



## RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

### Omavalitsuste ülesanded ja tegevuse rahastamine

Nr. 17

18.11.2016

Omavalitsuste funktsioonid ja rahastamine on kujunemas lähiperioodi oluliseks teemaks mitmes riigis. Soomes, Saksamaal, Leedus jt meile oluliste partnerite juures toimub arutelu kohaliku võimu pädevuse ja kulude rahastamise asjus. Vaatleme alljärgnevalt mõne riigi näitel hetkeolukorda ja loome üldistava võrdluse Eestiga.

#### Omavalitsuste ülesanded

**Leedus** toimus haldusreform 1995. aastal, mille tulemusena kujunes administratiivne jaotus kahe tasandi omavalitsustega – 10 regionaal- ning 60 munitsipaaltasandi valitsust. Teine kord hakati Leedus haldusjaotust ümber kujundama 2010. aastal, kui pärast regionaalarengu seaduse rakendumist algas üleminek ühetasandilisele süsteemile. Reformi tulemusena sai munitsipaaltasand kõige olulisemaks omavalitsuse vormiks. Seega võib Leedu puhul rääkida üldjuhul 60 omavalitsusest (*savivaldybės taryba*), ehkki kohaliku volikogu otsuse alusel võib iga omavalitsus jaguneda ka väiksemateks territoriaalseteks üksusteks (*seniunija*). Ettevõtlusega sarnaselt meenutab *seniunija* omavalitsuse juurde loodud filiaali. Leedus on omavalitsuste pädevuses järgmised funktsioonid: haridus (sh koolieelne-, alg- ja põhiharidus); kodanikukaitse; kultuur (sh sport ja vaba aja veetmise tingimuste loomine); keskkond; kohalik infrastruktuur; jäätmekäitlus; kohalik transport. Lisaks on omavalitsuste ülesannete seas kohaliku tasandi tööturu abimeetmed, ruumiline planeerimine, ettevõtluse edendamise ja esmatasandi tervishoiuga seonduv. Regionaalpoliitika reformi käigus jäeti suuremaid piirkondi (maakond) hõlmavad administratiivüksused Leedu haldusjaotusest välja. Toimunu on aga viinud võimu tsentraliseerimiseni ning praeguseks on selgunud, et endine hajutatud (kahetasandiline) süsteem tagas omavalitsustele oluliselt parema osaluse regionaalpoliitika elluviimisel. Ühetasandilise haldusjaotuse korral ei ole munitsipaaltasandi omavalitsused regionaalpoliitika elluviimisel osutunud regionaalarengut suunavaks institutsioonideks.

Omavalitsuste kulutused Leedus olid viimase viie aasta (2011-2015) keskmisena 8,7% majanduse kogumahust ning 23,6% üldvalitsuse kulutustest.

**Soomes** toimub Põhjala heaoluühiskonnale kohaselt suur osa majanduse kogukäibest läbi riigisektori. Omavalitsused on selles protsessis olulised avalike teenuste osutajad – erinevaid funktsioone on neil Soomes kokku tublisti üle poole tuhande (hinnanguliselt 535). Praeguse seisuga on Soomes 313 omavalitsust, mida on paarikümne võrra vähem kui neli aastat tagasi. Enamus omavalitsuste ülesannetest viiakse ellu hoolekande, tervishoiu, hariduse, keskkonna, kultuuri ja taristute haldamise kaudu. Vastavalt seadustele otsustavad omavalitsused Soomes pakutavate avalike teenuste üle suures osas ise. Seadus võimaldab taoliste funktsioonide täitmist nii eraldiseisvana kui koos teiste omavalitsustega. Kunta ehk *kunnanvaltuusto* tasandi omavalitsuste ülesanded on seni keskendunud tervishoiu (nii esmane kui sekundaarne ravi, hambaravi), sotsiaalteenuste (lastehoid, vanurite ja puuetega inimestega tegelemine), hariduse (lasteaed, alg-, kesk-, kutseharidus, täiskasvanute koolitus, raamatukogud), kultuuri, vaba aja ja spordivaldkonnale, ehitustegevusega seonduvale tehnilisele infrastruktuurile, teedevõrgule, veevõrgile, kanalisatsioonile, jäätmekäitlusele jmt. Alates 2019. a. lisatakse *kunnanvaltuusto* funktsioonide hulka ka päästeameti, ettevõtluse edendamisega seotud piirkondliku arenguga seonduv tegevus, keskkonnakaitse, piirkondlik planeerimine, piirkondliku kultuuri ja identiteedi edendamine ning mõned muudki teenused.

Haldusjaotuse teine tasand on *maakunnanliito* (neid regioone on 18) ja neis hõivatute arv ulatub 650 inimeseni. *Maakunnanliito* vastutusala hõlmab regionaalarenguga seonduvaid küsimusi, maakasutuse

planeerimist, piirkondade rahvusvahelisi suhteid, Euroopa Liidu struktuurifondide programmide rakendamist, kultuuri ja regioonide traditsioonide kaitset ja edendamist ning vaimse ja majandusliku heaolu edendamist.

Hetkel toimuvad Soomes ümberkorraldused sotsiaalvaldkonnas, mis muuhulgas puudutavad nii hoolekande süsteemi omavalitsuste tasandil kui ka tervishoiu- jt avalikke teenuseid; reformitakse ka omavalitsuste tasandit tervikuna. Reformide olulise eesmärgina nähakse mitmete valdkondade teenuste viimist maakonna tasandile jaanuariks 2019. a. Avaliku haldusega kaasnevad ülesanded kavandatakse ümber jaotada kolme tasandi – keskvalitsuse, maakondade (ehk autonoomsete piirkondade) ja kohalike omavalitsuste (munitsipaalitasand) vahel. Praegune regionaalne jaotus (18 *maakunnanliitot*) on võetud ümberkorralduste aluseks, millest lähtudes saaks korraldada tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid piirkonna territooriumil. Seni aga on nende ülesannetega Soomes hõlmatud ligi 190 erinevat riiklikku struktuuri. Lisaks tervishoiu- ja sotsiaalteenuste valdkonnale viiakse maakondliku halduse alla ka päästeteenistus ning keskkonnaga seonduv tegevus.

Omavalitsuste kulutused Soomes olid viimase viie aasta keskmisena 25% majanduse kogumahust ning 49% üldvalitsuse kulutustest.

**Taani** haldusjaotus on samuti kahetasandiline: viie suure regionaalse üksuse peal tegutseb 98 munitsipaalüksust, ent vaid viimased on seaduse mõttes omavalitsused. Omavalitsuste vahel erisusi ei tehta ning Taani omavalitsuste seadus käsitleb kõiki samade reeglite kohaselt. Omavalitsus korraldab ja vastutab kohaliku elu kõigi valdkondade eest. Järelevalvet omavalitsuste üle teostab riiklik amet (mida kureerivad nii majandus- kui ka siseminister), ent see on vaid kontrolliv funktsioon tegevuse seaduslikkuse üle. Järelevalve ei tähenda kontrolli selle üle, kas omavalitsuse tehingud on mõistlikud, otstarbekad või heade haldustavade põhimõtteid järgivad (st kontroll vaid selle üle, kas meetmed on kooskõlas seadusega). Väiksem haldusüksus Taanis on *kommunalbestyrelsen* või *byrådet*, mille ülesanded hõlmavad koolilaste põhihariduse, täiskasvanute hariduse, lastehoiu, vanurite hoolduse ja erinevate muude sotsiaalteenuste valdkonda, aga ka tervishoiu ennetava ravi ja rehabilitatsiooni ning koduhoolduse ja võitlust nn ühiskondlike pahedega (alkoholism, narkomaania). Omavalitsuste pädevuses on ka põgenike ja immigrandide integreerimine ühiskonda, keskkonnakaitse ja jäätmeäritluse küsimused, infrastruktuuriga seonduvate teenuste ettevalmistamine ja kohalikud teed, töötutega tegelemine, kultuuri ja spordi valdkond, piirkondlik turism. Haldusjaotuse teine tasand Taanis on regionaalne (*regionsrådet*), mille funktsioonid katavad tervishoiu ja haiglate süsteemi, tervisekindlustuse jmt teenuste, eripedagoogika, regionaalse arengu ja äri edendamise, transpordiküsimuste, turismi, loodus- ja keskkonnahoiu ning kultuuri valdkonna.

2007. a. reformiti Taani avalikku sektorit, misjärel omavalitsused muutusid suuremateks, omandades rohkem ülesandeid nii piirkonna kui riigi tasandi arvelt. Lisaks varasemale suurele hulga ülesannetele lisandus reformi tulemusena kohaliku keskkonnaga seonduv, täiskasvanute haridus, erihoolekande teenused, hõivepoliitika läbi *flexicurity* võimaluste (millega Taani on pärvinud üleilmse tähelepanu kui eduka tööturupoliitika rakendaja). Taani seadustes ei ole sätestatud omavalitsuste kõik ülesanded, kuna soovitakse piisavat vabadust kohaliku võimu tasandil otsuste tegemiseks. Nii saab omavalitsus kehtestada reegleid ja rakendada meetmeid vastavalt vajadustele. Omavalitsuste ülesanded pole kindlalt piiritletud ega defineeritud ning vastavalt olukorrale võivad funktsioonid muutuda ehk arvestama peab nõ kirjutamata reeglitega. Ainus selge kriteerium on seejuures, et sellistel ettevõtmistel peab olema mingi kasu kohalikele elanikele. Samuti ei saa omavalitsus olla tegev valdkonnas, mis on delegeeritud mõnele teisele ametiasutusele (taolise tegevuse näiteks on Taanis rekreatsiooni, kultuuri ja spordi valdkond). Siiski on kohaliku võimu sekkumise puhul läbivaks reegliks, et omavalitsus ei tohi alustada kommertstegevust (nt kaubanduse, käsitöö või muus tootmisvaldkonnas).

Omavalitsuste kulutused Taanis olid viimase viie aasta keskmisena 36% majanduse kogumahust ning 63,4% üldvalitsuse kulutustest (mõlemad suhtarvud on kõrgeimad Euroopas, ületades kordades EL keskmist).

**Slovakkia** on territooriumilt sarnane Eestiga, ent inimesi elab seal ca neli korda enam kui Eestis. Administratiivselt toimib Slovakkia mitmetasandilise omavalitsuste süsteemina. Kokku on riigis ligi kolm tuhat omavalitsust, millest valdav enamus ehk 2751 on *obecné zastupiteľstvo* ehk *obce* (munitsipaalitasand), 140 *mestské zastupiteľstvo* ehk *mesto* (linn), 39 *miestne zastupiteľstvo* ehk *mestská* (linnapiirkond) ja 8 *zastupiteľstvo samosprávneho kraja* ehk *samosprávne kraje* (regionaalne ehk maakondlik piirkond). Omavalitsuste eri tasandite vastutusvaldkonnad ja kohustused erinevad, kusjuures mitmed ülesanded on jaotatud ka riikliku ja omavalitsuse tasandite vahel. Põhiseaduse kohaselt peetakse

Slovakkias haldusjaotuse peamiseks üksuseks siiski munitsipaaltasandi omavalitsust; piirkondlik tasand lisandus hilisema haldusreformi käigus täiendavate funktsioonidega kõrgemalseisva üksusena. Territoriaalselt ja administratiivselt on eri tasandid aga sõltumatud ning samuti ollakse sõltumatud üksteisest. Omavalitsusüksuste *obce*, *mesto* ja *mestská* ülesanded hõlmavad järgmisi tegevusvaldkondi: teede hooldus ja ühistransport, veevarustus, reovee ja olmejäätmete käitlus, keskkonnaga seonduvad arengud, omavalitsuse eluasemepoliitika, koolieelne ja algharidus, sotsiaalaabi, munitsipaalpolitsei, tervishoid, kultuur ja spordiga seonduv. Omavalitsused saavad oma ülesannete täitmiseks asutada munitsipaalettevõtteid (need on tegevad jäätmemajanduses, veemajanduses, hooldusteenuste osutamisel jmt). Kahe suure linna (Bratislava, Košice) omavalitsused on aga loodud kahetasemelisena: *Magistrát*, mis moodustab linna kui terviku ning *Mestská cast*, kus linnaosad tegelevad kohaliku tähtsusega ülesannetega (nt ehitusplaneeringud, kohalike teede hooldus, parkide hooldus, üldine turvalisus). Maakondliku tasandi moodustavad *zastupiteľstvo samosprávneho kraja* omavalitsused, mille väljundiks on eelkõige riigi poolt delegeeritud ülesannete lahendamine. Peamiselt kuulub selle tasandi omavalitsuse funktsioonidesse haridus (keskharidus), tervishoid (haiglad), regionaalse transpordi ja teedevõrguga seotud avaliku sektori teenused. Lisaks ka ülesanded, mis seonduvad mõnede sotsiaalteenuste, kultuuri ja tsiviilkaitse organiseerimisega. Regionaaltasandi haldusorgani poolt on võimalik kehtestada haldustasusid ning nad osalevad rahvusvahelises, piiriüleses ja kodumaises koostöövõrgustikus.

Eri haldustasandite vahel on avaliku sektori pakutavaid teenuseid keskvalitsuse poolt delegeeritud umbes 400. Näiteks on hariduse valdkonnas kohaliku valitsuse tasandile viidud algkoolide ja kunstikallakuga eelkoolide tegevuse tagamine, samas kui piirkondliku taseme (maakonna) omavalitsused vastutavad gümnaasiumite ja kõrgema taseme kunstikoolide tegevuse eest, ent keskvalitsuse vastutusalas on ülikoolide tegevuse rahastamine. Slovakkia omavalitsuste süsteemi peetakse ülesehituses sümmeetriliseks – piirkonnad on samasuguse õigusliku staatusega, homogeensed osakaalu mõistes ning volituste arvult –, ent samas ka üsna keerulise toimimisega süsteemiks. Piirkondadel on õigus kehtestada kohalikke makse, mõjutada tervishoiusüsteemi, pakkuda muid teenuseid, samas nt EL rahade suunamine piirkondadesse käib läbi keskvalitsuse.

Omavalitsuste kulutused Slovakkias olid viimase viie aasta keskmisena 6,8% majanduse kogumahust ning 16% üldvalitsuse kulutustest.

## Omavalitsuste rahastamine

**Leedus** toimub omavalitsuste finantseerimine kolme allika kaudu: maksutulud, mittemaksulised tulud ja riiklikud toetused. Omavalitsused võivad kehtestada kohalikke lõive ja tasusid seaduses võimaldatud ulatuses. Kohaliku võimu eelarves on nt tulu kinnisvaramaksult üsna oluliseks rahaliseks allikaks. Leedu omavalitsuste eelarvete 2016. a. kogutulu (välja arvatud sihtotstarbelised toetused riigieelarvest) allikatest on suurimad füüsilise isiku tulumaks (ca 80%) ja kinnisvaraga seonduvad maksud (8,5%) ning eelarveliste asutuste tegevustulu (5,4%); ülejäänud tululiigid omavalitsuste eelarves on väiksema osakaaluga kui viis protsenti tulude kogusummast. Omavalitsuste tulud moodustavad Leedus 25,5% üldvalitsuse tuludest (perioodi 2011-2015 keskmisena).

**Soomes** moodustavad omavalitsuste eelarvetes maksulaekumised sissetulekutelt ja kinnisvaralt ligi pool kogutulust. Maksustatavast tulust kogu riigis läheb omavalitsustele keskmiselt 19,4%, ent kuna iga omavalitsus otsustab iseseisvalt selle tulumaksu määra üle, mida kohalikud residendid tuludelt tasuma peavad, siis on keskmine vaid indikatiivne ja erineb suurel määral omavalitsuseti. Lõivud ja muud maksed moodustavad neljandiku omavalitsuste tuludest ning neist on suur osa seotud vee kasutuse, jäätmekäitluse, elektriliinide ja ühistranspordiga. Kliendi- ja patsienditasud moodustavad omavalitsuste tuludest kümnendiku. Keskvalitsus tagab omavalitsustele rahalise toe erinevate avalike teenuste osutamise eest, mis on neile riigi poolt delegeeritud (nt tasuta põhiharidus). Taoline rahaliste vahendite ülekandesüsteem leevendab ebavõrdsust kohalike omavalitsuste vahel ning tagab võrdse juurdepääsu avalikele teenustele kogu riigis. Keskvalitsuse ülekanded moodustavad omavalitsuse eelarvetes kuni viiendiku kogutuludest. Omavalitsuste tulud tervikuna ulatuvad Soomes ligi pooleni üldvalitsuse tuludest (perioodi 2011-2015 keskmisena).

**Taani** omavalitsuste eelarvetes moodustavad maksutulud lausa kolm neljandikku ning ülejäänud osa katavad suures osas keskvalitsuse rahalised ülekanded. Mõnel omavalitsusel napib maksubaasi, mistõttu vajavad nad oma funktsioonide täitmiseks täiendavad vahendeid; taoliste erisustega

toimetulekuks ja omavalitsustele võrdse tulubaasi tagamiseks on Taanis riigipoolse toe jaotussüsteem. Omavalitsused võivad koguda tulu ka mõnede avalike teenuste osutamisest (nagu nt tasuline lastehoid). Omavalitsuste tulud moodustavad Taanis kaks kolmandikku üldvalitsuse tuludest (suhtarvuna on see kordades suurem Euroopa keskmisest või EL mistahes riigi samast näitajast).

**Slovakkia** omavalitsuste tuludes on peamine roll maksudel ja keskvalitsuse ülekannetel. Esimese tasandi kohalike võimuorganite (*obce, mesto ja mestska*) tuludes jäävad maksutulud veidi alla poole kogutulust. Suurim komponent maksude arvestuses on füüsilise isiku tulumaks (ligi kolmandik eelarvetuludest). Oluliselt järgmine tuluallikas on riigipoolne grantide ja ülekannete tugi. Kinnisvaramaks moodustab umbes 8% ning kohalikud lõivud 6% nimetatud omavalitsuste eelarvetuludest, teiste tuluallikate osatähtsus jääb alla 5%. Maakondade rahalised vahendid on suuremas sõltuvuses tulumaksust ning see ulatub pooleni piirkondlike haldusorganite eelarvetest. Samuti on maakondlike institutsioonide puhul suhteliselt suurem roll riigipoolisel rahalisel toel ja väiksem tähtsus lõivudel ja muudel maksudel. Omavalitsuste tulud moodustavad Slovakkias 18% üldvalitsuse tuludest (perioodi 2011-2015 keskmisena).

Omavalitsuste funktsioonide arv ja sügavus ning rahastamine eelpool kirjeldatud näidete abil annab aimu kui võrd erinev on avaliku sektori roll Euroopa Liidu eri osades. Oleme Balti riikide võrdluses keskmised ja üsna keskmiku lähedal ka Euroopa Liidu omavalitsuste kulude/tulude osakaalus üldvalitsuse vastavates näitajates. Omavalitsuse roll majanduses tervikuna on Eestis, nagu ka teistes Baltimaades, väiksem kui Euroopas keskmiselt. Euroopa Komisjoni riigipõhised soovitused majandus- ja sotsiaalpoliitika kohta (avaldati juulis 2016) tõid kriitilise hinnangu Eestile just omavalitsusi puudutavas teemas. Nimelt märkis komisjon, et Eestis „ei ole igas omavalitsuses tagatud avalike teenuste kättesaadavus ja probleemiks on jätkuvalt kohalikul tasandil kvaliteetsete teenuste pakkumine transpordi, hariduse, eakate pikaajalise hoolduse ja muude sotsiaalteenuste valdkonnas.“ Lisaks veel ka tõdemus, et sotsiaalhoolekande seadusega sätestatakse küll miinimumnõuded sotsiaalteenuse jaoks, ent soovitu rakendamine „on ohus, sest teenuste pakkumine omavalitsuste poolt on kehv.“ Kohalikku elu terviklikult lahendada suutvate võimekate omavalitsuste teke on eesmärgina sõnastatud ka Eestis käima lükatud haldusreformiga.

Lauri Luiker  
Nõunik  
6507

## Kasutatud allikad

- Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu (CEMR)
- Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskuse (ECPRD) andmebaas
- Eurostati andmebaas
- Euroopa Komisjoni riigipõhised soovitused liikmesriikide majandus- ja sotsiaalpoliitika kohta:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_et.htm)