

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Kadi Kütt

ELAMUALUSE MAA MAAMAKSU KAOTAMISE MÕJU
HARJUMAA OMAVALITSUSTE FINANTSAUTONOOMIALE

Lõputöö

Juhendaja:

Ero Liivik, mag.iur

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri eesti keeles: „Elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjuma omavalitsuste finantsautonoomiale“ Töö pealkiri võõrkeeles: „ <i>Impact of the abolition of residential land base property tax on the municipal financial autonomy of Harju County</i> ”	
Töö autor: Kadi Kütt	Autor on nõus lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 63 leheküljest. Töö koostamisel on kasutatud 59 allikat, millele on viidatud tekstisisiselt. Teema on aktuaalne, kuna 2013. aastal hakkas kehtima elamualuse maa maamaksuvabastus ja see avaldab mõju kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale.</p> <p>Lõputöö eesmärk on analüüsida elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Anda ülevaade omavalitsuse mõistest ja omavalitsuse finantsautonoomiast.2. Anda ülevaade maamaksu mõistest ja seotusest omavalitsuste eelarvega.3. Analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid eelarvetele Harku vallas ja Tallinnas.4. Analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. <p>Lõputöö teoreetilises osas kasutatakse kvalitatiivset tekstianalüüsi. Töö empiirilises osas kasutatakse kvantitatiivseid andmekogumismeetodeid: poolstruktureeritud veebiküsitlust ja andmebaaside analüüsi.</p> <p>Maamaksu kaotamise mõju avaldus eelarvestruktuuride muutuses ja isegi eelarveliste tulude kasvus, mille käigus vähenenud maamaksutulu asendus suurenenud üksikisiku tulumaksuga. Otsusele vabastada elamualune maa maamaksust järgnes mitmes Harjumaa omavalitsuses registreeritud elanikkonna suurenemine, omavalitsuste eelarvetesse suunatud üksikisiku tulumaksuosa kasv ja maamaksumäära tõus. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia ja detsentraliseeritus vähenes maksukorralduse muudatusega seonduvalt sedavõrd, et kohalike omavalitsuste otsustusvabadus oma tulubaasi kujundamisel vähenes.</p>	
Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, finantsautonoomia, eelarve, maamaks, maamaksuseadus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>local government, financial autonomy, budget, land tax, Land Tax Act</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Ero Liivik	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. FINANTSAUTONOOMIA JA MAAMAKSU OLEMUS.....	6
1.1 Finantsautonoomia kohaliku omavalitsuse kontekstis	6
1.2 Maamaksu mõiste ja seotus kohaliku omavalitsuse eelarvega.....	14
2. KODUALUSE MAA MAAMAKSU KAOTAMISEST TINGITUD MUUTUSED KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSAUTONOOMIAS	22
2.1 Maamaksuvabastuse mõju Harku valla ja Tallinna omavalitsuste eelarvetele.	22
2.2 Maamaksuvabastusega seotud mõjud Harju maakonna omavalitsuste finantsautonoomiale	29
KOKKUVÕTE.....	37
SUMMARY	40
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	43
LISAD	48
Lisa 1. Küsitlusankeet Harjumaa kohalikele omavalitsustele.....	48
Lisa 2. Rae valla vastus küsitlusankeedile	51
Lisa 3. Küsitlusankeedi vastused: Saue linn, Paldiski, Nissi vald, Saue vald, Padise vald, Raasiku vald, Kõue vald, Anija vald, Viimsi vald, Kuusalu vald, Keila linn ja Aegviidu vald	52
Lisa 4. Tulumaks Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias (eurodes)	61
Lisa 5. Maamaks Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias (eurodes)	62
Lisa 6. Maamaksu ja tulumaksu laekumiste muutuste mõju Harjumaa kohalikele omavalitsustele (eurodes).....	63

SISSEJUHATUS

Igal omavalitsusel on oma tulu- ja kulubaas. Kohalike omavalitsusüksuste (edaspidi kohalike omavalitsuste) finantsautonoomia sõltub riigieelarve strateegia ja riigieelarve koostamisest. Riigikogus igal aastal vastuvõetava riigieelarvega määratakse, kui palju suunatakse rahalisi vahendeid kohalike omavalitsuste tulubaasi ja millised on riigi poolt seadusega kohalikule omavalitsusele antud ülesanded.

Kohalike omavalitsuste finantsautonoomiast on seoses elamualuse (edaspidi ka kodualuse) maa maamaksu kaotamisega viimase aasta jooksul korduvalt räägitud. Ühest küljest on parlamendis vastu võetud ja üleriigiliselt kehtestatud kodualuse maa maamaksuvabastus koduomanikele kasulik, teisalt aga ei ole nimetatud maksukorralduse muudatuse laiemaid mõjusid kohalikele omavalitsustele lähemalt uuritud.

Teema on aktuaalne, kuna 2013. aastal hakkas kehtima elamualuse maa maamaksuvabastus ja see avaldab mõju kohalike omavalitsuste eelarvetele. Riigikogu otsused puudutavad tihedalt kohalike omavalitsuste tulubaasi autonoomsust. 2011. aastal loobus Harku vald ja 2012. aastal Tallinna linn elamualuse maa maksustamisest. Vastavalt Riigikogus 16.06.2011 vastu võetud koduomanikke maamaksust vabastava maamaksu muutmise seadusele rakendus elamualuse maa maamaksuvabastus üle-Eestiliselt 1. jaanuarist 2013. See tõi kaasa muudatusi kõigis Eesti kohalike omavalitsuste eelarvestruktuurides.

Lõputöö teema on uudne, kuna autorile teadaolevalt on see esimene põhjalik uurimustöö maamaksu kaotamise mõjust kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. Varem on kirjutatud uurimustöid kohalike omavalitsuste finantsautonoomiast ja maamaksu mõjust kohaliku omavalitsuse eelarvele. Käesolev lõputöö on heaks baasiks edasistele põhjalikele analüüsidele maamaksu osatähtsusest kohalike omavalitsuste eelarvetes ja kodualuse maa maamaksu kaotamise mõjust kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. Lõputöö hõlmab Harjumaa kohalikke omavalitsusi, analüüsib kohalike omavalitsuste esindajate suhtumist elamualuse maa maamaksuvabastusse ja toob välja elamualuse maa maamaksuvabastusega seonduvad muudatused kohalike omavalitsuste 2013. aasta eelarvetes.

Probleem seisneb selles, et kuigi elamualuse maa maamaksu kaotamine mõjutab omavalitsuse finantsautonoomiat, ei ole selge selle mõju ulatus ega iseloom. Riigikogus vastu võetud otsusega vabastada elamualune maa maamaksust jääb kohalike omavalitsuste tulubaasist välja elamualuse maa maamaksu laekumine. Samal ajal tõstavad paljud omavalitsused üldise maamaksumäära maksimaalsele lubatud tasemele või selle lähedale. Selline tulubaasi ümberstruktureerimine mõjutab omavalitsuse finantsautonoomiat ühelt poolt negatiivselt ja teisalt positiivselt. Käesolevas lõputöös uuritakse nimetatud muudatuste kumulatiivset mõju omavalitsuste finantsautonoomiale.

Lõputöö eesmärk on analüüsida elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade omavalitsuse mõistest ja omavalitsuse finantsautonoomiast.
2. Anda ülevaade maamaksu mõistest ja seotusest omavalitsuste eelarvega.
3. Analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid eelarvetele Harku vallas ja Tallinnas.
4. Analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale.

Lõputöö teoreetilises osas kasutatakse kvalitatiivset tekstianalüüsi. Töö empiirilises osas kasutatakse kvantitatiivseid andmekogumismeetodeid: poolstruktureeritud veebiküsitlust ja andmebaaside analüüsi. Kasutatud on Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarveid, Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti andmebaase, erinevaid uurimustöid ja autori enda koostatud küsitlusankeeti, mille on veebipõhiselt täitnud Harjumaa kohalikud omavalitsused. Valitud uurimismeetodid on suunatud püstitatud eesmärgi efektiivsele saavutamisele.

Tulenevalt lõputöö eesmärgist on töö jaotatud kaheks peatükiks, millest kumbki jaotub omakorda kaheks alapeatükiks. Esimese peatüki esimeses alapeatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia mõisteid ning seda, kui oluline on kohalikule omavalitsusele finantsiline sõltumatus. Mida rohkem on kohalikul omavalitsusel omatulused, seda detsentraliseeritum ja sõltumatum ta on. Esimese peatüki teises alapeatükis antakse ülevaade maamaksu mõistest ja maamaksu seotusest kohaliku omavalitsuse eelarvega. Maamaks rajaneb maa maksustamise hinnal ja maamaks moodustab märkimisväärse osa kohaliku omavalitsuse eelarve tuludest.

Teise peatüki esimeses alapeatükis analüüsitakse, kuidas on elamualuse maa maamaksuvabastus mõjunud Harku valla ja Tallinna eelarvetele. Kuna Harku vald ja Tallinn loobusid juba enne 2013. aastat kodualuse maa maksustamisest, siis on nende omavalitsuste põhjal võimalik analüüsida nimetatud muudatuse esialgseid mõjusid. Teise peatüki teises alapeatükis käsitletakse probleeme ja muutusi, mis võivad tekkida või on juba tekkinud Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomias seoses 2013. aastal kehtima hakanud elamualuse maa maamaksuvabastusega. Maksukorralduse muudatus mõjutab kohalike omavalitsuste eelarveid ja käesolevas töös keskendutakse nimetatud mõjude tuvastamisele ja analüüsile.

Lõputöö koostamisel on kasutatud erialakirjandust, erinevaid seadusi, teadusartikleid, riigikohtu lahendeid ja uurimustöid. Analüüsimisel on abiks olnud autori koostatud ja Harjumaa kohalike omavalitsuste esindajate täidetud veebipõhine küsimustik, samuti Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarved ning Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti andmebaasidest saadud andmed.

1. FINANTSAUTONOOMIA JA MAAMAKSU OLEMUS

1.1 Finantsautonoomia kohaliku omavalitsuse kontekstis

Eesti on demokraatlik riik, mille igal kodanikul on õigus avaldada oma arvamust ja osaleda elukorralduse juhtimises nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kohalikud omavalitsused kujutavad endast lihtsustatult riikliku elukorralduse kohalikku väljundit, mida juhitakse kohaliku esinduskogu (valitud volikogu) ja selle täitevorgani (linna- või vallavalitsus) kaudu.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi ka harta) kohaselt peab kohaliku elu korraldamine toimuma võimalikult madalal valitsustasandil, tagades seeläbi kohalike probleemide võimalikult efektiivse lahendamise (Euroopa... 1994). Hartast tulenevalt on kohustus tunnustada kohaliku omavalitsuse põhimõtet riigisisises seadusandluses ning seal, kus võimalik, ka põhiseaduses. Harta mõistes tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Euroopa Liiduga ühinemise hetkeks 10.05.2004 oli Eestil järjepidev ajalooline kogemus kohalikul tasandil elukorralduse organiseerimiseks.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 lõige 1 lähtudes on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku... 1993). Kohalikku omavalitust käsitletakse kolmes tähenduses (Mäeltsemees 2002:9-10):

1. Kohalik omavalitsus kui haldusterritoriaalne üksus.
2. Kohalik omavalitsus kui kohaliku omavalitsuse organ.
3. Kohalik omavalitsus kui kogukondliku elu korraldamise vorm.

Kohalik omavalitsus on poliitiline institutsioon, mis täidab oma võimufunktsioone riigi piiratud haldusterritooriumil (linnas, maakonnas, vallas jm). Oma iseloomult on kohalik omavalitsus dualistlik. Ühest küljest on ta riikliku halduse üks lüli, mis luuakse riikliku tahte teostamiseks teatud haldusterritooriumil. Teisest küljest on kohalikul omavalitsusel poliitilise institutsiooni tunnused ja teatud analoogia liitriigi ehk föderatsiooni koosseisus. Oluliseks erinevuseks on omavalitsuse puuduv suveräänsus, mis iseloomustab osariiki liitriigi koosseisus. (Varrak 2001:140) Autor asub siinjuures seisukohale, et vaatamata absoluutse suveräänsuse puudumisele iseloomustab kohalikku omavalitsust Eesti kontekstis poliitiline ja teataval määral ka majanduslik otsustusvabadus, mis on usaldatud demokraatliku protsessi käigus valitavale esinduskogule ja mille jurisdiktsioon piirneb kindlaksmääratud kohaliku tasandiga. Kohaliku omavalitsuse oluliseks tunnuseks oleval esinduskogul (volikogul) võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Igal juhul peab olema tagatud kodanike võimalus kohaliku omavalitsuse teostamiseks. Kohaliku omavalitsuse olemuse paremaks mõistmiseks tuleb kohalikuks omavalitsuseks lugeda ka kohalikku omavalitsemist, kus kogukonnal on võimalus iseseisvalt oma kohalikku elu korraldada. (Mäeltsemees 2002:7-8).

Euroopa regionaalsusdeklaratsioonis defineerib Euroopa Regioonide Assamblee (ERA) regioone ehk Eesti kontekstis kohalikke omavalitsusi kui demokraatliku otsustusprotsessi kesktasandil asetsevaid üksusi: „Regioon (ehk kohalik omavalitsus) on avaliku õiguse territoriaalne üksus, mis on moodustatud vahetult riigi valitsemistasandi alla ja mida toetab poliitiline omavalitsusprotsess”. Lisakriteeriumiks on asjaolu, et regioonil peab olema esinduslik ja vahetult valitud otsustusorgan ja täidesaatvad asutused (ERA 1996). Samuti on selgeks tehtud, et regioonidena ei saa käsitleda omavalitsusstruktuuri madalaimat taset ehk valdasid. (Herrshel, Tallberg 2011:22) Kohalik omavalitsus on tihedalt seotud riikliku iseolemise ja oma riigi valitsemise ühe tähtsa valdkonna ja tugitalaga (Silberg 2006:137). Kodanikule on kohaliku omavalitsuse näol tegemist eelkõige riigivõimu kohaliku esindusega.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele on kohalikul omavalitsusel iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. (Põhiseadus, 28.06.1992, § 157) Kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ning teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, kohaliku elu küsimustes ka rahvaküsitluste, -hääletuse või -algatuse teel (Varrak 2001: 143).

Kohalikud eelarved koosnevad eelarveaasta kõikidest tuludest, kuludest ja finantseerimistehingutest, mis liigendatakse vastavalt rahandusministri poolt kehtestatud eelarveklassifikaatoritele. Kohaliku omavalitsuse eelarveaasta algab 1. jaanuarist ja lõpeb 31. detsembril ning eelarve peab vastu võtma hiljemalt kolme kuu jooksul arvates eelarveaasta algusest. Valla või linna eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja selle täitmise aruandmise kord sätestatakse valla või linna põhimääruses. (Rahandus ja eelarve 17.03.2013)

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta järgi on kohalikel võimuorganitel riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada (Artikkel 9. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid). Samuti on kohalikel võimuorganitel õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine (Artikkel 11. Kohaliku omavalitsuse õiguslik kaitse). Väiksemate rahaliste vahenditega valdade ja linnade kaitseks on vaja seejuures rakendada teatud rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebahühtlast jagunemist. Seejuures ei tohi need mehhanismid või meetmed kahandada kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. (Mäeltsemees 2006:39) Eesti avaliku halduse ülesehitus ühildub suures osas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetega. Koostöös Eesti Vabariigi põhiseaduse normidega annavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta lepingu normid Eesti kohalikule omavalitsusele kindla õigusliku aluse ja tagavad selle kaitse. (Mäeltsemees 2006:50)

Omavalitsuste ülesanded ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasandest. Kui osades riikides on kaks (näiteks Rootsi, Taani) ja mõnes koguni kolm (näiteks Itaalia, Suurbritannia) omavalitsustasandit, siis Eestil ei ole mõtet kahe- või kolmetasandilisel omavalitsussüsteemil. Eestis valitseb omavalitsuste ja keskvalitsuse funktsioonide jaotuses selgelt tsentralism. Võimu kontsentreerumine Tallinna koos omavalitsuste rahastamise raskustega on põhjus, miks omavalitsuste roll Eestis on tagasihoidlikum kui enamikus Euroopa riikides. (Raju 2005)

Eesti iga-aastases riigieelarves on ette nähtud toetus nõrgema tulubaasiga omavalitsustele. Sellise eelarvete tasandusfondi eesmärk on ühtlustada kohalike omavalitsuste võimalusi avalike teenuste osutamisel. Lisaks eraldatakse kohalikele omavalitsustele toetusi ka konkreetsete tegevuste katteks - hariduskulude toetuseks (õpetajate palgad, koolilõuna jms),

toimetulekutoetuste väljamaksmiseks, väikesaarte toetuseks ning sotsiaaltoetuste ja -teenuste osutamise toetuseks. Aastatel 2009 ja 2010 on lisandunud ka erakorraline toetusmeede nende kohalike omavalitsuste jaoks, mis on sattunud finantsraskustesse. (Kohalikud omavalitsused 24.03.2013) Uute ülesannete andmisega kohaliku omavalitsuse vastutusse peab kaasnema selle edukaks täitmiseks piisavate rahaliste vahendite suunamine kohalikku eelarvesse. Tasandusfondi kasutamine selleks otstarbeks ei ole õige, sest esiteks peavad tasandusfondi vahendid olema kasutatavad vaba otsustusõiguse alusel ja teiseks ei saa kõik omavalitsused tasandusfondist eraldisi. (Friedrich, Reiljan ja Nam 2010:35-36)

Omavalitsuse fiskaalautonoomia tähendab omavalitsuse omatulude osakaalu kogu tulubaasist (Bergvall, Charbit, Kraan ja Merk 2006:114). Fiskaalautonoomia suurendamine eeldab teatud vältimatute eeltingimuste olemasolu omavalitsusüksustes. Esiteks peavad omavalitsuste funktsioonid olema selgelt ja üheselt defineeritud. Omavalitsustel peab olema piisav haldussuutlikkus ja vastutus nende avalike hüviste pakkumise eest, mis tulenevad seadusega kehtestatud normidest. Teiseks peab ülesannete jaotus olema kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahel selgelt ette määratud (keskvalitsus ei saa lisada kohalikele omavalitsustele uusi ülesandeid ilma neid rahastamata). Kolmandaks peab fiskaalse autonoomia tingimustes omavalitsuse omatulude baas olema piisav tema funktsioonide täitmiseks. (Reiljan, Ulst, Trasberg, Olenko ja Timpmann 2002:201-202).

Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia väljendub selle suutlikkuses hankida iseseisvalt vajalikke finantsvahendeid ilma, et selleks oleks vaja abi otsida teistelt samal või kõrgemal valitsustasandil asuvatelt institutsioonidelt, ega neist sõltuda. Sõltumatu juurdepääs rahalistele ressurssidele (detsentraliseeritud maksudele, kasutustasudele, vara ja maa maksustamisele) on kohalikele omavalitsustele eriti oluline, sest ainult selline autonoomia võib garanteerida nende suutlikkust teha oma tegevuses valikuid vastavalt kohalike elanike eelistustele. Finantsautonoomiat ei tohi segi ajada fiskaalse suveräänsusega, mis tähendab üldjuhul omavalitsuse õigust kehtestada makse läbi maksubaasi, maksustatavate isikute, arvestuspõhimõtete ja maksumäärade kindlaksmääramise ning maksu sissenõudmise. (Dafflon, Madies 2011:42)

Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiat on võimalik mõõta mitmel viisil. Üheks selliseks on kohalike omavalitsuste maksumulude võrdlus nende kogutuludega, millist meetodit nimetatakse OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)

terminoloogias fiskaalautonoomiaks. Sellest vaatevinklist lähtuvalt moodustab fiskaalautonoomia finantsautonoomia alamharu, sest käsitleb vaid kohalike maksudega seonduvat, jättes kõrvale kõik muud omatulud. OECD määratluse kohaselt on kohaliku omavalitsuse fiskaalautonoomia seda suurem, mida enam on sel võimalik vabalt muuta enda kehtestatavaid maksumäärasid ja määrata kindlaks maksubaasi ilma, et keskvalitsus sekkuks sellesse tegevusse maksumäärade ülempiiride kehtestamise või konkreetse maksu laekumise piirmäära kindlaksmääramisega. Näiteks on keskvalitsused paljudes arenevates ja üleminekuriikides teinud omandimaksude, sealhulgas maamaksu, kogumise ülesandeks kohalikele omavalitsustele, millele on jäetud vabadus mõjutada maksumäära ja maksubaasi. Sellega on kohalike omavalitsuste tasandile tagatud mõningane fiskaalne suveräänsus (paindlikkus). Kuna sellistest maksudest laekuv tulu on kohalike omavalitsuste kogutuludega võrreldes sageli tagasihoidlik, ei taga see kohalikele omavalitsustele olulist finantsautonoomiat. Vastandlikus olukorras dikteeriks keskvalitsus kohalikule omavalitsusele täielikult kohalike maksude määrad ja maksubaasid, jättes kohalikule tasandile vaid maksude kogumise ja välistades täielikult fiskaalse suveräänsuse. Kui selliselt kindlaksmääratud maksud laekuvad täielikult kohalikku eelarvesse ja moodustavad olulise osa kogutuludest, võib see suurendada kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiat. Seega on fiskaalautonoomia ja fiskaalse suveräänsuse mõisted mõneti erinevad. (Dafflon, Madies 2011:42-45)

Omavalitsuste reaalse otsustusvõime ja üldise autonoomia objektiivsel hindamisel on oluline vaadelda ka seda, kuivõrd on valitsusfunktsioonid ja kodanikele oluliste otsuste langetamine riigi kontekstis tsentraliseeritud. Mida tsentraliseeritum on otsustusprotsess, seda väiksem on kohaliku tasandi autonoomia finants- ja fiskaalotsuste langetamisel. Omavalitsuste detsentraliseerituse hindamisel tuleb lähtuda objektiivsetest ja mõõdetavatest kriteeriumidest, millest kõige selgem ja vähem vaieldav käsitleb eelarvelisi kriteeriumeid. Finantsilise detsentraliseerituse määrana saab riigi piires kasutada omavalitsuste kulutuste osakaalu kogu riigisektori kulutustest (Bergvall jt 2006:114). Detsentraliseeritus ja fiskaalne autonoomia, mis tõstavad kohalikku vastutust ja kuluefektiivsust, toovad endaga paratamatult kaasa suurenevad erisused omavalitsuste vahel hüviste pakkumise hulgas ja kvaliteedis. Samas võib kohaliku valitsustasandi kontrollimatu fiskaalautonoomia ohustada üldriikliku majanduse ja rahanduse stabiilsust. Kui omavalitsuste fiskaalautonoomia ja detsentraliseeritus on kõrged, saavad nad teha kulutusi, mis meelitavad nende haldusterritooriumile juurde uusi elanikke. Kasvav elanikkond suurendab omavalitsuste maksutuluseid nii maksumaksjate hulga suurenemise kui kinnisvarahindade ja ärilise aktiivsuse tõusu kaudu. Seeläbi tekib teatud

määral kinnine ring, suurem fiskaalautonoomia võimaldab teha piirkonna enam atraktiivseks uutele elanikele. Elanikkonna (maksumaksjate arvu) kasv tähendab ka omavalitsuse maksutulude kasvu ja seeläbi ka suurenevaid võimalikke kulutusi heaolu kasvuks. (Trasberg 2003).

Omavalitsuse maksutulude ja kulutuste vaheline lõhe on viimase kahekümne aasta vältel suurenenud. Kui suuremas osas riikidest on omavalitsuste kulutused riigi kogukuludega võrreldes suurenenud, siis nendesamade omavalitsuste maksutulud on samal ajal vähenenud või jäänud samale tasemele. Sellega seoses on kohalike omavalitsuste sõltuvus keskvõimust suurenenud. Fiskaalne detsentraliseeritus on endaga kaasa toonud kohalike omavalitsuste vastutuse suurenemise kulutuste tegemisel, samal ajal on aga kohalikud omavalitsused sissetulekute osas muutunud keskvõimust enam sõltuvaks. (Bergvall jt 2006:114-115) Kuna kohalikel omavalitsustel puudub rahaline garantii, siis on neil piiratud ka võimalus teha pikaajalisi arenguplaane ja otsuseid. Põhilise osa kohaliku omavalitsuse eelarvetuludest määrab Rahandusministeerium. Eestis koostavad kohalikud omavalitsused pikaajalisi arengu- ja investeerimisprojekte, kuid raskesti prognoositavate tulude tõttu tuleb neid projekte pidevalt ringi teha.

Ilmestamaks väidet, et kohalike omavalitsuste sissetulekud muutuvad keskvõimust aina enam sõltuvaks, olgu toodud näide 2009. aasta kevadest, mil Tallinna linn pöördus Riigikohtu poole, et tõstatada kohalike omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste teema. Tõuke kohtuprotsessile andis riigi otsus vähendada kohalikele omavalitsustele laekuvat tulumaksuosa 11,93%-lt 11,4%-le. Esmakordselt Riigikohtu ajaloos analüüsiti põhjalikult kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise seonduvalt kohalike omavalitsuste rahastamisega. Põhiseaduse § 154 lõige 2 sätestab, et kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Samuti tuleb seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud katta riigieelarvest. Seega tuleb kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustusi rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik ka tegelikult katab riigieelarvest kõik seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud. Riigikohus leidis, et põhiseaduse § 154 lõiget 2 võib käsitleda kui omavalitsuste finantstagatist. Riigikohus asus seisukohale, et peab valitsema selgus selles, milline raha on omavalitsustele ette nähtud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja milline seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. (Riigikohtu... 16.03.2010) Antud kohtuprotsessi näol oli tegemist pretsedenti

loova otsusega ja kohalike omavalitsuste finantsautonoomia põhjaliku analüüsiga. Kuigi põhiseadus, kohalike omavalitsuste korralduse seadus ja mitmed teised seadused keelavad panna kohalikele omavalitsustele kohustusi ilma vastava finantskatteta, peavad kohalikud omavalitsused ise olema valvsad, et vaatamata kehtivatele seadustele seda ei juhtuks.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Selle põhiseadusliku väärtuse kaitsele peab olema suunatud ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste süsteem. Kohalikel valimistel võidakse kandideerida programmiga, mis lähtub eelkõige kohalikust huvist ja on suunatud kohaliku elu küsimuste iseseisvale lahendamisele. Iseseisva otsustamise põhimõtte tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid. (Riigikohtu... 19.04.2005)

Riigikontroll on analüüsinud kohalike omavalitsusüksuste tulusid ja kulusid. Analüüsi andmetest selgus, et valdade arengut mõjutab olulisel määral valla asukoht, mitte aga valla suurus ja pindala. Parema asukohaga (maakonnakeskuste vahetu lähedus või magistraalide lähedus) valdades on suurem elanike arv, tööhõive ja sellest tulenevalt ka tulubaas. Leiti, et ühelgi Eesti omavalitsusüksusel ei ole nii palju eelarve tulusid, et ta suudaks tagada seadusega ettenähtud kohustuste täitmiseks vajaliku raha. Kohalikele omavalitsusüksustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmine riigieelarvest tuleks täpsemalt määratleda. Kohalike omavalitsusüksuste efektiivseks toimimiseks on vaja muuta riigieelarvest tulude ümberjaotamise mehhanismi, see eeldaks omavalitsusüksuste diferentseerimist. (Koha 2000)

Kadri Vernik (2008) on oma uurimistöös analüüsinud kohalike omavalitsuste tulubaasi kujundavaid makse, riiklikke eraldisi ja nende jaotumist ning kohalike omavalitsuste autonoomiat. Analüüsi tulemusel selgus, et kohalikud omavalitsused alluvad riigile, mille käes on tegelik otsustamisõigus nii rahaliste vahendite jaotumise kui kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivate õigusaktide üle. Omavalitsused saavad otsustada kohaliku elu küsimusi, kuid nende iseseisvus on piiratud rahaliselt. Vernik leidis kinnituse püstitatud hüpoteesile, et põhiseaduses sätestatud kohalike omavalitsuste fiskaalne autonoomia on seaduse rakendumisel osutunud formaalsuseks. Vernik tegi olukorra parandamiseks ettepaneku, et haridusteenus oleks efektiivsem korraldada riigi poolt. Samuti peaks riik tõstma

kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu protsenti ja vähem sekkuma omavalitsuste otsustamisõigusesse. (Vernik 2008)

Omavalitsuste vabadus avalike teenuste pakkumist puudutavate otsuste langetamisel sõltub olulisel määral nende tuluallikate iseloomust. Omavalitsuse tulud saab allikate lõikes jagada kolmeks: omatulud, laenatud ressursid ning ülekanded kõrgemalt haldustasandilt. Suurima autonoomia tagavad neist kahtlemata omatulud. Eestis võib omatulude hulka lugeda ka maamaksu, sest omavalitsustel on õigus kehtestada maamaksuäär seadusega lubatud piirides. Kohaliku tuluautonoomia olemasolu tähtsaimaks eeltingimuseks on omavalitsuste võimalus määrata kogutavate tulude mahtu, sest see annab neile võimaluse varieerida pakutavate avalike teenuste kogust vastavalt kohalikele eelistustele ja vajadustele. Tuluautonoomiast saab rääkida olukorras, kus omavalitsustel on seaduslik õigus kehtestada mõnele riiklikule maksule kohalik maksulisa, sest see tagab neile võimaluse mõjutada eelarvesse laekuvate tulude mahtu. (Reiljan, Timpmann 2010b:121-124)

Liia Atna (2005) kirjutas 2005. aastal bakalaureusetöö, milles analüüsis kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat Eesti omavalitsuste näitel. Atna jõudis järelduseni, et suurendada tuleb omavalitsuste võimalusi ise olukorda paremaks muuta, et nende tulubaas ei sõltuks nii palju üksikisiku tulumaksust. Luua tuleks süsteem, mis väärtustaks pigem kohapealset süsteemi, mitte ei keskenduks riigieelarve passiivsele toetusele. Toetusfondi suurus on pöördvõrdeline laekumistega üksikisiku tulumaksust ja maamaksust. Kui omavalitsuse omatulud suurenevad, siis samal ajal väheneb toetus riigieelarvest. (Atna 2005) Omavalitsused on pandud raskesse olukorda. Teame, et toetusfondist saadud summad ja kohaliku omavalitsuse omatulud ei ole sihtotstarbelised. Seega, mida rohkem on omavalitsusel omatulusid ja mida suuremad on riigipoolsed mittesihtotstarbelised toetused, seda suurem on ka omavalitsuste finantsautonoomia.

Suuremas osas Euroopa riikidest on kohalikel omavalitsustel õigus ja volitused kõigi selliste kohalikes huvides olevate tegevuste korraldamiseks, mis ei ole otseselt vastuolus või kaetud teiste valitsustasandite funktsioonidega (Bailey 1999:3). Tänapäevase majandusteooria kohaselt aga on kohalikul omavalitsusel õigus kasutada kohalikke makse ja toetusi vaid selliste teenuste või nende osade osaliseks finantseerimiseks, mille pakkumine teenustasude eest on mõne turutõrke tulemusel raskendatud (Bailey 1999:125). Selliseid turumajanduse loomulikke toimet takistavaid tõrkeid esineb sagedamini just väiksemates kohalikes

omavalitsustes, milles mastaabiefekti saavutamine ja turu iseregulatsioon ei ole elanike vähesuse tõttu võimalik. Kuigi Harjumaa omavalitsused kuuluvad elanike arvult Eesti suurimate hulka, võib enamikku nendestki pidada selles kontekstis väikesteks. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia seisukohalt on väga oluline, et omavalitsustel säiliks nii seaduslik kui poliitiline autonoomia.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et vaatamata absoluutse suveräänsuse puudumisele iseloomustab kohalikku omavalitsust Eesti kontekstis poliitiline ja teataval määral ka majanduslik otsustusvabadus. See on usaldatud demokraatliku protsessi käigus valitavale esinduskogule, mille jurisdiktsioon piirneb kindlaksmääratud kohaliku tasandiga. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus iseseisvalt juhtida ja korraldada kohalikku elu, samuti kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Kohalikul omavalitsusel on oma eelarve, mis koosneb eelarveaasta kõikidest tuludest ja kuludest. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaselt on kohalikel võimuorganitel riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Samuti on kohalikel võimuorganitel õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine. Mida suuremad on omavalitsuse tulud, seda sõltumatum on ta keskvalitsusest.

1.2 Maamaksu mõiste ja seotus kohaliku omavalitsuse eelarvega

Kohaliku tasandi elukorralduse haldamiseks on igal Eesti omavalitsusel oma eelarve, mis võetakse vastu esinduskogus (volikogus) ja mis kajastab kõiki kohaliku omavalitsuse planeeritud tegevusi ja sissetulekuid. Kulude katmiseks on kohaliku omavalitsuse eelarves ette nähtud tulud, mille suurus peab ulatuma vähemalt kõigi planeeritud kulude kogusummani.

Kohalikesse omavalitsustesse laekuvad tulud on sätestatud kohalike maksude seaduse, maksukorralduse seaduse ning valla- ja linnaeelarve seadusega. Peamisteks tuluallikateks on riiklikud maksud, ülejäänud tulubaasi moodustavad eraldised riigieelarvest ja kohalike omavalitsuste endi majandustegevus. Maksud on eksisteerinud praktiliselt sama kaua, kui on olnud olemas organiseeritud valitsused (Stiglitz 1995:386). Avaliku sektori raha on olnud

probleemiks läbi aegade: ühelt poolt tekitab konflikte selle kogumine (maksustamine) ja teiselt poolt kasutamine (Tammert 2001). Kõik maksud mõjutavad nii riiki kui ka selle kodanikke puudutavaid majanduslikke protsesse. Maksud kannavad ressursse üksikisikult üle valitsusele (Stiglitz 1995:437), mõjutavad maksumaksjate käitumist ja muudavad majanduslike protsesside kulgu (Tammert 2005:41). Kui valitsus suudab oma tegevust efektiivsemaks muuta ja alandada makse, vähendamata sealjuures valitsuse poolt pakutavate teenuste taset, on see kasulik kõigile (Stiglitz 1995:141).

Maksukorralduse seaduse § 2 tulenevalt on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks (Maksukorralduse seadus, 20.02.2002). Maksud on tänapäeval enamikes riikides kõige suurem eelarve tuluallikas (Lehis 2009b:39). Maksude kehtestamisel on peamiseks eesmärgiks riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvesse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks rahaliste vahendite saamine. Lisaks võib eristada maksude majanduspoliitilisi eesmärke (näiteks tarbimise mõjutamine aktsiiside kaudu, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, väikeettevõtluse soodustamine jne) ja sotsiaalpoliitilisi eesmärke (lastega peredele maksusoodustused, pärandimaksu, luksusmaksude jt maksude kaudu) (Lehis 2009b:36-37).

Riik ei saa toimida rahaliste vahenditeta ja seetõttu on maksustamine hädavajalik (Lind 2003:338). Kui maks on kooskõlas inimeste vajadustega ja hüvistega, mida kohalik omavalitsus talle pakub, ei protesteerita ka maksu tõstmise üle (Mägi 2006:5). Eestis võib riiklikke makse kehtestada ainult Riigikogu maksuseadusega. Kohaliku maksu kehtestab omavalitsuse esindusorgan määrusega. Kui riiklike maksuobjektide valik ei ole põhiseaduse ega muu õigusaktiga piiratud, siis kohalikke makse võib kehtestada ainult kohalike maksude seaduses etteantud piirides (Lehis 2009b:44). Maksude kogumine peab olema efektiivne, kuid samal ajal ka õiglane. Maksuarvestus ja maksu tasumine ei tohi muutuda maksumaksja jaoks liiga koormavaks. Olulised on arusaadava ja selge tekstiga maksuseadused, et neid oleks lihtne rakendada. Näiteks maamaksu tasumisel peab maksumaksja selgelt aru saama, mille eest ja kuidas on kujunenud maksusumma. Just maamaks on Eestis tekitanud palju vaidlusi kohalikes omavalitsustes. Osa omavalitsusi on väljastanud maksumaksjatele eelhaldusaktid, kus on arvatud maksustamishind. Leidub aga ka omavalitsusi, kes seda teinud ei ole ja

piirduvad maa hindamise tulemuste avaliku väljapanekuga. Selline maksu kogumise protsess ei ole selge ega läbipaistev. (Lind 2003:339-340)

Maamaksu ajalugu on pikk ja selle traditsioonid ulatuvad vähemalt teise aastatuhandeni eKr. Maa näol on tegemist pea ainsa ajas muutumatu ja teisaldamist mittevõimaldava ressursiga, mille kasutamine on inimkonnale eluliselt oluline. Maa kasutajad ning omanikud ei pruugi olla samad isikud, kuid maakasutuse maksustamisel on inimühiskonnas läbivalt oluline roll nii ajaloo kui ka tänapäeval. Kogu maailma valitsused on läbi ajaloo püüdnud suurendada maksulaekumisi ja pidanud selle nimel võitlust. Tulubaasi vähenemisel on rakendatud uusi makse või suurendatud maamaksu kohustust, mistõttu kipub kasvama ka üldine maksukoormus.

Juba enne Teist maailmasõda kuulusid Eestis maksustamisele kõik maad, hooned, vabrikud ja töökohad koos masinate ja siseadmetega. Kinnisvara hindamine toimus riigi juhtimisel. Selleks moodustati mitmetasandiline hindamiskomiteede süsteem. Maad, metsa ja hooned hinnati ja maksustati tulukuse alusel, mis määrati kindlaks üürimaksude järgi. Seejuures arvestati maksustatavast tulust maha varanduselt makstud maksud ning hoonete korrashoiu- ja remondikulud. Maksuteate väljastas ja maksu laekumist kontrollis valla- või alevivalitsus. Kinnisvaramaks jagunes alguses riigi, maakonna ja valla- või alevi vahel ning hiljem riigi ja valla- või alevivalitsuse vahel pooleks. (Lehtmets 2009) Maamaksuseadus praegusel kujul võeti vastu 1993. aastal (Maamaksuseadus, 06.05.1993). Maamaks koosnes riiklikust maamaksust (maksumäär 0,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas) ja kohalikest maamaksust (0,3-0,7 protsenti maa maksustamishinnast aastas). 1996. aastast hakkas vastavalt Riigikogus vastu võetud seadusemuudatusele maamaks laekuma kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Maamaksumääraks sai 0,8-1,2%. 1997. aastast oli maamaksumäär 0,5-2% ja 2002. aastast 0,1-2,5% maa maksustamise hinnast aastas.

Maamaks tuleneb arusaamast, et maa on riigi omand ja kui keegi soovib seda ajutiselt enda privaatsesse käsutusse, siis peab ta selle eraõiguse eest ühiskonnale maksuma kompensatsiooni, mis muuhulgas võib minna nende inimeste hüvanguks, kellelt on võetud võimalus kasutada maad oma toimetulekuks (Tammet 2005:40). Ühena vähestest omandil põhinevatest maksudest on maamaks riiklik maks, otsene maks, objektiivne maks, jooksev maks ja sissenõutav maks (Lehis 2009b:448). Maamaks on oma olemuselt maa maksustamise hinnast lähtuv maks, mille arvutab Maksu- ja Tolliamet kohalikest omavalitsusest saadud andmete

põhjal ning mis laekub täies mahus omavalitsusüksuse eelarvesse. Maamaksumääraks on 0,1-2,5 protsenti maa maksustamise hinnast aastas. (Maamaksust 02.03.2013) Maamaksu objektiks on maatükk, sõltumata sellest, kas ja kui palju maatükilt tulu teenitakse. Maksubaas on maa hind, see tähendab maa potentsiaalne tulukus. Maamaksuseaduses § 4 on määratletud ammendav loetalu maamaksuga mittemaksustatavatest maatükkidest. Omandit loetakse küll üheks maksevõimelisuse indikaatoriks, kuid sellegipoolest on omandimaksude teoreetiline õigustatus vaieldav (Lehis 2009b:448). Maamaksu maksjaks on maa omanik või maa kasutaja (Maamaksuseadus § 3). Maksumäärad kehtestab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu hiljemalt jooksva aasta 31. jaanuariks. Muudetud maksumäära rakendatakse aasta algusest. Juhul kui volikogu ei ole nõutud kuupäevaks uut maksumäära kehtestanud, rakendatakse eelmise aasta määra (Maamaksuseadus § 5).

Maa maksustamise hinnalt arvestatav maamaks peab tagama maa kõige mõistlikuma kasutuse, luues maaomanikule stiimuli maa parendamiseks ja selle kasutamiseks kõige kasumlikumal moel. Arendustegevust võivad sealjuures takistada kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud kasutuspiirangud (näiteks maa kasutusotstarve või detailplaneering) ja killustunud omandisuhted (kaasomand). Mõlema põhjuse näol on tegemist institutsionaalsete faktoritega. Näiteks võib kohaliku omavalitsuse kehtestatud maa kasutusotstarve keelata selle kõige kasumlikumat kasutust ja takistada elumumaale kaubanduskeskuse rajamist. Samuti ei soodusta maa kasumlikku kasutust eriti just linnadele omased killustunud omandisuhted, mille mõjul kaldub maa väärtust tõstev arendustegevus sageli linnaservadesse, kus omandisuhted on enamasti selgemad. (Bailey 1999:159) Erinevalt Euroopas valdavalt levinud kinnisvaramaksust, mille suurust arvestatakse kombineerituna vastavalt nii maa kui ka sellel asuvate hoonete ja rajatiste maksumusele või nende võimalikul rentimisel saadavale renditulule, rajaneb Eestis rakendatav maamaks vaid maa maksustamise hinnal. Eestis laekub maamaks täies ulatuses kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Maamaks on valdade ja linnade tuluallikatest suuruselt teisel kohal füüsilise isiku tulumaksu järel. Kõik vallad ja linnad teenisid aastatel 2007-2011 maamaksust keskmiselt 46,9 miljonit eurot aastas, see moodustas 4% nende kogutuludest ja 7% maksutuludest. Kohalike omavalitsuste maksutuludest on maamaksu laekumine olnud omavalitsuste jaoks seni kõige prognoositavam, kuna maksustatava ressursi suurus on üldjuhul ette teada ning varamaksude tähtsustamise vajadusele on Eesti tähelepanu juhtinud ka rahvusvaheline Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). (Maamaksu... 19.11.2012)

Omavalitsuste eelarvete lõikes moodustab maamaks pool protsenti kuni viiendiku saadavast tulust. Kuigi maamaksu näol on tegemist Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetes arvestatava tuluallikaga, jäävad sellest laekuvad summad siiski oluliselt alla üksikisiku tulumaksu laekumistele, mille osakaal moodustab kohalike omavalitsuste tuludest ligikaudu 60-70 protsenti. Siinkohal asub töö autor seisukohale, et kõigile omavalitsustele on nende haldusterritooriumile registreeritud elanike arv eelarveliselt äärmiselt oluline faktor omavalitsuse tulubaasi kasvatamisel ning fiskaalse autonoomia ja keskvõimust suurema sõltumatuse ehk detsentraliseerituse kindlustamisel. Kolmel viimasel aastakümnel on riigivalitsemise detsentraliseerimine muutunud kogu maailmas järjest olulisemaks. Euroopa Liidus valitseva lähimusprintsipi järgi tuleb kõik riigivalitsemise ülesanded lahendada nii madalal haldustasandil kui võimalik ja nii kõrgel kui hädavajalik. (Reiljan, Timpmann 2010a) Sellele vaatamata on maksumäära tõstmine omavalitsustele ainsaks maksutulude suurendamise võimaluseks. Samas maksumäära tõstmine maksumaksjate jaoks viimase piirini võib vallandada elanike ja äriettevõtete lahkumise omavalitsusest. (Mägi 2006)

Kohalike omavalitsuste autonoomia suurendamine ei ole kerge riigis, kus keskvalitsuse poliitikutele meeldib otsese sekkumisega juhtida või vähemalt suunata avaliku sektori arengut (Friedrich jt 2010:37). Šestakova (2012) analüüsis 2012. aastal maamaksuvabastusega tekkida võivaid probleeme eraisikule. 2012. aastal rakendati maamaksuvabastust kohaliku omavalitsuse tasandil, kuid alates 2013. aastast riiklikul tasandil. Loosung „Kodualune maa maksuvabaks!“ kõlas uhkelt, kuid paraku ei kehti see kõigile koduomanikele. Seadus paneb piirid, kes saavad maksuvabastust ja kes mitte. Oluliseks osutusid uurimustöös märksõnad elukohajärgne sissekirjutus, krundi suurus, ühisomandis olev maa ning palju segadust tekitas elukoht, mis asus samaaegselt ka äriotstarbelise kasutusega maal. Šestakova (2012) jäi seisukohale, et kui osad koduomanikud vabanevad 2013. aasta alguses maamaksu tasumisest, siis vastukaaluks teistel tuleb hakata maksuma võrreldes eelnevate aastatega mitu korda suuremat maksu. Riik pakkus inimestele maksusoodustust ja samal ajal vähendas omavalitsuste tulubaasi. Tulude vähenemise hirmus tõstsid osad omavalitsused maamaksumäära seaduses lubatud maksimummäärani, see tähendab 2,5 protsendini.

Alates 1. jaanuarist 2013 on maamaksu tasumisest vabastatud maa omanik tema omandis oleva või kasutaja tema valduses oleva elamumaa või maatulundusmaa õuema kõlviku osas linnas, vallasiseses linnas, alevis, alevikus ning üldplaneeringuga kohaliku omavalitsusüksuse

või maakonnaplaneeringuga maavanema poolt tiheasustusega alaks määratud alal kuni 0,15 ha ning mujal kuni 2,0 ha ulatuses, kui sellel maal asuvas hoones on tema elukoht vastavalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetele (Koduomanikke maamaksust vabastav maamaksuseaduse muutmise seadus, 16.06.2011). Eelneva seadusesätte analüüsimisel toob töö autor välja neli kriteeriumit, millede täitumisel rakendub automaatselt maamaksuvabastus maa omanikule või kasutajale:

1. maa peab asuma isiku omandis või isik peab olema selle kasutaja;
2. elamualuse maa suurus 0,15 või 2,0 ha olenevalt asukohast;
3. kinnistul peab asuma hoone;
4. isik peab omama rahvastikuregistrijärgset sissekirjutust kinnistul asuval hoones.

Seadusandja keskendub siinkohal konkreetsele maa sihtotstarbele ning määratleb, et maamaksuvabastust kohaldatakse üksnes elamumaale või maatulundusmaa õuema kōlvikule. Sellega välistatakse maksuvabastus muud liiki maaomanikele. Autori hinnangul ei arvesta seadusandja selline lähenemine kõigi elamualuse maa omanike huve ning seab nad ebavõrdsesse seisu. Probleemiks on näiteks korterelamu, mille aluse maa sihtotstarve on osaliselt elamumaa ja osaliselt ärimaa. Kuna vabastus on ette nähtud elamumaale, siis olukorras, kus ühel kinnistul on mitu sihtotstarvet, saavad kõik korteriomanikud maksuvabastuse proportsionaalselt selle kinnistu elamumaa osatähtsusega. Sisuliselt tähendab see, et äripinna maamaksu kohustus jagatakse kõigi korteriomanike vahel, kuna korteriomanikud omavad mõttelist osa kinnistust. Eelnevale tuginedes ei ole autori arvates seadusandja suutnud tagada seaduse muutmise seletuskirjas (Koduomanikke... 30.03.2013) sätestatud eesmärki, mille kohaselt vabastatakse maamaksu tasumisest maa omanik või teatud juhtudel maa kasutaja ühelt hoonestatud elamumaa või maatulundusmaa sihtotstarbega maaüksuselt. Jätkuvalt peavad inimesed, kes elavad korterelamus, mille aluse maa osaliseks sihtotstarbeks lisaks elamumaale on ärimaa, maksma maamaksu, seejuures omamata kokkupuudet ärimaal tegutseva organisatsiooniga.

Teine põhimõtteline probleem puudutab kaasomandit. Lubaduste kohaselt pidi maamaksuvabastus laienema linnades 1500 m² ulatuses. Tänapäevaks on seaduses kirjas (Maamaksuseaduse § 11 lg 3) maksuvabastuse laienemine ühele kinnisasjale, mitte aga ühele maksumaksjale. Seega, kui ühel kinnistul on kaks omanikku, saab kumbki neist oma kodualusele maale maksuvabastust vaid 750 m² ulatuses. Näitena võib juurde tuua juhtumi, kus 103 korteriga maja (täpsemalt kolm maja ühel krundil, mille suuruseks on 8500 m²) on

elanike ühisomandis, sest arendaja ei jaganud kinnistut korteriomanditeks jagada ja nii on antud kinnistul 103 omanikku. Seaduse silmis kehtib selle maja puhul maamaksuvabastus 1500 m² kõigi 103 omaniku jaoks kokku ning ülejäänud 7000 m² läks maksustamisele. (Kuusik 2013)

Kuigi maamaks on riiklik maks, erineb ta teistest riiklikest maksudest selle poolest, et laekub terves mahus kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Veelgi erandlikumaks teeb maamaksu see, et riik maksab ise ka riigimaa eest maamaksu ning kannab kõik maa hindamise ja maamaksu haldamisega seotud kulud. (Lehis 2009a:207) Vastavalt maamaksuseaduse muutmisele 1. jaanuarist 2013 ei maksta maamaksu enam riigi omandis olevalt ühiskondlike ehitiste maa sihtotstarbega maalt (Maamaksuseadus § 4 lg 1 p 9). Riik maksab maamaksu jätkuvalt riigi omandis olevalt maalt, mille tagastamise, asendamise või kompenseerimise kohta on esitatud taotlus või mis on kompenseeritud, kuid mida keegi ei ole kasutusse võtnud või mille tagastamise, asendamise või kompenseerimise kohta pole esitatud taotlust ning mida keegi pole kasutusse võtnud (Maamaksust 02.03.2013). Seoses sellega, et riik ei maksa maamaksu enam riigi omandis olevalt ühiskondlike ehitiste maa sihtotstarbega maalt, vähenes osades kohalikes omavalitsustes maamaksutulu. Näiteks Tallinnas, kus asub kõige rohkem riigiasutusi, vähendas see konkreetne seadusemuudatus maamaksutulu 300 tuhande euro võrra aastas (Tallinna... 19.03.2013). Autori arvates sunnib selline riigipoolne otsus paratamatult omavalitsusi otsima alternatiive kaotatud tulu kompenseerimiseks. Eelduslikult on selleks maamaksu määra tõus neile, kellel jätkuvalt lasub kohustus tasuda maamaksu.

Valla- ja linnaeelarve seaduse § 1 sätestab valla- ja linnaeelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra ning kohustuste võtmise tingimused ja piirangud (Valla- ja linnaeelarve seadus, 16.06.1993). Sama seaduse § 2 ütleb, et valla- ja linnaeelarve seotus riigieelarvega sätestatakse seadustega. Iga-aastaselt eelarvestamisel peavad kohalikud omavalitsused lähtuma seadusandlusest. Osaline maamaksu laekumise kaotamine kohaliku omavalitsuse eelarvesse sunnib eelarvestamist täiustama. Siinjuures tuleb arvestada seadusandlusest tulenevate piirangutega.

2013. aastast rakenduv kodualuse maa maksuvabastus tõi valdadele ja linnadele oluliselt tööd juurde. Kodualuse maa maksuvabastuse seaduseelnõu töötati Riigikogus välja kiirkorras. Ühtegi analüüsi selle kohta, kas seadus on plaanitaval kujul üldse rakendatav ja milliseid kulusid see kaasa toob, ei tehtud. Riiklike registrite põhjal ei saa seadust soovitud kujul

rakendada, kuna registrid ei ole omavahel sellisel tasemel ühitatud, et iga maatüki maksuvabastuse kohaldumine või mittekohaldumine automaatselt registrites kajastuks. Igal omavalitsusel tuleb leida võimalused, kuidas tuvastada maaomanikud, kelle elukoht rahvastikuregistri järgi asub maksualusel kinnistul. Edasi tuleb kindlaks teha, kas sel kinnistul asub ka elamu tunnustele vastav hoone. Alles siis saab asuda maksuvabastust välja arvutama. Paljudel juhtudel tuleb selleks raha ilmselt kulutada IT-arendustele, mis pärast riikliku infosüsteemi käivitamist muutuvad kasutuks. Maksu- ja Tolliameti maamaksuandmete esitamise süsteem ei võimalda olemasolevate andmete põhjal kokku arvutada, kui palju jääb omavalitsustel maksuvabastuste tõttu maamaksu saamata. Nagu ei tea keegi täpselt ka seda, kui palju kulub valdadel ja linnadel raha ja aega soodustuste väljaarvutamiseks ning milline võiks olla administratiivkulude kokkuhoid, kui omavalitsused sellest keerukast ja tihti käsitsi tehtavast registriandmete võrdlemisest vabastada. (Mattson 27.11.2012)

Kokkuvõtvalt on maamaksu näol tegemist täies mahus kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuva tuluga ja riigi otsus jätta kohalikud omavalitsused sellest tulust ilma, puudutab otseselt nii kohalike omavalitsuste eelarvet kui ka finantsautonoomiat. Maamaksu mõiste avamisel on käesolevas töös lähtutud maamaksuseaduse muudatusest, mille kohaselt vabastati elamualune maa maamaksust. Maamaksu näol on tegemist Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetes arvestatava sissetulekuga ja see on valdade ja linnade tuluallikate seas füüsilise isiku tulumaksu järel suuruselt teisel kohal. Sellele tuginedes on töös jõutud seisukohale, et kõigile omavalitsustele on nende haldusterritooriumile registreeritud elanike arv eelarveliselt äärmiselt oluline faktor omavalitsuse tulubaasi kasvatamisel ning fiskaalse autonoomia ja keskvõimust suurema sõltumatuse ehk detsentraliseerituse kindlustamisel. Teiseks oluliseks mõjuriks kohalike omavalitsuste tulubaasi kujunemisel on seadusandja poolt maamaksuseadusesse viidud säte, mille kohaselt ei maksa riik maamaksu riigi omandis olevalt ühiskondlike ehitiste sihtotstarbega maalt. Ka see tingis osades kohalikes omavalitsustes maamaksutulu vähenemise. Selline seadusandja otsus sunnib omavalitsusi leidma alternatiive kaotatud tulu kompenseerimiseks ja üheks selliseks on maksumäära tõus neile maaomanikele, kes seadusemuudatusest tulenevalt maksuvabastust ei saanud.

2. KODUALUSE MAA MAAMAKSU KAOTAMISEST TINGITUD MUUTUSED KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSAUTONOOMIAS

2.1 Maamaksuvabastuse mõju Harku valla ja Tallinna omavalitsuste eelarvetele

Eesti pealinna Tallinnaga külgnev Harku vald kujutab endast mugavat, prestiižikat ja kiiresti arenevat elukeskkonda. Tänu kasvavatele kaugtöövõimalustele ja tõhusale transpordile on Harku vald sobilik elupaik Tallinnas tööl käimiseks. Sellest lähtuvalt on Harku valla elanike arv ja nõudlus siinsete elamukruntide järele viimastel aastatel järjekindlalt kasvanud.

Harku Vallavolikogu võttis 8. novembril 2010. aastal erakorralisel volikogu istungil vastu määruse nr 28, millega vabastati 2011. aastal maamaksust iga Harku valla kodanik, kes omas sissekirjutust talle kuuluval ja Harku vallas asuval maal. Sama määrusega kehtestati Harku vallas uus ja varasemast kõrgem 2,5%-line maamaksusumäär maa maksustamishinnast, mis tekitas pahameelt kõigis maaomanikes, kes ei olnud Harku valla kodualuse maa omanikud. Kui näiteks 2010. aastal rakendati maatükile 1%-list maamaksusumäära, siis 2011. aastal suurenes maale rakendatav maksusumäär 2,5 korda. Leidus elanikke, kelle arvates oli Harku valla selline käitumine vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. Abi palumiseks pöördui õiguskantsler Indrek Tederi poole, kes aga leidis, et Harku vald ei ole seadust rikkunud. Õiguskantsler tõi selgituses näitena juurde 08.06.2010 Riigikohtu lahendi nr 3-4-1-1-10 (Riigikohtu... 08.06.2010). Vastavalt kohtu hinnangule lubab põhiseaduse § 113 seadusandjal sätestada riikliku maksu seaduses üksnes maksu alam- ja ülemmäärad ning anda kohalikule omavalitsusele õigus otsustada etteantud raamide piires, millist maksusumäära konkreetselt rakendatakse. (Õiguskantsleri... 21.03.2011)

Tasakaalustamaks kodualuse maa maamaksuvabastusega seonduvat eelarve tulubaasi vähenemist, tõsteti Harku vallas ka lasteaia kohamaksu. Kui keskmiselt maksis Harku valla elanik enne 2011. aastat maamaksu 76 – 83 eurot aastas, siis lasteaia kohamaksu hakkas ta 2011. aastal maksma senise 27,8 eurot asemel 41,70 eurot kuus (Harku... 15.05.2012).

Valdava osa Harku valla sissetulekust annavad maksud. Tabelist 1 on näha tulumaksu ja maamaksu laekumine ja prognoositav laekumine Harku valla eelarvesse. Ootuspäraselt kaasnes kodualuse maa maamaksust vabastamisega 2011. aastal Harku vallas registreeritud elanike arvu järsk kasv. Seega kompenseeris lisanduvate registreeritud elanike makstava üksikisiku tulumaksu summa saamatajäänud maamaksu mitmekordselt.

Tabel 1. Tulumaksu ja maamaksu laekumised Harku vallas aastatel 2010-2013 (eurodes)

Laekuv maks	2010 (tegelik)	2011 (tegelik)	2012 (eeldatav täitmine)	2013 (eelarve)
Tulumaks	8 639 929	9 516 566	10 580 891	11 496 686
Maamaks	1 461 384	1 290 909	1 239 757	1 234 000

(Harku... 2013; autori koostatud)

Tulumaksu prognoositav laekumine moodustab Harku valla tulueelarves maamaksust märkimisväärselt ja kasvavalt suurema osa. Tähelepanuväärne on asjaolu, et tulenevalt valda registreeritud tööealiste elanike arvu suurenemisest on tulumaksu laekumise suurenemine valla eelarves püsiva iseloomuga.

Harku valla kodualuse maa maamaksust vabastamise jõustumise (2011. aasta) ja Vabariigi Valitsuse moodustatud erakondade vahelise kehtiva koalitsioonilepingu kohase üle-Eestilise kodualuse maa maamaksuvabastuse (2013. aasta) vahele jäi kaks aastat. Selle perioodi vältel oli Harku vald naabervaldadega võrreldes elanikele atraktiivsuse seisukohalt eelisseisus, sest kodu omamine oli seal teiste valdadega võrreldes maamaksu võrra soodsam. Sellest lähtuvalt võis pidada põhjendatuks prognoosi, mille järgi Harku valla elanike arv jätkab kasvu vähemalt 2013. aastani, mil kodualuse maa maamaksuvabastus jõustub kogu Eesti territooriumil (Harku...31.03.2011). Samuti võis eeldada, maamaksuvabastuse läbi saavutatud suurenenud registreeritud elanike arv ei lange Harku vallas ka pärast maksusoodustuse eelise kadumist ehk alates 2013. aastast. Sisuliselt tähendas see üksikisiku tulumaksu osakaalu esmalt kasvavat ja hiljem püsivat suurenemist Harku valla eelarve tulubaasis.

Võttes arvesse asjaolu, et kodualuse maa maamaksuvabastuse rakendumisega oli Harku vallal saamatajäänud tulu kordades väiksem lisatulust, mis saavutati üksikisiku tulumaksu

laekumise kasvu, mittekoduomanike tasutava maamaksumäära tõusu ja lasteaia kohamaksu tõstmise läbi, on selge, et maksuvabastuse otsus oli vallale rahalises mõttes kasulik. Antud otsuse positiivset mõju valla eelarvele võis ühtlasi pidada püsivaks, sest valla püsielanikena registreeritud inimeste tuludelt laekuv üksikisiku tulumaks, mittekodualuse maa maamaks ja lasteaia kohamaks jäävad tänasel, varasemast kõrgemal tasemel, valla eelarvesse laekuma ka tulevikus. Sellest lähtuvalt võis Harku valla otsust kodualuse maa maamaksuvabastuse kohta hinnata valla eelarve seisukohalt jätkusuutlikuks.

Hindamaks kodualuse maa maamaksuvabastusega seonduvaid kohalike omavalitsuste seisukohti, korraldas autor Harjumaa kohalike omavalitsuste esindajatele poolstruktureeritud internetipõhise küsitluse. Küsitluse raames koostas autor küsitlusankeedi, mis on esitatud käesoleva uurimustöö Lisas 1. Palve ankeedi täitmiseks saatis autor 2013. aasta veebruaris kõigile Harjumaa omavalitsuste kantseleidele, sooviga suunata ankeet finants- ja eelarveküsimuste eest vastutavatele ametnikele või omavalitsusjuhtidele. 24-st Harjumaa omavalitsusest vastasid küsitlusankeedile 16-ne omavalitsuse esindajad. Ankeetküsitluse vastuseid analüüsitakse uurimustöös lisaks käesolevale peatükile ka peatükis 2.2. Siinkohal tuuakse ära vastused ja kommentaarid, mis saabusid Harku vallast, kohast, kus oli juba enne 2013. aastat elamualuse maa maamaksuvabastus.

Harku valla nimel vastasid küsitlusankeedile 6. märtsil 2013 abivallavanem Vello Viiburg ja spetsialist Jane Niit, kelle hinnangul on elamualuse maa maamaksuvabastusel vallale nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Vastajad leidsid, et maksuvabastusega seonduvalt on vallaametnike töö muutunud varasemast pingelisemaks, sest vastamise hetkeks ei olnud omavalitsuseni veel jõudnud riigi poolt lubatud abi, samuti jäävad seadusemuudatused arusaamatuks maaomanikele. Vastajate hinnangul on maksuvabastus Harku vallale kahjulik selles mõttes, et see toob endaga kaasa omavalitsuse tulubaasi vähenemise, kasulikuks aga selles mõttes, et maaomanikud, kes juba vallas elavad ja ei ole elanikeregistris, kuid on vähegi huvitatud kodualuse maa maksuvabastusest, vormistavad end valla elanikuks, misjärel kaalub tulumaksu laekumine üles maamaksu laekumise vähenemise. Hinnates maksuvabastuse mõju omavalitsuse eelarvele, tunnistasid vastajad, et maksuvabastusega seonduvalt Harku vallas tulud suurenevad, sest sisuline maamaksuvabastus oli seal kehtestatud juba kaks aastat enne Riigikogu vastava otsuse langetamist, ja kui varem vabastati elamumaa maamaksust täies ulatuses, siis nüüd vaid 1500 m² ulatuses. Vastajate hinnangul ei ole riigi tasandil kehtestatud maksuvabastus mõjutanud omavalitsuse otsustusvabadust, sest otsus oli Harku vallas tehtud

juba varem. Samuti ei mõjuta maksuvabastus vastajate arvates olulisel määral omavalitsuse finantsautonoomiat, kuid vastajad pidasid oluliseks märkida, et omavalitsustele laekuva tulumaksuosa suurendamine 11,4%-lt 11,57%-le ei anna siiski sellist tulu, kui vald oleks saanud maamaksu laekumisest. Vallaametnike hinnangul suurenes elanike registreerimine valla elanikeks detsembris 2012, kuid mitte väga oluliselt. Pigem vähenes elanike arv rohkem jaanuaris 2013 seoses Tallinna tasuta ühistranspordi soodustuse võimaldamisega linnaelanikele. Ametnike hinnangul ei ole maksuvabastusel olnud vallale olulist positiivset mõju ning see ei ole olnud vallale ei kasulik ega kahjulik. Siiski märgiti, et vallale eraldati maksuvabastusega seondult riigi poolt ebapiisavalt rahalisi vahendeid.

Harku valla otsust kodualuse maa maamaksust vabastamise kohta 2011. aastal võib vaadelda kui teatavat lisandväärtuse pakkumist, mille üks eesmärk oli motiveerida inimesi registreerima end valla elanikeks, tuues ühtlasi valla eelarvesse ka olulise osa enda makstavast üksikisiku tulumaksust. Võttes arvesse maksuvabastuse rakendumise aega ja konkreetset konteksti, oli Harku Vallavolikogu otsus valla finantsautonoomiale, eelarvele ja arengule kasulik ja püsivalt jätkusuutliku iseloomuga.

Sarnaselt Harku vallale langetas ka Tallinna linn otsuse vabastada kodualune maa maamaksust enne riigi tasandil kehtestatud tähtaega. Eesti Vabariigi pealinn Tallinn iseloomustab end kodulehel kui Eesti moodsa kunsti ja disaini keskust ning kohta, kus saab tutvuda kunstiajalukku kirjutatud teostega. Tallinn on Eesti suurim linn ja selles elab ligi kolmandik Eesti elanikest. 1. jaanuari 2013 seisuga oli rahvaarv Eestis 1 286 540, sellest Tallinnas 419 830 (Tallinna... 20.03.2013). Tallinn on ka suurim tööandja ja oluline tööstus- ja sadamakeskus.

Kui Harku vald vabastas 2011. aasta alguses maamaksu tasumisest kõik elamualuse maa omanikud sõltumata krundi suurusest, siis Tallinna Linnavolikogu võttis 16. juunil 2011. aastal vastu määruse nr 23, millega vabastati maa omanik 1. jaanuarist 2012 kuni 1500 m² suuruse elamumaa maamaksu tasumisest, kui sellel maal asuvas elamus on taotleja elukoht vastavalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetele. Harku valla eraisikutele maamaksu kaotamist peeti pretsedendiks, kuid Tallinna maamaksuvabastuse ajaks oli juba teada, et 1. jaanuarist 2013 vabastatakse üle-Eestiliselt kõik elamualuse maa omanikud maamaksu tasumisest.

Tallinn andis 2012. aastal kodualuse maa maamaksust vabastust 125 318 isikule summas 8,9 miljonit eurot. Keskmise vabastus koduomaniku kohta oli 71,11 eurot. Samas tõstis Tallinn analoogiliselt paljude Tallinna lähivaldadega 2012. aastast maamaksumäära 2,5%-le maa maksustamishinnast. (Tallinna... 19.03.2013) Allpool olevas tabelis (Tabel 2) on välja toodud tulumaksu ja maamaksu summad, mis laekusid või prognoositavalt laekuvad Tallinna linna eelarvesse. 2011. aastal, kui maamaksumäär Tallinnas oli veel 1,5%, laekus maamaksu 22,2 miljonit eurot. 2012. aasta eelarvesse, kuhu oli sisse arvestatud juba ka 8,9 miljoni euro ulatuses maksuvabastust, planeeriti maksulaekumist rohkemgi kui 2011. aastal. (Marrandi 2012)

Tabel 2. Tulumaksu ja maamaksu laekumised Tallinnas aastatel 2010-2013 (eurodes)

Laekuv maks	2010 (tegelik)	2011 (tegelik)	2012 (eeldatav täitmine)	2013 (eelarve)
Tulumaks	208 171 238	220 145 525	235 900 000	256 173 000
Maamaks	22 192 067	22 180 174	26 678 729	25 400 000

(Tallinna... 31.03.2013; autori koostatud)

Erinevalt Harku vallast ei põhjustanud kodualuse maa maamaksuvabastus Tallinnas maamaksu laekumise vähenemist. Sarnaselt Harku vallale soodustas ka Tallinna otsus vabastada kodualune maa maamaksust enne üleriigiliselt kehtestatavat maksuvabastust Tallinna registreeritud elanike arvu suurenemist. Samas ei saa Tallinna registreeritud elanike arvu kasvu vaadelda lahus pealinnas alates 2013. aasta algusest kehtestatud Tallinna registreeritud elanikele tasuta ühistranspordi kasutuse võimaldamisest. Kui 01.01.2012 seisuga oli Tallinna elanike arv 416 144, siis 01.01.2013 seisuga oli elanike arv Tallinnas kasvanud 419 830-ni. 2013. aasta jaanuaris aga lisandus Tallinna registreeritud elanikkonnale 3219 inimest ja veebruaris 1396 inimest (Tallinna... 20.03.2013). Mitmed autori korraldatud ankeetküsitlusele vastanud Harjumaa omavalitsuste esindajad nimetasid tasuta ühistransporti peamiseks põhjuseks, miks Tallinna lähivallad kogesid 2013. aasta alguses registreeritud elanike arvu vähenemist.

Vastates autori korraldatud ankeetküsimustikule, hindas Tallinna Linnavalitsuse analüütik Endel Karm maksuvabastust linnavalitsuse ametnike töökoormust tõstvaks, märkides, et selle mõju linnale oli pigem kahjulik seoses tulubaasi vähenemisega. Hinnates maksuvabastuse mõju linna eelarvele, kinnitas vastaja, et kuna maamaksutulu vähenes ja tulumaksu

eraldamise kasv ei katnud vähenemist, siis linna eelarve maht ei kasvanud soovitud mahus. Samuti kinnitas Karm, et seoses maksuvabastusega on linnavalitsuse otsustusvabadus vähenenud, samas andis ta aga mõista, et maksuvabastuse mõju hindamine linna finantsautonoomiale ei ole kohane seoses finantsautonoomia sisulise puudumisega maksuvabastusest sõltumatutel asjaoludel. Vastaja kinnitas ka, et seoses maksuvabastusega kasvas Tallinna 2013. aasta eelarve maht loodetust aeglasemalt ja osa kavandatud investeeringuid ning kulutusi jäi seetõttu tegemata. Hinnates maksuvabastuse mõju linna registreeritud elanike arvule, väitis vastaja, et toimingud rahvastikuregistris kiirenesid nii kodualuse maamaksu kaotamisega kui tasuta ühistranspordiga. Vastaja hinnangul tegid paljud elanikud arvestuse, kus on kasulikum rahvastikuregistris arvel olla. Karmi hinnangul ei olnud riiklikul maksuvabastusel linnale positiivset mõju ja ta hindas selle linnale pigem kahjulikuks. Maksuvabastusega seonduva suurima probleemina viitas vastaja tulubaasi vähenemisele ja olematule finantsautonoomiale.

Lisaks ankeetküsimustiku vastustele selgitas Karm riikliku kodualuse maa maamaksuvabastusega seonduvaid rahalisi mõjusid. Sealjuures viitas ta, et Tallinna linnavalitsuse andmetel moodustas 2013. aasta algusest rakendunud kodualuse maa maamaksuvabastus ja riigi omandis ühiskondlike ehitiste maamaksuvabastus kokku kodualuse maa maamaksuvabastuse osas 11,5 miljonit eurot ja riigi ühiskondlike ehitiste maamaksuvabastuse osas 0,3 miljonit eurot. See vähendas Tallinna linna tulusid kokku 11,8 miljoni euro võrra. Samas, 2013. aastast tõstetakse kohalikele omavalitsustele tulumaksu eraldamise määra maksustatavalt brutotulult seniselt 11,4%-lt 11,57%-le ja 2014. aastal 11,6%-le. Selle tulemusena saab Tallinna linn tulumaksu senise 11,4%-lise tulumaksu eraldamise määraga võrreldes arvestuslikult enam: 2013. aastal 3,7 miljonit eurot ja 2014. aastal 4,6 miljonit eurot. Seega jääb Karmi hinnangul Tallinna linnale arvestuslikult kompenseerimata riikliku maamaksuvabastusest tekkivat tulude vähenemist 2013. aastal 8,1 miljonit eurot ($11,8 - 3,7 = 8,1$) ja 2014. aastal 7,2 miljonit eurot ($11,8 - 4,6 = 7,2$). Uurimustöö autori hinnangul ei võta selline arvestuskäik siiski arvesse linna registreeritud elanike arvu kasvust tingitud tulumaksu laekumise suurenemist ja üldise maamaksu määra kasvust tingitud maamaksu laekumise kasvu (Tabel 2).

Lisaks Harku vallale ja Tallinnale kehtestati elamualuse maa maksuvabastus enne 2013. aastat ka Rae vallas. Rae Vallavolikogu võttis 30. novembril 2010 vastu määruse nr 39, millega vabastati 1. jaanuarist 2011 kuni 31. detsembrini 2011 Rae vallas alaliselt elavad elanikud

nende kasutuses olevalt elamumaalt 500 m² ulatuses maamaksust tingimisel, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu. Vallavolikogu 20.12.2011 määrusega suurendati maksuvaba maa suurust 1000 ruutmeetrile, samas tõsteti üldist maksumäära 2,5%-le. 2011. aastal kodualuse maa maksuvabastust saanud isikud ei pidanud 2012. aasta kohta uut avaldust esitama. Sama määrusega otsustati kehtestada Rae vallas 2012. aastal ühtseks maamaksumääraks 2,5% maa maksustamishinnast, välja arvatud haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumäär, mis on 2,0 % maa maksustamishinnast. (Marrandi 2012) Rae Vallavalitsuse rahandusameti juhataja Tiit Keerma ja abivallavanem Tarmo Toometi vastused ankeetküsitlusele on pikemalt välja toodud Lisas 2.

Koduomaniku maamaksuvabastuse protsessidele tagasi vaadates tuleb märkida, et kõige suuremad võidud ja kaotused on saanud Tallinna koduomanik. Põhjuseks eelkõige linna suurus ja muu Eestiga võrreldes kümneid kordi kõrgem maa hind. (Marrandi 2012)

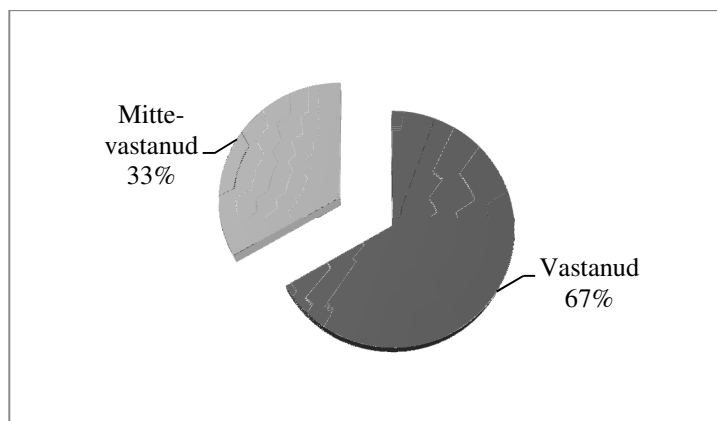
Kokkuvõtvalt võib Harku valla otsust kodualuse maa maamaksust vabastamise kohta 2011. aastal vaadelda kui teatavat lisandväärtuse pakkumist. Maksuvabastuse üks eesmärk oli motiveerida inimesi registreerima end valla elanikeks ja tooma valla eelarvesse olulise osa enda makstavast üksikisiku tulumaksust. Lisandunud üksikisiku tulumaksu summa kompenseeris maamaksu mitmekordselt. Võttes arvesse asjaolu, et kodualuse maa maamaksuvabastuse rakendumisega oli Harku vallal saamata jäänud tulu kordades väiksem lisatulust, mis saavutati üksikisiku tulumaksu laekumise kasvu, mittekoduomanike tasutava maamaksu määra tõusu ja lasteaia kohamaksu tõstmise läbi, võib järeldada, et maksuvabastuse otsus oli vallale rahalises mõttes kasulik. Antud otsuse positiivset mõju valla eelarvele võib pidada püsivaks ning valla eelarve seisukohalt jätkusuutlikuks. Sarnaselt Harku vallale langetas ka Tallinn otsuse vabastada kodualune maa maamaksust enne riigi tasandil kehtestatud tähtaega (2012. aastal). Kui Harku vallas maamaksu laekumine vähenes, siis Tallinna eelarvesse laekus maamaksu eelnevate aastatega võrreldes rohkem. Samuti soodustas kodualuse maa maamaksuvabastus Tallinnas registreeritud elanike arvu kasvu. Samas ei saa Tallinna elanikuks registreerumise intensiivistumist vaadelda lahus pealinnas alates 2013. aasta algusest kehtestatud Tallinna registreeritud elanikele tasuta ühistranspordi võimaldamisest.

2.2 Maamaksuvabastusega seotud mõjud Harju maakonna omavalitsuste finantsautonoomiale

Muudatused maamaksu kui kohaliku omavalitsuse eelarvetulude olulise osa kogumises ja laekumises mõjutavad otseselt kohaliku omavalitsuse suutlikkust, otsustusvabadust ja finantsautonoomiat. Mida väiksem on kohaliku eelarve tulupool, seda vähem suudab kohalik omavalitsus panustada omavalitsusüksuse infrastruktuuri arendamisse ja selle elanike abistamisse.

Uurimustöös keskendutakse Harjumaa kohalikele omavalitsustele ja hinnatakse nende kaudu elamualuse maa maamaksuvabastusega seotud mõjusid. Statistikaameti 29.10.2012 andmetel on Harju maakonna pindala 4 333,13 ruutkilomeetrit ja elanike arv 562 566. Harju maakond on rahvaarvult Eesti suurim ja pindalalt teine maakond ning maakonna administratiivseks keskuseks on Eesti pealinn Tallinn. Harju maakonnas on 24 omavalitsusüksust: 6 linna (Tallinn, Maardu, Keila, Paldiski, Saue ja Loksa) ja 18 valda (Aegviidu, Anija, Harku, Jõelähtme, Keila, Kernu, Kiili, Kose, Kuusalu, Kõue, Nissi, Padise, Raasiku, Rae, Saku, Saue, Vasalemma ja Viimsi). (Statistikaamet 24.03.2013)

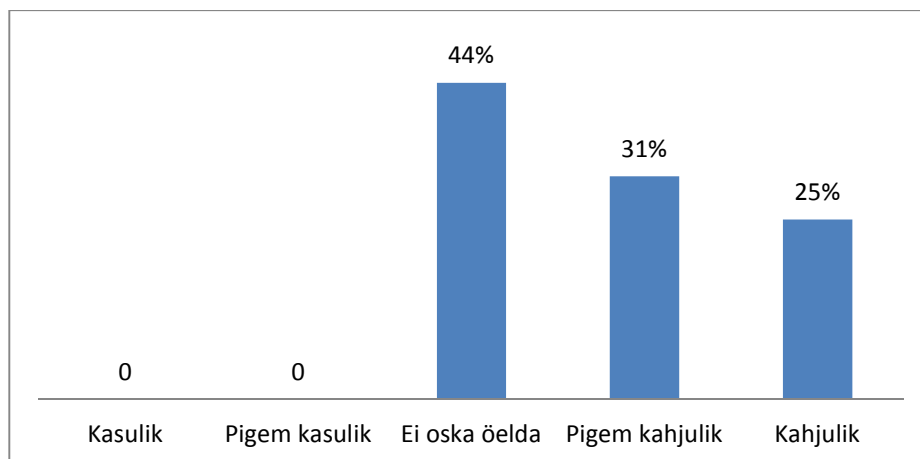
Parema ülevaate saamiseks elamualuse maa maamaksuvabastuse mõjudest Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale koostas uurimustöö autor veebipõhise poolstruktureeritud küsitlusankeedi ja saatis selle koos kaaskirjaga 24-le Harjumaa omavalitsustele. Vastuseid laekus 16, mis moodustab 67 protsenti kõigist Harjumaa omavalitsustest (Joonis 1). Küsitlusankeedile vastasid 5 linna (Tallinn, Keila, Paldiski, Saue, Loksa) ja 11 valda (Aegviidu, Anija, Harku, Kuusalu, Kõue, Nissi, Padise, Raasiku, Rae, Saue, Viimsi). 16-st omavalitsuse esindajast 15 täitsid veebipõhise küsimustiku. Loksa linna esindaja vastas kirjale vabas vormis, et küsimustikule ei ole võimalik hetkel adekvaatselt vastata, kuna maamaksuvabastusega seotud mõjud ilmnevad kogu ulatuses hiljem ja sel teemal saaks asjalikult kõnelda ehk aasta pärast.



Joonis 1. Küsitlusankeedile vastanute statistika (autori koostatud)

Küsitlusankeedis andis autor uuringus osalejatele võimaluse avaldada soovi jääda vastamisel anonüümseks. Kuigi kõigi küsitlusankeedile vastanud kohalike omavalitsuste ametnike nimed ja ametikohad on autorile teada, on käesolevast uurimustööst välja jäetud selliste vastajate isikuandmed, kes koos vastuste saatmisega oma sellekohasest soovist autorile märku andsid. Teiste vastajate nimed ja ametikohad on ära toodud koos vastuste kirjeldustega. Lisas 3 on vastajate kaupa esitatud seni käsitlemata vastuste kokkuvõtted (peatükis 2.1 käsitleti nende kohalike omavalitsuste vastuseid, kus kehtis kodualuse maa maamaksuvabastus juba enne 2013. aastat).

Kohalikest omavalitsustest saadud vastuste põhjal analüüsis autor seda, milline on omavalitsuste suhtumine Riigikogus vastu võetud kodualuse maa maamaksuvabastust kehtestavasse seadusemuudatusse ja seda, kas ja kuidas vastav seadusemuudatus mõjutab omavalitsuste finantsautonoomiat. Vastajail paluti hinnata nimetatud maksuvabastuse kasulikkust või kahjulikkust, lähtudes selle mõjust omavalitsuse finantsautonoomiale. Vastuste skaalal olid valikvastustena variandid „kasulik“, „pigem kasulik“, „ei oska öelda“, „pigem kahjulik“ ja „kahjulik“ ning küsimusele vastamata jätta ei olnud ankeedi täitjatel tehniliselt võimalik. Joonisel 2 on kujutatud kõigi esitatud vastuste jaotus, millest nähtub, et omavalitsuste esindajad kaldusid pidama maksuvabastuse mõju omavalitsustele negatiivseks.



Joonis 2. Hinnang maamaksuvabastuse kasulikkusele (autori koostatud)

Analüüsisides ankeetküsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajatelt saadud teavet, järeldab autor, et kõigis uuringus osalenud omavalitsustes on maksukorralduse muudatus endaga kaasa toonud ametnike töömahu suurenemise. Enamasti on siinkohal siiski tegu töökorralduse ühekordse muutusega, millele kulunud töötunnid kompenseeritakse omavalitsustele riigieelarvest (Tabel 3). Sellele vaatamata juhtisid vastajad tähelepanu asjaolule, et maksukorralduse muudatus on endaga kaasa toonud segadust ja teadmatust nii maksumaksjates kui ka ametnikes. Samuti juhiti korduvalt tähelepanu asjaolule, et maksuvabastuse kehtestanud seadusemuudatuse jõustumise hetkel puudus omavalitsustes ühtne arvutipõhine maamaksu arvestussüsteem, mis oleks lihtsustanud töökorralduse muudatuse administreerimist. Seetõttu on ametnikud olnud sunnitud tegema mitmeid tööoperatsioone käsitsi ja omaalgatuslikult, mis on suurendanud vigade tekkimise võimalusi. Sellest võib järeldada, et täiendavate ülesannete andmisel kohalikele omavalitsustele on riik jätnud piisava tähelepanuta üldsuse ja ametnike teavitamise ja tehnoloogilise ettevalmistuse.

Enamuses küsitlusele vastanud omavalitsustes on kodualuse maa maamaksuvabastust kompenseeritud üldise maamaksumäära tõstmisega. Sellest olulisemaks pidasid Harjumaa omavalitsuste esindajad omavalitsuse eelarvesse laekuva tulumaksuosa suurendamist ja maksukorralduse muudatusest otseselt tingitud kinnisvaraomanike huvitatust registreerida end kinnisvara asukoha omavalitsuse elanike registrisse. Nendest põhjustest lähtuvalt on omavalitsuse eelarvesse laekuva üksikisiku tulumaksu kogusumma kasvanud (Lisa 4). Siiski juhiti küsimustiku täitmisel autori tähelepanu asjaolule, et Harjumaa omavalitsuste vahel on registreeritud elanike arvu osas konkurents, milles on olulist rolli mänginud Tallinna otsus võimaldada linna registreeritud elanikele tasuta ühistransporti. Üks vastanuist märkis samuti,

et inimestel oli võimalik valida, kas saada maa maksustamishinna erinevusest tulenev väiksem maksuvabastus väljastpoolt Tallinna või suurem Tallinnast. Valdav osa Harjumaa omavalitsuste esindajatest avaldas küsimustiku kaudu arvamust, et kodualuse maa maamaksuvabastus on mõjutanud kohalikke omavalitsusi negatiivselt. Autor jääb siinkohal seisukohale, et maksukorralduse muudatuse negatiivne mõju on omavalitsustele olnud pigem moraalne, sest eelarveliselt on maamaksu ja tulumaksu laekumiste erinevusest kahju saanud ainult üks Harjumaa kohalik omavalitsus, Loxsa linn (Lisa 6). Antud arvutuse tegi autor kohalike omavalitsuste 2012. aasta eelarvete ja 2013. aasta eelarvestrateegiade põhjal.

Riigikontroll viis 2012. aasta lõpus 13 omavalitsuses üle Eesti läbi auditi, et välja selgitada, kas riik küsib maaomanikelt õige maksusumma. Riigikontrolli hinnangul ei täida Maksu- ja Tolliamet seadusest tulenevat ülesannet kontrollida maamaksu arvestamiseks vajalike andmete õigsust. Sarnaselt autori korraldatud ankeetküsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajate väidetele ühtse arvutisüsteemi puudumise kohta leidis ka Riigikontroll, et riik ole loonud ühetaolist andmete esitamise süsteemi, mille baasilt oleks kontrolli üldse võimalik teha. Maamaksu administreerimiseks loodud süsteem ei taga, et kõigi maatükkide andmed, millelt maksu tuleks maksta, üldse Maksu- ja Tolliametini jõuavad, sest kui omavalitsuse ametnik jätab mõne maakasutuse kohta andmed kas tahtmatult või tahtlikult esitamata, ei tule see Maksu- ja Tolliametis kuidagi ilmsiks. Riikliku maksu õigsuse tagamine on seega jäetud kohaliku omavalitsuse ja maksumaksja omavaheliseks asjaks. Samuti uuris Riigikontroll, kas riik on loonud kohalikele omavalitsustele maamaksu administreerimiseks vajalikud rakendused ja/või hüvitab administreerimisega seotud kulud. (Maamaksu... 19.11.2012) Üleriigiline maamaksu infosüsteem luuakse alles 2015. aastaks ja seni tuleb kohalikel omavalitsustel võimalikud maamaksuvabastused ise välja arvutada. Selleks teevad kohalike omavalitsuste ametnikud lisatööd ja kasutavad õigete andmete arvutamiseks mitmeid erinevaid andmebaase. Omavalitsused said riigilt toetust maamaksuvabastuse rakendamise korraldamiseks. Kuna maamaksuvabastust saadakse rahvastikuregistri elukoha alusel, siis toetuste arvutamisel lähtuti rahvastikuregistris elukohana määratud aadressikohtade arvust. Alljärgnevas tabelis (Tabel 3) on välja toodud Harjumaa omavalitsused, sealne elanike arv ja riigilt saadud toetuse summa. Kui arvestada Harjumaa kohalike omavalitsuste elanike arvu ja riigilt saadud maamaksuvabastuse rakendamise korraldamiseks mõeldud toetussummat, siis oli arvutuste kohaselt toetuse summaks ühe elaniku kohta 0,73 eurot.

Tabel 3. Maamaksuvabastuse rakendamise toetus Harju maakonnas

Maamaksuvabastamise rakendamise toetus	Elanike arv	Toetuse summa eurodes
Tallinn	419 713	305 899
Keila linn	9 918	7 229
Loksa	2 907	2 119
Maardu	16 358	11 922
Paldiski	4 093	2 983
Saue linn	5 973	4 353
Aegviidu vald	764	557
Anija vald	5 853	4 266
Harku vald	13 064	9 521
Jõelähtme vald	6 167	4 495
Keila vald	4 846	3 532
Kernu vald	2 052	1 496
Kose vald	5 725	4 173
Kiili vald	4 588	3 344
Kuusalu vald	6 766	4 931
Kõue vald	1 589	1 158
Nissi vald	3 018	2 200
Padise vald	1 789	1 304
Raasiku vald	4 709	3 432
Rae vald	13 838	10 086
Saku vald	9 185	6 694
Saue vald	9 918	7 229
Vasalemma vald	2 701	1 969
Viimsi vald	17 671	12 879
KOKKU	573 205	417 771

(Tasandus... 2013; autori koostatud)

Maamaksuvabastuse rakenduse toetust käsitlesid autori korraldatud ankeetküsitlusele vastanud omavalitsuste esindajad riigipoolse hüvitisena, mille eesmärk oli kompenseerida maksukorralduse muudatusest tingitud omavalitsuse ühekordseid kulutusi. Seetõttu ei arvesta autor nimetatud toetusi maksuvabastuse püsivate mõjude hindamisel. Sellele vaatamata oli toetustel oluline osa maksuvabastusest tingitud korralduslike kulude katmisel omavalitsuste eelarvetes.

Kõige suurema osa omavalitsuse tuludest moodustab kohalikule omavalitsusel laekuv tulumaks. Aastatel 2011-2012 laekus omavalitsustele 21%-lisest füüsilise isiku tulumaksust 11,4%. Seoses elamualuse maa maamaksu kaotamisega 2013. aastal kompenseeris riik omavalitsustele maamaksu kaotamisega tekkivat kahju ja tõstis laekuva tulumaksu määra 0,17 protsendi võrra. 1. jaanuarist 2014 hakkab omavalitsustele laekuma tulumaksust 11,60%.

Tabelis „Tulumaks Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias“ (Lisa 4) on välja toodud, kui palju on omavalitsustele laekunud tulumaksu ja millises summas 2013. aastal laekumist prognoositakse. Tabelist nähtub, et linnades ja suuremates valdades on tulumaksu summad tunduvalt suuremad kui väiksemates valdades ja maakohtades. Laekumisi suurendavaks teguriks on omavalitsuste elanike arv – mida rohkem on elanikke, seda rohkem laekub kohalike omavalitsuste eelarvesse füüsilise isiku tulumaksu. Harju maakonnas on tulumaksu laekumiste poolest esikohtadel Tallinn, Viimsi vald, Harku vald ja Rae vald. Selle esineliku moodustanud neljast omavalitsusest kolm kehtestasid maamaksuvabastuse enne, kui see toimus riiklikul tasandil. Võime järeldada, et kaotuse maamaksust kaalus üles omavalitsustesse laekuv füüsilise isiku tulumaks, mis suurenes elanike registreerimisega eelpool nimetatud omavalitsustesse.

Pealinn mõjutab otseselt tulutaset Harju maakonnas, sest suur osa inimesi käib tööl Tallinnas. Kuigi üksikisiku tulumaksu näol on tegemist omavalitsustele kõige suurema tuluallikaga, ei oma kohalik omavalitsus võimu selle kehtestamisel ega administreerimisel. Tulumaksu suurus tuleneb otseselt tööhõive (majanduse) struktuurist, ettevõtluse tasemest, infrastruktuuri seisukorrast ja muudest teguritest. Töökohad, mida loovad eelkõige Tallinnasse kontsentreerunud tööstus-, pangandus- ja transpordiettevõtted, aga ka riigivalitsemisasutused, tagavad ka suurema tulutaseme. (Trasberg 2000)

Maamaks on kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvatest maksudest füüsilise isiku tulumaksu järel mahult teisel kohal. Erinevalt füüsilise isiku tulumaksust laekub maamaksust 100 protsenti kohalikesse eelarvetesse. Autor uuris, kui palju on protsentuaalselt muutunud kohalikes omavalitsustes aastatel 2011-2013 maamaksu laekumine. See on välja toodud tabelis „Maamaks kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias“ (Lisa 5). 2012. aastal laekus Tallinnas maamaksu 22,3% rohkem kui 2011. aastal (kuigi samal aastal hakkas seal kehtima kodualuse maa maamaksuvabastus). Loxsa linnas suurenes maamaksu laekumine 23,8%, Jõelähtme vallas 15,8% ja Aegviidu vallas 16%. Keila linnas maamaksu laekumine 2012. aastal võrreldes 2011. aastaga vähenes. Selle põhjusena on Keila linna 2012. aasta eelarve seletuskirjas välja toodud maksumaksjate struktuuri muudatus. Arveid ei esitatud enam ühistutele, vaid otse füüsilisest isikust omanikule. (Keila... 01.04.2013) Tabelis (Lisa 5) toodud andmetest nähtub, et üldiselt on kohalike eelarvete maamaksu laekumine 2013. aastal võrrelduna 2012. aastaga märkimisväärselt vähenenud. Mida väiksem on aga omavalitsus, seda olulisem on talle

igasugune eelarveline tulu, mistõttu eeldavad kõik eelarvelised ümberkorraldused kohalikes omavalitsustes kaalutletud analüüsi. Ankeetküsitlusest selgus, et mitmed omavalitsused tõstsid maamaksumäära. Ühe näitena võib tuua Viimsi valla. Viimsi abivallavanem Margus Talsi on öelnud, et 2013. aastal tõsteti maamaksumäära ühelt protsendilt 1,9 protsendile eesmärgiga rahastada Randvere kooli ehitamist. Maamaksumäära tõstmisega laekub Viimsi valda 2013. aastal maamaksu 200 tuhat eurot rohkem ja see summa suunatakse Viimsi valla volikogu otsusega Randvere kooli ehituseks. (Keskkonnaamet 22.03.2013) Stabiilse maksumääraga maamaksu on muude tuludega võrreldes tunduvalt lihtsam prognoosida. Kuna maamaksu võib sisuliselt lugeda kohalikuks maksuks, kuigi tehniliselt on tegemist sajabrotsendilisel kohaliku eelarvesse laekuva riikliku maksuga, siis autori hinnangul vähendas riigi otsus vabastada elamualune maa maamaksust kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat.

Lähtudes 2011. aastal Vabariigi Valitsuse määrusena vastu võetud ja 01.01.2012 kehtima hakanud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 46-st peab seadusandja seadusloome käigus analüüsima kõiki loodava seaduse mõjusid ja andma nendest ülevaate seaduse seletuskirjas (Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, 22.12.2011). Sama määruse paragrahv 6 ütleb, et kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Huberg (2012) Riigikontrollist on järeldanud, et koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse vastuvõtmisega ignoreeris riik õiguslikke põhimõtteid. Peamised probleemid olid seotud liigse kiirustamisega ja see ei võimaldanud läbi mõelda lahendusi, sealhulgas alternatiivseid lahendusi. 2015. aastast kavatseb riik kasutusele võtta veebipõhise programmi (MAKIS), mis võimaldab seadust korrektselt rakendada. (Huberg 2012) Seni tuleb omavalitsustel ise arvutada ja kontrollida maamaksusummasid, sest Maksu-ja Tolliametil vajalikud andmebaasid puuduvad ja tema ülesandeks on ainult maamaksu sissenõudmine kohalike omavalitsuste poolt välja arvatatud summade väärtuses.

Sarnaselt kohalikele omavalitsustele tundsid väga paljud koduomanikud, et maamaksuseaduse muudatus oli ebaõiglane. Kodualuse maa maamaksuvabastusega samaaegselt toimunud maamaksumäära tõstmine põhjustas ebameeldivusi eelkõige sellistele maaomanikele, kelle elamualuse maa pindala ületab maksuvabastuse rakendamiseks kehtestatud maksimaalset piirmäära. Samuti on maksukorralduse muudatus mõjunud kahjulikult näiteks

põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa omanikke, kelle maade maksustamisel on kohalikud omavalitsused kehtestanud senisest kõrgemaid maamaksumäärasid. Maksukorralduse muudatuse peale on rahulolematust üles näidanud ka Omanike Keskliit ja Maksumaksjate Liit, mis saatsid Riigikogu rahanduskomisjonile ühise märgukirja sooviga, et kodualune maamaksuvabastus laieneks ka ärimaal elavatele ja kaasomandiga koduomanikele (Liidud... 22.02.2013). Hüppeliselt suurenesid ka pensionäride maamaksusummad, sest seadusemuudatus näeb ette, et kohalik omavalitsus võib täiendavalt vabastada maamaksust pensionisaaja tiheasustusega alal kuni 0,15 hektari ulatuses (varem oli selleks 0,3 hektarit). Tulenevalt asjaolust, et elamualuse maa maamaksu kaotamine tõi omavalitsustele kaasa eelarvetulude vähenemise, lõpetasid väga paljud omavalitsused 2013. aastast pensionäridele täiendavate maamaksusoodustuste võimaldamise.

Kokkuvõtvalt sundis maamaksuseaduse muudatusest tuleneva maamaksu laekumise vähenemine omavalitsusi tegema muudatusi eelarvestruktuurides ning leidma täiendavaid tuluallikaid. Parema ülevaate saamiseks elamualuse maa maamaksuvabastuse mõjudest Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale kasutati uurimustöös veebipõhist poolstruktureeritud küsitlusankeet, mis saadeti täitmiseks 24-le Harjumaa omavalitsustele. Autor analüüsis ankeetküsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajatelt saadud teavet, omavalitsuste eelarvestruktuuride muutusi ja Riigikontrolli analüüsi ja jõudis järeldusele, et olenemata maksuvabastusega seonduvast Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetulude suurenemisest on seadusandja nimetatud seadusemuudatuse kehtestanud kiirustades. Samuti järeldas autor, et riigi otsus vabastada elamualune maa maamaksust vähendab kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat. Mida väiksem on omavalitsus, seda olulisem on sellele igasugune eelarveline tulu, mistõttu nõuavad kõik eelarvelised ümberkorraldused kohalikes omavalitsustes kaalutletud analüüsi. Mitmed Harjumaa omavalitsused kasutasid võimalust tõsta maamaksumäärasid, et leevendada seadusandja riiklikul tasandil kehtestatud maamaksutulu vähendamist. Samas mõjus maksukorralduse muudatus eelarveliselt negatiivselt vaid ühele omavalitsusele. Enamus omavalitsusi kaotas küll eelarvesse laekuvat maamaksu, kuid võitis juurde üksikisiku tulumaksu. Kuna maamaksu võib sisuliselt lugeda kohalikuks maksuks, kuigi tehniliselt on tegemist saajaprotsendiliselt kohalikku eelarvesse laekuva riikliku maksuga, vähendas riiklikult kehtestatud seadusemuudatus omavalitsuste otsustusvabadust kohalikku tasandit mõjutavates küsimustes.

KOKKUVÕTE

2013. aastal kehtima hakanud elamualuse maa maamaksu kaotamisega seoses on kohalike omavalitsuste finantsautonoomiast viimase aasta jooksul korduvalt räägitud. 2011. aastal loobus Harku vald ja 2012. aastal Tallinna linn elamualuse maa maksustamisest. Vastavalt Riigikogus 16.06.2011 vastu võetud koduomanikke maamaksust vabastava maamaksu muutmise seadusele rakendus elamualuse maa maamaksuvabastus üle-Eestiliselt 1. jaanuarist 2013. See tõi kaasa muudatusi kõigis Eesti kohalike omavalitsuste eelarvestruktuurides.

Igal kohalikul omavalitsusel on oma eelarve, mille koostamine sõltub suurel määral Riigikogus vastuvõetavatest seadustest ja seadusemuudatustest. Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia on teisisõnu kohaliku omavalitsuse õigus ise otsustada, kuidas korraldada kohalikku elu.

Teema aktuaalsus väljendub 2013. aastal kehtima hakanud elamualuse maa maamaksuvabastuses ja selle mõjus kohalike omavalitsuste eelarvetele.

Autorile teadaolevalt on lõputöö näol tegemist esimese põhjaliku uurimustööga maamaksu kaotamise mõjust kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. Kui varem on kirjutatud uurimustöid omavalitsuste finantsautonoomiast ja maamaksu mõjust kohaliku omavalitsuse eelarvele, siis käesolev töö on heaks baasiks edasistele põhjalikele analüüsidele maamaksu osatähtsusest kohalike omavalitsuste eelarvetes ja kodualuse maa maamaksu kaotamise mõjust kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale.

Probleem seisnes selles, et kuigi elamualuse maa maamaksu kaotamine mõjutas omavalitsuste finantsautonoomiat, ei olnud selge selle iseloom ega mõju ulatus.

Lõputöö eesmärk oli analüüsida elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale.

Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet.

Esimene uurimisülesanne oli anda ülevaade omavalitsuse mõistest ja omavalitsuse finantsautonoomiast. Kohalik omavalitsus on poliitiline institutsioon, millel on seaduse alusel õigus, võime ja kohustus korraldada ning juhtida kohalikku elu. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mis koosneb kõikidest tuludest, kuludest ja finantseerimistingutest. Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia sõltub suurel määral kohaliku omavalitsuse omatuludest. Mida suuremad on omatulud, seda suurem on kohaliku omavalitsuse vabadus avalike teenuste pakkumisel ja seda sõltumatum on kohalik omavalitsus keskvalitsusest.

Teine uurimisülesanne oli anda ülevaade maamaksu mõistest ja seotusest omavalitsuste eelarvega. Maamaks on maa maksustamise hinnal rajanev riiklik maks, mis laekub täies mahus kohaliku omavalitsuse eelarvesse ja see on valdade ja linnade tuluallikatest füüsilise isiku tulumaksu järel suuruselt teisel kohal. Sel põhjusel on kõigile omavalitsustele nende haldusterritooriumile registreeritud elanike arv eelarvelise tulubaasi kasvatamisel ning fiskaalse autonoomia ja keskvõimust suurema sõltumatuse ehk detsentraliseerituse kindlustamisel äärmiselt oluline faktor. Riigipoolne otsus kaotada elamualune maamaks sunnib omavalitsusi otsima alternatiive kaotatud tulu kompenseerimiseks.

Kolmas uurimisülesanne oli analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid eelarvetele Harku vallas ja Tallinnas. Enne 2013. aastat kaotasid elamualuse maamaksu Harjumaal kolm omavalitsust: Harku vald ja Rae vald 2011. aastal ning Tallinn 2012. aastal. Analüüsi tulemusena võib öelda, et nii Harku vald, Tallinn kui ka Rae vald võitsid elamualuse maa maamaksuvabastusest. Soosivaks teguriks saab pidada antud kolme omavalitsuse asukohta ja Tallinna puhul ei saa jätta märkimata linna registreeritud elanikele tasuta ühistranspordi võimaldamise alustamist 1. jaanuarist 2013. Maamaksuvabastus oli elanikele lisandväärtuseks, mis motiveeris inimesi registreerima end omavalitsuse elanikeks. Omavalitsuste registreeritud elanike arv kasvas, mistõttu suurenes ka kohalikku eelarvesse laekuv üksikisiku tulumaks.

Neljas uurimisülesanne oli analüüsida maamaksu kaotamise mõjusid Harjumaal kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale. Parema ülevaate saamiseks elamualuse maa maamaksuvabastuse mõjudest koostas autor veebipõhise poolstruktureeritud küsitlusankeedi ja saatis selle koos kaaskirjaga 24-le Harjumaal omavalitsustele. Autori teostatud analüüsist ja veebiküsitlusest nähtuvalt kasutasid mitmed Harjumaal omavalitsused võimalust tõsta

maamaksumäärasid, et leevendada seadusandja riiklikul tasandil kehtestatud omavalitsuste maamaksutulude vähendamist. Enamus omavalitsusi kaotas küll eelarvesse laekuvat maamaksu, kuid võitis juurde üksikisiku tulumaksu. Samuti vähendas riiklikult kehtestatud seadusemuudatus kohalikku tasandit mõjutavates küsimustes omavalitsuste otsustusvabadust.

Mõistmaks paremini käsitletava maksukorralduse pikaajalisemaid mõjusid, teeb autor ettepaneku uurida edaspidi sama teemat uuesti mõne aasta möödudes, kaasates sealjuures uuringusse teisedki maakonnad, sest Harjumaa kohalike omavalitsuste näitajad ei pruugi olla laiendatavad Eesti teiste maakondade kohalikele omavalitsustele. Samuti soovitab autor käsitleda tulevaste uuringute käigus kodualuse maa maamaksuvabastuse mõju riigieelarvele.

SUMMARY

The relevance of this diploma thesis lies in the fact that the abolition of land tax on the land under residents' homes, enforced in Estonia as of the beginning of the year 2013, directly affects the budgets of the country's local governments. This decision of the Riigikogu has an immediate effect on the income autonomy of Estonian local governments. Decisions to establish land tax abolition on the land under local residents' homes were made by Harku rural municipality and the city of Tallinn already before the national abolition, so that the abolition entered into force since the beginning of the year 2011 in Harku rural municipality and since the beginning of the year 2012 in Tallinn. Pursuant to the Act to Amend the Land Tax Act to Establish Land Tax Exemption for Home Owners, passed in the Riigikogu on 16 June 2011, the land tax exemption on land under residents' homes entered into force in Estonia as of 1 January 2013. This event caused changes in the budget structures of all local governments in Estonia.

The novelty of this final thesis lies in the fact that according to the best of knowledge of the author this thesis is the first comprehensive research of the effects of the land tax abolition on the financial autonomy of local governments.

The objective of the diploma thesis is to analyse the effects of the above described land tax abolition on the financial autonomy of local governments in Harju County.

The following research assignments were established for the achievement of the objective of this thesis:

1. Provide an overview of the concept of local government and the notion of financial autonomy of local governments.
2. Provide an overview of the concept of land tax and describe the relevance of land tax to the budgets of local governments.
3. Analyse the effects that the abolition of land tax on the land under residents' homes has on the budgets of local governments of Harku rural municipality and Tallinn.

4. Analyse and estimate the effects that the abolition of land tax on the land under residents' homes has on the financial autonomy of local governments in Harju County.

The final thesis has been divided into two sections based on its objective. In the first section, the author discussed the concepts of local government and its financial autonomy, as well as the importance of financial independence to local governments. The author also provided an overview of the concept of land tax and its relevance to the budgets of local governments.

In the second section the author analysed the effects that the abolition of land tax on the land under residents' homes has had on the budgets of Harku rural municipality and Tallinn. In addition the author covered the problems and effects which the local governments may face or are facing in terms of financial autonomy as a result of the abolition of land tax on the land under residents' homes which entered into force as of the beginning of the year 2013.

During the course of research the author concluded that instead of the land tax abolition causing a decrease in the budget volumes of local governments in Harju County, it triggered changes in budget structures and introduced an increase of the overall public income on the local government level as a result of increased portions of personal income tax that replaced the diminished portion of land tax in local government budgets. As a result, the author became of an opinion that although the local governments did not suffer a loss in financial terms, the legislative amendment providing land tax exemption to home owners caused disarrangement in local governments and moral uncertainty to local government officials.

The decision to provide land tax exemption to home owners introduced an increase in the number of persons registering as residents in several local governments of Harju County, causing a respective increase in the amounts of personal income tax channelled into local government budgets, as well as an increase in land tax rates established on the local level. The overall income of such local governments grew as a result of these factors. The change in taxation principles had a negative effect on only one local government, as the majority of local governments experienced a decrease in land tax income which was more than sufficiently compensated for by an increase in income tax channelled into the local budgets. Based on an analysis conducted by the National Audit Office and the results of an online survey which the author organised among the local governments of Harju County, the author concluded that the parliament amended the land tax act in a rush and in conflict with generally

accepted principles of good legislative drafting. The financial autonomy and decentralisation of local governments were decreased by the change in taxation principles insofar as the ability of local governments to shape their own income base was diminished. In order to gain an improved understanding of the long-term effects of this change in taxation principles, the author made a recommendation to research this topic again in a few years while expanding the scope of the study to all counties in Estonia, as the information gained from the local governments of Harju County may not necessarily apply to other regions.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Atna, L. 2005. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia – Eesti kohalike omavalitsuste näitel. Publitseerimata bakalaureusetöö. Tartu Ülikool
2. Bailey, S. J. 1999. Local Government Economics. Principles and Practice. MacMillan Press, London
3. Bergvall, D., Charbit C., Kraan D.J., Merk, O. 2006. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD Journal on Budgeting Volume 5 – No. 4, pp. 111-159. Internetist <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39767861.pdf> välja otsitud 17.03.2013
4. Dafflon, B., Madies T. 2011. A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Agence Francaise de Developpement, Paris Notes and Documents No. 42. Internetist <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/42-notes-documents-VA.pdf> välja otsitud 17.03.2013
5. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus 28.09.1994, jõustunud 01.04.1995 – RT II 1994, 26, 95. Välja otsitud Riigi Teatajast 10.03.2013
6. Friedrich. P., Reiljan J., Nam C.W. 2010. Kohalike omavalitsuste rahastamise tasakaalustamise reformi vajalikkus Eestis. Raamatust Eesti majanduspoliitilised väitlused 2010, 18. (lk 34-37). Tartu Ülikool, Müncheni Ifo Instituut
7. Harku valla arengukava 2011-2037. 31.03.2011. Harku valla kodulehelt <http://www.harku.ee/files/2804.pdf> välja otsitud 28.05.2012
8. Harku valla eelarved 2010-2013. Harku valla kodulehelt <http://www.harku.ee/et/eelarve> välja otsitud 15.05.2012 ja 31.03.2013
9. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri 22.12.2011, jõustunud 01.01.2012 – RT I, 29.12.2011, 228. Välja otsitud Riigi Teatajast 07.04.2013.
10. Herrschel, T., Tallberg, P. 2011. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory. Kristianstads Bktryckeri, Sweden
11. Huberg, M. 2012. Kui mõistlik on maamaksu arvestamine? MaksuMaksja nr 12, 2012. Eesti MaksuMaksjate Liidu kodulehelt <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1307&keywords=maamaksu+vabastus> välja otsitud 14.03.201

12. Keila linna 2012. aasta eelarve seletuskiri. Keila linna kodulehelt
http://www.keila.ee/et/c/document_library/get_file?uuid=cd0aa5d8-34bb-429a-90c1-62928a877688&groupId=430837 välja otsitud 01.04.2013
13. Keskkonnaamet 22.03.2013. Miks tõusis Viimsis aastal 2013 maamaksumäär. Viimsi Teataja nr 6 (361), lk 3
14. Koduomanikke maamaksust vabastav maamaksuseaduse muutmise seadus 16.06.2011, jõustunud 01.01.2013 – RT I 08.07.2011, 7. Välja otsitud Riigi Teatajast 28.10.2012
15. Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse seletuskiri. Riigikogu kodulehelt
http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=299SE&koosseis=12 välja otsitud 30.03.2013
16. Koha. K. 2000, Riigikontrolli analüüs kohalike omavalitsusüksuste eelarvete tuludest ja eelarve kuludest. Kohalike omavalitsuste portaalist <http://portaal.ell.ee/1577> välja otsitud 13.03.2013
17. Kohalike omavalitsuste eelarved ja ülevaated. Rahandusministeeriumi kodulehelt
<http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated> välja otsitud 31.03.2013
18. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993, jõustunud vastavalt §-le 67 - RT I 1993, 37, 558 ... RT I 2006, 32, 244. Välja otsitud Riigi Teatajast
<https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161> 25.03.2013
19. Kohalikud omavalitsused. Rahandusministeeriumi kodulehelt
<http://www.fin.ee/kohalikud-omavalitsused> välja otsitud 24.03.2013
20. Kuusik, G. 2013. Kodualuse maamaksuvabastusega kohtusse. MaksuMaksja nr 3 2013. Eesti MaksuMaksjate Liidu kodulehelt
<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1345> välja otsitud 29.03.2013
21. Lehis, L. 2009a. Maamaksuseaduse kommentaarid. Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega, 2009, 3. köide, kirjastus Print Best
22. Lehis, L. 2009b. Maksuõigus. 2., täiendatud ja muudetud trükk, Tallinn, kirjastus Juura
23. Lehtmets, A. 2009. Maamaksust ja kinnisvaramaksust. MaksuMaksja nr 12, 2009. Eesti MaksuMaksjate Liidu kodulehelt
http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1002#_ välja otsitud 28.10.2012
24. Liidud pöördusid maamaksuvabastuse asjus rahanduskomisjoni poole 22.02.2013. Koduomanikud kodulehelt http://www.omanikud.ee/uudised/article_id-1780 välja otsitud 07.04.2013
25. Lind, K. 2003. Tulu Mõiste. Juridica nr 5, lk 338-348

26. Maamaksu arvestusega seotud probleemid. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 19.11.2012. Välja otsitud Riigikontrolli kodulehelt 17.03.2013
27. Maamaksuseadus 06.05.1993, jõustunud 01.07.1993 – RT I 1993, 24, 428 ... RT I 22.12.2012, 1. Välja otsitud Riigi Teatajast 11.03.2013
28. Maamaksust. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <http://www.emta.ee/index.php?id=1115> välja otsitud 02.03.2013
29. Maksukorralduse seadus 20.02.2002, jõustunud vastavalt §-le 170 – RT I 2002, 26, 150 ... RT I 2005, 68, 528. Välja otsitud Riigi Teatajast 18.03.2013
30. Marrandi, H. 2012. Kelle maksuvabastus on parim – kodualuse maa maamaksuvabastus 2012. MaksuMaksja nr 2, 2012. Eesti Maksumaksjate Liidu kodulehelt <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1189> välja otsitud 29.03.2013
31. Mattson, T. 27.11.2012. Riik on oma vastutuse maamaksu eest veeretanud omavalitsustele. Riigikontrolli pressiteade 27.11.2012 välja otsitud Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/657/language/et-EE/Default.aspx> 17.03.2013
32. Mäeltsemees, S. 2002. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika. I, Euroopa integratsioon. Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus
33. Mäeltsemees, S. 2006, 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskond, Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus
34. Mägi, K. 2006. Maa hinna ja maamaksu mõju kohaliku omavalitsuse eelarvele. Publitseerimata lõputöö. Sisekaitseakadeemia, Tallinn
35. Põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT I 2007, 33, 210. Välja otsitud Riigi Teatajast 28.10.2012
36. Rahandus ja eelarve. Siseministeeriumi kodulehelt <https://www.siseministeerium.ee/5981/> välja otsitud 17.03.2013
37. Raju, O. 2005. Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis. Riigikogu Toimetised nr 12, 2005. Riigikogu Toimetised kodulehelt <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11111&highlight=maamaks&op=archive2> välja otsitud 28.10.2012
38. Reiljan, J., Timpmann K. 2010a. Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatus tagamine. Riigikogu Toimetised nr 22, 2010. Riigikogu Toimetised kodulehelt <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14303&highlight=maamaks&op=archive2> välja otsitud 28.10.2012

39. Reiljan, J., Timpmann K. 2010b. Kohalike omavalitsuste tuluautonomiamis probleemid ja arenguvõimalused Eestis. Raamatust Eesti majanduspoliitilised väitlused 2010, 18. (lk 120-126). Tartu Ülikool
40. Reiljan, J., Ulst E., Trasberg V., Olenko K., Timpmann K. 2002. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu Ülikooli Kirjastus
41. Riigikohtu lahend kohtuasjas number 3-4-1-1-05, 19.04.2005 – RT III, 13, 128. Riigikohtu kodulehelt <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222479199> välja otsitud 11.03.2013
42. Riigikohtu lahend kohtuasjas number 3-4-1-1-10, 08.06.2010. Riigikohtu kodulehelt <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222525846> välja otsitud 12.05.2012
43. Riigikohtu lahend kohtuasjas number 3-4-1-8-09, 16.03.2010. Riigikohtu kodulehelt <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222523482> välja otsitud 28.10.2012
44. Silberg, U. 2006. Kas kohalik omavalitsus on oma valitsus? Hoiu-laenuühistud – pangad rahvuslikul kapitalil: konverents Raplas 10. Veebruaril 2006. Ühistegevus Eesti ühiskonnas: konverents Tartus 7. Aprillil 2006. (lk 137-148). Ilmunud raamatuna Raplas 2007
45. Statistikaameti andmebaas. Internetist <http://www.stat.ee/ppe-harju-maakond> välja otsitud 24.03.2013
46. Stiglitz, J. E. 1995. Ühiskondliku sektori ökonomika [Economics of the publik sektor]. Tõlge eesti keelde: M. Kuura. Kirjastus Külim. (Originaal on publitseeritud New York: Norton, 2000)
47. Šestakova, A.-L. 2012. Maamaksuvabastusega kaasnevad probleemid. Publitseerimata lõputöö. Sisekaitseakadeemia, Tallinn
48. Tallinna elanike arv. Tallinna linna kodulehelt <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-elanike-arv> välja otsitud 20.03.2013
49. Tallinna linna 2013. aasta eelarve eelnõu seletuskiri. Tallinna linna kodulehelt <http://www.tallinn.ee/est/g3417s64031> välja otsitud 19.03.2013
50. Tallinna linna eelarved 2010-2013. Tallinna linna kodulehelt <http://www.tallinn.ee/eelarve> välja otsitud 31.03.2013
51. Tammert, P. 2001. Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet? Riigikogu Toimetised nr 3, 2001. Riigikogu Toimetised kodulehelt <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11833> välja otsitud 14.03.2013
52. Tammert, P. 2005. Maksundus. Tartu, trükikoda Paar
53. Tasandus- ja toetusfond 2013. Rahandusministeeriumi kodulehelt <http://www.fin.ee/tasandus-ja-toetusfond> välja otsitud 17.03.2013

54. Trasberg, V. 2000. Üksikisiku tulumaks ja regionaalsed erisused. Internetist <http://www-1.mtk.ut.ee/varaska/2000/Trasberg.pdf> välja otsitud 01.04.2013
55. Trasberg, V. 2003. Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. Internetilehelt http://www-1.mtk.ut.ee/varaska/2003/5_Reg_kohalik%20pol/Trasberg.pdf välja otsitud 02.06.2012
56. Valla- ja linnaelarve seadus 16.06.1993, jõustunud 01.01.1994 – RT I 1993, 42,615 ... RT I 03.02.2011, 1. Välja otsitud Riigi Teatajast 14.03.2013
57. Varrak, T. 2001. Poliitika- ja riigiteadus. Tallinn, kirjastus Külim
58. Vernik, K. 2008. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalse autonoomia formaalsus Harjumaa näitel. Publitseerimata lõputöö. Sisekaitseakadeemia, Tallinn
59. Õiguskantsleri kiri 21.03.2011 nr 7-4/110398/1101426. Õiguskantsleri kodulehelt http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastu_olu_puudumine_maamaksu_tous_harku_vallas.pdf välja otsitud 21.05.2012

LISAD

Lisa 1. Küsitlusankeet Harjumaa kohalikele omavalitsustele

Elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa omavalitsuste finantsautonoomiale

Harjumaa omavalitsuste juhtidele ja/või eelarvespetsialistidele

Tere!

Olen Kadi Kütt, Sisekaitseakadeemia finantskolledži maksunduse ja tolli eriala lõpetaja, ja kirjutan diplomitööd teemal “Elamualuse maa maamaksu kaotamise mõju Harjumaa omavalitsuste finantsautonoomiale”.

Teadupärast võttis Riigikogu 16.06.2011 vastu koduomanikke maamaksust vabastava maamaksu muutmise seaduse, mille alusel rakendus elamualuse maa maamaksuvabastus üle-Eestiliselt 1. jaanuarist 2013. Käsitlen oma diplomitöös selle otsuse mõju Harjumaa kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale ja pöördun seepärast Harjumaa omavalitsuste poole põgusa küsimustikuga, mille eesmärk on selgitada omavalitsuste finantsteenistuste hinnanguid nimetatud elamualuse maa maamaksuvabastusele ja selle mõjule omavalitsuse finantsautonoomiale.

Olen Teile väga tänulik, kui pühendate mõned minutid oma ajast järgmisele küsitlusankeedile vastamisele (küsitlusankeet avaneb kirja lõpus paikneval lingil klõpsates).

Siira lugupidamisega

Kadi Kütt

Tel. 5018477, e-post: Kadi.Kytt@kad.sisekaitse.ee

Palun valige lisatud nimistust omavalitsusüksus: *

Tallinn / Maardu linn / Keila linn / Paldiski / Saue linn / Loksa / Aegviidu vald / Anija vald / Harku vald / Jõelähtme vald / Keila vald / Kernu vald / Kiili vald / Kose vald / Kuusalu vald / Kõue vald / Nissi vald / Padise vald / Raasiku vald / Rae vald / Saku vald / Saue vald / Vasalemma vald / Viimsi vald

Küsimustiku täitja nimi ja ametikoht *

Vastaja soovi korral tagatakse tema anonüümsus. Palun andke sellisest soovist teada koos oma nime ja ametikoha avaldamisega järgmises tekstikastis.

Kuidas on elamualuse maa maamaksuvabastus mõjutanud ametnike tööd? *

Kas peate elamualuse maa maamaksuvabastust omavalitsusüksusele kasulikuks või kahjulikuks? Palun põhjendage. *

Kuidas on elamualuse maa maamaksuvabastus mõjutanud omavalitsusüksuse eelarvet? *

Kuidas on elamualuse maamaksuvabastus mõjutanud omavalitsusüksuse otsustusvabadust? *

Kas ja kuidas mõjutab elamualuse maa maamaksuvabastus Teie omavalitsusüksuse finantsautonoomiat? *

Milliseid meetmeid on tulnud rakendada selleks, et vähendada elamualuse maa maamaksuvabastuse mõju omavalitsusüksuse finantsautonoomiale? *

Kas Teie hinnangul on elamualuse maa maamaksuvabastusega seonduvalt suurenenud inimeste registreerumine omavalitsusüksuse elanikeks? Kui jah, siis millisel määral? *

Kas Teie hinnangul on elamualuse maa maamaksuvabastusel olnud omavalitsusüksusele positiivne mõju? Kui jah, siis milline: *

- Jah, suurenenud on inimeste registreerumine valla elanikeks.
- Jah, vähenenud on administreerimiskulud.
- Ei ole olnud positiivset mõju.
- Other:

Palun andke hinnang elamualuse maa maamaksuvabastuse kasulikkusele või kahjulikkusele, lähtudes selle mõjust omavalitsusüksuse finantsautonoomiale (1-kasulik, ... 5-kahjulik) *

1 2 3 4 5



Mis on Teie omavalitsusüksuse suurim mure seoses kodualuse maa maamaksuvabastusega?

Lisa 2. Rae valla vastus küsitlusankeedile

Rae vald:

Vastates autori korraldatud küsitlusele, hindasid Rae Vallavalitsuse rahandusameti juhataja Tiit Keerma ja abivallavanem Tarmo Toomet maksuvabastuse mõjuna vallaametnike tööle ametnike töömahu kasvu vajalike ümberarvestuste tegemiseks. Vastajate hinnangul on maksuvabastus Rae valla seisukohalt kasulik, sest vald oli juba varasemalt maamaksust vabastanud 1000 m² elamualust maad. Vastajad kirjutasid, et väidetavalt suurendati tulumaksueraldise määra 11,4%-lt 11,57%-le laekumiste kaotuse kompenseerimiseks, kuid Rae valla kaotus täiendavalt 500 m²-lt oli oluliselt väiksem, kui tulumaksueraldise tõusust lisanduv summa. Hinnates maksuvabastusest tingitud muutust omavalitsuse otsustusvabaduses, kinnitasid vastajad, et otsustusvabadus mingil määral vähenes, kuid see väheneb riigi tegevuse tulemusena pidevalt. Näiteks uue avaliku teenistuse seaduse nõuete automaatne laiendamine omavalitsustele, unustades ära omavalitsuste autonoomia õigused. Vastajate hinnangul maksuvabastus omavalitsuse finantsautonoomiat sisuliselt ei mõjuta. Hinnates maksuvabastuse mõju omavalitsuse registreeritud elanike arvu muutumisele, kinnitasid vastajad, et inimene valib registris fikseeritud elukoha, arvestades erinevaid tingimusi (soodustusi) omavalitsustes. Vastajad väitsid, et kui näiteks Rae vallas oleva kinnistu maamaks annaks vabastuse korral suurema soodustuse kui Tallinna sõidusoodustus, valiks inimene ilmselt Rae valla. Sellistel põhjustel inimeste liikumise statistikat ei ole vastanute väitel tegelikkuses võimalik leida, sest inimeste liikumine on lisaks seotud kõikvõimalike muude asjaoludega. Vastanute hinnangul on maksuvabastusel olnud vallale pigem positiivne mõju, mis seondub valla kogutulu suurenemisega. Negatiivse aspektina toodi välja riiklike andmebaaside seostamatusest tulenevat suurenevat tööhulka.

Lisa 3. Küsitlusankeedi vastused: Saue linn, Paldiski, Nissi vald, Saue vald, Padise vald, Raasiku vald, Kõue vald, Anija vald, Viimsi vald, Kuusalu vald, Keila linn ja Aegviidu vald

Saue linn:

Vastates autori koostatud küsimustikule, kinnitas Saue linna esindaja, et kodualuse maa maamaksuvabastus on toonud ametnikele tööd juurde. Näiteks tõstis vastaja kinnitusele Saue linna volikogu maamaksumäära, mistõttu tuli teha mitmeid ümberarvutusi ja jagada infot. Kuigi elamualuse maa vabastati maamaksust, tõusis maamaks igal pool mujal. Vastaja pidas elamualuse maa maamaksuvabastust omavalitsusele üldiselt kahjulikuks, sest linna tulud vähenesid. Vastaja kinnitusele on täna valdadele ja linnadele oluline iga teenitud euro, kuid riigipoolne kompensatsioon ei jõua kõigi omavalitsusteni. Vastaja hinnangul on elamualuse maa maamaksuvabastus mõjutanud nii Saue linna eelarvet kui ka omavalitsuse otsustusvabadust vähenemise suunas. Samuti viidati, et finantsautonoomia kontekstis jääb Saue linnal maksuvabastuse tõttu vähemaks nii tulusid kui ka otsustusvõimet. Vastates küsimusele, milliseid meetmeid on tulnud Saue linnal rakendada selleks, et vähendada elamualuse maa maamaksuvabastuse mõju omavalitsuse finantsautonoomiale, märgiti seda, et Saue linnas kompenseerib maamaksumäära tõstmise osaliselt selle, mis elamualuse maa maksuvabastusest puudu jääb. Samas väitis vastaja, et maamaksumäära tõstmisest tulenev lisatulu ei kompenseeri puudujääki täielikult vaid ainult osaliselt. Vastaja viitas, et taas on vajalik riigipoolne lisafinantseering, kuid see, kui omavalitsused järjest enam riigist sõltuvad, on oma olemuselt negatiivne. Vastaja hinnangul on võimalik, et maksuvabastus on suurendanud inimeste registreerumist Saue linna elanikeks, kuid üldises plaanis ei pea vastaja maksuvabastuse mõju omavalitsusele positiivseks vaid pigem kahjulikuks, sest tekkinud puudujääk tuleb katta teistest allikatest.

Paldiski:

Paldiski linna esindajana vastas autori koostatud küsimustikule nõunik Elmar Luha, kelle hinnangul tähendas maksuvabastuste sisseviimine maamaksu arvutamise programmi linnaametnikele lisatööd. Hinnates maksuvabastusest saadavat kasu või kahju, märkis Luha, et omavalitsusele laekuva tulumaksuosa suurenemise läbi Paldiski linn pigem võitis maamaksuvabastusest, mistõttu hindas ta maksuvabastust käesoleval aastal Paldiski linnale kasulikuks. Samas märkis Luha, et maamaksu laekumine väheneb ligikaudu 2700 euro ulatuses. Hinnates maksuvabastuse mõju Paldiski linna otsustusvabadusele, märkis Luha, et

tegelikult ei lange mõiste “elamualune” kokku Rahandusministeeriumi selgitusega, mille kohaselt saab inimene end nõ sisse kirjutada mistahes hoonesse, mis ei pea tingimata olema elamu. Kommenteerides maksuvabastuse mõju Paldiski linna finantsautonoomiale, märkis Luha, et mõju on olnud negatiivne, sest maksuvabastuste kehtestamine peaks olema ikkagi kohaliku omavalitsuse otsustada. Luha hinnangul ei ole Paldiski linnal tulnud rakendada mingeid seaduslikke meetmeid selleks, et vähendada elamualuse maa maamaksuvabastuse mõju omavalitsuse finantsautonoomiale. Samuti ei ole Luha kinnitusele maksuvabastus suurendanud inimeste registreerumist Paldiski linna elanikeks, sest Tallinna tasuta ühistransport kaalub üles maamaksuvabastuse Paldiski linnas. Vastaja hinnangul kiirenesid toimingud rahvastikuregistris nii seoses kodualuse maamaksu kaotamisega kui ka tasuta ühistranspordiga. Ta kinnitas, et paljud elanikud on teinud arvestuse, kus on kasulik rahvastikuregistris olla. Luha ei pea elamualuse maa maamaksuvabastuse mõju Paldiski linnale positiivseks ja hindab selle pigem negatiivseks, sest tema kinnitusele on tegemist mõttetu vabastusega ja selle rakendamiseks tehtava mõttetu tööga, millest kokkuvõttes võidavad vaid üksikud.

Nissi vald:

Nissi valla esindajana vastas autori koostatud küsimustikule vallavanem Peedo Kessel, kelle hinnangul tõi elamualuse maa maamaksuvabastus endaga kaasa ühe ametniku ühekordse töömahu suurenemise ligikaudu 110 töötunni ulatuses. Ta kinnitas, et kokkuvõttes on tegemist omavalitsusele kahjuliku otsusega, sest vabastus on suurem seal, kus maa maksustamishind on kallim, st Tallinnas, ja see soodustab elanike ümberasumist Tallinnasse. Samuti kinnitab Kessel, et kuigi maamaksuvabastusest tulenev tulude vähenemine kompenseeritakse omavalitsustele laekuva tulumaksu protsendi suurendamisega (“kes võidab, kes kaotab”), väheneb kokkuvõttes maksutulu. Kesseli hinnangul võib see lõpuks vähendada omavalitsuse tulubaasi. Hinnates maksuvabastuse mõju omavalitsuse eelarvele, kinnitas Kessel, et maamaksu tulud vähenevad, kuid 2013. aastal kompenseerib selle tulumaksu protsendi suurendamine. Ta väitis, et elamualuse maa maamaksuvabastus ei mõjuta omavalitsuse otsustusvabadust, sest maamaksumäärad on maksimaalsel tasemel ja otsustusvabadust maamaksu langetamiseks pole omavalitsusel nii kui nii kunagi olnud. Kessel ei osanud hinnata maksuvabastuse mõju omavalitsuse finantsautonoomiale, kuid nentis, et iga makse puudutav otsus, mille riik omavalitsuse eest langetab, peaks omavalitsuse finantsautonoomiat vähendama. Sellele vaatamata arvas vastaja, et otsest mõju ei ole maksuvabastusel omavalitsuse finantsautonoomiale olnud. Samuti ei ole Nissi vald pidanud

rakendama meetmeid maksuvabastuse mõju vähendamiseks omavalitsuse finantsautonoomiale. Kesseli kinnitusel ei ole maksuvabastusega seonduvalt kindlasti suurenenud inimeste registreerumine Nissi valla elanikeks. Pigem on tema hinnangul olnud mõju vastupidine ja osa inimesi on võib-olla registreerinud end valla territooriumilt hoopis Tallinnasse; ta kinnitas, et maamaksuvabastusest ja tasuta ühistranspordist tulenevaid mõjusid on võimatu üksteisest eraldada. Kesseli kinnitusel ei ole maksuvabastusel olnud Nissi vallale positiivset mõju ja ta hindas selle mõju omavalitsusele pigem kahjulikuks. Ta kinnitas, et maksuvabastuse näol on tegemist ühega paljudest mõjuritest, mis teeb Tallinna inimestele üha ligitõmbavamaks.

Saue vald:

Saue valla esindajana vastas küsimustikule osakonnajuhataja Kalle Pungas, kelle väitel tõi maksuvabastus endaga kahele inimesele kaasa lisatööd, mille on lubanud hüvitada riik. Ta hindas maksuvabastust omavalitsusele kahjulikuks, sest nüüd kompenseeritakse maamaksutulude vähenemine suurema tulumaksutuluga, mis ei ole maamaksutuluga võrreldes nii hea. Tema kinnitusel on maamaksutulude oma olemuselt stabiilsem ja see ei ole niivõrd avatud majanduskonjunkturi muutustele. Hinnates maksuvabastuse mõju Saue valla eelarvele, märkis Pungas, et varasem maamaksutulude vähenemine ligikaudu 1/3 võrra ja samas on tulumaksu protsent suurenenud 11,40-lt 11,57-le. Pungas kinnitas, et kokkuvõttes on maamaksutulude vähenemine hinnanguliselt siiski suurem kui tulumaksutulude kasv, hinnates vahet ligikaudu 30 000 - 40 000 euro suuruseks. Vastaja kinnitusel vähendab maksuvabastus omavalitsuse otsustusvabadust, sest maamaksu suurus sõltub olulisel määral kohalikest omavalitsustest, kuid tulumaksu protsent vaid riigi otsustest. Hinnates maksuvabastuse mõju Saue valla finantsautonoomiale, leidis Pungas, et maksuvabastus põhjustab omavalitsuse vahendite vähenemist, kuid konkreetselt Saue valla finantsautonoomiat see olulisel määral ei mõjuta. Pungas märkis, et maksuvabastusest tingitud 30 000 - 40 000 euro suurune puudujääk kaob valla eelarves suuremate summade vahele ära, kuid ta märkis, et küllap saab vald seetõttu teha vähem investeeringuid. Tema kinnitusel ei ole Saue vald rakendanud meetmeid maksuvabastuse mõju vähendamiseks omavalitsuse finantsautonoomiale. Ta kinnitas ka, et maksuvabastusega seonduvalt ei ole suurenenud inimeste registreerumine Saue valla elanikeks ja maksuvabastusel ei ole olnud omavalitsusele positiivset mõju. Peamiseks maksuvabastusega kaasnevaks mureks pidas Pungas maksuvabastuse määratlemisega seonduvat lisandunud ametnike tööd, mille riik on küll lubanud kompenseerida.

Padise vald:

Padise valla esindajana täitis autori koostatud küsimustiku abivallavanem-maanõunik Erkki Pratka, kelle hinnangul tõi maksuvabastus vallaametnikele 2012. aasta detsembris ja 2013. aasta jaanuaris tööd juurde. Pratka kinnitusele on Padise vallas enam kui 900 elamut ja kodualuse maa maamaksu soodustust rakendati seal ligikaudu 450 kodanikule. Hinnates maksuvabastuse üldist mõju Padise vallale, märkis Pratka, et Padise vallas kehtivad 2002. aasta jaanuaris volikogu poolt kehtestatud maamaksumäärad, mistõttu ühtede maksuvabastus ei too teistele kaasa hinnatõusu ja vallale on maksuvabastus seega rahaliselt kahjulik. Ta kinnitas, et maksuvabastusega seonduvalt jääb valla eelarvesse laekumata 8000 eurot. Seoses maksuvabastuse mõjuga omavalitsuse otsustusvabastusele, kinnitas vastaja, et kui seadus ütleb, et kodualune maa on maksuvaba, siis pole omavalitsusel sealjuures enam midagi otsustada ega arutada. Pratka kinnitusele mõjutab maksuvabastus Padise valla finantsautonoomiat eelkõige saamata jäänud maamaksu näol ja vald on sellega seoses olnud sunnitud muutuma kokkuhoidlikumaks. Vastaja hinnangul on keskmine maksuvabastuse summaarne suurus 18 eurot, mis ei ole suurendanud inimeste registreerumist valla elanikeks. Pratka ei pidanud maksuvabastust vallale positiivseks, hinnates selle pigem neutraalseks. Ta kinnitas, et maksuvabastus ei ole vallale olulisi probleeme põhjustanud ja märkis, et kodualuse maa maamaksu väljaarvutamine ning üksikshaaval Maksu- ja Tolliameti andmebaasi kandmine oli ühekordne suur töö.

Raasiku vald:

Raasiku vallas vastasid ankeetküsimustikule finantsist Silvi Raud ja juhtiv maakorraldaja Ilona Semidor, kes kinnitasid, et maamaksuvabastus tõi endaga vallaametnikele kaasa lisatööd ja vajaduse kontrollida kõigi maaomanike andmeid elanike registris 2013. aasta 1. jaanuari seisuga. Vastajad hindasid maksuvabastust vallale üldiselt kahjulikuks, sest maamaksu tõstmise ja langetamine oli varasemalt kohaliku omavalitsuse pädevuses, kuid nüüdsest on see võimalus vallalt ära võetud. Kommenteerides maksuvabastuse mõju Raasiku valla eelarvele, kinnitasid vastajad, et kuna maamaks moodustas valla 2012. aasta eelarvest 3,2% ja summaarselt 124 000 eurot, siis 2013. aastal kehtima hakanud vabastusega jäi 2013. aasta eelarvesse maamaksu summaks 82 000 eurot ehk 2% põhitegevuse eelarve tuludest. Vastajate kinnitusele andis riik 2013. aasta eelarvesse 0,17% tulumaksu tõusu, mis katab Raasiku vallas summaarselt maamaksu vähenemisest tingitud 42 000 euro suuruse vahe. Vastajate hinnangul on maksuvabastus põhjustanud valla otsustusvabaduse vähendamist, see mõjutab valla finantsautonoomiat väga vähesel määral ja sellega seonduvalt ei ole vald olnud sunnitud

rakendama olulisi meetmeid maksuvabastuse mõju vähendamiseks omavalitsuse finantsautonoomiale. Vastajate kinnitusel on maksuvabastusega seonduvalt 2012. aasta detsembris lisandunud valla registreeritud elanike hulka 40 inimest. Sellele vaatamata ei pidanud vastajad maksuvabastuse mõju vallale positiivseks. Maksuvabastuse negatiivsete mõjudena tõid vastajad välja asjaolu, et kuigi vastav seadus on vastu võetud, saab vald enda käsutusse vastava arvutiprogrammi alles 2015. aasta maamaksu arvestamisel ja selle ajani peavad ametnikud tegema arvestusi käsitsi. Vastajad nentisid, et maamaksu teadet ei väljastata, kui maamaksu summa on alla 5 euro, mistõttu suurem osa korteriomanikest (ligikaudu 1000 inimest) maamaksu ei maksa.

Kõue vald:

Kõue valla esindajana vastas küsimustikule vallavanem Ott Valdma, kelle hinnangul on maksuvabastus suurendanud vallaametnike töökoormust. Ta hindas maksuvabastuse mõju vallale kahjulikuks, märkides, et viimane korraline maahindamine viidi läbi 2001. aastal. Maa hind on aga 12 aastaga tõusnud, mistõttu on eelarveliselt tegemist autonoomia vähenemisega. Ta nentis, et enamikes omavalitsustes on inimestel maamaksu aastane summa marginaalne. Valdma hinnangul peaks tulumaksu protsendi tõus 11,4%-lt 11,57%-le sel aastal ja kuni 11,6%-ni järgmisel aastal teoreetiliselt kompenseerima tulude vähenemise omavalitsustele. Ta märkis, et Rahandusministeeriumil on olemas ka eeldatav kalkulatsioon selle kohta, kes muudatusest võidab ja kes kaotab. Valdma hinnangul kaotavad rahaliselt nn kuldse ringi vallad, tegelikult aga kõik, sest elanikke on maamaksuga seonduvatel põhjustel end palju ka Tallinnasse sisse registreerinud (valides kas Nõval rakenduva 17 euro või Tallinnas 900 euro suuruse maksuvabastuse vahel). Kommenteerides maksuvabastuse mõju Kõue valla eelarvele, tõi Valdma välja tulumaksu osa kasvu ja maamaksu osa vähenemise, prognoosides sealjuures, et Kõue vald peaks muudatuste tulemusel kokkuvõttes võitma ligikaudu 10 000 eurot. Ta nentis, et maksuvabastuse riiklikul tasandil kehtestamine vähendab nii omavalitsuse otsustusvabadust kui ka finantsautonoomiat, märkides, et Kõue vallas tõsteti maamaksu protsent maksimaalse lubatud tasemeni juba 2010. aastal, mil maamaksumäärana kehtestati 2,5% muu maa (sh elamumaa) ja 2% põllumaa eest. Sel põhjusel ei pidanud Kõue vald rakendama lisameetmeid maksuvabastuse mõju vähendamiseks omavalitsuse finantsautonoomiale. Valdma hinnangul ei ole maksuvabastus pigem mõjutanud inimeste registreerumist Kõue valla elanikeks, sest tasuta ühistransport Tallinnas on osutunud olulisemaks kui Kõue valla 17 euro suurune maamaks aastas. Maksuvabastusel ei ole tema hinnangul olnud vallale positiivset mõju. Ta märkis, et vabastusega seonduvalt on ebaselgust

palju, kuid seevastu on vallaametnikud tublid. Valdma hinnangul teeb maksuvabastusega seonduvalt muret asjaolu, et omavalitsuste finantsautonoomiat on taaskord vähendatud ja seda peamiselt Tallinna pärast. Ta nentis, et seadused tehakse Tallinna linna pärast, mis on äärmiselt taunimisväärne.

Anija vald:

Anija valla esindajana saatis autorile oma vastused maakorraldaja Mait Paasik, kelle hinnangul mõjutas elamualluse maa maamaksuvabastus vallaametnike tööd maamaksusoodustuste lisamise ja kontrolli näol kahele ametnikule 10 tööpäeva ulatuses. Paasik pidas maksuvabastust vallale seoses väheneva maamaksu laekumisega pigem kahjulikuks, sest vallas säilis varasemalt kehtestatud maa maksustamise määr ja seetõttu vähenes valla tulueelarve. Vastaja väljendas oma muret, püstitades küsimuse, kas riigi dotatsioon katab maamaksu vähenemise? Paasiku hinnangul ei mõjuta maamaksuvabastus oluliselt valla finantsautonoomiat ja nentis, et maksuvabastuse mõju vähendamiseks valla finantsautonoomiale on vald lõpetanud pensionäridele maamaksusoodustuse võimaldamise. Vastaja tunnistas, et maksuvabastusega seonduvalt on valla elanike arv pigem vähenenud ja seda seoses tasuta ühistranspordi kehtestamisega Tallinnas. Paasik nentis, et muudatusel ei ole olnud vallale positiivset mõju, ja märkis, et mõju on olnud neutraalne. Murekohtadena tõi ta välja seisukoha, et tiheasustuses olevate kinnistute maamaksuvabastus võiks olla suurem kui 0,15 ha ulatuses. Probleemseks pidas ta ka tiheasustuses piiride järgimist ja nentis, et paljudes külades on nii tiheasustuse kui ka hajaasustuse alasid. Samuti nentis Paasik, et kuna pensionäride maamaksu soodustus kadus, siis ei saa pensionärid aru, miks nende maamaks ei ole vähenenud.

Viimsi vald:

Küsimustikule vastanud Viimsi vallaametnik märkis, et kuna koduomanike maamaksuvabastus on väga mahukas ja aega nõudev töö, mida arvutiprogrammid ei suuda vigadeta iseseisvalt läbi viia, on see kaasa toonud ametnike töömahu suurenemise nii enne kui ka pärast andmete Maksu- ja Tolliametile edastamist. Arvutisüsteemide töö iseärasusi kirjeldades märkis vastaja, et esmalt tuli vabastused kanda omanikele, kuid kasutatav arvutiprogramm ei suutnud neid tuvastada, misjärel saadi abi kasutatava maamaksuprogrammi andmete ja rahvastikuregistri andmete ühendamisest. Vastaja nentis ka, et lisaks eeltoodule tuli ametnikel käsitsi sisestada hajaasustuses olevad vabastused. Paraku on pärast maksuteadete väljasaatmist siiski selgunud, et mõned vabastused on jäänud

registreerimata, mis tõi endaga kaasa veelgi lisatööd. Hinnates kodualuse maa maamaksuvabastuse positiivset või negatiivset mõju vallale, märkis vastaja, et peab maa maamaksuvabastust omavalitsusele pigem kahjulikuks, selgitades, et Viimsi Vallavalitsus ei olnud alates aastast 2004 maamaksumäära tõstnud ja see oli aastast aastasse püsinud tasemel 1% maa maksustamishinnast. Ta märkis, et kinnistuomanikud olid harjunud iga-aastaselt saama samas summas maamaksuteateid ja harjunud neid tasuma. Kuid täna, mil koduomaniku maksuvabastus põhjustas puudujäägi iga-aastasessse laekuvasse maamaksu summasse, oli kohalik omavalitsus sunnitud tõstma maamaksumäära koefitsienti, et tagada vajalik summa aasta eelarves. Vastaja kinnitusele tekitas koefitsiendi tõstmine väga suurt pahameelt Viimsi valla nende kinnistuomanike seas, kes omavad mitut kinnisasja. Samuti nende seas, kelle krunt on suurem kui 1500 m² või kes ei oma sissekirjutust Viimsi vallas. Hinnates maamaksuvabastuse mõju Viimsi valla eelarvele, märkis vastaja, et elamualuse maa maamaksuvabastus on sundinud vallavalitsust tõstma kehtivat maamaksumäära selliselt, et laekumine täidaks koduomanike maamaksuvabastusega kaotatud summa. Ühtlasi nentis vastaja, et maksuvabastus on vähendanud valla otsustusvabadust, kuid ei ole olulisel määral mõjutanud omavalitsuse finantsautonoomiat, sest Viimsi vallal oli võimalik tõsta maamaksumäära, mida vastaja pidas ka ainsaks vallapoolseks meetmeks maksuvabastuse mõjude vähendamisel valla finantsautonoomiale. Vastaja nentis, et seoses elamualuse maa maamaksuvabastusega on valla territooriumile registreerunud elanike arv suurenenud 2012. aasta teises pooles, kuid vallavalitsusel ei ole andmeid sellise trendi põhjuste kohta. Maksuvabastuse mõju hindas vastaja vallale pigem negatiivseks ja märkis murekohtadena seda, et muudatuse tõttu jäävad kannatajaks kinnistuomanikud, kelle sissekirjutus ei ole Viimsi vallas, kinnistuomanikud, kelle krundid on suuremad kui 1500 m² ning inimesed, kes omavad rohkem kui ühte kinnisasja.

Kuusalu vald:

Kuusalu valla esindajana saatis autorile oma vastused valla maakorraldusteenistuse juhataja Peeter Raudsepp, kes nentis, et maksukorralduse muudatusega seoses on vallaametnikele tublisti tööd juurde tulnud. Ta pidas positiivseks seda, et selle protsessi käigus saavad ehk riiklikud registrid ühilduvaks ja kaob olukord, et üks ei tea, mis teine teeb. Nentides, et siia maani ajas iga valdkond oma rida, märkis Raudsepp, et üldiselt on väga raske kohalikele poliitikutele selgitada, milles on küsimus. Nemed lihtsalt ei saa aru, kuidas võivad asjad sassis olla, möönis Raudsepp. Hinnates maksukorralduse muudatuse üldist mõju Kuusalu vallale, märkis vastaja, et Kuusalu vallas said varem maamaksuvabastust pensionärid ja

repressseeritud, kuid nüüd saavad seda kõik koduomanikud. Ta nentis, et topelt vabastust ei ole ja riik on ära unustanud, et maal elavad ka pensionärid, viidates sealjuures, et maamaksuseadus võimaldab pensionäri lisa maamaksusoodustust ainult tiheasustuses. Raudsepp märkis, et hajaasustuse elamumaal ja maatulundusmaal asuvad koduomanikud on täna ebavõrdses seisus, sest kodualuse maa maamaksuvabastuse teema on rakendatud poliitilise vankri ette ja see pole lõpuni läbi mõeldud. Vastaja nentis, et vallaametnike töö on väga häiritud ja press räägib kodualuse maa maamaksuvabastusest, kuid tegelikult ei ole asi nii lihtne. Raudsepa hinnangul on ebavõrdsus väga suur ning kodualuse maa maamaksu suurus sõltub sellest, kui suur õueala on kunagi katastrisse kantud. Raudsepp nentis, et kohalik omavalitsus on tugev siis, kui rahvas on rahul, kuid seda ei ole antud juhul saavutatud. Vastaja hinnangul ei ole kehtestatud maksuvabastus omavalitsuse eelarvet mõjutanud, sest riik kompenseerib tekkinud vahe. Maksuvabastuse mõjude hindamisel kohaliku omavalitsuse otsustusvabadusele märkis Raudsepp aga, et riik teeb kõik selleks, et säiliks tsentraalne juhtimine keskest, ehk pealinnast. Ta märkis, et otsustusvabadust jääb järjest vähemaks: on olemas kohaliku omavalitsuse õigus otsustada maamaksumäära suuruse üle, aga kui ei määrata maksimaalselt lubatud, siis ütleb Rahandusministeerium, et omavalitsus ei kasuta võimalikke ressursse ja lisaraha neil vaja pole. Raudsepp märkis, et vallavalitsus kaebas riigi kohtusse looduskaitsealadelt saamata jääva maamaksu kompenseerimiseks ja sai vastusena sõnumi, et valla võimekus on üle keskmise, ressursse ei oska kasutada ja kompensatsiooni ei võimaldata. Hinnates maksukorralduse muudatuse mõju Kuusalu valla finantsautonoomiale, märkis vastaja, et kui riigipoolne toetus jääb, ei põhjusta see vallale probleemi, kuid loomulikult laekub vallale otseselt soodustuse võrra vähem vahendeid. Raudsepp kinnitas, et vald on alati selle eest väljas, et elanikud oleksid hoitud, kuid riigi suhtumine on teine. Ta nentis, et kuigi riik käitub näiliselt hästi, ei ole sellest reaalselt kasu, sest väliselt on tavakodaniku jaoks kõik suurepärane, kuid tegelikult võetakse teise käega tagasi ja enamgi veel. Vastaja hinnangul arvab kodanik, et kodualusest maamaksust on ta vaba, aga tegelikult on lisandud palju nüansse, millest valjuhäälselt ei räägita. Näiteks peab rahvastikuregistris olema täht-tähelt sama aadress jne. Raudsepa sõnul on Kuusalu valla registreeritud elanike arv pigem vähenenud, sest Tallinn suudab pakkuda märkimisväärsed soodustusi ja kel vähegi võimalik, registreerib end Tallinna elanikuks. Otsest positiivset mõju ei ole vastaja hinnangul maksuvabastusel vallale olnud.

Keila linn:

Keila linna esindajana vastas autori koostatud küsimustikule Keila Linnavalitsuse finantsjuht Avo Reiska, kelle hinnangul mõjutas maksuvabastus linnavalitsuse tööd teatud perioodil pingestavalt. Kommenteerides maksuvabastuse mõju kohaliku omavalitsuse eelarvele nentis ta, et tulumaksu eraldise suurendamine peaks korvama maamaksu laekumise vähenemise, märkides samas, et juhul, kui töötasu kasv oleks arvestatav, laekuks ka tulumaksu sedavõrra rohkem. Reiska kinnitusel andis elamualuse maa maamaksuvabastus omavalitsustele võimaluse maksumäära tõstmiseks ja kui maksumäär on maksimaalne, siis ei ole omavalitsustel vaja rohkem meetmeid kasutusele võtta selleks, et vähendada maamaksuvabastuse mõju omavalitsusüksuse finantsautonoomiale. Kommenteerides maksukorralduse mõju Keila registreeritud elanike arvule, kinnitas Reiska, et sissekirjutuse puudumine ei ole üldjuhul mugavus või laiskus vaid kaalutletud otsus.

Aegviidu vald:

Aegviidu valla esindaja hinnangul on kodualuse maa maamaksuvabastus suurendanud tunduvalt valla maa- ja ehitusspetsialisti töökoormust, sest peale konkreetsete arvestuste on suurenenud ka isikute arv, kes vajavad nõustamist. Vastaja kinnitusel on nõustamise osas suurenenud ka vallasekretäri töökoormus. Hinnates kodualuse maa maamaksuvabastuse mõju valla eelarvele, märkis vastaja, et maamaksuvabastus kahtlemata vähendas tulubaasi, kuid kuna vald suurendas maamaksumäära protsenti, ei mõjutanud maamaksuvabastus eelarvet eriti. Vastaja nentis, et mingis osas on maksuvabastus kindlasti mõjutanud ka omavalitsuse otsustusvabadust. Ta märkis, et senini on vald kasutanud erinevaid soodustusi erinevatele sihtgruppidele, kuid sellised otsused tuli nüüd ümber vaadata. Vastaja märkis ka, et iga valla finantsautonoomia on sisuliselt seotud riigiga, mistõttu mõjutab riigipoolsete meetmete võtmine ka kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat. Vastaja kinnitusel on vallal seoses maamaksuvabastusega tulnud tõsta maamaksumäära protsenti ja ümber vaadata, so sisuliselt lõpetada soodustused sihtgruppidele. Kommenteerides seost maksuvabastuse ja valla registreeritud elanike arvu vahel, märkis vastaja, et seoses maa maamaksuvabastusega ei ole suurenenud inimeste registreerumine Aegviidu valla elanikeks. Vastaja hinnangul põhjustavad seda ilmselt tasuta ühistransport Tallinnas ja Tallinna linna poolt makstavad soodustused. Vastaja nentis, et otsest positiivset mõju maksukorralduse muudatusel omavalitsusele ei olnud ja loodetud elanike arvu suurenemine jäi paraku ära.

Lisa 4. Tulumaks Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias (eurodes)

	Kohalik omavalitsus	Tulumaks 2011. aasta eelarves	Tulumaks 2012. aasta eelarves	Muutus võrreldes eelmise perioodiga	Tulumaks 2013. aasta eelarvestrateegias	Muutus võrreldes eelmise perioodiga
1	Tallinn	218 588 668	238 195 000	8,2%	250 300 000	4,8%
2	Maardu	7 060 000	7 200 000	1,9%	7 750 000	7,1%
3	Keila linn	5 809 569	6 268 000	7,3%	6 892 278	9,1%
4	Paldiski linn	1 890 012	1 960 000	3,6%	2 018 800	2,9%
5	Saue linn	4 026 434	4 243 024	5,1%	4 608 325	7,9%
6	Loksa linn	1 140 000	1 120 000	-1,8%	1 140 000	1,8%
7	Aegviidu vald	394 600	398 600	1,0%	429 652	7,2%
8	Anija vald	2 613 020	2 766 689	5,6%	2 921 831	5,3%
9	Harku vald	9 497 042	10 580 891	10,2%	11 469 686	7,7%
10	Jõelähtme vald	4 054 506	4 082 328	0,7%	4 481 879	8,9%
11	Keila vald	2 652 165	2 913 399	9,0%	2 942 533	1,0%
12	Kernu vald	984 784	1 056 498	6,8%	1 169 853	9,7%
13	Kiili vald	3 086 041	3 313 007	6,9%	3 471 284	4,6%
14	Kose vald	2 789 683	2 970 817	6,1%	3 238 995	8,3%
15	Kuusalu vald	3 428 406	3 619 900	5,3%	3 750 000	3,5%
16	Kõue vald	746 357	805 000	7,3%	856 776	6,0%
17	Nissi vald	1 313 009	1 404 027	6,5%	1 481 507	5,2%
18	Padise vald	980 406	1 027 670	4,6%	1 060 000	3,1%
19	Raasiku vald	2 390 705	2 602 816	8,1%	2 736 158	4,9%
20	Rae vald	8 047 791	9 425 000	14,6%	10 896 014	13,5%
21	Saku vald	5 914 872	6 593 484	10,3%	7 000 191	5,8%
22	Saue vald	6 510 200	7 097 240	8,3%	7 401 071	4,1%
23	Vasalemma vald	990 934	1 055 425	6,1%	1 169 112	9,7%
24	Viimsi vald	12 807 255	14 121 633	9,3%	15 622 191	9,6%

(Kohalike... 2013; autori arvutused)

Lisa 5. Maamaks Harjumaa kohalike omavalitsuste eelarvetes 2011-2012 ja 2013. aasta eelarvestrateegias (eurodes)

	Kohalik omavalitsus	Maamaks 2011. aasta eelarves	Maamaks 2012. aasta eelarves	Muutus võrreldes eelmise perioodiga	Maamaks 2013. aasta eelarvestrateegias	Muutus võrreldes eelmise perioodiga
1	Tallinn	21 198 022	27 278 729	22,3%	28 000 000	2,6%
2	Maardu	1 600 000	1 865 000	14,2%	1 800 000	-3,6%
3	Keila linn	172 561	160 000	-7,9%	110 000	-45,5%
4	Paldiski linn	213 126	225 000	5,3%	208 000	-8,2%
5	Saue linn	79 890	77 790	-2,7%	111 790	30,4%
6	Loksa linn	56 000	73 500	23,8%	45 000	-63,3%
7	Aegviidu vald	18 730	22 300	16,0%	24 000	7,1%
8	Anija vald	211 413	212 854	0,7%	190 000	-12,0%
9	Harku vald	1 188 757	1 239 757	4,1%	1 234 000	-0,5%
10	Jõelähtme vald	709 708	842 702	15,8%	706 492	-19,3%
11	Keila vald	319 558	366 000	12,7%	366 000	0,0%
12	Kernu vald	178 313	178 313	0,0%	155 578	-14,6%
13	Kiili vald	256 925	255 000	-0,8%	190 000	-34,2%
14	Kose vald	143 801	148 600	3,2%	109 400	-35,8%
15	Kuusalu vald	350 688	355 000	1,2%	355 000	0,0%
16	Kõue vald	123 667	131 087	5,7%	110 860	-18,2%
17	Nissi vald	120 470	120 470	0,0%	104 306	-15,5%
18	Padise vald	161 057	157 200	-2,5%	143 000	-9,9%
19	Raasiku vald	123 989	124 000	0,0%	81 530	-52,1%
20	Rae vald	720 396	764 000	5,7%	714 000	-7,0%
21	Saku vald	389 861	389 861	0,0%	279 861	-39,3%
22	Saue vald	345 762	385 545	10,3%	243 000	-58,7%
23	Vasalemma vald	32 914	33 000	0,3%	33 000	0,0%
24	Viimsi vald	1 917 350	1 900 000	-0,9%	2 200 000	13,6%

(Kohalike... 2013; autori arvutused)

Lisa 6. Maamaksu ja tulumaksu laekumiste muutuste mõju Harjumaa kohalikele omavalitsustele (eurodes)

	Kohalik omavalitsus	Maamaksu laekumise erinevus 2013-2012	Tulumaksu laekumise erinevus 2013-2012	Maamaksu ja tulumaksu laekumiste erinevuste summa
1	Tallinn	-65 000	550 000	485 000
2	Maardu	-65 000	550 000	485 000
3	Keila linn	-50 000	624 278	574 278
4	Paldiski linn	-17 000	58 800	41 800
5	Saue linn	34 000	365 301	399 301
6	Loksa linn	-28 500	20 000	-8 500
7	Aegviidu vald	1 700	31 052	32 752
8	Anija vald	-22 854	155 142	132 288
9	Harku vald	-5 757	888 795	883 038
10	Jõelähtme vald	-136 210	399 551	263 341
11	Keila vald	0	29 134	29 134
12	Kernu vald	-22 735	113 355	90 620
13	Kiili vald	-65 000	158 277	93 277
14	Kose vald	-39 200	268 178	228 978
15	Kuusalu vald	0	130 100	130 100
16	Kõue vald	-20 227	51 776	31 549
17	Nissi vald	-16 164	77 480	61 316
18	Padise vald	-14 200	32 330	18 130
19	Raasiku vald	-42 470	133 342	90 872
20	Rae vald	-50 000	1 471 014	1 421 014
21	Saku vald	-110 000	406 707	296 707
22	Saue vald	-142 545	303 831	161 286
23	Vasalemma vald	0	113 687	113 687
24	Viimsi vald	300 000	1 500 558	1 800 558

(Kohalike... 2013; autori arvutused)