

# TARTU LINNA EELARVESTRAATEEGIA

## AASTATEKS 2012-2017

### Sisukord

Sissejuhatus.....	2
Eelarve strateegia struktuur, eeldused ja lähtealused.....	3
Ülevaade Tartu linna majanduslikust arengust ja järgmiste aastate majandusprognos .....	4
1. Põhitegevuse eelarve.....	8
1.1. Põhitegevuse tulud .....	8
1.2. Põhitegevuse kulud.....	11
1.3. Põhitegevuse tulem.....	13
2. Investeermistegevus .....	14
2.1. Uued linna arengukavas olevad investeeringud .....	15
3. Eelarve tulem .....	17
4. Laenud.....	18
5. Likviidsete varade muutus .....	19
Netovõlakoormus .....	20
Tundlikkusanalüüs ja riskistsenaariumid .....	22
Kokkuvõte.....	23

## **Sissejuhatus**

Tartu linna juhtimise lähtealuseks on pikaajalisi arengueesmärke ja tegevussuundi sisaldav arengustrateegia aastani 2030 ja linna arengukava aastani 2020. Arengukava on alus linnaeelarve prioriteetide määramisel. Linnaeelarve kaudu tagatakse linna arenguks vajalikud ressursid, finantspaindlikkus ning jätkusuutlik investeerimisvõime. Tartu linna arengukavas püstitatud eesmärkide ja vastavate tegevuste elluviimiseks on vajalik kindlustada linna tulubaasi stabiilsus ja jätkusuutlikkus ning linna finantsiline iseseisvus. Eelarvestrateegia annab rahalised orientiirid linna võimalustest arengukavas kavandatud tegevuste realiseerimiseks. Eelarvestrateegia koostatakse vähemalt 4 eelseisvaks eelarveaastaks, mida igal aastal tulenevalt majanduskeskkonnas toimuvatest muutustest korrigeeritakse.

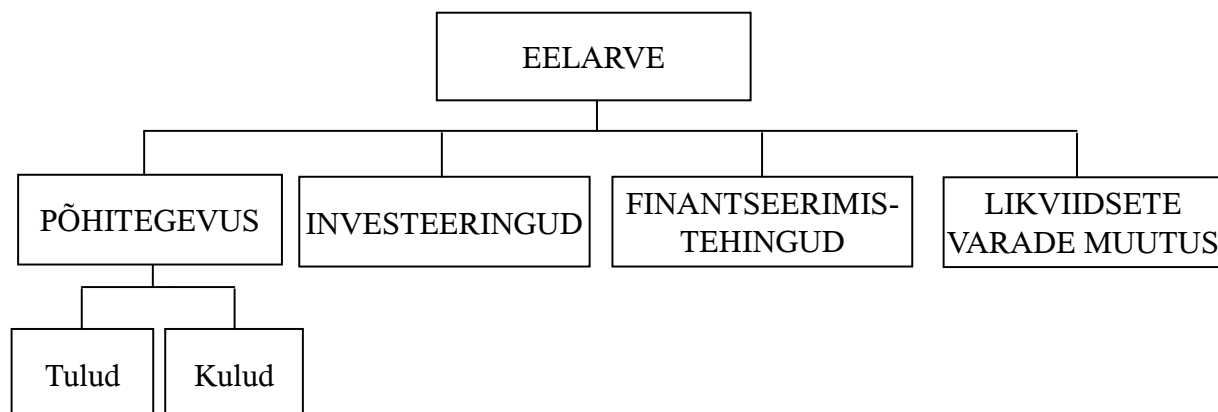
Seoses uue kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse kehtima hakkamisega alates 01.01.2011 muutus oluliselt kohalike omavalitsuste finantstegevust reguleeriv seadusandlus. Vastavalt sellele rakendusid aastaaruande koostamisele uue seaduse sätted alates 1. jaanuarist 2012. Eelarve koostati uue seaduse alusel esmakordselt 2012. aastaks. Uue seaduse põhilisemad uuendused puudutavad keskpika eelarvestamise põhimõtete juurutamist ning finantsjuhtimise läbipaistvuse suurendamist ja moderniseerimist. Lisaks kehtestatakse piirangud kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse arvestusüksuse netovõlakooormuse suurusele ja põhitegevustulemile ning nähakse ette meetmed finantsdistsipliini meetmetest kinnipidamiseks ning menetlustoimingud kohalike omavalitsuste raske finantsolukorra ohu kõrvaldamiseks.

Tulenevalt KOFSi muutub ka eelarve ülesehitus. Kui valla- ja linnaeelarve seaduse (VLES) järgi koosnes eelarve tuludest, kuludest ja finantseerimistehingutest, siis KOFSi järgi koosneb eelarve põhitegevuse tuludest, põhitegevuse kuludest, investeerimistegevusest, finantseerimistegevusest ja likviidsete varade muutusest. KOFs lubab nii kassa- kui tekkepõhist eelarvestamist. Tartu Linnavalitsus kasutab kassapõhist eelarvestamist, mistõttu on ka käesoleva eelarvestrateegia koostamisel kasutatud kassapõhise eelarve koostamise meetodikat. Kui Eesti riik läheb üle tekkepõhisele eelarvestamisele, teeb seda ka Tartu Linnavalitsus.

## Eelarvestrateegia struktuur, eeldused ja lähtealused

Eelarvestrateegia koostamisel on aluseks võetud joonisel 1 toodud eelarve struktuur. Strateegia arvulised näitajad on toodud lisades olevates tabelites põhiliste tulu- ja kululiikide lõikes. Strateegia põhinäitajad on toodud lisades 1.1.-1.5. ning täiendav ja täpsustav info lisades 2.1-2.4. Lisad 1.1.-1.5. on koostatud rahandusministri 07.07.2011 määruse nr 34 Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused ning vormid kohaselt. Kõik näitajad lisades on eurodes, kui pole kirjas teisiti.

Joonis 1. Tartu linna eelarve struktuur



Joonisel 1 esitatud struktuur jaguneb omakorda allosadeks järgmiselt:

<b>EELARVE TULEM (ÜLEJÄÄK / DEFITSIT)</b>	<b>PÕHITEGEVUSTULEM (omafinantseerimise võimekus)</b>	<b>PÕHITEGEVUSE TULUDE EELARVEOSA</b> * Maksutulud (+) * Tulud kaupade ja teenuste müügist (+) * Saadavad toetused jooksvateks kuludeks (+) * Muud tegevustulud (+)
		<b>PÕHITEGEVUSE KULUDE EELARVEOSA</b> * Antavad toetused jooksvateks kuludeks (-) * Personalikulud (-) * Majandamiskulud (-) * Muud tegevuskulud (-)
		<b>INVESTEERIMISTEgevuse EELARVEOSA</b> * Põhivara müük (+) * Põhivara soetus (-) * Põhivara soetuseks saadav sihtfinantseerimine (+) * Põhivara soetuseks antav sihtfinantseerimine (-) * Osaluste müük (+) * Osaluste soetus (-) * Muude aktsiate ja osade müük (+) * Muude aktsiate ja osade soetus (-) * Tagasilaekuvad laenud (+) * Antavad laenud (-) * Finantstulud ja -kulud (+/-)
		<b>FINANTSEERIMISTEgevuse EELARVEOSA</b> * Kohustuste võtmine (+) * Kohustuste tasumine (-)

**LIKVIIDSETE VARADE MUUTUSE EELARVEOSA**

\* Likviidsete varade muutus (+/-)

Strateegia lähtealused:

- Omavalitsuste tegevust reguleerivad õigusaktid, sh Tartu linna poolt vastuvõetud kehtivad õigusaktid;
- Riigi eelarvestrateegia 2013-2016;
- 2012. aasta riigieelarve seadus ja seaduse seletuskiri;
- Rahandusministeeriumi Stabiilsusprogramm 2012;
- Rahandusministeeriumi 2012. aasta kevadine majandusprognoos;
- Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013;
- Eesti Panga majandusprognoosid ja -kommentaarisid;
- Euroopa Komisjoni majandusprognoosid ja -kommentaarisid;
- IMFi ja Maailmapanga majandusprognoosid ja -ülevaated;
- Konkurentsivõime kava Eesti 2020;
- Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm.

Prognoosi eeldused:

1. Tartu linna elanike arv püsib ~98 tuh inimese piires, maksumaksjate osakaal järgib Eesti keskmist trendi;
2. SKP nominaalkasv on prognoosiperioodil üle 6% ja reaalkasv üle 3% aastas;
3. Keskmise brutopalga kasv on ligi 5% aastas;
4. Maamaksuseadus muutub 2013. aastast, mistõttu vähenevad oluliselt Tartu linna maamaksu tulud. Riik kompenseerib omavalitsustele tulude vähenemise tõenäoliselt omavalitsuste tulumaksu laekumise osakaalu tõstmisega. Kuna täpne muudatus pole ametlikult teada, on arvestustes jäetud maamaksu tulud 2012. a tasemele ja tulumaksu laekumise osakaaluks 11,4%. Seega võib realsuses oodata erinevusi strateegiaga võrreldes maksuliikide lõikes, kuid mitte maksutulude üldsummas;
5. Uusi kohalikke makse vaadeldaval perioodil ei kehtestata;
6. Aktsiate ostu ega müüki vaadeldaval perioodil ei toimu;
7. Kuna Tartu linna võlakoormus on suur, on eesmärgiks selle langetamine.

## **Ülevaade Tartu linna majanduslikust arengust ja järgmiste aastate majandusprognoos**

Tartu majanduslik areng

Tartu on Eesti suuruselt teine linn ja Lõuna-Eesti keskus. Tartut peetakse Eesti intellektuaalseks keskuseks, kuna Tartus asub Eesti vanim ja tunnustatuim ülikool. Tartu elanikkond moodustab Eesti rahvastiku koguarvust (1,36 miljonist elanikust) 7,2% ja Tartu Linnavalitsuse registriteenistuse andmetel elas seisuga 31. detsember 2011. a siin 98 522 inimest. Tartu on ülikoolilinn ja kuna paljud üliõpilased ei ole end Tartu elanikuks registreerinud, siis on tegelik Tartu rahvaarv suurem kui tartlaseks registreerunute arv.

Tartu on suutnud vaatamata majanduslangusele säilitada finantsvõimekuse rahuldava taseme ja jääda arengusse panustavaks linnaks. Siiski on majanduskliima finants- ja sellele järgnenud võlakriisi tõttu halvenenud kõigis Euroopa riikides sealhulgas Eestis ja ka Tartus. Vabariigi keskvalitsus võttis kriisi aastatel eesmärgiks Maastrichti kriteeriumite täitmise püüdes hoida eelarvet tasakaalus. See sai võimalikuks läbi valitsussektori kulutuste vähendamise. Keskvalitsuse tegutsemine vähendas agregeeritud nõudlust veelgi, mis omakorda mõjus negatiivselt majanduskasvule ja tööhõivele. 2009. aastal olid nii SKP nominaal- kui reaalkasv üle 14% ulatuses

negatiivsed ning tööpuudus suurenes 2010. aastal ligi 17%ni. Tartu linna tulubaas vähenes seetõttu oluliselt – ainuüksi üksikisiku tulumaksust laekus 2010. aastal 11 miljonit eurot ehk 20% vähem kui 2008. aastal.

Tartu linna lähimineviku finantsnäitajate kokkuvõtte tugevuste ja nõrkuste kaupa:

a) Tugevused

- Elanike arvus pole suuri muutusi toimunud;
- Tulud elaniku kohta on olnud 101% Eesti keskmisest;
- Kogukuludest keskmiselt 28% on suunatud investeringuteks, mis viitab arengusse panustamisele. Mitmed suured investeringuprojektid on teostatud välisrahastajate toel, mis näitab, et Tartu linn on olnud edukas välisrahastuse kaasamisel. Keeruliste majandustingimuste tõttu langes investeringute osakaal 2011. aastal küll 15%ni, kuid 2012. aasta eelarve alusel tõuseb taas endisele tasemele;
- Omafinantseerimisvõimekus ehk põhitegevuse tulude ja kulude suhe on olnud kõrge – 1,20 – mis samuti näitab linna võimekust panustada arengusse. Kui näitaja on alla ühe, siis teoreetiliselt ületavad jooksvad kulud jooksvaid tulusid ning omavalitsusüksus vajab lisaressursse toimetulemiseks;
- Likviidsed vahendid on moodustanud keskmiselt ligi 9% puhastatud eelarvest, mis näitab, mitu protsenti puhastatud eelarve tuludest keskmiselt on vabade vahenditena olemas. Alla 5%-lise likviidsusnäitaja korral võib omavalitsusel tekkida raskusi kohustuste teenindamisel ning üle 10%-lise likviidsuse korral on tegemist ebaefektiivse finantsjuhtimisega. Seega pole Tartu linnal olnud probleeme olemasolevate kohustuste teenindamisel ning rahavoogude juhtimine on olnud efektiivne.

b) Nõrkused

- Maailmamajanduses viimastel aastatel valitsenud finants- ja võlakriis on mõjutanud negatiivselt ka Tartu linna finantsvõimekust:
  - 1) maksumaksjate arv vähenes 2008. a 2,2%, 2009. a 6,3%, 2010. a 2% ja 2011. a 0,2%;
  - 2) linna tulud on vähenenud;
  - 3) omafinantseerimisvõimekus on viimastel aastatel langenud;
  - 4) likviidsus- ja maksevõime näitajad olid 2010. aastaks langenud, kuid on 2011. aastal uuesti paranenud;
  - 5) 2009. aasta alguses vähendati kohalikele omavalitsustele eraldatavat tulumaksuosa 11,93%-lt 11,4%-le. Vähenenud on ka mitmed teised riigilt saadavad summad.
- Keskvalitsus on majanduslanguse perioodil rakendanud protsüklilist eelarvepoliitikat, mis on suurendanud kohalike omavalitsuste finantsraskusi;
- Võlakoormus moodustas 2010. a lõpu seisuga 60,6% puhastatud eelarvest, mis piiras investeringute tegemist. Võlakoormuse kasv on tingitud 2009. aastast tagasiulatuvalt jõustunud Riigi Raamatupidamise üldeeskirja muudatusest, mis sätestab, et kui avaliku sektori üksus võtab endale teenuste kontsessioonikokkuleppe aluseks oleva lepinguga tingimusteta kohustuseks tasuda erasektori üksusele infrastruktuuri objekti ehitus- või rekonstrueerimistööde eest, võtab ta arvele materiaalse põhivara ja finantskohustuse. Linnal on selliseks kohustuseks 2005. aastal Riigi Kinnisvara ASiga Vanemuise 33/35 renoveerimistöödeks sõlmitud leping, mille tagasimaksud kestavad 2025. aastani. Teiseks võlakoormuse kasvu põhjuseks on tulude vähenemine. 2011. aasta lõpul oli linna võlakoormus langenud küll 54,9%ni, st lubatud 60% piiridesse, kuid see on endiselt kõrge.



### Strateegia perioodi majandusprognoos

Järgnevate aastate majanduskasv sõltub paljus sellest, kuidas euroala võlakriis laheneb. Majanduspoliitistel otsustel saab olema oluline roll, mistõttu on tulevaste perioodide prognoosimine keeruline. Seni on Euroopas rakendatud karme eelarve kärpekavasid ning sisemist devalveerimist, siiani ebaõnnestunud tulemustega. Ka ajalugu (nt Ida-Aasia kriis, Suur Depressioon) ei toeta Euroopa lähenemist. USAs on kõikidest viimastest kriisidest väljatulekuks kasutatud ekspansiivset monetaarpoliitikat, kuid Euroopa Keskpank, mille peamiseks ülesandeks on deklareeritud hinnastabiilsuse tagamine, seda teed minna ei taha. Lisaks on praeguses olukorras, kus intressitase on langenud nullilähedale, monetaarpoliitika efektiivsus niikuinii limiteeritud. Kolmas võimalus, majanduse fiskaalne stimuleerimine, tundub olema poliitiliselt teostamatu.

IMFi viimases, aprillis ilmunud „World Economic Outlookis“ prognoositakse kerget majanduse kasvu, kuid ka riskide püsimist. Ebakindluse ja riskide püsimist rõhutavad ka värskeimad Euroopa Komisjoni ja Maailmapanga majandusprognoosid. Euroala majanduskasvuks prognoositakse käesoleval aastal -0,3%, 2013. aastal ligi 1% ja strateegia perioodi lõpuks 1,7%. Isegi sellise nullilähedase kasvu saavutamine saab olema probleemne. Riskistsenaariumis nähakse ette globaalselt rohkem kui 4 protsendipunktilist madalamat kasvu kui põhistsenaariumis. Kui uus langus peaks aset leidma, saab see olema pikem kui eelmine finantskriis, kuna riikidel puuduvad vahendid 2008-2009. aasta mahus fiskaal- või monetaarpoliitika kaudu pangandussüsteemi aidata ning nõudlust stimuleerida.

Eesti majanduse reaalkasv, mis 2011. aastal oli euroala kiireim 7,6%, aeglustub, kuid püsib ühena euroala kõrgeimana ka järgnevatel aastatel – IMFi prognoosi kohaselt 2% ja 3,6% vastavalt käesoleval ja järgmisel aastal. Ligikaudu sarnased on ka Eesti Panga ja Rahandusministeeriumi prognoosid.

Käesolevas strateegias on põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude prognoosimisel lähtutud Maailmapanga, Euroopa Komisjoni, IMFi, Rahandusministeeriumi, Eesti Panga ja teiste majandust analüüsivate institutsioonide poolt kavandatud majandusliku arengu näitajatest ja prognoosidest ning Tartu linna eelarve dünaamikast aastatel 2008-2012. Eeldatavad makromajanduslikud näitajad on esitatud strateegia lisamaterjalides (lisa 2) lehel „makronäitajad“. Investeeringustegevuse prognoos lähtub põhiliselt investeeringuprojektidele laekuvatest tõenäolistest toetuste ja linna omaosaluste summadest. Detailne investeeringute ülevaade asub lisa 2 lehel „investeeringud“.

Prognoosimisprotsess koosnes viiest etapist: põhitegevuse tulude ja kulude prognoosimine, investeeringustegevuse prognoosimine, laenu võtmise vajaduse ja võimaluste väljaselgitamine ning kalkuleerimine, likviidsete varade muutuse leidmine ja Tartu linna netovõlakoormuse arvutamine.

## 1. Põhitegevuse eelarve

Põhitegevuse eelarve koosneb põhitegevuse tuludest ja põhitegevuse kuludest. Siia ei kuulu investeerimis- ega finantseerimistegevus, mis mõlemad asuvad eraldi eelarveosades.

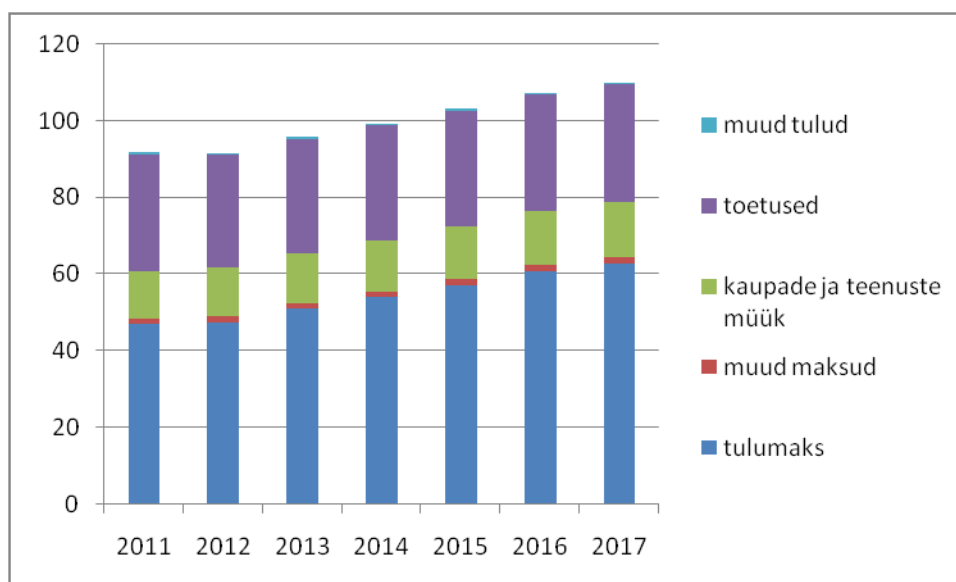
### 1.1. Põhitegevuse tulud

KOFSi järgi jagunevad tulud põhitegevuse ja investeerimistegevuse tuludeks. Põhitegevuse tulude alla kuuluvad kõik maksutulud, kõik tulud kaupade ja teenuste müügist, sihtotstarbelised toetused tegevuskuludeks, mittesihtotstarbelised toetused ja muud tegevustulud. Põhitegevuse tulude alla ei kuulu saadavad toetused põhivara soetuseks, põhivara müük, tulu osaluste ning muude aktsiate ja osade müügist ega finantstulud. VLESi järgi kuulub tulu osaluste ning muude aktsiate ja osade müügist finantseerimistegevuse eelarvesse, ülejäänud tululiigid tulude eelarvesse.

Põhitegevuse tulude kasv on prognoositud tarbijahinnaindeksi (THI) alusel (v.a üksikisiku tulumaks). Enamus kasvust tuleneb füüsilise isiku tulumaksu laekumise suurenemisest (vt joonis 2).

Joonis 2

Põhitegevuse tulud 2011-2017 (milj eurot)



Joonisel esinevad toetuste summad ei ole võrreldavad varasemates prognoosides esitatud toetuste summadega, kuna siin ei kajastu investeringuteks saadavad toetused. Toetused jooksvateks kuludeks võrduvad oma sisult varasemates VLESi järgi koostatud eelarvetes ja eelarve prognoosides tululiikide „saadavad toetused tegevuskuludeks“ ning „mittesihtotstarbelised toetused“ summaga. Ülaloodud joonisel on ka 2011. aasta numbrid teisendatud KOFSi eelarve struktuuri ja on seega järgmiste aastatega võrreldavad.

Kõige suurema osakaaluga põhitegevuse tululiik on füüsilise isiku tulumaks (FIT). Enim mõjutavad tulumaksu laekumist maksumaksjate arv ja keskmine palk ning ka riigipoolsed tulumaksu jaotusmeetodika muutmised. 2009. aasta alguses vähendati keeruliste majandusolude tõttu koostatud negatiivse riigi lisaelarvega kohalikele omavalitsustele eraldatavat tulumaksuosa 11,93%-lt 11,4%-le. Käesoleva prognoosi koostamisel eeldatakse nimetatud protsendimäära püsimist samal tasemel kogu prognoosiperioodil. Reaalselt on küll oodata KOVide osakaalu suurenemist 11,57%-le kompenseerimaks KOVide tulude vähenemist seoses maamaksu seaduse muutmisega, kuid sellekohast ametlikku otsust veel ei ole ning sisuliselt on tegemist vaid tululiikide



vahelise ümberpaigutusega, mida käesolevas strateegias pole arvesse võetud. Lisaks eelnevale on FIT laekumise planeerimisel aluseks eelnevate aastate FIT laekumine, prognoositav elanike ja maksumaksjate arv Tartu linnas ning keskmise palga prognoos. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm sisaldab sätet, et igal Eesti elanikul võimaldatakse omandi, töökoha või perekondlike sidemete alusel määrata kuni kaks ametlikku elukohta ja sellest tulenevalt jagada nende vahel tulumaksu. Nimetatud muudatuse jõustumise aeg ega mõju Tartu linna tulumaksu laekumisele ei ole teada, mistõttu prognoosis nimetatud muudatusega ei arvestata. FIT kasv protsentides aastate lõikes on toodud tabelis 1.

Tabel 1

FIT laekumine 2002-2017

Aasta	Tartu linn		KOVid kokku	
	summa (mln eurot)	kasv %	summa (mln eurot)	kasv %
2002	21,4	15,0%	277,9	10,3%
2003	24,1	12,8%	313,6	12,8%
2004	27,6	14,6%	354,4	13,0%
2005	31,9	15,4%	405,7	14,5%
2006	39,0	22,3%	503,0	24,0%
2007	50,3	29,0%	628,0	24,9%
2008	55,9	11,1%	734,2	16,9%
2009	48,9	-12,4%	634,1	-13,6%
2010	45,0	-8,1%	584,7	-7,8%
2011	47,0	4,5%	618,5	+5,8%
2012	47,6	1,3%		
2013	51,0	7,2%		
2014	53,9	5,7%		
2015	57,1	6,0%		
2016	60,3	5,6%		
2017	62,6	3,7%		

2012. a eelarve eelnõus oli kasvuks planeeritud 3,1%, kuid kuna 2011. aastal laekus tulumaksu kavandatust 0,8 mln eurot rohkem jäi kasvuks 1,3%. Võrreldes eelmise aasta 4 kuuga on strateegia koostamise hetkeks laekunud 4,8% enam, kuid viimastel kuudel on kasv aeglustunud ja Eesti keskmisest kasvust (8,4%st) on mahajäämus samuti suurenenud. Aastatel 2013-2017 on kasvuks prognoositud keskmiselt 5,8% aastas. Tulumaksu prognoosimisel on aluseks võetud Maailmapanga, IMFi, Euroopa Komisjoni, EV Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga prognoose lähituleviku majandusnäitajate kohta, mis on esitatud alljärgnevas tabelis.

Tabel 2

Makromajanduslikud näitajad (%)

	2013	2014	2015	2016	2017
SKP reaalkasv	3,0%	3,4%	3,5%	3,5%	3,2%
Palga nominaalkasv	5,0%	5,3%	5,5%	5,9%	3,7%
Hõive muutus	1,0%	0,6%	0,4%	0,4%	-0,4%

Täpsemalt on tulumaksu laekumisega seonduvad näitajad toodud strateegia lisa 2 lehel „makronäitajad“. Aluseks on võetud ülalnimetatud institutsioonide baasstsenaariumid, kus on eeldatud, et majanduspoliitilised meetmed osutuvad edukaks ning eurotsooni ohustavad riskid ei realiseeru. Reaalsuses valitseb eurotsooni majanduspoliitilise suuna õigsuse kohal ebamäärasus ja ei ole välistatud, et Saksamaa eestvedamisel rakendatavad kärpimiskavad hoopis suurendavad, mitte ei vähenda PIIGS riikide majandusprobleeme. Seega on tegemist pigem optimistliku kui

konservatiivse tulumaksu prognoosiga. Eelarve strateegia lõpuosas on kirjeldatud ka võimalikku riskistsenaariumit, kus kasv on baasstsenaariumist oluliselt väiksem.

Maamaks on riiklik maks, mis laekub täies ulatuses KOV-te eelarvesse. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm näeb ette maamaksu kaotamist kodualusele maale tiheasustusega kuni 1500 m<sup>2</sup> ja hajaasustusega piirkonnas kuni 2 ha ulatuses alates 1. jaanuarist 2013. Riik kompenseerib omavalitsustele saamata jääva tulu, mistõttu arvestustes on maamaks jäetud endisele tasemele (reaalsuses väheneb Tartu maamaksu tulu ja eeldatavalt sama võrra suureneb suure tõenäosusega tulumaks). 2012. a eelarves on planeeritud maamaksu tulude vähenemine 5,5%, kuna Eesti Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsioonilepe aastateks 2011–2013 sätestab, et kodualuse maa maamaksust vabastamist alustatakse kuni 50% ulatuses 2012. aastast. Alates aastast 2011 oli maamaksu tulude laekumine väiksem kui varasematel aastatel, mis on põhjustatud maamaksu määramise alampiiri tõusust, kuna Eesti liitus 2011. aastal euroalaga. Euro kasutusele võtmise seaduse kohaselt ei määrata maamaksu ja maksuteadet ei väljastata, kui maksusumma on alla 5 euro ehk ligikaudu alla 78 krooni. Maamaksu määr Tartu linnas on püsinud aastast 2002 stabiilselt 1% maksustatava maa hinnast aastas.

Kohalike maksude prognoosimisel on eelduseks, et uusi kohalikke makse vaadeldaval perioodil ei kehtestata. Tulubaasi jäävad: reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks ja parkimistasu. Kohalike maksude laekumine on rahandusministeeriumi soovitusel planeeritud käesoleva aasta tasemel.

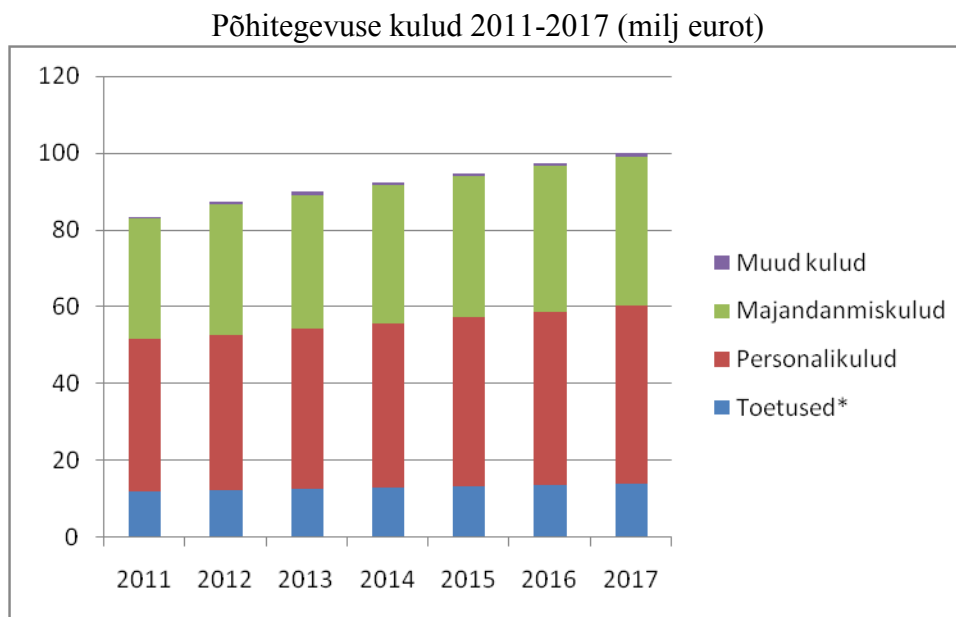
Kaupade ja teenuste müügist laekuvad tulud kasvavad üldise kaupade ja teenuste hindade kallinemise tasemel. Põhiosa tuludest laekuvad hariduse- ja transpordialasest tegevusest. Haridusalase tegevuse tuludest on suurim teistelt valdadelt laekuvad summad haridusasutuste tegevuskulude katmisel, transpordialase tegevuse tulud moodustuvad bussipiletite müügitulust.

Toetuste kavandamisel on arvestatud, et need kasvavad üldise majanduskasvu tasemel. Tasandusfondist laekuvad summad on planeeritud konstantselt 2012. aasta tasemel. Toetused laekuvad suures ulatuses riigieelarvest.

## 1.2.Põhitegevuse kulud

Põhitegevuse kulude eelarveosas on kulud jaotatud järgmiselt:

Joonis 3



\*Toetused jooksvateks kuludeks (põhivara soetuseks antavad toetused kajastuvad investeerimistegevuse osas)

Põhitegevuse kulude hulka ei kuulu põhivara soetuseks antav sihtfinantseerimine, põhivara soetus, osaluste ning muude aktsiate ja osade soetus ega finantskulud. Põhitegevuse kulude kasv on prognoositud THI tasemel. Personalikulude kasvule on tugev surve, kuid palkade tõstmine sõltub tegelikkuses paljuski poliitilistest otsustest ja majanduskeskkonnast, ning kuna need ei ole teada, siis on ka personalikulude muutuse puhul võetud aluseks THI tase.

Valdkondade lõikes on linna arengukavas püstitatud ülesannetest lähtuvalt aastateks 2013-2017 kavandatud järgmised prioriteetsed tegevused.

**Üldvalitsemise** valdkonnas on suund efektiivsuse suurendamisele, kavas on struktuursed reformid raamatupidamise ja finantsjuhtimise korraldamises, olemasolevate IT lahenduste arendamine ja uute kasutuselevõtt (dokumendihalduse, arhiivinduse, e-arvete valdkonnas).

**Hariduse** valdkonna põhirõhk on suunatud seadusega omavalitsusüksusele pandud ülesannete täitmisele. Prioriteetideks alushariduse valdkonnas on lasteaiakohtade puuduse leevendamine läbi uute kohtade loomise munitsipaallasteaedades, samuti eralasteaedade ja lastehoiu toetamine, munitsipaallasteaedade õpikeskkonna kaasajastamine ja turvalisuse tõstmine, uute õppemetoodikate rakendamise ja õppekavade arendamise toetamine.

Põhi- ja gümnaasiumihariduse valdkonnas on prioriteetideks koolivõrgu ümberkorraldamine ja haridusuuenduste läbiviimine, sh koolide õpikeskkonna, õppemetoodikate ja õppekavade kaasajastamine, karjäärinõustamissüsteemi väljaarendamine ning hariduse tugiteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine. Prioriteetseks tegevuseks on ka IB-õppe väljaarendamine Tartu Miina Härma Gümnaasiumis.

Oluliseks peetakse haridustöötajate pädevuse ja motiveerituse tõstmist, sh haridustöötajate palgatõusu.

**Kultuuri** valdkonnas on eesmärgiks tõsta mainesündmuste toetused majanduslanguse eelsele tasemele ning üle vaadata ja kaasajastada tegevustoetuste süsteem. Prioriteetideks on kultuuritöötajate palkade võrdsustamine sarnaste ametikohtadega teistes valdkondades ja noortesporti pearaha suurendamine, tagades sellega treeneritele stipendiumi asemel palga maksmise ning sotsiaalmaksu tasumisega riiklikud garantiid tervise- ja pensionikindlustuses. Oluliseks peetakse e-teenuste arendamist nii linnaraamatukogus kui muuseumides. Spordi valdkonnas peetakse oluliseks ka esindusmeeskondade toetamise põhimõtete täiustamist ning toetusesaajate ringi laiendamist. Kavas on uued spordiüritused jalgratta juuniorite EM, Tartu City Triatlon, Tartu olümpiajooks ja Tartu sügisjooks. Noorsootöös on prioriteediks mobiilse noorsootöö teenuse väljatöötamine ja edasiarendamine. Eelarve võimaluste piires toetatakse kultuuriasutuste ühiskoolitusi ja osaletakse rahvusvahelistes koostööprojektides.

**Sotsiaalse kaitse** valdkonnas toimub olemasolevate teenuste arendamine ja liikumine parema kvaliteedi ning kättesaadavuse suunas. Selleks on oluline sotsiaal-, hooldus- ja lastekaitsetöötajate palgatingimuste parandamine. Arengukava esimestele aastatele on kavandatud mitmeid uuringuid probleemide kaardistamiseks ja teenusevajaduste väljaselgitamiseks. Lastega perede sotsiaalprobleemide ennetamiseks on kavas välja arendada tugiisikuteenus peredele ja pöörata suuremat tähelepanu suure hoolduskoormusega puudega laste peredele toetavate teenuste (sh tugiteenused, asutushooldus) arendamisele. Tööealise elanikkonna sotsiaalprobleemide ennetamiseks plaanitakse juhtumikorraldusest lähtuvat tugiisikuteenust laiendada sotsiaaleluruumide elanikelt ka tavaeluruumide elanikele. Prioriteediks on sõltlaste rehabilitatsiooni teema terviklikum käsitlemine, määramaks konkreetseid lahendamist vajavad probleemid ja teenuste vajadus ning otsustamiseks kas on vajalik luua sõltlaste rehabilitatsioonikeskus või osta teenust sisse mujalt. Eelarve võimaluste piires on kavas laiendada puuetega inimeste organisatsioonide toetamist ning suurendada isikliku abistaja teenuse mahtu.

**Majanduse** valdkonna prioriteedid on elukeskkonna atraktiivsuse suurendamine, sh elujõulise kesklinna kavandamine. Tihendatakse koostööd lähivaldadega linna piire ületavate planeeringute koostamisel. Prioriteetideks on ka ettevõtlusaktiivsuse tõstmine, kõrgema lisandväärtusega tootmise arendamine, ettevõtjate ja teadlaste koostöö, loomeettevõtlus, taristu arendamine ja taastuvenergia kasutusprintsipiide väljatöötamine ja rakendamine nii elamumajanduses kui transpordisektoris.

Kõiki ülalnimetatud valdkondi läbivaks prioriteediks aastatel 2013-2017 on vabaühenduste potentsiaali senisest tõhusam rakendamine linnaelu probleemide lahendamisel.

Prognoositavad põhitegevuse kulud valdkondade lõikes on toodud strateegia lisa 1 lehel „Strateegia vorm valdkonniti“.

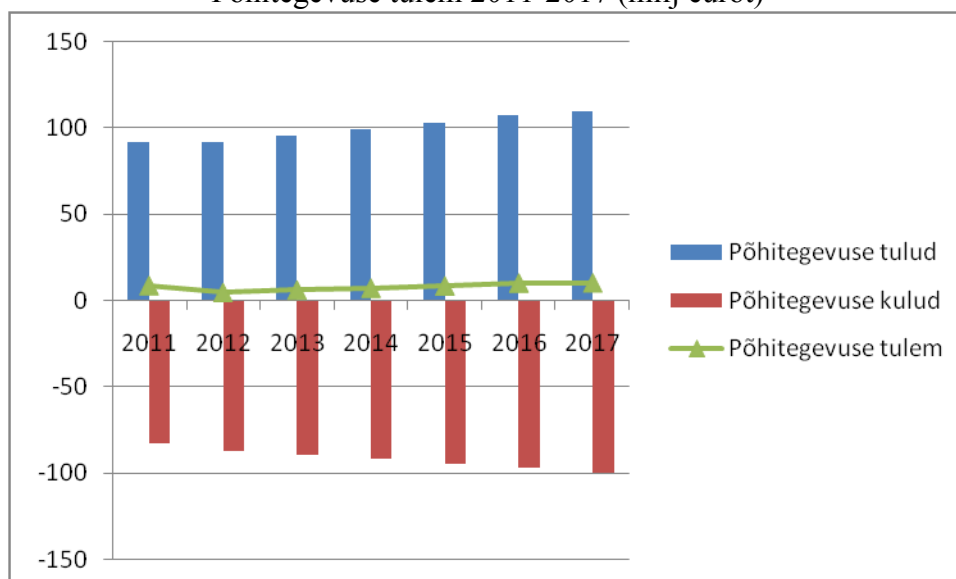
### 1.3.Põhitegevuse tulem

Põhitegevuse tulem võrdub põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahega. KOFSi järgi on põhitegevuse tulemi väärtuseks lubatud ainult null või positiivne summa, negatiivne väärtus ei ole lubatud. Kui põhitegevuse tulemi väärtus on negatiivne, siis see tähendab, et omavalitsus ei suuda katta jooksvate tulude arvelt jooksvaid kulusid. Sellisel juhul finantseeritakse põhitegevuse kulusid põhivara müügi ja reserveid arvelt. Ühekordsete tulude arvelt põhitegevuse kulude finantseerimine pikemal perioodil on riskantne ning nende tulude kehvema laekumise korral võib tekkida oht sattuda finantsraskustesse.

Tartu linna põhitegevustulemi väärtused prognoosiperioodi jooksul on esitatud alljärgneval joonisel. Sellest on näha, et põhitegevustulem on igal aastal kindlalt positiivne ning kasvab ajas. Alljärgnevatest peatükkidest selgub, et 2013. ja 2014. aastal ei suuda põhitegevuse tulemi positiivne väärtus katta ära investeerimistegevuse negatiivset väärtust, mistõttu tuleb nende vahe finantseerida laenude või likviidsete vahenditega (täpsemalt punkt 3. Eelarve tulem).

Joonis 4

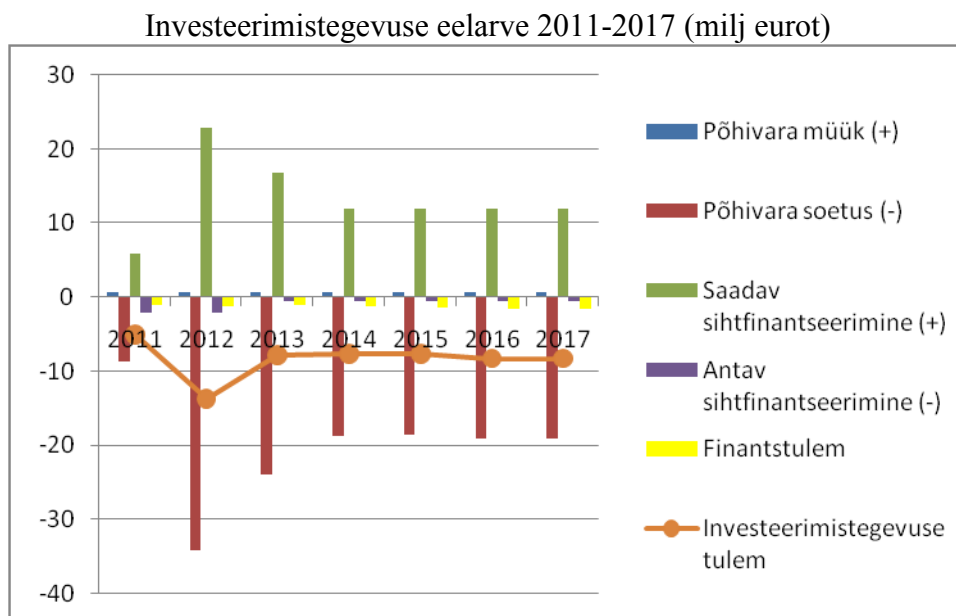
Põhitegevuse tulem 2011-2017 (milj eurot)



## 2. Investeermistegevus

Investeermistegevuse eelarveosa koosneb investeermiseks saadavatest tuludest ning investeermistegevuse kuludest. Investeermistegevuse tulud ja kulud on esitatud alljärgneval graafikul. Tulud on joonisel toodud positiivsete ja tulud negatiivsete väärtustena. Joondiagrammi oranž joon näitab tulude ja kulude vahet ehk investeermistegevuse tulemit.

Joonis 5



Graafikult on näha, et investeermistegevuse eelarve on kogu strateegia perioodi jooksul negatiivne ehk investeermistegevuse kulud ületavad investeermiseks saadavaid tulusid. Negatiivset investeermistegevuse tulemit võimaldab ülaltoodud positiivne põhitegevuse tulem. Kuna põhitegevustulem on positiivne ja kasvutrendiga, on linnal võimalus panustada investeermistegevusse ehk teisisõnu: investeeringute tegemise võimekus sõltub linna omafinantseerimise võimekusest. Investeermistegevuse negatiivne väärtus ei ole halb iseenesest, vaid oluline on põhitegevustulemi ja investeermistegevuse tulemi vahet.

Põhivara soetuseks saadavate toetuste ja põhivara soetuse summade planeerimise aluseks on välisprojektide teenistuse poolt prognoositud reaalsed võimalused toetuse saamiseks. Eelarvestrateegias esitatud numbrid kajastavad iga konkreetse projektiga seotud hetkekavade koondit, reaalsuses võivad osad toetussummad sõltuvalt konkreetse projekti edenemisest kaugemasse tulevikku nihkuda. Strateegias on arvestatud järgmiste projektide elluviimisega:

- a) Kindlad jätkuvad projektid
  - Tartu idapoolne ringtee
  - Tartu ühistranspordi juhtimis- ja kontrollsüsteemi arendamine
  - Tartu lasteaedade laiendamine (eelnevalt: Tartu lasteaia Rukkilill laiendamine)
  - Uue Tartu Loodusmaja rajamine
  - Sõpruse paadisadama väljaarendamine
  - Emajõe kaldakindlustuste rekonstrueerimine ja jõeäärsete teede korrastamine
  - EST-LAT-RUS TRAFFIC, mille eesmärgiks on tõsta liiklusohutust rahvusvahelise tähtsusega maanteedel (Jõhvi-Tartu-Valga, ja Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa) ning suurendada avalikkuse teadlikkust liiklusohutusest.

- b) 2012. aastal lõppevad projektid
  - Tamme staadioni tribüünihoone
  - Keskkonnahariduse Keskus (Lille 10)
  - Loomemajanduse keskus Kalevi 15,17
  - Kutsehariduskeskuse (Põllu 11) autoerialade õppetöökoja rajamine
  - Varjupaiga (Lubja 7) renoveerimine
- c) Lõpliku otsuseta projektid
  - Anne Noortekeskuse rajamine
  - Anne Infokeskuse "Tartu Noored" rajamine
  - Laste Turvakodu

2012. aastal kasvavad põhivara seotuseks saadavad toetused ja seetõttu ka põhivara soetus oluliselt. Eelkõige on see tingitud Tartu idapoolse ringtee ehitamisest. Edasi hakkab investeringute maht küll vähenema, kuid püsib kõrge kogu strateegia perioodi jooksul. Riigi tasandil ei ole käesoleva strateegia koostamise ajaks lõplikke otsuseid Euroopa Liidu 2014-2020 perioodi toetusvahendite jaotuspõhimõtete osas. Alljärgnevas tabelis (tabel 3) on esitatud hinnangulised summad uute projektide elluviimiseks. Uute projektide reaalne nimekiri ja maksumus sõltuvad konkreetsetest rahastamise otsustest. Kuna projektide toetused on sihtotstarbelised (toetussumma mittelaekumisel jäävad tegemata ka vastava projektiga seonduvad kulutused), ei mõjuta konkreetse objekti toetuse laekumine linna üldiseid kulutuste tegemise võimalusi.

Hoonete ja rajatiste müügi konkreetse aasta tegelik laekumine sõltub mõne suurema objekti müümisest. Müügiks planeeritud kinnisvarainvesteeringutest (maadest) on valdav osa linna munitsipaalomandiks saanud pärast 2005. a oktoobrit ning nende müügitulust laekub linnaeelarvesse vaid 35%.

Finantstulud ja –kulud sisaldavad endas peamiselt intressituluseid ja –kuluseid. Mida väiksem on linna/KOVi laenukoormus, seda suurem on nende netosumma. Kuna strateegia perioodi jooksul on planeeritud võlakoormuse vähenemine, hakkavad seetõttu vähenema ka linna poolt võlakirja emissioonidelt tasutavad intressimaksud.

## **2.1. Uued linna arengukavas olevad investeeringud**

Paljud strateegias planeeritud investeeringud on juba hetkel teostamisel. 2013-2014. aastal osaleb linn paljudes välisprojektides ning juba olemasolevate investeerimistegevuse kulude maht on nendel aastatel vastavalt üle 24 ja üle 19 miljoni euro. Kuigi ligi 60% nendest kulutustest on võimalik teostada põhivara soetuseks saadava sihtfinantseerimise arvel, tuleb ülejäänud märkimisväärne summa leida linnal omavahenditest. Seega piirab juba olemasolevate projektide suur maht uute investeeringute võimalusi. Alljärgnevas tabelis ongi esitatud strateegia perioodil uute tegevuste jaoks jäävate vahendite maht. Uute tegevuste prioriteedid on seatud arengukava erinevate valdkondade olulisemate väljakutsete osades.

Tabelist on näha, et aastatel 2013-2014 Tartul juba plaanitud investeeringutele uusi tulude arvel rahastatavaid objekte lisada ei ole võimalik. Iga uus investeering tähendab võlakoormuse suurendamist. 2015. aastaks on mitmed olemasolevad projektid lõppenud ning vahendid on võimalik suunata uuteks investeeringuteks. Strateegia perioodi lõpuks on linnal võimalik finantseerida uusi investeeringuid omavahenditest 3,5 miljoni euro ulatuses, mis moodustub arengukavas määratud tegevustest. Hetkel puuduvad andmed järgmisest struktuurifondide voorust rahastatavate projektide kohta. Strateegias on kavandatud välisprojektides osalemine 10-12 miljoni euro ulatuses ehk sarnaselt eelnevate aastatega väga kõrgel tasemel. Reaalselt võib positiivse

rahastamisotsuse saavate projektide arv väiksemaks (või suuremaks) osutada, kuid siis jäävad lisaks mitte laekuvale toetusele tegemata ka vastavad kulutused ning linna finantsvõimekus muude investeeringute teostamisel ei halvene.

Tabel 3

Uued arengukavalised tegevused (tuh eurodes)

	2013	2014	2015	2016	2017
Põhitegevustulem	5 961	7 108	8 411	10 085	10 148
Vara müük + toetus (investeermistegevuse tulu)	17 536	12 807	12 718	12 760	12 760
Finantstulem	-939	-1 269	-1 318	-1 535	-1 556
Olemasolevad investeeringud	24 406	19 189	8 674	4 022	4 022
Finantseerimistegevus	1 847	542	-567	-579	-592
Likviidsete varade muutus	0	0	156	1 231	1 261
<b>Uued välisprojektid</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10 000</b>	<b>12 000</b>	<b>12 000</b>
<b>Muud uued arengukavalised investeeringud</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>414</b>	<b>3 478</b>	<b>3 478</b>

Prioriteetsed struktuurifondidest rahastatavad ja ka omavahenditest teostatavad investeeringud on esitatud linna arengukavas. Valdkondade lõikes on linna arengukavas püstitatud ülesannetest lähtuvalt aastateks 2013 – 2017 kavandatud järgmised prioriteetsed investeeringud.

**Üldvalitsemise** valdkonnas on kavas Tartu linna laenukoormuse langetamine ja seeläbi võlakirjaemissioonidelt tasutavate intressimaksete vähendamine.

**Hariduse** valdkonna suund, arvestades eelarve võimalusi, on olemasolevate lasteaedade ja koolihoonete ning nende mänguväljakute ja staadionite kaasajastamisele. Aastatel 2013-2015 on kavas Nooruse 9 hoone ostmine ja renoveerimine, et lahendada Tartu Täiskasvanute Gümnaasiumi ja Tartu Tamme Gümnaasiumi gümnaasiumiosa ruumiprobleemid.

Esmajärjekorras tuleb strateegia perioodil viia kõik linna haridusobjektid tervisekaitse- ja tuleohutusnõuetega vastavusse, tagada hoonetes riiklikule õppekavale vastav füüsiline õppekeskkond ning elementaarsed olmetingimused.

Sobivate siseriiklike ning Euroopa Liidu finantsmehhanismide avanemisel kavandatakse sellel perioodil vähemalt viie olemasoleva koolihoone põhjalikumalt rekonstrueerimist, lasteaia Rukkilill juurdeehitist, vähemalt kahe uue lasteaia (Kulli 1 ja Pepleri 1a) ehitamist ning uue põhikooli ehitamist.

**Kultuuri** valdkonna prioriteetsed investeeringud on Tartu Loodusmaja, Anne Noortekeskuse ja Lastekunstikooli õuemaja rajamine, Sõudmise- ja Aerutamise keskuse väljaehitamise lõpetamine ning Annelinna kunstmurukattega jalgpalliväljaku renoveerimine.

Täiendavate finantsmehhanismide avanemisel on prioriteetideks II Muusikakooli hoone renoveerimine, I Muusikakooli hoone juurdeehitus ja renoveerimine, Laululava muutmine aastaringelt toimivaks meelelahutuskeskuseks ning säilinud keskaegse linnamüüri osade konserveerimine, restaureerimine ja markeerimine.

**Majanduse** valdkonnas on suurimaks projektiks Tartu idapoolne ringtee, mille kogumaksumus on hinnanguliselt ligi 50 miljonit eurot. Tartu linna omaosalus projektis saab olema ligi 10 miljonit eurot. Jätkuvad Tartu linna ühistransporti toetavate süsteemide kaasajastamise ning Emajõe kaldakindlustuse rekonstrueerimise projektid.



Täiendavate finantsmehhanismide avanemisel on kavas Kalevi tn Loomemajanduskeskuse pargiala rekonstrueerimine ja Lodjapargi väljaarendamine ning Anne sauna renoveerimine.

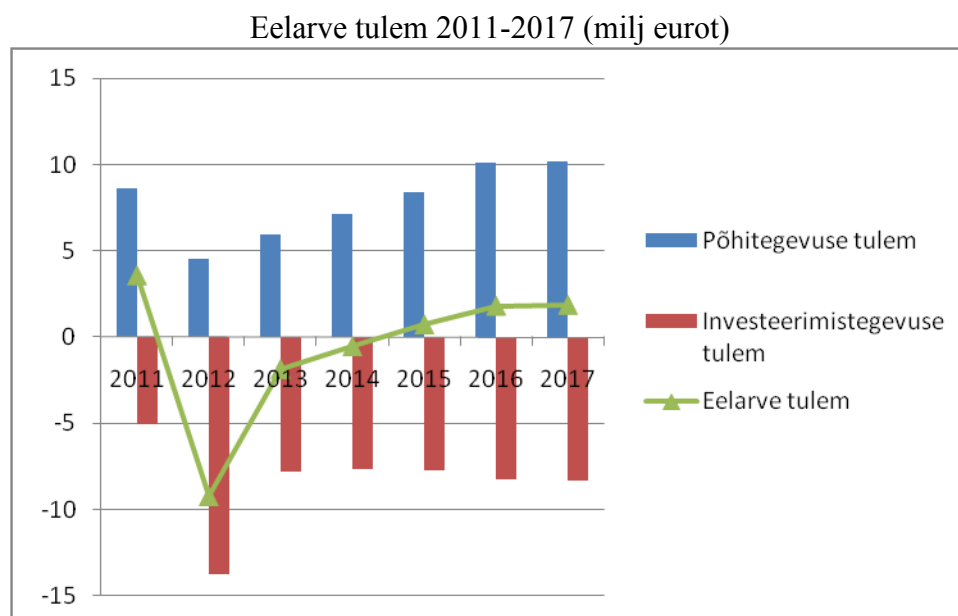
**Sotsiaalse kaitse** valdkonnas on kavas Tartu Laste Turvakodu hoone (Tiigi 55) renoveerimise lõpetamine. Linna haldusalasse lisandub Väikelastekodu Käopesa, millele sotsiaalministeerium rajab hoolekandeaustuste olmetingimuste kaasajastamise programmi raames kolm peremaja.

Täiendava rahastuse saamisel Anne sauna renoveerimiseks, saab alustada Annelinna sotsiaalkeskuse rajamisega samasse hoonesse. Lisavahendite olemasolul on kavas alustada ka pikaajalistele töötutele ja marginaliseerunud täisealistele rehabilitatsioonikeskuse rajamisega.

### 3. Eelarve tulem

Eelarve tulem võrdub põhitegevuse eelarveosa ja investeerimistegevuse eelarveosa summaga ja on esitatud alljärgneval joonisel.

Joonis 6



2012-2014. aastal on eelarve tulem negatiivne, kuna investeerimistegevuse negatiivne väärtus ületab põhitegevustulemi positiivset väärtust. Negatiivse tulemi põhjuseks on eelkõige kõrge välisprojektide omafinantseeringu vajadus, mida majanduse madalseisu tõttu tulud katta ei suuda. Negatiivne eelarve tulem tuleb katta kas täiendava laenuga või likviidsete varade arvelt. Kuigi majanduse madalseisu aastatel tehtavad investeerimiskulutused mõjutavad negatiivselt linna finantspositsiooni suurendades võlakoormust, tuleb sellele vastukaaluks arvestada investeringute sotsiaalmajanduslikku kasutegurit. Strateegia perioodi viimastel aastatel kasvavad tulud ja ka põhitegevustulemi positiivne väärtus, mis võimaldab taaskord tasakaalus või ülejäägiga eelarvet.

## 4. Laenud

Tartu linna olemasolevad ja planeeritavad uued laenukohustused on esitatud strateegia lisa 4.

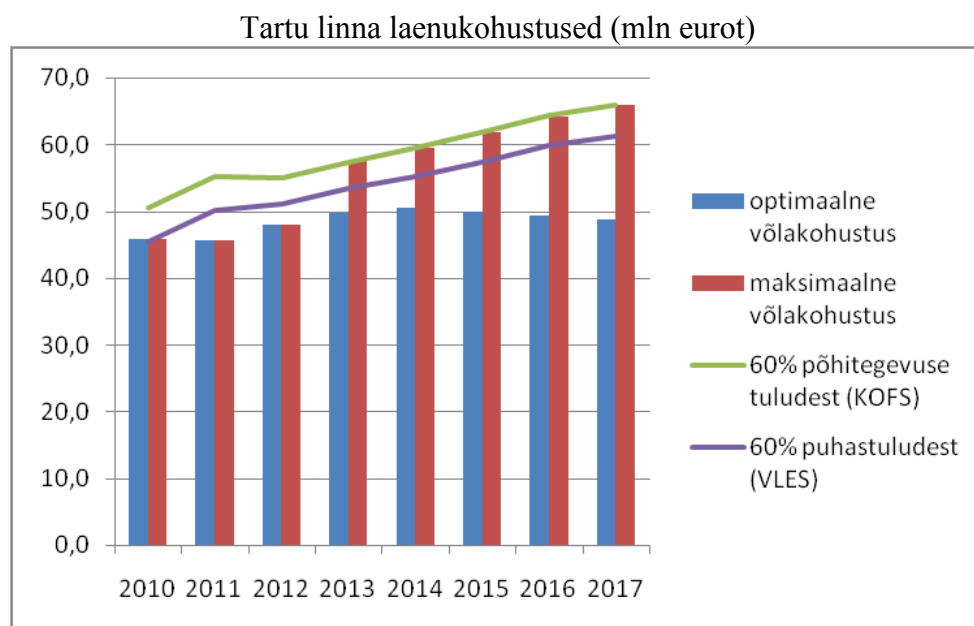
Võetavate laenude kavandamisel arvestati järgmiste põhimõtetega:

- Netovõlakoorumust püütakse langetada alates 2014. aastast. Sihiks on jõuda netovõlakoorumusega alla 45% põhitegevuse tuludest. Nii on võimalik tagada piisav finantssuutlikkus võimalike tulevaste projektide omafinantseerimiseks. Arvutused on tehtud täna kehtivate laenupiirangute juures, arvesse on võetud KOFSi sätestatud piiranguid.
- laenude keskmiseks kaalutud intressiks on 3%-4%.

2008. toimus muutus Riigi raamatupidamise üldeeskirjas, mis muuhulgas reguleerib ka era- ja avaliku sektori partnerlusprojekte. Muudatus sätestab, et kui avaliku sektori üksus võtab endale teenuste kontsessioonikokkuleppe aluseks oleva lepinguga tingimusteta kohustuse tasuta erasektori üksusele infrastruktuuri objekti ehitus- või rekonstrueerimistööde eest, võtab ta arvele materiaalse põhivara ja finantskohustuse. Arvestuspõhimõtete selline muutus suurendas 2009. aastal laenukoormuse numbrit kuni 6,2 miljoni euro võrra. Igal aastal tasub linn nimetatud kohustuse eest ligi 224 000 eurot, lõpptähtajaks on 31. august 2025. a.

Volikogu poolt kinnitatud 2012. aasta esialgses eelarves oli linna eelarve tulemi miinus üle 4 miljoni euro ning võlakohustuste suurenemiseks on plaanitud 2,3 miljonit eurot. 2013. aasta prognoosis on eelarve tulemi miinus 2,9 miljonit eurot ja seda ainuüksi juba olemasolevate kohustuste (eelkõige välisprojektide omaosaluste) ja muude hädavajalike investeeringute finantseerimise vajaduse tõttu. Nimetatud miinus tuleb katta täiendavate finantseerimistingutega (laenuga). Vaatamata sellele kujuneb Tartu linna netovõlakoorumuseks 2013. a lõpuks 50% põhitegevuse tuludest. Järgnevatel aastatel on võimalik võlakoorumuse mõõdukas vähendamine ja vahendite vabastamine tulevaste perioodide investeeringute katteks ning laenuvõime taastamiseks. Prognoosiperioodi lõpuks (2017. a.) on netovõlakoorumus langenud 42%ni põhitegevuse tuludest. Alljärgneval joonisel on linna tegelikud ja KOFSis/VLESis maksimaalselt lubatavad laenukohustused esitatud miljonites eurodes.

Joonis 7



Graafikul on esitatud planeeritav (optimaalne) ja maksimaalne laenukoormus. Roheline joon tähistab maksimaalset lubatud laenukoormust, mis alates 2013. aastast võrdub maksimaalse stsenaariumi laenukohustustega. Lilla joon on toodud järjepidevuse tagamiseks ning tähistab maksimaalset lubatud laenukohustuste mahtu varem kehtinud VLESist lähtuvalt. 2010. Aastal oli Tartu linna võlakoormus 60,6% ehk kõrgem kui sel ajal VLESis lubatud 60%. Täpsemalt on KOFSis sätestatud finantsdistsipliini meetmetest kirjutatud peatükis „Netovõlakoormus“.

## **5. Likviidsete varade muutus**

Likviidsete vahendite olemasolu kergendab linna rahavoogude planeerimist ning uute laenukohustuste võtmist kuna vähendab netovõlakoormust. Likviidsete varade maht 2012. aasta lõpul on planeeritud vastavalt täpsustatud eelarvele, 2013. aastal see eelarve tulemi olulise negatiivse mahu tõttu väheneb ning ülejäänud eelarve strateegia perioodi aastatel püsib konstantsel tasemel.

## Netovõlakoomus

Finantsdistsipliini tagamiseks sätestab KOFS finantsdistsipliini tagamise meetmed, milleks on kinnipidamine KOVi põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest ja kinnipidamine netovõlakoomuse ülemmäärast. Põhitegevuse tulemist on antud juba ülevaade punktis „Põhitegevuse tulem“. Netovõlakoomus on võlakohustuste ja likviidsete varade kogusumma vahe aruandeaasta lõpu seisuga. KOFS sätestab, et netovõlakoomus võib aruandeaasta lõpul ulatuda lõppenud aruandeaasta kuuekordse põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vaheni, kuid ei tohi ületada sama aruandeaasta põhitegevuse tulude kogusummat, ning kui nimetatud kuuekordne põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe on väiksem kui 60% vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest, võib netovõlakoomus ulatuda kuni 60% vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest. Seega võib esitada lubatud netovõlakoomuse ülemmäära järgmiselt.

Netovõlakoomuse ülemmäär võrdub:

- $T^p$ , kui  $6*(T^p - K^p) > T^p$  ehk kui  $T^p/K^p < 5/6$  ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „hea“, siis võib netovõlakoomus ulatuda põhitegevuse tuludeni;
  - $0,6*T^p$ , kui  $6*(T^p - K^p) < 0,6*T^p$  ehk kui  $K^p/T^p > 9/10$  ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „halb“, siis võib netovõlakoomus ulatuda 60%ni põhitegevuse tuludest;
  - $6*(T^p - K^p)$ , kui  $T^p > 6*(T^p - K^p) > 0,6*T^p$  ehk kui  $9/10 > K^p/T^p > 5/6$  ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „keskmine“, siis jääb netovõlakoomuse ülemmäär kusagile 60% ja 100% (% põhitegevuse tuludest) vahele ja täpne % sõltub konkreetsest omafinantseerimisvõimekusest ehk põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude suhtest.
- \* $T^p$  = põhitegevuse tulud,  $K^p$  = põhitegevuse kulud

Antud säte kehtestab netovõlakoomuse ülemmäära, mis sõltub omafinantseerimise võimekusest. Kui põhitegevuse tulem moodustab põhitegevuse tuludest vähemalt 16,6% (100/6), võib kohustusi võtta kuni põhitegevuse tulude mahuni. Tartu linna vastav näitaja strateegia perioodi jooksul küll suureneb, kuid jääb endiselt madalale, ligi 9% tasemele. Netovõlakoomuse summalised näitajad on toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 4

Tartu linna võlakoomus 2011-2017 (milj eurot)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Võlakohustused	45,6	47,9	49,8	50,3	49,7	49,2	48,6
Netovõlakoomus	38,3	47,5	49,3	49,9	49,2	47,4	45,5
Netovõlakoomus, %	41,6%	51,8%	51,5%	50,2%	47,7%	44,1%	41,4%
Puhastulud	83,7	85,2	89,0	92,4	96,0	100,0	102,4
Võlakoomus, %	54,6%	56,2%	55,9%	54,4%	51,8%	49,2%	47,4%

Siin on esitatud (neto) võlakoomus nii KOFSi kui VLESi reeglite alusel. VLES sätestab, et võlakohustuste kogusumma ei tohi ületada 60% konkreetse aasta puhastuludest. Puhastuludeks on kõik tulud (nii põhitegevuse kui investeerimistegevuse eelarveosas) v.a sihtotstarbelised toetused. 2010. aastal ületas tegelik võlakoomus lubatud 60% olles 60,6%. Lubatust kõrgema võlakoomuse näitaja üheks põhjustajaks on 2008. aastal toimunud ülalkirjeldatud muudatus Riigi raamatupidamise üldeeskirjas. Arvestuspõhimõtete muutus suurendas 2009. aastal laenukoormuse numbrit 6,2 miljoni euro võrra. Teiseks võlakoomuse kasvu põhjuseks on majanduslangus – kriisiaastatel langesid olulisel määral Tartu linna tulud ning seetõttu suurenes automaatselt ka võlakoomus, kuna tulude maht asub võlakoomuse valemis nimetajas. 2011. aastal õnnestus Tartul vaatamata ebasoodsale majanduskliimale laenukohustusi vähendada, 2012-2014 laenukohustused uuesti kasvavad ning seejärel kuni strateegia perioodi lõpuni taas langevad.

Laenukohustuste püsimine 60% lähedal puhastulude suhtes ei tähenda omavalitsusele või riigile veel automaatselt makseraskuseid (ilmselt tuntuimas võlakoomust käsitlevas uurimuses on IMFi

analüütikud Kenneth Rogoff ja Carmen Reinhart leidnud, et riike ohustavad makseraskused kui võlakoormus ületab 90% SKTst), kuid fiskaalse sõltumatuse tagamiseks on siiski oluline omada tegeliku ja lubatud maksimaalse võlakoormuse vahel teatavat puhvrit.

KOFS näeb ette finantsdistsipliini tagamise meetmed ka kogu kohaliku omavalitsuse **arvestusüksusele**, kuhu kuuluvad lisaks kohaliku omavalitsuse üksusele ka konsolideerimisgruppi kuuluvad sõltuvad üksused. Sõltuv üksus on defineeritud kui raamatupidamise seaduse mõistes kohaliku omavalitsuse üksuse otsese või kaudse valitseva mõju all olev üksus, kes on saanud kohaliku omavalitsuse üksuselt, riigilt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt üksustelt üle poole tuludest või kes on saanud toetust ja renditulu kohaliku omavalitsuse üksustelt ja nende valitseva mõju all olevatelt üksustelt rohkem kui 10 protsenti vastava aasta põhitegevuse tuludest.

Tartu linna arvestusüksusesse kuuluvad SA Tartumaa Turism, SA Tartu Loomemajanduskeskus, SA Tartu Sport, SA Tähtvere Puhkepark, SA Tartu Kultuurkapital, SA Tartu Eluasemefond, SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus, OÜ Anne Saun ja OÜ Tartu Linna Polikliinik. AS Tartu Turg, AS Tartu Veevärk, AS Tartu Elamuhalduse ja OÜ Tartu Veekeskus (Aura Veekeskus) kuuluvad küll Tartu LV konsolideerimisgruppi, kuid ülaltoodud definitsiooni alusel arvestusüksusesse ei kuulu.

Arvestusüksusele kehtivad täpselt samad põhitegevuse tulemi ning netovõlakoormuse nõuded nagu kohaliku omavalitsuse üksusele. Nimetatud näitajad on esitatud alljärgnevas tabelis. Põhitegevuse tulemi lubatav väärtus on null või positiivne ning netovõlakoormuse maksimaalne lubatav näitaja 60%-100% põhitegevuse tuludest sõltuvalt omafinantseerimisvõimekusest.

Tabel 5

Tartu linna arvestusüksuse finantsdistsipliini näitajad (mln eurodes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Põhitegevuse tulud	95,0	95,0	99,2	102,9	106,8	111,1	111,2
Põhitegevuse kulud	86,6	90,4	93,1	95,6	98,2	100,8	100,9
Põhitegevustulem	8,5	4,7	6,1	7,2	8,6	10,3	10,3
Investeermistegevus	-4,9	-13,8	-7,8	-7,6	-7,7	-8,3	-8,3
Eelarve tulem	3,6	-9,1	-1,7	-0,4	0,9	2,0	2,1
Võlakohustused	45,7	47,9	49,8	50,3	49,7	49,2	49,2
Netovõlakoormus (%)	39,5%	49,5%	49,3%	48,1%	45,7%	42,3%	42,3%

Tabelist on näha, et Tartu linna arvestusüksuse võlakohustused strateegia perioodi alguses kasvavad, kuid hakkavad siis kahanema ning on perioodi lõpuks tagasi ligikaudu 2012. aasta tasemel. Kuna põhitegevuse tulud kogu strateegia perioodi jooksul kasvavad, siis netovõlakoormus väheneb ning moodustab perioodi lõpuks ligi 40% põhitegevuse tuludest.

## Tundlikkusanalüüs ja riskistsenaariumid

Kõige olulisem ja samas kõige raskemini prognoositav tululiik on iga omavalitsuse jaoks üksikisiku tulumaks. Tulumaks moodustab üle 50% kõigist Tartu linna põhitegevuse tuludest. *Tulumaksu laekumise 1% suurune muutus eelarve strateegias prognoosituga võrreldes tähendab rahalises vääringus poole miljoni euro suurust muutust.*

**Esimeses riskistsenaariumis** eeldatakse, et Euroopa satub uude kriisi. Maailmapank on prognoosinud, et maailmamajanduses valitsevate riskide realiseerumisel on oodata uut ja senisest pikemat kriisi, milles majanduskasv võib olla üle 4 protsendipunkti väiksem kui põhistsenaariumis. Seda aluseks võttes eeldatakse riskistsenaariumis, et uue majanduse madalseisu pikkuseks on 4 aastat, mille jooksul on palgatase 4 protsendipunkti võrra madalam kui põhistsenaariumis ning hõive muutus on null. Mudeli seisukohalt ei ole küll oluline, mis on reaalsed uuele madalseisule viivad põhjused, kuid et tegemist ei oleks lihtsalt utoopiliste arvutustega, on tehtud eeldused ka arvude maailmast väljas reaalelus toimuvate sündmuste kohta. Riskistsenaarium leiab aset kui osad järgmistest eeldustest täituvad. Eeldame, et tööpuudus PIIGS riikides muutub üha suuremaks probleemiks, et majanduslikud probleemid muutuvad üha enam sotsiaalseteks, et investorid kaotavad taas usalduse Lõuna-Euroopa riikide võlakirjade vastu ja võlakirjade tootlused kasvavad, et rahulolematuse kärpimiskavadega üha suureneb, et võimule tulevad äärmuslikumad valitsused. Nimetatud eeldused tingivad ebakindluse ja ebamäärasuse püsimise kõrgel tasemel ning suurendavad võimalust, et üks või mitu riiki eurotsoonist lahkuvad.

Eesti Vabariigi valitsuse tegevus on riskistsenaariumist välja taandatud eeldades, et ülalkirjeldatud makromajanduslikud muutused leiavad aset globaalse majanduslanguse ja valitsuse otsuste koosmõjul. Konkreetsemalt on eeldatud, et valitsus ei vähenda (ega suurenda) riigieelarvest omavalitsustele eraldatud toetusi ega võta kasutusele muid omavalitsuste tulubaasi mõjutavaid meetmeid.

Riskistsenaariumi täitumisel väheneb Tartu linna tulubaas strateegia perioodi jooksul ligi 35 miljoni euro võrra. Perioodi lõpuks satub linna põhitegevuse tuleme surve alla ning täitmaks ainuüksi KOFSi finantsdistsipliini tagamise meetmeid on vajalik põhitegevuse kulude vähendamine. Oluliselt vähenev põhitegevustuleme toob kaasa investeerimisvõimaluste vähenemise või investeringute tegemise laenude arvelt. Kogu väheneva tulubaasi kompenseerimine uute laenudega (võlakirjade emiteerimisega) toob kaasa netovõlakoormuse kasvu lubatud 60% piiri lähedale. VLESi sätete alusel arvutatav võlakoormus tõuseks oluliselt üle maksimaalse lubatud piiri.

Kokkuvõtvalt on esimese riskistsenaariumi toimumine küll vähetõenäoline, kuid üldse mitte utoopiline. Esimese tõuke ebakindluse suurenemisele võib anda näiteks Kreeka väljumine eurotsoonist. Riskide realiseerumisel saaks Tartu finantsvõimekus olulise löögi, kuid samas ei tooks endaga kaasa tõsiseid makseraskuseid vms ohte. Kuna paljud omavalitsused on Tartust nõrgema omafinantseerimisvõimekusega, tuleb keskvalitsusel uue tõsise kriisi tekkimisel neid aidata ning rakendada pigem majandust stimuleerivat kui pro-tsuiklilist eelarvepoliitikat.

**Teises riskistsenaariumis** eeldatakse, et majanduse kosumine küll jätkub, kuid aeglasemas tempos kui põhistsenaariumis. Palgataseme tõus on valemis 2 korda aeglasem kui põhistsenaariumis. Taas on eeldatud, et keskvalitsus aeglasemale kasvule omapoolsete meetmetega ei reageeri.

Strateegia perioodi jooksul toob aeglasem kasv kaasa tulubaasi 12,5 miljoni eurose vähenemise. Säilitamiseks eelarve tasakaalu on vajalik aastaselt ligi 2 miljoni euro suurune kulutuste vähendamine.

## Kokkuvõte

Finants- ja võlakriis on Tartu linna tulubaasi oluliselt vähendanud. Eelarve strateegia perioodi alguses on Tartu linna eelarve tulem negatiivne. Eriti keeruline saab olema aasta 2013, mil ainuüksi juba võetud ja hädavajalikud investeerimiskohustused ületavad investeerimiseks jäävaid allikaid. Kohustusi saab finantseerida täiendava laenurahaga, kuid Tartu linna võlakoormus on juba niigi kõrge. Järgnevatel aastatel Tartu tulubaas suureneb, mis võimaldab otsustamisruumi investeerimismahu ja laenukohustuste vähendamise üle.

Lähituleviku majandusarengu prognoosimine on keeruline, kuna maailmamajanduses valitseb ebamäärasus ning palju sõltub poliitilistest otsustest. Tõenäoliselt jätkab Euroopa senisel kärpimiskavade suunal, mistõttu jääb üle loota, et realiseerub Euroopa Keskpanga ja Saksamaa nägemus ning range finantsdistsipliin hakkab suurendama usku Euroopa majandusse ja seeläbi kiirendama ka majanduskasvu. Kui rakendatavad meetmed ei toimi või isegi suurendavad mitmeid probleeme läbi agregeeritud nõudluse vähenemise, ootab riskitsenaariumi põhjal Euroopat ees veel palju aastaid madalat kasvu ja kõrget tööpuudust.

Eelarve strateegia põhinäitajad on esitatud järgnevatel graafikutel miljonites eurodes. Ülemisel graafikul on esitatud eelarve tulud (plussiga) ja kulud (miinusega) koos tulemiga ning alumisel võlakohustused ja likviidsed varad. Mõlemad joonised on miljonites eurodes.

