

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja majandusteooria instituut
Majandusteooria õppetool

Kevin Orion

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAKSUAUTONOOMIA
EESTIS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Raivo Soosaar

Tallinn 2016

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud kõikidele teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Kevin Orion

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 123447

Üliõpilase e-posti aadress: kevin.orion07(at)gmail.com

Juhendaja lektor Raivo Soosaar:

Töö vastab bakalaureusetööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

ABSTRAKT	5
SISSEJUHATUS.....	6
1 TEOREETILINE RAAMISTIK	9
1.1 Fiskaalne detsentraliseerimine	9
1.1.1 Fiskaalse detsentraliseerimise mõiste	9
1.1.2 Fiskaalse detsentraliseerimise levik	10
1.1.3 Fiskaalse detsentraliseerimise vajalikkus	11
1.2 Fiskaalautonoomia	12
1.3 Maksuautonoomia ja selle mõõtmine	14
1.4 Hea kohaliku maksu kriteeriumid	15
2 MAKSUAUTONOOMIA VÕRDLEV ANALÜÜS	18
2.1 Maksuautonoomia OECD riikides	18
2.2 Eesti kohalike omavalitsuste maksutulud.....	24
2.2.1 Kohalikud maksud Eestis.....	24
2.2.2 KOV-ile tulu andvad riiklikud maksud.....	26
2.2.3 Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia hetkeolukord	28
2.3 Kohalikud maksud Soomes, Poolas, Ühendkuningriigis ja Hollandis	30
2.3.1 Kohalikud maksud Soomes	30
2.3.2 Kohalikud maksud Poolas	31
2.3.3 Kohalikud maksud Ühendkuningriigis	32
2.3.4 Kohalikud maksud Hollandis	32

3	EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAKSUAUTONOOMIA SUURENDAMISE VÕIMALUSTE ANALÜÜS	34
3.1	Maksuliikide levik OECD riikides.....	34
3.2	Maksuautonoomia suurendamise võimalused Poola, Soome, Ühendkuningriigi ja Hollandi näitel	36
3.3	Tulumaksu, tarbimise ja kinnisvara maksustamise vastavus hea maksu kriteeriumitele	37
3.4	Järeldused ja soovitused	38
	KOKKUVÕTE	40
	SUMMARY	42
	VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	44
	LISAD	46
	Lisa 1. OECD maksuautonoomia indikaatorite originaaltabel.....	46
	Lisa 2. OECD maksuautonoomia originaaltabel.....	47

ABSTRAKT

Bakalaureusetöö mõõdab Eesti ja teiste Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurusi ning võrdleb neid. Lisaks leitakse Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia dünaamika. Kasutatakse OECD ja Eesti Statistikaameti andmeid. Töö põhimeetodiks on võrdlev statistiline analüüs.

Kohalike omavalitsuste maksuautonoomia näitab, kui suure osa maksutulude üle on omavalitsusel otsustusõigus. Enamasti väljendub otsustusõigus maksumäärade muutmise õiguses. Maksuautonoomia on osa fiskaalsest detsentraliseerimisest, mis tähendab võimu ja kohustuste jagamist kõrgemalt valitsustasandilt madalamale. Seega kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurendamine laiendab omavalitsuste otsustuspädevust.

Töös kasutatakse maksuautonoomia mõõtmiseks OECD väljatöötatud maksuautonoomia indikaatorite gruppi, mille alusel saab jagada erinevad kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekuvad maksud vastavalt maksuautonoomia järgi kategooriatesse.

Selgub, et Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on üks väiksematest OECD riikide hulgas ning autor teeb lähtuvalt teiste riikide praktikast ja hea kohaliku maksu teooriast ettepanekud Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamiseks.

Võtmesõnad: kohalikud omavalitsused, fiskaalne detsentraliseerimine, maksuautonoomia, OECD liikmesriigid, hea kohalik maks, maksuautonoomia suurendamine

SISSEJUHATUS

Haldusreformi vajalikkusest Eestis on räägitud aastaid, kuid alles viimastel aastatel on reformi elluviimine muutunud järjest prioriteetsemaks. Haldusreformi eesmärk on kõikide Eesti kohalike omavalitsuste konkurentsivõime suurendamine, et need saaksid iseseisvalt pakkuda paremini avalikke hüviseid ja suunata tõhusamalt piirkondlikku arengut. Haldusreformi seadus plaanitakse vastu võtta hiljemalt 1. juulil 2016. Haldusreformiga seoses on nii mitmedki kohalikud omavalitsused omavahel ühinenud või kavatsevad seda lähiajal teha. Uue seaduse kohaselt kohustab riik omavalitsusi 2017. aasta lõpuks üksteisega ühinema. Erinevate võimekustega omavalitsuste ühinemine muudab paljuski valdade, linnade maksusissetulekuid, mistõttu annab Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia uurimine ülevaate sellest, kuidas on maksusüsteem võrreldes teiste riikidega Eesti omavalitsustes praegu lahendatud ning millised on võimaliku arengukohad, mida haldusreformi käigus arvesse võtta.

Kohalike omavalitsuste maksuautonoomia näitab, kui suurt autonoomiat omab kohalik omavalitsus maksutulude üle. Autonoomia all mõistetakse omavalitsuse otsustusõigust maksude küsimustes, millest kõige tähtsam on maksumäärade sätestamise õigus. Samas on võimalik veel muuta maksubaasi, -soodustusi, ja -vabastusi. Seega kohaliku omavalitsuste jaoks oleks autonoomne maks selline, mille maksumäärasid ta ise muuta saab. Maksude üle autonoomia on järelikult üks võimalus mõjutada sissetulekut. Kõrgema maksuautonoomiaga kohalikud omavalitsused saavad vastavalt vajadusele kergemini mõjutada oma sissetulekuid ja selle läbi muuta pakutavate avalike hüviste kogust ning kvaliteeti. Omavalitsuste maksuautonoomia tõstmisel suureneb ka nende otsustuspädevus võrreldes riigi tasandiga, kuna omavalitsused võtavad suurema osa avalike hüvede pakkumisest enda kanda.

Maksuautonoomia põhjalikum uurimine on saanud alguse Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioonist (*Organization for Economic Co-operation and Development- OECD*), mis käivitas selle valdkonna uurimise üheksakümnendate lõpus ja mille liige on Eesti 2010. aastast. Maksuautonoomia uurimiseks koostatud meetodika arendati välja, et uurida 1995. ja 2002. aasta andmeid ning hiljem laiendati neid 2005. a jaoks. Meetodika on jäänud algusest

senini suuremalt jaolt muutmata ja viimase suurema raporti andis OECD välja 2009. aastal kasutades samu meetodeid. Maksuautonoomia pole valdkond, mida OECD väljastab iga-aastaselt, vaid alates 2002. aastast on liikmesriikide kokkuvõtvaid tulemusi väljastatud iga kolme aasta kohta- 2002, 2005, 2008 ja 2011, mis on hetkeseisuga viimane. Eestis on üldisemalt kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomiat ja ka maksuautonoomiat uuritud 2000. aastate alguses ja 2010. aastal. Üldiselt pole maksuautonoomia teema avalikus aktiivses arutelus Eestis kunagi olnud, kuid seda on puudutatud seoses haldusreformiga.

Uurimisprobleemideks on Eesti ja teiste OECD kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suuruse mõõtmine ja Eesti maksuautonoomia olemuse väljaselgitamine, Eesti maksuautonoomia dünaamika leidmine ja suuruste võrdlemine teiste OECD riikidega.

Bakalaureusetöös püstitatud uuritavad küsimused on: „Kuidas mõõta riikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat?“, „Kui suur on Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia?“, „Millest koosneb Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia?“, „Kuidas paigutub Eesti teiste OECD riikide sekka võrreldes kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurust?“, „Kuidas jaotuvad kohalike omavalitsuste maksutulud maksutüüpide järgi OECD riikides?“, „Milline on parim võimalus Eestil kohalike omavalitsuste maksuautonoomia muutmiseks arvestades hea kohaliku maksu teooriat?“.

Bakalaureusetöö eesmärgiks on leida viis, et võrrelda OECD riikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomiate suuruseid ja leida Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurus kasutades seda viisi. Lisaks on eesmärk anda soovitusi Eestile kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurendamiseks.

Uurimisülesanneteks on kasutada OECD poolt välja töötatud maksuautonoomia indikaatoreid ja riikide andmeid, et võrrelda liikmesriikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomiaid ning leida Eesti koht riikide seas. Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia mõjutamiseks soovituste andmiseks tuleb erinevaid makse võrrelda hea kohaliku maksu kriteeriumite järgi, et välja selgitada just parimad võimalused Eestile.

Autor püstitas hüpoteesid: „Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on väikseim OECD riikide hulgas“, „Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on ajavahemikus 2000-2014 vähemalt 10 protsendipunkti võrra langenud“, „Tulumaks on kõige rohkemates riikides suurimaks kohalike omavalitsuste maksutulud allikaks OECD riikide hulgas“.

Maksuautonoomia uurimiseks on kasutatud nii OECD kui ka Eesti statistikaameti kogutud statistikat. Ajalooliste arvandmete võrdlev analüüs kasutades kvantitatiivseid meetodeid annab võimaluse mõõta riikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat ning võrrelda saadud tulemusi. Antud bakalaureusetöös kasutatud maksuautonoomia mõõtmise meetod tuleneb OECD maksuautonoomia mõõtmise praktikast, täpsemalt OECD poolt koostatud indikaatorite tabelist.

Esimeses peatükis antakse esmalt ülevaade fiskaalse detsentraliseerimise teoriast, detsentraliseerimise levikust maailmas ja vajalikkusest. Teiseks tutvustatakse fiskaalautonoomiat ja tuluautonoomiat kui detsentraliseerimise vajalikke komponente. Maksuautonoomia, mis on osa tuluautonoomiast, mõõtmist tutvustatakse kolmandas alapeatükis. Viimaks tuuakse välja hea kohaliku maksu kriteeriumid.

Teises peatüki esimeses alaosas mõõdetakse maksuautonoomiate suurust OECD liikmesriikides ja võrreldakse ning analüüsitakse saadud tulemusi. Riigid kategoriseeritakse maksuautonoomia suuruste järgi ja leitakse Eesti positsioon võrreldes teiste riikidega. Teises alaosas tuuakse välja Eestis kohalikele omavalitsustele tuluandvad maksud ja leitakse nende autonoomsuse aste. Kolmandas alaosas tutvustatakse nelja OECD riigi kohalikke maksusüsteeme.

Viimases peatükis annab autori soovitusi Eestile kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurendamiseks põhinedes teiste riikide praktikale ja hea kohaliku maksu teooriale.

1 TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1 Fiskaalne detsentraliseerimine

1.1.1 Fiskaalse detsentraliseerimise mõiste

Kohalike omavalitsuste ja riigi eri valitsustasandite omavahelisi suhteid käsitleb fiskaalse föderalismi teooria. Viimane keskendub uurimisele, milliseid ülesandeid peaks milline valitsustasand täitma sealjuures leides võimalikult efektiivse jaotuse. Teisisõnu fiskaalne föderalism analüüsib, millisel määral on fiskaalne detsentraliseerimine otstarbekas.

Kõikides riikides on avaliku sektori toimimise üheks vältimatuks komponendiks detsentraliseerimine. Detsentraliseerimine on otsustuspädevuse edasi andmine. Et avalikud teenused jõuaksid inimesteni, on selleks määratud kõrgema astme valitsuse poolt asutused, mis hüvesid edastavad. Need asutused, näiteks haiglaid, peavad olema inimestele võimalikult lähedal. Seega peavad asutusi juhtima organid, millele oleks edasi antud vähemalgi määral otsustusõigust ressursside üle, et vajalikke teenuseid pakkuda. (Boadway, et al., 2009)

Maailmapanga definitsiooni järgi on detsentraliseerimine avaliku sektori funktsioonide ja ülesannete täitmisega seotud võimu ja vastutuse loovutamine keskvalitsuselt regionaalsetele ja kohalikele omavalitsustele, valitsusorganisatsioonidele või ka erasektorile (Timpmann, 2010). Fiskaalne detsentraliseerimine seisneb vastutuse nihutamises avaliku sektori kulude ja/või tulude üle madalamatele valitsustasanditele ehk nende fiskaalse mõju suurendamises (Timpmann, 2010). Timpmann (2010) toob sealjuures välja, et fiskaalse detsentraliseerimise taseme leidmisel peetakse oluliseks madalamate valitsustasandite otsustusõiguse ulatust kulude jaotuse määramisel ning tulude hankimisel. Fiskaalse detsentraliseerimise teooria on oma olemuselt kaldu madalamate valitsustasandite poole ehk *per se* soosib pigem neid.

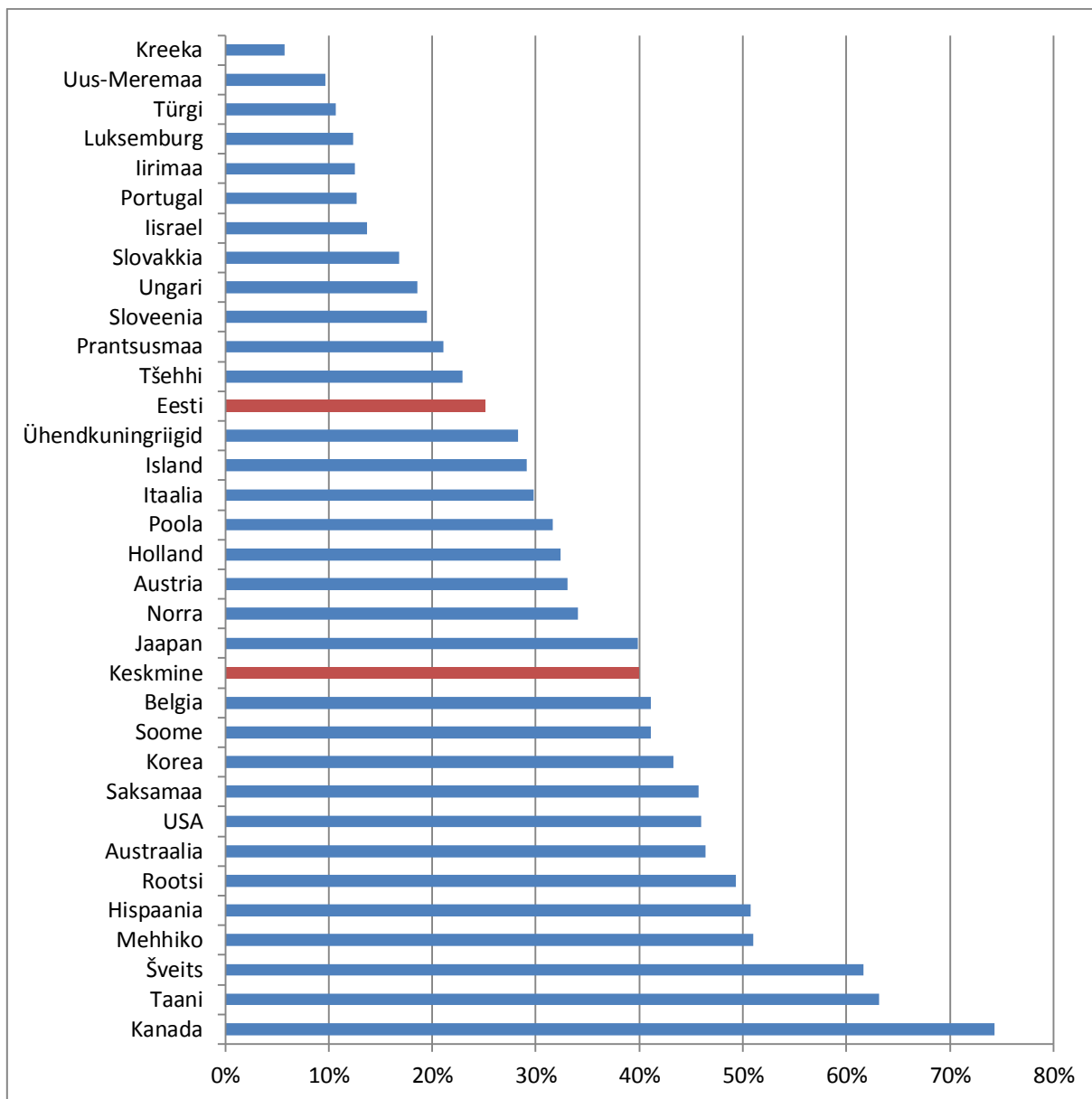
1.1.2 Fiskaalse detsentraliseerimise levik

Fiskaalne detsentraliseerimine on majanduspoliitiline suund nii arenenud kui ka arenevates riikides. Usutakse, et 95% maailma demokraatlikes riikides on peale keskvalitsuse ka madalama astme valitsus. (Gemmel, et al., 2013)

Just viimaste aastakümnete jooksul on tõusnud huvi fiskaalse detsentraliseerimise vastu majandusteadlastel, ülemaailmsel organisatsioonidel ja valitsustel. Sellel perioodil on fiskaalne detsentraliseerimine olnud osaks ka Maailmapanga tegevuskavast. 75-st arenenud riigist ja arengumaast, mille rahvaarv on suurem kui viis miljonit, ei ole vaid 12 riiki tunnistanud, et pole mingil moel võimu edasi andnud kohalikele omavalitsustele. (Rodriguez-Pose, et al., 2009)

Kesk ja Ida-Euroopa (KIE) riikidesse jõudis fiskaalne detsentraliseerimine pärast kommunismi kokkuvarisemist aastal 1989. Need riigid suundusid tsentraliseeritud plaanimajandusest detsentraliseerituma vabaturumajanduse poole, kuid üleminekul oli raskusi fiskaalse detsentraliseerimise reformide elluviimisega. Riikide püsivad makroökonomilised probleemid, mida seostatakse plaanimajandusega ning nõrk kohalik seadusloome olid takistusteks eduka detsentraliseeritud süsteemi loomisel. Süsteemi ülesehitamisel kritiseeriti KIE riike selliste fiskaalse detsentraliseerimis protsesside juurutamise eest, mis polnud kõige läbipaistvamad ning kus puudus selge võimu jaotus erinevate valitsustasandite vahel. Kuigi omavalitsustele anti rohkem fiskaalseid kohustusi, siis enamasti olid omavalitsuste enda sissetulekud piiratud. (Rodriguez-Pose, et al., 2009)

Järgneval joonisel on näidatud OECD riikide omavalitsuste kulutuste osakaalu riigi kogu kulutustest. OECD keskmine on 40%, Eesti asub allpool keskmist. Eestis kulutavad kohalikud omavalitsused 25% riigi kogu kulutustest.



Joonis 1. Kohalike omavalitsuste kulututuste osakaal kogu kulutustest 2014. aastal (%)

Allikas: OECD

1.1.3 Fiskaalse detsentraliseerimise vajalikkus

Fiskaalne detsentraliseerimine toob kaasa endaga erinevaid positiivseid efekte. Esiteks, fiskaalse föderalismis peavoolu teooria (esimese generatsiooni teooria) väidab, et kohalikel omavalitsustel on parem ülevaade kohalikest iseärasustest ja selle inimestest ning see aitab pakkuda paremini hüvesid, mida inimesed vajavad. See viib omakorda suurema majandusliku efektiivsusele. Teiseks, kuna kujunevad välja erinevad omavalitsused, siis

inimesed saaksid valida neid vastavalt oma eelistustele ja kolida ümber. (Gemmel, et al., 2013)

Detsentraliseerimine suurendab majanduslikult produktiivset avalikku investeerimist, eriti investeerimist positiivse välismõjudega avalikesse hüvedesse nagu infrastruktuur, haiglad ja koolid. (Kappeler, et al., 2008)

Detsentraliseerimisel tuleb siiski järgida teatud põhimõtteid. Madalamate valitsustasandite üle fiskaalse distsipliini puudumine on ajalooliselt viinud riike, nii arenevaid kui ka arenenud, raskusteni (Rodden, 2002). Osades riikides polnud riigi poolt antavad toetused ja sellega kaasnevad kohustused selgelt määratletud. See tekitas olukorra, kus omavalitsus sai ülemäära laenata teades ette, et riik peab võtma vastutuse ülemäärane laenukohustus tagasi maksta. Sellele probleemile on mitmeti lähenetud. Üks võimalus on keskvalitsusel ikkagi jätta otsustamine kohalikule tasemele ehk suurendada autonoomiat, kuid ära määratletada ka sellega kaasnevad kohustused. Üldiselt on leitud, et fiskaalsed piirangud madalama astmete valitsustele töötavad unitaarriikides, mitte nii väga föderaalsetes. (Foremny, 2014)

Iga omavalitsus võiks võimalikult suurel määral oma kulutusi ise rahastada. Omavalitsuste omavahenditest suuremat sõltumist tuleks toetada, kuna omatulud on oma äranägemise järgi määratud (suurendavad kohalikku autonoomsust), kohalikud inimesed näevad paremini mille peale maksumaksja raha kulub, kulutuste efektiivsus on suurem (pakutakse ainult hüvesid mida vaja on), fiskaalne vastutus suureneb (väheneb vajadus kõrgema valitsustasandi ülekannete jaoks) ning lisaks peaks sissetulekud olema stabiilsemad ja paremini ennustatavad. Kohalikud maksud ja tasud aitavad planeeritavaid kulutusi kanda. (Slack, 2014)

1.2 Fiskaalautonoomia

Detsentraliseerimise mõiste on väga lai ning mitmetahuline, mistõttu eristatakse selle mitmeid erinevaid tasemeid (Timpmann, 2010). Üheks tasemeks on fiskaalautonoomia, mis kuulub fiskaalse detsentraliseerimise alla (vt Joonis 2). OECD (1999) on välja toonud, et madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia taseme määrab nende tegevusvabaduse või kontrolli ulatus, mis sõltub valitsustasandite endi võimalusest hankida ise oma funktsioonide täitmiseks vajalikud vahendid ning ühtlasi ka vabadusest otsustada vahendite kasutamise üle.

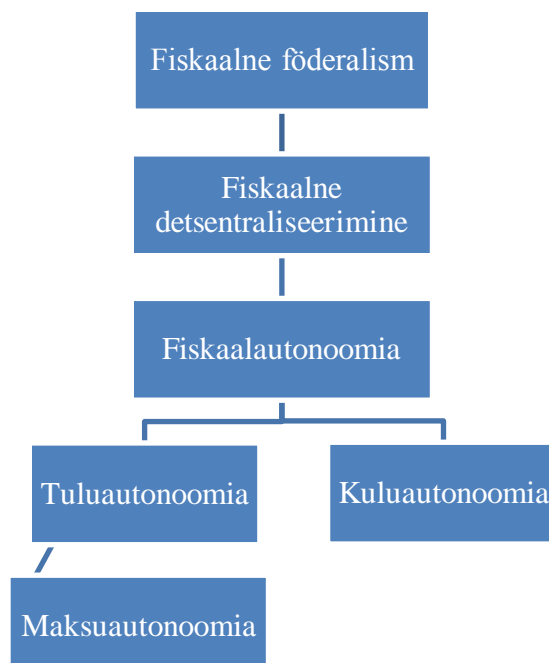
Dafflon ja Madies määratlevad fiskaalautonoomia kaheks eraldiseisvaks autonoomikaks (Timpmann, 2010).

Tuluautonoomia ehk finantsautonoomia on olukord, kus kohalik omavalitsus on võimeline hankima kõik ressursid avalike funktsioonide täitmiseks oma vahenditest, ilma, et vajaks abi või oleks sõltuv teistest valitsusüksustest, mis asuvad kas samal või kõrgemal valitsustasandil (Reiljan, et al., 2010).

Teiseks autonoomiaks, mida Dafflon ja Madies käsitlevad on kuluautonoomia ehk eelarveautonoomia, mille järgselt on kohalikul omavalitsusel pädevus määrata üksi, täiesti iseseisvalt teenuste liigid, nende maht ning kvaliteet, mida omavalitsus oma elanikele pakub (Timpmann, 2010).

Kohalikud omavalitsused on fiskaalselt autonoomsed, kui nad saavad valida maksumäärasid ehk mõjutada oma sissetulekuid ja kui neil on võimalik määrata kulutuste taset ehk mõjutada oma väljaminekuid. Vastasel juhul fiskaalse autonoomiata täidaksid kohalikud omavalitsused riigi poolt ette antud ülesandeid kindlaks määratud vahenditega ja mahus, välistades iseseisva otsustamise.

Joonis 2. Mõistete jaotumine. Allikas: autori koostatud.



1.3 Maksuautonoomia ja selle mõõtmine

Antud bakalaureusetöö käsitleb maksuautonoomiat, mis on tuluautonoomia alaliik. OECD kirjeldab maksuautonoomiat kui omavalitsuste vabadust kehtestada või kaotada makse ning maksusoodustusi, seada maksumäärasid ja sätestada maksubaasi. Paljudes riikides pole maksud määratud kindlale tasandile, vaid neid jaotatakse mitme tasandi vahel. Selline jagamine ei võimalda kohalikel omavalitsusel kontrollida maksumäärasid ja –baasi, kuid kollektiivselt võivad omavalitsused kõrgema tasandi valitsusega arutada jagamise suhet. (Blöchliger, et al., 2009). Bakalaureusetöö keskendubki eelkõige OECD poolt välja toodud maksuautonoomia funktsioonile ning selle indikaatoritele.

Kohalikel omavalitsustel OECD riikides on ligipääs erinevatele fiskaalsetele ressurssidele nagu maksud, ülekanded kõrgema astme valitsuselt, laenamine. Õigus neid oma ära nägemise järgi kasutada erineb riigiti sama palju kui varieeruvad KOV-ide õigused kujundada oma eelarvet, tulemused avaliku sektori efektiivsemaks muutmisel, olukorrad avalike teenuste kättesaadavusel või fiskaalpoliitika. Fiskaalautonoomia lähemaks uurimiseks on vaja andmeid kohalike omavalituste rahastamise kohta, eriti viimase struktuuri kohta. Pole kindlat indikaatorit, mis efektiivselt kajastaks KOV-ide rahastamist. Üks kõige levinum indikaator on KOV-ide maksusissetulekute suhe riigi kogumaksutulusse. See näitab kui suur osakaal maksudest laekub KOV-ide eelarvesse. Kuid see ei kajasta täpselt omavalitsuste maksuautonoomiat, kuna maksusissetulekute juures pole määratletud, kui palju laekub KOV-ide enda maksudest või kui palju maksujagamistest kõrgema valitsustasandiga. OECD on siinkohal välja töötanud oma indikaatorite grupi, et mõõta kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat. OECD on indikaatorite väljatöötamisel lähtunud põhimõtetest, et kasutatavad indikaatorid peavad olema (Blöchliger, et al., 2006):

- samaaegselt kohased- teevad vahet maksuautonoomia eri vormidel
- täpsed- suudavad mõõta erinevaid vorme
- usaldatavad- indikaatorite grupi kasutamise võimalikkus ei muutu ajas

Eelpool mainitud OECD poolt välja toodud indikaatorite grupp (vt Tabel 1), vt originaali (Lisa 1) koosneb viiest autonoomia peakategooriast ja mitmest alamkategooriast. Kategooriad on järjestatud vähenevas järjekorras alustades suurimast autonoomiast. Kategooria „a“ esindab täieliku otsustamisvõimu maksumäärade ja –baaside üle. Kategooria „b“ esindab võimu maksumäärade üle, „c“ maksubaasi üle, „d“ näitab maksude jagamist ja

„e“ mitte mingitki võimu maksumäärade ja –baasi üle. Kategooriaga „f“ on tegemist, kui ükski eelnevatest kategooriatest ei sobi. Indikaatorite tabel (originaaliks vt Lisa 1) on aluseks võrdlusele erinevate OECD riikide vahel.

Tabel 1. OECD maksuautonoomia indikaatorite tabel

Kategooria	Kirjeldus
a.1	Tulusaaja omavalitsus kehtestab maksumäära ja -soodustuse ilma nõupidamiseta kõrgema astme valitsusega
a.2	Tulusaaja omavalitsus kehtestab maksumäära ja -soodustuse pärast nõupidamist kõrgema astme valitsusega
b.1	Tulusaaja omavalitsus kehtestab maksumäära ja kõrgema astme valitsus ei sea alam- ega ülempiiri
b.2	Tulusaaja omavalitsus kehtestab maksumäära ja kõrgema astme valitsus seab alam- ja/või ülempiiri
c.1	Tulusaaja omavalitsus seab maksusoodustuse, aga ainult maksuvaba miinimumi
c.2	Tulusaaja omavalitsus seab maksusoodustuse, aga ainult maksu tagastamise
c.3	Tulusaaja omavalitsus seab maksusoodustuse- nii maksuvaba miinimumi kui ka maksu tagastamise
d.1	Kehtib maksu jagamine, milles omavalitsused kehtestavad ümberjaotamise suhte
d.2	Kehtib maksu jagamine, milles omavalitsused saavad kehtestada ümberjaotamise suhte ainult konsensusega
d.3	Kehtib maksu jagamine, milles ümberjaotamise suhe on määratud seadustega ja mida saab muuta kõrgema astme valitsus ühepoolset, kuid mitte rohkem kui kord aastas
d.4	Kehtib maksu jagamine, milles ümberjaotamise suhte määrab kord aastas kõrgema astme valitsus
e	Teised juhtumid, milles keskvalitsus määrab omavalitsuse maksul maksumäära ja -baasi
f	Mitte ükski eelmistest kategooriatest ei sobi

Allikas: (Blöchliger, et al., 2009)

1.4 Hea kohaliku maksu kriteeriumid

Selleks, et valitsusel oleks võimalik kodanikele piisavas koguses ning hea kvaliteediga teenuseid ning hüviseid pakkuda, peab ta esmalt kodanikelt ka ressursse võtma. Võrreldes

teiste viisidega on maksustamine üks efektiivsemaid viise, kuidas kanda ressursse erasektorist üle avaliku sektorisse. Võimalikuks maksustamise alternatiiviks oleks järjest suuremates kogustes raha ringlusesse laskmine ning selle eest avalike hüviste ning kaupade pakkumine, kuid teisalt viiks see tulevikus pigem suurema inflatsioonini. Teine alternatiiv oleks avalike hüviste maksustamine riigi poolt ehk riik käitaks nagu ettevõtte. Teisalt oleks aga teatud avalike hüviste maksustamine võimatu, sest puudub välistamise võimalus ehk tarbijaid, kes hüviste eest ei maksa ei saa takistada hüvist tarbimast nagu näiteks tänavavalgustus, korrakaitse. (James, et al., 1992)

Antud töö keskendub maksuautonoomiate võrdlusele seega on oluline ka uurida milliste maksude abil oleks maksuautonoomiat parim tagada.

Kohalikel omavalitsustel on erinevaid instrumente mida saab tulubaasi suurendamise eesmärgil rakendada, seega on oluline mõista kohalike maksude olemust ning kriteeriumeid, millele need peaksid vastama.

Erinevad teoreetikud on välja toonud mitmeid olulisi standardeid millele üks hea kohalik maks peab vastama. Erinevad autorid on erinevalt lähenenud heale maksule, kuid üldjoontes on arusaamad samad. Hea kohaliku maksu kriteeriumid Slacki (2014) järgi:

- Immobiilne maksubaas
- Adekvaatne, stabiilne ja ennustatav maksutulu
- Raske ekspordida
- Läbipaistev, arusaadav
- Õiglane maksukoormuse jaotus
- Efektiivne ehk ei põhjusta suuri moonutusi majanduslikus tegevuses või selle paiknemisel
- Kerge maksukohustust täita, maksu administreerida ja koguda

Reiljan ja Timpmann (2010) on oma töös pikemalt lahti seletanud tingimused heale maksule:

- esiteks, kohaliku omavalitsuse maksu tulupotentsiaal peaks olema küllaldane, et võimaldada kohaliku omavalitsuse kompetentsi antud teenuste pakkumist valijate soovitud tasemel ja mahus
- teiseks, maks peab olema koosõlas vertikaalse ja horisontaalse õigluse põhimõtetega, mis tähendab, et ühe omavalitsusüksuse piires sarnases finantsolukorras olevate isikute maksukoormus peab olema võrdne ning maks ei

tohi olla regressiivse olemusega ehk ei tohiks maksustada väiksema sissetulekuga inimesi rohkem kui suurema sissetulekuga indiviide

- kolmandaks, kohalik maks peab olema võimalikult palju seotud omavalitsuse poolt pakutavatest teenustest saadava kasuga

Veel on väga oluline kohaliku maksu juures (Reiljan, et al., 2010):

- maksubaasi ühtlane jaotumine geograafiliselt, see tähendab, et erinevatel omavalitsustel oleks üsna sarnane maksubaas
- maksubaasi selge seostatavus konkreetse omavalitsusega ja läbipaistvus omavalitsusüksuse elavate kodanike jaoks
- maksutulude väike inflatsioonielastsus, siis ei mõjutaks inflatsioon suurel määral tulusid. See sunniks omavalitsusi rakendama konservatiivset eelarvepoliitikat.
- Kohalikul tasandil tuleks maksustada immobiilseid ressursse, mis tähendab, et maksusubjektil ei tohiks olla võimalust liikuda lihtsasti jurisdiktsioonist välja. See tagab tulude parema ennustatavuse ja jätkusuutlikkuse.
- omavalitsuste tulud peaksid majandustsükli jooksul olema suhtelisel stabiilsed selleks, et vältida protsüklilise kulupoliitika rakendamist ning tagamaks teenustega varustatust ka majanduslanguse perioodidel
- lisaks eelpool mainitule peab kohaliku maksu maksukoormus lasuma omavalitsuse residentidel

2 MAKSUAUTONOOMIA VÕRDLEV ANALÜÜS

Antud peatükis, tuginedes maksuautonoomia teooriale, võrreldakse OECD riikide maksuautonoomiat. Selle põhjal jaotatakse riigid gruppideks, leitakse Eesti koht võrreldes teiste riikidega ja uuritakse Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia dünaamikat ning kohalikke makse Eestis. Viimases alaosas on tutvustatud nelja riigi kohalikke maksusüsteeme. Põhimeetod on võrdlev statistiline analüüs kasutades OECD andmeid.

2.1 Maksuautonoomia OECD riikides

Kasutades OECD poolt väljatöötatud maksuautonoomia indikaatorite tabelit ja nende statistika andmebaasi komplekteeris autor erinevad andmetabelid. Tabel 2 on koostatud OECD algse tabeli (vt Lisa 2) eeskujul. Tabelisse on jäetud ainult a ja b maksuautonoomia kategooriad, kuna need on KOV-ide jaoks omatulud ehk autonoomsed maksusissetulekud. Kategooriasse c ei jaotunud ühelgi riigil marginaalset osa ja seega on see tabelist kõrvaldatud. Kokku on selles tabelis 34 OECD riiki, millest 10 on liitriigid ehk föderatsioonid ja 24 lihtriigid ehk unitaarriigid.

Andmete analüüsimisel on näha, et kõige vähem on maksutulused ja makse a.2 kategoorias ja kõige rohkem b.2 kategoorias. See tähendab, et kõige populaarsem on kategooria, kus kõrgema astme valitsus seab piirid KOV-ide maksumääradele ja kõige ebapopulaarsem kategooria, kus KOV on sunnitud läbirääkima kõrgema astme valitsusega. Nelja tulba (a1, a2, b1, b2) summasid riikide võrdluses on väga erinevaid. Kolme riigi- USA, Iirimaa ja Türgi summa on null. Kuue riigi summa on maksimum ehk 100%. Need riigid on Austraalia, Mehhiko, Šveits, Iisrael, Tšehhi ja Ühendkuningriigid. Eesti puhul on autonoomsete maksude osakaal 10,3%. Kategooria a1 aritmeetiline keskmine on 13,3%, a2 0,2%, b1 18,6% ja b2 41,6%. Autonoomsete maksutulude osakaalu aritmeetiline keskmine ehk nelja kategooria summa keskmine on 73,6%.

Tabel 2. KOV-ide autonoomsete maksusissetulekute osakaal kõigist maksusissetulekustest 2011. a (%)

Riik	(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	Kokku
Liitriigid/föderatsioonid					
Austraalia	100,0	-	-	-	100,0
Austria	7,9	-	-	15,1	23,0
Belgia	6,9	-	92,9	-	99,7
Hispaania	28,8	-	-	52,4	81,2
Itaalia	36,0	-	-	57,7	93,7
Kanada	1,9	-	96,1	-	97,9
Mehhiko	100,0	-	-	-	100,0
Saksamaa	-	-	15,1	43,3	58,4
Šveits	1,5	-	-	98,5	100,0
USA	-	-	-	-	0,0
Lihtriigid/unitaariigid					
Eesti	0,5	-	-	9,8	10,3
Holland	-	-	66,5	30,8	97,3
Iirimaa	-	-	-	-	0,0
Israael	-	5,2	-	94,8	100,0
Island	-	-	-	99,3	99,3
Jaapan	-	0,1	60,4	24,4	84,8
Korea	-	-	-	85,4	85,4
Kreeka	-	-	-	75,8	75,8
Luksemburg	4,6	-	-	92,6	97,2
Norra	-	-	-	98,5	98,5
Poola	-	-	-	36,5	36,5
Portugal	-	-	-	72,9	72,9
Prantsusmaa	44,9	-	14,7	3,3	62,9
Rootsi	-	-	97,4	-	97,4
Slovakkia	4,4	-	-	95,3	99,7
Sloveenia	14,1	-	-	-	14,1
Soome	-	-	85,1	6,3	91,3
Taani	-	-	87,1	11,0	98,1
Tšehhi	-	-	-	100,0	100,0
Tšiili	-	-	16,7	24,9	41,6
Türgi	-	-	-	-	0,0
Ungari	-	-	-	84,2	84,2
Uus-Meremaa	99,2	-	-	-	99,2
Ühendkuningriik	-	-	-	100,0	100,0

Allikas: OECD, autori arvutused

Järgmine tabel (vt Tabel 4) on koostatud eelmise tabeli (vt Tabel 2) põhjal kasutades ainult a ja b kategooriate summasid, mida nimetame siin kohalike omavalitsuste maksuautonoomiaks (lühend MA). See väljendab autonoomsete maksude osakaalu kogu maksutuludest. Riigid on järjestatud maksuautonoomia suuruse järgi. Välja on jäänud kategooriad c, d, e ja f (vt Tabel 1), kuna need pole omavalitsusüksuste jaoks omatulud.

Maksuautonoomia suuruse järgi on jaotatud riigid nelja kategooriasse: väga kõrge maksuautonoomia vahemikus 100-75%, kõrge maksuautonoomia 75-50%, madal maksuautonoomia 50-25% ja väga madal maksuautonoomia 25-0%.

Väga kõrge maksuautonoomia kategoorias on riike 23, kõrges 3, madalas 2 ja väga madalas 6. Eesti asub väga madala MA grupis. Nagu näha on enim riike väga kõrge maksuautonoomia grupis. Aritmeetiline keskmine 73,6% ja mediaan 92,5% näitavad ka, et tulemused on kõrgema maksuautonoomia poole kaldu. Lausa kuuel riigil on tulemus 100%, samas 0% on vaid kolmel. Ülalpool leitud keskmisest on 23 riiki ja allpool 11 riiki.

Võrreldes eri riigikorraldusi joonistub välja fakt, et liitriikidel on keskmine ja mediaan väiksemad kui liitriikidel. Unitaarriikide keskmine on 2,6 protsendipunkti ja mediaan 7,4 protsendipunkti väiksem liitriikide näitajatest. Unitaarriikide keskmine on 72,8% ja mediaan 88,4%, föderatsioonidel on vastavad näitajad 75,4% ja 95,8%. Välja toodud näitajad on parema ülevaate jaoks kokku pandud järgmises tabelis (vt Tabel 3).

Aastast 2002 kuni 2011 on maksuautonoomia keskmiselt tõusnud. 2002. aastal oli liikmesriikide keskmine maksuautonoomia 68,7%. Aastaks 2011 oli maksuautonoomia tõusnud peaaegu 5 protsendipunkti 73,6% peale. Enamikes riikides pole vaadeldaval perioodil drastilisi muutusi toimunud, vaid on lihtsalt maksuautonoomia tõusnud. Samas on näiteks Kreekas maksuautonoomia kõikunud 18,7% ja 75,8% vahel. Üksikus riigis on maksuautonoomia ka langenud, nagu Prantsusmaal 80,4% -lt 62,% -ni.

Tabel 3. Maksuautonoomiate aritmeetiline keskmine ja mediaankeskmine (%)

	Üldine	Lihtriigid	Liitriigid
Aritmeetiline keskmine	73,6	72,8	75,4
Mediaankeskmine	92,5	88,4	95,8

Tabel 4. KOV-ide maksuautonoomia 2011. a (%)

	2011	2008	2005	2002
Riik	Maksuautonoomia (MA)			
Väga kõrge MA				
Austraalia	100	100	100	100
Israael	100	100	100	100
Mehhiko	100	100	100	100
Šveits	100	100	100	100
Tšehhi	100	99,9	100	100
Ühendkuningriik	100	100	100	100
Slovakkia	99,7	99,6	99,8	94,4
Belgia	99,7	100	99,7	99,6
Island	99,3	93,7	92,7	95,9
Uus-Meremaa	99,2	99,2	99	98,9
Norra	98,5	98,3	98	9,4
Taani	98,1	97,7	90,6	90,7
Kanada	97,9	97,8	96,7	97,3
Rootsi	97,4	97,7	100	100
Holland	97,3	97,6	100	100
Luksemburg	97,2	96,4	97	97,9
Itaalia	93,7	85	73,7	77,5
Soome	91,3	91,6	91,8	89,9
Korea	85,4	83,2	75,7	78,5
Jaapan	84,8	87	84,2	79,8
Ungari	84,2	80,7	77,5	87,9
Hispaania	81,2	79	77,2	70,8
Kreeka	75,8	18,7	27,9	63,9
Kõrge MA				
Portugal	72,9	68,8	47,4	43,8
Prantsusmaa	62,9	66,5	85,7	80,4
Saksamaa	58,4	58,7	59,9	51,1
Madal MA				
Tšiili	41,6	25	25,3	24,7
Poola	36,5	33	40,4	54,4
Väga madal MA				
Austria	23,0	22,5	23,6	24
Sloveenia	14,1	14,6	14,6	15,2
Eesti	10,3	6,7	8,1	10,2
Iirimaa	0,0	0	0	0
Türgi	0,0	0	0	0
USA	0,0	0	0	0
Arit keskmine	73,6	70,6	70,2	68,7

Allikas: OECD, autori arvutused

Järgevas tabelis on välja toodud riikide maksuautonoomia ja KOV-idele laekuvate maksude jaotus. Maksud on jaotatud nelja kategooriasse:

- tulumaks (füüsilise isiku ja ettevõtete tulumaksu summa)
- kinnisvara maksud (maksud maalt ja/või kinnisvaralt)
- tarbimise maksustamine, kuhu alla kuuluvad igasugused maksud tarbimisele ja teenustele, aktsiisid, müügitulud
- muude maksude kategoorias on sotsiaalmaksud, maksud palgafondist, tööjõu maksustamine ning muud maksud, mis eelmistesse kategooriatesse ei kuulu

Kõige populaarsemaks kategooriaks on kinnisvara maksustamine, mis on suurimaks sissetuleku allikaks 17 riigil. Nende riikide keskmine maksuautonoomia tase on 80,7%. Neist 13 asuvad väga kõrge maksuautonoomiaga grupis, 2 kõrges ja 2 väga madalas. Kusjuures kuuest riigist, millel on 100% MA, on viiel tulutoovaim maks kinnisvaramaks.

Tulumaks on tulutoovaim kaheteistkümnel riigil. Nende riikide keskmine maksuautonoomia on 74%. 6 nendest riikidest asuvad väga kõrge maksuautonoomia grupis, 1 madalas ja 2 väga madalas.

Tarbimismaksud on suurimaks sissetulekuks ainult ühel riigil - Tšiilil, mille maksuautonoomia on 42%.

Muud maksud domineerivad sissetulekuallikana neljas riigis: Austria, Itaalia, Türgi ja Ungari. Nende riikide keskmine maksuautonoomia on 50%.

Kinnisvara maksustamine on kõige levinum maksutüüp ning see on ka võrreldes teiste maksutüüpidega suurema maksuautonoomsusega riikide valik. Riigid, kus on tulumaks tulutoovaim on keskmiselt suure maksuautonoomsusega. Eesti kuulub sellesse gruppi, kuid on selles väikseima maksuautonoomsusega. Võrreldes näiteks Soomega on mõlemas riigis tulumaks domineeriv, kuid Soome maksuautonoomia on 81 protsendipunkti kõrgem. Riigid kus muud maksud on suurima osakaaluga, on keskmine riikide MA 50%.

Tabel 5. Maksuautonoomia ja KOV-idele laekuvate maksude jaotus kogumaksutulust 2011. a (%)

Riik	Maksuautonoomia	Tulumaks	Kinnisvara maksustamine	Tarbimise maksustamine	Muud maksud
Austraalia	100	-	100	-	-
Austria	23	-	15	10	75
Belgia	100	34	58	8	0
Eesti	10	90	8	2	1
Hispaania	81	21	39	20	21
Holland	97	-	52	45	2
Iirimaa	0	-	94	-	6
Israael	100	-	95	5	-
Island	99	82	18	0	-
Itaalia	94	25	16	18	41
Jaapan	85	50	29	12	9
Kanada	98	-	97	2	1
Korea	85	18	44	20	18
Kreeka	76	-	96	4	0
Luksemburg	97	91	7	1	0
Mehhiko	100	-	82	3	15
Norra	99	88	11	1	-
Poola	37	59	30	7	3
Portugal	73	30	45	13	13
Prantsusmaa	63	0	52	24	24
Rootsi	97	97	3	-	-
Saksamaa	58	79	15	1	5
Slovakkia	100	-	52	24	24
Sloveenia	14	79	15	6	-
Soome	91	93	7	-	0
Šveits	100	85	14	2	-
Taani	98	89	11	0	0
Tšehhi	100	-	56	44	-
Tšiiili	42	-	42	58	-
Türgi	0	26	14	25	36
Ungari	84	-	20	12	68
USA	0	6	73	10	11
Uus-Meremaa	99	-	90	10	-
Ühendkuningriik	100	-	100	-	-

Allikas: OECD, autori arvutused

2.2 Eesti kohalike omavalitsuste maksutulud

Kuna bakalaureusetöö keskendub Eestile, siis vaatleme lähemalt Eesti kohalike omavalitsuste maksutulusid. Eestis on 213 kohalikku omavalitsust ehk 30 linna ja 183 valda, mis otsustavad ja korraldavad kohaliku elu iseseisvalt (Siseministeerium).

2.2.1 Kohalikud maksud Eestis

Eesti maksusüsteem koosneb maksuseadustega sätestatud ja kehtestatud riiklikest maksudest ning seaduse alusel valla- või linnavolikogu poolt oma haldusterritooriumil kehtestatavatest kohalikest maksudest. Kohalikud maksud kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega vastavalt kohalike maksude seaduses sätestatud tingimustele. Maksumaksjal on kohustus maksta ainult seadustega ettenähtud riiklikke ja kohalikke makse maksuseadustes ning valla- või linnavolikogu määrustes sätestatud määrades ja korras. (Maksu- ja Tolliamet, 2014)

Eestis on kohalikud maksud sätestatud kohalike maksude seaduses (KoMS). Selle viiendas paragrahvis on välja toodud kehtivate maksude loetelu: reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ning parkimistasu. Lisaks olid kunagi kohalikud maksud, mis on kehtetuks tunnistatud: isikumaks, kohalik tulumaks, müüгимaks ja paadimaks.

2.2.1.1 Reklaamimaks

Seda maksavad füüsilised ja juriidilised isikud omavalitsuse territooriumil paigaldatud, samuti omavalitsuse territooriumil elavatele ja asuvatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele kuuluvatena registreeritud ühissõidukitele paigaldatud kuulutustelt ja reklaamilt. Reklaamimaksu määra või diferentseeritud määrad kehtestab volikogu. Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda reklaamimaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras. (KoMS) Seda laekus 2014. aastal 4 miljonit eurot.

Reklaamimaks paigutub OECD maksuautonoomia tabelis a kategooriasse ning selle alajaotusesse a.1 (vt Tabel 1). KOV-idel on täielik autonoomia maksu kujundamisel.

2.2.1.2 Teede ja tänavate sulgemise maks

Teede ja tänavate sulgemise maksu maksavad füüsilised ja juriidilised isikud demonstratsioonide, rongkäikude ja muude ürituste korraldamise, samuti ehitus- või remonttööde puhul, kui sellega kaasneb üldkasutatava tee, tänav, väljaku, pargi, puhkeala või selle osa sulgemine. Teede ja tänavate sulgemise maksu määra või diferentseeritud määrad kehtestab volikogu. (KoMS) Seda laekus 2014. aastal 1,5 miljonit eurot.

See kohalik maks klassifitseerub alamkategoriasse a.1 (vt Tabel 1).

2.2.1.3 Mootorsõidukimaks

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. (KoMS) Mootorsõidukimaksu ei laekunud, kuna seda pole kehtestatud üheski KOV-is.

Mootorsõidukimaks kuulub tabeli a.1 alamkategoriasse (vt Tabel 1).

2.2.1.4 Loomapidamismaks

Loomapidamismaksu maksavad loomade, kelle pidamine valla või linna territooriumil on maksustatud, omanikud. Nende loomade loetelu ja määrad kehtestab volikogu. (KoMS) Loomapidamismaks polnud 2014. aastal üheski omavalitsuses kehtestatud. Viimati oli see kehtestatud 2012. aastal ainukesena Jõgeva linnas ning maksutulu oli siis 14€. (Sannik, 2013).

Loomapidamismaks liigitub a.1 alamjaotusesse (vt Tabel 1).

2.2.1.5 Lõbustusmaks

Lõbustusmaksu maksavad:

- valla või linna territooriumil tasuliste meelelahutusürituste korraldajad

- valla või linna territooriumil asuvate meelelahutusasutuste omanikud

Lõbustumaks kehtestatakse müüdnud pääsmetelt. Tasulise meelelahutusürituse pääsmed kuuluvad registreerimisele valla- või linnavalitsuses, mille territooriumil üritus toimub. Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda lõbustumaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras. (KoMS) Lõbustumaks ei kehti üheski KOV-is.

Lõbustumaks klassifitseerub a.1 alamjaotusesse (vt Tabel 1).

2.2.1.6 Parkimistasu

Parkimistasu kehtestatakse avalikul tasulisel parkimisalal parkimise korraldamise eesmärgil. Parkimistasu määramine ja sissenõudmine toimub liiklusseaduses sätestatud alustel ja korras. Parkimistasu suhtes kohaldatakse maksukorralduse seadust liiklusseaduses sätestatud ulatuses. (KoMS) Liiklusseaduse paragrahv 187 sätestab (LS):

Kohalik omavalitsus võib oma avalikul parkimisalal kehtestada tasulise parkimise ala, mille piires parkimisel peab mootorsõidukijuht maksma parkimistasu mootorsõiduki ja selle haagise eest. Kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestab määrusega:

- Tasulise parkimise ala
- Parkimistasu määra või diferentseeritud määrad
- Parkimistasu soodustused ja vabastused

Parkimistasu laekus KOV-idele 2014. aastal 6,7 miljonit eurot.

Parkimistasu paigutub maksuautonoomia a.1 alamkategoriasse (vt Tabel 1).

2.2.2 KOV-ile tulu andvad riiklikud maksud

Kõik need maksud siiani on sätestatud kohalike maksude seaduses ja nende tulu laekub täielikult maksu kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse. Kuid on ka riiklikke makse, millest osa (maamaksu puhul 100%) laekub KOV-idele. Need on maamaks ja füüsilise isiku tulumaks.

2.2.2.1 Maamaks

Maamaks on riiklik maks, mis laekub täielikult kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Maamaksu summa saadakse maa maksustamishinna korrutamisel maamaksumääraga. (Maksu- ja Tolliamet, 2014) Maamaksu määr on üldjuhul 0,1-2,5% maa maksustamishinnast, va põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa, mille määr on 0,1 kuni 2,0% (MaaMS). Maamaksuseadus annab õiguse KOV-ile muuta määr sätetatud vahemikus. See tähendab, et KOV-il pole täielikku autonoomiat maksu, vaid ainult maksumäärade üle. Aastal 2014 laekus maamaksu 59 miljonit eurot (Sannik, 2013). OECD maksuautonoomia tabeli (vt Tabel 1) järgi liigitub maamaks b alamkategoriasse b.2.

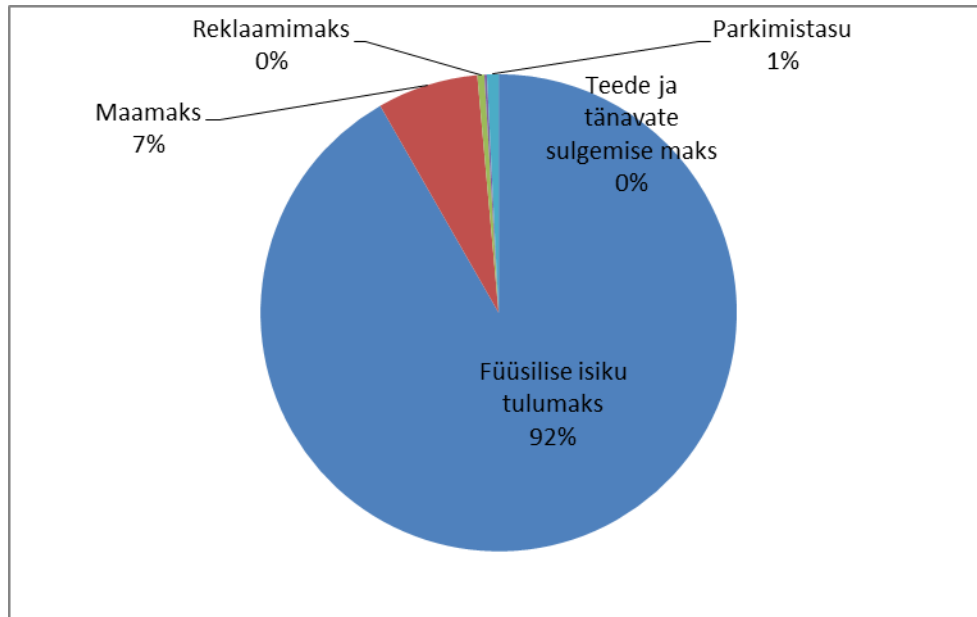
2.2.2.2 Füüsilise isiku tulumaks (FIT)

Tulumaksuga maksustatakse maksumaksja tulu, millest on tehtud seadusega lubatud mahaarvamised. Maksumäär on 20%, ning mõningad erandid, millel on 10%. KOV-idele laekus 2014. aastal 788 miljonit eurot.

Vastavalt tulumaksuseaduse paragrahv viiele laekub, arvestamata mahaarvamisi, maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,6% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust. FITi näol on tegemist maksu jagamisega, milles KOV-idel pole mingeid õigusi muuta maksumäär, -soodustusi ega ümberjaotamise suhet. Seega liigituks FIT autonoomia tabelis d alamkategoriasse d.3 (vt Tabel 1).

2.2.2.3 Kohalikele omavalitsustele laekunud maksud 2014. aastal

Kokku laekus 2014. aastal KOV-idele 859,5 miljonit eurot maksutulu. Suurim laekumine tuli FIT-ist- 788,3 miljonit eurot, mis moodustab 92% maksutuludest. Maamaksu laekus 59 miljonit eurot ning see moodustas 7% maksutuludest. Kohalikke makse laekus kokku 12,3 miljonit eurot, mis moodustasid ca 1%. Maksutulude jaotumine on kujutatud järgmisel joonisel (vt Joonis 3).



Joonis 3. Eesti KOV-idele laekuvate maksude jaotumine 2014. aastal (%) Andmed: Statistikaamet, autor arvutused

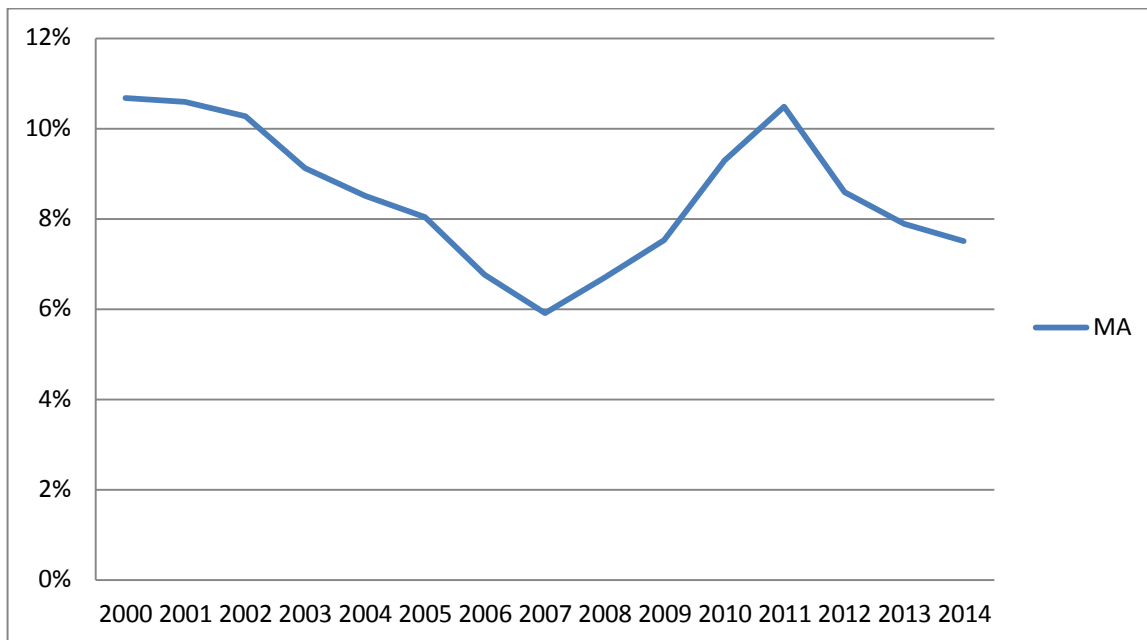
2.2.3 Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia hetkeolukord

KOV-ide maksusissetulekute jaotumise tabelist (vt Tabel 2) on näha, et Eestil on maksud jagunenud: a.1 kategoorias 0,5% ja b.2 kategoorias 9,8% ning kokku 10,3%. Viimase näitaja järgi liigitub Eesti väga madala maksuautonoomia kategooriasse (vt Tabel 4). Selles kategoorias on veel 5 riiki: Austria, Sloveenia, Iirimaa, Türgi ja USA. Võrreldes üldise (73,6%) ja lihtriikide keskmisega (72,8%) on Eesti mitmeid korda väiksema maksuautonoomiaga. Eesti on lausa väikseima maksuautonoomiaga riik, kui mitte arvestada riike millel on maksuautonoomia 0%.

Eestis omavalitsustel on domineerivaks maksusissetulekuks füüsilise isiku tulumaks. Võrreldes teiste riikidega, kus on ka suurimaks sissetuleku allikaks just füüsilise isiku tulumaks, nende riikide keskmine maksuautonoomia on 70%, on samamoodi Eesti omavalitsused üks vähemautonoomsemate hulgast.

Eesti maksuautonoomia pole läbi aastate drastiliselt muutunud. Nagu näha graafikult (vt Joonis 4) on maksuautonoomia kõikunud 11% ja 6% vahepeal. Ajalooliselt madalaim tase oli aastal 2008, kui see oli 6%. Kõrgeimaid tasemed on olnud aastatel 2000 ja 2011, kui need

oli vastavalt 11% ja 10%. Aastatel 2000-2007 on välja joonistunud langustrend, kui sellel perioodil langes maksuautonoomia 5 protsendipunkti.



Joonis 4. Eesti KOV-ide maksuautonoomia 2000-2014 (%), andmed: Statistikaamet, autori arvutused

Omavalitsuste maksutulused lahates on näha, et Eestis on suurimaks maksutulu allikaks füüsilise isiku tulumaks, mis on keskvalitsusega jagatud maks. Riiklikult kehtestatud maamaksu, mille maksumäär saab KOV etteantud vahemikus sätestada, proportsioon on üsna väike. Samas peaaegu olematu osakaaluga on omavalitsuste enda kohalikud maksud. Just kohalikud maksud ja maamaks Eestis annavadki kokku eelnevates tabelites leitud maksuautonoomia. Nagu tabelitest näha oli, siis omavalitsustel on autonoomia ca 1/10 üle maksutuludest. Võiks väita, et see proportsioon on eriti väike ja seis omavalitsuste jaoks on selle koha pealt nigel, eriti kui võrrelda teiste OECD riikidega, mille keskmine maksuautonoomia on seitse korda suurem Eesti omast.

2.3 Kohalikud maksud Soomes, Poolas, Ühendkuningriigis ja Hollandis

Antud neli riiki (Soome, Poola, Ühendkuningriigis ja Holland) on valitud kui neli erineva kohaliku omavalitsuste maksusüsteemiga riiki. Soome ja Poola kohalikel omavalitsuste eelarvetes domineerib tulumaks. Soomes on omavalitsustel väga kõrge maksuautonoomia, kuid Poolas on see madal. Lisaks moodustab kinnisvara maksustamine Poolas umbes kolmandiku KOV-ide maksutuludest. Hollandis on suure osakaaluga maksutuludest tarbimise maksustamine. Ühendkuningriikides laekub omavalitsustele maksutulu ainult kinnisvara maksustamisest.

2.3.1 Kohalikud maksud Soomes

Soome jaguneb, nagu Eestigi, valdadeks ja linnadeks, mis on selle riigi omavalitsusüksused. Pea poole nende tuludest moodustavad kohalik füüsilise isiku tulumaks, kohalik kinnisvaramaks ja keskvalitsusega jagatud ettevõtete tulumaks. Soome on Põhjamaade süsteemi näide, milles suurima tulu KOV-idele annab kohalik tulumaks. Selline lähenemine on kasutusel veel Islandil, Norras, Rootsis ja Taanis (Soosaar, 2014).

2.3.1.1 Kohalik füüsilise isiku tulumaks

Kohalikud omavalitsused otsustavad maksumäära üle vahemikus 16,5-21%. Keskmiseks on 18,59% üle riigi. Omavalitsustele pole seatud piire maksumäärade kehtestamisel, kuid küll ei saa nad muuta maksusoodustusi. Lisaks kohalikule tulumaksule tuleb maksta ka riiklikku füüsilise isiku tulumaksu, kuid viimane on astmeline. Aastal 2012 moodustas kohalik tulumaks 87,05% KOV-ide kogumaksutulust (Finnish Tax Administration, 2014). Maksuautonoomia tabelis (vt Tabel 1) kuulub see maks kategooriasse b.1.

2.3.1.2 Kohalik kinnisvaramaks

Kohaliku kinnisvaramaksuga maksustakse kinnisvara ja selle tulu läheb omavalitsusele, milles antud kinnisvara paikneb. Maksubaas on kinnisvara koguväärtus. KOV otsustab maksumäära üle, kuid seadusega sätestatud piirides. Näiteks on lubatud määrad elumajade puhul vahemikus 0,22-0,5% nende maksustatavast väärtusest. Kinnisvaramaks

andis 2012. aastal 6,74% KOV-ide kogumaksutulust (Finnish Tax Administration, 2014). Maksuautonoomia järgi liigitub see b.2 (vt Tabel 1).

2.3.1.3 Ettevõtete tulumaks

Ettevõtete tulumaks on riiklik maks, mida jaotatakse kahe tasandi vahel. Kohalikule omavalitsusele jagatava osa suurus sõltub tulumaksu kogutulust selles üksuses. Keskmiselt saavad KOV-id 22,03% kogu tulumaksust. KOV-idele jaotatav proportsioon moodustas 6,22% nende kogumaksutulust aastal 2012 (Finnish Tax Administration, 2014). Autonoomia tabelis on ettevõtete tulumaks kategoorias d.4 (vt Tabel 1).

2.3.2 Kohalikud maksud Poolas

Poolat iseloomustab suur osatähtsus füüsilise isiku tulumaksu maksujagamisel omavalitsuste eelarves, kuid samas umbes kolmandik maksutulust laekub kinnisvara maksustamisest. Poolas on eraldi kinnisvaramaks ja põllumajandusmaa maks.

2.3.2.1 Füüsilise isiku tulumaks

Poola vallad saavad riiklikult kehtestatud FIT-ist oma territooriumilt kogutud tulust 39,34%. Riiklik FIT on kaheastmeline vastavalt 18% ja 32%, mis oleneb aastasest sissetulekust. FIT moodustab umbes 55% KOV-ide kogumaksutulust (Swianiewicz, et al., 2013). FIT-i saab paigutada maksujagamise kategooria alamjaotusesse d.3 (vt Tabel 1).

2.3.2.2 Kinnisvaramaks

Kinnisvaramaks on Poola KOV-idele kõige tähtsam kohalik maks. Selle maksu üle on neil mingitki autonoomiat- riik sekkub ainult maksumäärade vahemiku sätestamisega. Kinnisvaramaksust laekub *ca* 30% omavalitsuste kogumaksutulust (Swianiewicz, et al., 2013). Antud maks paigutub b.2 kategooriasse (vt Tabel 1).

2.3.2.3 Põllumajandusmaa maks

Maks, mida makstakse haritavalt maalt. See on teine tähtis autonoomne maks KOV-idele, kuigi see annab ainult marginaalse osa- umbes 5% kogumaksutulust (Swianiewicz, et al., 2013). Ääremaal on sellel maksul suurem tähtsus sissetulekutes. Keskvalitsus sekkub maksumäärade piiride kehtestamisega. Jaotub kategooriasse b.2 (vt Tabel 1).

2.3.3 Kohalikud maksud Ühendkuningriigis

Ühendkuningriik on näide, kus kõik omavalitsuse maksutulust tuleb kinnisvara maksust. Seal on ainuke kohalik maks kinnisvaramaks (*council tax*) (National Statistics, 2014).

2.3.3.1 Kinnisvaramaks

Kinnisvara jaotatakse vastavalt väärtusele gruppidesse A-st H-ni. A-grupis on kinnisvara väärtusega kuni 40 000£ ning viimases ehk H-grupis väärtusega üle 320 000£. Igal grupil on erinev maksumäär tase. A-grupis makstakse 2/3 KOV-i poolt kehtestatud maksumäärast ning H-grupis kahekordset maksumäära. (National Statistics, 2014)

Kohalikud omavalitsused saavad antud maksu juures sätestada määrasid- kuulub tabeli b.2 kategooriasse (vt Tabel 1).

2.3.4 Kohalikud maksud Hollandis

Holland on näide, kus KOV-ide eelarves on suur osakaal tarbimise maksustamisest. Hollandi puhul on märkimisväärselt suur teenuste ja kaupade müügilt saadud tulude osakaal KOV-ide eelarves (Monsma, 2014).

2.3.4.1 Kinnisvaramaks

Kinnisvaramaks on suurima tähtsusega kohalik maks ja see moodustab kogumaksutuludest 41%. Munitsipaalidel on õigus muuta määrasid tingimusteta. (Monsma, 2014)

Seega sobib see tabeli b.1 kategooriasse (vaata Tabel 1).

2.3.4.2 Prügitasu

Prügitasu moodustab 20% munitsipaalide maksutuludest. Seda kogutakse majapidamistelt prügi pealt. KOV-id saavad valida maksumäärasid teatud piirides. (Monsma, 2014)

Antud maksu saab liigitada b.2 kategooriasse (vaata Tabel 1).

2.3.4.3 Kanalisatsioonitasu

Kanalisatsioonitasu moodustab 17% kogumaksutuludest. Seda makstakse kanalisatsiooni kasutamise eest. Maksumäärade piirid sätestab keskvalitsus. (Monsma, 2014)

Maksu saab liigitada maksuautonoomia tabeli b.2 kategooriasse (vaata Tabel 1).

3 EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAKSUAUTONOOMIA SUURENDAMISE VÕIMALUSTE ANALÜÜS

Antud peatükis arutleb autor, kuidas võiks Eesti teiste OECD riikide näitel ning hea kohaliku maksu kriteeriumitele tuginedes tõsta KOV-ide maksuautonoomiat. Eesti on üks kõige madalama maksuautonoomiaga OECD riikidest. Ainult Iirimaa, Türgi ja USA kohalikel tasanditel on väiksem maksuautonoomia.

3.1 Maksuliikide levik OECD riikides

Kõikides OECD riikides on kehtestatud mingil kujul kinnisvara maksustamine, mis on populaarseim KOV-idele tulutoov maksustamise viis. Keskmiselt toob kinnisvara maksustamine KOV-idele 44% maksutuludest. Riikide keskmine maksuautonoomia võrdub OECD keskmise maksuautonoomiaga, mis on 73,6%. Suurimaks sissetuleku allikaks on kinnisvara maksustamine 17 riigil, mille keskmine maksuautonoomia on 80,7%.

Tarbimise maksustamisest saavad tulu 29 riigi kohalikud tasandid. Keskmiselt moodustavad tarbimismaksud nendes riikides 13% kohalike omavalitsuste maksutuludest ja nende riikide keskmine maksuautonoomia on 73%. Tarbimismaksud on suurimaks sissetulekuks ainult Tšiilis, mille maksuautonoomia on 42%.

Tulumaks on kahekümnes riigis KOV-idele sissetulekuallikaks. Nendes riikides moodustab tulumaks keskmiselt 57% maksutuludest ja keskmine maksuautonoomia on 69%. Tulutoovaim on tulumaks üheksal riigil. Nende riikide keskmine maksuautonoomia on 74%.

Lisaks eespool väljatoodud maksudele on 23 riigis veel kohalike omavalitsuste käsutuses teisi maksuliike, mis on antud töös lihtsustamise eesmärgil kategoriseeritud kui „muud maksud“. Nendes kahekümne kolmes riigis moodustavad muud maksud keskmiselt

16% KOV-ide maksusissetulekutest ja keskmine maksuautonoomia on 67%. Muud maksud domineerivad sissetulekuallikana neljas riigis, mille keskmine maksuautonoomia on 50%.

Eestis domineerib kohalike omavalitsuste maksutuludes üksikisiku tulumaks, mis moodustab üle 90% maksutuludest, kinnisvara maksustamine 8% ja tarbimise maksustamine ning muud maksud moodustavad kokku umbes 2-3%. Eesti on üks kaheteistkümnest riigist, kus suurimaks maksutuluks on tulumaks. Eesti maksuautonoomia on 10% lähedal. Samas kui teistes riikides, kus domineerib tulumaks, on keskmine maksuautonoomia 74%. Need riigid peale Eesti on Island, Jaapan, Luksemburg, Norra, Rootsi, Poola, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Šveits ja Taani.

Võrreldes omavahel maksutüüpe (vt Tabel 6) on kinnisvara maksustamine ja tulumaks kaks kõige levinumat viisi, mille läbi maksuautonoomiat suurendada. Kinnisvara maksustamisest saavad tulu kõik OECD kohalikud omavalitsused ja need moodustavad suure osa maksutuludest. Tulumaksu laekub küll 20 riigi omavalitsustele, mis on võrreldes teiste maksutüüpidega kõige väiksem, kuid tulumaks moodustab keskmiselt kõige suurema osakaalu KOV-ide maksutuludest. Tarbimise maksustamine ja muud maksud kohalikul tasandil on küll üsna levinud OECD riikide seas, kuid need moodustavad väikse osa omavalitsuste sissetulekutest. Mõlemad kategooriad on vaid vähestes riikides suurimaks maksutulu allikaks.

Tabel 6. Maksutüüpide ja maksuautonoomia võrdlus OECD riikides

	Kinnisvara maksustamine	Tulumaks	Tarbimise maksustamine	Muud maksud
Kehtestanud riikide arv	34	20	29	23
Osakaal KOV-ide maksutuludest	44%	57%	13%	16%
Keskmine MA	73,6%	69%	73%	67%
Suurimaks sissetuleku allikaks riikides	17	9	1	4
Nende riikide keskmine MA	80,7%	74%	42%	50%

Andmed: OECD, autori arvutused

3.2 Maksuautonoomia suurendamise võimalused Poola, Soome, Ühendkuningriigi ja Hollandi näitel

Järgnevalt on välja valitud neli riiki, millest igäüks on oma maksusüsteemi tõttu unikaalne. Tutvudes lähemalt nende nelja riigiga, saab esitada Eestile nende riikide eeskujul võimalusi kohalike omavalitsuste maksuautonoomia tõstmiseks.

Poola maksusüsteem on üsna sarnane Eestile, kuid Poolas on maksuautonoomia suurem, kuigi siiski madalalal tasemel. Poolas on sarnaselt Eestile tulumaks suurim kohaliku tasandi maksutulu allikas, kuid Poolas on maksuautonoomia märkimisväärselt kõrgem- 37%. See on tingitud autonoomsetest kinnisvaramaksust ja maamaksust, mis Poolas moodustavad maksutuludest 35%, Eestis vaid 8%. Poola eeskujul oleks mugavam ja lihtsam maksuautonoomiat Eestis omavalitsustel tõsta, kuna see ei eeldaks nii põhjalikke reforme. Kinnisvaramaksu kehtestamine on keerukam, kuna on vaja hinnata kinnisvara väärtusi.

Soomes on täiesti teistsugune maksusüsteem võrreldes Eestiga ja maksuautonoomia on väga kõrge. Eesti põhjanaabril moodustavad füüsilise isiku ja ettevõtete tulumaks lausa 93% KOV-ide maksusissetulekutest. Soomes pole tulumaks riiklik jagatud maks nagu Eestis või Poolas. See tagab kohalikele omavalitsustele suure autonoomia oma maksude üle. Soomes kehtivad nii riiklik kui ka kohalik füüsilise isiku tulumaks.

Ühendkuningriik on üks riikidest, kus omavalitsuste ainukeseks maksutulu allikaks on kinnisvara maksustamine. Kuna KOV-idel on õigus sätestada määrasid, siis tagab see omavalitsusele suure maksuautonoomia. Ühendkuningriigis on kohalikel omavalitsustel autonoomia 100% laekuvate maksude üle.

Hollandis on omavalitsuste maksutuludes suur osakaal erinevatel tasudel, millega maksustatakse tarbimist. Umbes pool maksutuludest laekub kinnisvaramaksust ja teine pool kanalisatsiooni- ning prügitasust. Hollandi kohalikel omavalitsustel on peaaegu täielik autonoomia oma maksutulude üle.

3.3 Tulumaksu, tarbimise ja kinnisvara maksustamise vastavus hea maksu kriteeriumitele

Selles alapeatükis võrreldakse tulumaksu, täpsemalt füüsilise isiku tulumaksu, tarbimismakse ja kinnisvaramaksu tuginedes hea maksu kriteeriumitele.

Füüsilise isiku tulumaks (FIT) on hea tulupotentsiaaliga ja võib olla kinnisvaramaksust isegi kordades tulusam. Tarbimismaksud on ka hea tulupotentsiaaliga, kuid kitsama maksubaasiga kui tulude maksustamine.

FIT on üsna immobiilse maksubaasiga, kuid siiski saavad inimesed kolida ja registreerida elukoha teise omavalitsusse. Kinnisvara maksustamise puhul ei ole maksubaasi ümber paiknemine võimalik. Tarbimismaksud on nendest kolmest maksust kõige mobiilsema maksubaasiga, kuna kaupu/teenuseid võivad inimesed teistest omavalitsustest ka tarbida.

Kõik need kolm maksu on hea tulupotentsiaaliga, üsna stabiilse ja ennustatava maksutuluga. Kindlasti on kinnisvaramaks stabiilsem ja ennustatavam, kui FIT või tarbimismaksud. FIT ja tarbimismaksud olenevad inimeste palkadest ja tarbimisest, mis pidevalt muutuvad- majanduslanguse ajal vähenevad ja majanduse paranedes vaikselt tõusevad. See tagab samas nendele maksudele kõrgema inflatsioonielastsuse.

Kinnisvaramaks on geograafiliselt ühtlasemalt jaotunud, füüsilise isiku tulumaksuga ja tarbimismaksudega üldjuhul nii ei ole. Omavalitsustes, kus elab rohkem inimesi või kus elanikud on paremal majanduslikul järjel, on ka suurem maksulaekumine. See põhjustab ebavõrdsust erinevate valdade või linnade vahel.

Nimetatud maksudest on kõige regressiivsema olemusega tarbimismaksud. Kinnisvaramaks ei arvesta inimeste maksevõimet nii hästi kui tulumaks. Seega tulumaks on kõige progressiivsema olemusega maks.

Kõik nimetatud maksud pole regressiivse olemusega ja sarnases finantsolukorras olevad inimesed kannaksid võrdselt maksukoormust, kuid see oleneb maksude täpsematest kehtestatud tingimustest.

Füüsilise isiku tulumaksu, kinnisvaramaksu ja tarbimismakse peaks olema kerge maksukohustusena täita, lisaks peaks olema neid kerge administreerida ja koguda. Kuid kinnisvaramaks on nendest kõige kulukam, kuna vajab perioodilisi hindamisi.

Kõigil kolmel maksul on vastavalt hea maksu kriteeriumitele omad tugevused ja nõrkused.

3.4 Järeldused ja soovitus

Autori esimene püstitatud hüpotees „Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on väiksem OECD riikide hulgas“ ei leidnud kinnitust, kuna väiksem maksuautonoomia oli Iirimaa, Türgi ja USA kohalikel omavalitsustel. Eesti omavalitsuste maksuautonoomia on suuruse poolest järgmine peale eelpool nimetatud riike.

Teine hüpotees „Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on ajavahemikus 2000-2014 vähemalt 10 protsendipunkti võrra langenud“ ei leidnud ka kinnitust, kuna sellel perioodil langes maksuautonoomia 3 protsendipunkti. Kõige suurem maksuautonoomia langus oli vaadeldaval perioodil aastatel 2000-2007 kui maksuautonoomia langes 5 protsendipunkti.

Viimane püstitatud hüpotees oli „Tulumaks on kõige rohkemates riikides suurimaks kohalike omavalitsuste maksutulu allikaks OECD riikide hulgas“, mis ei leidnud kinnitust, kuna kinnisvara maksustamine oli 17 riigis suurimaks sissetuleku allikaks, kui tulumaks oli vaid 9 riigis. Seega ükski püstitatud hüpoteesidest ei leidnud kinnitust.

Kinnisvaramaks ja füüsilise isiku tulumaks on OECD riikides väga levinud tuluallikaks kohalikele omavalitsustele, mõnevõrra vähem rakendatakse tarbimismakse. Üldiselt on kõik väjatoodud maksud hea maksu kriteeriumitele vastavad. Füüsilise isiku tulumaksu suurimaks tugevuseks on selle tulupotentsiaal, nõrkuseks arvatavasti selle geograafiliselt ebaühtlane jaotumine omavalitsuste vahel. Kinnisvara maksustamise suurim pluss on geograafiliselt ühtlane jaotumine, kuid miinuseks on väiksem tulupotentsiaal. Tarbimismaksude juures on hea nende tulupotentsiaal, kuid halvaks küljeks ebaühtlane tulu jaotumine omavalitsuste vahel.

Seega autori arvates tuginedes eelpool toodule oleks Eestile kaks soovitus valdade ja linnade maksuautonoomia suurendamiseks:

- Põhjamaade eeskujul tuleks lisaks riiklikule füüsilise isiku tulumaksule rakendada kohalik füüsilise isiku tulumaks, mille puhul KOV-idel oleks võimalik etteantud vahemikus sätestada maksumäära. Kohalik tulumaks võiks olla nn maksulisa riiklikule, mis teeb selle administreerimise lihtsaks. Selline reform tagaks omavalitsustele väga kõrge maksuautonoomia ja ka parema rahastatuse.
- Kaaluda kinnisvaramaksu kehtestamist. Võimalik oleks maamaks asendada kohaliku kinnisvara maksuga, millel oleks laiaulatuslikum maksubaas kui praegusel

maamaksul või kehtestada kinnisvaramaks lisaks maamaksule. Mõlema variandi puhul tõuseks KOV-ide maksutulu ja seeläbi ka maksuautonoomia.

Autor usub, et tarbimismaksude sisse viimine kohalikul tasandil poleks mõistlik, kuna see arvatavasti suurendaks ebavõrdsust erinevate valdade ja linnade maksutuludes. Omavalitsuste maksuautonoomia küll suureneks, kuid sellest võidaksid ainult suurema populatsiooniga linnad või vallad.

KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö uuris kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat Eestis ja teistes OECD liikmesriikides. Eesmärgiks oli leida viis, et võrrelda OECD riikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomiate suuruseid ning leida Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurus.

Kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on tuluautonoomia alaliik, mis kirjeldab omavalitsuste vabadust kehtestada või kaotada makse ning maksusoodustusi ja seada maksumäärasid. Maksuautonoomia näitab omavalitsuse autonoomsuse taset mõjutada oma maksusissetulekuid.

OECD liikmesriikide KOV-ide maksuautonoomiate suurused leiti arvutades kohaliku omavalitsuse autonoomsete maksutulude osakaalu kogumaksutuludest. Autonoomsete maksude vahetegur leiti kasutades OECD arvandmeid ja maksuautonoomia indikaatorite tabelit, mis jagab kohalikele omavalitsustele tuluandvad maksud vastavalt autonoomia järgi kategooriateks. Kategooriad on a kuni f, maksuautonoomia vähenemise järjekorras. A ja b gruppides on maksud, mille maksumäärasid saavad kohalikud omavalitsused valida. Kategoorias c on jagatud maksud, mis pole kohalike omavalitsuste jaoks autonoomsed. Autor arendas edasi OECD kasutatavat maksuautonoomia arvutamise praktikat ning leidis liikmesriikide maksutulude jaotuse a ja b kategooriatesse. Nende kahe kategooria summat nimetatakse antud käsitluses kohaliku omavalitsuse maksuautonoomiaks. Selle alusel jaotati liikmesriigid maksuautonoomia suuruse järgi gruppideks. Maksuautonoomia leidmisel ei arvestata maksudega, mida kohalikud omavalitsused iseseisvalt mõjutada ei saa, näiteks jagatud maksud mõne teise valitsustasandiga.

OECD liikmesriikide seas on kohalikel omavalitsustel üsna kõrge maksuautonoomia. OECD aritmeetiline keskmine on 73,6% ja mediaan keskmine 92,5%. Lihtriikide aritmeetiline keskmine on 72,8% ja mediaan keskmine 88,4% ning liitriikide vastavad näitajad on 75,4% ja 95,8%. Seega on keskmiselt liitriikide kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurem kui lihtriikidel. Eesti maksuautonoomia on üks väiksematest OECD riikide seas - 10,3%. Autor

jaotas riigid maksuautonoomia suuruse järgi nelja kategooriasse: väga kõrge maksuautonoomia, kõrge maksuautonoomia, madal maksuautonoomia ja väga madal maksuautonoomia. Selgus, et väga kõrge maksuautonoomiaga on riike 23, kõrgega 3, madalaga 2 ja väga madalaga 6. Eesti asub väga madala maksuautonoomia grupis.

Eesti KOV-ide maksuautonoomia pole alates 2000. aastast väga drastiliselt muutunud. See on kõikunud 6% ja 11% vahepeal. Kõige rohkem on maksuautonoomia järjest langenud 5 protsendipunkti. Seega ei leidnud autori püstitatud hüpotees kinnitust.

Lisaks võrdles autor kohalikele omavalitsustele tuluandvaid makse. Selgus, et kõige levinum on OECD riikide seas kinnisvara maksustamine. Riikides, kus kinnisvara maksustamine on suurim maksutulu allikas on keskmine maksuautonoomia 80,7%. Populaarsuselt järgmine maks on tulumaks, mis on kohalikele omavalitsustele tulutoovaimaks kaheteistkümmel riigil. Nende keskmine maksuautonoomia on 74%. Tarbimismaksud on suurimaks sissetuleku allikaks ühe ja muud maksud nelja riigi kohalikel omavalitsustel. Eestis domineerib KOV-ide maksutulude hulgas tulumaks.

Autor valis välja neli erineva kohaliku maksusüsteemiga riiki: Poola, Soome, Ühendkuningriik ja Holland. Poolas on sarnaselt Eestile kohalike omavalitsuste maksutuludes suurima tähtsusega füüsilise isiku tulumaks, mis on jagatud maks. Lisaks umbes kolmandik maksutulust tuleb autonoomsest kinnisvara maksustamisest. Poola kohalike omavalitsuste maksuautonoomia on madal. Soome valdadel ja linnadel on väga kõrge maksuautonoomia. Lisaks riiklikule füüsilise isiku tulumaksule on kehtestatud veel ka kohalik füüsilise isiku tulumaks, mis annab enamiku omavalitsuste maksutuludest. Ühendkuningriigi KOV-idel on kehtestatud ainult kinnisvara maksustamine ja neil on täielik autonoomia oma maksutulude üle. Hollandis on ühes vähestes OECD riikides omavalitsuste domineerivaks maksutulu allikaks tarbimismaksud. Hollandi omavalitsuste maksuautonoomia on väga kõrge.

Lähtuvalt teiste riikide kogemusest ning hea kohaliku maksu teooriast analüüsis autor erinevaid võimalusi Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia suurendamiseks. Autor leidis, et Eestis oleks mõttekas sisse viia Soome eeskujul kohalik füüsilise isiku tulumaks, mis toimiks riikliku füüsilise isiku tulumaksu maksulisana. Teine välja pakutud võimalus näeb ette kohaliku kinnisvara maksu kehtestamist, kas siis lisaks praegusele maamaksule või maamaksu kaotamisega.

SUMMARY

TAX AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS IN ESTONIA

Kevin Orion

The aim of this work is to find a method to measure tax autonomy of local governments of OECD countries and use it to measure tax autonomy of Estonian local governments. It's also important to advise Estonian local governments on increasing tax autonomy.

The questions answered in this work are: „How to measure tax autonomy of local governments?“, „What does tax autonomy of Estonian local governments consist of?“, „How significant is tax autonomy of local governments in Estonia?“, „How does Estonian local governments tax autonomy rate compared to other OECD countries?“, „How does tax revenue distribute by tax type in the OECD countries?“.

Tax autonomy of local governments shows how big of a proportion comes from autonomous taxes in the local governments' tax revenue. Autonomous taxes are the kind that local governments can influence the way they want to. Mostly, autonomous taxes are the kind where local governments can set the tax rate. But it also can mean setting the tax reliefs. Autonomous taxes are not any tax-sharing arrangements between local governments and any other level of government.

OECD has developed a method to determine tax autonomy of any tax where the recipients are local governments. It divides taxes into categories from „a“ to „f“, where the „a“-category has the highest level of tax autonomy and „f“ the lowest. Using this method the author found the proportions of autonomous taxes in local governments tax revenue. Allocation of taxes into categories „a“ and „b“ shows the proportion of autonomous taxes and

so tax autonomy. In category „a“, the local government can change tax reliefs and in „b“ the tax reliefs.

Measuring tax autonomy of OECD countries, the author concludes that Estonia has one of the lowest local governments tax autonomy. The average tax autonomy is 73,6%, whereas Estonian local governments tax autonomy is a mere 10,3%.

Estonian local governments tax revenue consists mainly of income tax (92%) , which is a tax-sharing arrangement with the central government. Only the rest of the tax revenue (8%) comes from autonomous taxes like land tax, parking fees and some other local taxes.

Property tax and income tax are the most commonly used tax types that generate revenue for local governments in the OECD countries. Property tax is in force in all of the OECD countries and income tax is in 20 of them. Local consumption taxes are operative in most of the countries, but make up only 13% on average of the tax revenue.

The author chose four countries which all of them have a unique tax system. The chosen were Poland, Finland, United Kingdom and Netherlands. Polish local governments have low tax autonomy, shared income tax makes up most of the tax revenue, but about 1/3 of tax revenue comes from autonomous property taxes. Finnish local governments enjoy very high tax autonomy. Finland has two income taxes: one local and one statewide. Most of the municipals' tax revenue comes from the local income tax. United Kingdom's local governments have only one operational local tax, which is a property tax. Dutch local governments are defined by a significant share of consumption taxes in the tax revenue.

The author proposes two options for Estonian local governments to increase their tax autonomy. The first option would be to impose a local income tax like in Finland. This would increase tax revenues and autonomy of local governments. The second would be to establish a local property tax. This could be in addition to the operational land tax or the land tax could be abolished and replaced by the property tax. The property tax a broader tax base than the land tax. The author believes that imposing local consumption taxes would be not a healthy idea for Estonia, because it would magnify inequalities between local governments.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009). The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update. - *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 9. Paris: OECD Publishing.
- Blöchliger, H., King, D. (2006). Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments. - *OECD Economic Studies 2006*, pp 155-188.
- Boadway, R., Shah, A. (2009). Fiscal Federalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finnish Tax Administration. (2014). Brief Statistics. - *Finnish Tax Administration publication 352e.14*.
- Foremny, D. (2014). Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. - *European Journal of Political Economy*. Vol 34. Barcelona: University of Barcelona, pp 86-110.
- Gemmel, N., Kneller, R., Sanz, I. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending Versus Revenue Decentralization. - *Economic Inquiry*. Vol 51, pp 1915-1931.
- James, S., Nobes, C. (1992). The Economics of Taxation. 4th ed. New York: Prentice Hall International.
- Kappeler, A., Väililä, T. (2008). Fiscal federalism and the composition of public investment in Europe. - *European Journal of Political Economy*. Vol 24, pp 562-570.
- Kohalike maksude seadus. Vastuvõetud Riigikogus 21.09.1994. a – RT I, 1994, 68, 1169; RT I, 07.06.2013, 5.
- Liiklusseadus. Vastu võetud Riigikogus 17.06.2010. a – RT I 2010,44,261; RT I, 08.10.2014, 11.
- Maamaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 06.05.1993. a – RT I 1993, 24, 428; RT II 1994, 26, 95.
- Maksud ja maksusüsteem. Maksu- ja Tolliamet.
https://www.eesti.ee/est/raha_ja_omand/maksud_2/maksususteem (14.10.15)

- Monsma, A. P. (2014). Local taxation in the Netherlands: an introduction. - *Fiscal autonomy and Its Boundaries*.
- National Statistics. (2014). Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2013-14 Final Outturn, England. - Department for Communities and Local Government.
- OECD. 1999. Taxing Powers of State and Local Government. - *OECD Tax Policy Studies*. No.1. Paris: OECD Publishing.
- Reiljan, J., Timpmann, K. (2010). Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse tagamine. *Riigikogu Toimetised*.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. - *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No.3, pp 670-687.
- Rodriguez-Pose, A., Kroijer, A. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. - *LSE „Europe in Question“ discussion paper series*, London: London School of Economics.
- Sannik, K. (2013). Kohalike omavalitsuste 2012. aasta eelarve täitmise põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse analüüs (ülevaade). – Tallinn: Rahandusministeerium.
- Kohalikud omavalitsused. Siseministeerium.
<https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused>
 (30.09.15)
- Slack, E. (2014). Own-Source Revenues for Metropolitan Cities. Presentation to Seminario Internacional sobre alternativas de financiamiento de ciudades. Bogota.
http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/300/slack_presentation_on_own_source_revenues_bogota_november_18_2014_%282%29.pdf
- Smart, M. (2007). The Incentive Effects of Grants. - *Public Sector Governance and Accountability Series: Intergovernmental Fiscal Transfer*. Washington, DC: The World Bank, pp 203-223.
- Soosaar, Raivo. (2014). Linnaökonomika kompendium: Linnade finantseerimine.
- Swianiewicz, P., Lukomska, J. (2013). Local Tax Policies in the Limited Autonomy of Revenue Collection System in Poland. Warsaw: University of Warsaw.
- Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused. Tartu: Tartu Ülikool.
- Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15.12.1999. a – RT I 1999, 101, 903; RT I, 16.12.2014, 4.

LISAD

Lisa 1. OECD maksuautonoomia indikaatorite originaaltabel

Table 1. Taxonomy of taxing power

a.1	The recipient SCG sets the tax rate and any tax relief without needing to consult a higher level government
a.2	The recipient SCG sets the rate and any relief after consulting a higher level of government
b.1	The recipient SCG sets the tax rate and a higher level government does not set upper or lower limits on the rate chosen
b.2	The recipient SCG sets the tax rate and a higher level government does set upper and/or lower limits on the rate chosen
c.1	The recipient SCG sets tax relief – but it sets tax allowances only
c.2	The recipient SCG sets tax relief – but it sets tax credits only
c.3	The recipient SCG sets tax relief – and it sets both tax allowances and tax credits
d.1	There is a tax-sharing arrangement in which the SCGs determine the revenue split
d.2	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split can be changed only with the consent of SCGs
d.3	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined in legislation, and where it may be changed unilaterally by a higher level government, but less frequently than once a year
d.4	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined annually by a higher level government
e	Other cases in which the central government sets the rate and base of the SCG tax
f	None of the above categories (a, b, c, d or e) applies

Lisa 2. OECD maksuautonomiam originaaltabel

Table 1. Taxing power of sub-central governments, 2011

	Sub-central tax revenue	As % of sub-central tax revenues											
		Discretion on rates and reliefs		Discretion on rates		Discretion on reliefs	Tax sharing arrangements				Rates and reliefs set by CG	Other	Total
		Full	Restricted	Full	Restricted		Revenue split set by SCG	Revenue split set with SCG consent	Revenue split set by CG, pluriannual	Revenue split set by CG, annual			
(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)			
Australia	18,7												
States	15,3	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Local	3,4	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Austria	4,8												
Länder	1,6	38,8	-	-	-	-	-	-	-	46,6	14,6	-	100,0
Local	3,2	7,9	-	-	15,1	-	-	-	-	61,6	15,4	-	100,0
Belgium	10,4												
States	5,3	100,1	-	-	-0,6	-	-	-	-	0,5	-	-	100,0
Local	5,0	6,9	-	92,9	-	-	-	-	-	0,3	-	-	100,0
Canada¹	49,4												
Provinces	39,7	88,9	-	-	-	-	3,2	-	-	-	7,9	-	100,0
Local	9,7	1,9	-	96,1	-	-	-	-	-	0,6	1,5	-	100,0
Chile	6,6												
Local	6,6	-	-	16,7	24,9	-	-	-	58,3	-	-	0,1	100,0
Czech Republic	1,2												
Local	1,2	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Denmark	26,7												
Local	26,7	-	-	87,1	11,0	-	-	-	1,9	-	-	-	100,0
Estonia	13,3												
Local	13,3	0,5	-	-	9,8	-	-	-	89,7	-	-	-	100,0
Finland	23,2												
Local	23,2	-	-	85,1	6,3	-	-	-	-	8,6	0,1	0,0	100,0
France¹	13,1												
Local	13,1	44,9	-	14,7	3,3	0,3	0,1	-	-	14,7	20,2	1,9	100,0
Germany	29,3												
Länder	21,3	-	-	3,1	-	-	-	93,6	-	-	-	3,3	100,0
Local	8,0	-	-	15,1	43,3	-	-	40,5	-	-	-	1,1	100,0

													0
Greece	3,7												
Local	3,7	-	-	-	75,8	-	-	-	-	-	23,8	0,4	100,0
Hungary	6,5												
Local	6,5	-	-	-	84,2	-	-	-	-	15,6	0,2	0,1	100,0
Iceland¹	26,6												
Local	26,6	-	-	-	99,3	-	-	-	-	-	-	0,7	100,0
Ireland	3,3												
Local	3,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
Israel¹	7,6												
Local	7,6	-	5,2	-	94,8	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Italy	15,9												
Regions	11,7	-	-	-	47,1	-	-	35,4	4,8	-	12,8	-	100,0
Local	4,2	36,0	-	-	57,7	-	-	-	-	-	6,3	-	100,0
Japan	25,2												
Local	25,2	-	0,1	60,4	24,4	-	-	-	-	-	15,2	-	100,0
Korea	16,3												
Local	16,3	-	-	-	85,4	-	-	-	-	-	13,2	1,4	100,0
Luxembourg	4,7												
Local	4,7	4,6	-	-	92,6	-	-	-	-	-	1,1	1,7	100,0
Mexico	3,6												
States	2,5	90,1	-	9,9	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Local	1,1	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Netherlands¹	3,6												
Local	3,6	-	-	66,5	30,8	-	-	-	-	-	-	2,7	100,0
New Zealand	7,3												
Local	7,3	99,2	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-	100,0
Norway	12,1												
Local	12,1	-	-	-	98,5	-	-	-	-	-	1,5	-	100,0
Poland	12,5												
Local	12,5	-	-	-	36,5	-	-	-	59,3	-	-	4,1	100,0
Portugal	6,6												
Local	6,6	-	-	-	72,9	-	-	-	9,8	-	17,3	0,0	100,0
Slovak Republic	2,9												
Local	2,9	4,4	-	-	95,3	0,3	-	-	-	-	-	-	100,0
Slovenia	10,9												
Local	10,9	14,1	-	-	-	-	-	-	-	78,3	7,6	-	100,0
Spain	32,7												
Regions	23,1	57,3	-	-	2,8	-	-	39,7	-	-	0,1	0,0	100,0
Local	9,6	28,8	-	-	52,4	-	-	17,9	-	-	0,9	0,0	100,0
Sweden	35,7												
Local	35,7	-	-	97,4	-	-	-	-	-	-	2,6	-	100,0
Switzerland	39,4												
States	24,2	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Local	15,2	1,5	-	-	98,5	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Turkey¹	8,8												
Local	8,8	-	-	-	-	-	-	-	78,3	-	21,7	-	100,0
United Kingdom	4,8												

Local	4,8	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0
United States	36,8												
States	20,9	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Local ²	15,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
<hr/>													
<i>Unweighted average</i>													
Sub-central governments ³	15,4												
States ⁴	16,6	67,5	-	1,3	4,9	-	-	17,2	0,5	-	6,0	2,6	100,0
Local	10,6	13,3	0,2	18,6	41,6	0,0	0,0	1,7	8,7	3,4	5,7	6,8	100,0

1) Provisional figures.

2) Local governments in the United States have a wide variety of taxing powers but it is not possible to identify the share of each.

3) This unweighted average applies to the sub-central revenue shares in the 34 OECD countries.

4) This unweighted average applies only to the 10 countries reporting State or Regional data. It includes Regional data for Italy and Spain.