

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Ester Valgemäe

**TULUMAKS KOHALIKU OMAVALITSUSE
TULUALLIKANA**

Lõputöö

Juhendaja:
Sander Põllumäe, MPA

2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: HALDUSKOLLEDŽ	Kuu ja aasta: mai 2009
Töö pealkiri: TULUMAKS KOHALIKU OMAVALITSUSE TULUALLIKANA	
Töö autor: Ester Valgemäe	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lõputöös on 49 lehekülge, sh 3 tabelit ja 8 joonist. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte on inglise keeles. Töö koosneb sissejuhatausest, kahest peatükist, kokkuvõttest ja inglise keelsest kokkuvõttest.</p> <p>Uurimisobjektiks on viisteist erinevate maakondade omavalitsust. Uurimismeetodiks on kvantitatiivne andmeanalüüsi meetod.</p> <p>Töö eesmärgiks on analüüsida, kas tulumaks tagab piisava ja küllaldase kohalike omavalitsuste ülesannete rahastamise majanduslanguse korral.</p> <p>Käesoleva töö eesmärgi täitmiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viiakse autori poolt läbi järgmised uurimisülesanded:</p> <ul style="list-style-type: none">- analüüsitakse kohalike omavalitsuste õiguslikke aluseid;- analüüsitakse kohalike omavalitsuste tulubaasi suurust ja üksikisiku tulumaksu osakaalu selles;- analüüsitakse valimisse valitud kohalike omavalitsuste kogukulu sh sotsiaalteenuste kulu ning tulumaksu laekumist; <p>Uuringu läbiviimisel jõudis autor järeldusele, et hüpotees leidis kinnitust sest tulumaks ei taga piisavat ja küllaldast kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamist majanduslanguse korral. Leidis kinnitust, et tulumaks on olulisem kohalike omavalitsuste sissetuleku allikas, aga omavalitsus ise ei saa selle määrasid mõjutada. Samuti leidis kinnitust, et majanduslanguse korral suurenevad kohalike omavalitsuste kohustused inimeste ees, samal ajal kui tulumaksu laekumine hakkab vähenema.</p> <p>Lõputöös käsitletud teema on ka edaspidi väga aktuaalne, mistõttu on võimalik antud tööd edasi arendada ning kogutud andmeid kasutada teistes samalaadsetes uuringutes.</p>	
Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, üksikisiku tulumaks, finantsgarantii, rahastamise süsteem, kohalikud ülesanded	
Keywords: local municipality, personal income tax, financial guarantee, financing system, local duties	
Säilitamise koht:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Sander Põllumäe	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud:	
Kolledži direktor: Tanel Oppi	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS	8
1.1. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid	8
1.2. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik finantsgarantii.....	9
1.3. Kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem.....	13
2. TULUMAKS KOHALIKU OMAVALITSUSE TULLUALLIKANA	19
2.1. Tulumaksu olemus ja osatähtsus kohaliku omavalitsuse tuluallikana.....	19
2.2. Kohalike omavalitsuste tulubaasi suurus ja üksikisiku tulumaksu osakaal selles....	24
2.3. Kohalike omavalitsuste kogukulud ja tulumaksu laekumine	30
KOKKUVÕTE.....	37
SUMMARY	39
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	40
LISAD	43

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabelid:

Tabel 1. Kohalikud maksud 2007. aastal	14
Tabel 2. Maksumäärade ja igakuise maksuvaba tulu suurus	21
Tabel 3. Kohalik üksikisiku tulumaks	23

Joonised:

Joonis 1. Kohalike omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 2007. aastal	22
Joonis 2. Kohalike omavalituste tulud ja tulumaks 2008. aastal	25
Joonis 3. Kohalike omavalitsuste tulumaks ühe elaniku kohta 2005-2008. aastani	27
Joonis 4. Kohalike omavalitsuste maksutulud 2008. aastal	29
Joonis 5. Kohalike omavalitsuste kogukulutuste ja tulumaksu võrdlus aastatel 2004-2008	30
Joonis 6. Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kulude muutumise dünaamika aastatel 2004-2008	32
Joonis 7. Kohalike omavalitsuste keskmine sotsiaalteenuse kulu muutumise dünaamika aastatel 2004-2008	34
Joonis 8. Kohalike omavalitsuste tulumaksu laekumine kuude lõikes	35

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahv 154 järgi on kohalikel omavalitsusel õigus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Ka Euroopa kohalike omavalitsuste harta artikli 4 lõike 3 järgi täidavad riigi kohustusi üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.

Oma õiguste teostamiseks vajab võimuorgan rahalisi vahendeid. Euroopa kohalike omavalitsuse harta artikli 9 lõike 4 järgi peab rahandussüsteem, millel tugineb kohalike võimuorganite tegevus, olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et see vastaks neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

Kohalike omavalitsustele antavate avalike ülesannete hulk on kasvanud. Nende ülesannete täitmiseks on kohalikele omavalitsustele vaja kindlustada stabiilne seadustel põhinev adekvaatne tulubaas, mis tagaks vajalikud tulud ning võimaldaks teha kohalikuks arenguks vajalikke investeeringuid ja tagada omavalitsuste jätkusuutliku arengu.

Tulumaks on Eesti kohalike omavalitsuste põhiline sissetulekuallikas. Ikka ja jälle leiavad kohalikud omavalitsused, et tuleks muuta tulumaksuseadust ja näha ette omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamist. Seda enam just siis, kui kohalike omavalitsuste kulutused suurenevad. Kuna tulumaks on riigimaks, mis tähendab seda, et maksumäär(ad), soodustused, samuti jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvete vahel ning ka maksuvaba miinimumi kehtestamine on keskvalitsuse korraldada.

Töö eesmärgiks on analüüsida, kas tulumaks tagab piisava ja küllaldase kohalike omavalitsuste ülesannete rahastamise majanduslanguse korral.

Käesoleva töö eesmärgi täitmiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viib autor läbi järgmised uurimisülesanded:

- analüüsitakse kohalike omavalitsuste õiguslikke aluseid;

- analüüsitakse kohalike omavalitsuste tulubaasi suurust ja üksikisiku tulumaksu osakaalu selles;
- analüüsitakse valimisse valitud kohalike omavalitsuste kogukulu sh sotsiaalteenuste kulu ning tulumaksu laekumist.

Autor püstitab alljärgneva hüpoteesi:

Tulumaks ei taga piisavat ja küllaldast kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamist majanduslanguse korral.

Töös püstitatud hüpoteesi tõestamisel lähtub autor järgnevast mõõdukist:

- Tulumaks on olulisemaid omavalitsuse sissetulekuid ja omavalitsus ei saa ise selle määra mõjutada. Majanduslanguse korral suurenevad omavalitsuse kohustused inimeste ees, samal ajal kui tulumaksu laekumine väheneb. Seega ei taga peamiselt tulumaksul põhinev maksusüsteem kohaliku omavalitsuse piisavat rahastamist.

Hüpoteesi kontrollimiseks, järelduste tegemiseks uurimuse probleemist lähtuvalt valis töö autor kvantitatiivse andmeanalüüsi meetodi.

Uurimisobjektid valis autor eesmärgipäraselt, mitte juhusliku valimina. Autor püüdis valimis kajastada omavalitsusi üle Eesti, valides igasse gruppi erinevate maakondade omavalitsused.

Valimisse on valitud:

- 1) kolm omavalitsust rahvaarvuga vahemikust enam kui 10 000 elanikku: Tartu linn Tartu maakonnast, Viimsi vald Harju maakonnast ja Türi vald Järva maakonnast;
- 2) kolm omavalitsust rahvaarvuga vahemikust 9 999 kui 5000 elanikku: Rapla vald Rapla maakonnast, Räpina vald Põlva maakonnast ja Audru vald Pärnu maakonnast;
- 3) kolm omavalitsust rahvaarvuga vahemikust 4999 kuni 3000 elanikku: Põltsamaa linn Jõgeva maakonnast, Sõmeru vald Lääne-Viru maakonnast ja Antsla vald Võru maakonnast;
- 4) kolm omavalitsust rahvaarvuga vahemikust 2999 kuni 1000 elanikku: Narva-Jõesuu linn Ida-Viru maakonnast, Taebla vald Lääne maakonnast ja Käina vald Hiiu maakonnast;

5) kolm omavalitsust rahvaarvuga väiksemad kui 999 elanikku: Hummuli vald Valga maakonnast, Mustjala vald Saare maakonnast ja Kõpu vald Viljandi maakonnast.

Analüüsi läbiviimiseks kasutab autor peamiselt kohalike omavalitsuste poolt Rahandusministeeriumile esitatud eelarvete täitmise kuuaruannete andmeid, Statistikaameti ning Maksu- ja tolliameti andmeid. Andmeanalüüsi teostab ja graafikud koostab töö autor MS Exeli abil.

1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS

1.1. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid

Viimaste kümnendite jooksul on Eestis kehtestatud uus omavalitsuskorraldus ja laiendatud oluliselt omavalitsuste tegevusvaldkondi. Reformide esialgsel perioodil, 90-ndate alguses, oli peaarõhk uute omavalitsuste loomisel ja kohaliku demokraatia arendamisel. Sellega kaasnes omavalitsuste funktsioonide laiendamine ja fiskaalne autonoomia kasv (Trasberg 2007)

Kohaliku omavalitsuse üksused (227 üksust) etendavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel. Kõik kohaliku omavalitsuse üksused, olenemata nende suuruselt, täidavad samu ülesandeid (2009. aasta riigieelarve ...). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 6 alusel omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalarbi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Samuti korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Lisaks eelpoolnimetatule otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ning mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ega korraldada. Samuti täidab omavalitsusüksus riiklikke kohustusi, mis on talle pandud

seadusega ja mis tulenevad selleks volitatud riigiorгани ja antud volikogu vahelisest lepingust.

Analüüsid kohalike omavalitsuste kulutusi põhiliste tegevussuundade lõikes, võib välja tuua kohalike omavalitsuste peamised sotsiaalmajanduslikud rollid kulutuste suuruse järjekorras (Kala 2001:4):

- 1) koolitaja (alus -, põhi – ja keskhariduse kindlustaja);
- 2) investori (sotsiaalsete, tehniliste ja informatsiooniliste infrastruktuuride arendaja);
- 3) ettevõtja (kommunaalmajanduse korraldaja);
- 4) valitseja (piirkonna haldaja);
- 5) teenendaja (piirkonna elanike sotsiaalhoolekande, kultuuri, spordi jm. alal).

Avalik-õigusliku isikuna peab kohalik omavalitsus pädevuse piires oma territooriumil asuvatele elanikele osutama avalikke teenuseid. Kohaliku omavalitsuse üheks põhimõtteks on *KOKS* § 3 p 7 järgi avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel. Teenuste osutamiseks vajalike vahendite olemasolu tagatakse omavalitsustele elanike poolt makstud maksudega ja tasuliste teenuste osutamisega ning eesmärgistatud eraldistega riigieelarvest (nt õpetajate palgad, toimetulekutoetus jne). Kuna Eestis on elatustase piirkonniti erinev, siis kõikidele elanikele ühtlase tasemega teenuse osutamise kindlustamiseks eraldatakse nõrgema tulubaasiga kohaliku omavalitsuse üksustele riigieelarvest toetust (Jõgi 2008:4).

1.2. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik finantsgarantii

Kohaliku omavalitsuse tõrgeteta toimimiseks on vajalik anda kohalikele omavalitsustele vastavad riiklikud garantiid. Kohaliku omavalitsuse garantii on kohaliku kogukonna poliitilise enesekorralduse tagatis, mille fikseerivad riigi ja kohaliku omavalitsuse suhet reguleerivad õigusnormid (Anton 1998:305).

Kohaliku omavalitsuse garantii koosneb institutsionaalse õigussubjektsuse garantiist, õiguse institutsiooni garantiist ja subjektiivsuse õigusliku seisundi garantiist. Kohaliku omavalitsuse garantii tuumaks on põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 154 lg 1, mille kohaselt

kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt (Olle 2004:28).

Õigussubjektsuse garantii mõte on õiguslikult tagada kohaliku omavalitsuse koht terviklikus avaliku halduse organisatsioonis, kus eri haldustasandid ja halduskandjad esinevad omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemina. Õigussubjektsuse garantii kindlustab ka vertikaalse võimude lahususe säilimise (PS § 154 lg 1 ning §-d 155 ja 158). Institutsiooni garantii mõte on tagada kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilimine (s.t kohaliku omavalitsuse iseseisev, omal vastutusel korraldamine PS §-d 154 ja 160) (Truuväli jt 2008:723).

Võimualade kataloogi abil käsitletakse võimuinstrumente, millega on kohalikul omavalitsusel võimalik oma iseotsustamisõigust realiseerida:

- 1) territoriaalvõim – määrab kohaliku omavalitsuse võimu ruumilise ulatuse;
- 2) üldaktide andmine ning rakendamise võim – annab kohalikule omavalitsusele vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotsustuste tegemiseks;
- 3) organisatsiooniline võim – hõlmab personali- ja kooperatsioonivõimu;
- 4) planeerimisvõim – hõlmab finants- ja info-ning statistikavõimu (Olle 2004:31).

Subjektiiivse õigusliku seisundi garantii mõte on tagada kohalikele omavalitsustele tema garantii kohustuslik kaitse (Truuväli jt 2002:723).

Riigikohtu halduskolleegiumi 25. augusti 2003. aasta kohtuasjas nr 3-3-1-46-03 Avanduse Vallavalitsuse kaebus Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 2002. aasta määruse nr 66 õigusvastaseks ja Seaduse "2002. aasta riigieelarve" § 2 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks on leidnud, et Eestis on kohalikul omavalitsusel õigus piisavatele rahalistele vahenditele kui kohaliku omavalitsuse finantsgarantii element tuletatav PS §-st 154.

Seadusega kohalikule omavalitsusele riigi ülesannete panemisel tuleb ette näha ülesannete täitmise kulude katmise tuluallikad. Katta tuleb kõik kulud, seega peavad ülesanded olema määratletud ja nende täitmise kulud kindlaks tehtud. Kulude katmiseks on kaks võimalust: iga ülesande osas eraldi ning kõikide ülesannete täitmise finantseerimiseks mõeldud fondi kaudu üldiselt. Neid võimalusi saab rakendada ka kombineeritult. Kuigi kohaliku

omavalitsuse iseseisvad tuluallikad, mille arvelt finantseerida kohaliku elu küsimuste lahendamist, on ette nähtud riigi poolt, tuleb riigielu küsimuste lahendamiseks ikkagi ette näha täiendavaid vahendeid (Truuväli jt 2002:645).

PS § 154 lg 2 teine lause sätestab, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (Olle 2004:185). Seadus määratleb üsnagi täpselt kohalike omavalitsuste üldised ülesanded (so vastutuse ja kohustused), samuti on võimalik panna kohalikele omavalitsustele seadustega uusi ülesandeid. Samal ajal ei defineeri aga keskvalitsus oma vastutust ja pädevusi üldse, sh seda vastutust, mis tuleneb õigusest seaduse abil mõjutada kohalike omavalitsuste tegevuse tingimusi (maksubaas, ülesannete maht). Kohalikule omavalitsusele ülesannete panemisel demokraatlikes riikides kohtame kahte mehhanismi:

- 1) Ülesanded defineeritakse üldise pädevusena kui need ülesanded, mida keskvalitsus ei täida. Niiviisi saavad defineerida omavalitsused ise oma pädevusi tulenevalt oma suutlikkusest.
- 2) Kohaliku omavalitsuse ülesanded defineeritakse spetsiifiliste pädevustena. Sel juhul võivad kohalikud omavalitsused neid läbirääkimiste teel ümber jagada lepingulisel alusel nii, et neid täidaks üksus või tasand, mis on selleks kõike sobivam, suutlikum.

Niisiis ülesannete jaotamine on mõlemal juhul seatud sõltuvusse kohaliku omavalitsuse suutlikkusest. Selline mehhanism Eestis kujundatud võimuvvertikaalis aga puudub. Suutlikkuse ja pädevuste lahknemine on tingitud ka sellest, et kohalike omavalitsuste ülesannete üldine kontseptsioon kujunes varem kui maksusüsteem ja maksumäärad. Kohalike omavalitsuste tulude ja kulude seos võis neis oludes olla teoreetiline, mitte aga kalkuleeritud toimiva maksusüsteemi baasil. Kohalikele omavalitsustele on õigus panna seadusega lisäülesandeid, omavalitsustel aga puudub võimalus neid tagasi delegeerida juhul, kui nad neid ei suuda täita. Selline olukord toob sageli kaasa avalike ülesannete täitmisega kaasnevate kulude alafinantseerimise ning sellega seoses ülesannete nõutava kvaliteedi mittevastava täitmise (Sootla 2002).

Kohalik eelarve on aluseks omavalitsuslike haldusfunktsioonide täitmisele vallas või linnas ja üheks kõige olulisemaks vahendiks omavalitsusüksuse arengu kavandamisel. Kohaliku eelarve iseseisvus tähendab, et valla- või linnaeelarve on riigieelarvest lahutatud. Et kohalikel omavalitsustel tuleb otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi ja täita ka talle riigi poolt antud avalikke ülesandeid (PS § 154), peavad talle olema tagatud ka

selleks piisavad rahalised vahendid ehk piisav tulubaas (seotuse põhimõte) ning õigus omavastutuslikuks tulude ja kulude planeerimiseks seadusega sätestatud kohaliku eelarvekorralduse raames (Truuväli jt 2008:737).

Samuti sätestab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) art 9 lg 1, et kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.

Kohalike omavalitsuste piisava tulubaasi nõue hõlmab nii talle täitmiseks antud riiklike ülesandeid (PS § 154 lg 2) kui ka kohaliku omavalitsuse olemuslikke kohustuslikke ülesandeid, samuti kohalikule omavalitsusele piisava rahalise otsustusvabaduse jätmist vabatahtlike ülesannete täitmiseks, kui need kuuluvad kohaliku omavalitsuse põhiolemusse (Truuväli jt 2008:738).

Kohaliku eelarve iseseisvuse printsiip ei tähenda mingit keeldu riigieelarvest kohalike omavalitsuste üksustele eraldiste tegemisel (Truuväli jt 2008:739). Vastupidi, *EKOH* § 9 lg 5 järgi on väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebäühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires ning *EKOH* § 9 lg 6 kohaselt kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.

Riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) § 9 lg 2 kohaselt tehakse riigieelarvest eraldisi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse esiteks eelarvete tasandusfondi kaudu ja teiseks sihtotstarbeliste eraldistena. Eelarvete tasandusfondi suurus riigieelarve eelnõus ja eelarvete tasandusfondi jaotus määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuste ja kohalike omavalitsuste liitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahelise kokkuleppe alusel. Kui kokkulepet ei saavutata, otsustab eelarvete tasandusfondi suuruse riigieelarve eelnõus ja selle jaotuse Vabariigi Valitsus ning esitab lahkarvamused eelarve eelnõu seletuskirjas Riigikogule. Tasandusfondi suurus ja selle jaotamise põhimõtted sätestatakse riigieelarves (*RES* § 9 lg 3).

Olemuslikult omavalitsuslike ülesannete rahastamise reeglistik peab olema kooskõlas ka õiguskindluse põhimõttega. Kohalike omavalitsuste finantseerimise reeglite stabiilsus on oluline väärtus. Stabiilne ja eelnevalt teadaolev finantseerimisreeglistik võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikumalt ellu viia. Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate seaduste oluline muutmine eeldab mõistliku pikkusega *vacatio legis*. (Riigikohtu halduskolleeegiumi kohtumäärus 3-3-1-46-03).

Praktikas saab riigieelarvest toetust enamik Eesti kohalike omavalitsuse üksusi. Neist paljude suurimaks tuluallikaks on ja jääb ka tulevikus riigilt saadav toetus. Sisuliselt toimub toetusfondi kaudu Tallinnale laekumata jäänud tulumaksu osa ümberjaotamine teistele kohalikele omavalitsustele (Lehis 2000:65).

1.3. Kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem

Kohalike omavalitsuste finantseerimise süsteemi seadusandlik regulatsioon peab olema suunatud PS-s sätestatud finantsgarantii õiguslikule konkretiseerimisele (Olle 2004:187). Kohalike omavalitsuste finantseerimisallikad, mis moodustavad kohaliku eelarve tulu, on majandusliku sisu järgi vastavalt valla- ja linnaeelarve seaduse (edaspidi VLES) § 5: maksud, kaupade ja teenuste müük, sealhulgas lõivud, materiaalse ja immateriaalse vara müük, tulud varadelt, toetused, sealhulgas välisabi, muud tulud, sealhulgas trahvid.

Samuti on kohalike eelarvete tulud määratud maksukorralduse seaduses ja kohalike maksude seadusega. Vastavalt maksukorralduse seadusele jagunevad kohaliku omavalitsuse eelarvetesse laekuvad maksud kaheks. Esiteks seadusega kehtestatud riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohalikku eelarvesse. Maksuhalduriks on sel juhul maksuamet. See grupp moodustab kohalike omavalitsuste põhilise tulubaasi ja siia kuuluvad üksikisiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutamise tasu (ressursimaks). Mitmed omavalitsused saavad tulu ka hasartmängumaksust. Hasartmängumaksu seaduse kohaselt laekub õnnemängu, osavusmängu, kihlveo ja totalisaatori korraldamisel mängukohalt makstavast

hasartmängumaksust 5% selle linna või valla eelarvesse, mille territooriumil mängukoht asub. Teiseks on seaduse alusel kohalike volikogude poolt kehtestatud kohalikud maksud. Sel juhul on maksuhalduriks kohalik omavalitsus ise, kuid lepingu alusel võib ta anda maksukoguja ülesanded üle maksuametile. Maksude kehtestamise õigus on kohalikel omavalitsustel alates 1996. aastast (Reiljan jt 2002:51, 52).

Kohalikud maksud moodustavad keskmiselt alla 2% omavalitsuste kõikidest maksudest. Kohalike maksude seaduse paragrahv 5 kohaselt on kohalikud maksud: müügitaks, paaditaks, reklaamitaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukitaks, lõbustusmaks, parkimistasu, mida kohalik omavalitsus võib kehtestada oma territooriumil. Vaatamata sellele ei oma neist maksudest laekuv tulu kohalikele omavalitsustele praktilist tähtsust. Tabelis 1 on ära toodud kohalike omavalitsuste arv, kus on kehtestatud kohalikud maksud ning kehtestatud maksude liik ja nendest saadava tulu suurus.

Tabel 1. Kohalikud maksud 2007. aastal

Kohalikud maksud 2007	Looma- pidamis- maks	Müügi maks	Reklaamitaks	Teede ja tänavate sulgemise maks	Parkimistasu
Omavalitsuste arv	2	6	47	16	11
Laekumine kokku (tuh.kr)	63	2 067	48 527	22 223	97 446

Allikas: Rahandusministeerium kohalike omavalitsuste kuuaruanded (autori arvutused)

Omavalitsustel on siiani vähe motivatsiooni suurendada laekumisi kohalike maksude arvel. Selgituseks võib tuua mitmeid asjaolusid – kohalike maksude baas paljudes omavalitsustes on äärmiselt piiratud, nende administreerimine on keeruline ning kulukas, tulu on raskesti ette prognoositav, maksude kehtestamine vähendaks kohalike omavalitsuste volikogu liikmete populaarsust (Trasberg 2003). Samas on ka väidetud, et kohalikud poliitikud, bürokraadid ja valijad käivad hoolikamalt ja otstarbekamalt ringi rahaga, mis laekub kohalikest maksudest, kui rahaga, mis saadakse riigilt (Kungla 1999:17).

Euroopa Liidu riikides on mitmeid erinevaid kohalikke makse, mis võivad olla nii otsesed kui kaudsed. Erinevaid maksuliike võib olla teatud riikides rohkem, nagu näiteks Belgias, Saksamaal ja Hispaanias, kus kohalikel omavalitsustel on õigus sisse viia uusi kohalikke

makse. Kolm peamist kohalike maksude liiki on kinnisvaramaks (kõige enam levinud kohalik maks Euroopas), kohalik ettevõtlusmaks ja kohalik üksikisiku tulumaks. Peaaegu kõikides EL-i liikmesriikides on olemas kinnisvaramaks. See on üleüldiselt üks vanimaid makse, kuid eriti hästi sobib see kohaliku valitsuse tasandile, kuna kinnisvara ise on immobiilne, nähtav ja asub teatud kindlas kohas. Seetõttu saab makse jaotada geograafiliselt suhteliselt õiglaselt kohalike omavalitsuste vahel, mis omakorda võivad arvestada stabiilse tuluallikaga. Suures osas enamuses riikides on kinnisvaramaks eranditult kohaliku omavalitsuse maks (Sub-natsional ... 2008:106).

Kuid mõnedes riikides, sealhulgas Belgias, Taanis ja Prantsusmaal kogutakse makse kohaliku omavalitsuse teistel tasanditel: Belgias liitriigi üksused ja regioonid, Taanis endised maakonnad, ja Prantsusmaal regioonid ja departemangud. Kogu EL kinnisvaramaksu tulu on hinnanguliselt 90 miljardit eurot. See tuluallikas tagab omavalitsustele umbes 12% nende finantsressurssidest ja 21% nende kohalikest maksudest laekuvast tulust. Kuues riigis, täpsemalt Belgias, Irimaal, Itaalias, Hollandis, Hispaanias ja Ühendkuningriigis toob kinnisvaramaks sisse üle 40% finantsressurssidest. Hollandis ja Hispaanias moodustab see peaaegu 50% kohalike omavalitsuste finantsressurssidest. Seal, kus see on ainus kohalik maks, võib see moodustada ka 100% kohalikest maksudest laekuvast tulust. Nii on see Irimaal ja Ühendkuningriigis, kus see moodustab vastavalt 9% ja 15% kogu tulust. Paljudes teistes riikides, näiteks Eestis, Leedus, Poolas, Sloveenias ja Slovakkias moodustab kinnisvaramaks suurema osa kohalike omavalitsuste omatulu ressurssidest (Sub-natsional ... 2008:106).

Austrias, Luksemburgis, Ungaris ja Põhjamaades valitseb aga hoopis teistsugune olukord. Seal laekub suurem osa sissetulekust kohalikest maksudest, eriti ettevõtlusmaksust ja üksikisiku tulumaksust. Läti eripäraks on see, et kinnisvaramaks on riiklik maks, mille tulu jagatakse täielikult ümber kohalikele omavalitsustele. Viimastel pole aga mingit otsustusõigust maksumäära või maksubaasi üle, mistõttu ei saa seda ka käsitleda kohaliku maksuna. Samuti võib erandina välja tuua Rootsi, kus kinnisvaramaks puudus kuni aastani 2005. Pärast seda hakati aga rakendama uut süsteemi. Aastal 2008 kaotati riiklik kinnisvaramaks eramajade ja kortermajade pealt ning asendati see kohaliku omavalitsuse maksuga. Kinnisvaramaksu maksavad üldiselt nii eraisikud (omanikud ja vahel ka üürnikud) kui ka ettevõtted. Seda arvestatakse maa ja/või ehitiste alusel. Näiteks Taanis kohaldatakse kinnisvaramaksu ainult tühjadele kruntidele. Mõnedes riikides, näiteks

Belgias, võib maksubaas sisaldada materiaalseid varasid, nagu materjali ja seadmeid (Sub-natsional ... 2008:107).

Kohalik majandustegevuse või ettevõtluse maks on teine üsna levinud maks, mis on olemas kümmekonnas riigis. Ettevõtlusmaksust laekuva tulu osakaal kogutulust erineb riigiti. See on eriti suur Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias ja Luksemburgis, ulatudes 15% kuni 30% kogutulust. Ettevõtlusmaks on kohalike omavalitsuste peamiseks sissetulekuallikaks Saksamaal, Ungaris, Itaalias (piirkonniti) ja Luksemburgis. Seevastu Austrias, Prantsusmaal, Küprosel ja Hispaanias on kas kohalike omavalitsuste tuluallikad mitmekesisemad või omab kinnisvaramaks suuremat kaalu. Enamikes riikides on ettevõtlusmaks eranditult kohaliku omavalitsuse maks. Prantsusmaal kohaldatakse ettevõtlusmaksu (*taxe professionnelle*) ka muude valitsustasandite poolt: regioonide, departemangude ja omavalitsuste vaheliste koostööststruktuuride poolt, mis on tegelikult peamised tulusaajad. Ettevõtlusmaks moodustab 11% kohalike omavalitsuste maksutulust, 30% departemangude ja 41% regioonide maksutulust. Itaalias on *IRAP* eranditult regionaalne maks, moodustades 54% regionaalsest maksutulust. Hispaania majandustegevuse maksult (*IAE*) laekuv tulu läheb omavalitsustele ja valdadele, mis võivad kehtestada kohalikule maksule lisamaksu. Saksamaa tööndusmaks (*Gewerbesteuer*), mis makstakse omavalitsustele, tagastatakse osaliselt föderaalvalitsusele ja liidumaadele (Sub-natsional ... 2008:107).

Kohalikku ettevõtlusmaksu arvestatakse erinevate maksubaaside alusel, sõltuvalt riigist: palgafondi, töötajate arvu, põhikapitali rendiväärtuse, kasumi, tegevussektori, lisandväärtus või kapitalistruktuuri põhjal. Maksubaasi määramine kapitali põhjal (nt palgafond, kinnisvara väärtus, hoonete pindala, kapitalivara) tagab kohalikele omavalitsustele suhteliselt stabiilse maksutulu aastast aastasse. Teisiti on aga siis, kui maksubaasi arvutamine põhineb voogudel (nt kasum, toodetud lisandväärtus), mis on vastuvõtlikumad üldise majandusolukorra muutuste suhtes. Ehkki kohaliku ettevõtlusmaksu baasi määrab üldiselt keskvalitsus, on omavalitsustel pea kõikjal teatud otsustusõigus maksumäärade üle, välja arvatud Austrias ja Küprosel. Siiski on kõikides riikides kas alalised, ajutised ja/või erandjuhtumitel kohaldatavad piirangud: maksumäärade külmutamine, suurendamise piir, kindlaksmääratud vahemikud, eelnev heakskiidu või kontrollimise õigus ja/või limiidid (Sub-natsional ... 2008:108).

Kohalik eelarve on aluseks omavalitsuslike haldusfunktsioonide täitmisele vallas või linnas ja üheks kõige olulisemaks vahendiks omavalitsusüksuse arengu kavandamisel. Kohaliku eelarve iseseisvus tähendab, et valla- või linnaeelarve on riigieelarvest lahutatud (Truuväli jt 2008:737).

RES § 9 käsitleb riigieelarve suhteid kohalike omavalitsuste üksuste eelarvetega, on loetletud eraldised, millised tehakse riigieelarvest. Nendeks on eraldised eelarvete tasandusfondi kaudu ja sihtotstarbelised eraldised. Samas paragrahvis on fikseeritud, kuidas määratakse tasandusfondi suurus. Eelarvete tasandusfondi suurus riigieelarve eelnõus ja eelarvete tasandusfondi jaotus määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuste ning kohalike omavalitsuste liitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahelise kokkuleppe alusel. Kui kokkulepet ei saavutata, otsustab eelarvete tasandusfondi suuruse riigieelarve eelnõus ja selle jaotuse Vabariigi Valitsus ning esitab lahkarvamused eelarve eelnõu seletuskirjas Riigikogule. Tasandusfondi suurus ja selle jaotamise põhimõtted sätestatakse riigieelarves.

Riigieelarves on nõrgema tulubaasiga kohalike omavalitsuste toetamiseks moodustatud valla- ja linnaeelarvete tasandusfond (ing. k. *equalization fund*) ning tasandusfondi vahendid jaotatakse kohalike omavalitsuste vahel vastavalt valemile, mis on sätestatud iga-aastases riigieelarves. Tasandusfondist eraldatakse vahendeid nendele omavalitsustele, kelle arvestuslikud kulud jäävad alla arvestuslikele tuludele. Riigi keskmisest kõrgema tulukusega ühe elaniku kohta kohalikud omavalitsused tulude-kulude tasandamissüsteemist vahendeid ei saa. 2007. aastal oli selliseid omavalitsusüksusi kakskümmend üks ja 2006. aastal kakskümmend kaks (Jõgi 2008:6).

2009. aasta riigieelarve seaduse § 4 on ära toodud kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfondi jaotamise põhimõtted, kus tasandusfondist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse eraldatav toetus T arvutatakse lisas 1 toodud valemi järgi.

Toetusfond (ing. k. *block grant*) sisaldab riigieelarves tasandusfondi reaalsete konkreetsete ülesannete täitmiseks eraldatavaid vahendeid (pedagoogide palgad, toimetulekutoetus, väikesaarte toetus, koolilõunatoetus, sotsiaaltoetuse ja -teenuste korraldamise ja arendamise toetus). Nimetatud vahendite jaotusmehhanismi kehtestab Vabariigi Valitsus (Jõgi 2008:6).

Otsemad toetuskohustused seisnevad kohustuses tagada omavalitsustele piisavad rahalised vahendid neile pandud ülesannete edukaks täitmiseks. Omavalitsuste tulubaasi kujundamine on paratamatult suures osas riigi otsustada (kohalike maksude kehtestamine, nii nagu ka täiendavate kohalike tulude saamine, on võimalik vaid seaduse alusel ja seaduse loal). Keskvõim võib seda toetuskohustust täita erineval moel. Näiteks on võimalik, et omavalitsustele on tagatud üldiste reeglitega piisav tulubaas ning lisatoetust nad ei vaja. Teiseks on võimalik (Euroopa riikides ka väga levinud) väiksemate sissetulekutega omavalitsuste toetamine nn tasandusfondi kaudu. Sealjuures võivad tasandusfondi kujundamise reeglid sõltuda suuremal või vähemal määral näiteks demograafilistest näitajatest või omavalitsuse sissetulekust. Tasandusfondi kaudu saavad rohkem toetust need omavalitsused, kelle kulutused sotsiaalhoolekande valdkonnas on suuremad. Samuti (nii iseseisvalt kui ka lisaks tasandusfondile) on võimalik osa hoolekandekulude katmine keskvõimu poolt. Näiteks Taanis katab riik 50% toimetulekutoetuseks minevatest kulutustest. Sellise toetamisega on riik jätnud omavalitsusele siiski motivatsiooni kulusid kokku hoida – kulude täieliku tasumise korral on motivatsioon palju väiksem (Aaviksoo jt 2002).

Omavalitsusliitude Koostöökogu on teinud ühe ettepanekuna 2009. aasta riigieelarve ning “Riigi eelarvestrateegia 2009-2012” osas, et leppida kokku tulubaasi ühene määratlus, struktuur ja arvestuspõhimõtted. Omavalitsustele stabiilse, seadustel põhineva võrreldava tulubaasi kindlustamine, mis tagab neile seadustega ja seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajalikud tulud, võimaldab teha kohalikuks arenguks vajalikke investeeringuid ning tagab omavalitsuste jätkusuutliku arengu (Omavalitsusliitude ... 2009).

2. TULUMAKS KOHALIKU OMAVALITSUSE TULLUALLIKANA

2.1. Tulumaksu olemus ja osatähtsus kohaliku omavalitsuse tuluallikana

Tänapäeval on maksud riigi peamiseks tuluallikaks ning nendest laekunud vahenditega finantseeritakse erinevate valitsemistasandite tegevust. Tulumaks on muutunud kõige olulisemaks tuluallikaks arenenud demokraatlikes heaoluriikides (Tammert 2005: 139).

Tulumaks võeti esmakordselt kasutusele alles 19. saj algul. Esimene katse tulumaksu juurutamiseks tehti Inglismaal 1799. aastal ja selle tingis sõda Napoleoni Prantsusmaaga. Maks tühistati kohe peale Waterloo lahingu võitu prantslaste üle 1816. aastal (Tammert 2005:139). Seejärel kehtestati sarnaseid makse ka mitmes Mandri-Euroopa riigis, algselt ajutise maksuna, kuid 19. sajandi lõpuks muutus tulumaks püsivaks ja laevinud maksuks. Algusaegade maksumäärad olid tänasega võrreldes imeväikesed, paari protsendi ulatuses (Lehis 2004:217).

Tulumaks oli olemas ka ennesõjaaegses Eestis, samuti Nõukogude Liidus. Taasiseseisvunud Eestis kehtis algselt kaks eraldi tulumaksuseadust – 1. jaanuaril 1991. aastal jõustunud Eesti Vabariigi üksikisiku tulumaksu seadus (RT 1990, 14, 151) ja 1. jaanuaril 1992. aastal jõustunud Eesti Vabariigi ettevõtte tulumaksu seadus (RT 1990, 36, 446). 1991. aastal toimus ettevõtete kasumi maksustamine Eesti Vabariigi Valitsuse 10. oktoobri 1990. aasta määrusega nr 209 kinnitatud „Ettevõtte tulumaksuga maksustamise korra“ alusel. Füüsiliste isikute tulumaksumäärad olid progresseeruvad (16%, 24% ja 33%). Samuti oli ettevõtte tulumaksumäärad progresseeruvad, kuid alates 20. juunil 1992. aastal toimunud rahareformi kehtis ühtne 35% maksumäär. Alates 01. jaanuarist 1994. aastal hakkas kehtima tulumaksuseadus (RT I 1993, 79, 1184), mis reguleeris nii füüsiliste kui juriidiliste isikute maksustamist. Selle seaduse koostamisel kasutati eeskujuna Harvardi

ülikooli spetsialistide koostatud USA maksuõiguse lihtsustatud kodifikatsiooni *Basic World Tax Code* (Lehis 2004:217).

Alates 01. jaanuarist 2000. aastast kehtib Eestis uus tulumaksuseadus (RT I 1999, 101, 903), mis on kolmas tulumaksuseadus taasiseseisvunud Eesti ajaloos (Huberg jt 2008:61), kuid on maailmas ainulaadne selle poolest, et juriidiliste isikute teenitud kasumit ei maksustata tulumaksuga (Lehis 2004:218).

Esimest korda figureeris üksikisiku tulumaks riigieelarve tuludes 1994. aastal – 48% laekumisest jäi riigieelarvesse, 52% kuulus eraldamisele kohalikesse eelarvetesse. Selle ajani oli üksikisiku tulumaks kogu ulatuses olnud kohalike eelarvete tulu, kuid laekumine oli juba tollal kontsentreeritud Tallinna. Enamuses valdades ei andnud see maks küllaldast tulu, et katta kulusid. Tulumaks oli ja on Eestis siiani jäänud riigimaksuks, mis tähendab, et maksumäär(ad), soodustused, samuti jaotus riigi ja kohalike eelarvete vahel ja maksuvaba miinimum on keskvalitsuse korraldada (Reiljan jt 2002:33, 34).

Tulumaks on ainus sissetulekult võetav maks. Tulumaksu ei võeta eraldi üksikutelt tehingutelt, vaid isiku kogu majandustegevuse tulemit. Tulumaks on riiklik maks, kuigi osa maksust laekub kohalikele omavalitsustele (Lehis 2004:216).

Ameerika majandusteadlane Richard Goody märgib oma raamatus *The Individual Income Tax*: „Usk, et üksikisiku tulumaks on kõige õiglasem maks, tuleb veendumusest, et see on kõige paremini kooskõlas inimese võimega maksta maksu“ ning lisab „Puhastulu on mõõdupuu, millega saab hinnata inimese võimekust valitseda majanduslikke ressursse ning intuiivselt tundub see olevat heaks indikaatoriks, mis peegeldab isiku võimet finantseerida riiki“ (Goody 1976:11, viidatud Tammert 2003:147 vahendusel).

Tulumaks on Eesti kohalike omavalitsuste põhiline sissetuallikas. Füüsilise isiku tulumaksust laekus pikka aega 56% maksumaksja elukohajärgsele omavalitsusele ja 44% riigile. Seoses maksumäära vähendamise ja maksuvaba tulu suurendamisega muudeti alates 2004. aastast maksulaekumiste jaotamise korda nii, et tulumaksu vähendamisest tekkiv maksulaekumise vähendamine jääks ainult riigi kanda (Lehis 2004:216). Tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 5 lg 1 järgi laekub omavalitsustele summa, mis vastab 11,9% maksumaksja tulust, arvestamata mahaarvamisi. 20. veebruaril 2009. aastal

vastu võetud riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega muudeti TuMS ja alates 1. aprillist 2009. aastast laekub, arvestamata mahaarvamisi, maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,4% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust.

Viimastel aastatel on pidevalt vähenenud tulumaksumäär ja suurenenud maksuvaba tulu. Ühtemoodi muudetakse nii füüsilise kui juriidiliste isikute maksumäära. Maksumäärades ja igakuise maksuvaba tulu suurusest annab ülevaate tabel 2.

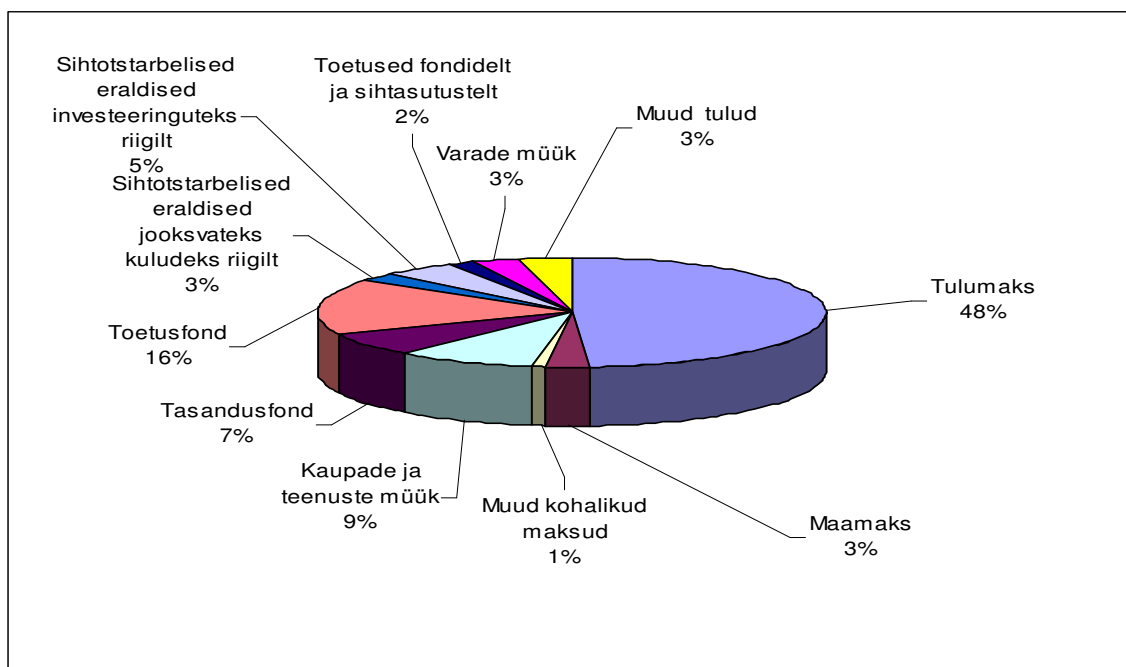
Tabel 2. Maksumäärade ja igakuise maksuvaba tulu suurus

Aasta	Maksumäär		Maksuvaba tulu (kr)	
	Füüsiline isik	Juriidiline isik	Aastas	Kuus
2004	26%	26/74	16 800	1 400
2005	24%	24/76	20 400	1 700
2006	23%	23/77	24 000	2 000
2007	22%	22/78	24 000	2 000
2008	21%	21/79	27 000	2 250
2009	20%	20/80	30 000	2 500
2010	19%	19/81	33 000	2 750
2011	18%	18/82	36 000	3 000

Allikas: (Huberg jt 2008:62)

Füüsilise isiku tulumaksu laekumist kavandatakse 2008. aastal riigile 4,28 ja kohalikele omavalitsustele 8,7 miljardit krooni. Juriidilistelt isikutelt planeeritakse riigile tulumaksuna 4,435 miljardi krooni laekumist (Huberg jt 2008:62).

Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved on iseseisvad ning kohaliku omavalitsuse üksused otsustavad ise eelarvete koostamise üle. Kohaliku omavalitsuse üksuste peamiseks tuludeks on tulumaks, muud maksutulud, tulu kaupade ja teenuste müügist, toetused riigieelarvest, tulu varadelt ning muud tulud (2009.a riigieelarve...). Eesti kohalike omavalitsuste tulubaas on mitmekesine ning aruannetes on erinevate tuluallikate positsioonide arv ca 100 ühikut (Raju 2008).



Joonis 1. Kohalike omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 2007. aastal
 Allikas: Rahandusministeerium kohalike omavalitsuste kuuaruanded (autori arvutused)

Jooniselt 1 on näha, et kõige tähtsamaks kohaliku omavalitsuse tuluallikaks on üksikisiku tulumaks, mis moodustas 2007. aastal 48% omavalitsuse tuludest.

Kohalike omavalitsuste funktsioonide laiendamine suurendab aga möödapääsmatult nende kulusid. Seda on püütud korvata neile isiku tulumaksust suurema osa jätmisega. 1996. aastal suurenes see 52%lt 56%le. Alates 2004. aastast aga suurendatakse pidevalt kohalikele omavalitsustele jäävat isiku tulumaksu osa, eraldades neile raha teatud koefitsiendiga brutotulus (Raju 2008).

Mõnedes Euroopa Liidu riikides on olemas kohalik üksikisiku tulumaks. Tabelis 3 on ära toodud kohaliku üksikisiku tulumaksu maksumäärad, tulusaajad, protsent maksutulust ja kogutulust.

Tabel 3. Kohalik üksikisiku tulumaks

	NIMETUS	TULUSAAJAD	MAKSUMÄÄR	% MAKSU- TULUST	% KOGU- TULUST
Belgia	Lisantiimid üksikisiku tulumaksule	Omavalitsused	Täielik vabadus kehtestada riikliku maksu lisamaksu määra (Valloonia esitatakse siiski omavalitsustele soovituslik maksumäär). Aastal 2006, keskmine maksumäär 7,3%.	36	16
Taani	Üksikisiku tulumaks	Omavalitsused ja maakonnad (viimased kuni 2006)	Täielik vabadus maksumäärade kehtestamisel. Ometi on maksumäärad külmutatud alates aastast 2002. Alates 2005, 20,8% omavalitsustele, 11,9% maakondadele.	86	45
Soome	Munitsipaalne tulumaks	Omavalitsused	Täielik vabadus maksumäärade kehtestamisel: 2005. a keskmine maksumäär 18,29%, ulatudes 16 kuni 21%.	87	41
Itaalia	Üksikisiku tulumaksu lisamaks	Omavalitsused Regioonid	Omavalitsused: maksumäärad on reguleeritud. Regioonid: võivad lisada lisamaksu 1,4%. Maksumäärad külmutatud 2002 kuni 2006.	6 (oma- valitsust) 10 (regiooni)	3 (oma- valitsust) 4 (regiooni)
Rootsi	Üksikisiku tulumaks	Omavalitsused ja maakonnad	Täielik vabadus maksumäärade kehtestamisel: 2005.a keskmine omavalitsuse maksumäär 20,8%, maakonna maksumäär 10,8%.	~100	69

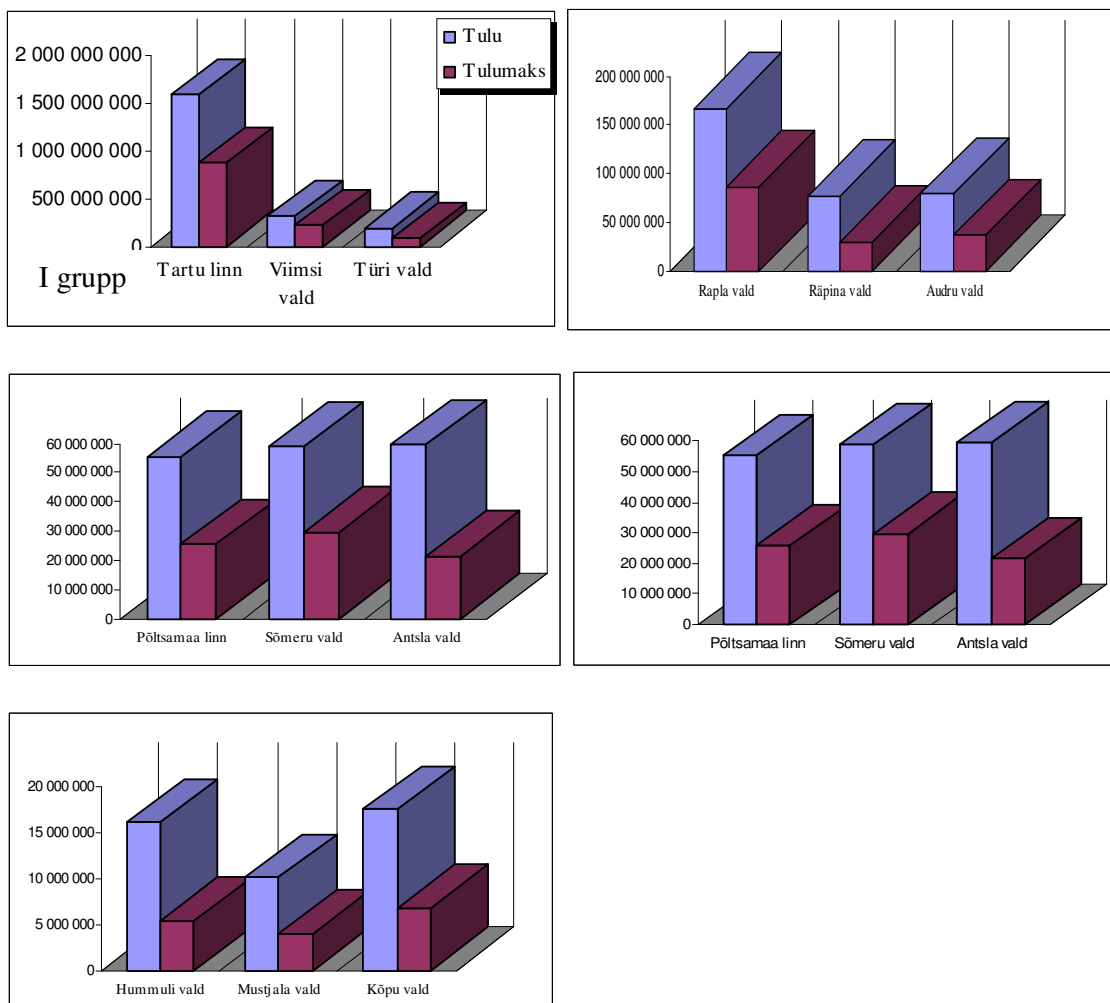
Allikas: (Sub-natsional... 2008:110)

Kolmes Põhjamaas (Taani, Soome ja Rootsi) eksisteerivad kohalikud maksud kõrvuti riiklike maksudega. Mujal on see maks, mis lisandub üksikisiku tulumaksule. Viimasel juhul on kohalikel omavalitsustel otsustusvabadus maksumäärade kehtestamisel: peamiselt

käib see Belgia (*centimes additionnels sur l'IPP*) ja Itaalia (*addizionale IRE*) kohta. Kolmel Põhjamaal moodustab üksikisiku tulumaks suure osa finantstulust (umbes 85% Soomes ja Taanis ning peaaegu 100% Rootsis), vahel koguni ka suure osa kohalike omavalitsuste kogutulust (70% Rootsis). Seda maksu arvestatakse samade maksumäärade alusel kui riikliku tulumaksu. Mõlemad maksud peetakse kinni kohapeal ja kogutakse keskvalitsuse poolt. Kohalikel omavalitsusel on maksumäärade kehtestamisel täielik vabadus. Taanis on aga keskvalitsus maksumäärad alates 2002. aastast külmutanud: ehkki kohalik omavalitsus võib otsustada oma maksumäärasid tõsta, peab seda suurendamist tasakaalustama teiste kohaliku omavalitsuse maksumäärade langetamine, nii et üldine maksumäär püsiks stabiilne. Haldusreformiga, mis kaotas Taani maakonnad 2007. aasta 1. jaanuarist, on üksikisiku tulumaks, mida seni kogusid maakonnad, jaotatud nüüd kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel. See maksutulu ülekandumine kohalikele omavalitsustele on põhjustanud tulumaksumäära suurenemist. Enne reformi oli maksumäär 15,5% ja 23,2% vahel; 2007. aastal ulatus see 22,32% kuni 26,71%. (Sub-natsional... 2008:108-110).

2.2. Kohalike omavalitsuste tulubaasi suurus ja üksikisiku tulumaksu osakaal selles

Valimisse valitud viieteistkümne valla tulubaas on määratud nagu ka teistel kohalikel omavalitsustel valla- ja linnaeelarve seaduse, riigieelarve seaduse, maksukorralduse seaduse, kohalike maksude seaduse, tulumaksuseaduse ja maamaksuseadusega. Tulubaaside erinevused on kohalike omavalitsuste lõikes väga suured. Kohalike omavalitsuste tulubaasi ja selles sisalduva üksikisiku tulumaksu suurusest annab ülevaate joonis 2.



Joonis 2. Kohalike omavalituste tulud ja tulumaks 2008. aastal (kroonides)

Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuaruanded (autori arvutused)

Tartu linna tulubaas oli 2008. aastal 1 583 349 105 krooni ja Mustjala vallal ainult 10 101 524 krooni. Olulise komponendina mõjutab kohalike omavalitsuste tulubaasi üksikisiku tulumaks, mis sõltub maksejõulise elanikkonna olemasolust kohalikes omavalitsustes. Viieteistkümnest vallast suurima elanikkonnaga omavalitsus oli Tartu linn, kus oli 2008. aastal 98 466 elanikku ja väikseim omavalitsus oli Mustjala vald 755 elanikuga. Valimisse valitud kohalike omavalitsuste tulumaksust ühe elaniku kohta annab ülevaate joonis 3.

Tulumaksu osatähtsus oli 2008. aastal omavalitsuse tulubaasis kõige suurem Viimsi vallas, mis moodustas 70% tulubaasist, järgnes Tartu linn 55% ja Rapla linn 52%.

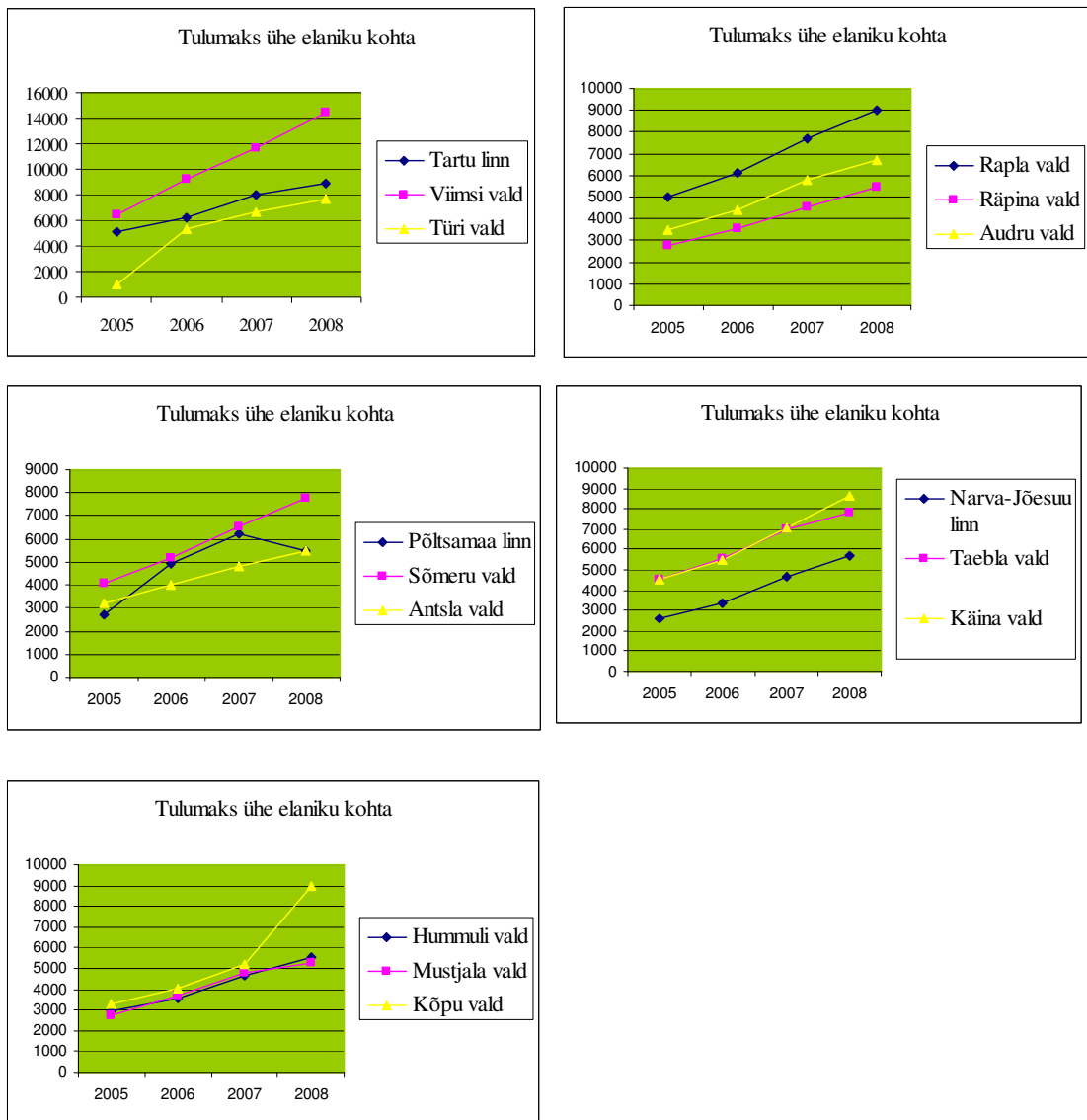
Tulumaksu osatähtsus tulubaasis oli väikseim Hummuli vallal, mis moodustas kõigest 33% tulubaasist, järgnes Antsla vald 36 % ja Räpina vald ning Kõpu vald 39%.

Autori arvates peaks riik rakendama regionaalpoliitikat selliselt, et ka väiksema tulubaasiga kohalike omavalitsuste elu areneks ja olemasolev infrastruktuur rahapuuduse tõttu veel kehvemaks ei muutuks.

Tulumaks ühe elaniku kohta aastatel 2005-2008 on enamikes omavalitsustes suurenenud. Hüppeline kasv on toimunud Türi vallal 2006. aastal aga selle tingis asjaolu, et kohalike omavalitsuste volikogude valimise ajal 23. oktoobril 2005. aastal ühinesid neli omavalitsust: Türi linn, Türi vald, Oisu vald ja Kabala vald üheks omavalitsuseks. Hüppeline kasv on olnud ka Kõpu vallal aastal 2008. Ainult Põltsamaa linnal on tulumaks ühe elaniku kohta langenud 2008. aastal.

Ülevaate tulumaksu laekumise kohta ühe elaniku kohta annab joonis 3. Jooniselt näeme, et Viimsi vallas on tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta kordades suurem kui Mustjala vallas. Nüüd, kui suurendada isiku tulumaksust kohalikele omavalitsustele jäetavat osa, suurendaks see vahet veelgi. Suurem osa tulumaksu tõusust läheks rikkamatele kohalikele omavalitsustele. Maksuvaba tulu suurendamine (TuMS § 23) ja tulumaksu määra alandamine (TuMS § 4) teeb enamike kohalike omavalitsuste tegevuse jätkamise võimatuks. Maksuvaba tulu suurendamine tekitaks veelgi kohalike omavalitsuste tulubaasi ebahühtlust, sest pärast maksuvaba tulu arvestamist ei jää vaesemates piirkondades kuigi palju neid elanikke, kes veel maksaksid tulumaksu. Samuti väheneb tulumaksu kogulaekumine. Seega saavad kohalikud omavalitsused alates 2004. aastast kokkulepitud protsendi maksumaksja kogutulust.

Valimi esimeses grupis (enam kuni 10 000 elanikku) kohalikud omavalitsused ei saanud kõige rohkem üksikisiku tulumaksu elaniku kohta. Jooniselt 3 näeme, et üksikisiku tulumaks ühe elaniku kohta on tunduvalt suurem Põhja-Eesti omavalitsustel ja ka tulubaas kui teiste regionide kohalikel omavalitsustel. Järelikult on neil kohalikel omavalitsustel suurem võimalus täita neile pandud kohustusi.



Joonis 3. Kohalike omavalitsuste tulumaks ühe elaniku kohta 2005-2008. aastani (kroonides)

Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanded ja statistikaameti andmed (autori arvutused)

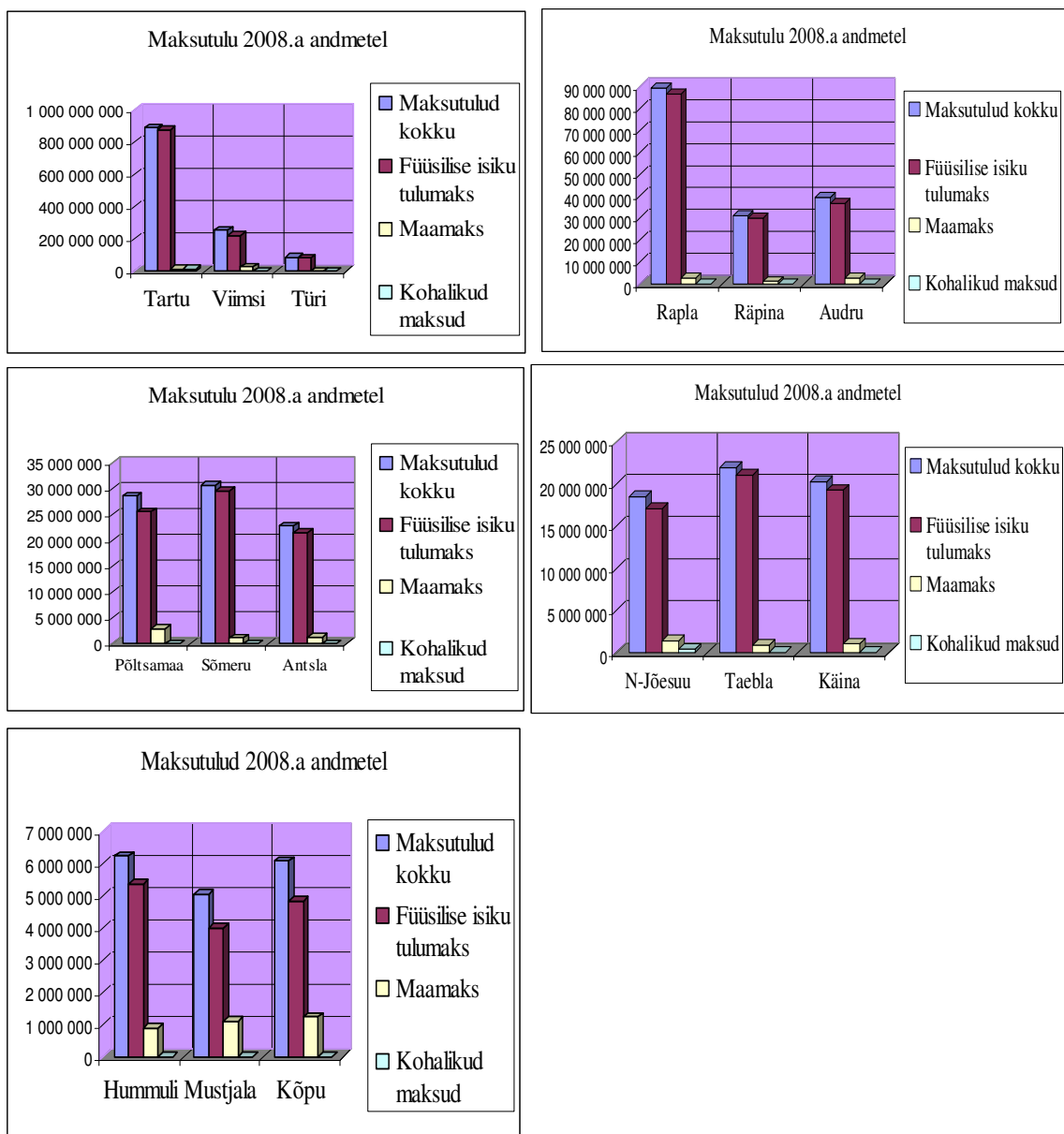
Kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekub riiklikest maksudest vastavalt tulumaksuseadusele 11,4 % residendist füüsiliste isikute makstud tulumaksust ja vastavalt maamaksuseadusele 100% maamaksust. Riiklike maksude kõrval on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus kehtestada oma haldusterritooriumil kohalikke makse. Kohalike maksude seaduse § 5 järgi on kohalikeks maksudeks müügimaks, paadimaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks,

lõbustusmaks ja parkimistasu. Valimisse valitud kohalike omavalitsuste maksutuludest annab ülevaate joonis 4. Üksikisiku tulumaks on nende omavalitsuste põhiliseks sissetulekuallikaks. Tulumaksu laekumine sõltub kohalike omavalitsuste elanike registrisse kantud elanike arvust ning on ainus sissetulekult võetav maks Eestis.

Need kohalikud omavalitsused, kelle territooriumil on paremini arenenud ettevõtlus ja kus on rohkem maksujõulist elanikkonda, suudavad paremini toime tulla kohalike omavalitsuse pädevusse kuuluvate avalike ülesannete täitmise rahastamisega, sest stabiilselt eelarvesse laekuv üksikisiku tulumaks tagab selle. Valimisse kuuluvatest kohalikest omavalitsustest moodustab maksutulust Tartu linnal 98% füüsilise isiku tulumaks. Järgnevad 97% Rapla vald ning 96% Sõmeru vald, Röpina vald ja Taevla vald. Väikseim füüsilise isiku tulumaksu osakaal 57% oli Türi vallal, järgnesid 79% Mustjala vald ja 80% Kõpu vald.

Tähtsuset teine oluline riiklik maks kohalike omavalitsuste tulubaasi jaoks on maamaks. Maamaks on küll riiklik maks, kuid kogu maamaksust saadav tulu laekub 100% maa asukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Tegemist on omandil põhineva maksuga. Maksuobjektiks on maatükk, sõltumata sellest, kas ja kui palju sellelt tulu teenitakse. Valimisse kuuluvate omavalitsustest moodustas maamaks maksutulust 21% Mustjala vallas, järgnesid Kõpu vald 20% ja Hummuli vald 14%. Väikseim maamaksu osakaal maksutulust oli 2% Tartu linnal ja 3% Rapla ning Türi vallal. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste maamaksu laekumine sõltub palju omavalitsuse territooriumi suurusest.

EKOH art 9 lg 3 sätestab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata. Kui analüüsida kohalike maksude loetelu, siis valimisse kuuluvate omavalitsustel kolmel omavalitsusel: Tartu linnal, Viimsi vallal ja Narva-Jõesuu linnal oli kehtestatud reklaamimaks ning teede ja tänavate sulgemise maks. See moodustas Narva-Jõesuu linna maksutulust 2,1%, Tartu linnal 1,7% ja Viimsi vallal 0,07% maksutulust. Teiste valimisse kuuluvatel omavalitsustel 2008. aastal kohalikest maksudest tulu ei laekunud. Kohalike maksude osakaal maksutuludes on praktiliselt olematu. Koos kohalike maksudega moodustab maamaks selle osa kohalike omavalitsuste maksutuludest, mille suhtes on kohalikel omavalitsustel küllaltki suur autonoomia, aga nende maksude osakaal maksutulust on väga väike.



Joonis 4: Kohalike omavalitsuste maksutulud 2008. aastal (kroonides)

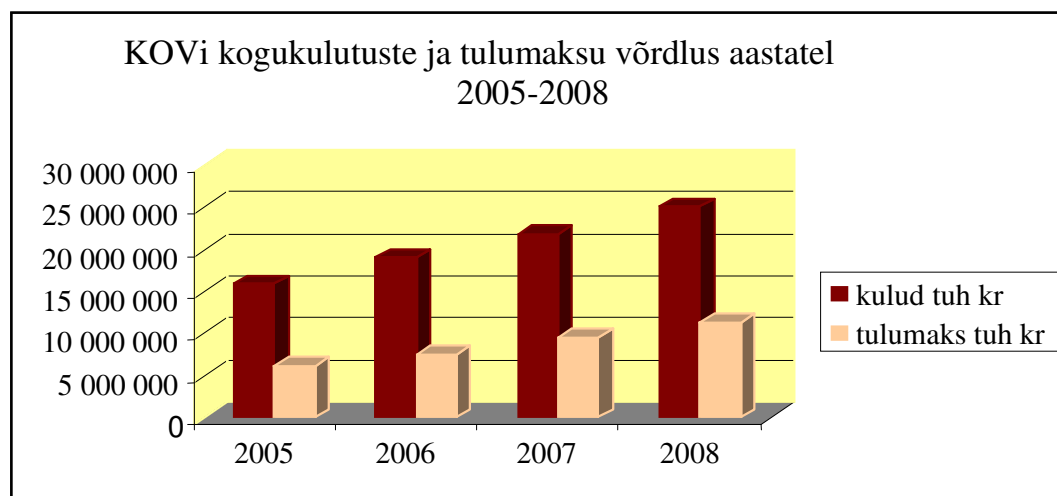
Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuaruanded (töö autori arvutused)

Omavalitsustel on makse keeruline kehtestada osalt elanike madala maksejõu tõttu. Teisalt konkureerivad omavalitsused ka omavahel ja riskivad elanike ja ettevõtete liikumisega kõrvalasuvasse omavalitsusse. Samuti on kohalike maksude kehtestamine raskendatud, sest nende haldajaks ja maksuhalduriks on kohalike maksude seaduse paragrahvi 3 lõike 1 kohaselt oma haldusterritooriumil valla- või linnavalitsus. Väiksema maksubaasiga

kohalikel omavalitsusel läheb eelpool nimetatud sätte rakendamisel enamik maksutulu maksukogumisega seotud kuludeks. Kohalike maksude haldamine läheb kallimaks kui nendest saadav tulu. Jooniselt 4 näeme, et kohalikel maksudel kohalike omavalitsuse tulude struktuuris ei ole erilist kaalu ja pole näha, et see tulevikus suureneks. Töö autor teeb ettepaneku, et kohalike maksude halduriks võiks olla Maksu- ja tolliamet, sest neil on toimiv maksude administreerimise süsteem olemas.

2.3. Kohalike omavalitsuste kogukulud ja tulumaksu laekumine

Kohalike omavalitsuste kogukulutused ja tulumaks aastatel 2005-2008 on suurenenud. Jooniselt 5 näeme, et võrreldes 2005. aastaga on 2006. aastal kohalike omavalitsuste kogukulutused suurenenud 3,1 miljardi võrra ja tulumaks 1,3 miljardi võrra. 2006. aasta võrdluses 2007. aastaga on kogukulutused suurenenud 2,9 miljardi võrra ja tulumaks 2,1 miljardi võrra ning 2007. aasta võrdluses 2008. aastaga aga kogukulutused 3,3 miljardit ja tulumaks 1,7 miljardi võrra. Joonisel 5 on ära toodud kogu Eesti kohalike omavalitsuste kogukulutuste ja tulumaksu võrdlus aastatel 2005-2008.



Joonis 5. Kohalike omavalitsuste kogukulutuste ja tulumaksu võrdlus aastatel 2004-2008
Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanded (autori arvutused)

Lisas 2 on ära toodud valimisse valitud kohalike omavalitsuste kogukulutuste ja tulumaksu võrdlus aastatel 2005-2008. Võrreldes 2005. aasta kogukulutuste suurenemist 2006.

aastaga, on Rapla vallal kogukulutused suurenenud 66%, Kõpu vallal 51% ja Viimsi vallal 37%. Samas aga vähenesid kogukulutused Mustjala vallal 39%, Räpina vallal 20% ja Käina vallal 9%. Võrreldes 2005. aasta tulumaksu laekumist 2006. aastaga, suurenes see kõige enam 80% Põltsamaa linnal, Viimsi vallal 42% ja Mustjala vallal 34%. Võrreldes 2007. aasta kogukulutuste suurenemist 2008. aastaga, on Audru valla kogukulutused suurenenud 83%, Viimsi vallal 42% ja Mustjala vallal 34%. Samas aga vähenesid kogukulutused Kõpu vallal 7% ja Rapla vallal 1%. Võrreldes 2006. aasta tulumaksu laekumist 2007. aastaga 40% suurenes kõige enam tulumaksu laekumine Narva-Jõesuu linnal, Audru vallal 32% ja Hummuli vallal 30%. Võrreldes nüüd 2007. aasta kogukulutuste suurenemist 2008. aastaga, suurenesid kogukulutused Kõpu vallal 91%, Türi vallal 37% ja Räpina vallal 32%. Samas vähenesid kogukulutused Audru vallal 24% ja Põltsamaa linnal 20%. Võrreldes 2007. aasta tulumaksu laekumist 2008. aastaga suurenes see Kõpu vallal küll 73% ja Viimsi vallal 23%, aga toimus ka tulumaksu laekumise vähenemine Põltsamaa linnal 12%.

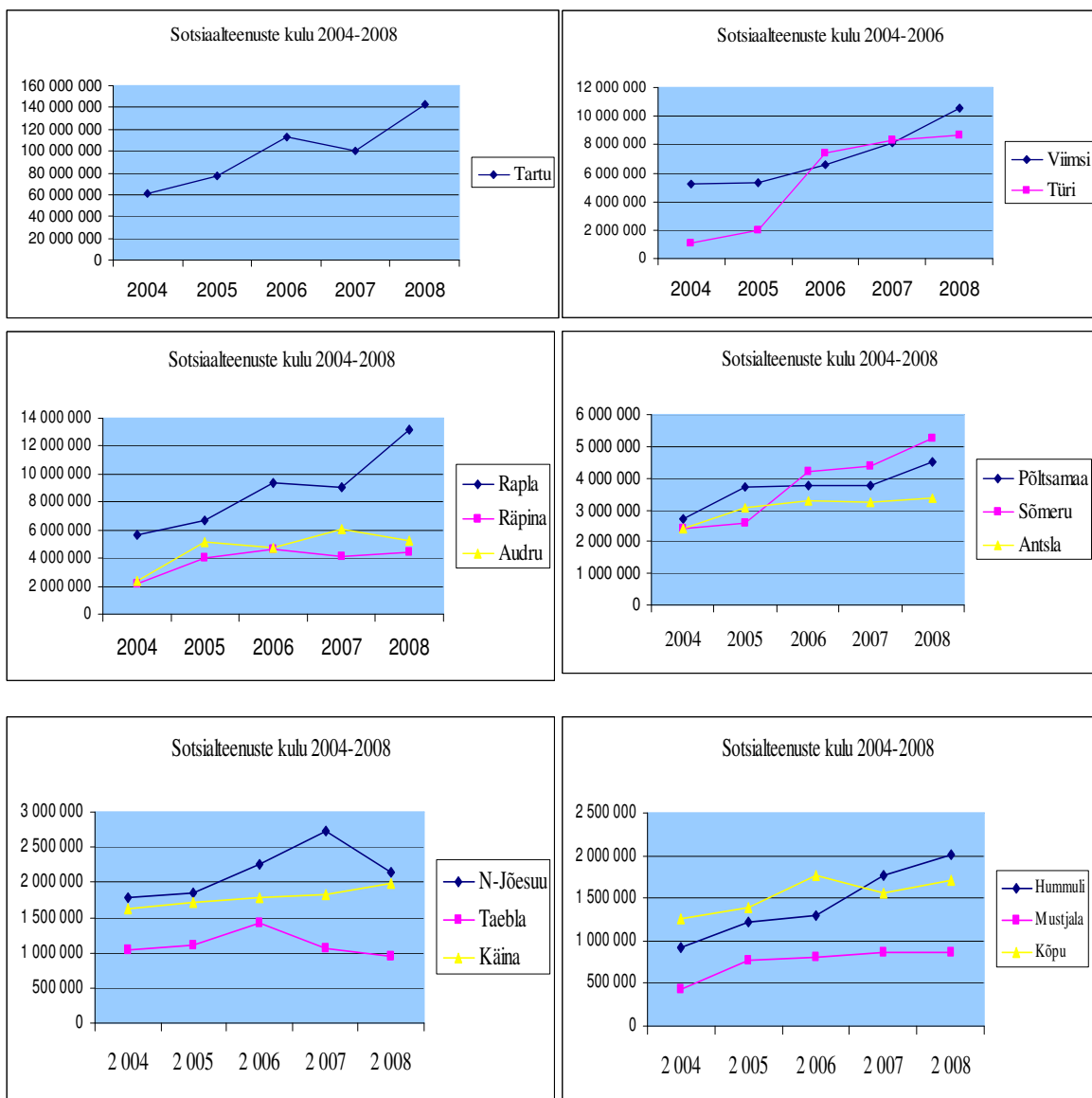
Kohalike omavalitsuste kogukulutuste hulgas on üheks suurimaks kuluartikliks sotsiaalteenused. Järgnevalt analüüsitakse kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kulutusi, sest Eestis valitseva üldise majanduslanguse olukorras, kus töökohtade kaotamine, osalisele tööajale üleminek, palkade vähendamine jms meetmed on jätnud juba praegu palju inimesi töötuks või pannud neid olukorda, kus pere rahalised sissetulekud on langenud sellisele tasemele, et ei ole võimalik enam inimväärselt toime tulla. Sellise olukorraga kaasneb paljude inimeste puhul otsese materiaalse kindlustatuse halvenemine.

Sotsiaaltoetuste maksmine ja sotsiaalteenuste osutamine kohalike omavalitsuste poolt on üks meetmetest, millega saab suurendada oma haldusterritooriumil elavate inimeste toimetulekuvõimet ja aidata neil tekkinud raskest olukorrast välja tulla ning kindlustada edasist iseseisvat toimetulekut.

Käesolevas lõputöös käsitletakse sotsiaalteenuse kulu all kõiki kulusid, mis on kajastatud Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruandes sotsiaalne kaitse. Sinna kuuluvad kirjed: haigete sotsiaalne kaitse, puuetega inimeste sotsiaalhoolekande asutused, muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse, eakate sotsiaalhoolekande asutused, muu eakate sotsiaalne kaitse, toitjakaotanute sotsiaalne kaitse, lastekodu, laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused, muu perekondade ja laste sotsiaalne

kaitse, töötute sotsiaalne kaitse, eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele, riskirühmade sotsiaalhoolekande asutused, riiklik toimetulekutoetus, muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse, muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus ja ülalnimetatud sotsiaalse kaitse kulud kokku.

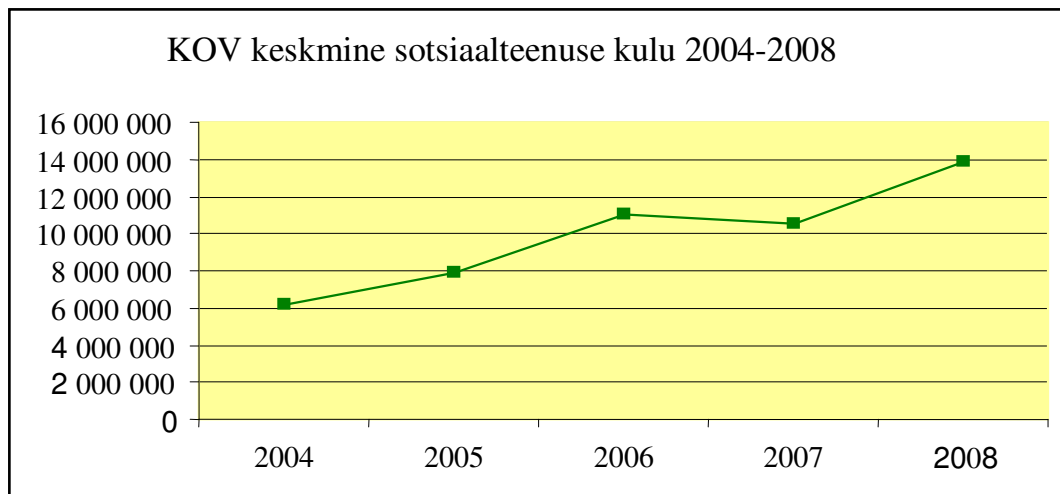
Kohalikel omavalitsustel on kohustus sotsiaalhoolekande seaduse § 8 järgi on sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamisel ning sotsiaaltoetuste määramisel ja maksimisel. Samuti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 järgi omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet. Üldjoontes on valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste kulutused sotsiaalsele kaitsele aastatel 2004-2008 olnud tõusvas joones. Erandiks on Narva-Jõesuu linn ja Audru vald, kus kulutused sotsiaalsele kaitsele on vähenenud. Ülevaate sotsiaalteenuste kulutustele aastatel 2004-2008 annab joonis 6.



Joonis 6. Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kulude muutumise dünaamika aastatel 2004-2008 (kroonides)

Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanded (autori arvutused)

Joonisel 7 on ära toodud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste keskmine kulu aastatel 2004-2008



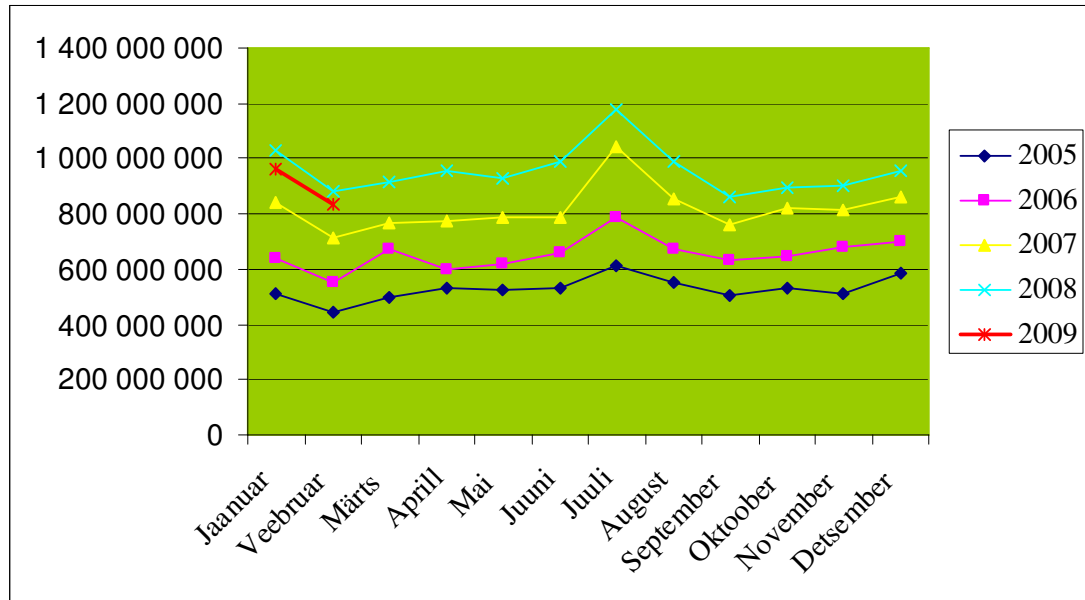
Joonis 7. Kohalike omavalitsuste keskmine sotsiaalteenuse kulu muutumise dünaamika aastatel 2004-2008

Allikas: Rahandusministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanded (autori arvutused)

Autori arvates on kohalikud omavalitsused jõudnud olukorrani, kus maksutulu kui ka sotsiaalteenustele tehtavad kulutused on olnud tõusvas joones. Täna ses majanduslikus olukorras, kus majanduslangus tähendab Eesti jaoks ilmselt jätkuvalt langevaid kinnisvarahindu, üldise rahamassi vähenemist töötasude maksmiseks, pankrotistuvaid ettevõtteid, tööpuuduse kasvu, reaalse ostujõu langust, konkurentsivõime kadumist paljudes sektorites, sotsiaalsete probleemide pingestumist jms toob kaasa kohalikele omavalitsustele maksutulu vähenemise. Aga nüüd peab just kohalik omavalitsus panustama rohkem sotsiaalteenustesse. On tekkinud olukord, kus parematel aegadel jääb raha „üle“, aga halvematel aegadel napib eelarvelisi vahendeid.

Töö autor teeb ettepaneku, et kohalikud omavalitsused võiksid headel aegadel säästa, et rasketel aegadel oleks kergem. Sest totaalne doteerimine ja abistamine pigem laostab inimest moraalselt, muutes neid õpitult abituks, kui korvab nende materiaalsed vajadused. Headel aegadel tuleks ebaotstarbekaid kulutusi vähendada ja säästa rasketeks aegadeks.

Järgnevalt analüüsitakse tulumaksu laekumist. Tulumaksu laekumine on suurenenud 2005. aastast kuni 2008. aasta lõpuni. Jooniselt 8 näeme, et suurima hüppe on tulumaksu laekumine teinud juulikuus. See on seletatav puhkuste ajaga. Selgesti on näha, et 2009. aasta esimese nelja kuu tulumaksu laekumine vähenenud võrreldes 2008. aasta sama ajaga. Autori arvates majanduslangusega selline trend jätkub.



Joonis 8. Kohalike omavalitsuste tulumaksu laekumine kuude lõikes (kroonides)

Allikas: Maksu- ja tolliameti koondandmed kohalikele omavalitsustel üle kantud tulumaksu kohta (autori arvutused)

Kui võrrelda 2008. aasta jaanuarikuu tulumaksu laekumist kohalike omavalitsuste eelarvetesse 2009. aasta jaanuarikuuga, siis laekus tulumaksu omavalitsuste eelarvetesse 69,9 miljonit krooni ja 2009. aasta veebruarikuus 46,7 miljonit krooni vähem. Võrreldes mullusega on kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekunud üksikisiku tulumaksu kahe kuuga 116,5 miljonit krooni vähem. Kui nüüd arvestada asjaoluga, et alates 1. aprillist 2009. aastast hakkab laekuma kohalike omavalitsuste eelarvetesse 11,9 % asemel 11,4% tulumaksu, vähendab see tulumaksu laekumist veelgi. Tulumaksu laekumine on niigi vähenenud, mistõttu on paljud kohalikud omavalitsused olukorras, kus tuleb hakata tegema negatiivseid lisaeelarveid. Suureneva töötuse juures aga kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kulutused suurenevad. Suurenevad ka kohaliku omavalitsuse kohustused inimeste ees, kes on jäänud tööta ja sattunud raskustesse, samal ajal tulumaksu laekumine väheneb.

Autori arvates on kõige stabiilsemaks tuluks kohalikele omavalitsustele siiski füüsilise isiku tulumaks. Aga isiku tulumaksul põhinev omavalitsuste rahastamise süsteem ei taga piisavat ja küllaldast kohalike omavalitsuste rahastamist majanduslanguse korral. Üheks põhjuseks on majanduslanguse ajal kasvav töötute arv. Töötukassa andmetel oli 31.

jaanuari 2009. aasta seisuga Eestis 38 812 töötut siis juba 30. aprilliks 2009.aasta oli töötuid 60 712. Töötute arvu kasvades väheneb maksumaksjate hulk.

Kuna Eesti kohalikud omavalitsused on väga erinevad nii oma suuruse kui ka seal asuva ettevõtluse poolest, on füüsilise isiku tulumaks kohalikele omavalitsustele sõltumatute omatulude kasvõi osalisegi tagamise vahendiks. Siinjuures võiks autori arvates kaaluda füüsilisest isiku tulumaksu muutmist kohalikuks maksuks ja anda kohalikele omavalitsustele otsustusvabadus maksumäärade kehtestamisel.

KOKKUVÕTE

Tulumaks on Eesti kohalike omavalitsuste põhiline sissetuallikas. Kuna tulumaks on riigimaks, mis tähendab seda, et maksumäär(ad), soodustused, samuti jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvete vahel ning maksuvaba miinimumi kehtestamine on keskvalitsuse korraldada. Seega ei saa kohalikud omavalitsused ise üksikisiku tulumaksu määra mõjutada. Aga majanduslanguse korral suurenevad kohalike omavalitsuste kohustused inimeste ees, samal ajal kui tulumaksu laekumine väheneb.

Autori arvates on kohalikud omavalitsused jõudnud olukorrani, kus maksutulu kui ka sotsiaalteenustele tehtavad kulutused on olnud tõusvas joones. Tänapäevases majanduslikus olukorras, kus majanduslangus tähendab Eesti jaoks ilmselt jätkuvalt langevaid kinnisvarahindu, üldise rahamassi vähenemist töötasude maksmiseks, pankrotistuvaid ettevõtteid, tööpuuduse kasvu, reaalse ostujõu langust, konkurentsivõime kadumist paljudes sektorites, sotsiaalsete probleemide suurenemist, see toob kaasa kohalikele omavalitsustele maksutulu vähenemise. Nüüd peab just kohalik omavalitsus panustama rohkem sotsiaalteenustesse.

Seega ei taga peamiselt tulumaksul põhinev maksusüsteem kohalike omavalitsuste piisavat rahastamist ja sellest tulenevalt ka vajalikku põhiseaduslikku finantsgarantiid.

Olukorra parandamiseks tuleb alustada kohalike omavalitsuste maksusüsteemi muutmist, eesmärgiga viia see vastavusse kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku finantsgarantiiga ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga. Selleks võiks kaaluda füüsilisest isiku tulumaksu muutmist kohalikuks maksuks ja anda kohalikele omavalitsustele otsustusvabadus maksumäärade määramisel.

Samuti võiks kaaluda kohalike omavalitsuste finantseerimissüsteemi muutmisel asjaolu, kui parematel aegadel jääb raha „üle“, aga halvematel aegadel napib eelarvelisi vahendeid, võiksid kohalikud omavalitsused headel aegadel säästa, et rasketel aegadel oleks kergem.

Sest totaalne doteerimine ja abistamine pigem laostab inimest moraalselt, muutes neid õpitult abituks, kui korvab nende materiaalsed vajadused. Headel aegadel tuleks ebaotstarbekaid kulutusi vähendada ja säästa rasketeks aegadeks.

Käesoleva töö raames püstitas autor hüpoteesi: **Tulumaks ei taga piisavat ja küllaldast kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamist majanduslanguse korral.**

Uuringu läbiviimisel jõudis autor järeldusele, et hüpotees leidis kinnitust sest tulumaks ei taga piisavat ja küllaldast kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamist majanduslanguse korral. Leidis kinnitust, et tulumaks on olulisem kohalike omavalitsuste sissetuleku allikas, aga omavalitsus ise ei saa selle määrasid mõjutada. Samuti leidis kinnitust, et majanduslanguse korral suurenevad kohalike omavalitsuste kohustused inimeste ees, samal ajal kui tulumaksu laekumine hakkab vähenema.

Kuna kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem peab pidevalt arvestama muutustega ümbritsevas keskkonnas, siis antud teema on väga aktuaalne ka edaspidi. Antud teema kontekstis võiks edaspidi uurida, kas kohalike omavalitsuste majanduslik ja sotsiaalne areng on seda kiirem, mida suurem on tulumaksu osatähtsus tulubaasis.

SUMMARY

Current thesis contains 49 pages, including three charts and eight figures. The thesis is written in Estonian and abstract in English. The paper comprises of introduction, two chapters, conclusion and the abstract in English.

Research objects are 15 municipalities from different counties in Estonia. Quantitative data analysis is used as for the research method.

The aim of current paper is to analyse whether income tax ensures sufficient and adequate financing the duties given to municipalities in case of economic depression.

Performing the purpose and checking the hypothesis of current paper following research tasks are conducted by the author of the thesis:

- the basis of legality of municipalities is analysed;
- the amount of total income and the proportion of income tax per a resident in it in municipalities is analysed;
- the total costs in municipalities in the chosen sample, including the expences for social services and receiving the income tax are analysed, as well.

Conducting the research, the author of current paper found that hypothesis has been proved because income tax does not ensure satisfactory financing of municipalities in case of economic depression. The findings confirm that income tax is predominant proceeds, but municipalities cannot influence the rates needed for them. The present results also demonstrate that municipalities' obligations towards residents increase, although, the rates of income tax tend to decrease.

Arguments discussed in current thesis will be topical in future, as well. Therefore, further developments considering current thesis are possible, and moreover, the data gained could be used for similar researches.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

2009.a riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri <http://www.fin.ee/?id=80384> 11.12.2008

Aaviksoo, B ja Annus, T. 2002. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica eriväljaanne*, 6-61

Anton, Ü. 1998. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses - *Juridica* nr 6, 305-308

Goody, R. 1976. *The individual Income Tax*. The brooking Institution

Huberg, M ja Uusorg, M. 2008. Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega. 3.köide. Tartu: OÜ Maksumaksjate Liidu Kirjastus

Jõgi, A. 2008. Kohalike omavalitsuste 2007. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistingute analüüs (ülevaade). Tallinn: Rahandusministeerium

Kala, H. 2001. Eesti omavalitsusüksuste hindamise strateegia 2001-2003. Arendusprojekt. Tallinn: Siseministeerium

Kungla, T 1999. *Fiscal decentralization in Estonia*. Budapest: Arktisz Studio

Lehis, L. 2000. Tulumaksuseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: OÜ Casus

Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Kirjastus Juura

Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn: Kirjastus Juura

Omaavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekud 2009. aasta riigieelarve ning “Riigi eelarvestrateegia 2009-2012” osas. <http://portaal.ell.ee/12758> 10.02.2009

Raju, O. 2008. Isiku tulumaksul baseeruva omaavalitsuse rahastamise süsteemi piiridest http://www.ell.ee/failid/LVP2008/14_04_Teadust66d_ja_uuendused_Olev_Raju2.doc 20.12.2008

Reiljan, J., Olenko J., Timpmann K., Trasberg V., Ulst E. 2002. Eesti kohalike omaavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikool

Sootla, G. 2002. Kohalik autonoomia kui retoorika ja haldusinstrument. Ettekanne Tartu III omaavalitsusfoorumil, 5. detsembril 2002. aastal. <http://portaal.ell.ee/1234> 10.02.2009

Sub-Natsional governments in the European Union: organisatsion, responsabilites and finance. 2008. Collective work under the direction of Dominique Hoorens. Paris: Dexia

Tammert, P. 2005. Maksundus. Tallinn: OÜ Aimwell

Trasberg, V. 2003. Eesti omaavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2003/5_Reg_kohalik%20pol/Trasberg.pdf 20.12.2008

Trasberg, V. 2007. Maksuautonoomia suurendamine Eesti omaavalitsustes: samm edasi või tagasi? <http://www.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=303734/Omaavalitsuste+rahastamine.pdf> 25.12.2008

Truuväli, E-J., Aaviksoo B., Kask O., Lehis L., Madise L., Madise Ü., Merusk K., Mälksoo L., Narits R., Olle V., Pruks P. 2002. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS

Truuväli, E-J., Aaviksoo B., Kask O., Lehis L., Madise L., Madise Ü., Merusk K., Mälksoo L., Narits R., Olle V., Pruks P. 2008. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura

Õigusaktid

2009. aasta riigieelarve seadus. 10. detsember 2008. RT I 2008, 60, 332; RT I 2009, 15, 93.

Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus. 28. september 1994. RT II 1994, 26, 95.

Hasartmängumaksu seadus. 13. märts 2002. RT I 2002, 28, 158; RT I 2006, 28, 208.

Kohalike maksude seadus. 21. september 1994. RT I 1994, 68, 1169; RT I 2005, 57, 451.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2. juuni 1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2008, 53, 293.

Maksukorralduse seadus. 20. veebruar 2002. RT I 2002, 26, 150; RT I 2008, 60, 331.

Riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus RT I 2009, 15, 93.

Riigieelarve seadus. 9. juuni 1999. RT I 1999, 55, 584; RT I 2007, 44, 316.

Tulumaksuseadus. 15. detsember 1999. RT I 1999, 101, 903; RT I 2009, 18, 109.

Valla- ja linnaeelarve seadus. 16. juuni 1993. RT I 1993, 42, 615; RT I 2009, 15, 93.

Riigikohtulahend

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtumäärus 3-3-1-46-03. RT III, 5. mai 2005, 11, 128.

LISAD

LISA 1

$$T = (AK - AT) * k,$$

$$AK = \sum_{n=1}^5 Cn * Pn$$

$$AT = (TM_{2008} + RM_{2008}) * 0,5 + (TM_{2007} + RM_{2007}) * 0,3 + (TM_{2006} + RM_{2006}) * 0,2 + \frac{MM}{ARVEST}$$

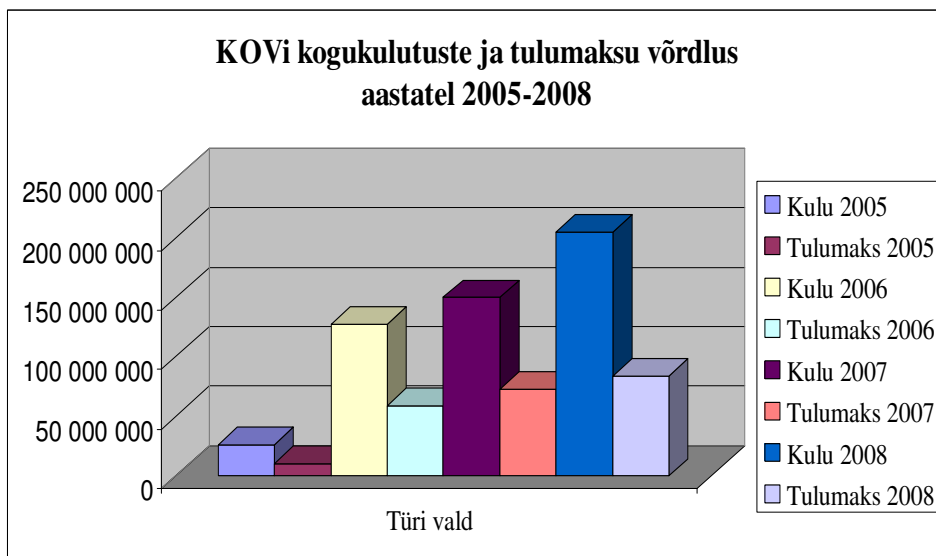
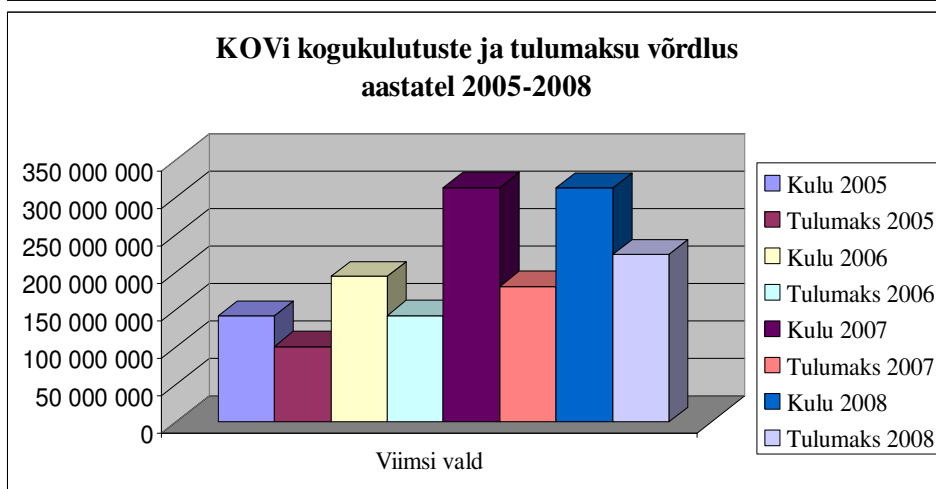
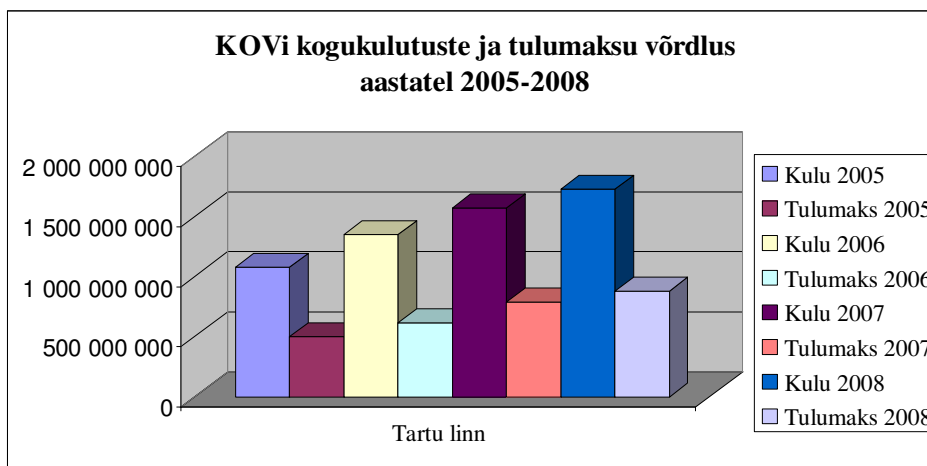
- T* – tasandusfondi suurus konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses;
- AK* – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- AT* – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- k* – toetustaseme koefitsient;
- Cn* – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse 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 arv hooldajatoetuse aruandele vastavalt;
- Pn* – kohalike omavalitsuste arvestuslik keskmine tegevuskulu kroonides ühe lapse (0–6 eluaastat), kooliealise (7–18 eluaastat), tööealise (19–64 eluaastat), vanuri (65+ eluaastat), hooldatava ja hooldajateenust saava puudega isiku kohta ning kohalikest teedest maantee ning tänava arvestusliku pikkuse ühe kilomeetri kohta kroonides;
- $\sum Cn * Pn$ – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arvu, kooliealiste arvu, tööealiste arvu, vanurite arvu, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute arvu ning kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestusliku koefitsientidega korrigeeritud pikkuse kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud kohalike omavalitsuste

arvestusliku keskmise tegevuskulu korrutiste kogusumma kroonides;

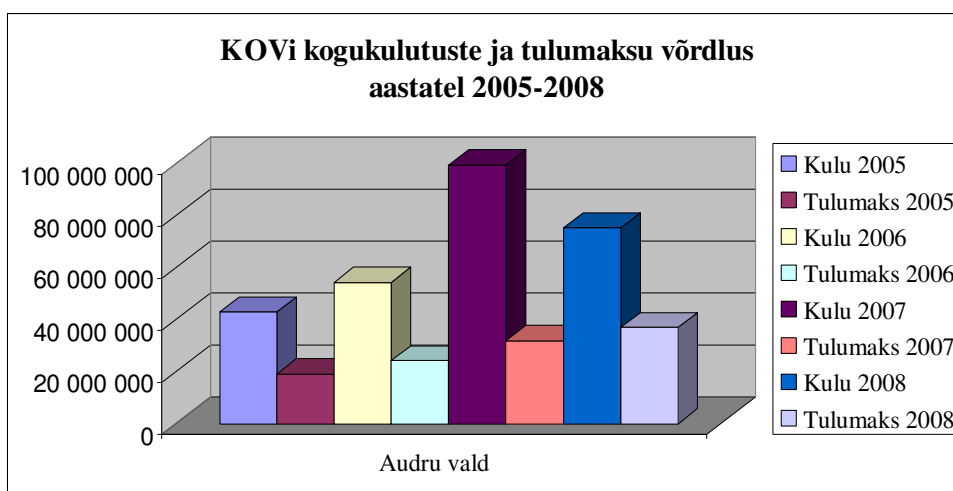
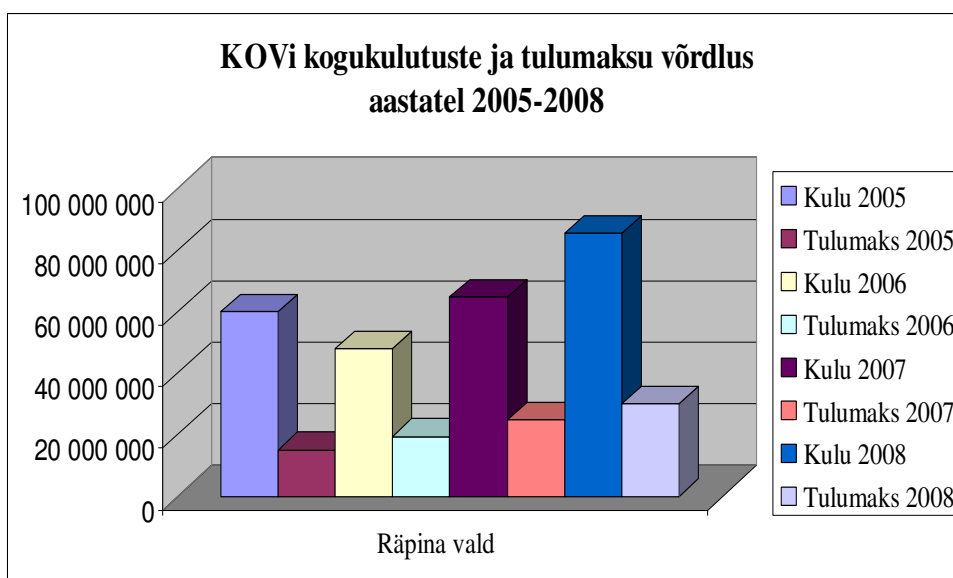
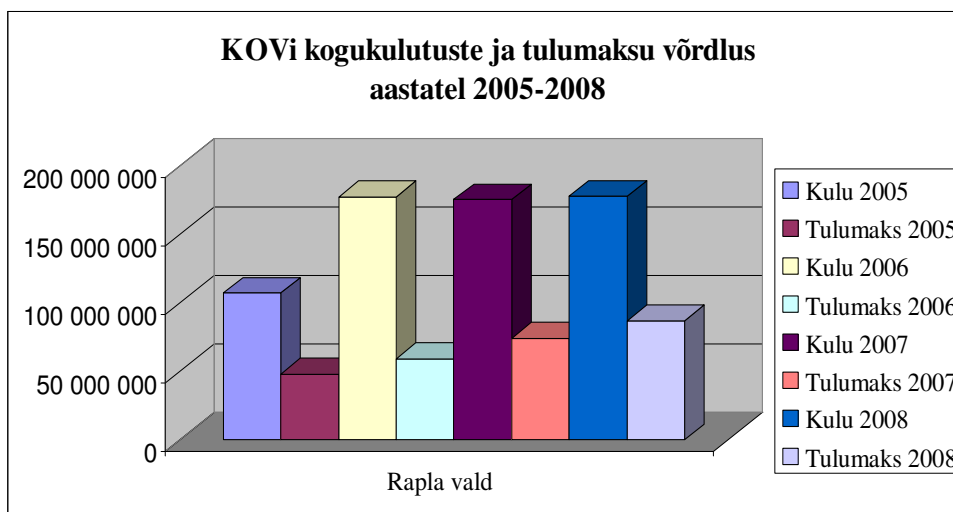
- TM* – üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt 2006., 2007. ning 2008. aastal korrutatuna 11,4-ga ning jagatuna vastaval aastal kehtinud kohaliku omavalitsuse üksusele arvestatud tulumaksu määraga;
- MM**
A.RVEST – arvestuslik maamaks (1,25 protsenti üldise maa ja 0,6 arvestades muudatusi looduskaitsealade osas 2009. aastal) konkreetses kohaliku protsenti põllumajandusmaa maksustamise hinnast 2008. aastal ning omavalitsuse üksuses;
- RM* – maavarade kaevandamisõiguse tasude ja vee-erikasutustasu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt 2006., 2007. ning 2008. aastal.

LISA 2

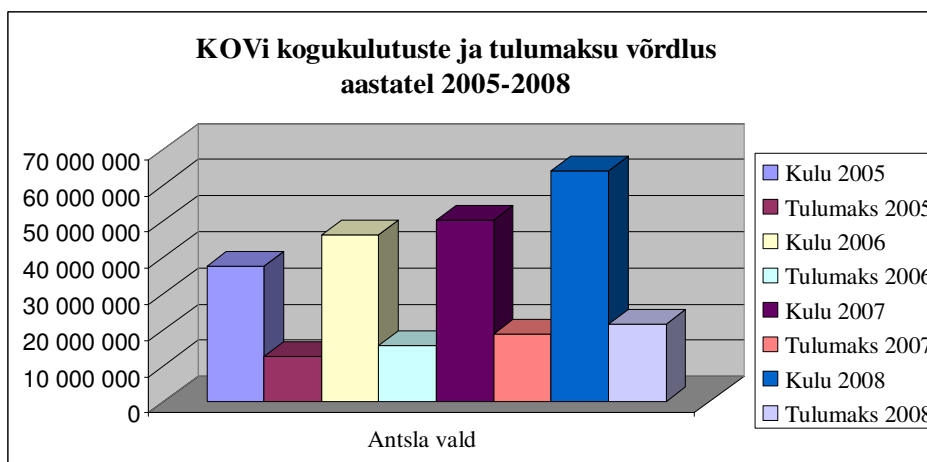
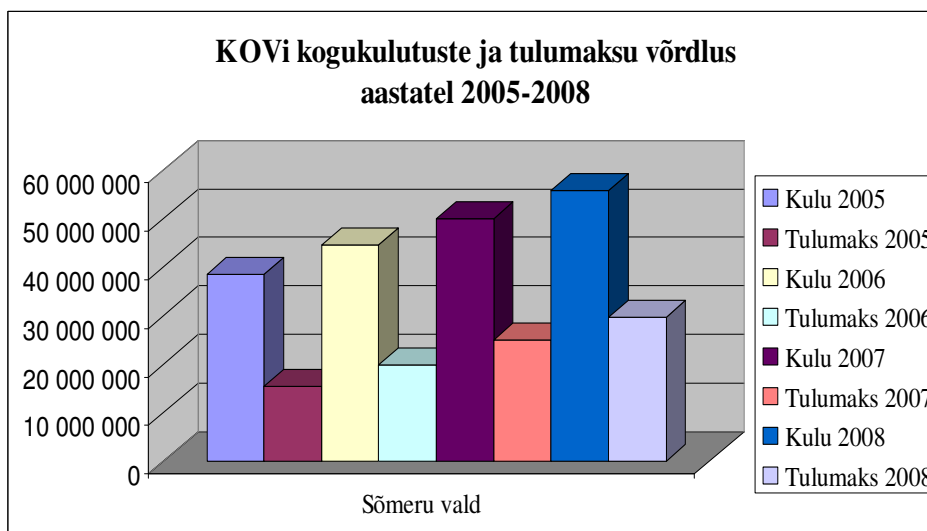
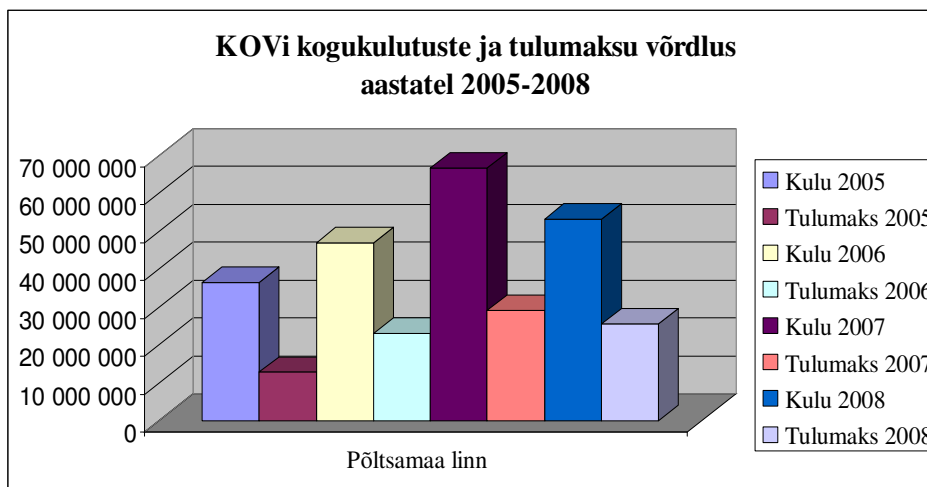
I grupp



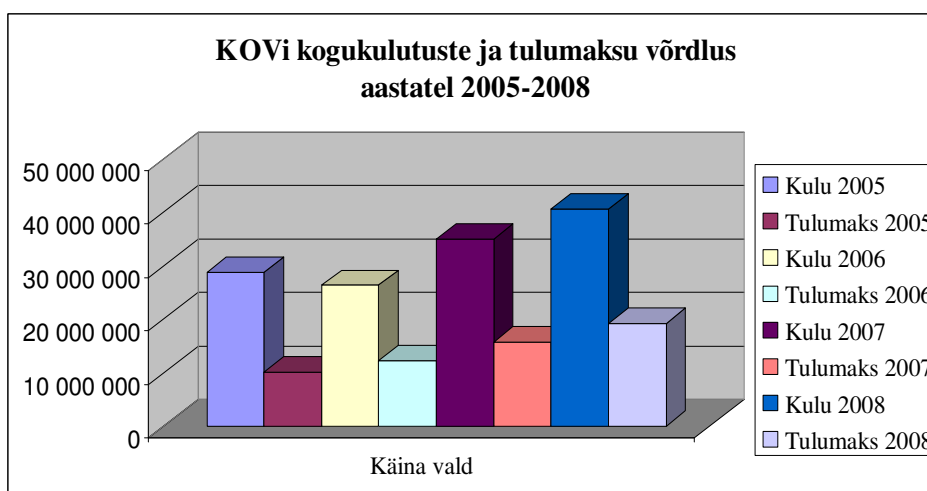
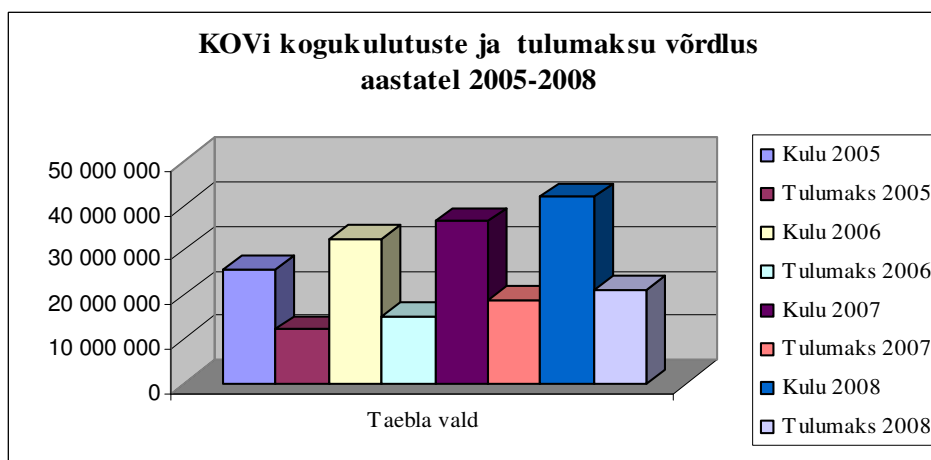
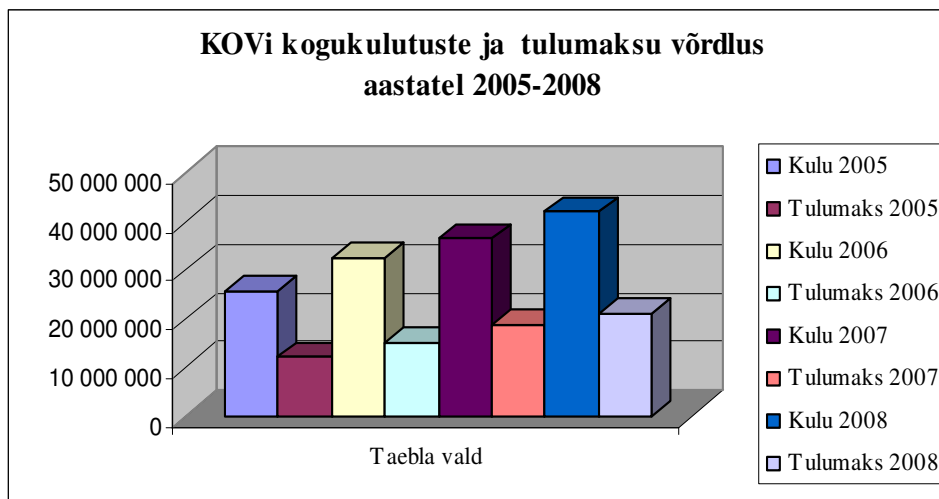
II grupp



III grupp



IV grupp



V grupp

