

Kohalike omavalitsuste rahastamine

*Kohalike omavalitsuste tulude ja kulude analüüs ja
kokkuvõte omavalitsuste küsitluse tulemustest.
Kas riigi määratud tulud jagunevad omavalitsuste
vahel ühtlaselt?*

Kohalike omavalitsuste rahastamine

*Kohalike omavalitsuste tulude ja kulude analüüs ja
kokkuvõtte omavalitsuste küsitluse tulemustest.
Kas riigi määratud tulud jagunevad omavalitsuste vahel
ühtlaselt?*

Kokkuvõtte ülevaate tulemustest

Mida me uurisime?

Riigikontroll analüüsis ülevaate koostamise käigus omavalitsuste finantsinfot alates 2008. aastast, uurides, millised on olnud omavalitsuste tulud ja kulud nii valdkonniti kui ka eri omavalitsustes. Kohalike omavalitsuste küsitlusega selgitati välja omavalitsuste arvamus rahastamise kohta – millised riigi otsused on neid kõige enam mõjutanud, milliseid muudatusi omavalitsuste rahastamises nad haldusreformi käigus riigilt ootavad, samuti uuriti, milliseid ülesandeid lisaks kohustuslikele ülesannetele nad täidavad, kui palju raha neil selle peale kulub ning milliste ülesannete täitmiseks neil enda arvates raha napib. Riigikontroll uuris ka, milline on riigi plaan omavalitsuste rahastamist muuta.

Sügiseks on Eesti haldusjaotus võrreldes tänasega hoopis teine – valdavalt tuhande või paarituhande elanikuga väikevaldade Eestist saab palju suuremate omavalitsuste Eesti – omavalitsuste jaoks ei muutu lihtsalt piirid, vaid ümber tuleb korraldada ka sisuline tegevus. Veel ei ole tehtud otsused, millised täpselt on edaspidi omavalitsuste ülesanded ja kuidas neid rahastatakse. Et otsustada, milliseid muudatusi teha, on vaja teada, milline on omavalitsuste olukord praegu. Üldine põhimõte on, et olenemata, milliseid ülesandeid omavalitsused täidavad, peab rahastamine olema omavalitsuste asukohast tulenevaid võimalusi ja rahvastikuga seotud vajadusi arvestades piisav kõigi ülesannete täitmiseks ega tohi ootamatult ega põhjusega ebasoodsamaks muutuda. Käesolevas ülevaates uuritakse eelkõige, kui ühtlased on omavalitsuste rahalised võimalused. Ülevaates ei analüüsita, kas omavalitsustel on piisavalt raha oma ülesannete täitmiseks, sest standardeid selle hindamiseks pole välja töötatud.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Igal inimesel on õigus saada kohalikke teenuseid olenemata sellest, kus ta elab. Raha teenuste pakkumiseks tuleb omavalitsusele ka inimese palgalt, näiteks 1000 euro suurusest brutopalgast laekub inimese elukoha omavalitsusele 116 eurot kuus, see teeb ligi 1400 eurot aastas.

Mida me uuringu põhjal tähele panime ja järeldasime?

Kohalikud omavalitsused saavad oma tulusid vähe mõjutada, valdav osa tuludest on riigi otsustada. Raha, mille omavalitsused saavad riigilt ühtsetel alustel, jaguneb omavalitsuste vahel ebaühtlaselt. Kui rahastamise põhimõtteid oluliselt ei muudeta, jäävad lõhed omavalitsuste vahel peaaegu samaks ka pärast suuremate omavalitsuste moodustumist.

Peamised uuringus tehtud järeldused omavalitsuste tulude ja kulude kohta on järgmised:

- **Vaid 17% omavalitsuste tuludest on sellised, mille suurust on omavalitsusel võimalik mingilgi määral ise mõjutada.** 83% tuludest on riigi otsustada.
- **Omavalitsustele ühtsetel põhimõtetel jagatav raha, mille kasutamise üle saab omavalitsus vabalt otsustada ja mis ei ole seotud kindla otstarbega ehk põhitulu, jaguneb elaniku kohta arvestatuna omavalitsuste vahel ebaühtlaselt.** Raha jagamise põhimõtete tõttu on väikesel osal omavalitsustest (37 KOVi ehk 17%) elaniku kohta keskmisest suurem põhitulu, valdava osa omavalitsuste põhitulu elaniku kohta jääb keskmist allapoole (176 ehk 83%). Omavalitsusi, kelle põhitulu elaniku kohta jääb keskmisest väiksemaks rohkem kui 10%, on ligi poole rohkem (62 ehk 29%) kui keskmisest suurema põhituluga omavalitsusi.
- **Rahalistel võimalustel elaniku kohta on keskmisest suurema põhituluga omavalitsustel peaaegu poole suuremad (45%) kui ülejäänud omavalitsustel (vahe keskmisest kuni 10% väiksema põhituluga omavalitsustega on 42% ja vahe keskmisest enam kui 10% väiksema põhituluga omavalitsustega on 53%).**
- **Eeldusel, et pärast haldusreformi toimub omavalitsuste rahastamine sarnaselt praegusega, jääb lõhe omavalitsuste rahaliste võimaluste vahel endiselt suureks ka uutes omavalitsustes.** Kohalike omavalitsuste osakaal, kus põhitulu elaniku kohta on keskmisest suurem, kasvaks 7%, neid oleks 17 (24% KOVidest). Keskmisest väiksema põhituluga omavalitsusi oleks ca kolmveerand (76%). Kuni 10% keskmisest allapoole jääksid põhitulud pooltes omavalitsustes ja enam kui 10% allapoole keskmist jääksid põhitulud ca veerandis omavalitsustes. Vahe elaniku kohta küll väheneks – keskmisest suurema põhituluga omavalitsuse põhitulu elaniku kohta oleks ca kolmandiku suurem (34%) kui ülejäänud omavalitsustes (vahe keskmisest kuni 10% väiksema põhituluga omavalitsustega on 31% ja vahe keskmisest enam kui 10% väiksema põhituluga omavalitsustega on 40%).
- **Tasandusfond, mille eesmärk on ühtlustada omavalitsuste rahalisi võimalusi, ei tee seda piisavalt.** Sellel on mitu põhjust. Esiteks, tasandusfondis arvestatavate kulude tasakaal põhineb omavalitsuste sajandivahetuse kuludel. Näiteks on lastega seotud kulude osatähtsus omavalitsuste kuludes oluliselt suurenenud, mille tõttu tasandusfondist saadav raha ei kata suurema laste arvuga omavalitsuste kulusid. Teiseks ei arvesta tasandusfond väikeste ja keskustest eemal asuvate omavalitsuste (ääremaad) suuremat kuluvajadust elaniku kohta. Tasandusfondist said 2016. aastal raha 173 omavalitsust, kuid ca 40% sellest rahast jagati 8 suurema linna vahel. Kolmandaks kitsaskohaks on see, et tasandusfondist ei rahastata omavalitsuste investeeringuvajadusi.
- **Omavalitsuste võimalus ise tulu teenida on piiratud.** Kohalike maksude tulu moodustab keskmiselt 1% omavalitsuste tuludest. 2015. aastal said omavalitsused kohalikest maksudest kokku ca 13 miljonit eurot, suurimad maksutulud laekusid parkimistasust (53%) ja reklaamimaksust (33%). Omavalitsustele laekuv maamaks (3–4%

omavalitsuste tuludest) tugineb siiani 2001. aasta maa hindamise tulemustel, kuigi maa turuväärtus on selle aja jooksul kasvanud 5–6 korda. Kui maa maksustamishinna aluseks oleks maa turuhind, võiks maamaks arvestuslikult ilma maksuvabastuste ning soodustusteta olla kuni 7 korda suurem, ca 600 miljonit.

- **Suurema põhituluga omavalitsused saavad elaniku kohta teenuste eest vähem raha kui ülejäänud omavalitsused.** Analüüsides teenuste müüki elaniku kohta, selgub, et olenemata sellest, et keskmine lasteaiatasu elaniku kohta on suurema põhituluga omavalitsustes kõrgem, jääb tulu võrreldes ülejäänud omavalitsustega elaniku kohta väiksemaks.
- **Kulutused elaniku kohta on keskmisest suurema põhituluga omavalitsustel ligi viiendiku võrra kõrgemad kui ülejäänud omavalitsustel.** Võrreldes ülejäänutega saavad suurema põhituluga omavalitsused keskmiselt kulutada elaniku kohta näiteks elamumajandusele ja keskkonnakaitsele 50%, majandusele 45% ja üldistele valitsussektori teenustele 41% rohkem. Lisaks annavad sellised omavalitsused elaniku kohta keskmiselt ca poolteist korda enam toetusi kui ülejäänud omavalitsused.
- **Palgakulu keskmisest suurema põhituluga omavalitsustes on töötaja kohta keskmiselt 12% suurem kui ülejäänud omavalitsustes.** Kuid valdkonniti on erinevused veel suuremad – näiteks 2015. aastal oli suurema põhituluga omavalitsuste tööjõukulu töötaja kohta alushariduses keskmiselt 37% ning sotsiaalse kaitse valdkonnas 36% suurem kui ülejäänud omavalitsustes. Majanduskriisi tõttu olid omavalitsused sunnitud 2009. aastal kärpima oma töötajate arvu, kuid nüüd on võrreldes kriisieelse ajaga suurema põhituluga omavalitsustes töötajate arv pisut kasvanud, ülejäänud omavalitsustes on olukord vastupidine – võrreldes kriisieelse ajaga on töötajate arv kahanenud ca 9%.
- **Omavalitsuste investeerimisvõimekus jääb keskmisest suurema põhituluga omavalitsustel ca kolm korda suuremaks, kui rahastamist ei muudeta.** Suurema põhituluga omavalitsused on põhivara korrashoidmiseks investeerinud oluliselt rohkem omavahendeid kui ülejäänud omavalitsused, kes on sõltunud toetustest.
- **Vabatahtlike ülesannete jaoks kulutavad keskmisest suurema põhituluga omavalitsused elaniku kohta keskmiselt ca kaks korda rohkem kui ülejäänud omavalitsused.** Võttes eelduseks, et enamik vabatahtlike ülesannetega seotud kulusid puudutavad valdkonda „vaba aeg, kultuur ja religioon“, moodustab nende ülesannete keskmine kulu omavalitsuses 13%. Olenemata põhitulu tasemest, täidavad omavalitsused üldjoontes sarnaseid vabatahtlike ülesandeid, kuid keskmisest suurema põhituluga omavalitsused täidavad vabatahtlike ülesandeid keskmiselt rohkem – 9 ülesannet, ülejäänud omavalitsused täidavad keskmiselt 6 vabatahtlikku ülesannet. Suure osa vabatahtlikest ülesannetest hõlmab mitmesuguste toetuste maksmine, mis ei sõltu inimese sissetuleku suurusest.

- **Kuigi riik peab omavalitsustele hüvitama riiklike ülesannete täitmisega seotud kulud, ei ole seda osa ülesannete puhul siiani tehtud.** Kui riiklike ülesannete kulu omavalitsustele ei hüvitata, avaldab see mõju ka teistele ülesannetele, sest need kulud tehakse omavalitsuse enda ülesannete täitmise arvelt. Paljud omavalitsused on asunud vabatahtlikult täitma riigi ülesandeid, mille järele on elanikel suur vajadus, kuid mida riik ise ei suuda üle Eesti rahuldaval tasemel täita. Kuna omavalitsused pole selle eest riigilt hüvitist saanud, on nad pidanud nõudma seda kohtu kaudu. On juhtumeid, kui kohus on riikliku ülesande täitmise eest mõnele omavalitsusele raha välja mõistnud, kuid riik ei ole ülejäänud omavalitsustele sarnaseid kulusid vabatahtlikult tasunud, vaid jätkab aega ja raha kulutavat kohtuteed. Üks sellise olukorra põhjuseid seisneb selles, et omavalitsuste ülesandeid ei ole siiani analüüsitud viisil, et kõik riiklikud ülesanded välja selgitada.

Kohalike omavalitsuste küsitluse tulemused näitavad, et omavalitsused sooviks, et neil oleks rohkem raha. Kaks kolmandikku omavalitsustest tõi küsitlusele vastates välja ka rahasumma, mida nad juurde soovivad. Selgus, et kõige rohkem soovivad raha juurde keskmisest suurema põhituluga omavalitsused, kelle arvates ei jätku neil raha kõigi kohustuslike ülesannete täitmiseks. Kui kõrvutada summat, mida suurema põhituluga omavalitsuste hinnangul vajatakse juurde, et täita kohustuslike ülesannete, selle rahasummaga, mida nad keskmiselt kulutavad vabatahtlike ülesannete täitmisele, selgub, et viimane kataks ära enamiku rahavajaduse. Küsitluse ülejäänud tulemused saab kokku võtta järgmiste tähelepanekute ja järeldustena:

- **Enamik kohalikest omavalitsustest märkis, et nad ei ole rahul omavalitsuste rahastamise üle peetavate läbirääkimistega riigi ja omavalitsuste esindajate vahel.** Omavalitsused leiavad, et iga-aastased läbirääkimised on jäänud formaalseks ning riik on teinud otsuseid pigem jõupositsioonilt. Oma suhtumise näitamiseks ei ole omavalitsuste esindajad läbirääkimiste protokolle alates 2010. aastast mitmel aastal allkirjastanud. Kohalikud omavalitsused tegid küsitlusele vastates ettepanekud, kuidas toimida, kui läbirääkimiste käigus jääb kokkulepe saavutamata.
- **Jättes kõrvale majanduskriisist tingitud omavalitsuste tulude kärped 2009. aastal, leiavad omavalitsused, et kõige ettearvamatum on olnud hariduse rahastamine,** kus aastate jooksul ei ole neile erinevate muudatustega kohanemiseks aega antud (nt segadus tugispetsialistide rahastamisega toetusfondist, lasteaiaõpetaja palgatoetuse kaotamine). Ettearvamatut oli samuti kohalike teede hoiu rahastamine, kui see seoti lahti kütuseaktsiisi laekumisest.
- **Kohalikud omavalitsused soovivad raha juurde eelkõige kohalike teede ja hariduse jaoks.** Olenemata omavalitsuse põhitulu suurusest on valdkonnad, kuhu lisaraha kõige enam soovitakse, samad – majandus, st eelkõige kohalikud teed ja haridus. Need on samas valdkonnad, mida riik on kõige enam toetanud, kuid milleks antav raha on piiratud kindla kasutusotstarbega. Selline seos võib viidata asjaolule, et sihtotstarbeline toetus võtab omavalitsustelt ära

võimaluse oma raha paindlikult kasutada ega motiveeri toetusele oma tulust juurde panustama. Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud nii OECD kui ka Riigikontroll oma varasemates auditites.

- **Keskmisest väiksema põhituluga omavalitsused nimetasid veel valdkondi, kuhu nad lisaraha soovivad:** lisaks kohalikele teedele ja haridusele soovivad nad lisaraha sotsiaalse kaitse, elamumajanduse ning üldiste valitsussektori teenuste valdkonda juurde vähemalt 53 miljonit eurot.
- **Omavalitsused muudaksid rahastamise korraldust. Üksiksiku tulumaksu** jaotamist piirkonniti erinevalt pooldas enamik omavalitsusi. Tulumaksu jaotamist inimese töö- ja elukoha või mitme elukoha omavalitsuse vahel pooldasid vaid vähesed.
Tasandusfondist raha jaotamise põhimõtteid sooviks muuta üle poolte omavalitsuste (65%, kusjuures seda arvamust jagasid nii tasandusfondist raha saavad kui ka need, kes tasandusfondist raha ei saa). Eelkõige sooviti, et tasandusfond arvestaks ääremaaliste omavalitsuste ning omavalitsuste tegeliku kuluvajadusega ning seda ei vähendataks, kui omavalitsusele mõnel aastal rohkem tulu laekub.
Toetusfondi ümberkorraldamist ja selle raha jagamist omavalitsustele laekuva tulumaksu osa ja tasandusfondi suurendamise kaudu toetas rohkem kui kolmandik omavalitsusi. Enam oli aga selliseid, kes olid vastu, kartes raha vähenemist. Kuigi nn **katuseraha** jagamisel on omavalitsustel esinenud probleeme (raha antakse tegevusteks, mis ei ole kooskõlas omavalitsuse arenguvajadustega või see toob kaasa ettenägematu kulu), ei teinud nad ettepanekut muuta katuseraha jagamist.
- **Omavalitsuste eelarvesse laekuva maamaksu põhimõtete muutmise suhtes on omavalitsused vastakatel seisukohtadel –** ca pooled omavalitsused muudaks selle kohalikuks maksuks ja asendaks elamumaale ettenähtud riiklikud soodustused kohalikega. Mõeldes arvatavasti elanike maksukoormuse tõusu peale, ei poolda enam kui pooled omavalitsused maa maksustamist turuhinna alusel, seda soovib vähem kui kolmandik omavalitsusi.
- **Omavalitsused soovivad, et neile laekuks rohkem tulu.** Kohalikud omavalitsused soovivad, et täiendavalt laekuks omavalitsustele raha dividenditulult ja ettevõtte tulumaksult. Kolmandik omavalitsusi soovib saada tulu uutest kohalikest maksudest, enim eelistatakse kinnisvaramaksu (osa sooviks seda koos maamaksuga), raskeveokimaksu ja turismimaksu. Kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitude arvates oleks suurima mõjuga kohaliku tulumaksu kehtestamine. Sellise soovitusena on Eestile teinud ka Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE).

Vabariigi Valitsus plaanib aastaks 2020 suurendada omavalitsustele laekuvat tulumaksuosa ja tasandusfondi kokku 55 miljoni euro võrra. Riigikontrolli arvates aga ei aita pelgalt raha juurdeandmine lahendada nende omavalitsuste probleemi, kus põhitulu inimese kohta jääb ülejäänud omavalitsustest oluliselt maha. Omavalitsuste rahaliste võimaluste lõhe süveneb, kui lisaks tasandusfondi jagamisele ei muudeta omavalitsuse peamise tuluallika – üksikisiku tulumaksu – jagamise põhimõtteid nii, et see jaguneks omavalitsuste vahel ühtlasemalt. Selline lahendus, kus osa tulumaksust jaotatakse proportsionaalselt inimeste

arvuga kõigi omavalitsuste vahel, on Rahandusministeeriumis ka arutlusel olnud. Selle lahenduse kasuks räägib asjaolu, et ühegi omavalitsuse raha ei väheneks, sest tulude ühtlustamine omavalitsuste vahel toimuks järk-järgult tulumaksu kasvu arvelt.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	8
Kohalike omavalitsuste tulud	11
Haldusterritoriaalsete muudatuste mõju uute omavalitsuste põhitulule	12
Üksikisiku tulumaksu jaotus kohalike omavalitsuste vahel	13
Tasandusfondi jagunemine kohalike omavalitsuste tulude ühtlustamiseks	14
Toetusfondi toetused valdkondlike ülesannete täitmiseks	16
Riigi antud juhtumipõhised toetused ja regionaalsed investeeringutoetused (nn katuseraha)	16
Tulud, mille üle omavalitsused ise otsustavad	17
Kohalike omavalitsuste kulud	19
Kohalike omavalitsuste põhitegevuse kulude võrdlus	19
Kohalike omavalitsuste investeeringud	21
Riiklike ülesannete täitmisega seotud kulud	22
Vabatahtlikud ülesanded ja nendega seotud kulud	24
Riigi plaan kohalike omavalitsuste rahastamise muutmiseks	25
Kohalike omavalitsuste küsitluse tulemused	26
Ülevaate iseloomustus	32
Riigikontrolli varasemaid auditeid omavalitsuste rahastamise valdkonnas	34
Lisa 1. Kohalike omavalitsuste ettepanekud ja väljatoodud probleemid omavalitsuste rahastamise kohta omavalitsuste küsitluse alusel	35

Valdkonna ülevaade

Kohalike omavalitsuste ülesanded ja rahastamise põhimõtted

Omavalitsuslikud ülesanded on järgmised:

- sotsiaalteenused ja -toetused, hoolekanne, muu sotsiaalarabi;
- üld- ja alusharidus, noorsootöö;
- elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, heakord, jäätmehooldus;
- ruumiline planeerimine;
- valla- või linnasisene ühistransport ning kohalike teede ehitamine ja korrashoid.

Kõik omavalitsused peavad täitma samu ülesandeid.

Haldusreformi käigus on arutatud omavalitsustele järgmiste uute ülesannete panemist: perekonnaseisutoimingud, maakonna arengu kavandamine, ettevõtluskeskkonna arendamine jm.

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6; Rahandusministeerium

Omavalitsuste tulud

Omavalitsustele antakse **riigieelarvest toetust**

- tasandusfondist, et ühtlustada omavalitsuse võimalusi ülesandeid täita;
- toetusfondist – kindlal sihtotstarbel ja tingimustel, nt hariduskuludeks, teede hoiuks;
- juhtumipõhiselt – tegevuskuludeks või investeringuteks.

Allikas: riigieelarve seadus, § 46

Teadmiseks, et

ka võrdluses teiste OECD riikidega on Eesti omavalitsuste iseotsustatavate tulude osatähtsus väike.

Allikas: OECD veebilehekülg

1. Kohalike omavalitsuste (edaspidi ka KOV) ülesanded jagunevad **omavalitsuslikeks** ning riiklikeks **ülesanneteks**. Omavalitsusliku iseloomuga ülesanded jagunevad kohustuslikeks (on seadustega ette nähtud) ning vabatahtlikeks, mis on kohaliku kogukonna otsustada ja mille täitmine ei ole seadustega ette kirjutatud. Omavalitsused täidavad ka riiklike ülesandeid, mis on neile pandud seadusega ning mille sisu ja täitmise viis on ette kirjutatud ning mille kulude hüvitamiseks tuleb riigieelarves ette näha raha iga üksiku ülesande kaupa. Samuti täidavad omavalitsused ülesandeid, mille on neile halduslepinguga üle andnud riigiasutused.

2. Et kohalikud omavalitsused saaksid korraldada ja otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi, peab riik põhiseaduse kohaselt looma järgmistele põhimõtetele vastava rahastamise:

- omavalitsustele tuleb tagada ülesannete täitmiseks piisavalt raha;
- rahastamisel tuleb arvestada omavalitsuste elanike koosseisust, majanduslikust olukorrast ja asukohast tulenevaid erisusi;
- rahastamine peab olema järjepidev ega tohi omavalitsuste jaoks ootamatult ja põhjuseta ebasoodsamaks muutuda;
- avalike teenuste pakkumine ja kättesaadavus ei tohi halveneda omavalitsuse asukoha või majandusliku olukorra tõttu.

3. Riigi kohustuseks on ühtlustada väiksema rahalise sissetulekuga omavalitsuste tulude ja kulude jaotumist. Oma ülesannete täitmiseks peab omavalitsusel olema nii palju raha, et seda ei oleks oluliselt vähem kui teistel omavalitsustel. Omavalitsuste rahastamine peab olema mitmekülgne ja paindlik, et tulla toime tegelike kulude pideva muutumisega. Omavalitsustel peab olema võimalus saada osa tulust riigist sõltumata.

4. Omavalitsuste tulud tulevad eri allikatest:

- **toetused riigieelarvest** (toetus- ja tasandusfond ning muud toetused);
- maksutulud (üksikisiku tulumaks, maamaks, kohalikud maksud);
- kaupade ja teenuste müük (nt tulu majandustegevusest, üüri- ja renditulu) ja
- muud tulud (keskkonnatasud, vara müük jm).

5. Kehtivast rahastamise korraldusest tulenevalt on enamik omavalitsuste tulusid riigi määrata ja riigi kontrolli all (üksikisiku tulumaks, riigieelarvelised toetused). Tuludeks, mille üle omavalitsustel on kas või osaline kontroll või mille suurus nad saavad mõjutada, on kaupade ja teenuste müük, maamaks, kohalikud maksud (nt parkimistasu, reklaamimaks) jm tulud (vt joonis 1).

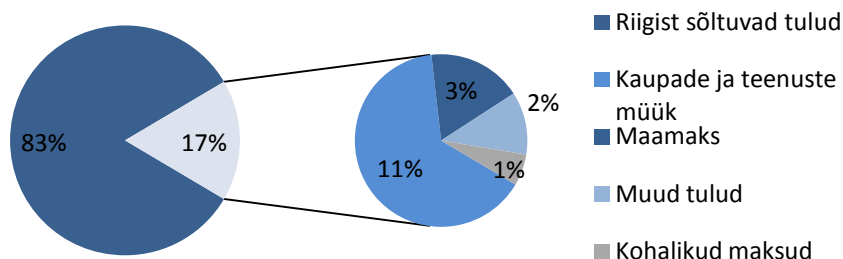
Joonis 1. Omavalitsuste riigist sõltuvad tulud ja iseotsustatavad tulud 2015. aastal

Teadmiseks, et

omavalitsusel on võimalus kehtestada järgmisi kohalikke makse:

- reklaamimaks,
- teede ja tänavate sulgemise maks,
- parkimistasu,
- lõbustusmaks,
- mootorsõidukimaks,
- loomapidamismaks.

Allikas: kohalike maksude seadus, § 5

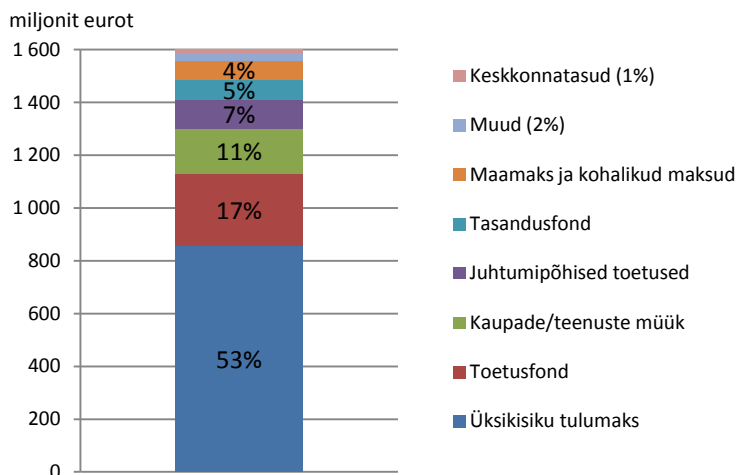


Allikas: Riigikontrolli saldoandmike põhjal

Omavalitsuste tulud arvudes

6. Omavalitsuste tulud moodustasid 2008. aastal kokku ca 1,5 miljardit eurot, mis 2015. aastaks kasvasid ca 1,6 miljardi euroni. Omavalitsuste tuludest moodustavad enamuse riigi mõjutatavad tulud ja tulude jaotus on aastate jooksul püsinud enam-vähem samas proportsioonis. Näiteks, 2015. aastal moodustas füüsilise isiku tulumaks 53%, toetusfond 17% ning tasandusfond 5%. Ülejäänud tuludest on suurimad tuluallikad kaupade ja teenuste müük (11%), maamaksutulu (3%) ning kohalike maksude tulu ca (1%) (vt joonis 2).

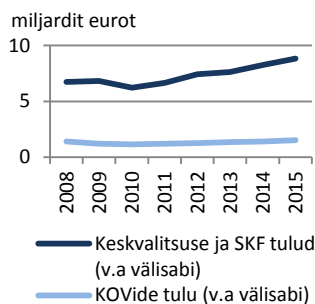
Joonis 2. Kohalike omavalitsuste tulud 2015. aastal



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike põhjal

Omavalitsuste ja riigi tulude muutus

Riigisektor – keskvalitsus koos sotsiaalkindlustusfondidega (Eesti Haigekassa ja Töötukassaga ehk SKF).



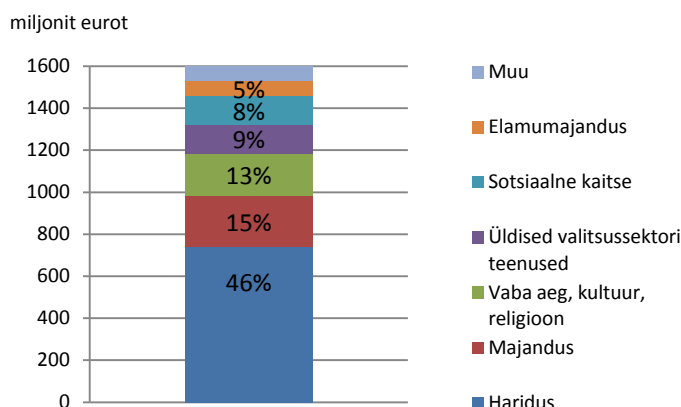
7. Nii **riigisektori** kui ka omavalitsuste tulud kasvasid kuni 2008. aastani. Majanduskriisi ajal vähenesid omavalitsuste tulud (arvestusest on välja jäetud välisabi) perioodi 2009–2010 kokkuvõttes 246 miljonit ehk 17% ja hakkasid seejärel järk-järgult suurenema. Omavalitsuste tulud on viimaste aastate jooksul küll kasvanud, kuid riigisektori tulud on kasvanud oluliselt kiiremini. Kohalike omavalitsuste tulud kasvasid 2015. aastaks võrreldes 2008. aastaga kokku vähem kui 8%, samas kui ülejäänud riigisektori tulud kasvasid ca 30%.

8. 2015. aastal olid omavalitsuste kulud kokku ca 1,6 miljardit eurot. Ülevaade omavalitsuste ülesannete täitmisega kaasnevatest kuludest on valdkondade kaupa toodud joonisel 3. Kõige suuremad kulud on seotud

Omavalitsuste kulud arvudes

hariduse (46%), majanduse (15%) ning vaba aja, kultuuri ja religiooni valdkonnaga (13%).

Joonis 3. Kohalike omavalitsuste kulud valdkonniti 2015. aastal



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike põhjal

Võlakohustused ja võlakoormuse piirangud

Omavalitsustel oli 2015. a seisuga võlakohustusi kokku 667 miljonit eurot.

Netovõlakoormus – võlakohustuste ja likviidsete varade vahe.

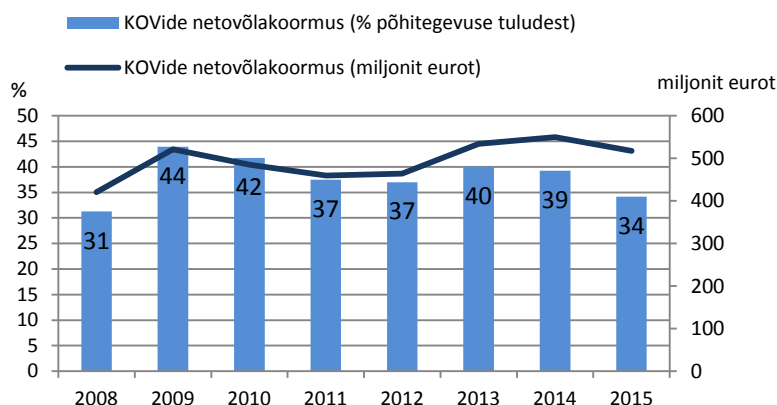
Riik on seadnud omavalitsuse võlgade võtmisele piirangud – netovõlakoormus ei tohi ületada 60% põhitegevuse tuludest.

Põhitegevuse tulud on maksutulud, kaupade ja teenuste müügi tulu, jooksvateks kuludeks saadud toetused ja muud tulud.

9. Omavalitsusel on õigus oma ülesannete täitmiseks teha kulusid volikogu vastuvõetud eelarve piires ja otstarbel. Lisaks võib omavalitsus kaasata ülesannete täitmisega seotud investeringute tarvis võõrkapitali, sh võtta võlakohustusi. Selleks, et võlad omavalitsuse finantsolukorda liigselt ei koormaks, on riik võlakoormusele seadnud piirangud.

10. 2015. aasta seisuga oli kohalike omavalitsuste **netovõlakoormus** kokku 518 miljonit eurot (34% **põhitegevuse tuludest**). Netovõlakoormus oli suurim 2009. aastal. Hiljem on see vähenenud, kuid siiski mitte majanduskriisi eelsele tasemele (vt joonis 4).

Joonis 4. Kohalike omavalitsuste netovõlakoormus aastatel 2008–2015



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike põhjal

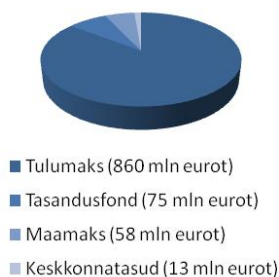
Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste esindajate läbirääkimised eelarve üle

11. Riigieelarve seaduse järgi peavad Vabariigi Valitsuse esindajad ja kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitude esindajad iga-aastase riigieelarve eelnõu koostamise käigus omavalitsuste rahastamise üle läbirääkimisi. Kuni 2013. aastani ei olnud eelarveläbirääkimiste pidamine reguleeritud, alates 2014 on läbirääkimiste eesmärgid sõnastatud

riigieelarve seaduses järgmiselt: kokku leppida omavalitsustele laekuvate maksude osa suuruses ning toetuste jaotamise ja riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtetes jms. Kokkulepped kajastuvad riigieelarve eelnõus. Küsimuste üle, milles kokkuleppeid ei saavutata, otsustab Vabariigi Valitsus.

Kohalike omavalitsuste tulud

Põhitulude koosseis



Allikas: saldoandmik, 2015. aastal

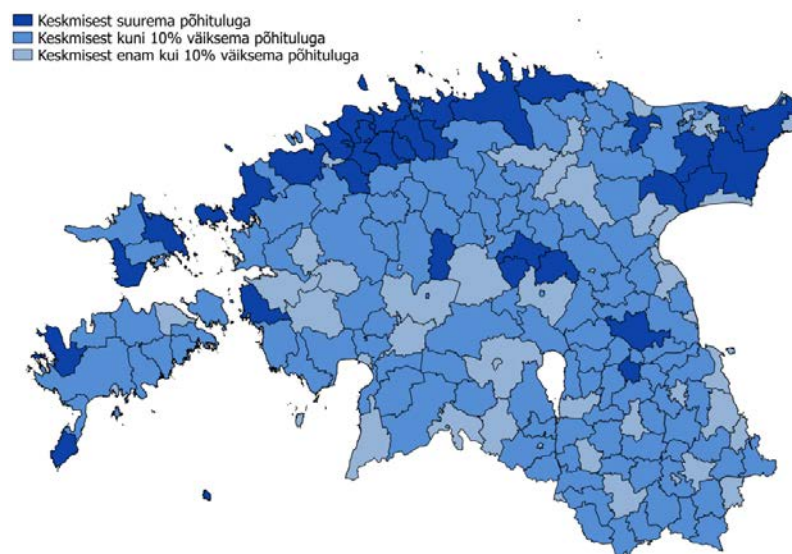
12. Riigikontroll võttis vaatluse alla omavalitsused nende **põhitulude** alusel – nende tulude alusel, mida riik annab omavalitsustele ühtsetel põhimõtetel ja mis ei sõltu omavalitsuse enda otsustest, vaid mille üle otsustab riik (üksikisiku tulumaks, maamaks, keskkonnatasud ning tasandusfond), ning mis ole seotud mingi konkreetse kuluga. Maamaks on arvatud põhitulude hulka seetõttu, et tegemist on riikliku maksuga, kuigi omavalitsused otsustavad maamaksu määra üle etteantud piirides ise. Põhitulude hulka ei ole arvestatud toetusfondi, mis on sihtotstarbeline ja mille suurus sõltub teatud kindla tegevusvaldkonna arvnäitajatest.

13. Analüüsi aluseks on finantsinfo, mille omavalitsused on riigile esitanud. Riigikontroll analüüsis, millised on eri suuruses põhituluga omavalitsuste tulud. Kuna riigi kohustus on vähemate tuludega omavalitsuste kaitseks rakendada rahalist ühtlustamist, analüüsiti ka seda, milliste meetmetega riik põhitulude jaotumist ühtlustab. Peale põhitulude analüüsiti omavalitsustele antavaid toetusi ning tulusid, mille üle omavalitsused saavad ise otsustada.

Põhitulude jaotus kohalike omavalitsuste kaupa

14. Analüüs näitas, et 37 omavalitsuse (17% KOVidest) keskmine põhitulu elaniku kohta (edaspidi ka **põhitulu**) on omavalitsuste keskmisest põhitulust suurem. Enamiku omavalitsuste (83%) põhitulu on keskmisest väiksem. Neist 114 omavalitsuse (54%) põhitulu on keskmisest väiksem kuni 10% ja 62 omavalitsuse (29%) põhitulu on keskmisest väiksem enam kui 10% (vt joonis 5).

Joonis 5. Omavalitsuste põhitulu elaniku kohta võrreldes omavalitsuste keskmisega aastatel 2013–2015



Allikas: Riigikontrolli analüüs saldoandmike, tulumaksu laekumiste ja tasandusfondi jaotuse alusel

Teadmiseks, et

- Riigikontroll analüüsis kohalike omavalitsuste (213 omavalitsust) 2013.–2015. aasta põhitulusid. Keskmine põhitulu elaniku kohta oli 691 eurot.
- 2015. aastal laekus elaniku kohta näiteks Illuka vallale 3044 eurot, Viimsi vallale 1133 eurot, Narva linnale 592 eurot ja Meremäe vallale 546 eurot.

Keskkonnatasu makstakse keskkonna kasutamise eest. Omavalitsustele laekub nt tasu maavara kaevandamise ja vee erikasutuse õiguse eest.

Allikas: keskkonnatasude seadus

Kõige suuremat keskkonnatasu elaniku kohta said 2015. aastal Illuka, Mäetaguse ja Vaivara vald (1242–2530 eurot).

Teadmiseks, et

haldusreformi eesmärk on saavutada eeldused omavalitsuste võimekuse suurenemiseks, moodustades vähemalt 5000 elanikuga omavalitsused, kes on võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Allikas: haldusreformi seaduse seletuskiri

2017. a alguseks olid valdade-linnade volikogud algatanud 47 vabatahtlikku ühinemist ja veebruarikuu seisuga oli Vabariigi Valitsus algatanud 22 omavalitsuste ühinemist.

Allikas: haldusreform/fin.ee

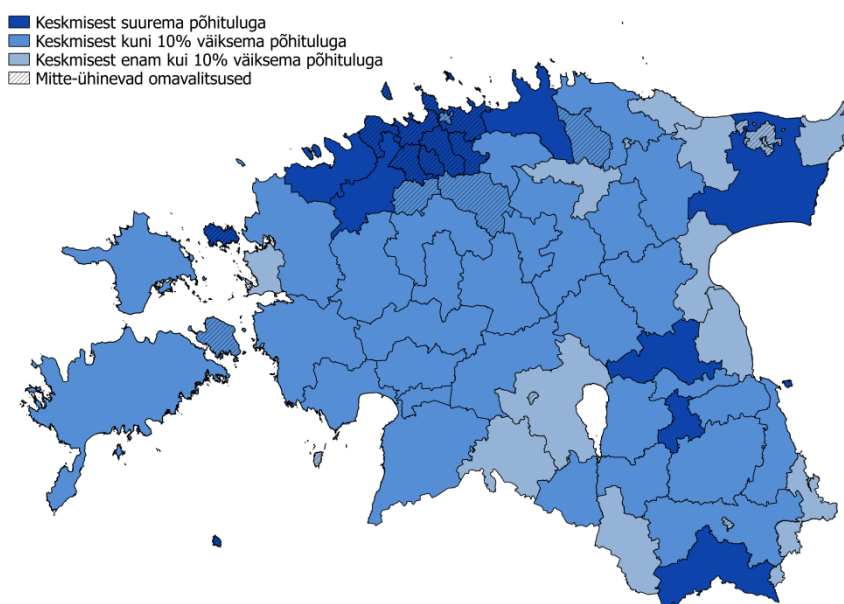
15. Viimase kümne aasta jooksul on kõige suurema ja kõige väiksema põhituluga omavalitsuse põhitulu elaniku kohta erinenud maksimaalselt ca 9 korda, 2015. aastal oli nende omavalitsuste põhitulu vahe elaniku kohta ca 6 korda. Vahed jäävad mitmekordseks ka siis, kui jätta võrdlusest välja suurimat **keskkonnatasu** saavad omavalitsused. Näiteks on Viimsi valla põhitulu elaniku kohta ligi 2 korda suurem kui Narva linnas. Põhitulude arvestuses saavad keskmisest suurema põhituluga omavalitsused ühe elaniku kohta peaaegu poole rohkem (45%) põhitulu (võrreldes omavalitsustega, kelle põhitulu on keskmisest enam kui 10% väiksem, saavad nad 53% rohkem).

Haldusterritoriaalsete muudatuste mõju uute omavalitsuste põhitulule

16. Riigikontroll uuris, sarnaselt punktis 12 kirjeldatuga, milline oleks keskmisest suurema ja keskmisest väiksema põhituluga omavalitsuste osakaal, kui haldusreformi järel moodustuksid senisest suuremad omavalitsused uutes, 2017. aasta veebruarikuu seisuga teada olevates piirides.

17. Eeldusel, et omavalitsuste rahastamine jääb sarnaseks praegusega, kasvaks mõningal määral (7%) nende omavalitsuste osakaal, kus põhitulu elaniku kohta on keskmisest suurem, neid oleks 17 (24% KOVidest). Keskmisest väiksema põhituluga omavalitsusi oleks senise 83% asemel ca kolmveerand (76%). Kuni 10% keskmisest väiksem põhitulu oleks pooltes (35 KOVi) omavalitsustes ja enam kui 10% keskmisest väiksem põhitulu oleks ca veerandis (18 KOVi) omavalitsustes (vt joonis 6). Ent keskmisest suurema põhituluga omavalitsuse põhitulu elaniku kohta jääks ikkagi suureks – 45% asemel oleks neis omavalitsustes keskmine tulu elaniku kohta edaspidi 34% suurem kui ülejäänud omavalitsustes (võrreldes omavalitsustega, kelle põhitulu on keskmisest enam kui 10% väiksem, saavad nad 40% rohkem).

Joonis 6. Haldusterritoriaalse reformi tulemusel moodustuvate omavalitsuste põhitulu elaniku kohta võrreldes omavalitsuste keskmisega 2014.–2015. ja 2016. a 11 kuu andmete alusel



Allikas: Riigikontrolli analüüs saldoandmike, tulumaksu laekumiste, tasandusfondi jaotuse ja haldusreform/fin.ee andmete alusel

Teadmiseks, et

viimasel kaheksal aastal (2009–2016) on omavalitsustele eraldatud tulumaksu osa kõikunud, vt järgmist joonist.



Teadmiseks, et

riik sai 2009. a majanduskriisi leevendamiseks kasutada enda kogutud stabiilsusreservi. Kui omavalitsused, kelle tulumaksu kasv oli suurem kui 5%, oleksid eelnenud kuuel aastal kõrvale pannud 35% tulumaksu kasvust, siis oleksid nad 2008. a lõpuks kogunud ca 160 miljonit, mis oleks katnud üksikisiku tulumaksu languse ja taganud sujuvama kohanemise sellega.

Teadmiseks, et

üle poolte alla 5000 elanikuga omavalitsustes on vanemaealiste (65 +) osakaal 20–34% elanike arvust (01.01.2016. a seisuga).

Omavalitsused ei saa tulu pensionidelt, dividendidelt ega vara võõrandamisest saadud kasust.

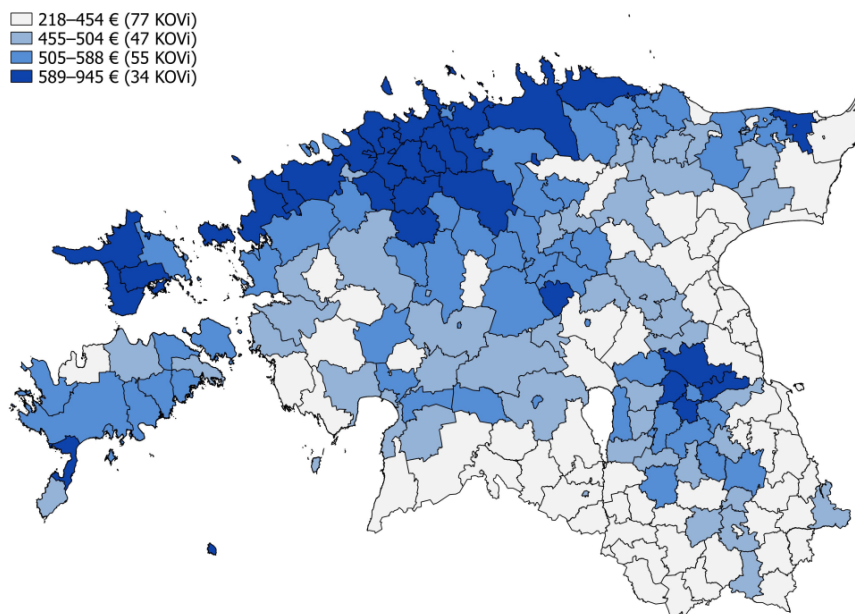
Üksikisiku tulumaksu jaotus kohalike omavalitsuste vahel

18. Edasi analüüsis Riigikontroll omavalitsustele laekuvat peamist tulu – üksikisiku tulumaksu (edaspidi ka *tulumaks*). Füüsilisele isikule tehtud väljamaksetest laekub inimese elukoha omavalitsusele riigi määratud kindel osa. See osa kasvas kuni 2009. aastani, ulatudes maksimaalselt 11,93%-ni. Majanduskriisi tõttu tulumaksuosa vähendati (11,93%-lt 11,4%-le), alates 2014. aastast on see 11,6% (vt joonis vasakul). On selge, et tulumaksu laekub rohkem eelkõige sinna, kus töötajatel on suurem keskmine sissetulek ja/või kus on suurem tööil käivate elanike osakaal.

19. Vaatamata omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksuosa vähendamisele on tulumaksu laekumine omavalitsustele võrreldes 2008. aastaga kasvanud 18%, moodustades 2015. aastal kokku ca 860 miljonit eurot. Majanduskriisi perioodil (2009–2010) vähenes üksikisiku tulumaksu laekumine omavalitsustele oluliselt nii tulumaksuosa vähendamise kui ka palkade languse tõttu (kokku 150 miljonit eurot ehk 20%).

20. Aastatel 2013–2015 erines keskmine üksikisiku tulumaksu laekumine omavalitsustes elaniku kohta kuni 4 korda (vahemikus 218–945 eurot). Suurim oli see Harjumaal ning väikseim vähema elanike arvuga ääremaalistes valdades ja osas keskmisest suurema elanike arvuga (10 000 – 100 000) maakonnakeskustes ja linnades, kus on vähem töötajaid ja väiksem keskmine sissetulek. (Vt joonis 7.)

Joonis 7. Omavalitsustele aastatel 2013–2015 laekunud keskmine üksikisiku tulumaks elaniku kohta



Allikas: Riigikontrolli analüüs tulumaksu laekumiste alusel

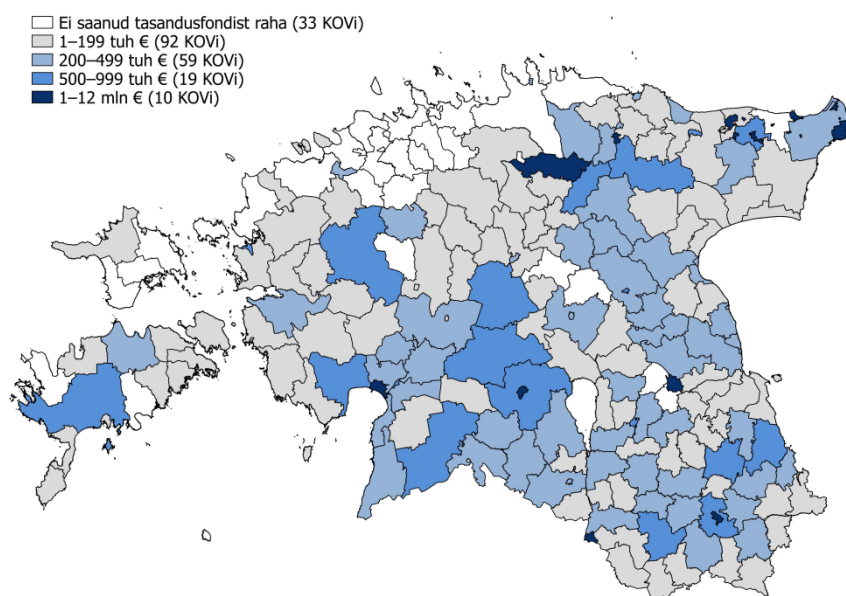
Teadmiseks, et

tasandusfondis võetakse üldjuhul arvesse kolme aasta laekumised ja arvestuslikud kulud. Maamaksu puhul arvestatakse keskmist maksumäära. Arvestusliku kulu saamiseks korrutatakse komponendid (elanike arv eri vanuserühmades, teed jm) arvestusliku ühikukuluga. Tasandusfondi suurus ja jaotamise põhimõtted määratakse riigieelarvega.

Tasandusfondi jagunemine kohalike omavalitsuste tulude ühtlustamiseks

21. Omavalitsuste rahaliste võimaluste ühtlustamiseks on riik moodustanud tasandusfondi. Tasandusfondist raha jagamisel arvestatakse omavalitsusele laekunud tulumaksu, maamaksu ja keskkonnatasusid ning arvestuslikke kulusid kooliealise, tööealise, vanemaealise, hooldatava puudega isiku kohta ja kohalike teede pikkust (edaspidi tasandusfondi komponendid). Kui omavalitsuse tulud on väiksemad kui arvestuslik kuluvajadus, kaetakse vahe 90% ulatuses.

22. 2016. aastal said tasandusfondist raha 173 omavalitsust (81% KOVidest) kokku ca 76 miljonit eurot; ülejäänud 40 omavalitsust tasandusfondist raha ei saanud (vt joonis 8).

Joonis 8. Tasandusfondi jaotus omavalitsuste vahel, 2013.–2015. aasta keskmine

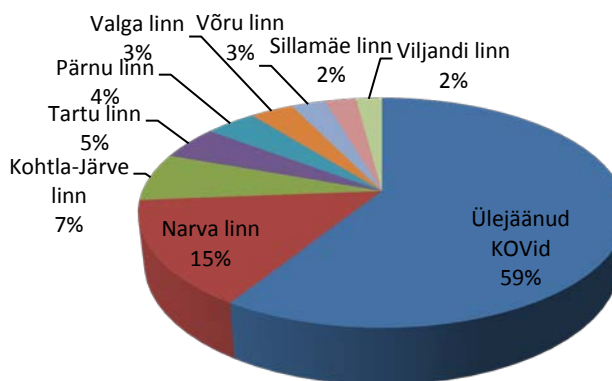
Allikas: Riigikontrolli analüüs tasandusfondi jaotuse alusel

Teadmiseks, et

kõige enam on riik tasandusfondi raha eraldanud 2008. aastal – 91 miljonit eurot; aastal 2009 vähendati seda majanduskriisi tõttu 19 miljoni euro võrra. Aastal 2016 oli tasandusfondi maht 76 miljonit eurot.

Näiteks Kaiu ja Väätsa valla tulud on suurenenud sedavõrd, et viimastel aastatel ei ole nad tasandusfondist enam raha saanud.

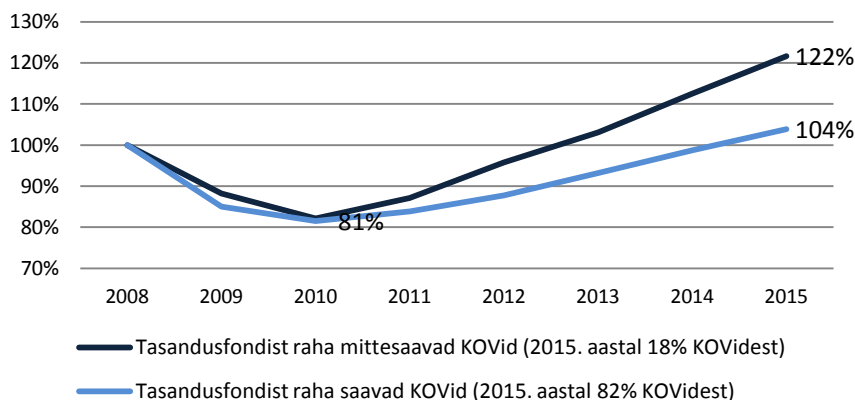
23. Perioodil 2008–2016 on fondist saanud raha enamik omavalitsusi (olenevalt aastast 81–91%), sh on absoluutsummates enim saanud raha osa maakonnakeskusi ja teised suuremad linnad (vt joonis 9). Vaadeldud aastatel on 27 omavalitsuse rahalised võimalused paranenud sedavõrd, et vähemalt mõnel aastal ei ole nad tasandusfondist raha saanud.

Joonis 9. Tasandusfondist aastatel 2008–2016 enim toetust saanud omavalitsused

Allikas: Riigikontrolli analüüs tasandusfondi jaotuse alusel

24. Viimasel viiel aastal on tasandusfondist raha saavate omavalitsuste põhitulu kasvanud aeglasemalt kui ülejäänud omavalitsustel. 2015. aastaks kasvas tasandusfondist raha saavate ja mittesaavate omavalitsuste põhitulude vahe ligi viiendikuni (vt joonis 10). Põhjus seisneb selles, et kuigi 2008. aastal oli omavalitsustele laekunud tulumaksuosa suurem kui 2016. aastal, on laekuv tulumaks absoluutsummas suurenenud 20% võrra, tasandusfondi maht aga samal perioodil vähenenud 17%.

Joonis 10. Omavalitsuste põhitulude laekumine aastatel 2008–2015



Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi analüüsi alusel

Miks tasandusfond ei ühtlusta omavalitsuste põhitulude erinevusi?

25. Analüüs näitab, et tasandusfondi jagamine kehtival viisil ei taga omavalitsustele ühtlaseid rahalisi võimalusi oma ülesannete täitmiseks. Sellel on mitu põhjust. Esiteks, tasandusfondi komponentide tasakaal põhineb omavalitsuste 1999.–2001. aasta kuludel. Näiteks on lastega seotud kulude osakaal omavalitsuste kuludes oluliselt suurenenud (kehtiv arvestuslik kulu on 1325 eurot, Rahandusministeeriumi arvutuste kohaselt peaks see olema 2401 eurot), mille tõttu ei kata tasandusfondist saadav raha suurema laste arvuga omavalitsuste (eelkõige maakonnakeskused ja suuremad linnad) kulusid. Teede komponendi puhul aga võetakse arvesse vaid tee pikkust, mitte laiust, mis samuti mõjutab tegelikku teehoiukulu.

26. Tasandusfondi jagamisel ei arvestata sedagi, et väikestel ja keskustest eemal asuvatel omavalitsustel (ääremaadel) kulub elaniku kohta enam raha. Aastatel 2010–2015 vähenes elaniku kohta tasandusfondist keskmiselt saadava raha hulk omavalitsustes, mis asuvad keskustest eemal.

Teadmiseks, et

riik toetas 2016. aastal toetusfondist saar-valdade ja saarelise osaga valdasid 415 000 euroga.

27. Kuigi väikesaartega omavalitsuste puhul oleks vaja arvesse võtta ka saarelisusega seotud lisakulusid, tasandusfondi jagamisel sellega ei arvestata. Seni on väikesaarte toetust makstud toetusfondi kaudu, millel aga ei ole tulude tasandamise eesmärki.

28. Üks oluline kitsaskoht on see, et tasandusfond ei arvesta omavalitsuste investeeringuvajadusi – omavalitsuste kulude arvestamisel lähtutakse arvestuslikest, mitte tegelikest (sh amortisatsioon) kuludest. Keskmisest väiksema põhituluga omavalitsuste investeerimisvõimekus jääb seetõttu ülejäänutega võrreldes oluliselt väiksemaks (vt p 48–50).

29. Analüüsile tuginedes saab öelda, et tasandusfond ei ole keskmisest väiksema põhituluga omavalitsuste tulusid ühtlustanud – lõhe keskmisest suurema põhituluga omavalitsustega võrreldes jääb suureks.

Teadmiseks, et

toetusfondist jagatakse omavalitsustele ka muud raha, nt hüvitusi riiklike ülesannete täitmise eest (sündide ja surmade registreerimiskulude hüvitis, toimetulekutoetuse maksamise hüvitis, vajaduspõhise peretoetuse maksamise hüvitis).

Allikas: Vabariigi Valitsuse 15.02.2015. a määrus nr 16

Varem eraldi jagatud kohalike teede hoiu toetust jagatakse toetusfondi kaudu alates 2015. aastast.

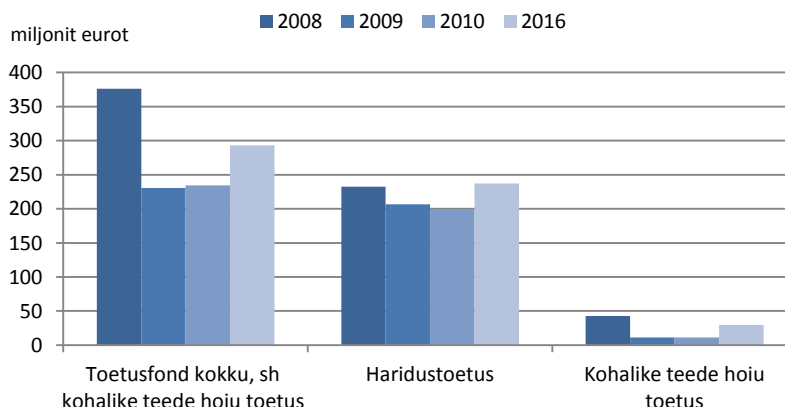
Riigikontrolli 2010. a audit „Kohalike teede hoiu korraldamine“ näitas, et tegelikkuses piirduvadki paljud omavalitsused teehoiu rahastamisel riigilt saadud toetusega ning eraldavad muudest tuludest teehoiule vähe raha.

Toetusfondi toetused valdkondlike ülesannete täitmiseks

30. Toetusfondi eesmärk on toetada omavalitsusi valdkondlike ülesannete täitmisel. Toetusfondist antavad toetused on sihtotstarbelised ja neid jagatakse omavalitsustele valdkonna arvnäitajate alusel (nt haridustoetus – õpilaste arvu järgi, kohalike teede hoiu toetus – kohalike teede pikkuse järgi). Toetusfondi eesmärk on valdkondade arendamist toetada, mistõttu ei tohi omavalitsused toetusfondi rahaga oma kulusid asendada.

31. Toetusfondi suurus oli 2016. aastal 293 miljonit eurot. Võrreldes 2008. aastaga on see koos kohalike teede hoiu toetusega vähenenud kokku ligi viiendiku (22%). Samal ajal on haridustoetus pisut kasvanud (eelkõige õpetajate palgaraha kasvu arvelt). Kõige enam vähenes kohalike teede toetus (2009. aastal võrreldes 2008. aastaga 73%), ent viimastel aastatel on see tasapisi suurenema hakanud. Toetuse languse aega jääb otsus siduda toetus lahti kütuseaktsiisi laekumisest. (Vt joonis 11.)

Joonis 11. Toetusfondi toetus (sh haridustoetus ja kohalike teede hoiu toetus) majanduskriisi eelsel (2008) ja majanduskriisi (2009–2010) ajal ning 2016. aastal



Allikas Riigikontroll <http://www.fin.ee/tasandus-ja-toetusfond> andmete ja Vabariigi Valitsuse korralduste alusel

Teadmiseks, et

juhtumipõhiseid toetusi jagavad näiteks:

- Haridus- ja Teadusministeerium – riiklike õppekavade arendamine, haridusliku loimise arendamine, õpilasuuringud ja ainekomisjonid ning lasteaiaõpetajate täienduskoolitus jm;
- Kultuuriministeerium – muuseumide, teatrite, ujumise algõppe toetus;
- Maaeluministeerium – koolipiima-, koolipuuvilja- ja kõõgiviljatoetus.

Riigi antud juhtumipõhised toetused ja regionaalsed investeeringutoetused (nn katuseraha)

32. Peale toetusfondist makstavate toetuste jagavad paljud riigiasutused omavalitsustele veel mitmetes valdkondades sihtotstarbelisi ja juhtumipõhiseid toetusi. 2015. aastal said omavalitsused ministeeriumidelt toetusi kokku ca 26 miljonit eurot. Sageli maksavad eri riigiasutused toetusi ühes ja samas valdkonnas täidetavate ülesannete jaoks või toetusfondiga kattivas valdkonnas (nt haridus). Aastate jooksul on olnud mitmesuguseid juhtumipõhiseid toetusi ja enamasti on toetussummad väikesed. Näiteks olenemata sellest, et omavalitsused saavad õppekava elluviimiseks haridustoetust toetusfondist, tuleb ühe õppekava osa – ujumise algõpetuse jaoks – raha Kultuuriministeeriumist (230 000 eurot aastas). Ka koolipiima ning puu- ja juurvilja ostmise toetuse jaoks tuleb omavalitsustel esitada igal aastal taotlused PRIA-le, kuigi ülejäänud koolitoidutoetus tuleb toetusfondist.

33. Kuigi Rahandusministeeriumi arvates võiks valdkondlike ja range sihtotstarbega toetuste asemel rahastada omavalitsusi nii, et nad saaksid raha kasutamise üle päindlikumalt otsustada, on mõnes valdkonnas

Regionaalsed investeeringu- toetused ehk nn katuseraha

Teadmiseks, et

2016. aastal sai enamik omavalitsusi (172 KOVi) regionaalseid investeeringutoetusi (nn katuseraha) kokku 2,9 miljonit eurot üle 300 objekti tarvis.

Riigikontrolli on käsitlenud katuserahaga seonduvat **2013. a auditis** „Järeldudit investeeringute kavandamise kohta valdades ja linnades“.

alustatud uute sihtotstarbeliste toetuste maksmist (nt jäätmehoolduseks, huvitegevuseks).

34. Lisaks eraldatakse omavalitsustele igal aastal riigieelarve menetlemise käigus regionaalseid investeeringutoetusi (nn katuseraha). Riigikontroll on varasemas **auditis** (vt vasakveerg) välja toonud, et sellised plaanimata ja valdavalt väikeses summas jagatavad toetused põhjustavad mitmeid probleeme: näiteks pole toetus alati olnud kooskõlas omavalitsuse olulisemate arenguvajadustega või on seda antud investeeringu tarvis, mida pole plaaniski. Ka on toetus tekitanud omavalitsusele lisakulu, kuna väike summa (toetuste mediaansumma oli nt 2016. aastal ca 5000 eurot) võib katta vaid osa investeeringuks vajaminevast rahast.

35. Kohalike omavalitsuste rahastamine juhtumipõhiste toetustega ja jäik kasutusotstarve ei jäta omavalitsustele vajalikku iseotsustusruumi ning muudab pikemaajaliste tegevuste puhul rahastamise prognoosimatuks, sest omavalitsus ei pruugi sama toetust igal aastal saada. Sama valdkonna rahastamine eri allikatest suurendab rahastamise läbipaistmatust.

Tulud, mille üle omavalitsused ise otsustavad

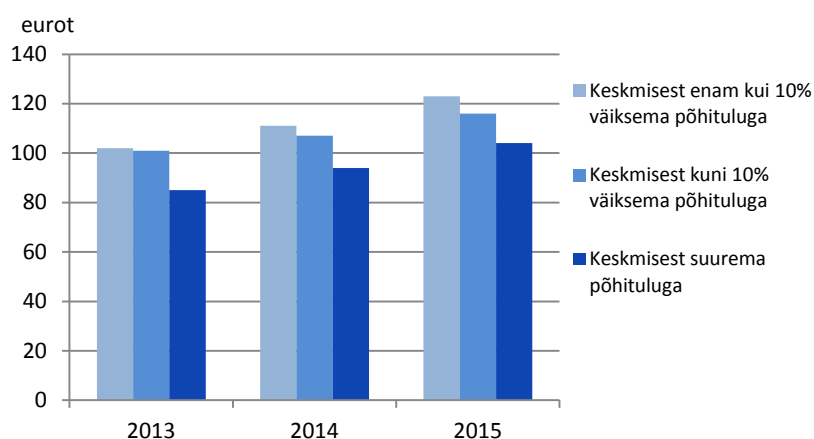
36. Riigi roll omavalitsuste rahastamise korraldamisel hõlmab ka omavalitsustele võimaluste loomist ise tulu teenida. Omavalitsused võivad tulu teenimiseks müüa kaupu ja teenuseid (tulu majandustegevusest), kehtestada kohalikke makse või saada muud tulu (nt vara müük). Riigikontroll analüüsis, kuidas eri suuruses põhituluga omavalitsused on neid võimalusi kasutanud.

37. Aastate jooksul on selline tulu püsinud suhteliselt muutumatuna – keskmiselt 10% omavalitsuste tuludest (2015. aastal 168 miljonit eurot). Omavalitsuste iseotsustatavates tuludes on kõige suurema osatähtsusega teenuste müük (ca 60%), hõlmates haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenuste müügitulu jms.

Kaupade ja teenuste müük

38. Analüüsidest teenuste müüki elaniku kohta, selgub, et olenemata sellest, et keskmine lasteaiatasu elaniku kohta on suurema põhituluga omavalitsustes kõrgem, jääb tulu võrreldes ülejäänud omavalitsustega elaniku kohta väiksemaks (vt joonis 12).

Joonis 12. Omavalitsuste keskmine tulu elaniku kohta kaupade ja teenuste müügist aastatel 2013–2015



Allikas: Riigikontroll saldoandmike alusel

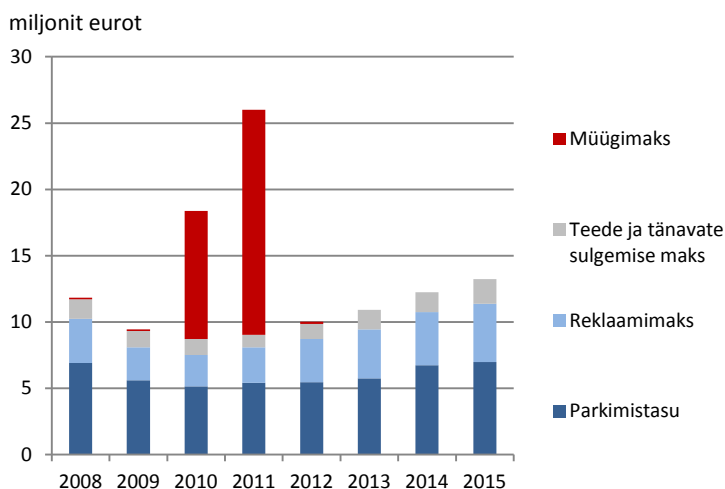
Kohalikud maksud

Teadmiseks, et

Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLARE) on kahel korral (2000, 2010) soovitanud suurendada omavalitsuste võimalust saada tulu kohalikest maksudest.

39. Kohalikke makse on kehtestanud kolmandik omavalitsusi. Analüüsi kohaselt on suurema põhituluga omavalitsuste hulgas rohkem omavalitsusi, kes on kohalikke makse kehtestanud. Kuuest kohalikust maksust on viimasel kolmel aastal rakendatud vaid kolme (reklaamimaksu, teede ja tänavate sulgemise maksu ja parkimistasu; vt joonis 13). Kohalikud maksud on aastate jooksul moodustanud keskmiselt 1% omavalitsuste tuludest. Erandiks on 2010.–2011. aasta, kui Tallinna müügitaks suurendas kohalike maksude osakaalu kokku kuni 2%-ni. 2015. aastal said omavalitsused kohalikest maksudest kokku ca 13 miljonit eurot, suurimad maksutulud laekusid parkimistasust (53%) ja reklaamimaksust (33%).

Joonis 13. Kohalike maksude tulu omavalitsustes aastatel 2008–2015



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike alusel

Maamaks

Teadmiseks, et

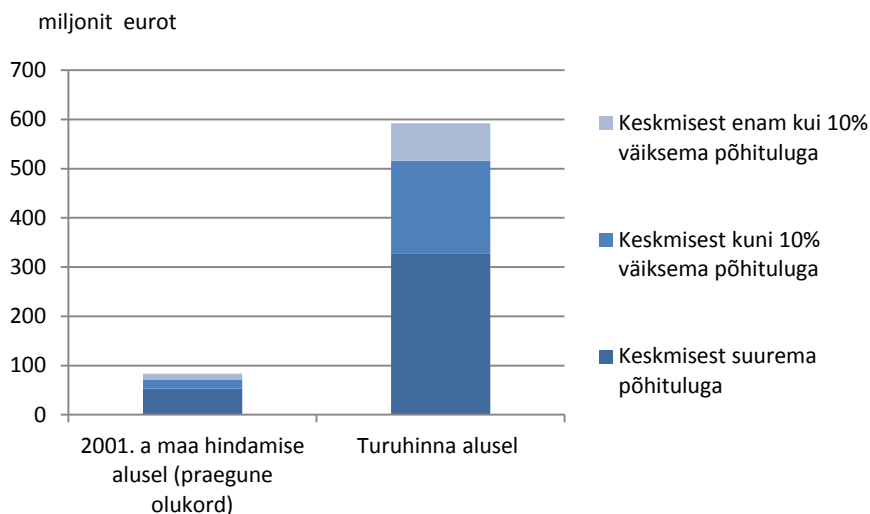
maamaksu määr on 0,1–2,5% maa maksustamise hinnast. Maa maksustamise hind sõltub maa hinnast ja pindalast. Maamaksust vabastatakse nt maad, millel ei ole majandustegevus lubatud, looduslike kaitsealade, riigi omandis olevate ühiskondlike hoonete jm maad. Kõige suurem mõju maamaksu laekumisele on kodualuse maa maksusoodustusel. Omavalitsus saab otsustada täiendavate soodustuste andmise nt represseeritutele ja pensionäridele.

Allikas: maamaksuseadus

40. Maamaksu suurus konkreetses omavalitsuses sõltub sellest, millise maksumäära maa maksustamishinnast on volikogu kehtestanud ja milliseid maksusoodustusi rakendatakse. Maamaksu aluseks on siiani riigi 2001. aasta maa hindamise tulemused, maade turuväärtus on selle aja jooksul kasvanud 5–6 korda. Maamaksutulud on püsinud aastate jooksul keskmiselt samas suurusjärgus (3–4% tuludest), suurema põhituluga omavalitsustel on maamaks moodustanud 5–6% tuludest.

41. Viimasel kolmel aastal on omavalitsustele maamaksu laekunud kokku keskmiselt 58 miljonit eurot aastas. Riigikontrolli analüüsi kohaselt võiks maksuvabastusi ja soodustusi arvestamata omavalitsustele laekuda 2001. aasta maa hindamise alusel arvestuslikult maamaksu ca 84 miljonit eurot (aluseks omavalitsuste maamaksu määrade keskmine 2,27%). Kui aluseks oleks turuhind, siis samade eelduste kohaselt võiks maamaksutulu ulatuda arvestuslikult ca kuni 592 miljoni euroneni (vt joonis 14).

Joonis 14. Omavalitsuste maamaksutulu 2001. aasta hindade alusel ja turuhindade alusel ilma maksuvabastuste ja soodustusteta



Allikas: Riigikontrolli analüüs Maa-ameti ja Rahandusministeeriumi andmete alusel

Kohalike omavalitsuste kulud

Põhitegevuse kulud – majandamiskulud, tööjõukulud, antud toetused jms, v.a investeringutoetused.

42. Riigikontroll võrdles eri suuruses põhituluga omavalitsusi ka nende **põhitegevuse kulude** ja investeringute alusel. Uuringu käigus analüüsiti, kui palju saavad omavalitsused kulutada oma peamistele tegevustele. Analüüsi aluseks on finantsinfo, mille omavalitsused on riigile esitanud; vabatahtlike ja riiklike ülesannete kindlakstegemisel tugineb analüüs ka omavalitsustelt küsitluse teel saadud andmetele. Analüüsi tulemuste puhul tuleb silmas pidada, et omavalitsuse suurem kulu mõnes valdkonnas ei tähenda paremat teenust teiste omavalitsustega võrreldes. Kulude võrdlemine annab ülevaate eri omavalitsuste rahaliste võimaluste kohta.

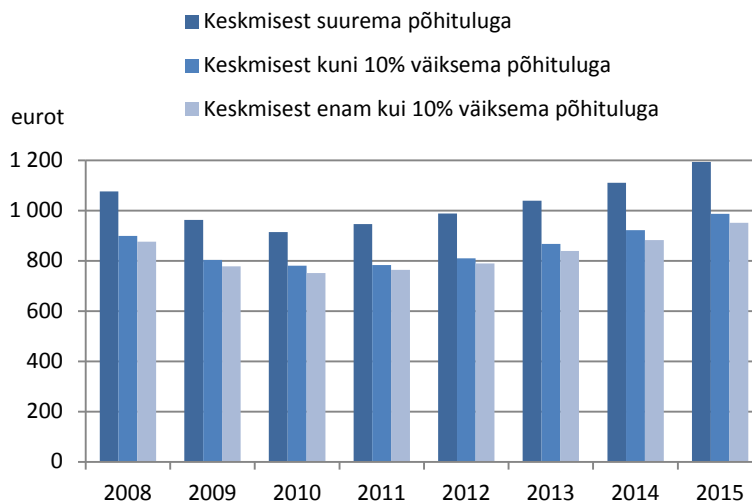
Teadmiseks, et

2015. aastal oli omavalitsuste põhitegevuse kulud kokku 1,3 miljardit eurot. Keskmine põhitegevuse kulu elaniku kohta oli 1013 eurot.

Kohalike omavalitsuste põhitegevuse kulude võrdlus

43. 2015. aastal olid keskmisest suurema põhituluga omavalitsuste keskmised põhitegevuse kulud elaniku kohta ligi viiendiku võrra suuremad kui ülejäänud omavalitsustel (vt joonis 15). Võrreldes ülejäänutega said nad valdkonniti elaniku kohta keskmiselt kulutada näiteks elamumajandusele ja keskkonnakaitsele 50%, majandusele 45% ja üldistele valitsussektori teenustele 41% rohkem. Lisaks andsid sellised omavalitsused elaniku kohta keskmiselt ca poolteist korda enam toetusi kui ülejäänud.

Joonis 15. Eri suuruses põhituluga omavalitsuste põhitegevuse keskmised kulud elaniku kohta aastatel 2008–2015



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike alusel

Kohalike omavalitsuste tööjõukulud

44. Töötajate arv omavalitsuses sõltub eelkõige selle suurusest, väiksemas omavalitsuses on töötajaid vähem ja neil tuleb sageli täita mitme valdkonna ülesandeid. Jättes kõrvale piirkondlikud probleemid töötajate leidmisel, on selge, et spetsialisti palkamisel loeb ka see, millist palka omavalitsus töötajale maksta suudab.

45. Majanduskriisi tõttu olid omavalitsused sunnitud 2009. aastal kärpima oma töötajate arvu. Võrreldes kriisieelse ajaga on suurema põhituluga omavalitsustes töötajate arv pisut kasvanud, ülejäänud omavalitsustes on olukord vastupidine – võrreldes kriisieelse ajaga on töötajate arv kahanenud ca 9%.

46. Riigikontroll võrdles palgakulusid erineva põhitulutasemega omavalitsustes. Keskmine tööjõukulu töötaja kohta oli 2015. aastal võrreldes 2008. aastaga suurenenud 24%, sh suurema põhituluga omavalitsustes 27%. Need omavalitsused kulutasid aastatel 2013–2015 töötaja kohta keskmiselt ka rohkem (12%) kui ülejäänud. Kuid valdkonniti on erinevused veel suuremad – näiteks 2015. aastal oli nende omavalitsuste alushariduses keskmine tööjõukulu töötaja kohta 37% suurem ning sotsiaalse kaitse valdkonnas 36% suurem kui ülejäänud omavalitsustes.

Teadmiseks, et

uuring näitab, et alla 2000 elanikuga omavalitsuses (rohkem kui pooled kõigist Eesti omavalitsustest) töötab keskmiselt 9 teenistujat.

Allikas: töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsi läbiviimine, Geomeedia 2015

Majanduskriisi mõjul on keskmine tööjõukulu kasv omavalitsustes 2015. aastal töötaja kohta olnud võrreldes 2009. ja 2010. aastaga veelgi suurem – 2009. aastal 29%, 2010. aastal 34%.

Teadmiseks, et

omavalitsustel on palju rohkem hooneid jm rajatisi kui riigil. Hooned ja rajatised moodustavad kogu põhivarast

- riigisektoris 28%,
- omavalitsustes 72%.

Allikas: saldoandmike infosüsteem (2015)

2015. aasta lõpu seisuga oli KOVidel ja nende ühingutel kokku 5386 hoonet, sh KOVidel 4789.

Omavalitsuste kinnisvara kohta tehtud küsitlus näitas, et omavalitsuste hinnangul on vaja neile kuuluvatesse hoonetesse (jättes kõrvale omavalitsuste ühingu) investeerida üle 600 miljoni euro – suurema põhituluga omavalitsustel kokku 148 miljonit ja ülejäänutel kokku 462 miljonit eurot.

Allikas: Riigikontrolli töö „Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest“ ja selle aluseks olnud küsitlus

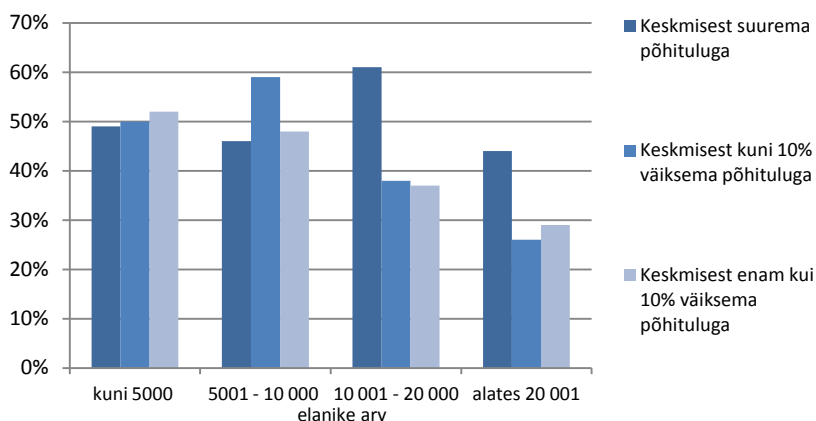
Teadmiseks, et

viimasel kolmel aastal investeerisid keskmisest suurema põhituluga omavalitsused (37 omavalitsust) põhivarasse omavahenditest ca 154 miljonit eurot, ülejäänud omavalitsused (176 omavalitsust) aga 115 miljonit eurot.

Kohalike omavalitsuste investeeringud

47. Avalike teenuste pakkumine eeldab, et omavalitsusel on suurel hulgal vara, sh eelkõige hooneid (koolid, lasteaiad, kultuurimajad jms) ja need on heas seisukorras. Riigikontrolli 2016. aastal tehtud töö „Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest“ aluseks olnud küsitlusest selgub, et üle poolte omavalitsusele kuuluvatest hoonetest (53%) on halvas seisukorras. Analüüsinud selle ülevaate käigus omavalitsustelt kogutud andmeid, selgub, et teistest eristuvad Tallinna lähiümbruse omavalitsused (elanike arv 10 000 – 20 000), kellel võrreldes ülejäänud sarnase ja suurema elanike arvuga omavalitsustega on oluliselt suurem osa hoonetest heas korras. Keskmisest väiksema põhituluga omavalitsustes (eelkõige maakonnakeskustes ja teistes suurema elanike arvuga linnades väljaspool Harjumaad) on kõige rohkem halvas seisukorras olevaid hooneid. Heas seisukorras olevaid hooneid on kõige rohkem keskmisest suurema põhituluga omavalitsustes (vt joonis 16).

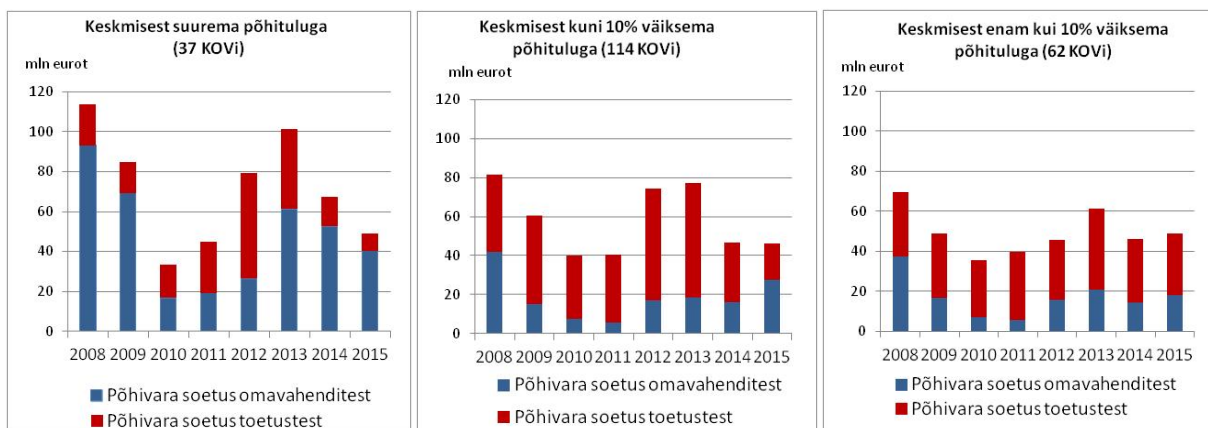
Joonis 16. Omavalitsuste hinnangul heas või väga heas seisukorras olevate hoonete osakaal erineva põhitulu suuruse ja elanike arvuga omavalitsustes



Allikas: Riigikontrolli „Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest“ ja selle aluseks olnud küsitlus

48. Omavalitsuste hooned moodustavad enamuse omavalitsuste põhivarast. Jooniselt 17 selgub, et suurema põhituluga omavalitsused on põhivara korrashoidmiseks investeerinud oluliselt rohkem omavahenditest kui ülejäänud omavalitsused, kes on sõltunud toetustest (sh Euroopa Liidu rahast).

Joonis 17. Eri suuruses põhituluga omavalitsuste investeeringud omavahenditest ja toetustest aastatel 2008–2015 (miljonites eurodes)

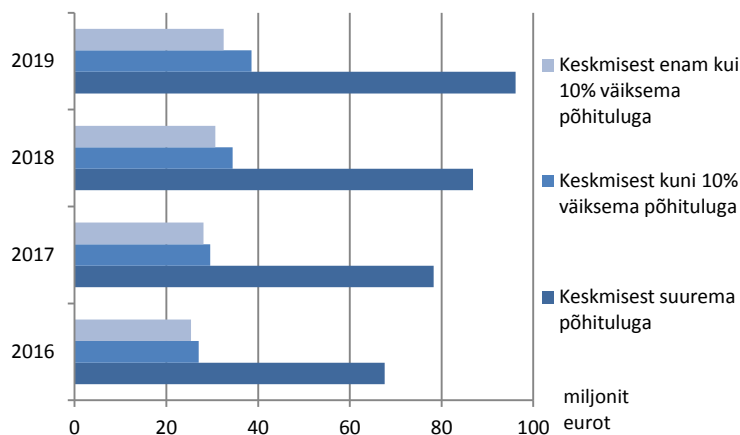


Allikas: Riigikontroll saldoandmike alusel

Põhitegevuse tulem — põhitegevuse tulude ja kulude vahe.

49. Omavahenditest tehtud investeeringute osakaal oli suurema põhituluga omavalitsustes aastatel 2008–2015 keskmiselt kolm korda suurem kui ülejäänud omavalitsustes. Rahastamisega sarnasel viisil jätkates ei suurene keskmisest väiksema tuluga omavalitsuste investeerimisvõimekus (põhitegevuse tulem) oluliselt ka lähiaastatel. Võrreldes omavalitsuste **põhitegevuse tulemit** jääb keskmisest suurema põhituluga omavalitsuste investeerimisvõimekus ka ca kolm korda suuremaks (vt joonis 18).

Joonis 18. Omavalitsuste investeerimisvõimekus (põhitegevuse tulem) aastatel 2016–2019



Allikas: Riigikontroll omavalitsuste eelarvestrateegiate 2016–2019 alusel

50. Kui ka edaspidi ei arvestata põhitulude kujundamisel investeerimisvajadusega, võib keskmisest väiksema põhituluga omavalitsuste vara seisukord veelgi halveneda. Investeeringute tegemine ei tohiks toetustest nii palju sõltuda, arvestada tuleb ka seda, et tulevikus Euroopa Liidu toetused vähenevad.

Teadmiseks, et

Riigikohtu 16.03.2010. a üldkoguse otsuse (3-4-1-8-09) järgi tuleb selgelt eristada omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud raha.

Riiklike ülesannete täitmisega seotud kulud

51. Kohalikud omavalitsused täidavad ka riiklike ülesandeid, milleks vajaminev raha tuleb riigieelarves eraldi ette näha. Riiklike ülesannete täitmine ei tohi toimuda omavalitsuslike ülesannete arvelt. Et seda ei

juhtuks, peab olema selge, milline ülesanne on omavalitsuslik ja milline riiklik ning raha nende jaoks peab olema eristatud.

52. Riiklike ülesannete täitmise hüvitamiseks on riigieelarves ette nähtud raha vaid mõne ülesande jaoks: sündide ja surmade registreerimine, toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse maksmine ning tundmatute surnute vedu. Lisaks sellele makstakse osale omavalitsustele riiklike ülesannete täitmise eest raha halduslepingute alusel, näiteks muinsuskaitsealaste kohustuste täitmiseks ja riigigümnaasiumide pidamiseks.

Ülesanded, millel võib olla riiklik iseloom

Teadmiseks, et

mitmed omavalitsused on sunnitud hooldama suurema liikluskoormusega teid ja tänavaid, kui kohaliku kogukonna huvides vaja oleks ja see tekitab lisakulusid.

Tallinna linna läbivaid maanteid käsitletakse linna piires kohalike teedena, mille linn on kohtus vaidlustanud.

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi arvates tuleb kaaluda, kas tänaval on valdavalt transiit- või kohalik liiklus.

Riiklikud ülesanded, mida omavalitsused täidavad vabatahtlikult

Hariduslike erivajadustega (HEV2) õpilased – õpilased, kes oma puude või muu häire tõttu vajavad spetsiifilist õppekorraldust ja ressursimahukaid tugimeetmeid.

53. Riigikontroll on juhtinud korduvalt tähelepanu, et kohalike omavalitsuste ülesandeid ei ole analüüsitud viisil, et selgitada välja kõik riiklikud ülesanded. Arvesse võttes nii Riigikontrolli analüüsi kui ka omavalitsuste küsitlusest selgunud seisukohti, võib riikliku ülesande tunnuseid olla ka muudel omavalitsuste täidetavatel ülesannetel: nt vääртеomenetluste läbiviimine ja muu järelevalve olenevalt valdkonnast (nt ehitusjärelevalve hoone ohutuse üle), keskkonnakaitse (nt jäätmete ringlussevõtu tagamine), riigi omandis olevate reformimata maade hooldus, riiklikele andmekogudele andmete esitamine (nt rahvastikuregistri elukohakanded), tervishoiuteenuste pakkumine, nende teede ja tänavate korrashoid, mida läbib transiitliiklus (nt sadamate), maakonnaliinide bussipeatuste ehitamine ja hooldus. Neid ülesandeid täidetakse seni omavalitsuste üldiste tulude arvelt.

54. Riiklike ülesannete täitmise eest riigilt hüvitise saamiseks on ette tulnud juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused on pidanud riigi vastu ette võtma kuluka ja koormava kohtutee (nt erakoolide tegevuskulude hüvitamise asjas).

55. Lisaks on paljud omavalitsused asunud vabatahtlikult täitma riigi ülesandeid, mille järele on suur vajadus, kuid mida riik ise ei suuda üle Eesti rahuldaval tasemel tagada.

- tervishoiuvaldkonnas, nt toetused pere- ja hambaarstidele, apteekidele, tervishoiuteenused ravikindlustamata inimestele;
- avaliku korra ja julgeoleku valdkonnas, nt abipolitseinike ja vabatahtlike päästekomandode ülalpidamine;
- **hariduslike erivajadustega** laste koolide pidamine. Riik ei taga piisavalt kohti HEV2 lastele, mistõttu on mitmed omavalitsused sunnitud selliseid koole ise pidama. Kuna riik neid kulusid ei hüvitanud, pöördus Tartu linn kohtusse. Viimati leidis kohus (3-15-1672), et Haridus- ja Teadusministeerium peab Tartu linnale hüvitama HEV2 kooli pidamise kulud (perioodi 2012–2015 eest 2,8 miljonit eurot). Kohtuotsusest hoolimata käib riigil sarnane vaidlus Tallinna linnaga kohtus edasi.

56. Analüüsi käigus ei olnud võimalik välja selgitada riiklike ülesannete täitmisega seotud omavalitsuste kulu, sest neid kulusid ei ole Riigikontrollil võimalik muude kulude hulgas eristada. Siiski tõi osa omavalitsusi küsitlusele vastates välja mõnede ülesannete hinnangulise kulu (vt p 75).

57. Riiklike ülesannete kindlakstegemise ja kulude täies ulatuses riigieelarvest hüvitamise kõrval on oluline veel see, et nende ülesannete kulude hüvitamine toimuks ühtsete põhimõtete alusel (nt kulude hüvitamisel tuleks riigil peale personali- ja majandamiskulude arvestada kogu töökohakulu, sh amortisatsiooni).

Vabatahtlikud ülesanded ja nendega seotud kulud

58. Kohalike omavalitsuste ülesandeid pole võimalik ammendavalt üles lugeda, sest omavalitsus võib vabatahtlikult täitmiseks võtta ka muid kohaliku elu küsimusi, mida pole seaduses nimetatud ega ka kellelegi teisele pandud. Vabatahtliku ülesande puhul otsustab omavalitsus, kas, millal ja kuidas ta seda teeb. Seepärast peab omavalitsuste rahastamine arvestama, et neil jätkuks raha ka seaduses nimetatata ülesannete täitmiseks.

59. Riigikontrolli küsitlusele vastates nimetasid omavalitsused kõige enam vabatahtlikke ülesandeid valdkonnas „vaba aeg, kultuur ja religioon“ (vt joonis 19). Eri valdkondades nimetasid omavalitsused järgmisi vabatahtlikke ülesandeid:

- spordi-, huvi- ja kultuuritegevuse ning kirikute ja koguduste toetamine (vaba aeg, kultuur ja religioon);
- ettevõtluse toetamine, turism (majandus);
- peretoetuste jt sotsiaalsetele rühmadele toetuste maksmine (sotsiaalne kaitse).

60. Suure osa vabatahtlikest ülesannetest hõlmab mitmesuguste toetuste maksmine. Enamlevinud toetused on järgmised: sünnitoetus, ranitsatoetus, eakate toetused (nt pensionitoetus), mis ei sõltu inimese sissetulekust, aga nimetati ka kauplusauto toetust, küttepuudetoetust jms.

61. Riigikontrolli küsitlusele vastanud omavalitsused täidavad üldjoontes sarnaseid vabatahtlikke ülesandeid, kuid keskmisest suurema põhituluga omavalitsused täidavad neid ülesandeid keskmiselt rohkem – 9, ülejäänud omavalitsused täidavad keskmiselt 6 vabatahtlikku ülesannet. Ülesannete sisu poolest eristuvad keskmisest suurema põhituluga omavalitsused ülejäänutest, näiteks on neil rohkem avalike suhetega seotud ülesandeid.

Joonis 19. Enim nimetatud vabatahtlikult võetud ülesanded/tegevused (mida suuremas kirjas, seda rohkem nimetatud)



Allikas: Riigikontrolli küsitluse tulemused

62. Võttes eelduseks, et enamik vabatahtlike ülesannetega seotud kulud puudutab valdkonda „vaba aeg, kultuur ja religioon“, moodustab vabatahtlike ülesannete arvestuslik keskmine kulu omavalitsuses vähemalt 13% põhitegevuse kuludest. On ka omavalitsusi, kus vabatahtlike ülesannete kulu nende endi hinnangul on oluliselt suurem. Näiteks hindavad Viimsi vald ja Viljandi linn vabatahtlike ülesannete kuluks keskmiselt ca 25%.

Riigi plaan kohalike omavalitsuste rahastamise muutmiseks

63. Haldusreformi käigus plaanib Vabariigi Valitsus suurendada omavalitsuste tulu aastaks 2020 – üksikisiku tulumaksu osa kasvaks 30 miljonit eurot ja tasandusfond suureneks 25 miljoni euro võrra. Tasandusfondist tasandatakse edaspidi tulusid omavalitsustes, kus on hõreasustust ja vähese elanike arvuga piirkondi; samuti suurendatakse toetust ka omavalitsustele, kus on rohkem lapsi. Samas on tegemata mitmed põhimõttelised otsused, näiteks see, milline on omavalitsuste rahastamine pärast haldusreformi. See puudutab eelkõige seda, kas ja kuidas muuta omavalitsuste peamise tuluallika – üksikisiku tulumaksu – jagamise põhimõtteid ning kas ja kuidas suurendada nende tulude osakaalu, mille üle omavalitsused ise otsustavad.

Üksikisiku tulumaksu jaotuse muudatused

64. Rahandusministeerium on haldusreformi protsessi kestel analüüsinud üksikisiku tulumaksu jaotust puudutavaid alternatiive, mida lühidalt ja lihtsustatult saab kokku võtta järgmiselt.

- **Kehtestada igale omavalitsusele fikseeritud individuaalne tulumaksumäär.** Selle eesmärk on innustada seni tasandusfondist raha saavaid omavalitsusi tegelema rohkem oma tulude suurendamisega, sest arvati, et tasandusfondi raha ei motiveeri neid töökohtade loomise nimel pingutama. Rahandusministeeriumi analüüs näitas aga, et tasandusfondist raha saamine ei vähenda väiksemate tuludega omavalitsuste motivatsiooni tegeleda elanike ja töökohtade säilitamisega, kuid muudatuse tulemusena suureneks oluliselt vahe erinevate tuludega omavalitsuste vahel.
- **Võtta tulumaksu jaotamisel aluseks pensionitulu ja töökohad** (vähendades samas mahu palgakulude osa). See muudaks tulumaksu jaotuse ühtlasemaks, st suurema tööealiste elanike osakaaluga omavalitsuste tulu laekumine väheneks ja suurema pensioniealiste elanike osakaaluga omavalitsuste tulu suureneks. Selle tulemusena jaotatakse ümber ca 23 miljonit eurot aastas, sh väheneks suurema põhituluga omavalitsuste tulumaksu laekumine kuni 12% ja väiksema tuluga omavalitsuste tulumaksu laekumine suureneks kuni 20%. Enim mõjutaks see ääremaid, kus tulumaksu laekumine võib suureneeda kuni poole võrra (nt Peipsiääre vallas). Samas, töökohtade järgi kujuneks ümberjaotatav summa 90–161 miljoni euro suuruseks. Kuna töökohtade järgi ümberjaotatav summa on oluliselt suurem, siis võidaksid sellest muudatusest eelkõige suured keskused.

Teadmiseks, et

omavalitsuste tulude ümberjagamist finantsvõimekuse alusel nimetatakse ka Robin Hoodi meetodiks.

Maailmapanga andmetel on Robin Hoodi rakendatud Rootsis, Taanis, Norras, Šveitsis ja Poolas.

Allikas: maailmapanga veebileht

- **Jagada tulumaksust kogutav tulu ümber omavalitsuste finantsvõimekuse alusel.** Selle eesmärk on ühtlustada tulude jaotumist elaniku kohta. Muudatuse tulemusena jaguneks omavalitsusele laekuv tulumaks kaheks – 40% inimese tulumaksust saaksid omavalitsused kätte nii nagu siiani ning 60% kõikide omavalitsuste rahast jagataks omavalitsuste vahel ümber nii, et elaniku kohta saaksid kõik sama suure summa. Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt ei jääks ühelgi omavalitsusel raha vähemaks, kui arvestada tulumaksu osa suurendamist (30 miljonit eurot) ja ümberjagamist toimiks järk-järgult kaheksa aasta jooksul. Sel juhul kasvaks jätkuvalt ka seni keskmisest suurema tuluga omavalitsuste raha absoluutsummas. Kuid ülejäänud omavalitsuste tulud kasvaksid kiiremini – nad saaksid juurde ca 46 miljonit eurot. Põhitulu omavalitsustes, kus see elaniku kohta on praegu alla keskmise kuni 10%, suureneks 15%, ning nendes omavalitsustes, kus see on praegu alla keskmise rohkem kui 10%, suureneks põhitulu 13%. Näiteks väheneks Viimsi valla ja Narva linna ligi kahekordne põhitulude vahe elaniku kohta kaheksa aastaga ca 1,4-le.

Tasandusfondi jaotuse muudatused

65. Tasandusfondi jagamise osas on plaanis arvestada lastega seotud kulude tegelikku suurus ja seda, et hõreasustuspiirkondade omavalitsustel on suuremad kulud teenuste pakkumisel. Selle tõttu hakkavad sellised omavalitsused aasta-aastalt tasandusfondist rohkem raha saama. See ei kasvata aga samavõrd tulusid neis omavalitsustes, mis asuvad keskustest kaugemal, ääremaal, ega mitmetes maakonnakeskustes, kus ei ole suurel arvul lapsi.

Toetusfondi muudatused

66. Lisaks soovib Rahandusministeerium muuta toetusfondi sihtotstarbelist kasutusotstarvet järk-järgult paindlikumaks. Näiteks võiks osa haridustoetuse rahast jõuda tulevikus omavalitsusteni neile laekuva tulumaksu osa suurendamise kaudu.

Kohalike maksude nimekirja täiendamine

67. Kohalike maksude nimekirja täiendamiseks on kaalutud ettepanekuid, mis on ka varem arutuse all olnud, nagu müügimaks ja turismimaks, kuid ka uusi, näiteks maa sihtotstarbe muutmise tasu. Suurima põhimõttelise muudatusena on kõne all maamaksu muutmine kohalikuks maksuks, kuigi selline otsus iseenesest omavalitsuste rahalist seisut ei muudaks, sest maamaks laekub praegugi omavalitsuste eelarvesse. Kohaliku maksuna oleks omavalitsustel küll suurem otsustusvabadus soodustuste andmisel, kuid olulise rahalise mõju tooks kaasa see, kui läbi viidaks aastaid edasi lükatud maade hindamine.

Kohalike omavalitsuste küsitluse tulemused

68. Uuringu koostamise käigus saatis Riigikontroll kõigile kohalikele omavalitsustele küsimustiku, milles küsis omavalitsuste arvamust rahastamise kohta – millised riigi otsused on neid kõige enam mõjutanud, kuidas omavalitsuste arvates tuleks tulude jaotust muuta ja millised peaksid olema raha kasutamise reeglid (vt lisa 1). Samuti küsiti omavalitsustelt, mis ülesannete jaoks neil raha kulub ja kui palju. Küsimustikule vastasid kõik 213 omavalitsust. Järgmisena on Riigikontroll esitanud kokkuvõtte omavalitsuste peamistest seisukohtadest ja arvamustest ning toonud omavalitsuste vastuste pinnalt välja mõned järeldused.

Läbirääkimised oma- valitsuste rahastamise üle

69. Enamik küsimusele vastanud omavalitsustest märkis, et nad ei ole rahul läbirääkimistega, mida riigi ja omavalitsuste esindajad peavad omavalitsuste rahastamise üle. Kuigi selliseid läbirääkimisi on peetud paralleelselt riigieelarve eelnõu koostamisega juba aastakümneid, ei ole seda võimalust kokkulepeteks ega rahastamise ettearvatavuse suurendamiseks hästi ära kasutatud. Omavalitsused leiavad, et iga-aastased läbirääkimised on jäänud formaalseks ning riik on teinud otsused pigem jõupositsioonilt. Probleemina toodi veel välja, et Vabariigi Valitsuse poolt on läbirääkimistel esindajad, kellel puudub otsustusõigus ja volitus lahendusi pakkuda, kes kuulavad omavalitsusliitude tõstatatud probleemid vaid ära. Kuigi riigieelarve seadusesse on läbirääkimiste eesmärk ja läbiräägitavad teemad kirja pandud, ei ole see osapooltel aidanud jõuda konsensuslikumale tulemusele. Oma suhtumise näitamiseks ei ole omavalitsuste esindajad 2010., 2012., 2013. ja 2015. aasta läbirääkimiste protokolli allkirjastanud.

70. Küsimustikule vastates tegid omavalitsused mitmeid ettepanekuid, kuidas toimida, kui läbirääkimiste käigus jääb kokkulepe riigiga saavutamata. Näiteks tuleks kaasata kolmas osapool (analoogselt kollektiivse töötüli lahendamise) ja kui kokkulepet ka siis ei saavutata, jätkuks kehtiv rahastamine. Omavalitsuste arvates motiveeriks see osapooli rohkem panustama läbirääkimiste sisusse ja esitama realistlikumaid nõudmisi. Läbirääkimised võiks jagada etappidesse: ettevalmistav osa, kus töötavad spetsialistid, ja otsustav osa, kus ministrid võtavad vastu otsused. Samuti leiti, et läbirääkimised peaksid olema jätkuläbirääkimised – uuel aastal tuleks alustada läbirääkimistega sealt, kus need eelmisel aastal lõppesid. Ka pakuti, et erimeelsuste lahendamine võiks jääda Riigikogu otsustada.

Rahastamise ootamatu muutmine

71. Omavalitsused leiavad, et jättes kõrvale majanduskriisist tingitud omavalitsuste tulude kärped 2009. aastal, on kõige ettearvamatum olnud hariduse rahastamine, kus aastate jooksul ei ole erinevate muudatustega kohanemiseks neile aega antud (nt lasteaiaõpetaja palgatoetuse kaotamine; segadus tugispetsialistide rahastamisega toetusfondist; investeeringukomponendi kaotamine). Samuti tuli omavalitsustele ootamatult see, kui 2009. aastal seoti kohalike teede hoiu rahastamine lahti kütuseaktsiisi laekumisest.

Lisaraha vajavad valdkonnad

Teadmiseks, et

141 omavalitsust nimetas summa, palju nad raha juurde soovivad:

- keskmisest suurema põhituluga omavalitsused 119 miljonit;
- keskmisest kuni 10% väiksema põhituluga 89 miljonit;
- keskmisest rohkem kui 10% väiksema tuluga 71 miljonit eurot.

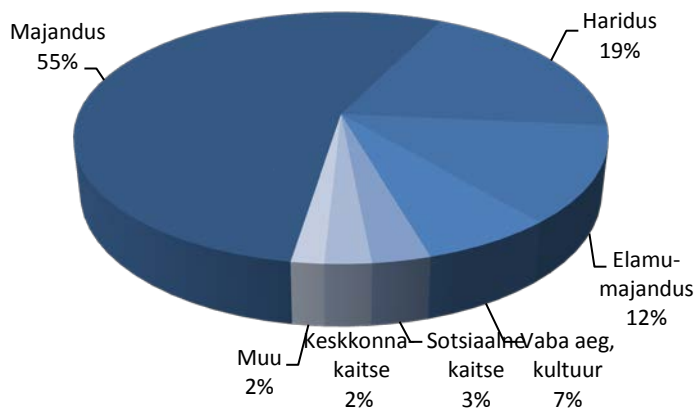
Kõige enam sooviti raha juurde järgmistes valdkondades:

- majandusvaldkonda 152 miljonit;
- haridusvaldkonda 53 miljonit;
- elamumajandusse 34 miljonit;
- vaba aja valdkonda 19 miljonit eurot.

72. Riigikontroll lasi omavalitsustel hinnata, kui palju peaks eri valdkondades raha rohkem olema. Kaks kolmandikku omavalitsustest vastas sellele hinnangulise rahasumma nimetamisega. Selgus, et keskmisest suurema põhituluga omavalitsused soovivad kõige rohkem raha juurde.

73. Kuid olenemata sellest, kas tegemist on keskmisest suuremat või väiksemat tulu saava omavalitsusega, soovivad omavalitsused kõige enam raha juurde majanduse (eelkõige kohalikud teed) ja hariduse valdkonnas (vt joonis 20). Üldistatult võib öelda, et raha on puudu eelkõige valdkondades, mida riik kõige enam toetab, kuid milleks antav raha on seotud kindla kasutusotstarbega. Selline seos võib viidata asjaolule, et sihtotstarbeline toetus võtab omavalitsustelt ära võimaluse oma raha paindlikult kasutada ega motiveeri oma tuludest toetusele lisaks juurde panustama. Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud nii OECD kui ka Riigikontroll oma varasemates auditites.

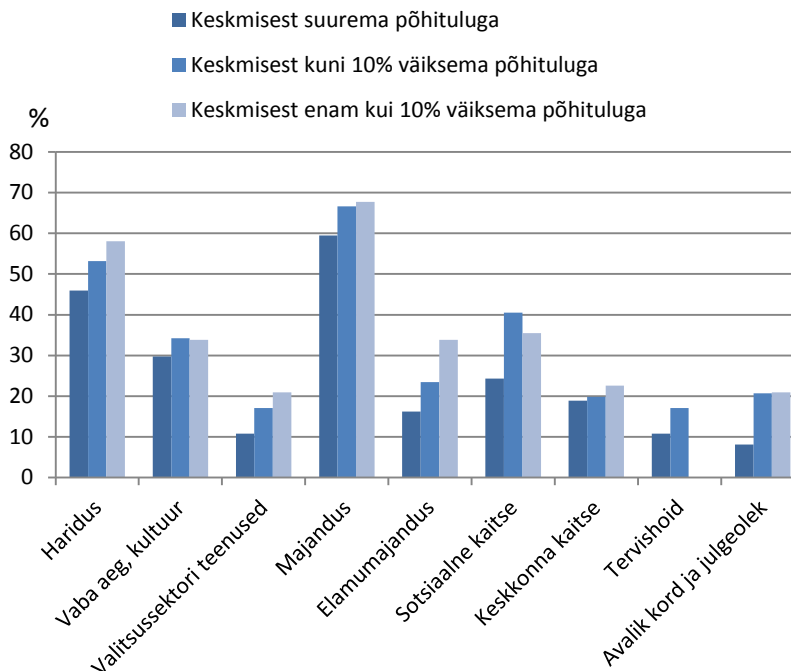
Joonis 20. Omavalitsuste hinnangul enim raha juurde vajavad valdkonnad (aluseks omavalitsuste väljatoodud summad)



Allikas: Riigikontrolli küsitluse tulemused

74. Küsitluse põhjal eristusid keskmisest väiksema põhituluga omavalitsused, kes vajaksid raha juurde ka sotsiaalse kaitse valdkonda (sh puudega inimeste ja eakate hoolekanne), elamumajanduse valdkonda (nt amortiseerunud tänavavalgustus, kalmistute korrashoid), alushariduse valdkonda (sh lasteaiaõpetajate töötasudeks) ning üldiste valitsussektori teenuste valdkonda (vt joonis 21). Nende omavalitsuste hinnangul vajaksid nad neis valdkondades juurde vähemalt 53 miljonit eurot.

Joonis 21. Valdkonnad, mis omavalitsuste arvates vajavad lisaraha (osakaal vastava põhituluga omavalitsustest)



Allikas: Riigikontrolli küsitluse tulemused

75. Osa omavalitsusi (ca 30 KOVi) tõi välja kulused, mida nad teevad oma arvates riiklike ülesannete täitmiseks, kuid mida riik neile ei hüvita – ca 47 miljoni ulatuses – näiteks vääртеomenetluste läbiviimiseks, riiklikesse registritesse andmete esitamiseks, reformimata ja riigi omandis

oleva maa hooldamiseks ning nende teede ja tänavate korrashoiuks, mida läbib transiitliiklus (nt sadamatest).

Vabatahtlikud ülesanded

76. Vabatahtlike ülesannete puhul tuli välja, et keskmisest suurema põhituluga omavalitsused kulutavad vabatahtlikele ülesannetele elaniku kohta keskmiselt ca kaks korda rohkem kui ülejäänud omavalitsused. Kui kõrvutada summat, mida suurema põhituluga omavalitsuste hinnangul vajatakse juurde, et täita kohustuslikke ülesandeid, selle rahasummaga, mida nad arvestuslikult keskmiselt kulutavad vabatahtlike ülesannete täitmisele, selgub, et viimane kataks ära enamiku rahavajaduse (vt ka p 62).

77. Riigikontroll palus omavalitsustel avaldada arvamust kolme Rahandusministeeriumi analüüsitud võimaluse kohta, kuidas üksikisiku tulumaksu omavalitsuste vahel ümber jagada. Omavalitsuste arvamused jagunesid järgmiselt:

- tulumaksumäära eristamine piirkonniti – toetas 69%;
- tulumaksu jagamine töö- ja elukoha omavalitsuse vahel – toetas 12%;
- tulumaksu jagamine mitme elukoha omavalitsuse vahel – toetas 10%.

Üksikisiku tulumaksu jagamine

78. Omavalitsused, kes toetavad erisuste kehtestamist piirkonniti, leiavad, et enam peaks raha saama väiksema keskmise palga ja väiksema elanike arvuga omavalitsused, ääremaad ja väikesaartega omavalitsused, arvestada tuleks omavalitsuse kaugust suuremast keskusest. Need, kes sellist erisust ei toeta, on põhjenduseks toonud selle, et erisuste üle on keeruline arvestust pidada ja omavalitsusi koheldaks ebavõrdselt.

79. Üksikisiku tulumaksu jaotamisel oli mõnel omavalitsusel ka muid ideid. Näiteks võiks osa tulumaksuraha jagada omavalitsuste vahel solidaarselt, samuti peaks riik omavalitsustega jagama tulumaksu, mida saadakse pensionidelt, vara võõrandamisest, mitteresidentidelt, ning tulumaksu laekumist tuleks muuta vastavalt inimese elukoha muutmisele sagedamini kui kord aastas.

Tasandusfondi jaotumine

80. Olenemata tasandusfondist raha saamisest, on enam kui pooled omavalitsused (65%) seisukohal, et tasandusfondist raha jaotamist tuleb muuta. Eelkõige sooviti, et tasandusfond arvestaks ääremaaliste omavalitsuste ning tegeliku kuluvajadusega ning raha ei vähendataks, kui omavalitsusele mõnel aastal rohkem tulumaksu laekub.

Tulubaasi laiendamine

81. Lisaks soovivad omavalitsused, et täiendavalt laekuks omavalitsustele raha ka dividendituludelt ja ettevõtte tulumaksult. Samuti soovitakse, et omavalitsustele laekuks lisaks riigilõive (nt perekonnaseisutoimingutelt).

Maamaksu muutmine

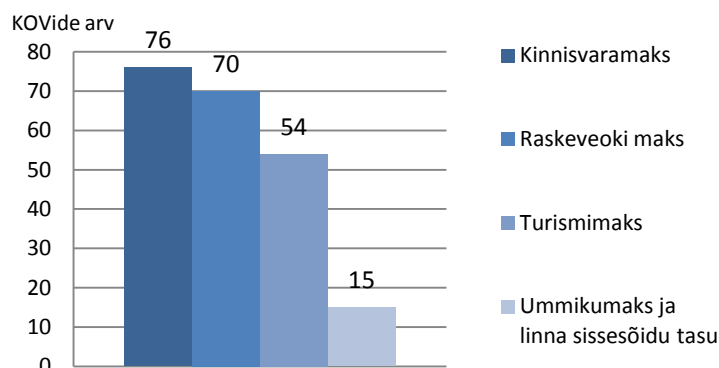
82. Omavalitsustele laekuva maamaksu põhimõtete muutmise asjus jagunevad omavalitsuste arvamused kaheks – ca pooled omavalitsused muudaksid selle kohalikuks maksuks ja asendaksid elamumaale ettenähtud riiklikud soodustused kohalikega. Kolmandik omavalitsusi sooviks riiklikud looduskaitsealised soodustused asendada kohalike soodustustega, kaks kolmandikku on sellele vastu. Mõeldes arvatavasti oma elanike maksukoormuse tõusu peale, ei poolda enam kui pooled

Kohalike maksude nimekirja täiendamine

omavalitsused maa maksustamist turuhinna alusel, seda soovivad vähem kui kolmandik omavalitsusi.

83. Küsitluse kohaselt on ca kolmandik omavalitsusi seisukohal, et täiendavat tulu võiks saada kohalikest maksudest. Enim eelistatakse kinnisvaramaksu (osa sooviks seda maamaksuga koos), raskeveokimaksu, turismimaksu ning vähesed ummiku- ja linna sissesõidutasu (vt joonis 22). Üksikud omavalitsused sooviksid ka müügitaksu. Kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitude arvates oleks suurima mõjuga kohalik tulumaks (üksikisiku tulumaks oleks jagatud kaheks), mis annaks omavalitsustele õiguse kehtestada riigi etteantud piirides kohalik tulumaksu määr ise.

Joonis 22. Omavalitsuste enim soovitud uued kohalikud maksud



Allikas: Riigikontrolli küsitluse tulemused

Toetusfondi toetuste sihtotstarbe kaotamine

84. Vastustest selgus, et toetusfondi ümberkorraldamist ja selle raha jagamist omavalitsustele laekuva tulumaksu osa ning tasandusfondi suurendamise kaudu, toetas 41% omavalitsusi, sest see muudatus vähendaks nende arvates halduskoormust ja suurendaks omavalitsuse võimalust ise otsustada. Vastajate hulgas oli rohkem selliseid, kes muudatust ei toetanud (59%), kartes raha vähenemist. Tallinna linna arvates ei tohiks sellist muudatust teha senikaua, kuni ei ole selge, kas omavalitsustele makstav raha katab ära ülesannete täitmiseks vajaliku kulu.

85. Käsitledes eraldi ainult haridustoetust, pooldab toetuste sihtotstarbe ära kaotamist siiski üle poolte (62%) omavalitsustest.

Juhtumipõhised toetused ja nn katuseraha

Teadmiseks, et

üks vald tõi näiteks, et koolipiimatoetus on aastas 400 eurot, kuid sellega kaasnev aruandlus on 34 lehel.

86. Juhtumipõhiste toetuste suurima probleemina tõid omavalitsused välja, et riigiasutustelt toetuste taotlemine ja aruandlus tekitab täiendavat halduskoormust, on sageli väga detailne ja mahukas. Kui toetustel ei oleks sihtotstarvet, siis 19% vastajaist jätkaks nende kasutamist mõnes teises valdkonnas. Kuigi osa omavalitsusi tõi küsitluses esile, et nn katuseraha jagamisel on ette tulnud, et raha antakse tegevusteks, mis ei ole kooskõlas omavalitsuse arenguvajadustega või see toob kaasa ettenägematu kulu (milleks on tulnud nt lisaraha leida reservfondist), ei näinud enamik omavalitsusi katuseraha jagamises probleeme.

Kaupade ja teenuste tulude suurendamine

87. Kaupade ja teenuste müügitulude suurendamise võimalusi enamik omavalitsusi ei näe, sest madala elatustaseme tõttu ei saa nad teenuste hinda tõsta. Väiksem osa omavalitsustest (41%) aga soovib iseteenitavaid tulusid suurendada, näiteks elamuarenduselt ja ettevõtluse valdkonnas.

Kokkuvõtteks

88. Võttes kokku omavalitsuste küsitluse tulemused, selgub, et omavalitsused soovivad oma ülesannete täitmiseks juurde saada kokku 278 miljonit eurot. Kas kõigi omavalitsuste kõik soovid on põhjendatud, ei ole võimalik öelda, sest omavalitsuse ülesannete täitmise kohta ei ole mõõdetavaid standardeid. Ülesannete täitmise tase sõltub ka riigi üldisest majanduslikust olukorrast. Omavalitsustega saab aga nõustuda selles osas, mis puudutab riiklike ülesannete täitmise hüvitamist. Võrreldes omavalitsuste soove neile laekuva üksikisiku tulumaksuga, tähendaks see tulumaksuosa kasvu 3,7% võrra – see on 15,3%-ni senise 11,6% asemel. Kuid see tooks kaasa ka selle, et lõhe omavalitsuste rahaliste võimaluste vahel suureneks veelgi. Kuid lõhet oleks vaja hoopis vähendada. Arvestuslikult kuluks selleks, et allpool keskmist olevad omavalitsused keskmisele tasemele tõsta, 47 miljonit eurot. See on tegelikult suurusjärg, mille võrra on riik juba plaaninud omavalitsuste tulusid suurendada, küsimus on ainult valikutes, kuidas seda raha omavalitsuste vahel jagada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk on anda infot, kuidas kohalike omavalitsuste praeguse rahastamise korralduse juures omavalitsuste tulud jagunevad ja milliseid kulutusi omavalitsused teevad. Samuti uuriti omavalitsustelt nende arvamust ja ootusi rahastamise korralduse muutmise kohta. Ülevaatest saadav teave võib olla toeks haldusreformi elluviimisel ja valikute tegemisel kohaliku omavalitsuse rahastamise ümberkorraldamiseks.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll analüüsis ning võrdles omavalitsuste (konsolideerimata) finantsinfot alates 2008. aastast. Tulude analüüsi aluseks olid enamasti andmed, mille omavalitsused on esitanud perioodil 2008–2015 saldoandmike infosüsteemi, Maksu- ja Tolliameti maksulaekumise statistika, Vabariigi Valitsuse kinnitatud tasandus- ja toetusfondi jaotused, elanike arvud rahvastikuregistri andmetel (2016. a kõiki finantsandmeid ei olnud veel ka ülevaate lisatoimingute tegemise ajaks – 2017. a alguses – avalikustatud). Põhitulude jaotuse saamiseks elaniku kohta liideti omavahel 2013–2015. aasta iga omavalitsuse põhitulud (üksikisiku tulumaks, maamaks, keskkonnatasud, tasandusfond) ning jagati vastava aasta alguse seisuga elanike arvuga, mille alusel leiti omavalitsuste keskmine. Uue haldusterritoriaalse reformi tulemusel moodustuvate omavalitsuste põhitulu jaotusel elaniku kohta lähtuti samast eelpool kirjeldatud põhimõttest, kuid perioodiks võeti 2014., 2015. ja 2016. aasta andmed, sh 2016. aasta kohta võeti analüüsi tegemise ajaks avalikustatud 11 kuu andmed ning elanike arv 01.01.2017. aasta seisuga. Samuti analüüsiti õigusakte jm dokumente, Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitude eelarveläbirääkimiste protokolle, tasandus- ja toetusfondi jaotust perioodil 2008–2016. Rahandusministeeriumilt ja teistelt ministeeriumidelt küsiti koostatud finantsanalüüsi jm dokumente, andmeid omavalitsustele antud juhtumipõhiste toetuste kohta perioodil 2013–2015 ning maa maksustamishinnaga seotud infot Maa-ametist. Kulude analüüsi aluseks olid saldoandmike infosüsteemi andmed perioodil 2008–2015, eelarve täitmise aruandeid ning omavalitsuste eelarvestrateegiad perioodil 2016–2019. Lisaks uuris Riigikontroll, millised on riigi plaanid omavalitsuste rahastamise muutmiseks. Selleks intervjuueriti Rahandusministeeriumi ametnikke ning tutvuti dokumentidega.

Ülevaate koostamise käigus korraldati omavalitsuste esindajatega fookusrühma arutelu, intervjuueriti kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitude esindajaid ning korraldati küsitlus kõigi omavalitsuste seas (küsitlusele vastasid kõik 213 KOVi). Kohalike omavalitsuste küsitluse eesmärk oli välja selgitada seisukohad omavalitsuste rahastamise kohta, millised riigi otsused on neid kõige enam mõjutanud ja milliste muudatuste tegemist omavalitsused ootavad. Samuti uuriti, milliseid ülesandeid lisaks kohustuslikele ülesannetele omavalitsused täidavad, kui palju raha neil selle peale kulub ning milliste ülesannete täitmiseks neil endi arvates raha napib. Seda infot küsiti üldiste finantsarvestuse valdkondade kaupa (COFOG). Küsitluses oli nii etteantud vastusevariantidega kui ka lahtiseid küsimusi, kus omavalitsused said oma arvamust väljendada. Uuriti ka omavalitsuste arvamust rahastamise ümberkorraldamist puudutavate nende plaanide kohta, mis riigil küsitluse läbiviimise ajaks teada olid. Küsitluse (vt lisa 1) tulemuste esitamisel on aluseks võetud konkreetsele küsimusele vastanud omavalitsuste arv. Lisaks kasutati ülevaate koostamisel andmeid, mis Riigikontroll kogus omavalitsuste ja nende ühingute valduses olevate hoonete seisukorra, rahavajaduse jms kohta 2016. aastal, kui koostas „Ülevaadet omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest“. Käesolevas ülevaates arvestatakse vaid omavalitsustele kuuluvate hoonetega.

Ülevaate lõpetamise aeg:

Ülevaate põhilised toimingud lõpetati 2016. aasta novembris. 2017. aasta alguses tehti mõningaid lisatoiminguid (sh selgitati rahastamise muutmise seotud riigi plaane, analüüsiti haldusterritoriaalse reformi tulemusel moodustuvate omavalitsuste põhitulu jms).

Meeskond:

Audiitorid Anneliis Arm, Elin Vako, Ines Vali, auditijuht Karin Rajapu.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/17/50084/11.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid omavalitsuste rahastamise valdkonnas

29.04.2011 – Tulude vähenemise mõjud valdade ja linnade tegevusele perioodil 2009–2010

20.04.2010 – Valdade ja linnade tuludes ja kuludes ning finantsseisus 2009. aastal toimunud muutuste analüüs

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Kohalike omavalitsuste ettepanekud ja väljatoodud probleemid omavalitsuste rahastamise kohta omavalitsuste küsitluse alusel

Läbirääkimised KOVide rahastamise üle (vastas 173 KOVi)		
Probleem	Jah / Arvamus puudub	Ei
Rahulolu riigi ja omavalitsuste vaheliste läbirääkimiste viisi/tulemustega	8% / 9%	83%
Ettepanekud üksikisiku tulumaksu ümberjagamiseks (vastas 208 KOVi)		
Ettepanek	Jah / Pigem jah	Ei / Pigem ei
Tulumaksumäära eristamine piirkonniti	69%	31%
Tulumaksu jagamine töö- ja elukoha omavalitsuse vahel	12%	88%
Tulumaksu jagamine mitme elukoha omavalitsuse vahel	10%	90%
Ettepanek tasandusfondi jaotuspõhimõtete muutmiseks (vastas 199 KOVi)		
Ettepanek	Jah	Ei
Tasandusfondi jaotuspõhimõtete muutmine	65%	35%
Ettepanekud maamaksu muutmiseks (vastas 102–173 KOVi)		
Ettepanek	Jah / Pigem jah	Ei / Pigem ei
Muuta maamaksu arvestamise põhimõtteid (vastas 102)	51%	49%
Maamaks kohalikuks maksuks (vastas 173)	49%	51%
Kohalikud elamumaa maksusoodustused riiklike asemel (167 vastas)	49%	51%
Kohalikud looduskaitsealade maksusoodustused riiklike asemel (vastas 161)	35%	65%
Maksu arvestamine turuhinna alusel (vastas 168)	38%	62%
Ettepanekud kohalike maksude laiendamiseks (vastas 70–176 KOVi)		
Ettepanek	Jah / Pigem jah	Ei / Pigem ei
Laiendada kohalike maksude võimalusi (vastas 70)	36%	57%
Turismimaks (vastas 172)	31%	69%
Kinnisvaramaks (vastas 176)	44%	56%
Raskeveoki maks (vastas 171)	41%	59%
Linna sissesõidutasu (vastas 165)	7%	93%
Ummikumaks (vastas 163)	2%	98%
Ettepanek kaupade ja teenuste müügi tulu suurendamiseks (vastas 161 KOVi)		
Ettepanek	Jah / Pigem jah	Ei / Pigem ei
Kaupade ja teenuste müük, lõivud jne suurendamise võimalused	41%	59%
Ettepanekud toetusfondi jaotuspõhimõtete muutmiseks (vastas 180-194 KOVi)		
Ettepanek	Jah / Pigem jah	Ei / Pigem ei
Sihtotstarbeliste toetuste integreerimine KOVi tulubaasi (tulumaksu ning tasandusfondi kaudu) (180 vastas),	41%	59%

▪ sh haridustoetuse integreerimine KOVi tulubaasi (194 vastas)	62%	38%
Riigi antud juhtumipõhised toetused (vastab 119 KOVi)		
Probleem	Jah / pigem jah	Ei / Pigem ei
Riigiasutustelt saadud toetusega on seotud liigne bürokraatia (taotlemisel/saamisel, kasutamisel või aruandluses)	52%	26%
Kui toetus oleks mittesihotstarbeline, selle kasutamine mõnes teises valdkonnas	19%	54%
Regionaalsed investeeringutoetused nn katuseraha (vastab 202 KOVi)		
Probleem	Jah	Ei
▪ toetus pole seotud KOVi eelarvestrateegiaga/eelarvega	15%	77%
▪ toetusega kaasneb KOVi eelarvesse planeerimata lisakulu	19%	76%
▪ aruandlusega seotud probleemid	6%	87%