

Eesti Vabariigi Siseministeeriumi ja Taani Kuningriigi Siseministeeriumi  
kohaliku omavalitsuse arendamise programm Eestis

Local Government Administration Programme Estonia

Projekt

# Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine

Calculation of Costs on Local Government Mandatory Tasks

LÕPPARUANNE

FINAL REPORT

Eesti Regionaalarengu Sihtasutus

Taani Kommuunide Liit

Tallinn, 2000

Koostaja: Finn Lauritsen

Toimetaja: Krista Kampus

Projektijuhid: Krista Kampus (Eesti Vabariigi Siseministeerium), Finn Lauritsen (Taani Kommuunide Liit)

Eesti eksperdid: Jaanus Rajamets, Sulev Liivik, Peeter Albi, Veiko Tammearu

Taani eksperdid: Kenneth Kristensen, Jesper Steffensen

Tõlkijad: Krista Kampus, Evi-Mai Võrk, Sulev Liivik, Jaanus Rajamets

Kujundus: Loodusemees

**Eriline tänu projektis osalenud pilootomavalitsustele:**

Jõgeva linn, Jõgeva vald, Jõhvi linn, Kohtla-Järve linn, Kiviõli linn, Mooste vald, Pärnu linn, Pihtla vald, Rapla vald, Sindi linn, Sonda vald, Suure-Jaani vald, Tartu linn, Tõlliste vald, Vinni vald, Võru linn, Väike-Maarja vald.

# Sisukord

|   |           |
|---|-----------|
| SISSEJUHATUS .....  | 4         |
| 1. METOODIKA .....  | 5         |
| 1.1 Konsultatsioonid huvitatud osapooltega ja uuringu tegevuste kooskõlastamine .....                 | 5         |
| 1.2 Ülevaade kohalike omavalitsuste kogukuludest ja -tuludest .....                                   | 5         |
| 1.3 Kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete analüüs .....                                      | 5         |
| 1.4 Kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondade valimine .....   | 6         |
| 1.5 Piloatomavalitsusüksuste valimine .....   | 7         |
| 1.6 Küsimustiku väljatöötamine .....  | 7         |
| 1.7 Kohustuslike ülesannete täitmiseks minimaalsete vajalike kulude väljaselgitamine .....            | 8         |
| 1.8 Valdkondade tulude väljaselgitamine (nii praegused kui potentsiaalsed tulud) .....                | 9         |
| 1.9 Praeguste kohustuslike ülesannete puhaskulude ekstrapoleerimine .....                             | 9         |
| 1.10 Valdkondade puhaskulude ja laenude tagasimaksete ekstrapoleerimine .....                         | 10        |
| 1.11 Üldiste kogutulude ja potentsiaalsete tulude ekstrapoleerimine .....                             | 11        |
| 2. KÜSIMUSTIKU ANALÜÜSI TULEMUSED .....   | 12        |
| 2.1 Kohustuslike ülesannete täitmiseks vajalike praeguste puhaskulude vajaduse väljaselgitamine ..... | 12        |
| 2.2 Kapitali ja investeringute puhaskulu .....  | 13        |
| 2.3 Kohustuslike kulutuste puhaskulude hindamine .....  | 14        |
| 2.4 Laenude tagasimaksed .....  | 14        |
| 2.5 Üldised tulud .....   | 14        |
| 2.6 Tulude puudujäägi arvutamine .....  | 15        |
| 2.7 Tulude puudujäägi juhtimine .....   | 15        |
| 2.8 Järeldused ja soovitusel .....  | 15        |
| 3. ETTEPANEKUD TOETUS- JA TASANDAMISSÜSTEEMI ARENDAMISEKS .....                                       | 18        |
| 3.1 Tasandamissüsteemi olemus ja vajadus tasandamissüsteemi järele .....                              | 18        |
| 3.2 Kuluvajaduste tasandamissüsteemi väljatöötamine .....   | 18        |
| 3.3 Kriteeriumide kehtestamise põhimõtted .....   | 19        |
| 3.4 Ülevaade teiste riikide kogemustest .....   | 20        |
| 3.5 Järeldused .....  | 20        |
| 3.6 Muud süsteemi väljaarendamisega seotud probleemid .....   | 22        |
| 4. UUTE ÜLESANNETE MAKSUMUSE ARVESTAMISE NING HÜVITAMISE PÕHIMÕTTED .....                             | 24        |
| 4.1 Sissejuhatus .....  | 24        |
| 4.2 Üldprintsüübid .....  | 24        |
| 4.3 Uue seadusandluse kehtestamisega seonduvate kulude arvutamise eesmärgid .....                     | 25        |
| 4.4 Hüvitamise kord .....   | 28        |
| 4.5 Hüvituse väljatöötamise meetodika .....   | 29        |
| 4.6 Erinevate riikide kogemused .....   | 31        |
| 5. UUE SEADUSANDLUSE RAKENDAMISE MAKSUMUSE ARVESTAMINE<br>TAANI NÄITEL .....                          | 32        |
| <b>Lisad</b> .....  | <b>45</b> |
| LISA 1. KÜSIMUSTIKU JUHEND JA VORMID KOHALIKU OMAVALITSUSE KULUDE JA TULUDE<br>KOHTA .....            | 47        |
| 1. Uuringu eesmärk .....  | 47        |
| 2. Kulude uurimise meetodika .....  | 49        |
| 3. Tegevusvaldkondade ja nende alajaotuste kulud ning tulud .....                                     | 50        |
| 4. Kohustuslikud ja vabatahtlikud ülesanded .....   | 50        |
| 5. Laenumaksed ja üldine finantseerimine .....  | 50        |
| 6. Kommentaarid küsimustiku vormide alapunktide kohta .....   | 52        |

---

## Sissejuhatus

---

Projekt “Kohaliku omavalitsuse ülesannete maksumuse hindamine” teostati Eesti Siseministeeriumi ja Taani Siseministeeriumi vahel 1999–2001 a. sõlmitud kohaliku omavalitsuse arendamise alase koostööprogrammi raames ajavahemikus 01.10.1999–30.11.2000.

Uuringu eesmärgiks oli kokku koondada informatsioon kohalike omavalitsuste ülesannete maksumuse (sh minimaalse maksumuse) osas ning tekitada antud valdkonna süsteemsem ja põhjalikum käsitus.

Käesolev aruanne sisaldab uuringu tulemusi ja tulemuste põhjal kujundatud järeldusi ning välja pakutud soovitusi.

---

# 1. Metoodika

---

Kohaliku omavalitsuse ülesannete minimaalse maksumuse analüüs peab kõige pealt välja selgitama praeguste kohustuslike ülesannete maksumuse erinevate valdkondades. Oluline on, lähtuvalt kehtivast seadusandlusest ja teenuse minimaalsetest standarditest, välja selgitada teenuste minimaalne maksumus.

Lisaks eelpool mainitule peaks käesolev ülevaade hindama kohalike omavalitsuste praegust ja potentsiaalset tulubaasi ning kohaliku omavalitsuse sektori üldist finantseerimisvajadust.

Uuringu metoodika põhineb Euroopa Liidu "Public Development Programme" kogemustel, millele on lisatud käesoleva projekti käigus läbi viidud kaks uuringut. Samuti on käesolevas töös kasutatud Lätis läbi viidud sarnase projekti kogemusi.

Uuringu läbiviimiseks algandmete kogumine toimus intervjuude käigus, kus küsitleti ministereeriumide ametnike, omavalitsusliitude esindajaid ja kohalikke erialaeksperte. Samuti olid olulisteks andmeallikateks projekti pilootomavalitsusüksustelt tagasi saadud küsimustikud ja projekti kaasatud omavalitsusüksuste juhtide ja spetsialistidega läbi viidud intervjuud.

## 1.1 Konsultatsioonid huvitatud osapooltega ja uuringu tegevuste kooskõlastamine

Projekti läbiviimiseks moodustati töögrupp, kus olid esindatud eksperdid allpool nimetatud institutsioonidest:

- ◆ Siseministeerium;
- ◆ Rahandusministeerium;
- ◆ Eesti Omavalitsusliitude Ühendus;
- ◆ Eesti Linnade Liit;
- ◆ Raplamaa Omavalitsuste Liit;
- ◆ Viljandimaa Omavalitsuste Liit;
- ◆ Tallinna Tehnikaülikool.

Jaanuaris 2000 toimunud esimesel töögrupi koosolekul arutati uuringu eesmärki ja küsimustiku metoodikat ning Taani konsultant sai mitmeid

soovitusi projekti tegevuse korraldamiseks.

Projekti kaasati Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi spetsialistid ning kohalikud erialaekspertid, et tagada projekti vastavus kohalikele tingimustele ning kindlustada projektile pikaajaline toetus.

Ministeeriumi spetsialistide ja kohalike eriala ekspertide ülesandeks oli kokku koondada, üldistada ja tõlkida erinevatelt institutsioonidelt saadud statistilisi andmed ning teha nende andmete põhjal arvutusi, pakkuda välja analüüsi indikaatoreid ja osaleda küsimustiku väljatöötamisel. Samuti eeldati projekti kaasatud ekspertidelt/spetsialistidelt projekti pilootomavalitsusüksuste nõustamist küsimustiku täitmisel ja osalemist küsimustiku analüüsis ning käesoleva uuringu tulemuste väljaselgitamises.

## 1.2 Ülevaade kohalike omavalitsuste kogukuludest ja -tuludest

Uuringu lähtekohaks on koostada ülevaade kohalike omavalitsuste kõikidest kuludest ja ka tuludest, et analüüsida kulude ja tulude struktuuri ning eelarvete täitmise võimalikku ülejääki või puudujääki.

Uuringu läbiviimise ajal polnud veel valminud kohalike omavalitsuste 1999. aasta eelarvete täitmise konsolideeritud aastaaruanne, sest 1998. aastal muudeti aruandlussüsteemi, mis põhjustas mitmeid tehnilisi probleeme. Seetõttu polnud võimalik saada üleriigiliselt kokku koondatud andmeid kohalike eelarvete täitmise kohta.

## 1.3 Kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete analüüs

Kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete analüüsimisel lähtuti esmajärjekorras kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning erinevaid valdkondi reguleerivatest õigusaktidest ja lisaks analüüsiti veel väljakujunenud praktikat. Analüüs keskendub järgmistele küsimustele.

- ◆ Kas on kehtestatud teenuste üleriigilised miinimumstandardid?
- ◆ Kas kasutatakse rahvusvahelisi standardeid?
- ◆ Missugused on seadustes, teistes õigusaktides või muudes siduvates kokkulepetes fikseeritud kohustuslikud nõudmised teenuste miinimumstandarditele? Kas need on piisavalt detailsed?
- ◆ Kas on võimalik keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelistel läbirääkimistel kokku leppida teenuste nõutavas tasemes?
- ◆ Missugusel määral peaks analüüs toetuma konsultatsioonidele kohalike omavalitsustega?

Eesti ja paljude teiste riikide probleemiks on, et kohalike omavalitsuste ülesanded on seadustes ja teistes õigusaktides suhteliselt ebatäpselt piiritletud ning teenuste üleriigilised miinimum standardid määratakse kindlaks väga harva. Eestis on alustatud standardite välja töötamisega, kuid tulemusi polnud veel võimalik antud uuringus kasutada.

Selleks, et kooskõlastada ja üheselt kokku leppida seadustes ja teistes õigusaktides sätestatud kohalike omavalitsuste kohustuslikud ülesanded ja võimalikud teenuste standardid, põhineb analüüs omavalitsusjuhtide ja -ametnike eksperthinnangul.

Ekspert hinnangu saamiseks paluti piloot-omavalitsusüksustel hinnata, kas valdkondade ja alavaldkondade ülesandeid teostatakse:

- ◆ allpool seadustes sätestatud kohustuslikku taset;
- ◆ ülevalpool seadustes sätestatud kohustuslikku taset;
- ◆ kas täidetakse seadustes mittesätestatud (vabatahtlikke) ülesandeid.

Selleks, et saada adekvaatsem ülevaade kohalike omavalitsuste ülesannete teostamise taseme kohta, paluti pilootomavalitsusüksustel hinnata õigusliku raamistiku selgust erinevates valdkondades.

Taani konsultant palus kohalikel omavalitsustel põhjendada seadusandlikule raamistikule antud hinnangut, mida arutati pilootomavalitsusüksustega peetud nõupidamistel.

Seda informatsiooni kasutati, et hinnata, kas kulude tase on piisav, et täita ülesandeid seadustes sätestatud kohustuslikul tasemel.

## 1.4 Kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondade valimine

Vastavalt projekti kaasatud huvirühmade esindajate ja kohalike ekspertide soovile hõlmab uuring kõiki kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondi. Kahes kõige tähtsamas valdkonnas – **haridus** ja **sotsiaalhoolekanne** on läbi viidud põhjalikum analüüs, kus on käsitletud ka halduskulusid. Antud kahes valdkonnas on valitud need alamvaldkonnad, mis moodustavad valdkonna kogu kuludest kõige suurema osa ning mida finantseeritakse eelkõige maksutuludest või riigieelarvest (mitte aga 100 % osalustasudega).

Üheks peamiste tegevusvaldkondade valimise põhjuseks oli mõne konkreetse valdkonna kulude isoleerimise keerukus. Teise põhjusena võib mainida raamatupidamise ja aruandluse praktika erinevust erinevates omavalitsusüksustes. Kolmandaks põhjuseks oli see, et uuringu üheks eesmärgiks oli välja selgitada kohalike omavalitsuste kogu kulu ja tulu ning kulude finantseerimise vajadus.

Uuring sisaldab kohalike omavalitsuse järgmisi põhi- ja alamvaldkondi:

- ◆ ÜLDVALITSEMINE;
- ◆ KORRA- JA RIIGIKAITSE;
- ◆ HARIDUS JA TEADUS;
  - hariduse haldus;
  - koolieelsed lasteasutused;
  - eralasteaiad;
  - põhikoolid ja gümnaasiumid;
  - õpilastransport;
  - laste spordikoolid;
  - laste muusika- ja kunstikoolid;
  - muud huvialakoolid ja -keskused;
- ◆ KULTUUR JA KUNST;
- ◆ SPORT JA VABAAEG;
- ◆ TERVISHOID;
- ◆ SOTSIAALHOOLEKANNE JA -ABI;
  - sotsiaalhoolekande haldus;
  - eriteenused puuetega inimestele;
  - koduteenused;
  - päevakeskused;
  - tugikodud;
  - üldhooldekodud;

- segatüüpi hoolekandeesused;
- ◆ MAJANDUS JA KOMMUNAALTEENUSED;
- ◆ MUUDEELPOOL MAINIMATA KULUD.

### 1.5 Pilootomavalitsusüksuste valimine

Analüüsiks vajalike andmete kogumiseks ja intervjuude läbiviimiseks valis Eesti Siseministeerium pilootomavalitsusüksused, mis põhines NALAD-i poolt kehtestatud kriteeriumidel.

Pilootomavalitsusüksuste valimisel lähtuti põhimõttest, et analüüsis oleksid esindatud erinevat tüüpi omavalitsusüksused (tüüp (linn/vald), suurus, tulu elaniku kohta, ülesanded). Uuringu valimisse arvatud omavalitsusüksuste kogu rahvaarv moodustab 20 % kogu Eesti elanikkonnast.

Uuringusse kaasati järgmised omavalitsusüksused:

#### 1. Väikesed ja keskmise suurusega vallad.

|                   | Elanike arv    |
|-------------------|----------------|
| Sonda             | 1.330          |
| Pihla             | 1.620          |
| Mooste            | 1.820          |
| Tõlliste          | 2.138          |
| <b>KOKKU</b>      | <b>6.908</b>   |
| <b>KOGU GRUPP</b> | <b>186.408</b> |

#### 2. Suured vallad ja väikelinnad.

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| Suure-Jaani       | 1.406          |
| Rapla             | 3.879          |
| Väike-Maarja      | 4.958          |
| Jõgeva            | 5.788          |
| Vinni             | 6.070          |
| <b>KOKKU</b>      | <b>22.101</b>  |
| <b>KOGU GRUPP</b> | <b>297.407</b> |

#### 3. Keskmise suurusega linnad ja maakonnakeskused.

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| Sindi             | 4.311          |
| Jõgeva            | 6.614          |
| Kiviõli           | 8.447          |
| Jõhvi             | 13.193         |
| Võru              | 15.983         |
| <b>KOKKU</b>      | <b>48.548</b>  |
| <b>KOGU GRUPP</b> | <b>241.067</b> |

#### 4. Suured linnad.

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| Pärnu             | 51.357         |
| Kohtla-Järve      | 51.931         |
| Tartu             | 100.577        |
| <b>KOKKU</b>      | <b>203.865</b> |
| <b>KOGU GRUPP</b> | <b>710.923</b> |

Uuringu hilisemas faasis ekstrapoleeriti erinevate indikaatorite alusel pilootomavalitsusüksuste analüüsi tulemused üleriigilisele tasemele.

Uuringust paluti osa võtma rohkem omavalitsusüksusi, kui eespool toodud nimistus on esitatud. Mitmed väiksemad ja keskmise suurusega vallad loobusid aja- ja inimressursi nappuse tõttu uuringus osalemast. Samuti puudub nimistust Tallinn, sest küsimustike tagastamise tähtajaks polnud Tallinn veel suutnud lõpetada oma 1999. aasta aruande koostamist.

#### 1.6 Küsimustiku väljatöötamine

Analüüsi jaoks töötati välja põhjalik küsimustik. Küsimustikku testiti pilootomavalitsusüksustes, milleks olid Tallinna linn ja Väike-Maarja vald. Enne küsimustiku väljasaatmist töötasid kohalikud erialaekspertid küsimustiku läbi. Eelkonsultatsioonid olid vajalikud, et kontrollida küsimustiku vastavust

kohaliku omavalitsuse eelarve struktuurile, klassifikaatorile, raamatupidamissüsteemile ning välja selgitada andmete kättesaadavus.

Küsimustiku jaoks koostati 4 vormi:

- ◆ Vorm 1 käsitleb andmeid iga valdkonna ja alamvaldkonna kulude ja tulude kohta ning informatsiooni laenude tagasimaksete, üldise finantseerimise kohta. Vorm 1-I on esitatud ka selgitused puhaskulude, kapitali- ja investeringukulude hinnangute kohta.
- ◆ Vorm 2 käsitleb analüüsi aluseks olevaid kohaliku omavalitsuse asutuste indikaatoreid (töötajate, õpilaste arv), hõlmates üldvalitsemise, hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkonna.
- ◆ Vorm 3 käsitleb kõikide valdkondade ülesannete kirjeldust ja hinnangut valdkondi reguleerivatele õigusaktidele.
- ◆ Vorm 4 käsitleb potentsiaalseid lisatuluseid.

Pilootomavalitsusüksustele saadeti koos küsimustiku 4 vormiga ka küsimustiku täitmise põhjalik juhend.

Küsimustik ja küsimustiku täitmise juhend on esitatud lisas.

### 1.7 Kohustuslike ülesannete täitmiseks minimaalsete vajalike kulude väljaselgitamine

Käesolev uuring keskendub nii kohalike omavalitsuste erinevate tegevusvaldkondade kuludele kui ka hinnangulisele kuluvajadusele, osutamaks teenuseid minimaalsel mõistlikul tasemel.

Kuna teenuste standardid on õiguslikult ebaselgelt piiritletud, siis pilootomavalitsusüksuste teenuste maksumuse hinnangud kujunesid peamiseks eelduseks analüüsi teostamisel. Kohalikel omavalitsustel paluti esitada võimalikult konservatiivsed hinnangud, sest analüüs keskendus minimaalsel mõistlikul tasemel osutatud teenuste minimaalsele maksumusele.

Teenuste minimaalse maksumuse hindamine oli keeruline ülesanne ning pilootomavalitsusüksuste antud hinnangute alusel selgitati välja tegelikud kulud. Praegused tegevuskulud korrigeeriti lisakuludega, et tagada teenuste osutamise õigusaktides sätestatud minimaalsel tasemel.

Nagu eelpool on mitu korda mainitud, on väga oluline konkreetsete normatiivide puudumisel arutada kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete ja teenuste osutamise miinimumnõudeid

keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste koostöös

Analüüs keskendub puhaskuludele. Lõppanalüüsi on lisatud veel potentsiaalsete tulude pool.

Analüüsis käsitleti nii tegevuskulusid kui ka kapitali- ja investeringukuluseid, kuid põhirõhk asetati tegevuskuludele. Analüüsis kasutatud kõige värskemad andmed pärinevad 1999. aastast.

Et arvutada seadusandlusega kehtestatud nõudmistele vastavad praegused puhaskulud, siis viidi iga valdkonnas läbi alljärgnev arvutus:

**Kohalikes eelarvetes esitatud valdkonna kogu praegune puhaskulu**

+ hinnang täiendavale kuluvajadusele, et täita kohustuslike ülesannete õigusaktides esitatud nõudmistele vastavalt

- hinnang täiendavale kuluvajadusele, et täita kohustuslike ülesannete kõrgemal tasemel, kui seadusandlus seda ette näeb

- hinnang kuludele, mida kasutatakse vabatahtlike ülesannete täitmiseks ning mis on lisatud kogukuludesse

---

**Valdkonna kogu praegune puhaskulu**

Arvestuse täpne ja üksikasjalik käik on esitatud küsimustiku vorm 1-I ja seda on selgitatud antud uuringu lisas esitatud küsimustiku täitmise juhendis.

Kapitali- ja investeringukulud pole alati jooksva iseloomuga, kuid need kulud on tähtsad kohustuslike ülesannete täitmiseks. Seega eraldati kapitali- ja investeringukulud muudest tegevuskuludest ning arvestati vorm 1-I eraldi. Iga valdkonna kapitali ja investeringukulud arvestati alljärgnevalt:

**Kogu kapitali ja investeringu puhaskulu**

+ Hinnang vältimatule investeringuvajadusele konkreetsetes valdkonnas

---

**Konkreetse valdkonna kohustuslike ülesannete kogu kapitali- ja investeringute puhaskulud**

Kapitali- ja investeeringute puhaskulude hindamise aluseks võeti suhteliselt lühike – 4-aastane periood. Soovitav oleks uurida detailsemat väljapakutud perioodi valikut ning analüüsida selle realistlikkust.

### 1.8 Valdcondade tulude väljaselgitamine (nii praegused kui potentsiaalsed tulud)

Kohustuslike puhaskulude ja vajalike lisatuluallikate analüüs hõlmab nii praegusi kui ka potentsiaalseid tulusid.

Selleks, et hinnata potentsiaalseid lisatulusid, tuleks arvestada alljärgnevaid asjaolusid:

1. Kas oleks võimalik efektiivsemalt ära kasutada maksutuluseid ja teenuste tarbimisel makstavaid kasutajatasusid?

2. Kas oleks võimalik tõsta maksude ja kasutajatasude administreerimise efektiivsust?

Potentsiaalsete tulude väljaselgitamine keskendus ainult reaalsete lühiajaliste püüdlustele, parandamaks maksude ja kasutajatasude administreerimist.

Analüüsi aluseks olid pilootomavalitsusüksuste andmed ja hinnangud.

Analüüsi lähtekohaks olid praegused tulud. Analüüsi ideaalvariandiks oleks olnud eraldi välja selgitada iga valdkonna tulu, kuid see polnud võimalik. Seega analüüsiti ainult kogutuluseid ja potentsiaalsed lisatulud liideti lõppanalüüsis üldiste tuludega ning selle põhjal arvutati tulude puudujääk kulude finantseerimisel.

Analüüsis kasutati kombineeritud metoodikat: küsimustik ning intervjuud.

Analüüsis käsitleti kolme tähtsamat valdkonda:

1. maksutulud;
2. maksed ja tasud;
3. riiklikud toetused ja eritoetused.

Samuti selgitati välja omavalitsusüksuste vahelisest arvlemisest tulenev tulu.

Analüüsi käigus uuriti :

1. praeguseid tulusid;
2. potentsiaalseid tulusid (seoses haldussuutlikkuse tõusu ja efektiivsema kasutajatasude kasutamise etteantud seadusandlikus raamistikus).

Pilootomavalitsusüksustel paluti esitada võimalikult realistlik hinnang potentsiaalsetele tuludele 1–2 aastast perioodi arvestades.

Konkreetse kuluvaldkonna finantseerimisega seotud tulud arvati vorm 1-l konkreetse valdkonna juurde. Üldised tulud arvestati küsimustiku vorm 1 üldiste tulude blokis. Potentsiaalsete tulude hinnangud esitati küsimustiku vormil nr 4.

### 1.9 Praeguste kohustuslike ülesannete puhaskulude ekstrapoleerimine

Analüüsi käigus selgitati välja igas valdkonnas iga omavalitsuste grupi pilootomavalitsusüksuste puhaskulude kogusumma. Igas omavalitsusüksuste grupis ekstrapoleeriti saadud pilootomavalitsusüksuste kogusumma antud grupi kõikide omavalitsusüksuste peale.

Ekstrapoleerimise käigus kasutati erinevates valdkondades erinevaid indikaatoreid. Allpool tabelis on toodud need indikaatorid põhivaldkondade kaupa.

| <b>Valdkond</b>              | <b>Indikaator</b>        |
|------------------------------|--------------------------|
| Üldvalitsemine               | Elanike arv              |
| Riigi- ja korraaitse         | Elanike arv              |
| Haridus                      | Õpilaste arv             |
| Kultuur ja kunst             | Elanike arv              |
| Sport ja vaba-aeg            | Elanike arv              |
| Tervishoid                   | Elanike arv              |
| Sotsiaalhoolekanne ja -abi   | Elanike arv/vanurite arv |
| Majandus + muud kriteeriumid | Elanike arv/teede km     |
| Muud kulud                   | Elanike arv              |

Kohustuslike ülesannete praeguste puhaskulude esialgsetes arvutustes kasutati ainult üleriigilise statistika andmeid.

Kahes peamises ja olulisimas kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnas, kus analüüsiti ka alamvaldkondi lähtuti järgmistest indikaatoritest:

| <b>Haridus</b>             | <b>Indikaator</b>                |
|----------------------------|----------------------------------|
| Haldus                     | Laste arv (0 – 6) + õpilaste arv |
| Koolieelsed laste-asutused | 0–6 aastaste laste arv           |
| Eralasteaiad               | 0–6 aastaste laste arv           |
| Põhikoolid ja gümnaasiumid | Õpilaste arv                     |
| Õpilastransport            | Kilomeetrid                      |
| Spordikoolid               | Vanuse grupp                     |
| Muusika- ja kunstikoolid   | Vanuse grupp                     |
| Huvialakeskused ja -ringid | Vastav vanuse grupp              |
| Muud kulud                 | Elanikkond                       |

| <b>Sotsiaalhoolekanne</b>       | <b>Indikaator</b>     |
|---------------------------------|-----------------------|
| Haldus                          | Elanike arv           |
| Eriteenused puuetega inimestele | Elanike arv           |
| Koduteenused                    | Vanuse grupp (57/62+) |
| Päevakeskused                   | Vanuse grupp (57/62+) |
| Tugikodud                       | Vanuse grupp (57/62+) |
| Üldhooldekodud                  | Vanuse grupp (57/62+) |
| Segatüüpi hoolekande asutused   | Vastav vanuse grupp   |
| Muud kulud                      | Elanike arv           |

### 1.10 Valdkondade puhaskulude ja laenude tagasimaksete ekstrapoleerimine

Pilootomavalitsusüksuste analüüsi tulemuste ekstrapoleerimine üleriigilisele tasandile:

- ◆ kohustuslike ülesannete praegused puhaskulud;
- ◆ kapitali ja investeeringute puhaskulud;
- ◆ laenude tagasimaksed.

#### Kohaliku omavalitsuse kõikide kohustuslike ülesannete praegused puhaskulud

Kohalike omavalitsuste tegevusvaldkondade ja

alamvaldkondade kohustuslike ülesannete praeguste puhaskulude arvutamiseks tehti järgmised arvutused:

1. Iga 4 gruppi jaotatud pilootomavalitsusüksuse jaoks arvutati igas valdkonnas ja alamvaldkonnas kohustuslike ülesannete praeguste puhaskulude kogusumma.

2. Igas valdkonnas ja alamvaldkonnas arvutati igas omavalitsusüksuste grupis kõikide pilootomavalitsusüksuste vastavate indikaatorite summa.

3. Iga valdkonnas ja alamvaldkonnas arvutati iga omavalitsusüksuse grupi pilootomavalitsuste keskmine praegune puhaskulu konkreetse indikaatori kohta järgmise valemi alusel:

Kohustuslike ülesannete täitmise praegune puhaskulu kogusumma jagatakse vastavate indikaatorite summaga. (Samm 1 jagatakse sammuga 2)

4. Seejärel arvutatakse iga 4 omavalitsusüksuste grupi jaoks kohustuslike ülesannete praegune kogu puhaskulu alljärgnevalt:

Puhaskulu indikaatori kohta (samm 3) korrutatakse iga omavalitsusüksuste grupis kõikide antud gruppi arvatud omavalitsusüksuste indikaatorite kogu summaga.

#### Kapitali ja investeeringute puhaskulud

Igas valdkonnas ja alamvaldkonnas arvutati iga pilootomavalitsusüksuse kohta praeguste kapitali ja investeeringute puhaskulu (vorm 1-l B19) ja vältimatute investeerimisvajaduste summa (B 20).

Põhjus, miks hädavajalike investeeringute vajaduste hinnang jagati 4-ga, on, et investeeringud eeldatakse läbi viidavat 4-aastase perioodi jooksul.

Neid arvutusi kasutati, et arvutada iga omavalitsusüksuste grupi ja kõikide omavalitsusüksuste jaoks kapitali ja investeeringute praegused puhaskulud ja vältimatute investeerimisvajaduste kogusumma. Arvutuse aluseks olid erinevate valdkondade vastavad indikaatorid.

#### Laenude tagasimaksed

Laenude tagasimaksete kogusumma arvutati kõigi 4 omavalitsusüksuste grupi ja kogu omavalitsusüsteemi jaoks ning indikaatoriks võeti elanike arv.

## 1.11 Üldiste kogutulude ja potentsiaalsete tulude ekstrapoleerimine

### Üldised tulud

Iga omavalitsusüksuse ja omavalitsusüksuste grupi üldiste tulude summa arvutamisel lähtuti alljärgnevatest tulukategooriatest:

- ◆ omavalitsusüksuste eelarvetesse laekuv tulumaksuosa;
- ◆ muud riigimaksud;
- ◆ kohalikud maksud;
- ◆ üldised sihtotstarbeta toetused;
- ◆ muud tulud;
- ◆ kohalike omavalitsuste reserv;
- ◆ laenutulu.

Kogu omavalitsussüsteemi tulude arvestuste aluseks võeti elanike arv

### Potentsiaalsed tulud

Kogu omavalitsussüsteemi potentsiaalsete tulude väljaselgitamisel kasutati indikaatorina omavalitsusüksuste elanike arvu.

### Kulude finantseerimisvajaduse arvutamine

Tulude puudujäägi kulude finantseerimisel (kogu kuluvajadus – kogu tulu) arvutati iga omavalitsuste grupi jaoks alljärgnevalt:

|  |
|--|
| <p>Kõikide valdkondade kohustuslike ülesannete praegune puhaskulu</p> <p>+ Kõikide valdkondade kohustuslike ülesannete kapitali ning investeeringute puhaskulu</p> <p>+ Laenude tagasimaksete kogu kulu</p> <p>- Kogu tulud</p> <hr/> <p><b>Tulude puudujääk</b></p> |
|--|

## 2. Küsimustiku analüüsi tulemused

Kõikidele pilootomavalitsusüksustele saadeti küsimustikud ning eksperdid viisid pilootomavalitsustega läbi intervjuud.

Antud peatükis kirjeldatakse olulisimaid järeldusi ning detailsem analüüs on esitatud lõppraportile lisatud CD-1 (võimalik tutvuda EV Siseministeriumis).

### 2.1 Kohustuslike ülesannete täitmiseks vajalike praeguste puhaskulude vajaduse väljaselgitamine

Järgnevates tabelites on toodud puhaskulude analüüsi tulemused, mis põhinevad küsimustiku vorm 1-1 esitatud andmetel ja intervjuudel.

Pilootomavalitsusüksustelt paluti esitada andmed praeguste kulude ja hinnang (võimalikult konservatiivne) kuluvajaduse kohta, et osutada teenuseid minimaalsel mõistlikul tasemel. Hinnangu andmisel paluti arvesse võtta seadusandlikku raamistikku ning elanike ootusi teenuste taseme kohta.

Kohustuslike ülesannete praegused puhaskulud arvutati

üleriigilisest statistikast saadud indikaatorandmete ja küsimustikega kogutud andmete põhjal ning antud arvutuste valemid on toodud eelpool. Pilootomavalitsusüksuste puhaskulusid kasutati, et ekstrapoleerida need kogu grupi tasemele ning antud andmete alusel selgitati välja kõikide kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete puhaskulud (tabel 1).

Kohustuslike ülesannete praeguseks kogu puhaskuluks saadi 4.484.183.928 krooni. Suurima osakaaluga valdkonnaks on haridus, mis omakorda oli jagatud alamvaldkondadeks ning analüüs tulemused on toodud tabelis 2.

Teiseks olulisemaks valdkonnaks, kus valdkond jagati alamvaldkondadeks oli sotsiaalhoolekanne ja -abi. Antud valdkonna kohustuslike ülesannete puhaskulud on toodud tabelis 3.

TABEL 1.

| Valdkond                   | Kohustuslike ülesannete puhaskulu (kroonides) | Protsent |
|----------------------------|---|----------|
| Üldvalitsemine             | 641.477.131                                   | 14,3%    |
| Riigi- ja korrakaitse      | 9.553.464                                     | 0,2%     |
| Haridus                    | 2.273.298.777                                 | 50,7%    |
| Kultuur ja kunst           | 380.808.617                                   | 8,5%     |
| Sport ja vabaaeg           | 75.523.213                                    | 1,7%     |
| Tervishoid                 | 55.318.264                                    | 1,2%     |
| Sotsiaalhoolekanne ja -abi | 319.863.500                                   | 7,1%     |
| Majandus                   | 714.206.949                                   | 15,9%    |
| Muud kulud                 | 14.134.010                                    | 0,3%     |
| <b>KOKKU</b>               | <b>4.484.183.928</b>                          |          |

TABEL 2.

| Haridus                    | Kohustuslike ülesannete puhaskulu (kroonides) | Protsent |
|----------------------------|---|----------|
| Haldus                     | 49.926.883                                    | 2,2%     |
| Koolieelsed lasteasutused  | 694.287.025                                   | 30,5%    |
| Eralasteaiad               | 1.665.826                                     | 0,1%     |
| Põhikoolid ja gümnaasiumid | 1.039.777.573                                 | 45,7%    |
| Õpilastransport            | 23.073.333                                    | 1,0%     |
| Spordikoolid               | 85.349.381                                    | 3,8%     |
| Muusika- ja kunstikoolid   | 106.782.912                                   | 4,7%     |
| Huivalakeskused ja -ringid | 70.290.111                                    | 3,1%     |
| Muud kulud                 | 202.145.730                                   | 8,9%     |
| <b>KOKKU</b>               | <b>2.273.298.777</b>                          |          |

**TABEL 3.**

| Sotsiaal-<br>hoolekanne<br>ja -abi    | Kohustuslike<br>ülesannete<br>puhaskulu<br>(kroonides) | Protsent    |
|---------------------------------------|--|-------------|
| Haldus                                | 47.928.251   | 15%         |
| Eriteenused<br>puuetega<br>inimestele | 5.849.128  | 2%          |
| Koduteenused                          | 35.699.855   | 11%         |
| Päevakeskused                         | 7.098.423  | 2%          |
| Tugikodud                             | 5.346.345  | 2%          |
| Üldhooldekodud                        | 52.573.320   | 16%         |
| Segatüüpi<br>hoolekande<br>asutused   | 30.982.600   | 10%         |
| Muud kulud                            | 134.385.575  | 42%         |
| <b>KOKKU</b>                          | <b>319.863.500</b>                                     | <b>100%</b> |

Eelpool esitatud alamvaldkondade analüüsis kasutati üleriigilisi statistilisi andmeid.

Kahjuks ei õnnestunud küsimustiku vorm 2-ga koguda kõikide valdkondade jaoks piisavalt andmeid. Seega analüüsid ei kasutatud kõiki antud uuringu meetodika peatükis toodud indikaatoreid.

Andmete põhjal arvatud omavalitsusgruppide kohustuslike ülesannete puhaskulud oleksid järgmised:

|   | <i>Krooni</i>                    |
|---|----------------------------------|
| Väikesed ja keskmise<br>suurusega vallad          | 608.757.325                      |
| Suuremad vallad ja<br>väiksemad linnad            | 839.425.298                      |
| Maakonna keskused ja<br>keskmise suurusega linnad | 735.994.995                      |
| Suured linnad                                     | 2.055.210.657                    |
| <b>KOKKU</b>                                      | <b>4.239.388.275<sup>1</sup></b> |

<sup>1</sup>Puhaskulu arvutamise indikaatoriks võeti elanike arv, erinevus tabelis 1 toodud puhastulu summast tuleb sellest, et seal võeti puhastulu arvutamisel aluseks valdkonna spetsiifilised indikaatorid (vt lk. 11).

Kohustuslike ülesannete täitmiseks vajalikud puhaskulud sisaldavad järgmist tüüpi kulusid:

|  | <i>Krooni</i>        |
|--|----------------------|
| Praegused<br>puhaskulud  | 4.112.020.933        |
| Täiendavalt vajalik<br>lisakulu, et täita<br>kohustuslike ülesannete<br>nõutaval tasemel | + 222.685.085        |
| Lisakulu, et täita ülesannete<br>kõrgemal tasemel  | - 6.181.917          |
| Vabatahtlike ülesannete<br>kulu  | - 89.136.825         |
| <b>Kohustuslike ülesannete<br/>täitmise puhaskulu</b>                                    | <b>4.239.388.276</b> |

Praeguste puhaskulude ja arvatud kohustuslike ülesannete puhaskulude vahe on 127.367.343 krooni, mis teeb 3 % praegustest puhaskuludest.

Kohustuslike ülesannete täitmiseks vajalik lisakulu on 222.685.085 krooni, mis teeb 5 % praegustest puhaskuludest.

Käesolevale uuringule lisatud märkused ja tähelepanekud Eesti seadusandluse kohta, sisaldab hinnangut kohalike omavalitsuste ülesannete õiguslikule raamistikule. Antud ülevaates tuuakse ära valdkonnad, kus õiguslik raamistik on ebaselge.

## 2.2 Kapitali ja investeringute puhaskulu

Kapitali ja investeringute puhaskulud, et täita kohustuslike ülesannete, arvatati pilootomavalitsusüksuste praeguste kapitali ja investeringute kulude ja investeerimisvajaduse hinnangute alusel.

Kõigis omavalitsusüksuste grupis arvatati kapitali ja investeringute puhaskulu omavalitsusüksuse

kohta ning antud tulemus ekstrapoleeriti kogu omavalitsussüsteemi jaoks. Järgnevalt on toodud tulemused:

|   | <i>Krooni</i>        |
|---|----------------------|
| Väikesed ja keskmise suurusega vallad         | 287.129.123          |
| Suured vallad ja väikelinnad                  | 704.948.163          |
| Maakonnakeskused ja keskmise suurusega linnad | 809.110.157          |
| Suured linnad                                 | 1.121.092.296        |
| <b>KOKKU</b>                                  | <b>2.922.279.738</b> |

Praegune kapitali ja investeeringute puhaskulu on 632.962.205 krooni ja vältimatute investeeringute hinnanguks oleks 2.289.317.533 krooni. Seega investeeringute vajadus ületab enam kui 3 kordselt praegusi kapitali ja investeeringute puhaskulusid.

Nagu eespool juba on mainitud kasuti investeerimisvajadusele hinnangu andmisel 4-aastast perioodi. Investeerimisvajadust tuleks põhjalikumalt uurida. Arvestades investeerimisvajaduse sellist suurt mahtu, tuleks pikendada investeerimisvajaduste perioodi.

### 2.3 Kohustuslike kulutuste puhaskulude hindamine

Kohustuslike ülesannete täitmise puhaskulu arvestuse tulemused on alljärgnevad:

|  | <i>Krooni</i>        |
|--|----------------------|
| Praegused puhas-tegevuskulud                     | 4.239.388.276        |
| Kapitali ja investeeringute praegused puhaskulud | 2.922.279.738        |
| <b>KOKKU</b>                                     | <b>7.161.668.014</b> |

### 2.4 Laenude tagasimaksed

Iga omavalitsusgrupi kohta arvutati laenude tagasimaksede kogusumma:

|   | <i>Krooni</i>      |
|---|--------------------|
| Väikesed ja keskmise suurusega vallad         | 35.416.225         |
| Suured vallad ja väikelinnad                  | 75.686.065         |
| Maakonnakeskused ja keskmise suurusega linnad | 63.633.972         |
| Suured linnad                                 | 157.842.729        |
| <b>KOKKU</b>                                  | <b>332.578.990</b> |

### 2.5 Üldised tulud

Potentsiaalsed tulud, mis ei ole otseselt valdkondade ega alamvaldkondadega seotud, arvutati küsimustiku üldiste tulude osas. Arvutused tehti iga omavalitsusgrupi jaoks. Üldised tulud omavalitsusgruppides on järgmised:

|   | <i>Krooni</i>        |
|---|----------------------|
| Väikesed ja keskmise suurusega vallad         | 1.029.449.234        |
| Suured vallad ja väikelinnad                  | 1.009.416.098        |
| Maakonnakeskused ja keskmise suurusega linnad | 580.698.236          |
| Suured linnad                                 | 2.789.400.237        |
| <b>KOKKU</b>                                  | <b>5.408.963.805</b> |

Kõikide valdkondade potentsiaalsete lisatulude arvutuse tulemused on lisatud üldistele tuludele. Potentsiaalsete tulude kogusumma on 244.795.653.

Potentsiaalsetel tuludel on kolm võimalikku allikat:

1. maksude ja erinevate valdkondade kasutajatasude reguleerimine;
2. kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud soodustuste kaotamine (nt ettevõtete vabastamine kohalikest maksudest või kasutajatasudest);

3. maksude ja kasutajatasude administreerimise efektiivsuse parandamine.

Analüüsi käigus ei suudetud välja selgitada konkreetseid valdkondi, kus oleks võimalik eelmises lõigus toodud potentsiaalseid tuluallikaid kasutada.

Tuleb rõhutada, et üldised tulud arvatati pilootomavalitsuste poolt esitatud andmete põhjal, kuid tulevikus tuleks täpsema analüüsi tegemiseks kasutada Rahandusministeeriumi andmeid.

## 2.6 Tulude puudujäägi arvutamine

Tulude puudujääk kulude finantseerimisel arvutatakse kulude ja tulude vahena ning kõikide kohalike omavalitsuste tulemus on järgmine:

|   | <i>Krooni</i>        |
|---|----------------------|
| Kohustuslike ülesannete puhaskulu               | 4.239.388.276        |
| Kapitali ja investeeringute puhaskulu           | 2.922.279.738        |
| Laenud  | 332.578.990          |
| Üldised tulud                                   | 5.408.963.805        |
| <b>Tulude puudujääk kulude finantseerimisel</b> | <b>2.085.283.199</b> |

Tulude puudujääk kulude finantseerimisel moodustab 29 % tegevuskulude ja kapitali- ning investeeringukulude kogusummast.

Tulude puudujääk kulude finantseerimisel jaguneb omavalitsusgruppide vahel järgmiselt:

|   | <i>Krooni</i>        |
|---|----------------------|
| Väikesed ja keskmise suurusega vallad         | -98.146.562          |
| Suured vallad ja väikelinnad                  | 610.643.427          |
| Maakonnakeskused ja keskmise suurusega linnad | 1.028.040.887        |
| Suured linnad                                 | 544.745.445          |
| <b>KOKKU</b>                                  | <b>2.085.283.198</b> |

## 2.7 Tulude puudujäägi juhtimine

Tulude puudujäägi suunamise/juhtimise võimalused on ära toodud analüüsi metoodika kirjelduses:

- ♦ vähendada kulusid teenuste osutamise efektiivsuse tõstmise teel;
- ♦ suurendada väliseid tulusid (suurendada riigi toetust);
- ♦ muuta kohalike eelarvete tulubaasi, suurendades kohalikele omavalitsustele kehtivatest maksudest laekuvaid tulusid või kehtestades kohalikul tasandil uusi makse.

Selleks, et analüüsida võimalikke sotsiaalseid standardeid viidi läbi pilootomavalitsusüksuste indikaatorite kohta puhaskulude võrdlus.

Valdkondades, kus oli võimalik saada usaldusväärseid andmeid, on analüüside põhjal võimalik välja tuua omavalitsusüksuste vahelised erinevused ning tabel 4 ja tabel 5 iseloomustavad neid erinevusi.

Suurim puhaskulu ühiku kohta on 13 033 ja väiksem 1455 krooni. Mõlemad näitajad kuuluvad väikeste ja keskmise suurusega valdade gruppi.

Koolieelsete asutuste valdkonnas on suurimaks puhaskuluks ühiku kohta 11 773 krooni suurlinnade grupis ja väiksem 3127 krooni väikeste ja keskmise suurusega valdade grupis.

## 2.8 Järeldused ja soovitused

Analüüs näitab, et kohaliku omavalitsuse tasandil eksisteerib märkimisväärne tulude puudujääk kohustuslike ülesannete täitmise finantseerimisel ning kõikide potentsiaalsete tulude kokku kogumine muudab olukorda vähe.

Puudujäägi põhjusteks võivad olla:

- ♦ kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete ebaselge määratlemine ning teenuste standardite puudumine paljudes valdkondades;
- ♦ ülekoormatud vältimatute investeeringute vajadus;
- ♦ suur erinevus praeguste puhaskulude ja kohustuslike ülesannete täitmise puhaskulude vahel, mis moodustab 3 % praegustest puhaskuludest.

Eelpool nimetatud järeldustest tulenevalt oleks soovitatav:

TABEL 4.

| Põhikoolid ja gümnaasiumid |  | Kohaliku omavalituse grupp <sup>1</sup> |
|----------------------------|--|---|
| Omavalitsusüksus           | Kohustuslike ülesannete puhaskulud indikaatoriks oleva ühiku kohta |   |
| Sonda                      | 10754,2  | 1                                       |
| Pihtla                     | 9747,3   | 1                                       |
| Mooste                     | 11640,4  | 1                                       |
| Tõlliste                   | 5901,9   | 1                                       |
| Suure-Jaani                | 1455,2   | 2                                       |
| Rapla                      | 13033,4  | 2                                       |
| Väike-Maarja               | 3289,9   | 2                                       |
| Jõgevamaa                  | 12505,0  | 2                                       |
| Vinni                      | 5392,9   | 2                                       |
| Sindi                      | 3848,5   | 3                                       |
| Jõgeva linn                | 1848,4   | 3                                       |
| Kiviõli                    | 3406,5   | 3                                       |
| Jõhvi                      | 1702,2   | 3                                       |
| Võru                       | 2971,9   | 3                                       |
| Pärnu                      | 2584,0   | 4                                       |
| Kohtla-Järve               | 3834,7   | 4                                       |
| Tartu                      | 2687,0   | 4                                       |

TABEL 5.

| Koolieelsed asutused |  | Kohaliku omavalituse grupp <sup>1</sup> |
|----------------------|--|---|
| Omavalitsusüksus     | Kohustuslike ülesannete puhaskulud indikaatoriks oleva ühiku kohta |   |
| Sonda                | 7466,0   | 1                                       |
| Pihtla               | 5881,9   | 1                                       |
| Mooste               | 5675,9   | 1                                       |
| Tõlliste             | 3127,0   | 1                                       |
| Suure-Jaani          | 4838,8   | 2                                       |
| Rapla                | 3904,3   | 2                                       |
| Väike-Maarja         | 4565,6   | 2                                       |
| Jõgeva               | 4938,0   | 2                                       |
| Vinni                | 6824,8   | 2                                       |
| Sindi                | 8740,4   | 3                                       |
| Jõgeva linn          | 5059,7   | 3                                       |
| Kiviõli              | 8459,4   | 3                                       |
| Jõhvi                | 10141,4  | 3                                       |
| Võru                 | 8205,8   | 3                                       |
| Pärnu                | 8710,9   | 4                                       |
| Kohtla-Järve         | 11773,7  | 4                                       |
| Tartu                | 7641,8   | 4                                       |

<sup>1</sup> Kohalike omavalitsuste grupid:

1. Väikesed ja keskmise suurusega vallad
2. Suuremad vallad ja väikelinnad
3. Maakonnakeskused ja keskmise suurusega linnad
4. Suured linnad

- ◆ Valdkondades, kus seadusandlik raamistik on kõige ebaselgem, tuleks läbi viia põhjalik analüüs, et selgitada välja kohustuslikud ülesanded ning teenuste standardid.
- ◆ Tuleks täpselt välja selgitada erinevat tüüpi võimalikud potentsiaalsed tulud.
- ◆ Põhjalikumalt tuleks analüüsida omavalitsusgruppide sees ilmnenud erinevusi puhaskulude osas ühe ühiku kohta. See analüüs võimaldaks erinevate omavalitsusüksuste jaoks vajadusel kehtestada erinevad standardid ja leida võimalusi kulude kokkuhoiuks.
- ◆ Oluline oleks arendada ja korrastada kohalike omavalitsuste kohta käivaid indikaatoreid, et muuta kohustuslike ülesannete maksumuse arvestused täpsemaks ja teenuste standardite väljatöötamine adekvaatsemaks.
- ◆ Tuleks analüüsida uuringus välja pakutud vältimatute investeeringute perioodi.
- ◆ Üldiste tulude arvutamisel tuleks kasutada Rahandusministeeriumi andmeid.

---

## 3. Ettepanekud toetus- ja tasandamissüsteemi arendamiseks

---

### 3.1 Tasandamissüsteemi olemus ja vajadus tasandamissüsteemi järele

Tasandamissüsteemi eesmärgid on riigiti erinevad, kuid üldiselt on tasandussüsteemide ühtseks põhimõtteks omavalitsustele võimaldada sama maksukoormuse juures võrdsed võimalusi elanikele teenuste osutamisel. Tasandamissüsteemi puudumisel võib tekkida olukord, kus maksumaksjad, soovides maksta võimalikult madalaid makse ja samal ajal tarbida kvaliteetsemat teenust, liiguvad mujale kohaliku omavalitsusüksustesse, kus antud tingimused on täidetud. Selline tendents seaks kohalikud omavalitsused ebavõrdsesse olukorda, põhjustades märkimisväärseid dissonantse erinevate piirkondade arengus. Eestis kehtib kohalikele omavalitsustele ühtne maksumäär ning kui kulude tasandamissüsteemi tulevikuks ei rakendata, siis teenuste tase hakkaks omavalitsuste lõikes märkimisväärselt varieeruma.

Euroopa Nõukogu soovib mõlemat nii tulude kui ka kuluvajaduste tasandamise süsteemi. Kuluvajaduste väljaselgitamisel soovitatakse võimalusel lähtuda demograafilistest näitajatest, geograafilisest erisustest ning sotsiaalsetest ja majanduslikest näitajatest, mis põhjustavad erinevusi omavalitsusüksuste kulutasemes.

Eestis kehtiv tasandamissüsteem hõlmab ainult tulude ühtlustamist (välja arvatud väikesaarte eraldatav spetsiaalne toetus). Isegi kui omavalitsusüksuste tulubaas on võrdne, ei tähenda see, et nende kuluvajadus oleks ühesugune, kuid Eesti praegune süsteem ei arvesta omavalitsusüksuste kuluvajaduse erinevusi. Osadel omavalitsusüksustel võib näiteks pingelise demograafilise olukorra (kõrge pensionäride osakaal kogu rahvastikust) või geograafiliste iseärasuste (suur pindala ja hõre asustus) tõttu esineda mõnedes valdkondades suuremad kuluvajadused ühiku kohta. Samuti teede pikkus või omavalitsusüksuse keskuse kaugus võivad avaldada mõju kuluvajadustele. Näiteks, kui Torgu vallas moodustavad kooliealised lapsed 10 % kogu elanikkonnast, siis Mikitamäel jääb koolilaste osakaal alla 6 %. Tööealiste (16–62/57) osakaal moodustab omavalitsusüksustes keskmiselt 50 % kogu elanikkonnast, kuid samas

Vormsil ületab see 60 % piiri. Kõik need eelpool nimetatud faktorid mõjutavad omavalitsusüksuste kuluvajaduste väljaselgitamist.

Lisaks tulude tasandamissüsteemile sisaldab kohalike omavalitsuste finantseerimise süsteem spetsiaalseid toetusi, mis eraldatakse konkreetsete kulutuste katmiseks nagu vanurite hooldamine hooldekodudes või sõidusoodustused, kuid antud toetuste süsteemi ei saa käsitleda kuluvajaduste tasandamisena. Sellest tulenevalt oleks vajalik välja töötada tulude ja kulude tasandamise süsteem.

Kohalike omavalitsuste kulude analüüs on nii toetus- kui ka tasandamissüsteemi aluseks oleva kuluvajaduste kriteeriumide väljatöötamise eelduseks. Samuti on maksu- või tulubaasi analüüs tulude tasandamise süsteemi aluseks. Kohalike omavalitsuste konkreetsetes tegevusvaldkondades seadustega kehtestatud kohustuslike ülesannete maksumuse analüüs on hetkel konkreetsete järelduste tegemiseks veel algstaadiumis.

### 3.2 Kuluvajaduste tasandamissüsteemi väljatöötamine

#### Kuluvajaduste väljaarvestamise metodoloogia

Üldiselt võib kuluvajaduste tasandamissüsteemi väljaarendamisel lähtuda kahest peamisest põhimõttest:

1. kulunormide põhimõte;
2. omavalitsusüksuste keskmiste kulude põhimõte.

#### Kulunormide põhimõte

Antud süsteemi põhimõtteks on, et valitsus kehtestab kohalike omavalitsuste erinevate teenuste taseme ning teenuste kulunormid kehtestatakse vastavalt eeldatavale/teostatavale tasemele. Kogu kulunorm saadakse erinevate valdkondade kulunormide summeerimisel. Antud mudel eeldab, et valitsus kehtestab standardid ning kõikide valdkondade jaoks teenuste maksumuse

arvestamise põhimõtted. Kuluvajaduste normeerimine võib viia tugeva tsentraliseerimiseni, kus kohalikke omavalitsusi sunnitakse erinevates valdkondades kulutama vastavalt keskvalitsuse poolt kehtestatud normidele, arvestamata kohalikke vajadusi ja eelistusi. Mudeli põhimõtted on samuti vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga ning eelpool esitatud kulunormide arvestamise põhimõtteid ei käsitleta efektiivse abinõuna, sest antud juhul pole arvestatud kohalikke omavalitsuste prioriteete teenuste osutamisel.

Kindlapiirilised teenuste miinimumstandardid ja kulude arvestamise põhimõtted võivad olla vajalikud konkreetsete toetusmehhanismide väljatöötamiseks, eriti keskvalitsuse poolt kohalikele omavalitsustele üle antud funktsioonide teostamiseks vajaliku tulubaasi väljaselgitamiseks.

### Keskliste kulude põhimõte

Antud mudel on leidnud kasutamist paljudes riikides ja seda võib käsitleda kui kriteeriumidel põhinevat mudelit. Mudeli eesmärgiks on analüüsida kulude struktuuri igas valdkonnas (haridus, teed, sotsiaalhoolekanne, haldus, kommunaalmajandus) erinevate aastate lõikes ning erinevate valdkondade osakaalu eelarves. Teises etapis selgitatakse välja ja otsustatakse erinevate teenuste konkreetset normatiivkulud (koolikulu lapse kohta jne). Regressioonanalüüside abil selgitatakse välja kuluvajaduste konkreetset kriteeriumid ja nende kriteeriumide konkreetset kaalud (seosed kriteeriumide ja kulutasemete vahel). Enne konkreetsete analüüside tegemist tuleks lihtsa vaatluse abil välja selgitada tulutasemete ja kriteeriumide vahelised seoseid. Näiteks ilma analüüsita võib oletada, et 6–15 aastaste laste arv on oluliseks hariduskulude taseme väljaselgitamise faktoriks.

### 3.3 Kriteeriumide kehtestamise põhimõtted

Kuluvajaduste kriteeriumide väljaselgitamine ja kehtestamine pole kerge ülesanne, sest kõigepealt tuleks määratleda kohustuslikud ülesanded ning nende ülesannete teostamise kulude vajadus. Analüüsides tuleks lähtuda kohalike omavalitsuste raamatupidamis- või eelarvearuannetest, millel põhineb ka käesolev analüüs.

Kuluvajaduste kriteeriumide välja töötamisel tuleks tähelepanu pöörata järgmistele põhimõtetele:

1. Kriteeriumid peavad olema tihedalt seotud kohalike omavalitsuste poolt teostatavate ülesannetega. Kui erinevatele kohaliku omavalitsuse tüüpidele on kehtestanud erinevad kohustuslikud ülesanded, siis tuleks iga tüübi jaoks kehtestada iseseisvad kriteeriumid.
2. Kriteeriumid tuleks läbi arutada keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste tihedas koostöös ja kriteeriumid peaks kehtestama valdkonna eest vastutav institutsioon (näiteks ministeerium). Eestis on antud põhimõtet järgitud.
3. Kriteeriumid peavad olema objektiivsed, et kohalikud omavalitsused ei saaks neid enda kasuks tõlgendada. Näiteks peaks olema välistatud, et kohalikud omavalitsused suurendaksid lisaressursside saamiseks alusetult lasteaia kohtade arvu fiktiivsete kohtade arvel. Toetus konkreetsete teenuste osutamiseks võib moonutada kohalikke prioriteete teenuse osutamiseks kõige efektiivsemal viisil.
4. Kriteeriumide (õpilaste arv, vanurite osakaal elanikkonnast jt) ja kuluvajaduste vahel peab olema tihe seos. Seoseid arvutatakse regressioonanalüüsi abil, tuletatakse loogilise mõtlemise või piloottestide alusel. Alljärgnevalt on esitatud soovitud kriteeriumide kehtestamiseks.
5. Demograafilised kriteeriumid (elanike arv, erinevate elanikkonna gruppide suurus) on tavaliselt kõige olulisemad kriteeriumid ning nende abil on võimalik selgitada kuluvajaduste varieerumist omavalitsusüksuste lõikes. Samuti tuleks arvestada omavalitsusüksuste rahvastiku tihedust ning teede kilomeetraapi. Tavaliselt on otstarbekas siduda nende valdkondade kulud, kus konkreetset neile omaseid kriteeriume ei leia, elanike arvuga.
6. Kriteeriumid peavad olema arusaadavad ja lihtsad ning vastama oma keerukuse astmelt üldise olemasoleva statistika detailsuse tasemega. Kui kuluvajaduste arvestamise aluseks olev informatsioon täpsustub, siis võib kriteeriume ümber vaadata ja muuta detailsemaks.
7. Süsteemi väljaarendamisel tuleb leida kompromiss 100 %-lislalt täpse kõike hõlmava paljude kriteeriumidega süsteemi ülesehitamise ja süsteemi läbipaistva, lihtsa ja teostatavana hoidmise soovi vahel. Seega vastavalt rahvusvahelisele kogemusele on võimalik 7–10 kriteeriumiga hõlmata kõikide

tegevusvaldkondade kuluvajadused.

8. Kriteeriumide kehtestamisel tuleks arvestada omavalitsusüksuste spetsiifikat, kuid tavaliselt on otstarbekas nendest iseärasustest tingitud kulutusi hõlmata spetsiaalsete toetustega (saarte toetus, toetus mahajäänud piirkondadele).

### 3.4 Ülevaade teiste riikide kogemustest

Paljud riigid nii Euroopas kui ka mujal maailmas on välja töötanud tasandamise süsteemi, hõlmates kohalike omavalitsuste kuluvajadused. Aastate pikkuse kogemuste tulemusel on Skandinaavia riigid (Rootsi, Norra ja Taani) välja arendanud hästi funktsioneeriva kuluvajaduste tasandamise süsteemi. Samas kui eelpool nimetatud Skandinaavia riikides on kasutusel üle 15 kuluvajaduste kriteeriumi, siis Jaapanis on välja töötatud rohkem kui 50 kriteeriumi, mis põhinevad põhjalikel teaduslikel analüüsidel. Näiteks jaapanlased kasutavad kuluvajaduste kriteeriumina piirkondade vahelisi temperatuuri erinevusi kui küttekulu indikaatorit. Samuti mõned Aafrika riigid on alginformatsiooni puudulikkusele vaatamata katsetanud nii tulude kui ka kulude tasandamise süsteemi.

Taani süsteemis on kriteeriumid jaotatud demograafilisteks (moodustavad 80 % kriteeriumidest), sotsiaalseteks – näiteks üksikvanemate arv ning põhikulud (8 miljonit Taani

krooni jaotatakse kõikide omavalitsusüksuste vahel, et katta peamised halduskulud). Demograafilised kriteeriumid arvutatakse vastavalt erinevate elanikkonna gruppide suurusele korrutatuna elanikkonna grupi ühe liikme normatiivkuluga. Vastav normatiivkulu arvutatakse lähtuvalt kulude keskmise jaotusega erinevate elanikkonna gruppide vahel. Jooksvaid- ja kapitalikulud ning ühekordseid eraldisi kõikidele omavalitsustele ei arvestata demograafiliste kriteeriumide arvutamisel.

Läti 1995. ja Leedu 1998. aastast on samuti välja arendanud tasandamise süsteemi, hõlmates nii kohalike omavalitsuste tulud kui ka kulud. Mõlema riigi süsteemid põhinevad üksikutel kuluvajaduste kriteeriumidel, kus põhilisteks kriteeriumiteks on demograafilised kriteeriumid (elanikkonna vanusegrupid). Lätis süsteemis on suurematele linnadele ja regioonidele, millele on võrreldes valdadega pandud teised ülesanded, kehtestatud oma kuluvajaduste kriteeriumid.

### 3.5 Järeldused

#### Erinevate valdkondade kulud

Käesoleva projekti käigus on esile toodud omavalitsusüksuste olulisemad kuluvajadused ja antud valdkondade kulustruktuur. Kulude taset mõjutavad alljärgnevad olulisimad valdkonnad ning tegurid on toodud alljärgnevas tabelis:

| Valdkond           | Kriteerium   | Osakaal tasandamisvalemis |
|--------------------|--|---------------------------|
| Üldvalitsemine     | Elanike arv  |                           |
| Korraldus          | Elanike arv  |                           |
| Haridus            | Laste arv  |                           |
| Kultuur ja kunst   | Elanike arv  |                           |
| Sport ja puhkus    | Elanike arv  |                           |
| Tervishoid         | Elanike arv  |                           |
| Sotsiaalhoolekanne | Elanike arv/vanurite arv                             |                           |
| Majandus           | Elanike arv/teede pikkus (km)<br>+ muud kriteeriumid |                           |
| Muud kulud         | Elanike arv  |                           |

Hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkonnas on toodud alamkriteeriumid:

| <b>13. Haridus</b>         |                                  |  |
|----------------------------|----------------------------------|--|
| Haldus                     | 0 - 6 laste arv + õpilaste arv   |  |
| Koolieelsed lasteasutused  | Vanusegrupp 0-6s                 |  |
| Eralasteaiad               | Vanusegrupp 0-6s                 |  |
| Põhikoolid ja gümnaasiumid | 7-15 aastaste laste arv          |  |
| Õpilaste sõidusoodustused  | Õpilaste arv + teede pikkus (km) |  |
| Spordikoolid               | Vastav vanusegrupp               |  |
| Muusika- ja kunstikoolid   | Vastav vanusegrupp               |  |
| Huvikeskused               | Vastav vanusegrupp               |  |

| <b>14. Sotsiaalhoolekanne</b> |                      |  |
|-------------------------------|----------------------|--|
| Haldus                        | Elanike arv          |  |
| Teenused puuetega inimestele  | Elanike arv          |  |
| Koduhooldus                   | Vanusegrupp (57/62+) |  |
| Päevakeskused                 | Vanusegrupp (57/62+) |  |
| Tugikodud                     | Vanusegrupp (57/62+) |  |
| Hooldekodud                   | Vanusegrupp (57/62+) |  |
| Muu sotsiaalhoolekanne        | Vastav vanusegrupp   |  |

Kriteeriume on võimalik muuta veel detailsemaks, jagades elanikkonna grupid väiksemateks osadeks. Näiteks vajaduse korral võib vanurite hoolduse kuluvajaduste väljaselgitamisel vanurite gruppi jagada 57–65, 65–70 ja üle 70-aastaste gruppiks.

Mitmete läbi viidud intervjuude käigus selgus, et mitte ainult demograafilised kriteeriumid ei määra kohalike omavalitsuste kuluvajaduste taseme. Kuluvajadustele avaldavad mõju veel teede pikkus ja vallakeskuse kaugus. Nende kriteeriumide mõju tuleks põhjalikumalt analüüsida.

#### Kuluvajaduste kriteeriumide täpsustamine

Läbiviidud uuringutest ilmneb, et Eestis elanike elatustase varieerub omavalitsusüksuste lõikes märkimisväärselt. Linnades on elu kallim ning palgad kõrgemad. Juhul, kui need erinevused avaldavad arvestatavat mõju erinevate teenuste kuluvajaduste tasemele, siis tuleks need kaasata arvutusmudelisse. Antud probleemi detailsemaks analüüsimiseks oleks vajalik läbi viia põhjalikumad uuringud.

Maapiirkondades põhjustab keskuse kaugus äärealade inimestele teenuste osutamisel teenuse ühiku hinna tõusu. Samuti linnades, suure asustustiheduse tingimustes, tekib vajadus kompleksema teenuse järele, mis võib samuti teenuse hinda tõsta. Käesolevas uuringus ei hinnata täies mahus neid kahte eelpool nimetatud faktorit, kuid empiirilised vaatlused tõestavad, et teenuse ühiku hind, eriti halduse ja hariduse valdkonnas on maapiirkondades kõrgem.

Osad Eesti omavalitsusüksused on geograafilise asendi tõttu saarelised ning saartel on spetsiaalsed kuluvajadused. Neid iseärasusi tuleks käsitleda eraldi spetsiaalsete toetustega.

Kuluvajaduste hindamise süsteem peaks põhinema demograafilistel kriteeriumidel, täiendatuna mõnede spetsiaalsete kriteeriumidega, mis on seotud keskuse kauguse, rahvastiku tiheduse ja muude kuluvajaduste taset mõjutavate teguritega.

### **Kas üks üldine süsteem või eraldi süsteem Tallinna ja Tallinat ümbritsevatele valdadele?**

Tallinna jaoks eraldi süsteemi tingib Tallinna ümbritsevate valdade ja Tallinna vaheline teenuste tarbimise eest ristarveldamise süsteem. Kuna Tallinat ümbritsevate valdade inimesed käivad Tallinnas tööl, siis nad võivad kasutada ka Tallinna linna teenuseid (valdade elanike lapsed käivad Tallinnas koolis). Teiselt poolt, kuna Eesti kohalikud omavalitsused täidavad vastavalt seadusele kõik samu ülesandeid, siis üleriigilise ühtse süsteemiga oleks täidetud lihtsuse printsiip. Samas tuleks Tallinna juhtumil arvestada pealinna staatusega kaasnevat lisakohustusi. Taanis on Kopenhageni piirkonna jaoks kehtestatud spetsiaalne tulude ja kulude tasandamise süsteem, et hõlmata suuri kõikumisi kuluvajadustes ja tulubaasis.

### **Spetsiaalsed tasandamissüsteemid**

Juhul, kui ainult osad omavalitsusüksused täidavad mõnda konkreetset kõrge kulutasemega ülesannet (haiglate ülalpidamine, siis tuleks kaaluda spetsiaalse tasandamissüsteemi kehtestamist, et kompenseerida nendele omavalitsusüksustele antud ülesande täitmisega seotud kulud. Taanis kasutatakse spetsiifiliste teenuste osutamise näiteks põgenike varjupaikade ülalpidamise kuludega seotud tasandamise süsteemi.

## **3.6 Muud süsteemi väljaarendamisega seotud probleemid**

### **Omavalitsusüksuste vaheline arvlemine**

Osad omavalitsusüksused osutavad teenuseid teistele omavalitsusüksustele ning teenuseid ostev omavalitsusüksus kompenseerib tema õpilaste või vanurite poolt tarbitud teenustega seotud kulud. Konkreetse omavalitsusüksuse kuluvajaduste taseme väljaselgitamisel on oluline, et need inimesed arvestatakse selle omavalitsusüksuse elanikkonna hulka, kus nad elavad (kuhu on registreeritud). Omavalitsusüksuste vahelise arvlemise süsteemi efektiivne toimimine eeldab, et see omavalitsusüksus, kus inimene elab (kuhu ta on registreeritud) maksab selle inimese poolt tarbitud teenuse eest. Seega tasandamise süsteem peaks hõlmama ka omavalitsusüksuste vahelist arvlemist.

### **Puhaskulu**

Keskvalitsus toetab konkreetseid valdkondi spetsiaalsete toetustega. Need toetused peaksid olema kuluvajaduste väljaarvestamise aluseks olevatest kuludest maha arvestatud. Vastasel juhul saab kohalik omavalitsus kahekordset toetust – nii keskvalitsuselt kui ka tasandamissüsteemist.

### **Kriteeriumide väljatöötamise aluseks olev statistika**

Kuluvajaduste tasandamise süsteemi kriteeriumide väljatöötamine eeldab usaldusväärseid algandmeid, eriti rahvaarvu ja elanikkonna gruppide kohta. Antud andmete kättesaadavust pole käesolevas projektis analüüsitud.

### **Tasandamise ulatus**

Tasandamise süsteem väga harva ühtlustab 100 % ulatuses tulubaasi ja kuluvajaduste erinevusi. Põhjuseks on asjaolu, et kuluvajaduste arvutused pole kunagi 100 % -liselt täpsed ning enamikes riikides soovib keskvalitsus võimaldada kohalikel omavalitsustel üles näidata initsiatiivi osutada teenust antud omavalitsusüksuse jaoks optimaalsemail tasemel ja edendada majandust. Kuna Eestis kehtib kõikide omavalitsusüksuste jaoks ühtne maksumäär, siis tasandamise ulatus pole nii tõsine probleem kui Taanis, kuid sellele vaatamata tuleks ka Eestis rakendada vähem kui 100 %

ühtlustamist. Tasandamise konkreetse määra kehtestamine on poliitiline küsimus.

### Kes peaks süsteemi finantseerima?

Siinkohal võib eristada kolme süsteemi:

- ◆ kohalike omavalitsuste vaheline finantseerimine (Robin Hood);
- ◆ keskvalitsuse poolt finantseeritud;
- ◆ kombinatsioon kohalike omavalitsuste vahelisest finantseerimisest ja keskvalitsuse toetustest.

Mudeli valik sõltub eelkõige kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete määratlemise ning nende teostamiseks vajalike ressursside määratlemise vahekorra. Kui kohalikele omavalitsustele kehtestatud kohustuslike ülesannete täitmiseks puudub finantskate, siis oleks keskvalitsuse poolne finantseerimise mudel kõige otstarbekam. Samuti võiks kaaluda kombineeritud mudelit, kus keskvalitsus tagab konkreetse minimaalse kulutaseme ning ülejäänud osa kaetakse kohalike omavalitsuste vahelise tasandamisüsteemiga.

Uuringu ja intervjuude käigus on riigiametnikud väljendanud keskvalitsuse muret kohalikele omavalitsustele eraldatud suuremahuliste toetussummade ja tasandamistoetuste mittesihipärase kasutamise üle. Keskvalitsuse mure seisneb hirmus, et kohalikud omavalitsused ei kasuta ilma keskvalitsuse kontrolli ja suunamiseta toetussummasid elanike jaoks kõige olulisemate probleemide lahendamiseks.

Kohalike omavalitsustele eraldatud ressursside sihipärase kasutamise garanteerimiseks poleks soovitatav välja arendada paljude spetsiifiliste toetustega süsteemi ning kehtestada ranged kontrollmehhanismid. Eraldiste sihipärase kasutamise probleemi lahendamiseks eelarve kujundamise suurem läbipaistvus, täpsem raamatupidamise süsteem ja omavalitsusüksuste vaheline konkurents efektiivsuse tõstmisel. Teenuste osutamise üldiste indikaatorite kehtestamine, elanike teenustest informeerituse tõstmine ja omavalitsusüksuste võrreldatavus võiksid olla esimesed sammud omavalitsuspoliitikute vastutuse suurendamiseks kohaliku elu juhtimisel.

Alati jäävad eksisteerima valdkonnad, mis keskvalitsuse jaoks on prioriteetsed, kuid samas kohalikele omavalitsustele on need vähem olulised.

Antud juhul tuleks rakendada tasandamisüsteemi mitte kuuluvaid toetusi.

### Kui tihti tuleks kriteeriume muuta?

Tasandamisüsteemi arendamisel tuleb leida kompromiss soovi vahel kohandada kriteeriumid vastavaks tegelikele ülesannetele ja nende ülesannete tegelikele kulustandarditele ning tagada süsteemi stabiilsus. Rahvusvaheline kogemus näitab, et kõige otstarbekam on iga 3–4 aasta tagant süsteemi kohandada. Kohaliku omavalitsuse jaoks on oluline, et süsteem on läbipaistev, stabiilne, usaldusväärne ja objektiivne ning et ülekanded tehakse õigeaegselt.

Kuluvajaduste kriteeriumide edasist arendamist tuleb vaadata ühes süsteemis sooviga tugevdada kehtivat eelarve- ja raamatupidamisüsteemi, et tagada kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete suurem selgus.

---

## 4. Uute ülesannete maksumuse arvestamise ning hüvitamise põhimõtted

---

### 4.1. Sissejuhatus

Käesolevas osas antakse ülevaade mõnedest kulude arvestamise ning keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelise hüvitussüsteemi põhi-printsüüpidest. Esitatu põhineb mitme riigi, eriti aga Taani eelarve-alase koostöö kogemusel. Lisas 1 on esitatud Taani kogemuste täpsem kirjeldus. Siin on esitatud ka näited Rootsi ja Norra kogemusest.

Siinkohal ei saa käsitleda kõiki seadustest tulenevaid tagajärgi, kuid peatähelepanu on suunatud uue seadusandluse mõjule *kohaliku omavalitsuse majandustegevusele*.

Uue seadusandluse kehtestamisega seotud kulude arvestamine on eriti oluline üleminekuriikides ning olukorras, kus on tarvis muuta suurel hulgal seadusakte ja haldusreegleid, et viia need kooskõlla EL seadustega. Kui ei teostata uute seadusandlike algatustega seotud kulude õiget arutamist ning ei eraldata selleks vajalikke summasid, siis on muutuste elluviimise võimalused piiratud.

Keskvalitsuse poolt kohalikule omavalitsusele peale pandud finantseerimata kohustused ja katsed lahendada riigieelarve probleeme ülesannete üleandmisega teisele haldustasandile ilma piisava finantseerimiseta on tekitanud tõsiseid probleeme paljudes riikides. See on nn “kuum teema” praegu nii Euroopas kui kogu maailmas, eriti aga siirderiikides.

Mõnedes riikides kehtivad selged reeglid ülesannete üleandmiseks ja nendele vajaliku finantskatte leidmiseks. Samuti on nõudmised uute algatuste kulude *ex ante* arutamise kohta kirja pandud seadusandluses või muud tüüpi siduvates juhendites. Teistes riikides on välja töötatud vähemametlikud, aga siiski üsna hästi funktsioneerivad süsteemid. Sageli on suur erinevus antud valdkonnas valitsevate formaalsete reeglite ja nende praktilise rakendamise vahel.

Uue seadusandluse kehtestamisega seotud kulude arutamine ei ole kerge ülesanne ja nõuab tõsist ja sügavat dialoogi antud valdkonna erinevate huvitatud osapoolte vahel.

Allpool on esitatud mõned rahvusvaheliselt tunnustatud printsüübid majanduslike kaalutluste osas, mida tuleks arvestada seadusandluse kohta käivas otsustetegemise protsessis. Peale selle on lisades esitatud näited Taani läbirääkimiste süsteemi, kulude arvestamise ja riigi üldtoetuste korrigeerimise kohta olukorras, kus võetakse vastu uued kohalike omavalitsuste majandustegevust mõjutavad seadusaktid.

### 4.2 Üldprintsüübid

Euroopa kohalike omavalitsuste harta art. 9 punktides 1–2 on öeldud: “Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada” ja “Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.” (*Euroopa kohalike omavalitsuste harta, 15. oktoober 1985*).

Uue seadusandluse majanduslike tagajärgede ja seaduse mõju arvestamine kohalike omavalitsuste kulutuste tasemele on tähtis element ülalnimetatud printsüüptide toimimise kindlustamisel.

Sigma (OECD ja EL-Phare ühisalgatus) soovib uute seaduste või määruste kehtestamisel arvestada järgmiste küsimustega (*Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma papers No. 15*):

1. Kas on kehtestatud eeskirjad uute seadusandlike projektidega seotud kulude kontrollimiseks?
2. Kas eeskirjades/määrustes on sätestatud, millist liiki seadusandlike projektide puhul kulude hindamine on sobilik ning eraldi näidatud, millistel juhtudel seda peab rakendama?
3. Kas on kehtestatud ametlik kord uute seadusandlike projektide mõju hindamiseks riigieelarvele, nii kapitalikulude kui ka muutuvkulude, eriti personali ja organisatsiooniliste kulude osas?

4. Kas on kehtestatud ametlik kord uute seadusandlike projektide mõju hindamiseks teiste võimuorganite (näiteks **kohalik omavalitsus** või provintsiavalitsused) eelarvetele?

5. Kas eeskirjades on esitatud nõue, et kulude hindamisel tuleb hinnata ka:

- a) uute seadusandlike projektide majanduslikku mõju erasektori asutustele, eriti halduskulude ja kapitalikulude suurenemise seisukohalt ja
- b) uue seadusandluse kaudset mõju erasektorile, näiteks nende investeerimisstrateegiale ja võimalikele maksude vähendamisele?

Kas eeskirjades:

- a) on esitatud nõue, et kulude hindamisel tuleb hinnata ka kavandatud plaani mõju elanikkonna sotsiaalkulude kasvule
- b) on selgitatud, milliseid kriteeriume tuleb rakendada selleks, et välja selgitada planeeritud kasvu aktsepteeritavust või tekitavad üksnes ettearvamata muutusi avalikkuse käitumises
- c) on esitatud nõue, et tuleb hinnata uue seadusandluse tõenäolist lühiajalist, keskmist või pikaajalist mõju tööhõivele?
- d) on sätestatud kord, mis võimaldab valitsusel välja selgitada (näiteks järelkontrolli teel), kas prognoositud kulud olid realistlikud?

Riike, kes saaksid kõigile nimetatud küsimustele vastata jaatavalt, on väga vähe, kui neid üldse leidub, pealegi ei saa kõiki esitatud küsimusi seostada igat liiki seadusandlusega.

Eriti tähtis on kindlaks teha uue seadusandluse kehtestamisega kaasnevat majanduslikku mõju kohaliku omavalitsuse sektorile olukorras, kus toimuvad detsentraliseerimis- või ülemineku- protsessid, näiteks siis kui tähtsaid ülesandeid antakse üle ühelt valitsustasandilt teisele. Käesoleva ettekande peatähelepanu koondub *kohalike omavalitsuste majandusele avalduvale mõjule*.

#### 4.3 Uue seadusandluse kehtestamisega seonduvate kulude arvutamise eesmärgid

Uue seadusandluse kehtestamisest tulenevate majanduslike tagajärgede arvutamine ja seaduste mõju kohaliku omavalitsuse kulutasemele, samuti paralleelselt toimuv ülesannete üleandmine ja nende ülesannete finantseerimine on tähtsad elemendid

ülalmainitud printsiipide rakendumise kindlustamiseks.

Kui ei ole ette nähtud hüvitust ülesannete ühelt tasandilt teisele üleandmisel, rikutakse erinevate tasandite vahelist tasakaalu, mille tagajärjel ei täideta uusi ülesandeid sageli õigesti või piisaval määral. See probleem on eriti terav olukorras, kus on tarvis tohtul hulgal seadusi ja määrusi viia vastavausse EL seadusandlusega ning lühikese aja jooksul rakendada arvukalt direktiive keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandil.

Kulude arvestamise ja hüvitamise süsteemil on põhiliselt kaks peamist eesmärki:

1. kindlustada ministeeriumide vahel riigieelarve kulude koordineeritud kontroll (riikliku majanduse juhtimine ja koordineerimine);

2. olla kohalikele omavalitsustele kaitsekiibiks väljapoolt tuleva majandusliku surve eest.

Eriti tuleb aga rõhutada, et uue seadusandluse kehtestamisega seotud kulude arvestamise ja hüvitamissüsteem peavad kindlustama järgmist:

1. sisu ja rahaliste vahendite kohta tehtud otsused oleks omavahel seotud, kui parlament teeb otsuseid uute seaduste vastuvõtmise kohta – kulud peavad algusest peale selged olema;
2. luuakse paremad võimalused kogu avaliku sektori kulude kontrollimiseks, kontrollides vastava sektori ministeeriume ja kehtestades rangemalt prioriteete paljude erinevate ettepanekute hulgas; sellist süsteemi omamata võib tekkida ohtlik tendents, kus iga ministeerium annab välja seadusi, millel puudub finantsalus;
3. uued ülesanded ja algatused ei ohusta kohaliku omavalitsuse eelarvet. Keskvalitsuse defitsiiti ei kanta üle madalamale tasandile (vertikaalne tasakaalustamatus);
4. kohaliku omavalitsuse majandus on stabiilne ja kasvavad võimalused adekvaatse eelarve koostamiseks;
5. tugevneb kohalik demokraatia, kuna luuakse tihe seos kohustuste, pädevuste ja kohaliku majanduse vahel;
6. tekib dialoog keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandil prioriteetide määratlemise ja kulude osas. Kui tekib vajadus selliste süsteemide väljaarendamiseks, on tarvis tähelepanu pöörata mitmete leküsie Mida peaks katma kulude arvestamise ja hüvitussüsteem?

## Tavad ja seadusandlus

Kas on vaja hüvitada, kui keskvalitsus üksnes muudab seadusi vastavalt juba eksisteerivatele tavadele/praktikale kohalikes omavalitsusüksustes?

Võiks tuua näite, kus keskvalitsus nõuab, et igas algkooliklassis õpilaste maksimaalne arv on 25 praeguse 30 asemel. Tegelikult on aga suuremas osas kohalikes omavalitsuse üksustes see arv hoopis madalam (keskmiselt 20) ning selliseid klasse, kus õpilasi on üle 25, on väga vähe, mis tähendab, et teenuse taset tuleb tõsta vaid üksikutes omavalitsusüksustes.

Ei ole selget vastust küsimusele, kas hüvitus peaks katma kogukulu 25-lt 30-le või ainult osa, s.t. selle osa, mis läheb neile omavalitsusüksustele, kus on tarvis teenuse taset muuta.

Ühest küljest võib väita, et mitte kõik kohalikud omavalitsused ei järgi sellist praktikat ja kõigil kohalikel omavalitsuse üksustel, kes on seda teinud, puudusid rahalised vahendid selle ülesande finantseerimiseks enne uue seadusandluse kehtima hakkamist. Kui keskvalitsus katab ainult netokulud (s.t. vahe teenuse kohustusliku taseme ja tegeliku taseme vahel), võib juhtuda, et mõned omavalitsused ei saa piisavalt hüvitust. Samuti võib väita, et netohüvitust saavaid omavalitsusüksusi karistatakse selle eest, et neil on teenuse tase kohustuslikust kõrgem. Lõpuks vähendab riik kohaliku omavalitsuse võimalusi määratleda prioriteete erinevate kuluvaldkondade vahel uute eeskirjadega ning vähendab sellel viisil võimalusi säästa raha ja viia kulutasand vastavusse muutuvate tingimustega. Selliselt põhjustavad uued eeskirjad lisakulusid kohaliku omavalitsuse sektoris proportsionaalselt olemasolevate erinevustega praeguse praktika ja uue seadusandluse nõudmistele vahel.

Teisest küljest keskvalitsus üksnes muudab seda korda vastavalt juba enamikes omavalitsusüksustes eksisteerivale üldisele korrale, mida finantseeritakse nende olemasoleva finantssüsteemi piires. Kulude seisukohalt on seejuures netohüvitus neutraalne.

Mõnedes valdkondades võib olla raske selgelt määratleda ülesannetele esitatavaid reegleid/nõudmisi enne uute eeskirjade väljaandmist. See on eriti probleemiks üleminekuriikides, kus mitmeid seadusi tuleks muuta, kuid kus praegune praktika ei vasta kaugeltki praeguseks vananenud seadustele. Sellises olukorras tuleb arvestamisel

lähendada käesolevast praktikast.

Kui omavalitsus ei ole toiminud kooskõlas endiste reeglitega, on tegemist eriolukorraga. Näiteks on kohalik omavalitsus pakkunud ainult 30% ulatuses lasteaiavõimalust seadusega sätestatud 50% asemel. Sellises situatsioonis peaks hüvitus katma ainult endisest seadusest tuleneva vahe, s.t. 50%-st kuni uute nõudmistele tasemeni, näiteks 100%, s.t. 50%-st 100% saavutamise kulud.

Järgmise näitena toome olukorra, kus Sotsiaalministeerium nõuab, et näiteks 100% riigi lastest peaksid omama võimalust käia lastepäevakodus (lasteaias), seda olukorras, kus uue seadusega antakse vastav võimalus ainult 70%-le lastest. Kas hüvitus peaks katma kulud 70%-st 100%-ni või hoopis kogu ulatuses 0-st kuni 100%-ni seal, kus antud probleemi ei ole varem üldse seadusega reguleeritud (varem oli see vabatahtlik ülesanne).

Kohaliku omavalitsuse uute ülesannete täitmise maksumuse arvutamise aluseks peaksid olema sarnaste ülesannete täitmisel kulud teisel tasandil, mida korrigeeritakse, arvesse võttes erinevat haldussuutlikkust jt. vajalikke asjaolusid, nagu vahekaugused, haldusüksuste arv jne. Taanis ei ole sellele küsimusele leitud ühtset ja üldtunnustatud lahendust ning probleemi käsitletakse igal üksikjuhtumil eraldi, minnes sageli kompromissile keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel ja hinnates järgneva aasta kogukulude finantsvajadust.

Kui tegemist on täiesti uue ülesandega, mis ei ole üldse seotud eelmiste ülesannetega, siis peaks lähtuma sarnastest ülesannetest, mida tuleks korrigeerida, arvestades erinevusi uue ja endiste ülesannete vahel, aga mõningatel juhtudel tuleb lausa nullist alustada.

## Bruto-neto kulud ja kulud-tulud

Üldiselt tuleks hüvituse arvutamisel lähtuda netokuludest, s.t. brutokulu-tulu (maksed, tasud, maksed teistelt omavalitsustelt jne.).

See on kohaliku omavalitsuse tegelik kulu. Siiski võib mõnede riikide puhul väita, et kasutajatasude kehtestamine (riiklike seadustega) peaks võimaldama kohalikul omavalitsusel vähendada makse elanikkonna kasuks. Vastasel juhul ei oleks elanikud rahul kohalike poliitikutega. Seda ei saa aga teha, kui riiklikku toetust vähendatakse sama summa võrra vastavalt netokulude printsiibile.

Üheks väljapääsuks võiks olla kokkulepe jagada tulused olukorras, kus tõstetakse kasutajatasusid või jagada kulusid, kui kasutajatasud vähenevad. See kajastub viimase lepingus kesk- ja kohaliku omavalitsuse vahel Taanis, aga edaspidi tuleb seda täpsustada.

Põhimõtteliselt tuleks hüvitussüsteemi lülitada nii kulud kui tulud, kuna mõlemad avaldavad mõju kohaliku omavalitsuse majandusele.

### Sümmeetriline hüvitamine

Hüvitamisprintsip peab olema sümmeetriline, s.t. et ülesandeid saab üle anda mõlemat pidi, keskvalitsuselt kohalikele omavalitsustele ja vastupidi. Selleks on vaja reguleerivat fondi, mida võib aastast aastasse kas suurendada või vähendada, näiteks riiklikud (üld)toetused, vt Lisa

### Millist reguleerimist peaks plaan ette nägema – valitsuse kontrollile allumatud asjaolud

Kas hüvituse arvutamisel tuleks arvestada asjaolusid, mis mõjutavad kohaliku omavalitsuse kulusid, kuid ei allu ei keskvalitsuse ega kohaliku omavalitsuse kontrollile?

See on oluline küsimus, näiteks olukorras, kus EL süsteemis kehtestatakse uusi reegleid/määrusi. Paljudes riikides aga ei ole sellele küsimusele veel vastust leitud. Paljudel EL seadusaktidel on otsene või kaudne finantsmõju kohalikele ja regionaalvõimudele, näiteks halduskuludele seoses aruandekohustusega ja protseduuriliste nõudmistega ning võib arvata, et EL seadusandluse mõju jõud üha kasvab. Näiteks selle kohta on “Avalike teenuste direktiiv” – direktiiv avalike teenuste osutamise lepingute omistamise koordineerimise korra kohta. Käesoleval ajal aga ilmneb EL seaduste finantsmõju sageli liiga hilja.

Tegelikult on väga vähe näiteid selle kohta, et EL liikmesriikides on kehtestatud kindel läbirääkimiste pidamise kord keskvalitsuse ja regionaalsete ning kohalike omavalitsuste vahel küsimustes, mis puudutavad EL algatuste rakendamise majanduslikke tagajärgi. EL-s pooldavad kohalike omavalitsuste liidud EL algatuste lülitamist hüvituste arvutamise skeemi, kuna selliste algatuste tähtsus kasvab pidevalt ning avaldab märkimisväärset mõju kohaliku omavalitsuse tasandil. Varem oli Taani Valitsus vastu EL direktiivide sisseviimise printsibile,

väites, et keskvalitsus ei vastuta otseselt EL seadusandluse mõju eest. Teisest küljest aga, kui EL seadused lülitatakse hüvitussüsteemi, stimuleerib see sektori ministeeriume tähelepanelikumalt jälgima seda tohutut EL eeskirjade hulka, millel on majanduslik mõju kohaliku omavalitsuse sektorile. Üksikud eriti märkimisväärsed juhtumid on senini käsitlemist leidnud üldistes diskussioonides ja lepingutes keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel (leping Rahandusministeeriumiga), aga ei ole sisse viidud kahepoolses lepingus kohalike omavalitsuste liidu ja sektori ministeeriumi vahel spetsiifiliste seaduste kohta. Uue elemendina 1999.a. lepingus on Taanis esimest korda hüvitusskeemi sisse viidud EL eeskirjad.

Kui eesmärgiks on kaitsta kohalikke omavalitsusi väljastpoolt tulevate mõjude eest, tuleks kas täielikult või vähemalt osaliselt lülitada hüvitussüsteemi EL seadusandlus, demograafilised muutused, välised majanduslikud muutused jne.

### Hüvitussüsteemis rakendatavad kulud

Üldiselt tuleks arvestusse sisse viia järgmised kululiigid, kuigi spetsiifilised elemendid võivad erinevate ülesannete puhul olla erinevad:

#### a) otsesed kulud

Otseseid kulusid on sageli suhteliselt kerge arvutada/hinnata. Otseste kulude alla kuuluvad palgakulu, ka pensionid, puhkusetasud, ületunnitöötasud jne. Sageli võib aluseks võtta teatud tüüpi töö põhipalka + 10–15% ületunnitöötasu. Lisada tuleks ka teenuste ostmise kulu. Palgakulu moodustab üldiselt ca 50% või rohkem uute seaduste kehtestamisega seotud kogukulust Taanis. Samasugune olukord esines ka teistes vaadeldud riikides.

#### b) kaudsed kulud

Kaudseteks kuludeks on näiteks eluasemekulud, ka üür, küte, elekter, koristamine, remont jne., kontori kulud nagu telefon, faks, postikulud, kontoriseadmed jne., kaudsed palgakulud (osa sööklapersonalile makstavast palgast, töötajate kooolitus ja kursused jne.) ja IT kulud, transport, remondi ja hoolduskulud jne.

Lisaks sellele tuleks arvesse võtta ka kaudsed kulud kui erikohustuste osa juhtimis- ja halduskuludes ning lõpuks ka kindlustuskulud (kaupade, inimeste ja pensioni) ja potentsiaalsed arenduskulud.

Neid kulusid on sageli raske arvestada/hinnata. Siin võiks kasutada sarnaste ülesannete täitmisel saadud

kogemusi, samuti ka palga, ehitiste, muude kulude jne täielikku jaotust, kasutada hiljem sellist jaotust kui eeskuju jaotuse tegemiseks spetsiifilises valdkonnas, arvestades vastava valdkonna spetsiifilisi omadusi.

Teatud spetsiifilise teeninduse valdkonna kuludele tuleks lisada halduskulude proportsionaalne osa, mis on korrigeeritud vastavalt eriolukordadele (erinevad teenuste liigid). Näiteks koolisüsteem, mis kasutab üldhalduseks eraldatud ressursse sellistel eesmärkidel nagu eelarve koostamine, juhtimine ja raamatupidamine.

#### c) investeerimiskulud

Arvesse tuleks võtta investeerimiskapitali rent, investeringu amortisatsioon ja kapitalirent jooksvate kulude katmiseks. Erinevates riikides on selline arvestamise viis erinev. Kaks peamist võimalust on: 1) võtta investeerimise (ja hüvituse) kogukulud sellel aastal, mil makstakse investeringu (näiteks ehitise) eest, ja 2) kasutada amortisatsiooninäitajaid pikema perioodi jooksul.

Küsimus on, kas hüvitada “*puhtad*” halduskulud, näiteks uued maksukogumise blanketid või uus sotsiaalse vormistamise meetodika, või ainult sellised halduskulud, mis on seotud *tähtsate uute kohustustega*, näiteks uue vanurite koduhooldust sätestava seaduse rakendamine, uue maksuseaduse rakendamine, ka maksude hindamine, kogumine ja kontroll. Seda küsimust arutatakse käesoleval ajal ja praktilised lahendused on erinevates riikides erinevad (vt. allpool). Taanis ei võeta hüvituse arvutamisel arvesse “*puhtaid*” halduskulusid, mille põhjusi tuleb otsida ajaloolist.

#### Juhtnõõrid

Kulude arvestamise ja hüvitamise põhimõtte peaks üldiselt katma kõiki seadusi, määrusi, protseduure jne., millel on siduv mõju kohaliku omavalitsuse otsustusvõimele. Juhiseid, mis ei ole kohalikele omavalitsustele kohustuslikud, tavaliselt ei hüvitata.

Sageli on raske hinnata, kas uus reegel/juhis toob kaasa kohustusliku muutuse tegevuse tasemes (näiteks nõutakse uusi teenuseid). Mõnedel “juhtnõõridel” võib olla tõeliselt siduv iseloom ning seda tuleks arvestada hüvitusskeemis.

Samuti tuleks kaaluda, kas mitte lülitada keskvalitsuse (nt. ministrite) poolseid avaldusi hüvitamise

kohta diskussioonidesse keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel. “Tugeva” ministri avaldus, milles ta nõuab paremat teenust teatud omavalitsusüksuse piirkonnas, võib elanikkonnas tekitada suuremaid ootusi ja lootusi ning vastavalt tugevama surve kohaliku omavalitsuse kuludele.

#### 4.4 Hüvitamise kord

##### Kulude arvestamise korraldus ja hüvitamise kava

Erinevates riikides on kulude arvestamise kord erinev ning sõltub riigi ministriumide süsteemist ja traditsioonidest.

Üldiselt on hea, kui esmased arvestused tehakse *haruministriumides*, kuna nende ministriumide töötajad tunnevad ettepanekute sisu ning omavad kulude arvestamiseks vajalikku informatsiooni. Ka kohalike omavalitsuste liidul võib selles protsessis olla tähtis roll. Rahandusministrium peaks protsessi toetama ja jälgima, et tagada tasakaalustatud tulemus ja koordineerida erinevaid tegevusvaldkondi. Et võimalikult paremini hinnata uue seadusandluse kehtestamisega seotud kulusid, on tarvis arendada tugevat dialoogi Rahandusministriumiga, haruministriumide ja kohalike omavalitsuste liitude vahel. Sageli on Rahandusministrium see, kellel on parim positsioon kogu protsessi koordineerimiseks, millega tuleks tagada kogu riikliku kulupoliitika koordineerimine. Rahandusministriumiga eriti tähtsaks funktsiooniks on haruministriumide kulutuste juhtimine, jälgimine ja kontroll, näiteks tuleb kontrollida kõiki ettepanekuid, mille elluviimisel võib edaspidi olla majanduslik mõju riigis, ning selles protsessis on hüvitussüsteem tähtis abinõu.

Üldiselt on õige lähenemine see, kui kulude arvestamise ja hüvitussüsteem moodustavad osa riikliku eelarve koostamise protsessist.

Sageli on vaja küsida mitmelt pilootomavalitsusüksuselt nende poolt uute kohustustega seonduvate kulude kohta antud hinnanguid ning seejärel ekstrapoleerida saadud tulemused, kusjuures tuleb hoolikalt kaaluda, kuivõrd esinduslikud on antud piloodid kohalike omavalitsuste osas tervikuna. Eelnevalt võiks määrata rühma tüüpilisi pilootomavalitsusüksusi, kes on juba harjunud taolist kulude arvestamist/hindamist tegema – nn. omavalitsusüksuste “kontaktgrupp”, kellega saab kiiresti kontakti võtta.

Dialoogi pidamine kõigi kohalike omavalitsustega uute algatustega seonduvate kulude väljaselgitamiseks on ministriumidele raske ja aeganõudev ülesanne. Seepärast on soovitatav kaasata kohalike omavalitsuste liidud arvestuste tegemise ja hüvitamise läbirääkimiste protsessi. Arvestuste tegemisel võib saada liitudelt tähtsat tehnilist lisainformatsiooni.

### Kompromissid

Läbirääkimistel peaksid mõlemad osapooled üles näitama paindlikkust, kuna paljud otsused tuleb teha kompromisside ja prognooside põhjal. Vahel on kompromissile kergem jõuda, kui kogu majanduse lõplikul tasakaalustamisel püütakse siduda erinevaid juhtumeid, mille puhul oli raske saada fikseeritud tulemusi.

### Poliitikud ja administratsioon

Sageli tuleb jagada läbirääkimised uue seadusandluse kulude ja hüvitamise kavade kohta kahte faasi: administratiivne, ettevalmistav faas, kus arutatakse detaile, arvestamis põhimõtteid, fakte, ja poliitiline faas, kus arutatakse ja lepatakse kokku peamistes sõlmprobleemides. Lõppfaasis võib juhtuda, et iga huvigrupp peab nõustuma mõne "lahingu" kaotamisega selle nimel, et teistel juhtudel n.ö. peale jääda.

### Kulude arvestamise ja hüvitamise kava õiguslik korraldus

Eespool nimetatud reeglite ja protseduuride kinnitamine seadusandlikes aktides on ühest küljest huvitatud osapooltele garantiiks, et tegelikkuses vastavat korda ka järgitakse. Teisest küljest võib seaduslik raamistik lisada protsessi toetavaid faktoreid. Pealegi on hästitoimiva kuluarvestuse ja hüvitamise süsteemi põhitingimuseks head suhted valitsustasandite vahel ja soodne töötamisõhkkond. Sellise soovitava arengu tähtsaks esimeseks sammuks võibki olla diskussioon vastava õigusliku korralduse loomise kohta.

## 4.5 Hüvituse väljatöötamise meetodika

### Hüvituse jaotus

Omaette küsimus on see, **kuidas** hüvitada kohalikele omavalitsustele olukorras, kus on plaanis rakendada majanduslikku mõju omavaid seadusakte.

Sageli on võimatu eraldi välja arvutada iga üksiku omavalitsuse lisakulu. Mitmesugustel põhjustel suudavad mõned omavalitsused ülesandeid täita odavamalt ja efektiivsemalt kui keskmine omavalitsus, samal ajal kui teised peavad kulutama tunduvalt rohkem ressursse samade teenuste pakkumiseks. Võibolla tuleks lähtuda iga omavalitsusüksuse osast kohaliku omavalitsuse kogukuludes või maksubaasis. Näiteks Taanis uute seaduste kehtestamisest tingitud hüvituse jaotamisel võetakse aluseks omavalitsusüksuse osa kohaliku omavalitsuse kogumaksubaasis. Seda tehakse riiklike üldtoetuste jaotamise teel vastavalt sellele maksubaasile.

Mõnes riigis kantakse riiklikud toetused üle omavalitsusüksustele, mille maksutulu on alla keskmise (ühe elaniku kohta). Seda printsiipi ei saa otseselt rakendada olukordades, kus lisaraha lisäülekanndmine on tingitud uue seadusandluse kehtestamisest, kuna kõigil kohalikel omavalitsustel on taolistes olukordades vaja teha lisakulutusi. Seega oleks soovitatav luua riiklik üldtoetuste fond, mille summasid kantakse üle kõigile omavalitsustele (enam-vähem) mingi objektiivse valemi järgi. Kõigile omavalitsusüksustele tuleks maksta hüvitust seoses uute ülesannetega ning nad peaksid ülesannete finantseerimises osalema, kui rahad kantakse üle kõrgematele tasanditele (keskvalitsus).

Hüvitus ei saa kunagi olla 100%-liselt õiglane igal üksikjuhtumil, kuna mõned omavalitsusüksused suudavad pakkuda teenust odavamalt, kas siis tänu suuremale haldussuutlikkusele, demograafilisele struktuurile jne., aga aja jooksul ja mitmesuguste eeskirjade ja määruste abil loodetakse, et taolised juhtumid kaovad ja olukord tasakaalustub.

### Arvestuste korrigeerimine aja jooksul

Teatud tingimustes võib olla äärmiselt raske uue seadusandlusega seonduvate kulude täpne arvestamine *ex ante*. Üks võimalus on sõlmida kokkulepe keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel hüvituse *ümlarvestuse ja korrigeerimise osas* 2–3 aasta pärast, kui on teada tegelikud kulud. Üheks tingimuseks on, et hüvitust ei kanta otse üle igale kohalikele omavalitsusele vastavalt sellele, kui palju seal kulutati vastavale tegevusvaldkonnale. Muidu oleks see igale omavalitsusüksusele stiimuliks kulutada liiga palju igale uuele tegevusele. Teiseks tingimuseks on, et raha tegelikku kasutamist uue ülesande täitmisel oleks võimalik mõõta täpselt määratletud, ühtlustatud ja ühise eelarve ja

arvestussüsteemi rakendamisega. Uued artiklid (erikontod eelarves ja arvestuse klassifikatsioonisüsteem) tuleb sageli lisada olemasolevatele artiklitele olukordades, kus seadusandlust muudetakse. See tähendab, et eelarve- ja arvestussüsteem peaks olema otseselt seotud kohalike omavalitsuste ülesannete ja tegevusaladega ning seadusandlusega (mõningatel juhtudel peaksid olema isegi eriparagrahvid seadusandluses).

Riiklike toetuste korrigeerimist *ex post* tuleks normaalselt teha üksnes siis, kui:

- ◆ on väga raske kulusid eelnevalt arvestada,
- ◆ see on olulise tähtsusega rahaliste vahendite seisukohalt,
- ◆ teadmised kulude kohta kasvavad aja jooksul,
- ◆ korrigeerimisplaani halduskulud on tühised võrreldes kulude kogumahuga.

#### Riiklike toetuste korrigeerimise kestvus

Soovitav oleks, et uue seadusandluse rakendamisega seonduvate kulude arvestamine (mõju kohalikule majandustegevusele) kataks rohkem kui ühe-aastast perioodi ning et see viiakse läbi vähemalt 3-aastases perspektiivis. Kui arvestatakse kõiki seadusi (vt. allpool), tuleks kogusummat igal aastal korrigeerida palgatõusu ja hindade tõusu (inflatsiooni) silmas pidades.

Järgnev näide (tabel 6) on uuest seadusest, mis

sätetab koolides tuletõrjevahendite paigaldamise ja tuletõrjealase järelvalve ja kontrolli sisseseadmise alates 1. jaanuarist 1999:

Alates aastast 2002 on ainult jooksvad kulud ja hoolduskulud. Igal aastal tuleks inflatsiooni silmas pidades korrigeerida nii jooksvaid kui investeerimiskulusid. Aastal 2002 ja edaspidi summa 2 miljonit DKK on osa üldtoetuse põhisummast. Üldtoetuse põhisummat korrigeeritakse ka vastavalt inflatsioonile (toodud näites ei ole seda näidatud).

#### Ajastamine

Uuest seadusandlusest tulenevate tagajärgede arvestamine ja vastavad kokkulepped tuleks teha enne seaduste vastuvõtmist. Kui toimub ülesannete üleandmine erinevate haldustasandite vahel, näiteks keskvalitsuse tasandilt kohaliku omavalitsuse tasandile, tuleks kulude arvestamisel lähtuda antud ülesande täitmisel eelmise asutuse/institutsiooni poolt saadud kogemusest, näiteks keskvalitsuse sotsiaalasutuse kogemusest üks aasta enne ülesande üleandmist. Mõlemad osapooled, s.t. keskvalitsus ja kohalik omavalitsus, peaksid osa võtma tagajärgi puudutavast diskussioonist seaduseelnõu koostamise protsessi algusest saadik. Iga sektori ministriumil peaks olema kohustus algatada dialoog enne kui seaduseelnõu saadetakse edasi seadusandlikule organile.

Tuleks koostada esitamisele tulevate seaduseelnõude majandusliku mõju kohta käivate

**TABEL 6.**

|                    | (milj. DKK) |           |          |          |
|--------------------|-------------|-----------|----------|----------|
|                    | 1999        | 2000      | 2001     | 2002     |
| Tuletõrje          |             |           |          |          |
| X1: Jooksvad kulud | 2           | 2         | 2        | 2        |
| X2: Investeeringud | 35          | 15        | -        | -        |
| <b>Kokku:</b>      | <b>37</b>   | <b>17</b> | <b>2</b> | <b>2</b> |

läbirääkimiste plaan. Igast seaduseelnõust tulenevaid tagajärgi tuleks arvestada eraldi, aga need tuleks kokku võtta koguhüvituse arvestamisel.

#### 4.6. Erinevate riikide kogemused

Erinevates Euroopa riikides on suured erinevused eelarve-alase koostöö ja uue seadusandluse kehtestamisest tuleneva majandusliku mõju arvestamise läbirääkimiste süsteemides. Mõnedes riikides on kehtestatud konsultatsioonide läbiviimiseks ja läbirääkimiste pidamiseks kindel kord, mõnedes riikides on aga vastavad reguleerivad sätted viidud seadustesse ja seadusandlikesse juhistesse. Skandinaavia riikidel on suured kogemused kohalike omavalitsuste rahaliste vahendite arvestamisel ja korrigeerimisel, kui on tegemist kohalike omavalitsuste majandustegevusele mõju avaldavate seaduste muutmisega.

Ka väljaspool Euroopat on olnud ülesannete üleandmisega seonduvate kulude arvestamine ja kompenseerimine erinevatel valitsustasanditel kuum teema. Mitmeid üritusi selles valdkonnas on tehtud Ameerika Ühendriikides. Üks viimastest oli “Finantseerimata mandaatide reformi seadus” (“Unfunded mandates reform Act”) 1995, mis piiras Kongressi volitusi peale panna kulukaid kohustusi/ülesandeid osariikide, kohalike ja kogukondlikele valitsustele. Seaduses on nõue, et föderaalasutused peavad hindama kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed kulusid ja tulusid igal konkreetsel juhul, kui esitatakse vastav seadusandlik ettepanek, mis võib kaasa tuua 100 miljonit USD või suuremad aastakulud mitteföderaaltasandi valitsustele või erasektorile (*Managing across levels of governments, OECD, PUMA, 1997, page 415*).

Ka Eestis ja Lätis tehakse katset kehtestada kindel kord kohaliku omavalitsuse sektorile mõju avaldavate uute seadustega seonduvate kulude arvestamiseks.

---

## 5. Uue seadusandluse rakendamise maksumuse arvestamine

### Taani näitel <sup>1</sup>

---

Käesolevas osas tutvustatakse Taani kogemust uue seadusandluse väljatöötamisel majandusliku mõju arvestamist omavalitsussektorile. Rahvusvahelises ulatuses on see vaid üks paljudest võimalustest vastava korra väljatöötamiseks. Hüvitamise mudeli käsitlemine Taanis toimub koostöö vormis, kus ministriumid on kohustatud igast uuest seadusandluse ettepanekust tuleneva majandusliku mõju kohalike omavalitsustega läbi rääkima ja omavahel kokkuleppele jõudma, enne kui vastav ettepanek parlamendile esitatakse.

Taani avalikus sektoris on toimunud ulatuslik detsentraliseerimine. Selle tulemusena on Taani Parlamendi ("Folketing") poolt vastu võetud seadusandlikel aktidel ja keskvalitsuse poolt rakendatud reeglitel ning eeskirjadel suur mõju kohalike omavalitsuste tegevusele.

Seadusandlus ja eeskirjad võivad oluliselt mõjutada kohaliku omavalitsuse tulubaasi ja kulusid. Et kaitsta kohalikke omavalitsusi lisakulude eest, mis on tingitud uuest/muudetud seadusandlusest või eeskirjadest, millega ei kaasne finantstoetus, on kohalike ja regionaalsete omavalitsuste liitude ja Taani Valitsuse vahel sõlmitud põhimõtteline kokkulepe igal aastal korrigeerida üldtoetuse määra, et korvata uuenduste mõju kohalike omavalitsuste kuludele.

Üldprintsüübid sätestati 1984. a. Toetuste ja

tasakaalustamise seaduses (The Act on Grants and Equalisation), mida täiendati ja parandati 1992. a. Pärast läbirääkimisi kohalike omavalitsuste liitudega leidis see üldine raamistik rakendamist vastavate ministriumide poolt välja töötatud juhendites. Peamine juhend on aastast 1993. Põhiprintsiibid töötati välja 1970. a. seoses kohalike omavalitsuste territoriaalse reformiga ja 1984. a. määrusega, mida hiljem on vaid veidi korrigeeritud.

Põhimõtteliselt ei saa seega tõsta kohalikke makse ettekäändel, et keskvalitsuse tegevuse tagajärjel on tekkinud vastav rahaline pingeseisund. "Hüvitamise printsiip", mille Folketing on heaks kiitnud, välistab ka nn. väliste tegurite, näiteks demograafiliste muutuste mõju kuludele, (vt eespooltoodut).

Ministriumid on kohustatud omavalitsustega ja maakondadega läbi arutama iga seadusandluse muudatuse ettepanekuga kaasneva mõju kuludele ning vastavas osas kokkuleppele jõudma, enne kui see ettepanek Folketingile esitatakse. Arvestused ja läbirääkimised viiakse läbi 4-aastases perspektiivis.

Tegemist on sümmeetrilisuse printsiibiga, mis tähendab, et üldtoetust korrigeeritakse nii keskvalitsuse poliitilistest algatustest põhjustatud kohalike kulude kasvamisel kui vähenemisel. See printsiip, olles kaitsevahendiks kohaliku omavalitsuse tulubaasile, kontrollides ühtlasi ka

---

<sup>1</sup>Väikeste erinevustega, kuid sarnaste põhimõtetega süsteemid on ka Rootsis ja Norras. Rootsi ja Norra süsteemides kajastuvad üksnes suuremad muutused ülesannetes, tulubaasis ja seadusandluses. Norra süsteem on integreeritud tulude süsteemi ("indtægtsystemet"), mida kasutatakse iga-aastase munitsipaalfinantseerimise otsuste tegemisel, s.t. toetuste arvutamiseks ja otsuse tegemisel tulumaksuks vajaliku munitsipaalmaksude maksimummäära kehtestamiseks. Uutest ülesannetest tulenev korrigeerimine katab põhiliselt mõjud kuludele, kuna tulupool on tavaliselt kaetud maksimaalse maksimummäära piirväärtuse korrigeerimisega. Korrigeerimist rakendatakse üksnes keskvalitsuse otsustest tuleneva mõju puhul ning mingid välised faktorid siin rolli ei mängi. Neid mõjusid ei arutata detailselt läbi Kohalike Omavalitsuste Liiduga (Kommunernes Sentralforbund).

Rootsis korrigeeritakse samuti kohalike omavalitsuste üldtoetuste summat, kui neile ülesandeid üle antakse. Korrigeerimisega kaetakse nii tulude kui kulude poolt, aga arvesse võetakse ainult keskvalitsuse algatustest tingitud mõju (mitte väliseid mõjusid). Süsteemi korrigeeritakse ainult suuremate muutuste puhul, näiteks 1997-1998 toimus see ainult 7 korral. Keskvalitsusel ei ole kohustust selliseid muutusi läbi rääkida kohalike omavalitsuste liiduga, aga viimastel aastatel on nimetatud küsimuste osas kujunenud tugevamad kontaktid eri tasandite vahel.

riiklikke kulutusi tervikuna.

Kui ministeerium surub kohalikule omavalitsusele peale lisakulutusi, on ta kohustatud finantseerima sellest tulenevat üldtoetuse suurenemist oma kulutuste vähendamise teel. Ja vastupidi, kui minister seisab kasvavate kulude fakti ees, on tal võimalus kas kärpida kohalike omavalitsuse või oma kulusid. Selleks on vaja, et minister viib ellu seadusandlusest jms. tulenevaid muudatusi, vähendades tegelikult kohalike kulusid. Sellest tulenev kohaliku omavalitsuse vähenenud nõudmine rahaliste vahendite järele neutraliseerub üldtoetuse proportsionaalse vähendamise teel.

Järgnevalt esitame mõned hüvitussüsteemi tähtsamad eelised:

- ◆ Stabiilse majanduskeskkonna tekkimine kohalikus omavalitsuses aasta jooksul, s.t. et süsteem garanteerib olukorra, kus uute ülesannete täitmise kohustust ei saa omavalitsusele panna ilma selleks lisaressursse eraldamata.
- ◆ Tugevneb üldine majanduspoliitika juhtimine, sest iga ministeerium on kohustatud ise uusi algatusi finantseerima. Seega jääb Rahandusministeeriumile väga tähtis ja keskne protsessi koordineeri roll.
- ◆ Süsteem stimuleerib uusi algatusi, millega vähenevad kohalike omavalitsuste kulud ja vabanevad ressursid uute algatuste/arengute tarvis.

Riikliku seadusandluse efektiivne rakendamine sõltub sageli kohalike omavalitsuste haldus- ja rahalistest ressurssidest. Hüvitussüsteem suurendab vastuvõetud seaduste ja määruste rakendamise võimalusi, kuna uute algatustega kaasnevad piisavad finantsressursid.

Lõpuks on tähtis rõhutada, et hüvitamise printsiip tagab kohaliku omavalitsuse tulubaasi käsitlevatel iga-aastastel läbirääkimistel kohaliku omavalitsuse majanduse üldise raamistiku tähelepanu keskpunkti seadmise. Seega on läbirääkimised uue seadusandluse väljatöötamise jne. mõju osas tihedalt seotud eelarve koostöösüsteemiga.

Samuti on tähtis rõhutada, et hüvitussüsteem on tihedalt seotud riikliku eelarve koostamise korraga ning ajastatud kooskõlas riikliku eelarve koostamise ja Rahandusseadusega (Finance Act).

## Üldtoetuse hüvituse jaotamine uue seadusandluse tingimustes.

Igal aastal liidetakse korrigeeritud summad kokku ja üldtoetust korrigeeritakse vastavalt saadud netosummale (vt. lisa). See neto-korrigeerimine või üldtoetuse (block-grant) hüvitus jaotatakse vastavalt sellele, milline on maakonna või kohaliku omavalitsuse osa üldises maksubaasis.

Seega ei jaotata üldtoetuse hüvitust igale maakonnale või vallale vastavalt uue seadusandluse rakendamise jms. tulenevatele tegelikele kuludele. Tegelikult oleks liiga suur töö välja arvutada/hinnata nende kulude suurust iga üksiku maakonna/kohaliku omavalitsuse seisukohalt. Seepärast on välja töötatud stabiilne jaotussüsteem.

See tähendab, et mõned omavalitsusüksused võivad saada üldtoetuse hüvitusest sellise osa, mis ületab nende tegelikud kulud ja, vastupidi, mõned omavalitsused võivad saada kuludest väiksema hüvituse.

On loota, et aja jooksul sellised erinevused üksikute kohalike omavalitsusüksuste hüvituse osas, võrrelduna kulude katmise tegeliku vajadusega, tasakaalustuvad, kuna paljud määrused/seadused/muutused ülesannetes toovad kaasa üldtoetuse korrigeerimisi ning üksikud omavalitsused, olles kaotajateks mõningatel juhtudel, võivad teistel juhtudel hoopis võita.

## Läbirääkimiste protsess

Iga üksik üldtoetuse korrigeerimine arutatakse *tasandil* läbi ning juhul kui kokkulepet ei saavutata, lahendavad asja vastavad valitsuse poliitilised organid ja kohalike omavalitsuste liidud. Kohalike omavalitsusi esindavad kohalike omavalitsuste liidud (üks omavalitsusüksuste ja üks maakondade liit, lisaks kaks ametkonda, mis esindavad üheaegselt nii omavalitsusüksusi kui maakondi; Copenhagen ja Frederiksberg peavad eraldi läbirääkimisi).

## Läbirääkimiste ajakava

### Oktoober

Omavalitsustele mõju avaldavate seaduste ja määruste osas algab läbirääkimiste protsess oktoobris pärast seda, kui valitsus on esitanud seaduste programmi eelseisvaks Folketingi hooajaks.

Näiteks esitas Rahandusministeerium 1996. a. oktoobris “*Kohaliku omavalitsuse seaduse programmi 1996/97*” esimese projekti, kus anti täielik ülevaade seadustest, määrustest, halduseeskirjadest jne., mis valitsus tahtis välja anda 1996/97 hooajal. Programmis olid ära toodud kõik uued omavalitsusi puudutavad seadusandlikud algatused. Sellele järgnevalt oli läbirääkimistel eesmärgiks ära hinnata uue seadusandlusest tulenevad majanduslikud tagajärjed 1997, 1998 ja järgnevatel aastatel.

Esimesel koosolekul oktoobris esitatakse see programm kohalike omavalitsuste esindajatele Rahandusministeeriumi poolt juhitava Alalise Komitee poolt, kus on esindajad erinevatest ministeeriumidest, Taani Riiklikust Kohalike Omavalitsuste Liidust (NALAD), maakondade liidust ja pealinnast

Kohalike Omavalitsuste Seaduste Programmi läbirääkimiste protsess viiakse põhiliselt läbi administratiivsel tasandil. Üldiselt on võimalik kuni aprillikuuni programmi uusi seadusi jms lisada.

### **Oktoober–mai**

Läbirääkimised üksikute seadusandluslike algatuste osas on kahepoolsed – vastava ministeeriumi ja vastavaid omavalitsusüksusi esindavate osapoolte vahel.

Alaline Komitee korraldab 4 – 5 koosolekut, kus arutatakse kahepoolsete läbirääkimiste tulemusi.

Kui kahepoolsetel läbirääkimistel kokkuleppele ei jõuta, võib Alaline Komitee otsustada kolmepoolsete läbirääkimiste algatamise, s.t. et edasistel läbirääkimistel osaleb ka Rahandusministeerium. Kolmepoolsed läbirääkimised toimuvad tavaliselt märtsis või aprillis.

Kui ka kolmepoolsetel läbirääkimistel ei jõuta kokkuleppele, võib Alaline Komitee teha otsuse saata antud juhtumi edasi poliitilisele tasandile. Järelikult astuvad nüüd läbirääkimistesse rahandusminister, NALAD’i eesistuja jt.

### **Juuni (enne eelarveaastat)**

Läbirääkimised viiakse lõpule ning Valitsus ja kohalike omavalitsuste esindajad annavad poliitilise kinnituse järgneva aasta korrigeerimise netosummale, enne kui see saadetakse edasi Folketingi Rahanduskomiteele kinnitamiseks.

Igal aastal enne 1. juulit (enne eelarveaastat) on

keskvalitsus kohustatud välja kuulutama eeloleva aasta üldtoetuse summa. Selleks esitatakse igale kohalikele omavalitsusele mahukas raamat, mis sisaldab kõiki toetuste ja tasakaalustamiste kohta käivaid arve.

Eelnõudele lisatud märkuste osas on esitatud ka kulude arvestus ja majandusliku mõju lõplik arvestus. Samuti märgitakse ära see, kas kohalike omavalitsusliitudega on saavutatud kokkulepe tulemuste osas.

### **Vahearvestused/korrigeerimine**

Aeg-ajalt annab parlament eelarveaasta jooksul (näiteks 1997) sügisel (pärast 1. juulit) välja uusi seadusakte, mis ei ole Seaduste Programmi sisse viidud ja mis jõustuvad näiteks 1. jaanuarist (näiteks 1998). Nendest seadustest tulenevad tagajärjed võetakse arvesse 1998. a. (juunikuus) toetuste arvestamisel, nn. vahearvestuste ja korrigeerimise käigus, ning jaotatakse kohalikele omavalitsustele 1998. a. teisel poolel.

### **Keskvalitsuse roll (ministeeriumide kohustused)**

Reeglina toimuvad uue seadusandlusega kaasnevat mõjusid käsitlevad läbirääkimised vastava ministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja kohalike omavalitsuste vahel enne seaduse väljakuulutamist. Üksikutel erandjuhtudel aga võivad sellised läbirääkimised toimuda ka pärast seaduse väljakuulutamist.

Vastav ministeerium algatab kahepoolsed läbirääkimised sellega, et esitab kohalikele omavalitsusi esindavatele osapooltele uue seadusalgatuse eelnõu koos sinna juurde kuuluvate kohalike omavalitsusi mõjutavate majanduslike tagajärgede hinnangute/arvestustega.

Vahel võib olla väga raske täpselt välja arvutada uue seadusandluse põhjustatud tagajärgi. Seetõttu, eriti kui on tegemist väga keerulise seadusandlusega, võib osutada vajalikuks kehtestada üldtoetuse hüvituse ümberarvestuse/korrigeerimise reeglid, juhul kui hinnangulised ja tegelikud kulud on väga erinevad.

Lisaks sellele võib esineda ka olukordi, kus on väga raske arvestada mingi spetsiifilise seadusaktiga seonduvaid kulusid. Sellisel juhul on võimalik, et otsustatakse vastavat läbirääkimist 1–2 aasta

pärast jätkata, omandamaks täpsemaid teadmisi antud valdkonnas.

Lõpuks on tähtis ka see, et kohalikke omavalitsusi esindavatel osapooltel oleks piisavalt aega hinnangutele/kalkulatsioonidele jne reageerimiseks. Sellepärast peavad ministriumid andma neile 3 nädalat vastuse koostamiseks. Erandjuhtudel, kui on tegemist poliitiliste erihuvidega, võib ministrium seda aega pikendada. Tänu sellele saavad kohalike omavalitsuste liitude poliitilised süsteemid võimaluse reageerida uuele seadusandlikule algatusele.

### Kohalike omavalitsuste liitude roll

Kohalike Omavalitsuste Liitude rolli käsitletavas protsessis saab selgitada Taani Riikliku Kohalike Omavalitsuste Liidu (NALAD) rolli kirjeldamise teel.

NALAD'i kohustuseks on põhiliselt protsessi käigus ministriumidele nende kohustusi meelde tuletada (vt. eespool), aktiivselt hinnata uue seadusandluse majanduslikku mõju ja kontrollida, et esitatud üldtoetuse hüvitus põhineks õigel arvestusel.

On oluline, et läbirääkimiste tulemused oleksid võimalikult lähedased omavalitsuse tegelikule olukorrale. Teisiti öeldes on tähtis see, et ministriumid ja NALAD saavutaksid tulemuse, mille puhul rahalise hüvituse summa on sarnane (ligilähedane) uute ülesannete teostamise kogumaksumusele omavalitsusüksuses. See on ka parim viis, kuidas tagada uute seadusaktide efektiivne elluviimine.

Et otsuste tegemise protsessis oma rolli täita, on NALAD valmis pakkuma ekspertabi igas olulisemas valdkonnas, nii et omavalitsustel on vajaduse tekkimisel võimalik teha põhjendatud kriitikat ja esitada omapoolseid kommentaare ministriumidele ja teistele organisatsioonidele. Selleks kasutab NALAD suurel määral ära munitsipaalametnike ja poliitikute ekspertteadmisi. Paljudel juhtudel NALAD'i eksperdid konsulteerivad ja võtavad näiteid üksikutelt kohalike omavalitsuste üksustelt, et hinnata vajalikke lisakulusid, mis on seotud uue seadusandluse rakendamisega.

Kohaliku omavalitsuste liitudel on aga vaja teatud haldussuutlikkust ja organiseeritust, et täita protsessis oma tähtsat rolli ning anda

ministriumidele professionaalset sisendit otsuste tegemisel.

Üldreeglina osaleb NALAD kohalikke omavalitsusi mõjutavate seadusaktide ja määruste väljatöötamisel. NALAD'il oma esindus arvukates komiteedes ja komisjonides, mis töötavad välja uut poliitikat ja uusi ülesandeid kohalikele omavalitsustele, ning ühtlasi on NALAD ka osaline "formaalses" menetlusprotsessis.

### Hüvituse arvestamise ja üldtoetuse korrigeerimise näiteid:

#### Sotsiaalteenused

Käesoleval ajal on Taanis tähtsate sotsiaalpoliitiliste ülesannete eest vastutav kohalik omavalitsus, kusjuures keskvalitsus paneb paika vastava seadusandliku ja majandusliku raamistiku.

Üldjoontes on sotsiaalteenuste osutamise kord sätestatud 1976. a. Sotsiaalkindlustuse seaduses. Omavalitsustel on väga kaugeleulatuvad kohustused sotsiaalteenuste osutamisel kogu Sotsiaalkindlustuse seadusega kehtestatud laia spektri ulatuses. Muuhulgas tähendab see ka seda, et teenuste pakkumine ja standardid on erinevates omavalitsustes erinevad ja sõltuvad kohalikest tingimustest.

Keskvalitsus – Sotsiaalministeerium – paneb paika vanuritele pakutavate teenuste üldise raamistiku ja kohalikud omavalitsused vastutavad vanurite hoolduse ja eluaseme kui ka neile teenuste osutamise eest.

Järgnevas osas kirjeldatakse üht Sotsiaalministeeriumi 1995. a. seadusandlikku algatust, mis seondub hüvitusprintsipiiga.

#### Kodus elavate vanurite preventiivse küllastamise seadus (L107, 1995)

See seadus kohustab omavalitsusi korraldama vähemalt kaks korda aastas kõigi vanurite küllastamist vanuses 80+ alates 1. juulist 1996 ja alates 1. juulist 1998 kõigi vanurite küllastamist vanuses 75+.

Küllastuste peamiseks eesmärgiks on vanuritega vestlemise käigus välja selgitada nende olukord / elutingimused, kusjuures ei käsitleta spetsiifilisi sümptomeid, probleeme või haigusi, vaid püütakse ära hoida edasiste probleemide tekkimist jne.

*Kuna käesolev seadus sätestab uue kohustuse, mis seisneb teenuste osutamises vanuritele, on see käsitletav hüvitusprintsipi raamides.*

Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud arvestuste/hinnangute kohaselt sõltuvad kulud järgmistest näitajatest:

- ◆ külastuste arv aastas;
- ◆ külastuste kestvus;
- ◆ munitsipaalteenustajate arv;
- ◆ haldus;
- ◆ munitsipaalteenustajate täiendõpe.

Arvestused tehti kõigile osapooltele kättesaadavate statistiliste andmete põhjal. Üldiselt rakendatakse statistilise teabe hankimise ametlikku korda, näiteks Taani Statistika Keskametilt saadavaid andmeid, et võimaldada kõigile osapooltele ühist taustinformatsiooni läbirääkimiste pidamisel.

**• Uue ülesande täitmise maksumuse arvestamine omavalitsussektoris**

Arvestus põhineb sellel, milline on kogu omavalitsussektori poolt kõigile vanuritele vanuses 75+ aastat teenuste osutamise majanduslik mõju.

**• Külastuste arv aastas**

Tähtsaks teguriks on eramajapidamiste arv, kus vähemalt üks liige on vanuses 75+ aastat. Vastavat teavet ei ole otseselt võimalik saada, kuid seda on võimalik hinnata muude statistiliste andmete põhjal (vt tabel 7).

**• Majapidamised, kus on kaks elanikku vanuses 75+ aastat**

Majapidamiste arv, kus on kaks elanikku vanuses 75+ aastat, määrati elanikkonna perekonnaseisu kajastavate materjalide alusel (vt. tabel 8). Tabelis 8 on näha maksimaalselt 48 194 abielupaari, kus nii

mees kui naine on vanuses 75+ aastat (vt. abielus olevate naiste arv, kelle vanus on 75+ aastat). See tähendaks aga, et kõigil abielus naistel on mees vanuses 75+ aastat. Seepärast eeldati, et majapidamiste arv, kus kaks elanikku on vanuses 75+ aastat, moodustab 90% majapidamiste maksimaalsest üldarvust, s.t. 43 375 majapidamist. See tähendab, et 10% naistest on abielus meestega vanuses alla 75 aasta.

**• Majapidamised, kus on üks elanik vanuses 75+ aastat**

Siia hulka ei ole arvatud munitsipaalasutustes elavad vanurid, kuna seaduses sätestatud preventiivsed meetmed moodustavad osa munitsipaalasutuste poolt vanuritele osutatavast igapäevasest hooldusest.

Majapidamiste arv, kus üks liige on vanuses 75+ aastat, arvutati järgnevalt:

Majapidamiste arv, kus üks liige on vanuses 75+ aastat = 363 025 (koguarv) – 34 323 (munitsipaalasutuste elanikud) – 43 375\*2 (vanurite arv, kes elavad kahe vanuriga majapidamistes).

Sellest võib järeldada, et on 241 952 majapidamist, kus üks liige on vanuses 75+ aastat.

**• Külastuste arv aastas**

Varem vanurite suhtes rakendatud preventiivsete plaanide kogemus on näidanud, et ainult ca 70% majapidamistest vajab tegelikult vajab pakutavat preventiivset teenust.

Seadusega on ette nähtud iga majapidamise kohta kaks külastust aastas. Mõningatel juhtudel võib aga vajadus külastuste järele olla suurem kui kaks tavalist külastust. Seega eeldati, et seaduse edukaks rakendamiseks on vaja ette näha 10% lisakülastusi. (vt tabel 8).

**TABEL 7.** Elanikkond vanuses 75+ aastat (ka perekonnaseis). Allikas: The Municipal Population, 1995. Danish Central Statistics Bureau.

| Vanus      | Naised  | Abielus | Mehed   | Abielus | Kokku   | Munitsipaalasutatsioon |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| 75+ aastat | 230 955 | 48 194  | 132 070 | 78 691  | 363 025 | 34 323                 |

**TABEL 8.** Külastuste arv aastas.

|   | <b>Arvestus</b>          | <b>Külastuste arv aastas</b> |
|---|--------------------------|------------------------------|
| Ühe elanikuga majapidamiste külastused  | 241 952 * 0.7 * 2 * 1.10 | 372 600                      |
| Kahe elanikuga majapidamiste külastused | 43 375 * 0.7 * 2 * 1.10  | 66 800                       |
| <b>Kokku</b>                            |                          | <b>439,400</b>               |

• **Külastuste kestvus**

Külastuste kestvuseks määrati *1 tund ühe elanikuga majapidamistes ja 1 1/2 tundi kahe elanikuga majapidamistes*. Sisse arvati ka aeg planeerimiseks, transpordiks jne.

• **Munitsipaaltöötajad**

Seadus ei nõua munitsipaaltöötajatelt, kes nimetatud uut kohustust täidavad, spetsiaalset erialast ettevalmistust. Seega võeti arvestusel aluseks 'sotsiaal- ja tervishoiutöötajad', kelle keskmine aastane sissetulek on 195 000 DKK.

Eeldati ka, et efektiivne tööaeg aastas moodustab 90% normaalsest aastasest töötundide arvust, s.t. (*1 296 tundi/aastas*).

• **Haldus**

Hinnangute kohaselt moodustasid omavalitsuse

haldus- jms. kulud *15% külastuste teostamise kuludest*. See on muidugi üksnes hinnang, mis tugineb taoliste ettevõtmiste varasema läbiviimise kogemusele.

• **Munitsipaaltöötajate täiendkoolitus**

Kõigele lisaks eksisteerib pidev vajadus täiendõppe järele. Eelduste kohaselt osaleb *650 inimest* koolituskursustel, mis eeldatavalt läheb maksma *7 500 DKK* inimese kohta.

Koolituskursustel osalemise ajal saavad inimesed ka oma tavalist palka. Omavalitsuse kulud palkadele on *3,2 miljonit DKK*.

• **Omavalitsuse kogukulude arvestamine**

Tabelis 9 on ära toodud Sotsiaalministeeriumi poolt NALAD'ile saadetud kirjas esinevad erinevad näitajad ja arvutused.

**TABEL 9.** Uue kohustuse täitmise kogumaksumus omavalitsusele.

|   | <b>Arvutus</b>  |  |
|---|---|--|
| Töötundide koguarv  | (372 600 visiiti * 1 tund) + (66 800 visiiti * 1,5 tundi) | 472 800                                  |
| Töötajate arv (1296 tundi = 1 sotsiaal- ja tervishoiutöötaja) | 472 800/1296  | 365                                      |
|   | <b>Arvutus</b>  | <b>Omavalitsuse kulud (miljonit DKK)</b> |
| Omavalitsuse palgakulud                                       | 365 * 195 000 DKK   | 71,2                                     |
| Omavalitsuse halduskulud                                      | 71,2 miljonit DKK * 0,15                                  | 10,7                                     |
| Omavalitsuse kulud täiendkoolitusele                          | (650 * 7 500 DKK) + 3,2 miljonit DKK                      | 8,1                                      |
| <b>Omavalitsuse kogukulud</b>                                 |   | <b>89,9</b>                              |

NALAD tegi omapoolsed märkused nii palgatasemete kui “sotsiaal- ja tervishoiutöötajate” kasutamise kohta. Näiteks väitis NALAD, et omavalisused kasutavad ulatuslikult meditsiiniõdesid preventiivsete külastuste läbiviimiseks. Õdede keskmine aastasissetulek on suurem nimetatud töötajate omast. Seetõttu oleksid omavalitsuse kogukulud suuremad.

NALAD siiski aktsepteeris need arvestused ja omavalitsuse üldtoetusena kanti üle 89,9 miljonit DKK.

NALAD andis kohalikele omavalitsustele teada, et üldtoetuse hüvituse – või hüvituse aluseks olev majanduslik eeldus – põhines sellel, et teenuse osutamiseks kasutatakse “sotsiaal- ja tervishoiutöötajaid” ja mitte kulukamat tööjõudu, näiteks meditsiiniõdesid.

#### Sotsiaalteenuste seadus nr. 453 10. juunist 1997

Vahel võetakse seadused vastu väga lühikest aega enne nende jõustumist (1. jaanuarist 1998) ning nendes on sätestatud tohtul hulgal mitmesuguste erinõuete kohta käivaid erinevaid arvestusi. 10. juunil 1997 vastu võetud Sotsiaalteenuste seadus on selle kujukaks näiteks. Seadus nägi ette terve rea erinevate paragrahvide kohta käivaid spetsiifilisi muudatusi, (kokku rohkem kui 20 mitmesugust uut korraldust/teenuse liiki sotsiaalvaldkonnas), vt. allpool.

Tabelis 10 on näidatud, millised olid Sotsiaalteenuste seaduse tagajärjed (miljonit DKK). Loetletud on ainult mõned seaduses esitatud 24-st muudatusest, mis avaldasid mõju kohaliku omavalitsusüksuse majanduslikule seisundile. Viimases reas on näidatud seaduse hüvituse lõpptulemus. Vastavalt korrigeeriti ka üldtoetuse summat.

Tabelist on näha, et 1998. a. vähendati üldtoetust kohalikele omavalitsustele 3,2 miljoni DKK võrra, kuna uues Sotsiaalteenuste seaduses oli vähendatud esimesel aastal nõudmisi teenuste järele. Alates aastast 1999 ja edaspidi suurendati uuest seadusest tulenevat hüvitust keskvalitsuse kasvavate nõudmiste/vajaduste tõttu 10,3 miljoni DKK-ni aastas. Tabelist on ka näha, et mõned uued tegevusvaldkonnad olid vähem nõutud kohaliku omavalitsuse tegevustasandil, mis tõi kaasa hüvituse kärpimise, kusjuures teised paragrahvid suurendasid nõudmist ja järelikult suurendasid ka riiklikku toetust (sümmeetriline hüvitus).

Üks määrus oli tingitud kohaliku omavalitsusele esitatud uuest nõudmisest tagada kõigile oma piirkonna puuetega inimestele võimalus omada neid saatvat isikut (art. 76). Vastavalt sellele paragrahvile on kõigil inimestel vanuses 18 kuni 67 aastat, kes raske füüsilise või vaimse puude tõttu ei suuda üksi kõndida väljaspool oma kodu, õigus saada kuus vähemalt 15 tunni ulatuses abi neid saatva isiku näol.

Selle uue kohustuse maksumuse arvestamisel toetuti pilootprojektile, kus katsetati selle uue ettevõtmise tagajärgi neljas pilootomavalitsuses,

**TABEL 10.**

| Artikkel     | Tegevusvaldkond                       | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        |
|--------------|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| § 26         | Lastega seotud kulude minimaalne tase | -2,6        | -5,2        | -5,2        | -5,2        | -5,2        |
| § 47         | Lastele mõeldud kohtade kinnitamine   | -2,8        | -5,6        | -5,6        | -5,6        | -5,6        |
| § 58         | Abi lasteadvokaadile                  | 0,1         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         |
| § 63, 69     | Üleandmise uued kriteeriumid          | 0,5         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         |
| § 76         | ** Abi puuetega inimeste saatmisel    | 42,2        | 84,7        | 84,7        | 84,7        | 84,7        |
| <b>Kokku</b> |                                       | <b>-3,2</b> | <b>10,3</b> | <b>10,3</b> | <b>10,3</b> | <b>10,3</b> |

millele lisandus lisahüvitus seoses vastava teenuse kasutamise õigustatud subjektide arvu kasvuga.

Hinnangute kohaselt vajas ca 6 000 inimest aastas art. 76 all sätestatud teenust. Keskmise tunnitasu töötajale, kes puudega inimest abistas, oli arvestuste kohaselt 105 DKK. Halduskuludena lisati 3000 DKK inimese kohta aastas ja 5000 DKK aastas abistatava inimese kohta, mis oli mõeldud kursuste, koolituse, transpordi, vaheaegade jne. kulude katmiseks. See viis puudega inimese abistamise kogukulu 150 DKK-ni tunnis.

Üldreeglina jagatakse Taanis puuetega inimestele osutatavate teenuste kulud maakonna (14 maakonda) ja munitsipaaltasandite vahel. Maakonna tasandil finantseeritakse 50% kuludest, mis on seotud puuetega inimestega vanuses kuni 67 aastat. Arvutati välja inimeste arv, kelle puhul toimus koosfinantseerimine ja nende inimeste arv, kelle puhul kohalik omavalitsus finantseeris täielikult kogu abi.

Lõpptulemusena hinnati uue teenuse sisseviimise majanduslikku mõju kohalikele omavalitsusele suurusjärgus 42,2 miljonit DKK 1998. a. esimese poolaasta jooksul ja 84,7 miljonit DKK järgnevatel aastatel.

Hinnangu aluseks võeti erinevad arvestused ja eeldused, nende seas alljärgnevad:

- ◆ uut teenuseliiki kasutavate inimeste arvu hindamine;
- ◆ iga inimese peale kuluvate tundide arvu hindamine;
- ◆ ühe tunni maksumuse kalkulatsioon, mille puhul võeti arvesse mitmeid erinevaid arvutuslikke tegureid.

### Halduskulude hüvitamine

Nagu selgub eeltoodud näitest, tuleb välja arvutada uute ülesannete halduskulud ja arvestada neid hüvituse määramisel. Kogemused on näidanud, et halduskulude arvutamine on raske ja keeruline toiming ning sageli kasutatakse ligikaudseid hinnanguid.

Ühe näitena võiks läbirääkimistest lisakulude osas tuua munitsipaalvara iga-aastase hindamise kohustuse sisseseadmise aastatel 1994/95 varamaksu haldamise tõhustamiseks. Varem toimus munitsipaalvara väärtuse hindamine iga 4 aasta tagant. Kohaldatava meetme tagajärgi ei olnud

kerge välja arvutada ning Taani Maksuministeeriumi ja NALAD'i seisukohad antud küsimuses olid suuresti erinevad.

Maksuministeerium argumenteeris hüvituse mittedääramist järgnevalt:

1. munitsipaalvarade hindamine igal aastal kergendaks haldamist tänu järjepidevusele ning võimaldaks vältida suurenenud töökoormust igal neljandal aastal;
2. IT kasutamise võimalused vähendaksid halduskulusid;
3. teatud spetsiaalset vara hinnataks ikkagi ainult iga nelja aasta järel;
4. iga-aastase hindamise sisseviimisel väheneksid kodanike vajadused kaebuste esitamiseks. Sellega väheneksid omavalitsuste halduskulud.

Seega lähtus Maksuministeerium seisukohast, et uue seadusandluse puhul ei tuleks rakendada hüvitust riikliku toetuse suurendamise teel.

Kohaliku omavalitsuse esindajate argumendid olid järgmised:

1. Uue hindamise tagajärjel, isegi selle sisseviimisel alles 1998, kasvaks kodanike kaebuste arv aastatel 1995–1998 vastavalt sellel perioodil antud hinnangute kohta.
2. Iga-aastase hindamise raamistik tuleks luua enne uuenduse rakendamist 1998.
3. Iga-aastane hindamine tooks kaasa halduskulude kasvu ca 40,6 miljonit DKK 1998 ja ca 14 miljonit DKK 1996 ja 1997 (ettevalmistuskulud). Vastavad hinnangud tehti Odense Kohalikus Omavalitsuses (üks suuremaid omavalitsusüksusi Taanis) läbi viidud katse tulemuste põhjal. Katse näitas, et oleks vaja juurde võtta 105 töötajat (250 000 DKK palgakulu ühe maksukohustusliku töötaja kohta), lisaruume, materjale jne.
4. IT kasvava kasutamise mõju avalduks üksnes pikema aja jooksul
5. IT süsteemide rajamiseks oleks vaja ühekordselt lisaressurssi (2 miljonit DKK)

Nimetatud kaks osapoolt ei jõudnud omavahel kokkuleppele ning läbirääkimised jätkusid Rahandusministeeriumi, Maksuministeeriumi ja NALAD'i osavõtul. Rahandusministeeriumi sekkumise eesmärgiks oli leida probleemile lahendus ja kindlustada teatud hüvitus, tagades

ühtlasi kohalike omavalitsuste maksude hindamise kvaliteedi tõus.

Läbirääkimiste tulemusena otsustati suurendada üldtoetust 1998. a. 10,5 miljonilt kroonilt 12 miljoni kroonini järgnevatel aastatel, kuid 1996. ja 1997. a. ettevalmistavaks tegevuseks raha ei eraldatud.

Seega on ilmnenud, et 1994. a. hinnangud olid liiga madalad ning munitsipaalvara hindamiseks igal aastal kulub rohkem ressursse, kui ministriumid tol ajal eeldasid. Sellest võib kujuneda poliitiline probleem, kuna kõigil osapooltel on huvi muuta maksude haldamine efektiivseks ja tõhusaks.

Pikemas perspektiivis võib selguda, et ühte osa lisanduvatest halduskuludest ei hüvitatud, mis võib mõjuda tegevuste efektiivsusele.

### Näiteid hüvitamisest hariduse valdkonnas

1994. a. otsustas Taani Parlament algkoolidesse sisse viia kolm uut õppeainet. Seoses õppeainete arvu suurenemisega tuli kindlustada lastele piisav koolisviibimise aeg ning selleks otsustati suurendada kohustuslike õppetundide miinimumarvu õpilase kohta 5 tunni võrra (omavalitsusüksustes võis olla rohkem õppetunde kui miinimum ette näeb nii enne uue seaduse kehtestamist kui ka pärast seda).

Nimetatud uus seadus avaldas mõju kohalike omavalitsuste kuludele, kuna tuli palgata uusi õpetajaid, soetada uusi õppematerjale, koolitada õpetajaid uutes õppeainetes jne. Seadus peaks olema kehtiv alates 1. augustist 1994.

Nimetatud seaduse arutelu lülitati ka Haridusministeeriumi ja NALAD'i vaheliste läbirääkimiste kavva. Pärast pikka arupidamist otsustati hüvitada kohalikku omavalitsust, suurendades üldtoetust 1994. a. (poolaasta) 63,4 miljoni DKK võrra ja 1995. a. ja edaspidi 153,5 miljoni DKK võrra. Lisaks asutati veel spetsiaalne fond (25 miljonit DKK aastas kolme aasta jooksul) õpetajate täiendkoolituseks uutes õppeainetes.

Teine näide haridusvaldkonnast on nn. hariduse vaheprojektide (bridging educational projects) sisseviimine 1996. a. 1. juunil 1995 võttis Parlament vastu uue seaduse, mille alusel võimaldada noortele teatud vahepealset tegevust pärast keskkooli ja enne kutseõpet/tööleminekut või muul viisil haridustee jätkamist.

Sellise korralduse eesmärgiks oli seadusega

kindlustada noortele teatud aeg, mille jooksul neil kujuneksid stiimulid tõelise hariduse omandamiseks ning oleks hõlpsam ühelt haridusvormilt teisele üle minna. Sellise "vahehariduse" kestvuseks peaks olema 8 kuni 40 nädalat (lühiajaline) ning erinevad õppeasutused peaksid olema kaasatud.

Ettevõtmise finantseerimiseks otsustati pärast asjakohaseid läbirääkimisi suurendada üldtoetust 8,5 miljoni DKK võrra 1996, 44,7 miljoni DKK võrra 1997 ja 52,9 miljoni DKK võrra 1998. a. ja edaspidi.

Hariduse vaheetapi sisseviimine oli kohalikele omavalitsustele siiski vabatahtlik ja mõned omavalitsusüksused olid juba sarnast tegevust omavahendeid kasutades alustanud. Seega oli antud seadus näide hüvitamisest olukorras, kus oli olemas tugev soov tegevust toetada, millega pikemas perspektiivis loodeti vähendada töötö abirahadega, sotsiaaltoetustega jne. seotud kulusid. Seega oli tegemist üsna ebatavalise näitega vabatahtliku tegevuse hüvitamisest, mis ei olnud seotud kohustuslike ülesannetega (vt. eespool).

Veel üheks näiteks oli riiklike toetuste korrigeerimine seoses sellega, et kuulutati kehtetuks koolieelsete lasteasutuste õpilaste maksimumarvu nõue. Enne seda seadust kehtisid ranged nõuded igas klassis olevate õpilaste arvu suhtes. Seadus muutis need kehtetuks. Varem oli omavalitsustele probleemiks õpetajate arvu vähendamine koolieelsetes lasteasutustes. Vajaduste vähenemine tõi kaasa riikliku toetuse vähenemise 47,2 miljoni DKK võrra järgnevatel aastatel.

### Riiklike toetuste, seaduste ja riiklike toetuste hüvitamise/korrigeerimise vahelised suhted

Käesoleva osa lõpus on loetletud mõned seadusaktid, millel oli majanduslik mõju kohalikele omavalitsustele ning mis tõi kaasa üldtoetuse hüvituse määramise 1999. a. Siit nähtub, et Taanis leiab igal aastal käsitlemist üle 30 erineva juhtumi. See on palju enam kui näiteks Norras või Rootsis. Näiteks käsitleti Norras 1996-97 13 juhtu ja Rootsis 1997-98 ainult 7 juhtu.

Tabelist 12 on näha, et mõnede algatuste tulemusena kohaliku omavalitsuse kulud vähenesid ning järelikult vähenes ka riiklik toetus (-). Mõnede seadusaktide tulemuseks oli halduskulude vähenemine või paindlikumate ja efektiivsemate meetodite kasutamine ülesannete lahendamisel.

**TABEL 11.**

|   |                |
|---|----------------|
| Põhisumma   | 19476,5        |
| Palgatõusuga seonduv korrigeerimine                               | 926,2          |
| Korrigeerimine eelarvetagatistes toodud valdkondades <sup>1</sup> | 249,7          |
| Eritoetused kulude ja tulude tasakaalustamiseks                   | 2344,2         |
| Seaduste ja määruste programm                                     | 119,7          |
| <b>Üldtoetus kokku</b>  | <b>23116,3</b> |

<sup>1</sup> Mõningates valdkondades, näiteks sotsiaalabirahad, töötute abirahad jne. antakse kohalikele omavalitsustele hüvitust, kui inimeste arv vastavas valdkonnas kasvab. Kohalikud omavalitsused saavad hüvitust üldtoetusena, seega ei ole täielik hüvituse garanteeritud igale üksikule omavalitsusüksusele.

Mõned seadused põhjustasid lisakulude teket või kulusid uutes tegevusvaldkondades ning nende mõju hüvitati (+).

Uutest seadustest tulenevate hüvituste kogusumma ulatus 1999. a. 119,7 miljoni DKK-ni (rohkem kui 40 uue seadusega seonduvate korrigeerimiste netotulemus).

1999. a. riiklike toetuste kogusumma (milj. DKK) arvutamise näide on toodud tabelis 11.

Tabelist 11 on ka näha, et uute seaduste väljaandmisega seotud esialgse hüvituse kogusumma 1997. a. oli 119,7 miljoni DKK. Selle põhjuseks on kohaliku omavalitsuse ülesannete arvu kasv 1998–1999. Arvutamise tulemus oli 49 seaduse/määrusega, välja antud peaaegu kõigi haruminiistriumide poolt, seonduvate kulude netotulemus. Nimetatud 49 olid aga ainult osa kõigist seadustest/määrustest, mille puhul on toimunud läbirääkimised keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, s.t. sellistest, mille tulemusel korrigeeriti riiklike toetusi. Need arvud muutuvad ikka, kui igal aastal võetakse vastu uus seaduste ja valitsuse tsirkulaaride programm.

Eelarvet puudutava kokkuleppe kohaselt

keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel otsustati anda kohalikele omavalitsustele 2344,2 miljoni DKK eritoetust, et viia tasakaalu oodatavad tulud ja kulud 1999. a.

1999. a. riikliku üldtoetuse kogusummast – 23116,3 miljoni DKK – kulutati väike osa – 653,3 miljoni DKK – eritoetuse andmiseks madala maksubaasiga kohalikele omavalitsustele (tasakaalustamissüsteemi toetamiseks) ja 59,6 miljoni DKK tasakaalustamisreformist tuleneva kahjumi katmiseks. Kõige suurem osa – 22421,4 DKK – jaotati vastavalt iga omavalitsuse osale maksubaasis (kohaliku omavalitsusüksuse tulubaasi suurus).

Teade 1998. a. juunis 1999. a. üldtoetuste kohta

**TABEL 12.** Üldtoetuste korrigeerimine.

|   | <b>Korrigeeritud<br/>1998. toetus<br/>(milj. DKK)<br/>(1998 hinnad)</b> | <b>Esialgssed 1999.<br/>toetused<br/>(milj. DKK)<br/>(1999 hinnad)</b> | <b>Eelarve 2000.<br/>toetused<br/>(milj. DKK)<br/>(1999 hinnad)</b> | <b>Eelarve 2001<br/>toetused<br/>(milj. DKK)<br/>(1999 hinnad)</b> |
|---|---|--|---|--|
| Pidev toetus  | 20535,4   | 19476,5  | 19428,4   | 19428,4  |
| Hindade ja palkade<br>korrigeerimine  |   | 463,3  | 463,1   | 463,1  |
| Palkade ja hindade<br>reguleerimine   |   | 463,1  |   |  |
| <b>Kokku<br/>(enne uusi seadusi)</b>  | 20535,4   | 20402,7  | 19891,5   | 19891,5  |
| Eelarve tagatisega seonduv<br>reguleerimine<br>(töötute arv jne.)                 | -35,9   | 249,7  | 1436,9  | 1436,9   |
| <b>Näiteid seaduste/määruste programmist (1)</b>                                  |   |  |   |  |
| Näide rahandusministeeriumist   |   |  |   |  |
| Algkoolitöötajate seaduse<br>reguleerimine  | 26,5  |  |   |  |
| <i>Näide maksuministeeriumist</i>   |   |  |   |  |
| Firmade maksude<br>haldamise üleminek<br>kohalikult keskvalitsusele               | -77,0   | -319,4   | -319,4  | -319,4   |
| <i>Näide elamumajanduseministeeriumist</i>  |   |  |   |  |
| Kaebuste nõukogu loomine  | 5,0   | 10,3   | 15,4  | 19,5   |
| Näide haridusministeeriumist  |   |  |   |  |
| Noorte tasuta hariduse<br>seaduse reguleerimine                                   | 13,4  | 7,0  | 7,0   | 7,0  |
| <i>Näide sotsiaalministeeriumist</i>  |   |  |   |  |
| Kaebuste registrele<br>juurdepääs. Vanurite<br>abistamine                         | 7,5   | 15,4   | 15,4  | 15,4   |
| <b>Kokku uute seaduste ja<br/>määruste reguleerimine<br/>(49 seaduse tulemus)</b> | 126,4   | 119,7  | 168,3   | 64,4   |
| <b>Sihotstarbeline toetus<br/>kulude ja tulude tasa-<br/>kaalustamiseks (3)</b>   |   | 2344,2   |   |  |
| <b>Kokku üldtoetused</b>  | <b>20625,9(2)</b>   | <b>23116,3</b>   | <b>21496,7</b>  | <b>21392,8</b>   |

1. Eelmisel lehel trükitud tabelis on ära toodud ainult osa seadusi ja määrusi (reguleerimise näited). Kokku 49 seaduse ja määruse osas toimus reguleerimine 1999. a. üldtoetuse arvestamisel.

2. Kasv 20535.4-lt (esialgne riikliku toetuse suurus, mis kuulutati välja 1997. a. juunis) 20625.9-le, mille põhjustasid uued seadused ja määrused ja eelnevate arvestuste korrigeerimine

3. See on toetus, mis on arvestatud erinevuste tasakaalustamiseks kohaliku omavalitsuse hinnanguliste tulude ja kulude vahel, et kindlustada kokkulepitud kasvu kohaliku omavalitsuse tegevustasandil (kulutuste tasandil). Lepiti kokku, et jooksvad kulud 1999 võivad kasvada 1% võrra. Tasakaalustav toetus peaks kindlustama selle võimaluse.



**Lisad**



# LISA 1. KÜSIMUSTIKU JUHEND JA VORMID KOHALIKU OMAVALITSUSE KULUDE JA TULUDE KOHTA

## Juhend

Käesolev küsimustik on osa Eesti kohalike omavalitsuste üksuste kulude ja tulude uuringust, mis toimub Eesti ja Taani Siseministeeriumide vahelise koostööprogrammi raames.

Küsimustiku allikas: The Municipal Population, 1995. Danish Central Statistics Bureau.

Küsimustiku väljatöötamisel tugineti 1999.a oktoobris ja novembris erinevate ministeeriumide ja omavalitsuste esindajatega peetud intervjuudele (Tallinn ja Väike-Maarja) ning kohalike ekspertide ettepanekutele. 2000.a jaanuaris toimusid küsimustiku väljatöötamiseks ka kohtumised Koostöökogu rahanduse töörühma liikmetega ning piloot omavalitsuste esindajatega.

## 1. UURINGU EESMÄRK

Uuringuga hõlmatakse kõik kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnad, kuid põhjalikumalt uuritakse hariduse, sotsiaalhoolekande ning üldvalitsemise valdkondasid.

Uuringu eesmärgiks on: a) hinnata kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike ülesannete maksumust; b) hinnata olemasolevaid ning võimalikke tulusid; c) leida omavalitsussektori üldfinantseerimise vajadus. Tulemusi kasutatakse praeguste üldtoetuse ja kohalike maksude piisavuse hindamiseks.

Lisaks peavad uuringu tulemused välja tooma eelpool nimetatud valdkondade üldise finantseerimise vajaduse eesmärgiga selgitada välja vajalik toetusfondi maht.

Seepärast hõlmab uuring tabelis 13 toodud tegevusvaldkondade ning nende alajaotuste kirjelduse. Tabel 13 näitab VORMi numbrit, tegevusvaldkonna numbrit (meie klassifikaatori mõttes "osa nr") ning VORM 1.1–1.28 tegevusvaldkondade kirjeid (nt haldus).

Küsimustik ja küsimused on jaotatud nelja VORMi:

1. VORM nr 1.-11.28: *Kulud ja tulud*
2. VORM nr 2: *Omavalitsusasutuste andmed, töötajad jne. hariduse, sotsiaalhoolekande ning üldvalitsemise valdkondade kohta.*
3. VORM nr 3: *Ülesannete kirjeldus (ja õiguslik ning korralduslik raamistik).*
4. VORM nr 4: *Võimalikud täiendavad tulud.*

Vorm 1 täidetakse iga tabelis 6 toodud tegevusvaldkonna ja selle alajaotuste kohta (st hariduse ja sotsiaalhoolekande kohta üldiselt ning ka nende alajaotuste kohta).

Vorm 3 täidetakse kõigi eelpool nimetatud tegevusvaldkondade kohta, kuid peamiselt hariduse ja sotsiaalhoolekande tegevusvaldkonna ning nende alajaotuste kohta.

Vorm 4 täidetakse vastava informatsiooniga üldvalitsemise, hariduse ja teaduse ning sotsiaalhoolekande valdkondade kohta.

**TABEL 13. Kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondade ja ning nende alajaotuse struktuur (klassifikaatori mõistes osad ja peatükid).**

| VORMi number<br>Kulud ja tulud | Tegevusvaldkond | Tegevusvaldkonna alajaotus | Sisu  |
|--------------------------------|-----------------|----------------------------|---|
| 1.1                            | 270             |                            | ÜLDVALITSEMINE  |
| 1.2                            | 272             |                            | RIIGI- JA KORRAKAITSE   |
| 1.3                            | 273             |                            | HARIDUS   |
| 1.4                            | 273             | 01                         | Hariduse üldhaldus  |
| 1.5                            | 273             | 11                         | Koolieelsed lasteasutused   |
| 1.6                            | 273             | 12                         | Eralasteaiad  |
| 1.7                            | 273             | 13                         | Põhikoolid ja gümnaasiumid  |
| 1.8                            | 273             | 21                         | Õpilastransport sh eriliinid  |
| 1.9                            | 273             | 25                         | Lastespordikoolid   |
| 1.10                           | 273             | 26                         | Laste muusika- ja kunstikoolid  |
| 1.11                           | 273             | 28                         | Laste tehnika-, loodus-, loome- ja huvialamajad ning keskused                                       |
| 1.12                           | 273             | 97                         | Hariduse investeeringud (Siin ja edaspidi vastab vorm 1-s osale B: Kapitali- ja investeeringukulud) |
| 1.13                           | 275             |                            | KULTUUR JA KUNST  |
| 1.14                           | 276             |                            | SPORT JA PUHKUS   |
| 1.15                           | 277             |                            | TERVISHOID  |
| 1.16                           | 278             |                            | SOTSIAALHOOLEKANNE  |
| 1.17                           | 278             | 01                         | Sotsiaalhoolekande üldhaldus  |
| 1.18                           | 278             | 11                         | Eriteenused puuetega inimestele   |
| 1.19                           | 278             | 12                         | Koduteenused  |
| 1.20                           | 278             | 16                         | Päevakeskus   |
| 1.21                           | 278             | 17                         | Tugikodu  |
| 1.22                           | 278             | 21                         | Üldhooldekodu   |
| 1.23                           | 278             | 23                         | Segatüüpi hoolekandeadus  |
| 1.24                           | 278             | 97                         | Sotsiaalhoolekande investeeringud   |
| 1.25                           | 279             |                            | MAJANDUS  |
| 1.26                           | 281             |                            | MUUD EELPOOL NIMETAMATA KULUTUSED   |
| 1.27                           | 285             |                            | ARVLEMISED JA ÜLEKANDED   |
| 1.28                           | 288             |                            | LAENUD  |

## 2. KULUDE UURIMISE METOODIKA

Uuringu jaoks on oluline määrata kulude puhas (neto) mõju või koorem võrrelduna üldfinantseerimise vahenditega:

- ◆ üldine toetus;
- ◆ laekumine tulumaksust;
- ◆ teised kohalikule omavalitsusele laekuvad riiklikud maksud;
- ◆ kohalikud maksud;
- ◆ valla- või linnaelarve reservfondi vahendid ning aasta alguse ülejääk;
- ◆ laenud;
- ◆ muud tulud.

Netokulu defineeritakse kui ülesande täitmiseks tehtavat kulu, k.a. arvatud ülekanded teistele omavalitsustele jne ning millest on maha arvatud tegevusalaga seotud tulud:

- ◆ kasutajate poolsed maksed (kasutajatasud);
- ◆ muu iseloomuga laekumised;
- ◆ sihtotstarbelised eraldised;
- ◆ toetused programmide ja fondidest;
- ◆ maksed teistelt omavalitsustelt.

Sellepärast on vajalik, et need tegevusalaga seotud tulud sisalduksid tegevusvaldkondades ning nende alajaotustes.

Uuringu põhiprintsiibid on näidatud tabelis 14.

**TABEL 14. Tasakaal üldfinantseerimise ja netokulu vahel.**

| <b>Üldine finantseerimine</b>                                | <b>Netokulu</b>                     |
|--|-------------------------------------|
| <b>Üldtoetus</b>   | <b>Kogukulu</b>                     |
| + laekumine tulumaksust                                      | - kasutajatasud                     |
| + teised kohalikule omavalitsusele laekuvad riiklikud maksud | - muu iseloomuga laekumised         |
| + kohalikud maksud   | - sihtotstarbelised eraldised       |
|  | - toetused programmide ja fondidest |
| + reservfondi vahendid ning aasta alguse ülejääk             | - maksed teistele                   |
| + laenud   |                                     |
| + muud tulud   |                                     |
| <hr/>  | <hr/>                               |
| <b>= üldine finantseerimine</b>                              | <b>= netokulu</b>                   |

Ehk teisisõnu näitab **netokulu**, missugune on tegevusvaldkonna või alajaotuse finantseerimise vajadus kohaliku omavalitsuse üksuse üldiste vahendite arvelt.

### 3. TEGEVUSVALDKONDADE JA NENDE ALAJAOTUSTE KULUD NING TULUD

Selleks et saada kõlblik arvestus ülesande täitmise netokulu kohta, on oluline eristada:

- ◆ jooksvaid kulusid;
- ◆ kapitali investeerimise kulusid (investeeringud kapitalikaupadesse nagu ehitused, infrastruktuur),
- ◆ teisi jooksvaid kapitalikuluseid (nagu intressid ja laenumaksed jne).

Veel on oluline kindlaks teha iga tegevusvaldkonnaga või selle alajaotusega seotud tulud nt kasutajatasud, muu iseloomuga laekumised, maksed teistelt kohaliku omavalitsuse üksustelt, sihtotstarbelised eraldised, toetused programmide ning fondidest, selleks et kindlaks määrata nende netokulu või -koorem üldisele finantseerimise süsteemile.

Uurimuse peamiseks eesmärgiks on netokulude vajadus seoses jooksvate kuludega (jooksva eelarvega), et hinnata valla/linna eelarvest finantseerimise olemasolevat vajadust (küsimustiku VORM 1 A osa).

Investeeringud ei ole jooksva iseloomuga, seetõttu on oluline eraldada investeeringutele tehtavad kulutused jooksvatest kuludest. Uuringus püütakse hinnata ka seda osa investeeringukuludest, mis tuleb katta kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve üldistest vahenditest (küsimustiku VORM 1 B osa).

Kuna kapitalikulud nt laenude intressid ei ole otseselt seotud tegevusvaldkonna jooksva aruandeaastaga, siis tuleb neid käsitleda teistest kuludest lahus (küsimustiku VORM 1 B osa).

### 4. KOHUSTUSLIKUD JA VABATAHTLIKUD ÜLESANDED

Et luua finantssuhted regulatsioonides (seadusandluses) kohaliku omavalitsuse üksuste poolt täidetavate ülesannete ja nende maksumuse vahel, palume omavalitsusi küsimustiku VORM 1 A osas hinnata, kas funktsioonid on täidetud:

1. kohustuslikul tasemel nagu seda nõuab seadus või madalamal tasemel (näiteks finantsraskuste tõttu);
2. üle kohustusliku taseme;
3. täidetakse mõnda vabatahtlikult võetud ülesannet, mida ei ole seadusega kohustatud täitma, kuid mis on võetud täitmiseks volikogu otsuse alusel.

Seda informatsiooni kasutatakse praeguste kulutuste taseme piisavuse hindamiseks võrreldes seadusest tuleneva kohustusliku tasemega.

Siinkohal tuleb rõhutada, et antud küsimuste vastused on suures osas hinnangulised.

## 5. LAENUMAKSED JA ÜLDINE FINANTSEERIMINE

Kui laenud ei ole otseselt seotud tegevusvaldkondadega või nende alajaotustega või kui kohaliku omavalitsuse üksuse eelarves kasutatakse tsentraliseeritud intressimaksede ning tagasimaksede süsteemi, siis kajastatakse vastavad kulud küsimustiku VORM 1 C osas.

Üldise finantseerimise tulud, mis ei ole otseselt seotud tegevusvaldkondadega või nende alajaotustega, kajastatakse küsimustiku VORM 1 D osas eraldi A ja B osa tuludest.

### **VORM 1 kulude ja tulude kommentaarid ja selgitavad märkused (VORM 1 sisu kasutatakse kõikide 1.1 kuni 1.28 (tegevusvaldkondade ja nende alajaotuste) puhul).**

VORM 1 on jagatud neljaks:

**A osa (p. 1–11) käsitleb endas jooksev netokulude eelarvet** (kogukulud miinus antud tegevusega seotud laekumised):

1. Kulusummad, mis peavad olema esitatud A osa all, on kõik seotud jooksvate tavapärase kuludega, mida vald/linn peab maksma igal aastal, et olla võimeline täitma ülesandeid nagu:

- ◆ palgad;
- ◆ toidu, materjalide, raamatute ostmine;
- ◆ transport, teenused jne.;
- ◆ ülekanded kodumajapidamistele;
- ◆ ülekanded ettevõtetele ning mittetulundusühingutele jne.

2. A osa all esitatavad tulud on vastava tegevusalaga seotud tulud – kasutajatasud, muu iseloomuga laekumised, sihtotstarbelised eraldised, spetsiaalsed eelarvefondid, maksed teistelt kohaliku omavalitsuse üksustelt jne.

### **B osa (p. 12–20) Kapitali- ja investeringu netokulud**

B osa all toodavad summad on seotud:

1. Kapitaliinvesteringutega. Kapitaliinvesteringud on tegevusvaldkonnaga või selle alajaotusega seotud kulud, mille väärtus ületab 10000 EEK nagu:

- ◆ ehitised;
- ◆ infrastruktuur;
- ◆ masinad ja sõidukid;
- ◆ suuremad ehitiste või tootmisvahendite renoveerimised.

Siin tuleb kajastada kõik kapitaliinvesteringud nii üldeelarve kui ka programmide ja fondidest investeringuteks saadud vahendid.

2. Kapitalikuludega (intressid). Kapitalikulud on ka laenude intresside maksed, kui sellised kulud on arvatud tegevusvaldkondade või nende alajaotuste hulka, kuid need tuleks eraldi välja tuua punktis 13.

Hädavajalikud investeringuvajadused näitavad ressursside vajadust, mis on olulised, et täita kohustuslikku ülesannet vastavalt seaduses sätestatule.

### **C. (p. 21) Laenumaksed**

C osa all kajastatavad kulud on lühi- või pikaajaliste laenude intressimaksed või tagasimaksed, mis ei ole otseselt seotud tegevusvaldkondadega või nende alajaotustega.

### **D. (p. 22–28) Üldine finantseerimine**

D osa all kajastatakse tulud, mis ei ole otseselt seotud tegevusvaldkondadega ja nende alajaotustega.

VORM 1 täitmise hõlbustamiseks on teise tulpa ära toodud vastavad artiklid (artiklite loetelu ei ole täielik, arvame, et vormi täitvad ametnikud (nt raamatupidajad) oskavad küsimuste all ära tuua sinna alla käivad tulud või kulud).

1999 aruande veerus on jäetud ruumi andmete sisestamiseks.

VORM 1 lõpus on jäetud ruumi märkuste tegemiseks.

## 6. KOMMENTAARID KÜSIMUSTIKU VORMIDE ALAPUNKTIDE KOHTA

### ◆ Selgitus VORM A: p. 1–11 “Jooksev netokulu” kohta

1. Tegevusvaldkonna või alajaotusega seotud ülesande täitmise või teenuse osutamise kogu otsene jooksev kulu. Kaasa arvatud kulud, mis on kaetud riigieelarvest (nt õpetajate palgad) või muudest eelarvetest. Siin ei kajastata kapitalikuluid ja –investeeringuid.
2. Teistele kohaliku omavalitsuse üksustele teenuste eest makstud tasude (ülekannete) kogukulu. Näiteks, kui kohalik omavalitsus ostab teenust (õpilased käivad teises omavalitsuses koolis), siis see kulu peab kajastuma siin.
3. Eraettevõtetele väljakontraktitud (lepinguga üle antud) või kolmanda sektori poolt osutatud teenuste kogukulu.
4. Kogutulu kasutajamaksetest (saadud teenuste eest tasumine). Siin peavad kajastuma teenuste tarbijate poolt osaliselt või täielikult makstavad summad.
5. Kogutulu teistelt kohaliku omavalitsuse üksustelt laekunud maksetest. Kui teise kohaliku omavalitsuse elanikud/õpilased kasutavad teie valla või linna teenuseid ja maksavad selle eest, siis see tulu peab kajastuma siin.
6. Kogu tegevusvaldkonna või alajaotuse sihtotstarbeline eraldis, mis on mõeldud jooksvate kulude katteks. Kui tegevusvaldkond või alajaotus on subsideeritud sihtotstarbeliste eraldisega, mis on seotud valdkonna otseste igapäevaste kuludega, näiteks õpetajate palgad, siis see peab kajastuma siin. Sihtotstarbelised eraldised investeeringuteks peavad kajastuma punktis 16.
7. Täiendavad toetused muudest programmidest ja fondidest, mis on mõeldud tegevusvaldkonna või alajaotuse jooksvateks kuludeks. Kui tegevusvaldkonna või alajaotuse jooksevkulu on (täielikult või osaliselt) finantseeritud eelpoolnimetatud toetustest, siis see tulu peab kajastuma siin.
8. Jooksev netokulu summa kontroll: punktid 1+2-3-4-5-6-7. See summa näitab kohaliku finantseerimise vajadust.
9. Kui mõnel põhjusel, näiteks vahendite puudus jne, ei kata punktis 1 toodud kulud ülesannete täitmise kuludid kohustuslikul tasemel, palume teha lisavajaduste hinnang. Selleks anda seletuses ülevaade puuduste põhjustest ning hinnang osaliselt täidetud teenuse tasemele, näiteks kohustatud, kuid mittetäidetavate õppetundide arv jne.
10. Kui kohalik omavalitsus osutab volikogu otsuse alusel teenust seaduses ettenähtust kõrgemal tasemel, palun tooge ära sellega tekkiv kogu täiendav kulu. Näiteks kui omavalitsusele kuuluval koolil on õppeprogramm, mis ületab mahult riiklikku standardit, palume hinnata õpetamise lisatundide maksumust – kas sobiv näide. Seletuses palume põhjendada vajadust kõrgema teenusetaseme järele ning välja tuua

teenuse maksumus – kas kogu teenuse maksumus või vahe.

11. Kui kohalik omavalitsus on volikogu otsuse alusel võtnud vabatahtlikke kohustusi, mida seaduses ei sätesta ning mis ei kajastu punktis 10 palume ära tuua vabatahtliku ülesande kogu maksumuse. Märkustes palume kirjeldada ning anda kvantitatiivne hinnang vabatahtliku ülesande kohta.

◆ **Selgitus VORM B: “Kapitali- ja investeeringu netokulud” kohta**

12. Tegevusvaldkonna või alajaotuse kogu otseste investeeringute ja suuremate renoveerimisprojektide kulu. Kui kohalik omavalitsus on teinud üle 10000 krooni maksvaid investeeringuid, siis need tuleb ära tuua siin. Neid kulusid ei tohi arvata punkt 1 hulka.

13. Tegevusvaldkonna või alajaotuse muud jooksvad kapitalikulud. Kui kohalikul omavalitsusel on intressimakseid ja laenude tagasimakseid, siis need peavad kajastuma siin. Neid kulusid ei tohi arvata punkt 1 või punkt 21 hulka.

14. Investeeringute kogu kulu mis on makstud teistele kohaliku omavalitsuse üksustele. Kui kohalik omavalitsus on andnud investeeringutoetust teistele kohaliku omavalitsuse üksustele, nt kui on ühine investeerimisprojekt, siis palume ära tuua antud summad plussmärgiga.

15. Investeeringute kogu tulu, mis on saadud teistelt kohaliku omavalitsuse üksustelt. Kui kohalik omavalitsus on saanud teistelt kohaliku omavalitsuste üksustelt investeeringuteks toetust, siis palume ära tuua saadud summad miinusmärgiga

16. Kogu sihtotstarbeline eraldis, mis on mõeldud tegevusvaldkonna või alajaotuse investeeringuteks. Kui kohalik omavalitsus on saanud eraldisi mis täielikult või osaliselt katavad tegevusvaldkonna investeeringute summa, siis need tuleb kajastada siin.

17. Kogutulu programmide ja fondidest, mis on mõeldud tegevusvaldkonna või alajaotuse investeeringuteks. Kui tegevusvaldkonna investeeringukulud on täielikult või osaliselt finantseeritud eelpoolnimetatud allikatest, siis see tulu peab kajastuma siin. Näiteks hasartmängudest laekuv fond, regionaalpoliitilised programmid jms. Siin kajastatavaid summasid ei tule ära tuua D osa all.

18. Kogu tulu teistelt kapitalikuludelt. Kui kohalikul omavalitsusel on intressimakseid ja laenude tagasimakseid vt punkt 13 ja ta saab nende tasumiseks toetust teistelt võimuorganitelt, siis need summad tuleb kajastada siin. Siin kajastatavaid summasid ei tule ära tuua D osa all.

19. Kapitali ja investeeringute netokulude summa kontroll: 12+13+14-15-16-17-18.

20. Valdcondade hädavajalike investeeringuvajaduse hindamine, selleks et täita ülesannet seaduses nõutud tasemel. Kui kohalikul omavalitsusel on olnud kiireid 1999 aastal (erakorralisi) investeeringuvajadusi, mis ei ole kaetud sihtotstarbeliste investeeringuprojektide või programmide ja fondidest, kuid peaks olema kaetud üldise finantseerimisega võrreldes eelpool esitatud uurimuse üldise meetodikaga. Palume esitada hinnanguline kogusumma ning seletuste/märkuste lahtis palume kirjeldada tegevusvaldkonna või alajaotuse puuduvaid vahendeid.

◆ **Selgitus VORM C: ” Laenumaksed” kohta**

21. Üldiste laenumaksete kogukulu – st tegevusvaldkondadega või alajaotustega otseselt mitte seotud (tsentraliseeritud süsteem) lühi ja pikaajaliste laenude intressimaksed ja laenude tagasimaksed. Siin kajastatavaid summasid ei tule ära tuua punkti 13 all.

◆ **Selgitus VORM D: “Üldine finantseerimine” kohta**

Erinevate üldise finantseerimise tulude kogusumma peab kajastuma punktides 22–28.

Kui tulu on juba ära toodud A või B osa all, siis pole seda vaja uuesti D all korrata.

26. Muud tulud – nt ehitiste müük, jms kajastatakse siin.

27. Reservfondi ning aasta alguse ülejääk – mida kasutatakse ettenägemata kulude katmiseks.

#### ◆ Selgitus VORM 2: *“Omavalitsusasutuste andmed, teenistujad jne” kohta*

Et anda hinnang iga omavalitsusasutuse kuludest (üldvalitsemise, hariduse ja teaduse ning sotsiaalhoolekande valdkonna), on vaja kvantitatiivset informatsiooni ülesannete täitmiseks loodud munitsipaalasutuste kohta.

VORM 2 tuleb täita andmetega (aasta lõpu seis) munitsipaalasutuste kohta. Töötajate arv tuleb anda täisarvuna.

#### ◆ Selgitus VORM 3: *“Kohalike ülesannete seadusandlik ja regulatiivne raamistik” kohta*

Probleemiks on omavalitsustele ülesandeid andva seadusandliku raamistiku ebaselgus. Samuti võtavad omavalitsused ülesandeid v. osutavad teenuseid, mida ei ole seadusandlikult sätestatud, kuid põhinevad väljakujunenud traditsioonidel või naaberomavalitsuste heatahtlikkusel.

Kolmandas osas on kohaliku omavalitsuse üksustel võimalus anda hinnang kehtivale seadusandlikule raamistikule. Küsimused on seotud VORM 1 punktidega 9 ja 10. See puudutab hinnangut, milliseid ülesanded peaksid olema omavalitsustele kohustuslikud ning milline peaks/võiks olla teenuste osutamise kohustuslik või soovitatav tase. Kohaliku omavalitsuse üksused ei pea VORM 3-e täitma kõikide tegevusvaldkondade ning alajaotuste kohta. Kuid uuringutulemuste hindamisele oleks kasulik kui kohaliku omavalitsuse üksused täidavad neile kõige olulisemad valdkonnad ning valdkonnad, milles omavalitsused näevad kõige suuremaid raskuseid otsustamiseks, kas tegu on kohustusliku või vabatahtliku ülesandega.

Küsimustiku VORM 3 sisaldab järgmisi küsimusi:

1. Kui selgelt on kirjeldatud ülesannete kohustuslik pool (minimaalse teenuse taseme nõuded) kehtivas seadusandluses? Palume märkida vastavalt: väga selge, küllalt selge või ebaselge.
2. Palume selgitada miks see nii on või miks see nii ei ole.

Omavalitsused võivad kommenteerida, kuidas nemad mõistavad seda küsimust ja kuidas nemad defineerivad/mõistavad kohustuslikke ja vabatahtlikke ülesandeid.

VORM 3 puhul palume, et selle täidaksid vastavate valdkondade spetsialistid.

#### ◆ Selgitus VORM 4 : *“Võimalikud täiendavad tulud “ kohta*

Selleks et anda hinnang võimalike tulude kohta igas tegevusvaldkonnas ning alajaotuses, on oluline võtta hindamise alla erinevaid maksuliike ja kasutajatasusid ning hinnata nende kogumise efektiivsust.

Iga selle küsimuse kohta on oluline ära märkida:

- Maksu ja kasutajatasu liik
- Klassifikaatori number vastava maksu ja tasu kohta
- Võimalike täiendavate tulude hinnang

**VORM 1. KULUD JA TULUD (vastavalt tabelis 6 toodud tegevusvaldkondadele ja nende alajaotustele) .**

| Kulude ja tulude klassifikatsioon |   |  |  |               |
|-----------------------------------|---|--|--|---------------|
| A.                                |   | 1. Jooksvad netokulud  | ARTIKLID                                   | 1999. aruanne |
| 1.                                |   | Teenuse osutamise või ülesande täitmise otsene kulu  | 87x, 89x, 910, 990,<br>100...499, 81x, 82x |               |
| 2.                                | + | Kulud teistelt omavalitsustelt ostetud teenuste eest (ülekanded)   | 51x, 52x, 53x                              |               |
| 3.                                | + | Ülekanded erasektorile või kolmandale sektorile  | 54x, 6xx                                   |               |
| 4.                                | - | Kasutajamaksud ehk teenustasud   | 016.xx                                     |               |
| 5.                                | - | Tulud teistelt omavalitsustelt laekunud maksetest  | 017.30, 017.31                             |               |
| 6.                                | - | Teatud ülesande täitmiseks mõeldud sihtotstarbeline eraldis (näiteks õpetajate palgad)   | 1xx.xx (except 159.03)                     |               |
| 7.                                | - | Programmide ja fondide poolne finantseerimine  |  |               |
| 8.                                | = | Netokulu (Ridade 1.+2.+3.-4.-5.-6-7. summa).   |  |               |
| 9.                                |   | Täiendavate kuluvajaduste hindamine, et täita ülesannet seadusandlusele vastaval tasemel, juhul kui ülesanded ei täideta nõutud tasemel.                           |  |               |
| 10.                               |   | Lisakulutuste arvestus, kui punktis 1 toodud teenust osutatakse nõutud tasemest kõrgemal tasemel (siin mõeldakse kulude taset, mis ületab seadusega pandud taseme) |  |               |
| 11.                               |   | Vabatahtlike ülesannete, mis on arvatud ka otseste kulude hulka punktis 1, kulude arvestus   |  |               |
| <b>B.</b>                         |   | <b>2. Kapitali- ja investeringukulud</b>   |  |               |
| 12.                               | + | Teenuse osutamisega või ülesande täitmisega seotud otsene investeeringu või renoveerimisprojekti kulu  | 71x...73x, 76x...77x                       |               |
| 13.                               | + | Teised teenuse osutamisega või ülesande täitmisega seotud kapitalikulud  | 78x,79x                                    |               |
| 14.                               | + | Investeeringukulud teistele (+) omavalitsustele  | 74x  |               |
| 15.                               | - | Investeeringutulud teistelt ( - ) omavalitsustelt  | 017.31 (74x)                               |               |
| 16.                               | - | Riigi sihtotstarbelised eraldised investeeringuteks  | 1xx.xx (74x)                               |               |
| 17.                               | - | Programmide ja fondidelt tegevusvaldkonna investeeringuteks saadud vahendid  |  |               |
| 18.                               | - | Teistelt võimuorganitelt (riik kui ka omavalitsus) saadud vahendid muudeks kapitalikuludeks (nt intressi makseteks)  |  |               |
| 19.                               | = | Kohaliku eelarve kapitali ja investeeringute netokulu (Ridade 12.+13.+14.-15.-16-17-18.) ...summa)   |  |               |
| 20.                               |   | Tegevusvaldkonna hädavajalike investeeringuvajaduste (selleks et täita ülesannet seaduses nõutud tasemel) arvestus, palume ära märkida eesmärk ning objektid.      |  |               |

| Kulude ja tulude klassifikatsioon  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
| <b>C.</b>  |  | <b>Laenumaksed</b>   |   |  |
| 21.  |  | Erinevad laenumaksed                                       | 83x, 84x  |  |
| <b>D.</b>  |  | <b>Üldine finantseerimine</b>                              |   |  |
| 22.  |  | Laekumine füüsilise isiku tulumaksust                      | 011.01  |  |
| 23.  |  | Teised kohalikule omavalitsusele laekuvad riiklikud maksud | 011.11, 011.48  |  |
| 24.  |  | Kohalikud maksud   | 011.7x  |  |
| 25.  |  | Üldtoetus  | 159.03  |  |
| 26.  |  | Teised tulud   | 015.xx, 017.51, 017.99,<br>7xx.xx, 430, 012.02, 013.xx,<br>014.xx |  |
| 27.  |  | Reservfondi vahendid ning aasta alguse ülejääk             |   |  |
| 28.  |  | Laenud   | 019.xx  |  |
| Seletused/märkused (palume ära näidata, millise numbri kohta märkus või seletus käib): |  |  |   |  |

**VORM 2. Omavalitsusasutuste andmed, töötajad jne. Hariduse ja teaduse, sotsiaalhoolekande ning üldvalitsemise kohta.**

| Klassifikaator (osa/pt) | Tegevusvaldkonna või alajaotuse sisu ning nende andmed: |
|-------------------------|---|
| <b>270</b>              | <b>ÜLDVALITSEMINE</b>                                   |
|                         | Töötajate arv:  |
|                         | <b>HARIDUS JA TEADUS</b>                                |
| <b>273.01</b>           | <b>Haldus</b>   |
|                         | Töötajate arv:  |
| <b>273.11</b>           | <b>1. Koolieelsed lasteasutused</b>                     |
|                         | Koolide arv:  |
|                         | Õpilaste arv:   |
|                         | Töötajate arv:  |
| <b>273.13</b>           | <b>2. Põhikoolid ja gümnaasiumid</b>                    |
|                         | Põhikoolide arv:  |
|                         | Klasside arv põhikoolis:                                |
|                         | Õpilaste arv põhikoolis:                                |

| <b>Klassifikaator (osa/pt)</b> | <b>Tegevusvaldkonna või alajaotuse sisu ning nende andmed:</b>  |
|--------------------------------|---|
|                                | Töötajate arv põhikoolis:   |
|                                | Palume anda lühikese kirjelduse põhikooli kohta käivatest standarditest<br>1. Keskmine klassiruumide arv põhikoolides:<br>2. Keskmine ruutmeetrite arv igas klassiruumis:<br>3. Heas seisukorras olevate koolimajade arv:<br>4. Halvas seisukorras olevate koolimajade arv:<br>5. Nende koolimajade kütmissviis:      |
|                                | Gümnaasiumide arv:  |
|                                | Klasside arv gümnaasiumides:  |
|                                | Õpilaste arv gümnaasiumides:  |
|                                | Töötajate arv gümnaasiumides:   |
|                                | Palume anda lühikese kirjelduse gümnaasiumi kohta käivatest standarditest:<br>1. Keskmine klassiruumide arv gümnaasiumides:<br>2. Keskmine ruutmeetrite arv igas klassiruumis:<br>3. Heas seisukorras olevate koolimajade arv:<br>4. Halvas seisukorras olevate koolimajade arv:<br>5. Nende koolimajade kütmissviis: |
| <b>273.21</b>                  | <b>1. Õpilastransport sh eriliinid</b>  |
|                                | Kilomeetrite arv:   |
| <b>273.25</b>                  | <b>2. Lastespordikoolid</b>   |
|                                | Koolide arv:  |
|                                | Õpilaste arv:   |
|                                | Töötajate arv:  |
| <b>273.26</b>                  | <b>3. Laste muusika- ja kunstikoolid</b>  |
|                                | Koolide arv:  |
|                                | Õpilaste arv:   |
|                                | Töötajate arv:  |
| <b>273.28</b>                  | <b>4. Laste tehnika-, loodus-, loome- ja huvialamajad ning keskused</b>   |
|                                | Keskuste arv:   |
|                                | Õpilaste arv:   |
|                                | Töötajate arv:  |
|                                | <b>5. SOTSIAALHOOLEKANNE</b>  |
| <b>278.01</b>                  | <b>6. Haldus</b>  |
|                                | Töötajate arv:  |
| <b>278.11</b>                  | <b>Eriteenused puuetega inimestele</b>  |
|                                | Klientide arv:  |
|                                | Töötajate arv:  |

| <b>Klassifikaator<br/>(osa/pt)</b> | <b>Tegevusvaldkonna või alajaotuse sisu ning nende andmed:</b>  |
|------------------------------------|---|
| <b>278.12</b>                      | <b>Koduteenused</b>   |
|                                    | Klientide arv:  |
|                                    | Töötajate arv:  |
| <b>278.16</b>                      | <b>Päevakeskus</b>  |
|                                    | Klientide arv:  |
|                                    | Töötajate arv:  |
|                                    | 7. Päevakeskuste arv:   |
| <b>278.17</b>                      | <b>8. Tugikodu</b>  |
|                                    | Tugikodude arv:   |
|                                    | Klientide arv:  |
|                                    | Töötajate arv:  |
|                                    | Palume anda lühikese kirjelduse tugikodude kohta käivatest standarditest:<br>1. Heas seisukorras olevate tugikodude arv:<br>2. Halvas seisukorras olevate tugikodude arv:<br>3. Nende tugikodude kütmissviis:                         |
| <b>278.21</b>                      | <b>Üldhooldekodu</b>  |
|                                    | Üldhooldekodude arv:  |
|                                    | Klientide arv:  |
|                                    | Töötajate arv:  |
|                                    | Palume anda lühikese kirjelduse üldhooldekodude kohta käivatest standarditest:<br>1. Heas seisukorras olevate üldhooldekodude arv:<br>2. Halvas seisukorras olevate üldhooldekodude arv:<br>3. Nende üldhooldekodude kütmissviis:     |
| <b>278.23</b>                      | <b>Segatüüpi hoolekandeaustus</b>   |
|                                    | Asutuste arv:   |
|                                    | Klientide arv:  |
|                                    | Töötajate arv:  |
|                                    | Palume anda lühikese kirjelduse hoolekandeaustusete kohta käivatest standarditest:<br>1. Heas seisukorras olevate üldhooldekodude arv:<br>2. Halvas seisukorras olevate üldhooldekodude arv:<br>3. Nende üldhooldekodude kütmissviis: |

### VORM 3. Ülesannete kirjeldus (ja õiguslik ning korralduslik raamistik)

KLASSIFIKAATOR:  
TEGEVUSVALDKOND:

1. Kui selgelt on kirjeldatud ülesannete kohustuslik pool (minimaalne teenuse tase) kehtivas seadusandluses (seadustes, määrustes ja kordades)?

Palume märkida:

Väga selge

Küllalt selge

Ebaselge

2. Miks see on nii või miks see nii ei ole?

---

---

---

---

---

---

---

#### VORM 4. Võimalikud täiendavad tulud

Palume vastata järgmistele küsimustele omavalitsuste võimalike täiendavate tulude kohta:

Kui kohalikul omavalitsusel on pädevus määrata või reguleerida maksu määrasid ja tasude suurust ning kui hetkel maksimummäär ei kasutata, siis palume ära tuua see maks või tasu, mida ei rakendata maksimummääraga ning palume anda arvamuse võimaliku täiendava tulu kohta.

|  |
|--|
| Maks või tasu: _____ Praegune määr: _____ Uus määr: _____ Saadav lisatulu: _____ Kommentaarid: _____ |
| Maks või tasu: _____ Praegune määr: _____ Uus määr: _____ Saadav lisatulu: _____ Kommentaarid: _____ |
| Maks või tasu: _____ Praegune määr: _____ Uus määr: _____ Saadav lisatulu: _____ Kommentaarid: _____ |
| Maks või tasu: _____ Praegune määr: _____ Uus määr: _____ Saadav lisatulu: _____ Kommentaarid: _____ |
| Maks või tasu: _____ Praegune määr: _____ Uus määr: _____ Saadav lisatulu: _____ Kommentaarid: _____ |

Kui maksude ja kasutajatasude kogumine on ebaefektiivne, kasutada järgmiseid hinnanguid:

- a) Maksude ja kasutajatasude mittetasumine
- b) Informatsioonisüsteemi puudused või maksuobjektidest ja -tuludest ülevaate puudumine
- c) Maa ja vara väärtuse hindamise probleemid
- d) Muud põhjused

Palume anda ülevaade nendest maksudest ja kasutajatasudest, mille kogumine saab olla efektiivsem.

|   |
|---|
| Maks või kasutajatasu: _____ Arvestatav Summa: _____  |
| Tulude kogumise ebaefektiivsuse põhjused: a) <input type="checkbox"/> b) <input type="checkbox"/> c) <input type="checkbox"/> d) <input type="checkbox"/> |
| kui d, palume ära tuua põhjuse: _____   |
| Kommentaariid: _____  |
| Maks või kasutajatasu: _____ Arvestatav Summa: _____  |
| Tulude kogumise ebaefektiivsuse põhjused: a) <input type="checkbox"/> b) <input type="checkbox"/> c) <input type="checkbox"/> d) <input type="checkbox"/> |
| kui d, palume ära tuua põhjuse: _____   |
| Kommentaariid: _____  |