

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Rahanduse ja majandusteooria instituut

Majandusteooria õppetool

Tanel Ammusaar

**KODUALUSE MAA MAAMAKSUSOODUSTUSE JA SELLE  
KOMPENSATSIOONIMEHCHANISMI ANALÜÜS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja:lektor Raivo Soosaar

Tallinn 2014

# SISUKORD

ABSTRAKT.....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSEERIMISE ALLIKAD JA PÕHIMÕTTED .....	7
1.1. Kohalike omavalitsuste finantseerimise allikad .....	7
1.2. Kohalike omavalitsuste finantseerimise mudelid.....	8
1.3. Kohaliku omavalitsuse finantseerimise allikad Eestis .....	10
1.4. Hea kohaliku maksu omadused.....	14
2. KODUALUSE MAA MAAMAKSUSOODUSTUS, SELLE KOMPENSATSIOONIMEHCHANISM JA VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID.....	16
2.1. Kodualuse maa maamaksusoodustus .....	16
2.1.1. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine.....	16
2.1.2. Maamaksu negatiivsed ja positiivsed küljed .....	16
2.2. Rakendatud kompensatsioonimehhanism ja selle mõju .....	17
2.2.1. Kompensatsioonimehhanismi põhimõtted .....	17
2.2.2. Kompensatsioonimehhanismi mõjud .....	18
2.3. Kompensatsioonimehhanismi alternatiivid .....	20
2.3.1. Kohaliku tulumaksu kehtestamine .....	20
2.3.2. Müügitmaksu kehtestamine.....	23
2.3.3. Mootorsõidukite suurem maksustamine.....	25
2.3.4. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kaotamine .....	27
3. ALTERNATIIVIDE ANALÜÜS .....	29
3.1. Alternatiivide analüüsi põhimõtted .....	29
3.2. Maamaks .....	29
3.3. Kohalik tulumaks .....	31
3.4. Müügitmaks.....	33
3.5. Mootorsõidukimaks.....	34

3.6. Järeldused ja soovitused.....	35
KOKKUVÕTE.....	37
VIIDATUD ALLIKAD.....	39
SUMMARY.....	42
LISA 1 Tasandusfondi valem.....	44
LISA 2 Kohalike omavalitsuste vastused.....	46
LISA 3 Maamaksuseadus § 10.....	47

## **ABSTRAKT**

Töö pealkiri on kodualuse maa maamaksusoodustuse ja selle kompensatsioonimehhanismi analüüs. Bakalaureusetöö eesmärk on hinnata reformi, kas suund, kuhu toimus liikumine on hea kohalike omavalitsuste finantseerimise suunas või mitte ja leida parim kompensatsioonimehhanism lähendudes hea kohaliku maksu omadustest.

Erinevatel kohalike omavalitsuste finantseerimismehhanismidel on erinev mõju kohalike omavalitsuste tulubaasidele. Olenevalt finantseerimismehhanismist on ühed mehhanismid paremad, see tähendab, et tagavad näites fiskaalautonoomia ja tulude stabiilsuse. Üks kohalike finantseerimise allikaks on maksude kogumine, käesolevas töös uuritakse, kuidas mõjutab kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine kohalike omavalitsuste finantseerimismehhanismi ning kuidas kompenseeriti kodualuse maa maamaksusoodustus kohalikele omavalitsutele ning kas selline kompensatsioonimehhanism oli parim, või leidub sellele ka paremaid alternatiive.

Töö koostamisel on analüüsitud kohalike omavalitsuste eelarveid ja uuritud, kuidas toimub kohalike omavalitsuste finantseerimine. Analüüsiti kodualuse maa maamaksusoodustuse kompensatsioonimehhanismi ja tehti analüüs välja pakutud alternatiivide kohta. Töö tulemusena võib välja tuua selle, et kodualuse maamaksusoodustuse kehtestamine ei olnud hea otsus. Kompensatsioonimehhanism polnud parim võimalik lahend, sest esiteks ei kompenseeritud kõikidele omavalitsustele kodualuse maamaksusoodustuse rakendamisel põhjustatud tulude langust ja kulusi täielikult. Välja pakutud alternatiivid oleks paremad, kui rakendunud kompensatsioonimehhanism, sest võimaldavad suurendada omavalitsuste tulusi paremini ja säilitkas fiskaalautonoomsuse. Alternatiividest sobiks Eestis kõige paremini kasutusele võtta kohalik tulumaks. Kohaliku tulumaksu maksumäära piirid määraks riik ning kohalik omavalitsus määraks täpse tulumaksumäära. See tagaks igale omavalitsusele sellise tulu, mis oleks vaja, et kompenseerida kaotust. Kohalik tulumaks vastab kõige paremini hea kohaliku maksu kriteeriumitele.

Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, maksusüsteem, kohalikud maksud, kohalike omavalitsuste finantseerimine

## SISSEJUHATUS

Käesoleva bakalaureusetöö teemaks on kodualuse maa maamaksusoodustuse ja selle kompensatsioonimehhanismi analüüs. Kodualuse maa maamaksusoodustust kompenseeriti omavalitsustele kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamisega. Töö teema on väga aktuaalne, sest kodualuse maa maamaksusoodustus hakkas kehtima alles 1. jaanuar 2013 ning selle terviklikku mõju pole väga uuritud.

Erinevatel kohalike omavalitsuste finantseerimismehhanismidel on erinev mõju kohalike omavalitsuste tulubaasile ja kohalikule majandusele. Tuleb jälgida, et kohalike omavalitsuste finantseerimismudel tagaks omavalitsustele fiskaalse autonoomia, tulude piisavuse ja stabiilsuse. Käesolevas töös uuritakse, kuidas mõjutas kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine kohalike omavalitsuste finantseerimismehhanismi ning kuidas kompenseeriti kodualuse maa maamaksusoodustust kohalikele omavalitsustele ning kas selline kompensatsioonimehhanism oli parim, või leidub sellele ka paremaid alternatiive.

Töö eesmärk on hinnata toimunud reformi, kuivõrd see parandas või halvendas omavalitsuste finantseerimise mehhanismi ja leida parim kompensatsioonimehhanism lähendudes hea kohaliku maksu omadustest.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised ülesanded:

- Tuua välja Eesti kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulude struktuur enne ja pärast reformi.
- Määrata hea kohaliku maksu omadused.
- Selgitada välja, milliseid kõrge tulukusega kohalikke makse võiks Eestis rakendada ja hinnata nende tulukust.
- Võrrelda välja pakutud kohalikke makse omavahel lähtudes hea kohaliku maksu omadustest.

Töös rakendatakse võrdlevat analüüsi. Uuritakse nimetatud reformi otstarbekust võrreldes alternatiividega lähtudes hea kohaliku maksu omadustest.

Töö on jaotatud kolmeks suureks peatükiks. Esimeses peatükis kirjeldatakse, kuidas toimub kohalike omavalitsuste finantseerimine üldiselt ning kuidas toimub kohalike omavalitsuste finantseerimine Eestis. Kuna reform puudutab ühe maksu (maamaksu) osalist asendamist teisega (füüsilise isiku tulumaks), siis selle reformi hindamiseks tuuakse esimeses peatükis välja ka millised peaksid olema hea kohaliku maksu omadused.

Teise peatüki kahes esimeses alaosas on kirjeldatud, mida kujutab endast kodualune maamaksusoodustus ja analüüsitud reformi ning selle kompensatsioonimehhanismi mõju omavalitsustele. Peatüki teises osas pakutakse välja alternatiivid rakendunud kompensatsioonimehhanismile ja analüüsitakse nede olemust ja potentsiaali kompenseerida kodualuse maa maamaksusoodustuse tagajärjel tekitatud eelarve puutujääki. Kolmandas peatükis on analüüsitud väljapakutud alternatiive. Analüüsi aluseks on võetud esimeses peatükis kirjeldatud hea maksu omadused.

# **1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSEERIMISE ALLIKAD JA PÕHIMÕTTED**

## **1.1. Kohalike omavalitsuste finantseerimise allikad**

Kohalike omavalitsuste finantseerimise allikaid on palju, järgnevalt tuuakse ära tähtsamad (Devas 2008):

- Kohalikud maksud
- Tasud osutatud teenuste eest
- Lubade ja litsentside tasud
- Munitsipaalettevõtete kasumid
- Keskvalitsuse jagatud maksud/ülekanded
- Laenamine

Kohalikud maksud peaksid põhimõtteliselt olema kohaliku omavalitsuse finantseerimise põhiallikas. Kohalikud maksud ja maksumäärad kehtestab kohalik omavalitsus. Rahvusvaheliselt on kõige levinum kohalik maks maa/kinnisvara maks (Devas 2008).

Tasusid osutatud teenuste eest on võimalik rakendada kui teenus pakutakse otse ostjale. Teenustasud on tavaliselt seotud kuluga, mida tehakse, et teenust pakkuda (Ibid.).

Lubade ja litsentside tasude põhieesmärk on eelkõige tegevuste reguleerimine, mitte tulude suurendamine. Eestis näiteks kaevandamistasud ja vee-erikasutus. Tavaliselt on tasud seotud kuluga (Ibid.).

Munitsipaalettevõtted on ettevõtted, mille omanikeks on kohalikud omavalitsused. Selliste ettevõtete kasum kuulub kohalikule omavalitsusele. Selline finantseerimisallikas on

väga levinud Hiinas, teistes riikides pole ettevõtete kasumid nii suured, et nendest oleks tõhus abi kohalikele omavalitsustele (Ibid.).

Jagatud maksude ja ülekannete puhul keskvalitsus kogub suuremaid makse ja jagab need omavalitsustele. Raha jagatakse laiali tavaliselt kas sellejärgi, kust see pärit on näiteks füüsilise isiku tulumaks sissekirjutuse järgi või valemite järgi, Eestis näiteks tasandusfond (Ibid.).

Üks võimalus raha saamiseks on laenamine pankadelt või võlakirjade emissioon. Laenamine otseselt pole tuluallikas, vaid finantseerimisallikas, sest laen tuleb tagasi maksta (Ibid.).

Oma kohustuste täitmiseks on kohalikul omavalitsusel vaja rahalisi vahendeid, tegelikkuses on nii, et kohalik omavalitsus tavaliselt ei suuda ennast ise täielikult finantseerida. Sellel on mitmeid põhjuseid, mõned suuremad maksud, nagu näiteks tulumaks, seda on väikesel omavalitsusel suhteliselt kallis ise koguda. Tulumaksu kogumise ülesanne on keskvalitsuse pädevuses selletõttu, et nii on maksukogumine kergem ja odavam. See on omakorda jälle probleem kohalikele omavalitsustele, kuna kohalikul omavalitsusel on suuri makse koguda keeruline ja kallis, siis saavad nad koguda väiksemaid ja vähemtähtsamaid makse, mille administreerimiskulud on madalamad ja samas on madalam ka laekuv tulu. Probleem avaldub veel selles, et mõni suurem omavalitsusüksus või linn isegi suudaks ennast ise finantseerida, siis on olemas ka nõrgemaid omavalitsusüksusi, kes ei suudaks ise hakkama saada, seetõttu ongi hea, kui suuremaid makse kogub keskvalitsus ja suunab vahendeid sinna kus on puudu. Selle eesmärk ongi see, et kohalik võim saaks teostada talle pandud kohustusi (Devas 2008).

## **1.2. Kohalike omavalitsuste finantseerimise mudelid**

Raju järgi on maailmas kaks omavalitsuse finantseerimise süsteemi. Esimese süsteemi kohaselt saavad omavalitsused oma tulud varal baseeruvatest maksudest nagu näiteks kinnisvaramaks, automaks, maamaks ja mitmesugustest tasudest nagu näiteks kalapüügist. Teise süsteemi kohaselt saab omavalitsus oma põhilised tulud kohaliku piirkonna ettevõtlusest. Süsteemi kasu on see, et kohalik omavalitsus parandab ettevõtluskeskkonda mida parem keskkond seda arenenum ettevõtlus ja suuremad omavalitsuse tulud (2003).



Järgnevast tabelist nähtub, millist tüüpi maksudele toetatakse kohalike omavalitsuste finantseerimisel erinevates OECD riikides.

Tabel 1. Kohalike maksude jaotus valitud OECD riikides 2007

	maksud sissetulekult, kasumilt ja kasvutulult	palga ja tööjõumaksud	maamaks	omandiga seotud maksud	Kaupade ja teenuste maksud	muud maksud
Austraalia	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Austria	31,2%	20,7%	5,1%	5,9%	32,4%	4,7%
Belgia	71,4%	0,0%	16,5%	0,0%	11,8%	0,3%
Kanada	0,0%	0,0%	86,8%	7,6%	2,2%	3,4%
Saksamaa	80,0%	0,0%	14,6%	0,0%	5,3%	0,1%
Mehhiko	0,0%	0,2%	52,2%	36,4%	1,5%	9,8%
Hispaania	22,8%	0,0%	21,0%	8,0%	44,3%	3,9%
Šveits	84,6%	0,0%	2,5%	12,7%	0,2%	0,0%
USA	5,8%	0,0%	70,9%	0,0%	23,3%	0,0%
Tsehhi	55,7%	0,0%	2,6%	0,0%	41,7%	0,0%
Taani	90,4%	0,0%	9,5%	0,0%	0,1%	0,0%
Soome	94,7%	0,0%	5,2%	0,0%	0,0%	0,1%
Kreeka	0,0%	0,0%	26,1%	30,3%	43,6%	0,0%
Ungari	0,0%	0,2%	11,5%	9,0%	79,2%	0,0%
Island	73,6%	0,0%	15,4%	0,0%	10,9%	0,0%
Iirimaa	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Itaalia	21,5%	0,0%	11,7%	1,4%	29,5%	36,0%
Korea	17,0%	1,4%	14,5%	33,3%	21,8%	11,9%
Luksenburg	90,1%	0,0%	4,5%	3,2%	1,5%	0,7%
Holland	0,0%	0,0%	55,6%	0,0%	44,4%	0,0%
Uus-Meremaa	0,0%	0,0%	88,7%	0,0%	11,3%	0,0%
Norra	87,5%	0,0%	4,5%	6,3%	1,7%	0,0%
Poola	62,0%	0,0%	25,0%	0,6%	7,4%	5,0%
Portugal	21,6%	0,0%	28,5%	26,0%	23,1%	0,9%
Slovakkia	73,0%	0,0%	12,4%	0,0%	14,6%	0,0%
Rootsi	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Türgi	31,4%	0,0%	8,5%	3,5%	41,6%	15,0%
Suurbritannia	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%

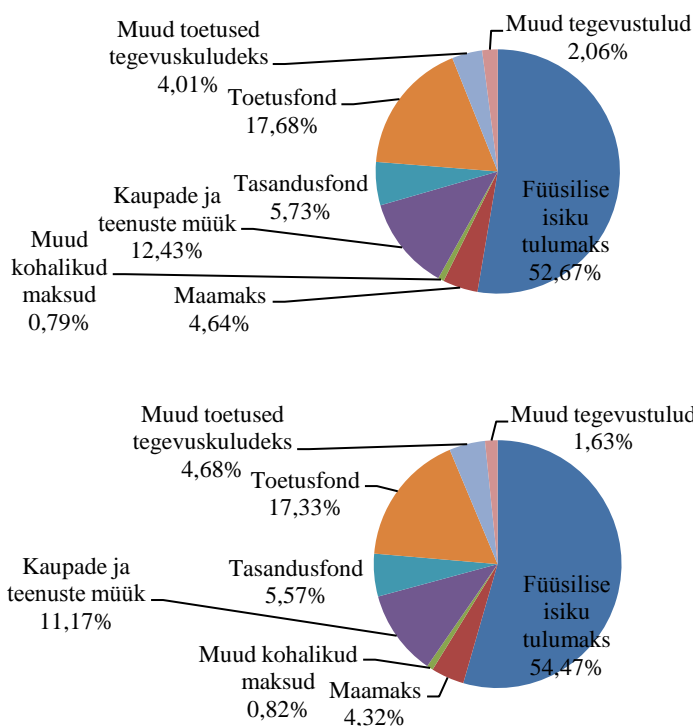
Allikas: Slack 2011

Nagu Tabelist 1 näha toimub erinevates riikides kohalike omavalitsuste finantseerimine erinevalt. On riike, kus kohalik omavalitsus saab oma maksutulud täielikult

ühest maksude tüübist näiteks Suurbritannia ja Rootsi ja on riike, kus erinevat tüüpi maksud on võrdsemalt esindatud näiteks Portugal. Tabelit vaadates võib öelda, need riigid, kus on maa/kinnisvara maksu ja omandimaksu suur osakaal toimub kohalike omavalitsuste finantseerimine Raju (2003) poolt toodud esimese süsteemi järgi. Nendeks riikideks on näiteks Suurbritannia, Uus-Meremaa, Iirimaa, USA, Kanada, Austraalia. Teise süsteemi alla Raju (2003) järgi võib paigutada need riigid, kus eriti suure osakaaluga on tulude maksud näiteks Põhjamaad, Luksenburg ja Šveits.

### 1.3. Kohaliku omavalitsuse finantseerimise allikad Eestis

Joonisel 1 on välja toodud 2012. ja 2013. aasta põhitegevuse tulude struktuur. Jooniselt on selgelt näha, et kõige suurema osa kohaliku omavalitsusüksuse tuludest moodustab füüsilise isiku tulumaks.



Joonis 1. Kohalike omavalitsuse põhitegevuse tulude struktuur 2012( ülemine diagramm) ja 2013 (alumine diagramm)

Allikas: Autori joonis, koostatud kohalike omavalitsuste eelarvearuannete alusel

Kohalikule omavalitsusele laekuvat füüsilise isiku tulumaksu arvestatakse brutopalgast. 2013 a. laekus kohalikule omavalitsusele 11,57% kogu üksikisiku maksustatavast tulust ja aastal 2014 11,6%, aastal 2012 oli see 11,4%. Üksikisiku tulumaksu osa laekub maksumaksja elukohajärgsele omavalitsusüksusele ( Tulumaksuseadus ).

Tulumaks on klassifitseeritav jagatud maksuks. Riik kogub selle ja jaotab kohalikele omavalitsustele. Jaotamine toimub seaduse alusel. Seaduses kehtestatakse, kui suur osa laekub kohalikule omavalitsusele. Antud süsteemi probleem seisneb selles, et tulumaksu maksumäära kehtestamine pole kohaliku omavalitsuste pädevuses vaid keskvalitsuse. Kohalik omavalitus ei saa ise otsustada kui palju nad maksu koguda soovivad ja seetõttu pole neil täielikku fiskaalset autonoomsust.

Kohaliku omavalitsuse põhitegevuse tuluks on ka maamaks. Maamaks on riiklik maks ning kõik maksuhaldamise kulud hüvitatakse riigieelarvest, aga raha laekub 100%-liselt kohalike omavalitsuste eelarvetesse (Lehtmets 2009). Maamaksu puhul on kohalikel omavalitsustel võimalus otsustada maksutulude suuruse üle kuna kohalikud omavalitsused sätestavad etteantud vahemikus maamaksumäärad ise. Võrreldes aastaid 2013 ja 2012, siis maamaksu laekumine on vähenenud 1,76%.

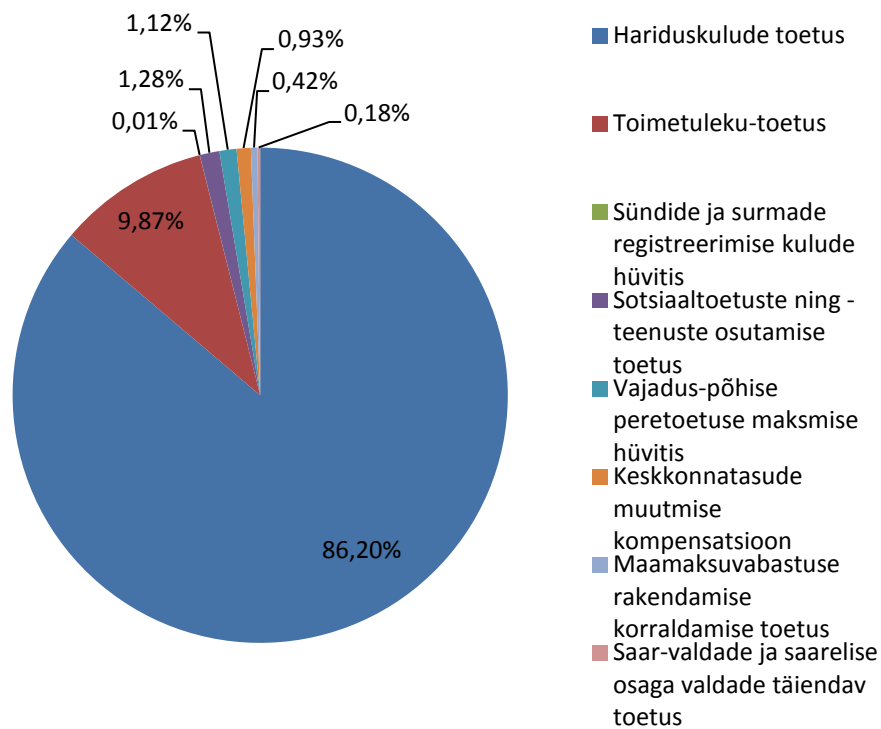
Muud kohalikud maksud on maksud, mida on kehtestanud kohalik omavalitsus. Kohalikeks maksudeks Eestis on Kohalike maksude seaduse järgi reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Kõik maksumäärad kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu (Kohalike maksude seadus). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 ütleb, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse võivad nad seadusega lubatud piires ise määrata (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta). Aastal 2013 on kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekunud reklaamimaks, teede ja tänavatetesulgemis maks ja parkimistasud (Kohalike omavalitsuste eelarved). Joonisel 2 on näha kui suur oli osakaal 2013 aasta kohalike maksude laekumine kohalike maksude tuludes.



Joonis 2: Kohalike maksude osakaal kohalike omavalitsuste kohalike maksude tuludes 2013  
 Allikas: Autori joonis, kohalike omavalitsuste eelarvearuannete alusel.

Kaupade ja teenuste müük hõlmab nii laekumisi majandustegevusest kui ka üüri- ja renditulused ning teistele omavalitsusüksustele müüdavaid teenuseid. Selles blokis on ka ressursimaksu laekumised, milleks on riiklikud maksud, millest osa laekub kohalikele omavalitsustele ( Sannik, Jõgi 2011).

Tasandusfond on nõrgema tulubaasiga kohalike omavalitsuste toetamiseks. Vahendeid jaotatakse vastavalt valemile (vt Lisa 1), mis on välja toodud iga-aastases riigieelarves. Tasandusfondist saavad vahendeid need omavalitsused, kelle kulud jäävad alla tuludele. Arvestatakse ka tulukust ühe elaniku kohta. Omavalitsused, kelle residendid on riigi keskmisest kõrgema tulukusega ühe elaniku kohta, need tasandusfondist raha ei saa (Sannik, Jõgi 2011). 2013 aasta tasandusfondi valem on väljatoodud Lisas 1. 2013 aasta alguses oli Eestis kokku 226 omavalitsust, tasandusfondist ei saanud raha 35 omavalitsust (Tasandus-ja toetusfond 2013).



Joonis 3: Kohalike omavalitsuse toetusfondi jaotus aastal 2013

Allikas: Autori joonis, tasandus- ja toetusfond 2013

Toetusfondist eraldatakse vahendeid kõikidele omavalitsustele. Kõige suurema osa toetusfondist moodustab hariduskulude toetus, mis omakorda jaguneb kaheksaks (Rahandusministeerium):

- põhikooli õpetajate tööjõukulud
- gümnaasiumi õpetajate tööjõukulud
- direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulud
- õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituseks
- õppekirjandus jm õppevahendite ostmiseks
- koolilõuna
- investeeringud
- õpilaskodude kulud

2013. aastal lisandus fondi kolm uut toetust, milleks on maamaksuvabastuse rakendamise korraldamise hüvitis, vajaduspõhine peretoetus ja keskkonnatasude seaduse muudatusega seonduvate mõjude leevendamiseks (Tasandus- ja toetusfond 2013).

Muud toetused tegevuskuludeks on sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks riigilt ja sihtotstarbelised eraldised investeeringuteks riigilt laekuvad omavalitsustele selle pärast, et kohalikel omavalitsustel on mitmeid riiklikke kohustusi ja need tuleb finantseerida riigieelarvest. Nendeks on näiteks õpilaskodud, rahvaraamatukogud, erinevad munitsipaalinvesteeringud koolide, rahvamajade, infrastruktuuriobjektide ehitamiseks ja remontimiseks. Muude toetuste alla kuuluvad ka toetused fondidelt ja sihtasutustelt on need toetused, mida kohalikud omavalitsused taotlevad erinevatelt fondidelt ja sihtasutustelt, et läbi viia erinevaid tegevusi, tavaliselt on nendeks tegevusteks kultuuriüritused (Sannik, Jõgi 2011).

Muud tulud on kõik muud allikad, mida pole eelnevalt mainitud, aga ikkagi on tulu omavalitsustele, selle alla kuuluvad näiteks trahvid ja annetused (Sannik, Jõgi 2011).

#### **1.4. Hea kohaliku maksu omadused**

Kui kohalik omavalitsus saab suures osas tulu kohalikest maksudest, siis peaks kohalik omavalitsus neid tulusi kasutama kohaliku elu paremaks muutmiseks ( Swianiewicz 2003).

Peamiseks kohalike omavalitsuste tuluallikaks on maksud. Hea kohaliku maksu tunnused George järgi (1879) :

- 1) peaks mõjuma tootmisele nii vähe kui võimalik
- 2) peaks olema odav ja lihtne koguda
- 3) peaks olema kindel (läbipaistev)
- 4) peaks mõjuma kõikidele võrdselt

Töös analüüsitakse kohalike makse tuginedes Swianiewiczzi hea kohaliku maksu tunnustele (2003). Need on järgnevad:

1. Maksubaas peaks olema geograafiliselt võrdne. See tähendab seda, et riik peaks piirama, milliseid kohalikke makse saavad omavalitsused kehtestada, see on hea selleks, et

maksud laekuksid geograafiliselt võrdselt. Oluline on see, et erinevus rikaste ja vaeste omavalitsuste vahel ei paisuks liiga suureks ( Swianiewicz 2003).

2. Kohalik maks peab olema selgelt seostatav selle omavalitsusega, kes maksu kehtestab ja kes saab maksutulu. Teatud maksude puhul on lihtne otsustada, kes peaks tulu saama, näiteks maamaks- igal omavalitsusel on kindlad piirid ja maamaks laekub selles omavalitsuses, kus maa asub. Probleem tekib siis, kui kehtestada näiteks ettevõttevõtte tulumaks. Kui ettevõtte on registreeritud ühte omavalitsusse, aga tegutseb teises omavalitsustes, siis võib tekkida küsimus, milline kohalik omavalitsus peaks saamavmaksutulu ( Ibid.).

3. Maks peaks olema selge, see tähendab seda, et inimesed peaksid teadma, kuidas maksu arvestatakse ( Ibid.).

4. Maksubaas peaks olema elastne inflatsiooni suhtes. See punkt on küll oluline iga maksu puhul, aga eriti oluline kohalike maksude puhul. Väike elastsus muudab kohalike omavalitsuste finantspoliitikat ettevaatlikumaks. Maksumäärade tõstmine, isegi kui põhjuseks on inflatsioon, on alati poliitiliselt keeruline. Elastsed maksud pakuvad kohalikele omavalitsustele finantsilist kindlustunnet, sest maksutulu on stabiilsem ( Ibid.).

5. Maksubaas peaks olema mittemobiilne, see tähendab seda, et maksustada tuleks neid asju, mis ei saaks liikuda erinevate omavalitsuste vahel. Eesmärgiks on põhjendamatu konkurentsi vältimine erinevate omavalitsuste vahel. Kui ressursse saaks lihtsalt ümber paigutada, siis liiguksid ressursid sinna omavalitsusse, kes pakub soodsamaid tingimusi, mis omakorda tekitab tulude ebavõrdset jaotust (Ibid.).

6. Kohalike maksude süsteem ei tohiks olla liiga keeruline. Osades riikides on kohalikke makse väga palju ja nad on väikese osatähtsusega. Kuna makse on palju, siis nende kogumine on küllaltki kulukas ja kuna nende osatähtsus on väike, siis nad ei too sisse ka erilist tulu. Kohalikud maksud peavad olema läbimõeldud, sest liiga palju väikese osatähtsusega makse toob pigem kahju kui kasu ( Ibid.).

Birdi järgi on tõeliselt hea kohalik maks selline, mis on kehtestatud kohaliku omavalitsuse poolt, maksumäärad on kehtestatud kohaliku omavalitsuse poolt ning mida kogub kohalik omavalitsus ja maksutulu laekub kohalikku omavalitsusse (1993).

## **2. KODUALUSE MAA MAAMAKSUSOODUSTUS, SELLE KOMPENSATSIOONIMEHCHANISM JA VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID**

### **2.1. Kodualuse maa maamaksusoodustus**

#### **2.1.1. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine**

1. jaanuaril 2013. aastal hakkas Eestis kehtima kodualuse maa maamaksusoodustus. Maamaksuvabastuse piiriks linnas, vallasiseses linnas, alevis, alevikus ning planeeringuga tihedaasustusega alas on 1500m<sup>2</sup>, mujal 2000m<sup>2</sup> (Maamaksuseadus).

Kodualuse maa maamaksusoodustuse saamiseks peavad olema täidetud järgmised nõuded: isik peab olema maa omanik või maa kasutaja maamaksuseaduse § 10 (Lisa 3) mõistes. Maa peab olema elamumaa sihtotstarbega või maatuludusmaa sihtotstarbega maa koosseisu kuulub õuema kõlvik. Maal peab asuma hoone ja maal asuvas hoones on maa omaniku või maa kasutaja püsiv elukoht vastavalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetele (Kodualuse maa maamaksusoodustuse saamise eeldused).

#### **2.1.2. Maamaksu negatiivsed ja positiivsed küljed**

Kodualuse maa maamaksusoodustuse rakendamise eestvedajaks oli erakond Isamaa ja Res Publica liit. Erakonna üks juhtpoliitik Sven Sester kirjutab, et kodualuse maamaksusoodustuse aluseks võib tuua selle, et esiteks riik peaks maksupoliitikaga aitama inimestel olla kodu omanikuks, mitte inimest karistama maksustamise kaudu, teiseks maamaksusoodustus kergendab inimeste kodu omamisega seotud kulusid. Kolmandaks koduomanike maamaksuga koormamine on ebanormaalne ja ebamoraalne, sest kui inimene on juba teinud suure kulutuse kodu ostmiseks, siis pole riigil õigust hakata kodu maksustama ( Sester 2014). Maamaksul on



nii negatiivseid kui positiivseid külgi. Maamaksu on kritiseeritud, kuna maamaks pole õiglane, sellepärast, et maksustatakse rikkust. Maamaks mõjub ainult nendele, kellel on elus hästi läinud ja nad omavad ühte rikkust ehk maad. Maamaksu kehtestamisel on kõige negatiivsem mõju madala sissetulekuga maaomanikele ja farmeritele (Land Tax). Negatiivne mõju madala sissetulekuga maaomanikele sellepärast, et neile mõjub raha loovutamine raskemini, kui neile, kelle sissetulek on suurem. Farmeritele sellepärast, et farmerite omanduses on väga suured krundid ja raha, mida ära tuleb maksta on küllaltki suur.

Maamaksu negatiivne külg on ka see, et maamaksu ei seostata tuluga, mida maaomanik teenib. Maamaksu maksmine võib probleeme tekitada neile, kellel on elus võimalus olnud saada enda omandisse palju maad, aga sissetulekud on madalad (Ibid.).

Positiivsete külgedena võib välja tuua selle, et maamaks on efektiivne maks, sest tõstab majanduslikku tootlikkust ja läbi selle loob rikkust (Ibid.). Maamaks tõstab majanduslikku tootlikkust ja rikkust läbi selle, et kui maks on kehtestatud, siis inimene ei soovi tühja maksta ja selle asemel pannakse maa tootma mingit väärtust või müüakse maha, siis keegi teine kasutab seda maad väärtuse loomiseks. Enamus makse on ebaefektiivsed, selletõttu, et erasektorist laekuvat raha kasutatakse valitsussektori ülevalpidamiseks, lisaks sellele suurendab maks selle hinda, millele maks on määratud. Maamaks ei mõjuta investeermisotsust, sest maa suurus on fikseeritud ja maks ei mõjuta investeeringu puhul väärtust (Dye, England 2010).

Maamaks on kõige parem maks, sest seda on väga lihtne ja odav koguda. Maad ei saa peita või kugugi ära viia. Maa väärtust on võimalik määrata ja maks mõjutab otseselt maa omaniku (George 1879).

## **2.2. Rakendatud kompensatsioonimehhanism ja selle mõju**

### **2.2.1. Kompensatsioonimehhanismi põhimõtted**

2012. aastal moodustas maamaks omavalitsuse põhitegevuse tuludest 4,64% (vt Joonis 1). Selge on see, et kodualune maamaksuvabastus jättis eelarvetesse suhteliselt suure augu, mis tähendab seda, et riik pidi hakkama otsima lahendusi, et kohalik omavalitsus saaks normaalselt toimida. Riik otsustas puudujäägi kohalikele omavalitustele hüvitada suurendades nendele laekuva üksikisiku tulumaksu osa.

2012. aastal said kohalikud omavalitsused 11,4% üksikisiku maksustavast tulust, 2013. aastal tõusis see 0,17 protsendipunkti võrra ja oli 11,57% . 2014. aastal tõusis see veel 0,03 protsendipunkti võrra ja on 11,6% (Tulumaksuseadus). Rahandusministeerium prognoosis, et tulumaksumäära tõstmisega 2013. aastal suurenevad kohalike omavalitsuste tulud umbes 10,5 miljonit eurot ja aastal 2014 umbes 13,3 miljonit eurot ja selle tulemusel peaks laekuv tulu katma maamaksulaekumise vähenemise (Ruusmaa 2012).

Kuna maamaksuvabastuse rakendamine nõudis kohalikelt omavalitsustelt esimesel aastal olulist lisatööd, siis lisati toetusfondi uus toetus, mis võimaldab katta maamaksusoodustusega seonduvaid kulusid. Lisatoetus aastal 2013 oli 990 000 eurot (Tasandus-ja toetusfond 2013).

### **2.2.2. Kompensatsioonimehhanismi mõjud**

Maamaksusoodustus on enamikes omavalitsusüksustes olnud pigem kahjulik kui kasulik.

Esiteks riik vaatas kompensatsioonimehhanismi kujundades seda, et tervikuna oleks maamaksulaekumiste vähenemine hüvitatud, siis paljudes kohalikes omavalitsuses tekkis puudujääk. Nendel kohalikel omavalitsustel, kes polnud rakendanud maksimaalset lubatud maamaksumäära oli võimalus maamaksumäärasid tõsta. Seaduse järgi jääb lubatud maamaksumäär vahemiku 0,1%-2,5 %, mõnel omavalitsusel polnud maamaksumäär 2,5% vaid madalam ja kodualuse maa maamaksusoodustuse tõttu tõsteti omavalitsustes maamaksumäära ja see mõjus nendele, kes maamaksusoodustust ei saanud (Kütt 2013). Näiteks Viimsi vallas oli kõikides hinnatsoonides ( välja arvatud Muuga sadama hinnatsoon, kus maamaksukoefitsient oli 2,5) maamaksu koefitsient 1,0, pärast kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamist tõsteti koefitsient 1,0-lt 1,9-le (Viimsi vallavolikogu 2013). Sarnaselt tõsteti määra mitmes omavalitsuses.

Kui võrrelda 2012. a. ja 2013. a. omavalitsuse ühtset maamaksumäära, siis selgub, et 2012 oli kehtestatud kokku 293 hinnatsooni, milles maksimummäär oli kehtestatud ~34%. Keskmine määr oli 2,04. 2013. aastal oli kokku 287 hinnatsooni, maksimummäär ~43%. Keskmine määr oli 2,11. 231-st omavalitsusest oli kehtestatud maksimaalne maksumäär 77-l omavalitsusel, see tähendab seda, et nemad enam maksumäära tõsta ei saanud. 154-st omavalitsusest tõstis maksumäära 2013. aastal 49 kohalikku omavalitsust, mis on ~32 %. 2014. aastal on kokku 293 ühtset maamaksumäära tsooni, ~46%-l nendest on kehtestatud

maksimaalne maamaksumäär. Keskmise maksumäär on 2,14. (Maamaksumäär 2012, Maamaksumäär 2013, Maamaksumäär 2014). Maamaksumäärade tõstmine aitas omavalitsustel kompenseerida soodustuse tagajärjel tekkinud tulude vähenemist. Kõik omavalitsused ei kaotanud maamaksusoodustuse kehtestamise tagajärjel. Näites Rae vald oli ise määranud maamaksusoodustuse nendele, kellel maad vähem kui 1000m<sup>2</sup>. Maamaksusoodustuse kehtestamisega mõjus soodustus neile kellel maad vähem kui 1500m<sup>2</sup>, aga need kodualused maad, mis lisandusid, nende maamaksulaekumine Rae vallas oli väiksem, kui see tulu, mida sai kohalik omavalitsus tulumaksumäära suurendamise tagajärjel (Kütt 2013).

Teiseks maamaksusoodustus tekitas kohalikele omavalitsustele juurde oluliselt tööd. Tööd tuli juurde kuna esiteks muutus maksu arvestamine keerulisemaks ning teiseks juhul kui soodustuse tagajärjel tekkis puudujääk, siis tuli otsida vahendeid, kuidas puudujääki vähendada.

Kolmandaks tõi maamaksuvabastus kaasa ka ajutise ametnike töömahu suurenemise, sest vastava arvutiprogrammi maamaksusoodustuste arvutamiseks saavad kohalikud omavalitsused 2015. aastal, seni peab kõik arvutused ja kanded tegema käsitsi.

Neljandaks, mõningal määral mõjutas kohalike omavalitsusi see, et soodustus pani osasid inimesi end rahvastikuregistrisse kantud elukohta muutma. Mõnedel inimestel on rohkem kui üks eluase ja mõistlikum on kirjutada ennast sellisesse omavalitsusse, kus maa on väärtuslikum. See tähendab seda, kus ühes omavalitsuses saab maamaksusoodustusega soodustust näiteks 20 eurot ja teises omavalitsuses, kus maa kallim, 900 eurot on mõistlikum ennast sisse kirjutada sinna omavalitsusse.

Kokkuvõtteks, kompensatsioonimehhanism ei suutnud tervikuna kõikidel kohalikel omavalitsustel tulude kaotust kompenseerida, osad kohalikud omavalitsuses pidid maamaksumäära tõstma nendel, kes maamaksusoodustust ei saanud. Lisaks see, et kompensatsioonimehhanism suurendas osade omavalitsuste tulusid ja mõne omavalitsuse tulud olid madalamad kui enne, võib öelda, et kompensatsioonimehhanism ei olnud hästi läbi mõeldud ja üldiselt polnud kompensatsioonimehhanismi mõju omavalitsustele positiivne.

## **2.3. Kompensatsioonimehhanismi alternatiivid**

### **2.3.1. Kohaliku tulumaksu kehtestamine**

Üheks võimalikuks alternatiiviks oleks kohaliku tulumaksu kehtestamine, mille puhul kohalikul omavalitsusel on õigus teatud vahemikus ise sätestada maksumäär. Põhiline vastuargument kohaliku tulumaksu vastu on see, et selle administreerimiskulud on küllaltki kõrged, aga kui teha sellest maksust kooskogutav maks, mida haldab riik ja jagab omavalitsustele nende kuuluva osa, siis pole kohaliku tulumaksu haldamine kallis. Enamik teisi vastuargumente põhineb sellel, et kohalikul tulumaksul pole väärtust. Väited, et kohalik tulumaks põhjustab ebatervet konkurentsi kohalike omavalitsuste vahel või ebaefektiivset ressurside jaotust on puudulikud või üldiselt eksitavad. Kohalikud maksud kujutavad endast tasu kohalike avalike teenuste eest ja nad ei pruugi mõjutada konkurentsi ega ressurside jaotust. Rahvusvaheline kogemus näitab, et kohalik tulumaks on üks perspektiivikam kohaliku omavalitsuse finantseerimise vahend (Bird 1993). Kohaliku tulumaksu ideed soovitab Eestile ka OECD. Kohalik tulumaks annaks kohalikele omavalitsustele võimaluse suurendada oma tulusi ning parandada avalike kaupade ja teenuste kvaliteeti ning kättesaadavust. Maksu kehtestamine peaks toimima koostöös riigiga, riik kehtestaks maksumäära piirid ja kohalikud omavalitsused saaksid vastavalt kehtestada sellist kohaliku maksu määra mida nad soovivad (OECD 2011).

Kohaliku tulumaksu kehtestamine oleks väga hea alternatiiv maamaksusoodustuse kompensatsioonimehhanismile, arvestades seda, et osad omavalitsused said rohkem tulu kompensatsioonimehhanismist kui neil vaja oli ja osadel omavalitsustel ei kompenseerinud mehhanism rahalist kaotust. Kohaliku tulumaksu abil saaksid omavalitsused kehtestada sellised vastavad määrad nagu neil oleks vaja, et maamaksu näol kaotatud tulu kompenseerida, lisaks säiliks finantsautonoomia, mis oli enne kompensatsioonimehhanismi.

Kohalik tulumaks on kehtestatud näiteks Soomes, Islandil ja Rootsis. Alguses rakendus kohalik tulumaks ka ettevõtetele, aga nüüd rakendub see ainult füüsilistele isikutele. Kohalikud omavalitsused võivad kehtestada kohaliku tulumaksu määra, mis lisandub riiklikule tulumaksule. Kohalik tulumaksu kogumise süsteem on nii öelda kooskogutav, mis tähendab olemasolevate kanalite rakendamist. Kohalikud omavalitsused ei pea iseseisvalt

maksu koguma, vaid seda aitab teha riik (Fossati, Panella 1999). Kohaliku maksu määrad on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Kohaliku tulumaksumäär Soomes, Rootsis ja Islandil

Riik	Maksumäär
Soome	16,5-22,5%
Rootsi	20-25%
Island	14,42%

Allikas: Nordisk e Tax

Selleks, et näidata kuidas võiks mõjuda kohaliku tulumaksu kehtestamine, võtame konkreetse näitena Tallinna linna. Kui uurida omavalitsuste põhitegevuse tulusid ja maamaksu laekumisi, siis jooniselt 1 võime näha, et aastal 2012 moodustas maamaks 4,64% põhitegevuse tuludest. Aastal 2012 oli maamaks Tallinna linna põhitegevuse tuludest 6,85% (Kohalike omavalitsuste eelarved).

Aastal 2012 laekus füüsilise isiku tulumaksu Tallinna linnas 239 382 614 eurot, maamaksu 28 850 066 eurot (Kohalike omavalitsuste eelarved). Maamaksu soodustuse tagajärjel saamata jääva tulu Tallinna linnal oli 8 292 000 eurot, samas KOV-idele laekuva tulumaksuosakaalu suurenemise tõttu oli tulumaksu laekumise kasv 3 829 000 eurot (kohalike omavalitsuste vastused, vt Lisa 2). Linna tulu väheneb maamaksusoodustuse kehtestamise tagajärjel 4 463 000 eurot. Kui riik poleks kasutanud sellist kompensatsioonimehhanismi nagu ta kasutas ning poleks tõstnud omavalitsustele laekuvat tulumaksu osakaalu, siis oleks Tallinna linna tulu vähenenud 8 292 000 eurot.

Tabelis 3 on toodud andmed, kui palju laekus Tallinna linna tulumaksu, maamaksu, kui suur oli valla tulu enne (tuluna arvestatud tulumaks + maamaks) ja tulu pärast kodualuse maamaksusoodustuse kehtestamist.

Tabel 3. Maamaksusoodustuse mõju Tallinna linnale

Tulumaks	Maamaks kokku	Soodustuse tagajärjel saamata jääv tulu	Valla tulu enne maamaksusoodustust	Vahe	tulumaks peaks suurenema
239 382 614	28 850 066	8 292 000	268 232 680	8 292 000	3,09%

Allikas: Kohalike omavalitsuste eelarved, autori arvutused, kohalike omavalitsuste vastused (vt Lisa 2)

Tabelist 3 on näha, et maamaksusoodustuse kompenseerimiseks oleks vaja, et kohaliku tulumaksu rakendudes kasvaks omavalitsuse tulumaksulaekumine 3,09 protsendipunkti. Kohaliku tulumaksumäära arvutus on toodud tabelis 4.

Tabel 4. Kohaliku tulumaksu määra prognoos Tallinna linnas

Omavalitsus	Kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks (11,4%)	Soodustusest tingitud laekumise vähenemine	Kohalik tulumaku määr	Kohaliku tulumaksu laekumine
Tallinna linn	239 382 614	8 292 000	14,86%	247 674 614

Allikas: kohalike omavalitsuste eelarved, autori arvutused, kohalike omavalitsuste vastused (vt Lisa 2)

Selleks, et antud omavalitsus suurendaks tulumaksulaekumist 3,09 protsendipunkti, peaks omavalitsus kehtestama kohaliku tulumaksumäära suuruses 14,86 % brutotulust.

Täpselt sama süsteemi järgi on võimalik arvutada ka teiste omavalitsuste vajalik kohalik tulumaksu määr. Tabelis 5 on arvatud nende kohalike omavalitsuste kohalik tulumaks, mille kohta on teada soodustusest tingitud laekumiste vähenemine.

Tabel 5. Kohaliku tulumaksu määra prognoos kohalikes omavalitsustes

Omavalitsus	Kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks (11,4%)	Puudu olev raha	Kohalik tulumaku määr	Kohaliku tulumaksu laekumine
Maardu linn	8 491 469	312 124 <sup>1</sup>	15,08%	8 803 593
Mustjala vald	241 661	1 691	12,10%	243 352
Koigi vald	115 149	3 200	14,18%	118 349
Orava vald	250 161	413	11,57%	250 574
Meeksi vald	190 554	3 000	12,97%	193 554
Kuusalu vald	3 631 994	50 000	12,78%	3 681 994
Taheva vald	307 299	1 370	11,85%	308 669
Viimsi vald	15 523 266	560 000 <sup>2</sup>	15,01%	16 083 266
Tallinna linn	239 382 614	8 292 000	14,86%	247 674 614
Noarootsi vald	475 443	5 100	12,47%	480 543

Allikas: kohalike omavalitsuste eelarved, kohalike omavalitsuste vastused (vt Lisa 2), autori arvutused

<sup>1</sup> Maardu linna eelarvesse laekus 2013 aastal maamaksu 312123 euro võrra vähem kui 2012 aasta, osaliselt tingitud kodualuse maamaksuvabastuse kehtestamisega, aga pole teada, kui suur osa.

<sup>2</sup> Umbkaudne arv

Antud arvutuskäik näitab, et riigi poolt kehtestatud kompensatsioonimehhanismile on alternatiiv kohaliku tulumaksu näol. Potentsiaalselt võiks kohalik tulumaks kompenseerida kodualuse maamaksusoodustuse kehtestamisel tekkinud tulude vähenemist.

### 2.3.2. Müügitulumaksu kehtestamine

Müügitulumaksu oli Eestis kohalikel omavalitsustel võimalik koguda kuni 2012 aastani, alates 01.01.2012 ei kuulu müügitulumaks kohalike maksude loetellu. Kohalike maksude seadus sätestas, et müügitulumaksu maksavad valla või linna territooriumil kauplemis- või teenindusluba omavad füüsilisest isikust ettevõtjad ja juriidilised isikud. Müügitulumaksu maksab tegevuskohajärgselt kaupleja kaubandustegevuse seaduse mõistes, kes on registreeritud majandustegevuse registris ja tegutseb jaekaubanduse, toitlustuse või teeninduse valdkonnas.

Müügitmaksuga maksustatakse maksumaksja poolt valla või linna territooriumil müüdüd kaupade ja teenuste maksumus müügihinnas. Müügitmaksu määra kehtestab volikogu, kuid mitte rohkem kui 1% (Kohalike maksude seadus). Müügitmaksu rakendasid väga vähesed omavalitsused. 2011. a. laekus müügitmaks Tallinna linna, Maardu linna ja Harku valla eelarvetesse (Kohalike omavalitsuste eelarved).

Müügitmaksu positiivseks küljeks võib lugeda seda, et müügitmaksul on vähene negatiivne mõju majandusele. Ühe rahaühiku kogumiseks tehtud kulutused on väga madalad. 2002. aastal Fraser'i instituudi poolt läbiviidud uuringus selgus, et Kanadas oli ettevõtte tulumaksu kogumise mõju majandusele 1,55\$, tulumaksu kogumise mõju 0,56\$ ja müügitmaksu kogumise mõju 0,17 \$ kahju ühe dollari kogumisel (Moffatt). Müügitmaks on elastne inflatsiooni suhtes (Slack 2010). Müügitmaksu mõju oleks see, et alguses väheneb tarbimine, siis muutub hindade struktuur. Üldist hinnatõusu võib pidada müügitmaksu tagajärjeks, aga hinnatõus pole proportsionaalne müügitmaksu määraga (Shultz 1945).

Selleks, et võrrelda, kas üldine müügitmaks võiks potentsiaalselt kompenseerida soodustuse tagajärjel tekkinud tulude vähenemist on Tabelis 6 toodud soodustuse tagajärjel vähenenud tulu Tallinnas ja müügitmaks, mis laekus Tallinnas 2010 aastal. Selleks, et oleks parem võrrelda, arvestame sellega, et kui poole aastaga laekus ~ 5,4 miljonit eurot, siis aastaga laekub ~10,8 miljonit eurot.

Tabel 6. Tallinna müügitmaksutulu ja soodustuse tagajärjel vähenenud tulu

	Soodustuse tagajärjel vähenenud tulu	Müügitmaks
Tallinna linn	8 292 000	10 891 637 <sup>1</sup>

Allikas: kohalike omavalitsuste eelarved, kohalike omavalitsuste vastused (vt Lisa 2)

<sup>1</sup> Müügitmaks Tallinnas kehtis pool aastat (2010), poole aasta laekumine oli 85 227 060 krooni, antud müügitmaksu kogus on arvestatud ümber eurodesse ja korrutatud kahega, eeldusel, et mõlemal pooleaastal laekub müügitmaksu sama summa, seega on tabelis olev arv põhineb eeldusel.

Tabelist 6 selgub, et 1 % müügitmaks võiks Tallinnas potentsiaalselt kompenseerida soodustuse tagajärjel vähenenud tulu, aga väiksemates omavalitsustes peaks maksumäär



tõenäolisemalt olema kõrgem, et müükimaksu laekumine oleks sama, kui soodustuse tagajärjel vähenenud tulu.

### **2.3.3. Mootorsõidukite suurem maksustamine**

Kohalike maksude seaduse järgi on Eestis kohalikel omavalitsustel võimalik kehtestada mootorsõidukimaks. Kohalike maksude seadus sätestab, et mootorsõidukimaksu maksavad liiklusregistris registreeritud mootorsõidukeid omavad või neid mootorsõidukeid kasutavad maksu kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil elavad füüsilised ja asuvad juriidilised isikud. Sõiduki kasutaja on mootorsõidukimaksu maksja, kui ta kasutab mootorsõidukit kasutuslepingu või omandireservatsiooniga müügilepingu alusel ning mootorsõiduki eest vastutava kasutaja andmed on kantud liiklusregistrisse. Maksumäära kehtestab volikogu diferentseerituna sõiduki registrimassi, lubatud teljekoormuse või mootori võimsuse järgi (Kohalike maksude seadus). Praegu ei rakenda mootorsõidukimaksu mitte ükski kohalik omavalitsus. Mootorsõidukimaks laekus viimati kohalike omavalitsuste eelarvetesse aastal 2004 (Kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud).

Tuginedes maanteeameti andmetele oli 2013. aasta lõpu seisuga sõiduautosid arvel maanteeameti registris 628 565 (Arvel olevad sõidukid). Mootorsõidukeid (sõiduautod, bussid, veoautod, mootorrattad, mopeedid) oli 2013 aasta seisuga 725 243 (Arvel olevad sõidukid).

Mootorsõidukite maksustamise üheks võimaluseks oleks mootorsõidukimaks, mis baseeruks mootorsõiduki CO<sub>2</sub> emissioonil. Antud maks ei oleneks sellest, kuidas ja kui intensiivselt autot kasutatakse, sest mootorsõiduki kasutamist maksustatakse niigi kütuseaktsiisi näol vaid põhineks sellel, kui suureks on hinnatud auto CO<sub>2</sub> heitmete emissioon. Mida suurem on heitmetekogus (g /km), seda kõrgem on ka maksumäär. Oletuslikkude maksumäärade näide on toodud tabelis 7.

Tabel 7. CO<sub>2</sub> heitmekogused ja maksumäär

CO <sub>2</sub> emissioon		aastamaks	
vahemik (g/kg)		bensiini mootoriga auto	diisel mootoriga auto
min	Max	maksusumma vahemik (eurot)	
0	100	10–25	15–30
101	110	26–30	31–35
111	120	31–35	36–40
121	130	36–40	41–45
131	140	41–45	46–50
141	150	46–50	51–55
151	165	51–55	56–60
166	175	56–60	61–65
176	185	61–65	66–70
186	200	66–70	71–75
201	225	71–75	76–80
226	255	76–80	81–85
225	...	81–85	86–90

Allikas: autori oletus

Seega mootorsõidukimaksu suurus oleneb sellest, kui suur on tootja poolt määratud heitmete kogus. Maksumäär oleneb ka sellest, mis kütust auto kasutab. Iga liitri bensiini põlemisel tekib 2,3 kg CO<sub>2</sub>, iga liitri diisli põlemisel 2,6 kg CO<sub>2</sub> (Ridha 2011). Seega diiselmootoriga mootorsõidukimaks on kõrgem.

Riik kehtestaks maksumäärade vahemiku ja kohalik omavalitsus saab kehtestada neile sobiva määra. Nagu varem mainitud on mootorsõidukeid Eestis ~764 tuhat ja arvestades seda, et kodualuse maa maamaksusoodustuse tagajärjel vähenes kohalike omavalitsuste tulu ~10 miljonit eurot, siis peaks iga mootorsõiduki omanik tasuma keskmiselt 13 eurot. Seega mootorsõidukimaksul on potentsiaali kompenseerida omavalitsustele kaotatud tulu.

Kui vaadelda Euroopa Liidu riike, siis mootorsõidukimaks, mis põhineb CO<sub>2</sub> on kehtestatud kahekümnedes riigis, CO<sub>2</sub> põhinevat maksu pole kaheksas riigis, need riigid on Burgaaria, Tsehhi, Taani, Eesti, Ungari, Leedu, Poola, Slovakkia(CO<sub>2</sub> based... ).

Teiseks alternatiiviks kompenseerida omavalitsustele kodualuse maa maamaksusoodustuse rahaline mõju mootorsõidukite suurema maksustamise kaudu oleks

tõsta kütuseaktsiisi kuid see pole oluliselt parem rakendunud kompensatsioonimehhanismist. Aktsiisi tõstmine võiks küll potentsiaalselt kompenseerida, aga ei mõjuta positiivselt fiskaalautonoomiat.

Tabelis 8 on toodud, kui palju peaks aktsiisi tõstma, et kompenseerida mõju.

Tabel 8. Kompenseerimine kütuseaktsiisi tõstmise abil

Autobensiini ja diislikütuse aktsiis	Soodustuse mõju kohalikele omavalitsustele	Kütuseaktsiis kokku	Aktsiisi indeks
294 388 650	10 000 000	304 388 650	1,034

Allikas: riieelarvetesse laekunud maksud, Ruusma (2013), autori arvutused

Aktsiisi peaks laekuma nii palju rohkem, et seda laekuks nii palju, kui omavalitsused tulu kaotasid, ning riik jaotaks aktsiisi lisa tulu kohalikele omavalitsustele. Antud juhul peaks aktsiisi laekuma 3,4% rohkem.

#### 2.3.4. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kaotamine

Üheks võimalikuks alternatiiviks oleks veel see, et kehtestatud soodustus kaotatakse. See on küll suhteliselt võimatu variant, aga siiski on alati võimalus olemas. Alternatiiv kompensatsioonimehhanismile oleks see variant selles mõttes, et siis ei peaks üldse kompensatsioonimehhanismi rakendama.

Kaotamist pooldab rahandusminister Jürgen Ligi, kelle sõnul ei ole maamaksusoodustuse kehtestamine mõistuspärane ei sotsiaal-, regionaal- ega maksupoliitiliselt. Maamaks on majandusele kõige ohutum, ning kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamise tulemusel vähendatakse omavalitsuse autonoomiat ja maksubaasi (Ligi 2014).

Mõistlik on kodualune maamaksusoodustus kaotada või asendada mingi teistsuguse soodustusega, mis oleks suunatud madalama sissetulekuga inimestele. Maamaksusoodustus rakendub ka paljudele neile, kes seda soodustust ei vaja. Pealegi kõige rohkem võivad sellest suurte kruntide omanikud, kes enamasti on suure tulu teenijad.

Selle alternatiivi kasutusele võtmine lähiajal on kõige ebatõenäolisem. Kodualuse maa maamaksusoodustus alles kehtestati ja raske uskuda, et praegune või järgmine valitsus, kartes valijate kaotust, sellist otsust julgeb vastu võtta. Juhul kui selline otsus vastu võetakse, siis kohalikele omavalitsustele mõjub see positiivselt. Arvestades seda, et tõusis kohalikele omavalitsustele laekuv tulumaksu osakaal, arvatavasti seda ei langetata, sest kriisieelsel perioodil (2009), said kohalikud omavalitsused 11,93 % (Tulumaksuseadus), lisaks see, et kohalikud omavalitsused tõstsid maamaksumäära nendel, kes maamaksusoodustust ei saanud, siis kohaliku omavalitsuse tulud suurenevad. Olgugi, et omavalitsuste tulu suureneb, siis suuremat mõju avaldab pigem rahva rahulolematus, kui rahaline tulu.

Kohalikud omavalitsused oleks tõenäoliselt selle poolt, et soodustus kaotatakse. Maamaksu arvestus läks kohalikele omavalitsustele keerulisemaks ja fiskaalautonoomia vähenes. Kohalikel omavalitsustel oleks parem, kui maksu arvestamine oleks lihtne ja neil oleks piisav fiskaalautonoomia.

## **3. ALTERNATIIVIDE ANALÜÜS**

### **3.1. Alternatiivide analüüsi põhimõtted**

Alapeatükis 1.4. on välja toodud hea maksu omadused, milleks on ( Swianiewicz 2003):

- maksubaas on geograafiliselt võrdne
- maks on selgelt seostatav kohaliku omavalitsusega
- maks on läbipaistev
- maksubaas on elastne inflatsiooni suhtes
- maksubaas on mittemobiilne
- maksu administreerimine on lihtne

Järgmistes alapeatükkides analüüsitakse varem välja toodud alternatiive, aluseks võetakse hea maksu omadused.

### **3.2. Maamaks**

Selleks, et hinnata, kas maamaks vastab geograafilise võrdsuse kriteeriumile võrdleme 2012. aasta maamaksu laekumist inimese kohta ja tulumaksu laekumist omavalitsustes inimese kohta. Võrdlustabel on toodud Lisas 4. Selleks, et kahte kogumit võrrelda kasutame standardhälbe variatsioonikordajat.

Tabel 9. Maamaksu ja tulumaksu laekumiste võrdlus

Näitaja	maamaksu laekumine inimese kohta	KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaks inimese kohta
Keskmine	47,25	425,76
standardhälve	33,92	118,06
variatsioonikordaja	72%	28%

Allikas: kohalike omavalitsuste eelarved, inimeste arv kohalikes omavalitsustes, autori arvutused

Kui võrrelda maamaksu laekumist inimese kohta erinevates omavalitsuses, siis selle standardhälbe variatsioonikordaja on 72%. Kui võrrelda kohalikele omavalitsustele laekuva füüsilise isiku tulumaksu inimese kohta on standardhälbe variatsioonikordaja 28%. Mida suurem on väärtus, seda suurem on väärtuste varieeruvus andmekogumis. Kuna standardhälbe variatsioonikordaja kogumis, kus vaadeldakse maamaksu laekumist inimese kohta on kõrge, võib öelda, et maamaksu laekumine inimese kohta omavalitsustes on küllaltki erinev ja selle tulemusena võib vahe rikaste ja vaeste omavalitsuste vahel suurened. Antud juhul on tegemist maksulaekumiste võrdlustega mitte maksubaaside võrdlustega, aga sellegipoolest võib öelda, et maamaks ei vasta täielikult antud kriteeriumile ja pole geograafiliselt võrdne.

Maamaks on selgelt seostatav selle omavalitsusega, kes maamaksu kehtestab. Igal omavalitsusel on kindlad piirid ja maamaks laekub selles omavalitsuses, kus maa asub.

Maamaks ei vasta täielikult selguse omadusele. Maamaksu suurus oleneb sellest, kui kõrgeks hindab keskkonnaministeerium maa väärtuse. Keskkonna ministeerium hindab maad vastavalt Maa hindamise seadusele. Seadus sätestab, et maa hindamine on maksustamise eesmärgil perioodiliselt läbiviidav hindamine, mille tulemusena leitakse maa väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa. Korralise hindamise tulemused vormistatakse hinnatsoonide kaartidena ja maa väärtuste loeteluna hinnatsoonide ja sihtotstarvete kaupa. Hindamise tulemustele lisatakse seletuskiri. Maa korralise hindamise toimingud ja tulemused on avalikud. Maa hindaja korraldab koostöös valla- või linnavalitsusega maa hindamise tulemuste avaliku väljapaneku kestusega vähemalt 20 kalendripäeva. Valla- või linnavalitsus avaldab vähemalt 10 päeva enne väljapaneku toimumist ametlikus väljaandes Ametlikud

Teadaanded teate hindamise tulemuste avaliku väljapanemise aja ja koha kohta. Huvitatud isikutel on õigus 10 päeva jooksul avaliku väljapaneku lõppemisest arvates esitada hindajale kirjalikke parandusettepanekuid ja pretensioone ning ilma kautsjonit tasumata vaidlustada hindamise tulemusi (Maa hindamise seadus). Selguse omadusele ei vasta maamaks selle tõttu, et maa hindamine on suhteliselt subjektiivne tegevus, mille tulemusena võib juhtuda nii, et sarnase suurusega naabrite kinnistu maksustatakse erinevalt. Põhjusi teab maa hindaja, aga maa omanikele võib see segadust tekitada. Kui võrrelda maamaksu arvutamist näiteks tulumaksuga, on tulumaksu arvutamine oluliselt lihtsam ja selgem. Maamaksu arvutamine pole keeruline, aga kui hinnata maamaksu arvutamise keerukust 5 palli süsteemis, siis kindlasti maksimaalset tulemust ei annaks ja seega võib öelda, et maamaks ei vasta 100%-liselt antud kriteeriumile.

Maamaks pole elastne inflatsiooni suhtes. Maa väärtust hinnatakse korraliselt teatud aja tagant ning kui maa väärtus langeb, siis maamaks seda kohe ei arvesta ja seega pole maamaks elastne inflatsiooni suhtes. Maa väärtuse hindamine on kulukas ja seda ei tehta harilikult väga tihti. Maa hindade kiire kasv ei suurenda kohalike omavalitsuste tulubaasi.

Maamaks pole mobiilne, see tähendab seda, et maad ei saa liigutada ühest omavalitsusest teise, maad ei saa peita või kugugi ära viia. Seega vastab mittemobiilsuse kriteeriumile.

Maamaksu süsteem iseenesest pole keeruline, aga samas pole seda kõige lihtsam koguda. Maa väärtus võib aja jooksul muutuda ja arvestades seda, et maamaksu suurus sõltub maa väärtusest, selleks, et saada õiget maamaksu peaks maad tihti hindama ja see teeb maamaksu keeruliseks.

Positiivse poolena võib välja tuua selle, et maamaksul on suur maksubaas võrreldes teiste Eestis kehtivate kohalike maksudega. Seega võib öelda, et maamaks ei vasta täielikult lihtsuse kriteeriumile.

### **3.3. Kohalik tulumaks**

Kas kohalik tulumaks vastab geograafilise võrdsuse kriteeriumile? Kohalikud maksud kujutavad endast kohalike avalike teenuste hinda ja nad ei pruugi mõjutada konkurentsi ega ressursside jaotust (Bird 1993), samas võrreldes erinevaid kohalikke omavalitsusi võib öelda, et maksubaas pole võrdselt jaotatud. Mõnes omavalitsuses on rohkem inimesi ning ka

inimeste tulud on suuremad, seega võib öelda, et kohalik tulumaks ei vasta täielikult geograafilise võrdsuse kriteeriumile ja võib tekitada ebavõrdsuse suurenemist omavalitsuste vahel.

Kohalik tulumaks pole alati selgelt seostatav selle omavalitsusega, kes maksumäära kehtestab. Maks laekub maksumaksja elukohajärgsele omavalitsusele. Mitte seostatus võib tekkida olukorras, kus maksumaksja tarbib kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid suures osas ühes omavalitsuses, maksu maksab teises. Seega võib öelda, et kohalik tulumaks pole alati seostatav selle omavalitsusega, kes maksumäära kehtestab.

Kohalik tulumaks on selge, sest maksusüsteem on lihtne ja inimestele aru saadav. Maksumaksja saab aru, milliste põhimõtete järgi raha kogutakse. Kohalik tulumaks vastab antud kriteeriumile.

Kas kohalik tulumaks on elastne inflatsiooni suhtes? Kohalik tulumaks oleneb tulust, mida saavad piirkonna elanikud. Elaniku tuluks on töötasu, kui hetkel 1 on inimese palk  $x$  eurot, mingi aja möödudes on see palk samuti  $x$  eurot, aga see pole inflatsiooni tõttu sama väärtusega. Selleks, et hoida inimest tööl peab tööandja palka makstes arvestama inflatsiooni, kui inflatsiooniga arvestatakse, siis teatud aja tagant tõuseb ka töötasu ja selle tulemusel suureneb ka kohaliku tulumaksu laekumine. Kokkuvõttes, kohalik tulumaks oleneb töötasust ja töötasu on elastne inflatsiooni suhtes, seega võib öelda, et ka kohalik tulumaks on elastne inflatsiooni suhtes, seega võib öelda, et vastab antud kriteeriumile.

Kohalik tulumaks pole täielikult mittemobiilne. Inimesi ei saa omavalitsuses kinni hoida ja vajadusel ning võimalusel ratsionaalselt mõtlev inimene kolib või registreerib elanikuks seal, kus on madalamad maksu määrad. Avalikke teenuseid tarbitakse omavalitsuses, kus need on paremad, kättesaadavamad ja kvaliteetsemad, aga maksu makstakse seal, kus maksmäär madalam. Iseasi on see, kui paljudel on selleks võimalus. Teine asi millega tuleb arvestada on see, et kui kohalik maks on avalike teenuste hind, siis seal omavalitsuses kus on kõrgem maksu määr on ka paremad, kättesaadavamad ja kvaliteetsemad avalikud teenused, seega ei pruugi maksu määr olla kolimise põhjuseks. Kohalik maks pole täielikult mittemobiilne, aga siiski võib öelda, et vastab kriteeriumile, sest tihti on inimesed oma olemasoleva kodu ja omavalitsusega nii palju seotud, et neil pole võimalust või motivatsiooni teise omavalitsusse minna.

Kohaliku tulumaksu on lihtne arvestada ja lihtne koguda. Tulumaks on kohalikele omavalitsustele üks olulisemaid tulu allikas. Lihtne koguda selles mõttes, et tulumaksu



kogutakse riiklikult ja kohalik tulumaks on kooskogutav maks ja seega ei tekita suuri kulutusi. Kohalik tulumaks vastab lihtsuse nõudele, sest selle kogumine pole kallis, maksubaas suur ja see kuidas maksu arvestatakse on lihtsalt arusaadav.

### **3.4. Müügitaks**

Müügitaks ei vasta geograafilise võrdsuse kriteeriumile. Kui me võrdleme mõnda väikest omavalitsust ja mõnda suuremat linna, siis on selge, et linnas on rohkem poode ja teenuse pakkujaid ja rohkem tarbijaid. Lisaks see, et külapoodidest ei leia inimesed kõike ja selle tõttu tehakse mitmed ostud suuremas linnas. Selle tulemusel saavad omavalitsused, kus on suurem jaekaubanduse võrk pakkuda rohkem avalikke teenuseid. Müügitaksu tõttu võib suureneda rikaste ja vaeste omavalitsuse vahe.

Müügitaks pole selgelt seostatav omavalitsusega, kes selle kehtestab. Olukord kus ettevõtte on registreeritud ühte omavalitsusse, aga pakub teenust teises omavalitsuses, siis võib tekkida küsimus kes peaks saama maksutulu. Probleem, kui inimesed ostavad ühes omavalitsuses, aga tarbivad avalike teenuseid teises. Lisaks arvestades veel tänapäeva tehnoloogia arengut, kus mitmeid teenuseid ja kaupu pakutakse internetis, on müügitaksu seostamine kindla omavalitsusega keeruline. Kui me võrdleme müügitaksu seostatust ja näiteks maamaksu seostatust, siis on selge, et maamaksu on väga lihtne seostada, aga müügitaksu raske.

Müügitaksu selgus oleneb, kui keeruliseks müügitaksu seadus tehakse. Kui kõikidele kaupadele ja teenustele kehtib üks määr, siis maksu kogumine selge ja arusaadav. Kui erinevatele teenustele ja kaupadele kehtib erinev määr, siis teeb see müügitaksu keeruliseks nii tarbija kui ka pakkuja jaoks. Näiteks Müügitaks Tallinnas § 5 Maksusoodustused lõige 5- leiva- ja saiatooted, mis ei sisalda mett, mune, juustu, marju või puuvilju ( Müügitaks Tallinnas 2009). Kaupmeestel on lihtsam jagada kaupa nii, et leib on leib, kui kaup tuleb jagada erinevate soodustuste järgi, teeb see müügitaksu nende jaoks keeruliseks. Kui inimesed soovivad arvestada, mille eest ja kui palju nad maksavad, siis maksu erisused muudavad müügitaksu keerulisemaks. Mida rohkem on maksu erisusi, seda keerulisem on ka maksusüsteem, arvestades veel seda, et kohalik omavalitsus saab kehtestada müügitaksu täpse määra ja maksusoodustused, siis võib tekkida olukord, kus erinevates omavalitsuses sama kaupa maksustatakse väga erineval. Kui müügitaksu süsteem on lihtne,

siis vastab müügitaks antud kohaliku maksu kriteeriumile, kui müügitaksu süsteem on paljude erisustega, siis ei saa öelda, et vastab antud kriteeriumile.

Müügitaks on elastne inflatsiooni suhtes sellepärast, et kui raha väärtus langeb, siis teatud ajaga peaks kauba hind tõusma, samas tõusevad ajaga ka palgad ja müügitaksu laekumine suureneb. Müügitaks vastab antud kriteeriumile ja antud kriteeriumi järgi on hea kohalik maks.

Müügitaksu maksubaas pole täielikult mittemobiilne. Selle tõttu võib potentsiaalselt tekitada põhjendamatut konkurentsi erinevate kohalike omavalitsuste vahel. Müügitaksu kehtestamise tagajärjel võivad ettevõtted kolida ühest omavalitsusest teise ja inimesed võivad ostmas käia seal, kus maks on madalam. Seega võib öelda, et müügitaks ei vasta antud kriteeriumile.

Müügitaksei vasta täielikult lihtsa maksu kriteeriumile. Kui kehtestada müügitaks kõikidele kaupadele ja teenustele, siis keskmisel omavalitsusel on müügitaksu tulud suuremad kui mõne muu kohaliku maksu tulud ( näiteks parkimismaksu tulud), seega võib öelda, et müügitaksu maksubaas on piisavalt suur ning hästi kehtestatud müügitaks on küllaltki suure osatähtsusega kohalike omavalitsuste eelarvetes. Müügitaksu kogumine kohalikel omavalitsustel pole kallis, kui on juba olemas riiklik müügitaksu süsteem ja saab rakendada müügitaksu kui kooskogutavat maksu. Kui iga kohalik omavalitsus peaks iseseisvalt koguma müügitaksu, siis on see kohaliku omavalitsuse jaoks kallis ja keeruline ja seega ei vasta müügitaks täielikult antud kriteeriumile.

### **3.5 Mootorsõidukimaks**

Mootorsõidukimaksu puhul pole maksubaas geograafiliselt võrdne. Tõenäoliselt on piirkondi ja omavalitsusi, kus on mootorsõidukeid vähem ja seega ka maksu laekumine madalam. Kui ühes piirkonnas on palju mootorsõidukeid ja teises vähe, siis maksulaekumise erinevuse tõttu võib vahe omavalitsuste vahel suurendada ja seega võib öelda, et mootorsõidukimaks ei vasta täielikult antud kriteeriumile.

Mootorsõidukimaks ei vasta täielikult seostavuse kriteeriumile. Maks laekub sellele omavalitsusele, kus mootorsõiduki omanik omab sissekirjutust. Probleem tekib siis, kui mootorsõiduki omanik on sisse kirjutatud ühte omavalitsusse, aga teeb suurema osa sõitudest teises omavalitsuses, ehk tarbib teenust ühes omavalitsuses, aga maksab teises.

Mootorsõidukimaksu süsteem peaks üldiselt olema maksumaksja jaoks selge. Kui mootorsõiduki heitmekogused on õigesti määratud ja maksumäärad on õiglaselt kehtestatud, see tähendab seda, et nad on vastavuses negatiivse välismõjuga, mida nad põhjustavad. Suure mootoriga autol, mis tarbib palju kütust on ka negatiivne mõju keskkonnale suurem kui mõnel väikese mootoriga autol, mis tarbib vähem kütust. Mida rohkem auto mõjutab negatiivselt keskkonda, seda suurem automaksu määr. Iga maksumaksja peaks aru saama, et kui tal on auto, mis saastab palju keskkonda, tuleb tal rohkem tasuda ka maksu, seega peaks automaks vastama antud kriteeriumile.

Mootorsõidukimaks pole elastne inflatsiooni suhtes. Kui mootorsõidukimaksu arvestada erinevate CO<sub>2</sub> heitmekoguste järgi, siis on maksusumma suhteliselt kindel raha väärtuse langus seda ei arvesta. Kui raha väärtus langeb, siis automaksu summa jääb inimeste jaoks samaks ja seega pole automaks inflatsiooni suhtes elastne.

Kuna auto omanikku on suhteliselt kerge vahetada, siis võib öelda, et mootorsõidukimaks ei vasta täielikult mittemobiilsuse kriteeriumile. Auto omanik, kes elab kõrge automaksu määraga omavalitsuses saab registreerida auto kellegi teise nimele, kes elab omavalitsuses kus automaksu määrad on madalamad. Samuti võib auto omanik registreerida end omavalitsusse, kus maksumäär on madalam.

Mootorsõidukimaks vastab lihtsuse kriteeriumile. Mootorsõidukeid on registris palju (vt alapeatükk 2.3.3) ja seega on ka maksumaksjaid palju, mis omakorda tähendab et maksubaas on suur. Kui mootorsõiduki maksu süsteem teha nii, et ülevaatusel määratakse kui palju auto keskkonda saastab ja iga auto omanik selle järgi ka maksu maksab, siis võib öelda, et mootorsõidukimaks vastab antud kriteeriumile.

### **3.6. Järeldused ja soovitused**

Järgnevalt on toodud eelevalt analüüsi kokkuvõttev Tabel 10. Iga maksu puhul on hinnatud kõiki hea kohaliku maksu kriteeriumeid skaalal 1-5, kus 1 on kriteeriumile mittevastav ja 5 vastab täielikult kriteeriumile.

Tabel 10. Maamaksu ja alternatiivide analüüsi kokkuvõtlik tabel

	Geograafiliselt võrdne	Selgelt seostatav	Läbipaistev	Elastne inflatsiooni suhtes	Mitterobiilne	Lihtne koguda	KOKKU
Maamaks	3	5	3	1	5	3	20
Kohalik tulumaks	4	3	5	5	4	5	26
Müügimaks	2	2	4	5	3	2	17
Mootorsõidukimaks	3	3	4	1	2	4	17

Allikas: autori analüüs

Tulemusi tuleb inerpreterida kogupunktide osas ettevaatlikult ja umbkaudsetena. Esiteks on tegemist hinnangutega ja teiseks kõik kriteeriumid pole päris võrdse tähtsusega. Kolmandaks mõnd probleemi saab suhteliselt lihtsalt lahendada.

Tabelist 10 on näha, et kõige enam punkte sai kohalik tulumaks, millele järgnes maamaks. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine polnud hea idee ja seda ei peaks eksisteerima. Maamaksu peetakse heaks maksuks ja maksustamata jätmine ei ole põhjendatud. Nagu näitab tehtud analüüs sobib maamaks hästi kohalikuks maksuks..

Kodualuse maa maamaksusoodustuse kompensatsioonimehhanismile on palju paremaid alternatiive. Toetudes analüüsile võib öelda, et kõige parem alternatiiv oleks kohaliku tulumaksu kehtestamine. Tabelis 5 toodud kohaliku tulumaksu määra prognoosi järgi võiks kohaliku tulumaksu määr olla maksimaalselt 15,01%.

## KOKKUVÕTE

Kohalik omavalitsus saab rahalisi vahendeid nii riigilt kui ka finantseerib ennast ise. Eestis saavad kohalikud omavalitsused oma põhilise tulu füüsilise isiku tulumaksust, mis on riigi poolt kogutav maks. Maamaks on riiklik maks, aga Eestis toimiv kohaliku maksuna, sest täpse maksumäära saab kehtestada kohalik omavalitsus ja kogu maamaksust laekuv tulu laekub kohalike omavalitsuste eelarvetesse. Erinevate riiklike jagatud maksude kõrval kehtivad Eestis ka kohalikud maksud, mida kehtestab kohalik omavalitsus ja maksumäär kehtestatakse kohaliku omavalitsuse poolt. Kohalikud maksud on omavalitsustele tähtsad, sest tagavad omavalitsustele tulud ning fiskaalautonoomsuse. Vajadusel saab kohalik omavalitsus maksumäärasid tõsta või langetada.

2013. aastal hakkas Eestis kehtima kodualuse maa maamaksusoodustus, mille tulemusel ei pea maamaksu maksuma need, kelle kodualune maa tihedalt asustatud alal on 1500m<sup>2</sup>, muidu 2000m<sup>2</sup>. Kodualuse maamaksusoodustuse kehtestamine tõi endaga kaasa selle, et kohalike omavalitsuste tulud alanesid. Selleks, et kohalik omavalitsus saaks täita oma kohustusi ja pakkuda teenuseid samal tasemel nagu enne, rakendas riik maamaksusoodustuse kompensatsioonimehhanismi, milleks oli kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu osa suurendamine..

Töö järeldusena võib öelda, et kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamine polnud mõistlik, sellepärast, et maamaks on hea maks, kuna vastab hea kohaliku maksu omadustele. Maamaks on majandusele kõige ohutum, ning kodualuse maa maamaksusoodustuse kehtestamise tulemusel vähendatakse omavalitsuse fiskaalautonoomiat ja maksubaasi. Kodualuse maa maamaksusoodustuse kompensatsioonimehhanism polnud parim võimalik lahend ning sellele leidub paremaid alternatiive. Kompensatsioonimehhanism polnud parim võimalik lahend, sest esiteks ei kompenseeritud kõikidele omavalitsustele kodualuse maamaksusoodustuse rakendamisel põhjustatud tulude langust ja kulusi täielikult. Paljud omavalitsused olid sunnitud tõstma maamaksu määra ja need, kes maamaksusoodustust ei saa, nende maamaksumäär on kõrgem, teiseks ei arvestanud kompensatsioonimehhanism erinevaid omavalitsusi, mille tulemusel osadel omavalitsustel

tulud hoopis suurenesid. Kompensatsioonimehhanism polnud õiglane ja polnud läbi mõeldud, seega võib öelda, et rakendunud kompensatsioonimehhanism polnud parim kompenseerimismeetod. Välja pakutud alternatiivid oleks paremad, kui rakendunud kompensatsioonimehhanism, sest võimaldavad suurendada omavalitsuste tulusi nii palju kui neil vaja on. Välja pakutud variantidest sobiks Eestis kõige paremini kasutusele võtta kohalik tulumaks. Kohaliku tulumaksu maksumäära piirid määraks riik ning kohalik omavalitsus saaks määrata täpse tulumaksumäära. See tagaks igale omavalitsusele sellise tulu, mis oleks vaja, et kompenseerida kodualuse maamaksusoodustuse kaotust. Lisaks suureneks ka kohalike omavalitsuste finantsautonoomsus. Kohalik tulumaks oleks parim valik välja pakutud alternatiividest, sest vastab kõige paremini hea kohaliku maksu kriteeriumitele.

## VIIDATUD ALLIKAD

Arvel olevad sõidukid. Maanteeamet. <http://www.mnt.ee/file.php?25052> (10.05.2014)

CO<sub>2</sub> based motor vehicle taxes in the eu. ACEA.  
[http://www.acea.be/uploads/publications/CO\\_2\\_Tax\\_overview\\_2014.pdf](http://www.acea.be/uploads/publications/CO_2_Tax_overview_2014.pdf) (10.05.2014)

Bird, R., M. (1993) Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, National Tax Journal Vol 46, no 2, p 207-270.

Devas N., Alam M., Dealy S., Vekatachalam P., Oppong K. R., (2008) Financing Local Government. London: Commonwealth Secretariat

Dye F. R., England W. R. (2008) Assessing the theory and Practice of Land Value Taxation USA, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta väljaandja Riigikogu 01. aprillil 1995. a- RT II 1994, 26, 95

European Commission (2013) Council recommendation on Estonia's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Estonia's stability programme for 2012-2017

Georg H. (1879) Progress and Poverty. 5th ed USA, Tennessee: Kingsport press

Fossati, A., Panella, G. (1999) Fiscal Federalism in the European Union. , Great Britain, London: Routledge.

Kodualuse maa maamaksusoodustuse saamise eeldused  
<http://www.fin.ee/maamaksusoodustus#maaMS1> (10.05.2014)

Kohalike maksude seadus. Vastu võetud Riigikogus 21. septembril 1994. a- RT I 1994, 68, 1169; RT I, 07.06.2013, 5.

Kütt K. (2013) Elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa omavalitsuste finantsautonoomiale. Sisekaitseakadeemia Finantskolledž. 64 lk. (Lõputöö)

Lehtmets, A. (2009) Maamaksust ja kinnisvaramaksust. EML ajakiri Maksu Maksja, detsember 2009 (nr 12)  
<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1002>  
(22.04.2014)

- Ligi, J. (2014) Vigane maamaksuvabastuse seadus tuleks välja vahetada, mitte seda lihtsalt lappida. Ärileht <http://m.arileht.delfi.ee/majandus/article.php?id=67977211> (22.04.2014)
- Maamaksumäärad 2012 <http://www.emta.ee/?id=29594> (10.05.2014)
- Maamaksumäärad 2013 <http://rup.ee/maksud/artiklid/maamaks/maamaksusumaarad-2013> (10.05.2014)
- Maamaksumäärad 2014 <http://www.emta.ee/index.php?id=33918> (10.05.2014)
- Maamaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 06.mai 1993. a- RT I 1993, 24, 428; RT I, 07.06.2013, 6
- Mikli, A., Tõnisson, I. (2012) Maamaksu kogumise süsteem on vildakas. Virumaa Teataja 28.11.2012 lk 2.
- Moffatt, M. Sales Tax - The Economics of Sales Taxes [http://economics.about.com/od/incometaxestaxcuts/p/sales\\_tax.htm](http://economics.about.com/od/incometaxestaxcuts/p/sales_tax.htm)
- Müügimaks Tallinnas. Vastu võetud Tallinna Linnavolikogus 17. September 2009. a- RT IV, 13.03.2013, 32 <https://www.riigiteataja.ee/akt/413032013032> (22.04.2014)
- Nordisk e Tax <https://www.nordisketax.net/> (22.04.2014)
- OECD (2011) OECD Public Governance Reviews: Estonia. [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf) (22.04.2014)
- Kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud. Statistikaamet. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR02&ti=KOHALIKESSE+EELARVETESSE+LA EKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/04Maksud/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR02&ti=KOHALIKESSE+EELARVETESSE+LA EKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/04Maksud/&lang=2) (15.05.2014)
- Kohalike omavalitsuste eelarved ja ülevaated (2010). Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/doc.php?108233> (10.05.2014)
- Kohalike omavalitsuste eelarved ja ülevaated (2012). Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/doc.php?108229> (10.05.2014)
- Kohalike omavalitsuste eelarved ja ülevaated (2013). Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVF> (26.11.2013)
- Raju, O. (2003) Omavalitsuse rahastamise probleeme Eestis [http://mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003/5\\_Reg\\_kohalik%20p ol/45\\_Raju.pdf](http://mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003/5_Reg_kohalik%20p ol/45_Raju.pdf) (22.04.2014)



Ridha, F. (2011). Gasoline vs. Diesel Engines: Back and Forth, *Che Thoughts* 2 (1) 6-7.

Riigieelarvetesse laekunud maksud. Statistikaamet [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR01&ti=RIIGIEELARVESSE+LAEKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/04Maksud/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR01&ti=RIIGIEELARVESSE+LAEKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/04Maksud/&lang=2) (10.05.2014)

Ruusmaa T., Jõgi A., Streff K., Lilover S. (2012) Seletuskiri maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduste muutmise seaduse eelnõu juurde [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=39e9fffa-e3d9-4e3a-b8da-582dda371e08&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=39e9fffa-e3d9-4e3a-b8da-582dda371e08&) (22.04.2014)

Sannik K., Jõgi A. (2011). Kohalike omavalitsuste 2011. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade) <http://www.fin.ee/doc.php?108314> (26.11.2013)

Sester, S. (2014). Miks laiendada maamaksuvabastust. [http://www.omanikud.ee/uudised/article\\_id-2237](http://www.omanikud.ee/uudised/article_id-2237) (15.10.2014)

Shultz, W., J. (1945). Economic Effects of a General Sales Tax The Division of Tax Research, Treasury Department Washington D.C.

Slack, E. (2010). Options for Mobilizing Local Revenues. Presentation to IPTI 13th International Conference Adelaide, Australia. [http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/34/options\\_for\\_mobilizing\\_local\\_revenues,\\_april\\_2010.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/34/options_for_mobilizing_local_revenues,_april_2010.pdf) (10.05.2014)

Slack, E (2011) Property Tax In Theory and Practice. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 2. 2011. University of Toronto.

Swianiewicz P. (2003) Foundations of Fiscal Decentralization Benchmarking Guide for Countries in Transition. Discussion Papers, 26, Budapest, Open Society Institute

Tasandus ja toetusfond 2013. Rahandusministeerium.. <http://www.fin.ee/doc.php?110477> (22.04.2014)

Tax Workin Group (2009) Land Tax [https://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/twg/publications/3-land-tax-ird\\_treasury.pdf](https://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/twg/publications/3-land-tax-ird_treasury.pdf) (26.11.2013)

Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15. detsembril 1999. a- RT I 1999, 101, 903; RT I, 02.07.2013, 29

Viimsi Volikogu (2013) Viimsi valla 2013 aasta eelarve [http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou\\_eelarve\\_projekt\\_2013\\_III\\_lugemine\\_24\\_01\\_2013.doc](http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou_eelarve_projekt_2013_III_lugemine_24_01_2013.doc) (22.04.2014)

## **SUMMARY**

### **THE ANALYSIS OF HOMEOWNERS' LAND TAX EXEMPTION AND ITS COMPENSATORY MECHANISM**

Tanel Ammusaar

The topic of the current work is The analysis of homeowners' land tax exemption and its compensatory mechanism. The theme is very actual because the act about the exemption from the tax on domestic land became valid in 2013 and its influence has not been studied in detail.

The purpose of this work is to assess the reform. Assess whether the direction in which the movement took place was a good direction financing the local government or not and to find the best compensatory mechanism which is based on the qualities of the good local tax

In order to achieve the purposes, firstly, we have to find out how local governments are financed and bring out local governments revenue before and after the tax reform, secondly, determine good local tax qualities, thirdly, find out which high profit taxes would be applicable in Estonia and estimate their revenues. Finally, to compare proposed alternatives with the good local tax qualities.

The tax on land is a national tax, but in Estonia it works as a local tax. A local government is allowed to set the exact rate and all the revenue goes to the budget of a local government. In 2013 the new law on land tax became valid and those people whose domestic land is smaller than 1500 sq.m. in high density areas, and smaller than 2000 sq. m. in low density areas do not have to pay any tax on domestic land.

The exemption caused revenue loss for local governments. In order to compensate the revenue loss in local governments' budgets, the state government has put the compensatory mechanism into practice, so that local governments could carry out their obligations and provide the same amount of services as before the tax exemption.

The exemption from the tax on homeowners' land was not very rational, because this

tax is a good one and meets the characteristics of the good local tax. It would not increase the price of the land, it is the most harmless tax. That is why establishing the exemption from the tax was not reasonable, it reduces also the autonomy of local governments and their tax base.

The compensatory mechanism was not the best solution for compensating the exemptions from the tax on domestic land and there are some better alternatives. The compensatory mechanism did not compensate the revenue loss for every local government. Many local government units were forced to raise their land tax rate for those who did not get the exemption, consequently, those who did not get the exemption had to pay more tax than before. The compensatory mechanism did not take into account the differences between different local government units and so revenues in some units grew. The compensatory mechanism was not fair and elaborate. Therefore we can say that the compensatory mechanism was not the best method to be used.

Better solutions would be a local income tax, sales tax, vehicle tax and no tax exemption on home owners land. The best solution, from those proposed, would be a local income tax. The rate of a local income tax would be set by the state and a local government could set firm rates. That kind of system would ensure certain revenue, that a specific local government unit needs, and so it compensates the loss caused by the land tax exemption. Additionally it also expands fiscal autonomy.

## LISA 1 Tasandusfondi valem

Tasandusfondi valem aastal 2013, kus T on tasandusfondi toetus  
 $T = (AK - AT) * k$ , kus

$$AK = \sum_{n=1}^6 C_n * P_n$$

$$AT = (TM_{2012} + RM_{2012}) * 0,5 + (TM_{2011} + RM_{2011}) * 0,3 + (TM_{2010} + RM_{2010}) * 0,2 + \frac{MM}{ARVEST}$$

T– tasandusfondi suurus konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses. AK– konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu. AT– konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud. k– toetustaseme koefitsient. C<sub>n</sub>– konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste (0–6 eluaastat) arv, kooliealiste (7–18 eluaastat) arv, tööealiste (19–64 eluaastat) arv, vanurite (65+ eluaastat) arv rahvastikuregistri andmetel, kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed koefitsiendiga 0,26; tänavad 0,74; mittekõvakattega maanteed 0,047) kilomeetrites riikliku teeregistri andmetel ning hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmine arv aastatel 2006–2008 hooldajatoetuse aruandele vastavalt. P<sub>n</sub>– kohaliku omavalitsuse üksuste arvestuslik keskmine tegevuskulu ühe lapse, kooliealise, tööealise, vanuri, hooldatava ja hooldajateenust saava puudega isiku kohta ning kohalikest teedest maanteed ning tänavate arvestusliku pikkuse ühe kilomeetri kohta eurodes;  $\sum_{n=1}^6 C_n * P_n$  – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arvu, kooliealiste arvu, tööealiste arvu, vanurite arvu, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmine arvu ning kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslike koefitsientidega korrigeeritud pikkuse kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud arvestusliku keskmine tegevuskulu korrutiste kogusumma eurodes.

TM– üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt 2010., 2011. ning 2012. aastal korrutatuna 11,57-ga ning jagatuna 11,4-ga. MMarvest– konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik maamaks (1,25 protsenti üldise maa ja 0,6 protsenti põllumajandusmaa maksustamise hinnast 2012. aastal), millest on maha arvatud kodualuse ja ühiskondlike ehitiste aluse maa maksuvabastuse eeldatav mõju.

RM – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse kohaliku tähtsusega maardlate maavarade kaevandamisõiguse tasu laekumine vastavalt 2010., 2011. ning 2012. aastal.(2013. aasta riigieelarve seadus)

## LISA 2 Kohalike omavalitsuste vastused

Küsimus

Tere!

Olen Tanel Ammussaar, õpin TTÜ-s majandusteaduskonnas avaliku sektori majandust. Hetkel kirjutan oma lõputööd ja seoses sellega oleks mul Teie abi vaja. Lõputöö kirjutan maamaksu teemal. Riigikogu võttis 16.06.2011 vastu koduomanikke maamaksust vabastava maamaksu muutmise seaduse, mille alusel rakendus elamualuse maa maamaksuvabastus üle Eestiliselt 1. jaanuarist 2013. Seoses sellega ka minu küsimus.

Kas Te saaksite öelda mulle kui suur oli Teie omavalitsuse rahaline kaotus maamaksuvabastuse tagajärjel. Kaotust palun arvestada nii, et kui tõstsite mõnes hinnatsoonis maamaksumäära, siis palun seda mitte arvestada ja palun ka mitte arvestada seda tulu, mida sai omavalitsus juurde tulumaksulaekumise osakaalu suurenemisega. Lihtsalt rahaline kaotus, mis tulenes kodualuse maamaksuvabastuse kehtestamisest.

Olen Teile väga tänulik kui leiate aega minu küsimusele vastamiseks.

Lugupidamisega,  
Tanel Ammussaar  
53442004

Tabel 11. Kohalike omavalitsuste vastuste kokkuvõtlik tabel

Omavalitsus	Vastaja nimi	Vastamise kuupäev	Soodustuse tagajärjel saamata jääv tulu	märkused
Maardu linn	Marika Antson	23.04.2014	312 124	umbkaudne arv
Mustjala vald	Maret Pahapill	22.04.2014	1 691	
Koigi vald	Maire Sõrmus	23.04.2014	3 200	
Orava vald	Sirja Loosaar	22.04.2014	413	
Meeksi vald	Rein Mardo	22.04.2014	3 000	
Kuusalu vald	Peeter Raudsepp	24.04.2014	50 000	
Taheva vald	Maarika Keskoja	29.04.2014	1 370	
Viimsi vald	Randar Lohu	5.05.2014	560 000	umbkaudne arv
Tallinna linn	Katrin Kendra	9.05.2014	8 292 000	

Allikas: kohalike omavalitsuste vastused saadetud kirjale

## **LISA 3 Maamaksuseadus § 10**

### § 10. Maakasutaja maksukohustus

(1) Kui maakasutus ei ole maareformi seadusega ettenähtud korras ümber vormistatud, maksab maamaksu maa kasutaja.

[RT I 2006, 55, 406 - jõust. 01.01.2007]

(2) Maa koormamisel hoonestusõiguse või kasutusvaldusega maksab maamaksu hoonestaja või kasutusvaldaja.

(3) Riigi- või munitsipaalomandis oleva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise korral maksab maamaksu maa kasutamise õiguse saanud isik.

## LISA 4 Füüsilise isiku tulumaks ja maamaks inimese kohta

Tabel 12. Maamaksu ja tulumaksu laekumine omavalitsustes

Omavalitsus	Maamaks	füüsilise isiku tulumaks	inimeste arv	maamaks/inimeste arv	tulumaks/inimeste arv
Aegviidu	22 293	415 257	764	29,18	543,53
Anija	211 127	2 845 799	5 853	36,07	486,21
Harku	1 195 328	10 592 719	13 064	91,50	810,83
Jõelähtme	845 241	4 095 528	6 167	137,06	664,10
Keila	167 479	2 891 417	4 846	34,56	596,66
Keila linn	167 479	6 293 816	9 918	16,89	634,59
Kernu	173 913	1 121 687	2 052	84,75	546,63
Kiili	253 328	3 401 844	4 588	55,22	741,47
Kose	150 330	2 992 248	5 725	26,26	522,66
Kuusalu	363 664	3 631 994	6 766	53,75	536,80
Kõue	131 753	816 718	1 589	82,92	513,98
Loksa linn	71 560	1 115 734	2 907	24,62	383,81
Maardu linn	1 929 239	7 883 629	16 358	117,94	481,94
Nissi	116 756	1 414 346	3 018	38,69	468,64
Padise	161 589	1 000 580	1 789	90,32	559,30
Paldiski linn	224 664	1 953 842	4 093	54,89	477,36
Raasiku	121 214	2 645 687	4 709	25,74	561,84
Rae	785 267	10 105 974	13 838	56,75	730,31
Saku	378 768	6 615 458	9 185	41,24	720,25
Saue	381 940	7 287 577	9 918	38,51	734,78
Saue linn	76 365	4 254 804	5 973	12,79	712,34
Tallinna linn	28 850 066	239 382 614	419 707	68,74	570,36
Vasalemma	33 762	1 062 149	2 701	12,50	393,24
Viimsi	1 859 861	14 355 225	17 671	105,25	812,36
Emmaste	55 050	701 315	1 299	42,38	539,89
Kõrgessaare	117 157	689 606	1 319	88,82	522,82
Käina	72 709	1 116 581	2 161	33,65	516,70
Kärdla linn	45 460	1 857 829	3 615	12,58	513,92



Pühalepa	89 813	790 581	1 636	54,90	483,24
Alajõe	54 298	218 241	596	91,10	366,18
Aseri	18 687	612 165	1 875	9,97	326,49
Avinurme	67 035	461 081	1 409	47,58	327,24
Iisaku	103 327	525 690	1 279	80,79	411,02
Illuka	91 457	356 516	1 059	86,36	336,65
Jõhvi	201 337	5 732 013	12 573	16,01	455,90
Kiviõli linn	39 916	2 171 315	6 001	6,65	361,83
Kohtla	41 989	719 745	1 631	25,74	441,29
Kohtla-Järve linn	134 258	14 930 792	39 250	3,42	380,40
Kohtla-Nõmme	13 541	446 769	1 074	12,61	415,99
Lohusuu	57 698	258 023	788	73,22	327,44
Lüganuse	37 706	564 577	1 361	27,70	414,83
Maidla	113 593	347 657	815	139,38	426,57
Mäetaguse	67 042	686 155	1 791	37,43	383,11
Narva linn	260 971	18 994 787	63 081	4,14	301,12
Narva-Jõesuu linn	103 477	976 340	2 896	35,73	337,13
Püssi linn	9 625	547 423	1 214	7,93	450,93
Sillamäe linn	95 550	5 779 462	14 962	6,39	386,28
Sonda	53 220	399 556	913	58,29	437,63
Toila	89 335	1 401 484	2 434	36,70	575,79
Tudulinna	103 199	136 102	499	206,81	272,75
Vaivara	178 665	590 736	1 721	103,81	343,25
Jõgeva	149 405	1 978 300	4 770	31,32	414,74
Jõgeva linn	27 654	2 195 902	5 661	4,89	387,90
Kasepää	23 542	322 207	1 278	18,42	252,12
Mustvee linn	16 249	451 893	1 502	10,82	300,86
Pajusi	95 208	524 606	1 373	69,34	382,09
Pala	70 008	389 769	1 163	60,20	335,14
Palamuse	93 809	869 946	2 268	41,36	383,57
Puurmani	80 444	603 996	1 647	48,84	366,72
Põltsamaa	180 803	1 471 170	3 903	46,32	376,93
Põltsamaa linn	37 620	1 964 351	4 508	8,35	435,75
Saare	107 631	377 699	1 233	87,29	306,33
Tabivere	76 828	902 550	2 238	34,33	403,28
Torma	170 337	654 123	2 066	82,45	316,61
Albu	77 055	555 288	1 285	59,96	432,13
Ambla	106 472	996 323	2 223	47,90	448,19
Imavere	73 423	458 041	969	75,77	472,69
Järva-Jaani	78 218	676 489	1 679	46,59	402,91
Kareda	56 703	307 004	663	85,52	463,05

Koeru	103 538	967 219	2 233	46,37	433,15
Koigi	115 149	494 467	1 038	110,93	476,37
Paide	91 124	803 757	1 736	52,49	462,99
Paide linn	127 973	4 066 009	8 710	14,69	466,82
Roosna-Alliku	67 052	454 163	1 153	58,15	393,90
Türi	373 197	4 364 060	10 143	36,79	430,25
Väätsa	63 401	674 655	1 391	45,58	485,01
Haapsalu linn	174 372	5 093 807	11 078	15,74	459,81
Hanila	70 642	658 589	1 580	44,71	416,83
Kullamaa	40 267	429 198	1 167	34,50	367,78
Lihula	98 587	1 032 741	2 510	39,28	411,45
Martna	68 895	371 941	881	78,20	422,18
Noarootsi	120 929	475 443	867	139,48	548,38
Nõva	37 174	180 860	386	96,31	468,55
Oru	57 519	388 610	889	64,70	437,13
Ridala	160 131	1 539 454	3 412	46,93	451,19
Risti	56 077	422 773	889	63,08	475,56
Taebla	53 061	1 148 849	2 510	21,14	457,71
Vormsi	57 690	223 964	407	141,74	550,28
Haljala	71 292	1 204 854	2 696	26,44	446,90
Kadrina	155 719	2 328 575	5 122	30,40	454,62
Kunda linn	60 634	1 591 605	3 509	17,28	453,58
Laekvere	182 843	612 530	1 627	112,38	376,48
Rakke	68 013	664 175	1 721	39,52	385,92
Rakvere	56 547	869 005	2 149	26,31	404,38
Rakvere linn	220 306	7 513 134	16 639	13,24	451,54
Rägavere	70 273	369 682	920	76,38	401,83
Sõmeru	72 878	1 754 543	3 615	20,16	485,35
Tamsalu	111 711	1 554 127	4 068	27,46	382,04
Tapa	123 589	3 221 956	8 338	14,82	386,42
Vihula	265 112	960 702	1 955	135,61	491,41
Vinni	221 007	2 045 012	5 053	43,74	404,71
Viru-Nigula	89 657	576 271	1 289	69,56	447,07
Väike-Maarja	213 970	1 896 455	4 870	43,94	389,42
Ahja	27 316	370 302	1 056	25,87	350,66
Kanepi	86 482	892 092	2 553	33,87	349,43
Kõlleste	69 620	431 154	1 019	68,32	423,11
Laheda	46 772	467 009	1 221	38,31	382,48
Mikitamäe	31 799	261 446	1 047	30,37	249,71
Mooste	64 369	470 067	1 525	42,21	308,24
Orava	63 862	250 161	768	83,15	325,73
Põlva	124 488	1 659 618	4 049	30,75	409,88
Põlva linn	34 948	2 722 717	6 111	5,72	445,54

Räpina	73 231	1 852 048	5 190	14,11	356,85
Valgjärve	51 614	533 803	1 428	36,14	373,81
Vastse-Kuuste	65 583	448 512	1 203	54,52	372,83
Veriora	67 537	493 245	1 427	47,33	345,65
Värska	64 476	548 225	1 439	44,81	380,98
Are	65 614	444 796	1 276	51,42	348,59
Audru	126 388	2 261 833	5 437	23,25	416,01
Halinga	97 128	1 389 204	3 066	31,68	453,10
Häädemeeste	156 474	952 769	2 761	56,67	345,08
Kihnu	2 451	304 727	728	3,37	418,58
Koonga	95 110	381 626	1 176	80,88	324,51
Lavassaare	4 409	179 057	489	9,02	366,17
Paikuse	101 153	1 846 753	3 965	25,51	465,76
Pärnu linn	1 115 006	17 438 193	42 034	26,53	414,86
Saarde	245 263	1 490 252	4 347	56,42	342,82
Sauga	95 091	1 884 088	4 070	23,36	462,92
Sindi linn	31 356	1 605 177	4 206	7,46	381,64
Surju	132 351	414 078	1 016	130,27	407,56
Tahkuranna	51 783	965 587	2 334	22,19	413,70
Tootsi	1 555	282 863	802	1,94	352,70
Tori	70 460	1 024 257	2 413	29,20	424,47
Tõstamaa	85 383	503 409	1 400	60,99	359,58
Varbla	133 716	319 343	926	144,40	344,86
Vändra	171 356	1 112 980	2 860	59,91	389,15
Vändra alev	12 782	1 151 875	2 439	5,24	472,27
Juuru	57 523	689 684	1 516	37,94	454,94
Järvakandi	17 805	566 912	1 361	13,08	416,54
Kaiu	71 027	670 596	1 381	51,43	485,59
Kehtna	196 728	2 129 343	4 613	42,65	461,60
Kohila	295 898	3 732 138	6 950	42,58	537,00
Käru	87 086	242 602	641	135,86	378,47
Märjamaa	431 309	2 928 304	6 959	61,98	420,79
Raikküla	85 558	698 440	1 617	52,91	431,94
Rapla	175 765	4 769 709	9 579	18,35	497,93
Vigala	92 585	528 024	1 394	66,42	378,78
Kaarma	170 007	2 125 366	4 641	36,63	457,95
Kihelkonna	66 032	396 791	790	83,58	502,27
Kuressaare linn	313 452	7 189 987	14 394	21,78	499,51
Kärla	59 353	596 495	1 656	35,84	360,20
Laimjala	31 550	326 942	736	42,87	444,21
Leisi	140 861	823 752	2 098	67,14	392,64
Lümanda	51 613	364 650	863	59,81	422,54

Muhu	70 826	858 195	1 908	37,12	449,79
Mustjala	82 901	241 661	740	112,03	326,57
Orissaare	65 231	865 045	1 946	33,52	444,52
Pihtla	73 738	682 012	1 409	52,33	484,04
Põide	34 657	373 434	930	37,27	401,54
Ruhnu	3 499	69 646	131	26,71	531,65
Salme	44 441	565 989	1 261	35,24	448,84
Torgu	58 377	125 105	338	172,71	370,13
Valjala	42 219	603 522	1 388	30,42	434,81
Alatskivi	52 212	431 246	1 381	37,81	312,27
Elva linn	70 410	2 770 817	5 890	11,95	470,43
Haaslava	36 273	853 315	1 922	18,87	443,97
Kallaste linn	8 855	225 911	963	9,20	234,59
Kambja	72 378	1 044 028	2 614	27,69	399,40
Konguta	35 757	577 189	1 440	24,83	400,83
Laeva	63 072	370 213	813	77,58	455,37
Luunja	43 694	1 810 793	3 821	11,44	473,91
Meeksi	45 313	190 554	632	71,70	301,51
Mäksa	47 528	642 741	1 664	28,56	386,26
Nõo	124 086	1 865 056	3 955	31,37	471,57
Peipsiääre	21 014	123 450	744	28,24	165,93
Piirissaare	920	19 130	99	9,29	193,23
Puhja	40 633	922 890	2 384	17,04	387,12
Rannu	60 404	697 567	1 662	36,34	419,72
Rõngu	61 119	1 147 436	2 753	22,20	416,79
Tartu	94 388	3 195 505	6 400	14,75	499,30
Tartu linn	848 625	49 234 975	98 480	8,62	499,95
Tähtvere	70 196	1 456 141	2 584	27,17	563,52
Vara	155 523	701 542	1 937	80,29	362,18
Võnnu	51 971	360 303	1 092	47,59	329,95
Ülenurme	112 478	3 761 356	6 264	17,96	600,47
Helme	125 308	725 206	2 174	57,64	333,58
Hummuli	59 652	319 955	905	65,91	353,54
Karula	62 838	321 696	991	63,41	324,62
Otepää	97 438	1 722 650	4 091	23,82	421,08
Palupera	38 068	392 424	1 084	35,12	362,01
Puka	84 292	606 042	1 682	50,11	360,31
Põdrala	51 632	306 731	820	62,97	374,06
Sangaste	48 818	513 858	1 359	35,92	378,11
Taheva	78 070	269 546	784	99,58	343,81
Tõlliste	48 724	594 882	1 717	28,38	346,47
Tõrva linn	17 180	1 197 492	2 962	5,80	404,28

Valga linn	87 358	4 455 362	13 691	6,38	325,42
Õru	37 499	134 516	493	76,06	272,85
Abja	106 346	765 368	2 345	45,35	326,38
Halliste	123 862	521 224	1 573	78,74	331,36
Karksi	155 639	1 357 196	3 608	43,14	376,16
Kolga-Jaani	112 740	535 241	1 504	74,96	355,88
Kõo	68 947	421 267	1 142	60,37	368,89
Kõpu	74 106	295 564	703	105,41	420,43
Mõisaküla linn	10 772	262 540	899	11,98	292,04
Paistu	58 870	578 354	1 471	40,02	393,17
Pärsti	119 588	1 485 483	3 493	34,24	425,27
Saarepeedi	54 134	498 166	1 251	43,27	398,21
Suure-Jaani	273 438	2 253 058	5 657	48,34	398,28
Tarvastu	207 115	1 352 559	3 723	55,63	363,30
Viiratsi	130 291	1 459 842	3 536	36,85	412,85
Viljandi linn	177 275	8 275 603	18 872	9,39	438,51
Võhma linn	8 078	469 666	1 450	5,57	323,91
Antsla	79 238	1 224 556	3 623	21,87	338,00
Haanja	47 353	447 649	1 147	41,28	390,28
Lasva	47 285	566 867	1 718	27,52	329,96
Meremäe	33 377	354 771	1 134	29,43	312,85
Misso	56 945	243 813	691	82,41	352,84
Mõniste	63 347	287 654	952	66,54	302,16
Rõuge	123 774	781 939	2 253	54,94	347,07
Sõmerpalu	62 571	684 292	1 890	33,11	362,06
Urvaste	53 151	453 382	1 329	39,99	341,15
Varstu	56 540	437 464	1 139	49,64	384,08
Vastseliina	85 675	769 931	2 129	40,24	361,64
Võru	78 017	1 916 881	4 915	15,87	390,01
Võru linn	57 082	5 167 445	13 483	4,23	383,26

Allikas: kohalike omavalitsuste eelarved, inimeste arv kohalikes omavalitsustes