

## **Tulumaks Eesti kohaliku omavalitsuse tuluallikana: praktilisi probleeme**

Mikk Lõhmus (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor, doktorant

Urmas Koidu (RiTo 12), Rahandusministeeriumi kaudsete maksude talituse juhataja, Tallinna Ülikooli magistrant

### **Tulumaksu laekumine elaniku kohta näitab, et juba aastaid püsinud piirkondlikud tuluerinevused ei ole Eestis hoogsast majanduskasvust hoolimata kuhugi kadunud.**

Kohaliku omavalitsuse tegevus lähtub ühiskonna demokraatlikest väärtustest (Sharpe 1970). Üldtunnustatud väärtused on demokraatiale lisaks ka kohalik autonoomia ja subsidiaarsus. Neile põhimõtetele tugineb 1985. aastal Euroopa Nõukogus allakirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille on 2006. aastaks ratifitseerinud 43 riiki, sealhulgas 28. septembril 1994 ka Eesti (20 aastat Euroopa... 2006).

Lawrence Pratchett (2004, 364–365) on rõhutanud, et demokraatia ja kohalik autonoomia on sisutud, kui kohalikul omavalitsusel puudub fiskaalne autonoomia ja võimalus oma tulusid–kulusid planeerida. Harta artikkel 9 kohustab riiki kindlustama vallad ja linnad rahaliste vahenditega. Sealjuures tuleb väiksemate rahaliste vahenditega omavalitsuste kaitseks rakendada mehhanisme, et tasandada piirkondlikest vm põhjustest tingitud tuluerinevusi.

Kvaliteetsete avalike teenuste tagamiseks vajaliku tulubaasi ja sellega lahutamatu seotud tulumaksu temaatika on Eesti kohaliku omavalitsuse võtmeprobleeme. Tulubaasi ja tulumaksu laekumistega seotud küsimustele on tähelepanu juhtinud Riigikontroll oma 2000. aasta analüüsis, seda on mainitud ka Euroopa Regionaalsete ja Kohalike Omavalitsuste Kongressi raportis “Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis“ (The situation of... 2000) ning käsitletud teadusuuringuis (Ulst 2000). Oluline vaidlusteema on riigi ja kohaliku tasandi vaheline tulumaksu jaotus olnud iga-aastastel riigi ja omavalitsusliitude eelarveläbirääkimistel. Et tulumaks on kohaliku omavalitsuse suurim tuluallikas – näiteks 2006. aastal moodustas 43% kohalike eelarvete tuludest –, on selle maksuga seotu igati aktuaalne.

2000. aastal Tartu Ülikoolis tehtud kohaliku omavalitsuse tulubaasi analüüs ja Riigikontrolli kohalike tulude ja kulude analüüs näitavad regionaalseid tuluerinevusi ja sellest tingitud suuri lahkuminekuid linnade–valdade tulumaksulaekumises. Siit koorub esimene küsimus, millele artiklis vastust otsitakse. Missugune on olnud viimaste aastate majanduskasvu ja kohalikele omavalitsusele laekuva tulumaksu protsendi suurendamise mõjud kohaliku omavalitsuse tuludele ja regionaalsetele tuluerinevustele?

2004. aastal muutus kohalikele omavalitsusele laekuva tulumaksu arvestamise meetodika – tulubaas muutus riiklikest maksuvabastustest sõltumatuks. Sellest tuleneb artikli teine küsimus. Kas on võimalik olukord, kus nimetatud meetodika rakendamise tõttu saavad jõukama elanikkonnaga linnad ja vallad tegelikult kogutavast tulumaksust märksa suurema

osa kui vaesemad ning kas sellega väheneb võimalus toetada vaesemaid kohaliku omavalitsuse üksusi?

### Millest koosneb tulubaas

Artiklis kasutatud arvandmed pärinevad rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse talituse kodulehelt, kohaliku omavalitsuse tulude analüüsides ja kuuaruannetest, füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide koondandmeist ning tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide koondandmeist. Tulumaksu arvestamise meetodikamuutus 2004. aastal tingis selle, et omavahel on võrreldavad aastad 2004, 2005 ja 2006.

Eestit loetakse fiskaalselt tsentraliseeritud riigiks, selle tõestuseks tuuakse kohaliku omavalitsuse tulubaasi suhe sisemajanduse kogutoodangusse (SKT) ja avaliku sektori kulutustesse (Ulst 2000). Euroopa ja eeskätt Põhjamaade heaoluriikidega võrreldes on meie kohaliku omavalitsuse osatähtsus nii SKT-st kui ka avaliku sektori kogukulutustest suhteliselt väike, samal ajal paigutub Eesti Ida- ja Kesk-Euroopa ulatuses keskmike hulka.

**Tabel 1. Mõnede Euroopa Liidu riikide kohaliku tulubaasi suhe SKT-sse ja avaliku sektori kogukuludesse 2005. a**

Riik	KOKKU (mld eurot)	% SKT-st	% avaliku sektori kuludest
Eesti	0,9	8,3	24,9
Leedu	1,7	8,1	26,3
Läti	1,2	9,5	24,2
Madalmaad	81,6	16,1	35,5
Poola	32,1	13,2	30,4
Prantsusmaa	187,5	11,0	20,4
Rootsi	72,1	25,0	44,2
Saksamaa	163,4	7,3	15,6
sh föderaaltasandil	450,0	20,1	42,9
Sloveenia	2,5	9,0	19,0
Soome	31,0	19,7	39,3
Taani	68,7	32,9	62,0

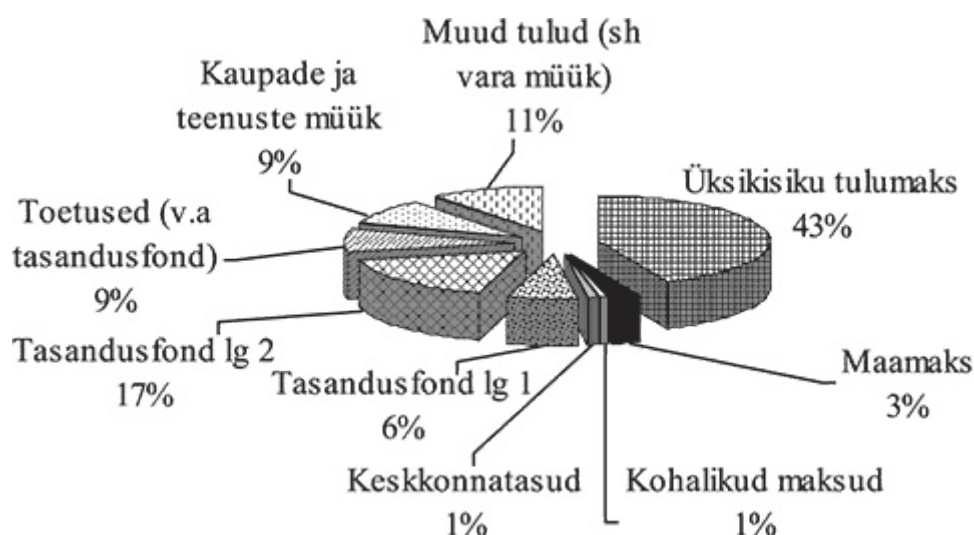
Tšehhi	11,9	11,9	27,0
Ungari	11,4	12,8	25,7
Ühendkuningriik	234,5	13,1	29,3
EL-i 25 riigi keskmine	1374,3	12,7	26,8
sh koos föderaaltasanditega	1726,1	15,9	33,7

ALLIKAS: CCRE/CEMR.

Märkus: Tuleb arvestada, et enamikus riikides on kohalikule omavalitsusele lisaks regionaalne omavalitsus. Tabelis toodud andmed on koos regionaalsete omavalitsustasemetega tuludega.

Eesti kohalikesse eelarvetesse laekus 2006. aastal kokku 18,094 miljardit krooni. Riigi ja omavalitsusliitude vahelistel riigieelarve läbirääkimistel käsitletakse tulubaasina kitsamas mõttes tulumaksust, maamaksust, kohalikest maksudest, keskkonnatasudest ja tasandusfondist (equalization fund) laekuvaid tulusid. 2006. aastal moodustasid need kohaliku omavalitsuse tuludest 54,36% ehk 9,836 miljardit krooni. Need summad pole sihtotstarbelised ja on erinevalt näiteks vara müügist laekuvast tulust hästi prognoositavad. Näiteks 2006. aastal moodustas Tallinna linna edukas varade (peamiselt maa) müük 1,141 miljardit krooni ehk 6,3% (!) kogu Eesti kohaliku omavalitsuse tuludest. Tallinna edukas maamüük moonutas artikli autorite hinnangul ka kogu 2006. aasta kohaliku omavalitsuse tulude jaotust, vähendades kõigi tuluallikate, sealhulgas tulumaksu suhtelist osatähtsust.

**Joonis 1. Eesti kohaliku omavalitsuse tulud 2006. a**



ALLIKAS: Rahandusministeerium.

Linnadele ja valdadele laekuva tulumaksu arvestamise meetoodika ja määrad on mitu korda muutunud. 1. jaanuaril 1994 jõustunud tulumaksuseaduse (RT 1993, 79, 1184) paragrahvi 8

kohaselt laekus 26% määraga füüsilise isiku tulumaksust kohalikule omavalitsusele 52%. 1998. aastal seadust muudeti (RT I 1998, 61, 679) ja kohalikule omavalitsusele hakkas laekuma 56% sisse tulnud tulumaksust. Sama vahetõttu säilis ka 1999. aastal vastu võetud uues tulumaksuseaduses (RT I 1999, 101, 903), ent olulised muudatused tulumaksu arvestuses toimusid 2004. aastal.

### **Poliitiliste kokkulepete küsimus**

Vana süsteemi peamine puudus oli kohaliku omavalitsuse tulubaasi sõltuvus maksuvabastustest. Peale selle alustas 2003. aasta valimiste järgne koalitsioon tulumaksumäära vähendamist ja maksuvaba miinimumi järkjärgulist tõstmist. Sama süsteemiga jätkamine oleks tähendanud kohaliku tulubaasi vähenemist. Seetõttu tehti kohalikule omavalitsusele eraldatava tulumaksu arvestamise meetodikas põhimõtteline muudatus ning laekumist hakati arvestama enam mitte protsendina laekunud kogutulust, vaid protsendina füüsilise isiku maksustatavast tulust (arvestamata mahaarvamisi). Selline meetodika jättis kõik mahaarvamistest ja maksumäära alandamisest tekkivad riskid riigi kanda.

Alates 2003. aastast (RT I 2003, 88, 587) hakkas kohalikule omavalitsusele laekuma 11,4% füüsilise isiku maksustatavast tulust. Edaspidi on seda määra igal aastal tõstetud, 2007. aastast on see 11,9% (RT I 2004, 89, 604 – 11,6%; RT I 2005, 36, 227 – 11,8%; RT I 2006, 55, 406 – 11,9%).

Riigieelarves on nõrgema tulubaasiga üksuste toetamiseks moodustatud valla- ja linnaeelarvete tasandusfond ning see jaotatakse iga-aastases riigieelarves sätestatud valemiga järgi. Tasandusfondist saadavad summad on negatiivses seoses tulumaksu laekumisega. Mida suurem on kohaliku omavalitsuse sissetulek tulumaksust, seda väiksem on toetus riigieelarvest ja vastupidi. Erinevalt tulumaksust, mille laekumine sõltub eeskätt valla- või linnaelanike jõukusest ja majanduskasvust, on riigieelarve tasandusfondi sisendsumma poliitiliste kokkulepete küsimus.

Tulumaksu kõrval pakub huvitavaid konfliktipunkte ka maamaksu analüüs. Tegemist on riikliku maksuga, mis maamaksuseaduse paragrahvi 5 kohaselt laekub 100%-liselt linnadele ja valdadele. Maksumäära kehtestavad etteantud vahemiku piires kohaliku omavalitsuse üksused ise. Üldmaas osas on see 0,1–2,5% maa maksustamise hinnast ja põllumajandusliku maa puhul 0,1–2%. Eesti 2007. aasta aritmeetiline keskmine maamaksumäär on autorite arvutuste põhjal 1,81%, kuid Tallinna linnas kehtiv 0,6% määr on Eestis madalam (madalam on see üksnes Saaremaal Mustajala (0,2%) ja Lümända vallas (0,5%)). Seega on Tallinna maamaksumäär Eesti keskmisest kolm korda madalam, kuid tulumaksu laekumine elaniku kohta Tallinnas Eesti kõrgemaid (vt lisa 1). Tallinn on kehtestanud küll mitu kohalikku maksu – parkimistasu, teede ja tänavate sulgemise maks, reklaami- ja kuulutustemaks ([www.tallinn.ee](http://www.tallinn.ee)) –, kuid mitte fiskaalsel eesmärgil. Näiteks parkimistasu on siiski rohkem mõjutava kui fiskaalse eesmärgiga, sest parkimistasu on kehtestatud üksnes kõige parkimistihedamates piirkondades. Seega võiks püstitada hüpoteesi, et Tallinn on teinud oma elanikele soodustuse maamaksu madala määra näol teiste omavalitsusüksuste

arvel. Huvipakkuv oleks ka teiste maakondade maamaksumäära regionaalsete erinevuste analüüs.

### Tulumaksu laekumine 2004–2006

Kuidas mõjutas kohalikule tasandile laekuva tulumaksu tõus 11,4%–st kuni 11,8%–ni (suhteline tõus 3,39%) linnade ja valdade tulubaasi? Analüüs näitab, et kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks on sama ajaga suurenenud koguni 41,23%, s.t 5,544 miljardilt kroonilt 2004. aastal 7,83 miljardile kroonile 2006. aastal. Seejuures kasvas 2004–2005 laekumine 14,8% ja 2005–2006 kokku 23,02%. See võimaldab teha olulise järelduse – majanduskasvust ja paranenud maksulaekumisest tingitud kasv oli niivõrd suur, et määra tõstmisest tingitud laekumise suurenemise mõju on äärmiselt väike. Seda näitab ka arvude 3,39% ja 41,23% võrdlemine.

Sellest hoolimata ei tohi laekuva osa 3,39% suurendamist alahinnata – kui majanduskasvust tingitud enamlaekumine aitab hoida kohaliku omavalitsuse osatähtsust avaliku sektori kogukulutustes, siis tulumaksulaekumise protsendi tõstmine suurendab tulubaasi kvalitatiivselt. Kohaliku omavalitsuse tulumaksulaekumise kasv on olnud kiirem muude kohalike tulude kasvust ning 2005 ja 2006 on kasv olnud võrreldav riigieelarve kasvuga.

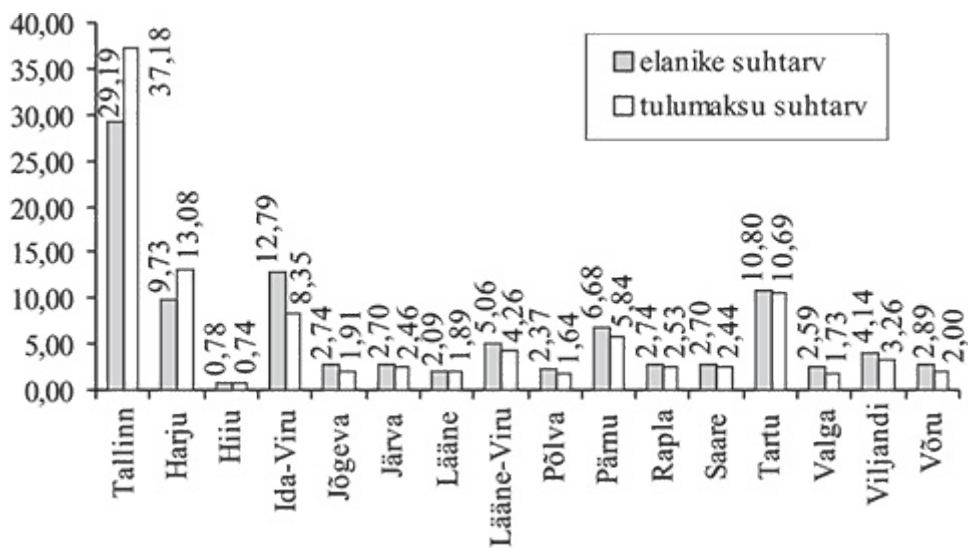
**Tabel 2. Kohalike eelarvete ja riigieelarve kasv aastail 2004–2006 (mld krooni)**

	2004	2005	2006	Kasv 2004– 2006 %	Kasv 2005– 2006 %
Riigieelarve tulud	46,659	55,508	67,849	18,96	22,23
Kohaliku omavalitsuse tulud sh ilma Tallinna 2006. a maamüügituludeta	12,854	14,663	18,094 16,953	14,07	23,39 15,60
Kohaliku omavalitsuse laekuv tulumaks	5,444	6,364	7,830	14,80	23,02

ALLIKAS: Rahandusministeerium.

Kuidas on majanduskasv ja sellest tulenev elanikkonna jõukuse kasv mõjutanud Eesti piirkondlikke tuluerinevusi? Artikli autorite tehtud analüüs näitab tuluerinevuste säilimist. Ilmestav näide sellele faktile on see, kui võrrelda maakondade elanike arvu osatähtsust Eesti koguelanikkonnast maakondadest laekuva tulumaksu suhtega Eesti kogulaekumisse.

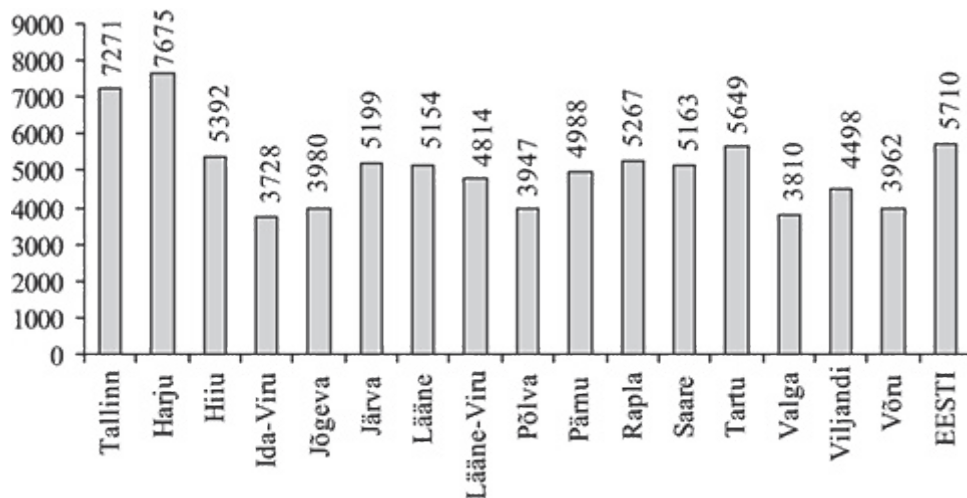
**Joonis 2. Maakondade (ja Tallinna linna) elanike arvu ja tulumaksu laekumiste osatähtsus Eestis 2006. a**



ALLIKAD: Rahandusministeerium 2006, autorite arvutused.

Ainus maakond, kus laekunud tulumaksu osatähtsus on suurem kui elanikkonna oma, on Harjumaa. Sealjuures eraldi välja toodud Tallinnas elab 29,2% Eesti elanikest, aga laekub 37,2% kohalikule omavalitsusele kogunevast tulumaksust. Märgatav on vahe ka Harjumaal, mille elanike arv (ilma Tallinnata) on 9,73% Eesti elanike arvust, kes maksavad aga 13,08% laekuvast tulumaksust. Autorid pidasid vajalikuks hinnata ka tulumaksulaekumise dünaamikat 2004–2006. Parema võrdluspildi saamiseks kasutati keskmist laekumist ühe elaniku kohta. Kuigi sellel näitajal on puudusi, mis on tingitud elanikkonna vanuselise ja tööhövilise struktuuri piirkondlikest erinevustest, annab see siiski võimaluse maakondade võrdlemiseks.

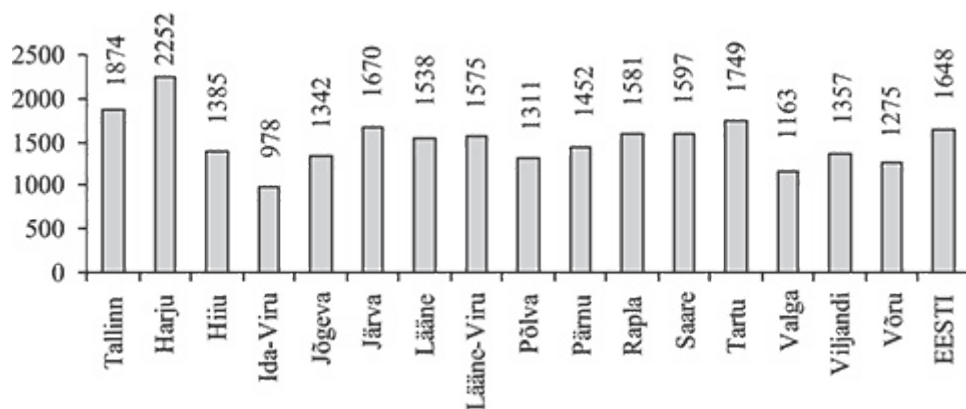
**Joonis 3. Tulumaksulaekumine elaniku kohta 2006. a**



ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Tulumaksulaekumine elaniku kohta näitab, et juba aastaid püsinud regionaalsed tuluerinevused on säilinud. Selgelt on eristatavad kõrgema laekumisega Tallinn ja Harjumaa ning keskmisest tunduvalt madalama laekumisega Ida-Viru, Jõgeva, Põlva, Võru ja Valga maakond. Samad maakonnad olid keskmisest madalama tulumaksulaekumisega ka 2000. aastal koostatud uuringu järgi (Ulst 2000).

**Joonis 4. Tulumaksulaekumise kasv elaniku kohta aastail 2004–2006**

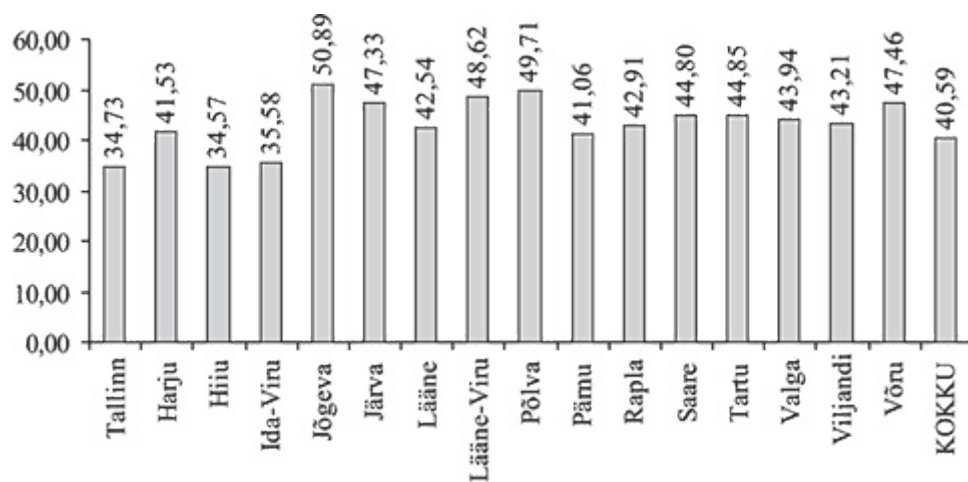


ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Ka laekumiste absoluutset kasvu iseloomustav joonis 4 kinnitab tuluerinevuste säilimist ja süvenemist. Seejuures on eriti ilmekas Harjumaa (ilma Tallinnata) laekumiste kasv. Ilmselt on see tingitud jätkuvast valglinnastumisest ning jõukama elanikkonna koondumisest Tallinna lähisvaldadesse. Eesti keskmist näitajat ületasid ka ettearvatult Tallinn, Tartumaa (Tartu linna mõjul) ja Järvamaa.

Kuigi Harjumaa ja Tallinna tulumaksulaekumiste absoluutkasv ületas teiste maakondade kasvu, pidasid uuringu tegijad vajalikuks selgitada ka tulumaksulaekumise suhtelist kasvu ja seda protsentides algläekumisest inimese kohta.

**Joonis 5. Tulumaksulaekumise suhteline kasv aastail 2004–2006 elaniku kohta (%)**



ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Tulumaksulaekumise kasv elaniku kohta oli keskmisest suurem maakondades, mille tulumaksu absoluutlaekumine oli keskmisest madalam. Eriti silmapaistev oli see absoluutlaekumises tagumistel kohtadel olevatel Võrumaal, Põlvamaal ja Jõgevamaal, kuid ka keskmike hulka kuuluvail Lääne–Virumaal ja Järvamaal. Ühest küljest võib seda seletada sellega, et madala absoluutlaekumise korral annab isegi väiksem absoluuttõus suurema kasvuprotsendi, teisest küljest võib eeldada ka nende maakondade elanike sissetulekute kasvu, maksukultuuri paranemist ning maakondades toimunud majanduslikku elavnemist. Selles plaanis teevad murelikuks Ida–Virumaa madalad näitajad.

### **Mahaarvamiste mõju tulubaasile**

Tulumaksuseaduse neljandast peatükist tuleneb residendist füüsilise isiku õigus teha tulumaksust mahaarvamisi. Üldine maksuvaba tulu 2006. aastast alates on 24 000 krooni aastas, s.t 2000 krooni kuus (RT I 2003, 88, 587). Seda soodustust saavad eranditult kõik, kes mingit tulu saavad. Sellele lisaks on residendist füüsilisele isikule lubatud maksustamisperioodi tulust maha arvata näiteks eluasemelaenu intressid, koolituskulud, annetused ja ametiühingu liikmemaksud. 2005. aastast vähendati lubatud mahaarvamiste piirmäära 100 000 kroonilt 50 000 kroonile aastas maksumaksja kohta (RT I 2003, 88, 587). Üldine maksuvaba tulu, täiendav maksuvaba tulu pensionile ja tööõnnetus- või kutsehaigushüvitisele ning täiendav maksuvaba tulu paljulapselistele peredele ei kuulu kirjeldatud piirangu alla.

Käesolevas artiklíosas analüüsivad autorid, kas kohaliku omavalitsuse tulubaasi sõltumatus mahaarvamistest võib tekitada olukorra, kus tegelikult laekuv füüsiliste isikute tulumaksu osakaal on omavalitsusüksustes väga erinev ja selle mehhanismi tulemusel on sissetuleva tulumaksu protsent seda suurem, mida suurem on mahaarvamiste osakaal. Esialgse hüpoteesi kohaselt on see tunduvalt suurem kõige jõukamates linnades–valdades. Järgnevalt selgub, kuidas mahaarvamiste erinevus võib mõjutada tulumaksu jaotumist kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel.

Ilmekas on seda illustreerida kahe näite varal, eeldades, et vallas elab üks inimene, kelle aastane brutotulu on 100 000 krooni. Esimese näite põhjal mahaarvamisi pole, teise põhjal tehakse mahaarvamisi 25 000 krooni ulatuses:

- esimene mahaarvamisteta variant, kus maha tuleb siiski arvata maksuvaba tulu 24 000 krooni, seega on maksustatav tulu 76 000 krooni. Linn või vald saab seaduses ettenähtud 11 900 krooni (11,9% 100 000–st) ja riigile jääb 4820 krooni (22% 76 000–st –11 900 krooni);
- teine mahaarvamistega variant, kus maha tuleb jällegi arvata maksuvaba tulu 24 000 krooni, kuid selle näite varal ka lubatud mahaarvamised 25 000 krooni. Seega on maksustatav tulu 51 000 krooni. Linn või vald saab seaduses ettenähtud 11 900 krooni (11,9% 100 000–st), kuid riigile jääb –680 krooni (22% 51 000–st –11 900 krooni), mis tähendab, et riigile ei laeku midagi ja ta peab vallale muude laekumiste arvel need 680 krooni hüvitama.



Eeltoodud näide on siiski äärmiselt lihtsustatud ning püstitatud eeldusel, et 100 000–kroonisest tulust on üldse võimalik teha selliseid kulutusi, mis võimaldavad mahaarvamisi. Tegelikuses nii väikese sissetulekuga isikud endale sellises mahus mahaarvamisi lubada ei saa. Kuivõrd tulumaksutagastus toimib tagantjärele, kuid vastava kulutuse tegemise hetkel peab isikul endal vastav summa olema, eeldab selline mehhanism küllaldast sissetulekut soodustuse kasutamiseks. Maksumaksja ei saa arvestada soodustusega hetkel, millal tal seda tegelikult vaja on (eluaseme ostul või koolituse eest tasumisel). 2005. aastal deklareeriti mahaarvamisi kokku 16,934 miljardit krooni (k.a üldine maksuvaba tulu). Sealhulgas Tallinnas deklareeriti neid 151 753 korral kogusummas 5,61 miljardit krooni, mis teeb deklareerija kohta 37 000 krooni mahaarvatud tulumaksu. Samal ajal oli Järvamaal keskmine mahaarvatav summa 31 500 krooni ja teistes maakondades samuti keskmiselt 32 000 – 33 000 krooni.

### **Vaesematele ei tehta liiga**

Arvates maha üldise maksuvaba tulu, mis 2005. aastal oli 20 400 krooni, tuleb erinevus selgemini välja: Tallinnas on mahaarvatav tulumaks 16 600 krooni, mujal keskmiselt 12 000 krooni. 2005. aastal oli tulu deklareerijate aritmeetiline keskmine aastasissetulek ligi 102 000 krooni ja aritmeetiline keskmine mahaarvatav tulumaks (v.a maksuvaba tulu) 13 900 krooni, mis on 13,6% deklareeritud sissetulekust. Seega kui keskmiselt kulutatakse tulumaksusoodustusega kulutustele (peamiselt eluasemelaen, koolitus) 13,6% maksustavast tulust, siis peaks nende tulusaajate brutosissetulek, kes kasutavad ära maksimaalsed 50 000 aastas, olema keskmiselt vähemalt 367 000 krooni, mis teeb kuusissetulekuks üle 30 000 krooni. See on üle nelja korra kõrgem keskmisest palgast (2005. aastal oli keskmine brutopalk 8073 kr). Tulumaksu mahaarvamiste piirang 50 000 krooni on üle nelja korra suurem, kui väljaspool Tallinna keskmiselt mahaarvamisi deklareeritakse.

Seega võib tõdeda, et mahaarvamistest (v.a üldine maksuvaba tulu) saab tegelikku kasu eelkõige jõukam elanikkond, kes aga tulumaksulaekumise analüüsi põhjal elab Tallinnas ja Harjumaal. Kuigi Tallinna ja Harjumaal elanikud teenisid 2005. aastal ligikaudu 51% Eestis deklareeritud tuludest, pärines siit näiteks eluasemelaenu intresside mahaarvamise (suurim mahaarvamiste liik) summast 62%. Seega kasutatakse enim maksusoodustust just Tallinnas ja selle lähiümbruses. 2006. aastal deklareeriti 2005. aasta eest eluasemelaenu intresside mahaarvamisi 842,6 miljoni krooni ulatuses. Aastaiks 2006–2008 prognoositakse eluasemelaenu intresside mahaarvamisi järgmiselt: 2006. a – 1,066 mld; 2007. a – 1,222 mld; 2008. a – 1,379 mld.

Prognoosides ei ole arvesse võetud intressimäära võimalikku muutust, mis võib olulisel määral tagastatava tulumaksu summat muuta. Näiteks 10-aastase tähtajaga eluasemelaenu intressi kasv 10% toob rahandusministeeriumi arvutuste kohaselt kaasa tulumaksu tagastuse suurenemise ligi 11%. Autorite tehtud ning maksu- ja tolliameti andmeil põhineva arvutuse kohaselt oli 2004. ja 2005. aastal riigile laekunud tulumaksu osakaal (korrigeeritud mahaarvamistega) füüsilistelt isikutelt kinnipeetud tulumaksu summas valitud maakondades järgmine.

**Tabel 3. Riigile laekunud tulu osakaal füüsilistelt isikutelt kinnipeetud tulumaksust 2004. ja 2005. a**

Maakond (sh Tallinn)	2004 %	2005 %
Tallinn	41,9	33,6
Harju	43,2	35,1
Hiiu	36,9	25,9
Järva	36,6	25,9
Jõgeva	33,3	19,9
Põlva	32,2	19,6

ALLIKAD: Maksu- ja tolliamet, autorite arvutused.

Arvutusel põhinevad andmed lubavad püstitatud hüpoteesi – jõukamad vallad ja linnad saavad kogutavast tulumaksust suurema protsendi – ümber lükata. Kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava tulumaksu osakaal on tõusnud kohati isegi üle 80% (Jõgeva, Põlva), aga märgatavalt ka jõukamates üksustes (Tallinnas 66,4%ni) eelkõige tulumaksu mahaarvamiste suurenemise (peamiselt maksuvaba tulu tõus) arvel.

Autorite hinnangul on põhjus selles, et Tallinna ja Harju maakonna tulud on lihtsalt niivõrd kõrged, et mahaarvamiste osakaal on nendes ikkagi väike. Seda näitab tõsiasi, et kuigi mahaarvamiste summa tulu saaja kohta on Tallinnas kõige kõrgem, on seal mahaarvamiste suhe kogutuludes madalam kui vaesemates maakondades. Arvestada tuleb ka seda, et põhiosa mahaarvamisest annab maksuvaba tulu ja seda soodustust kasutavad eranditult kõik tulu saajad, samuti on selle mõju seda väiksem, mida suurem on maksumaksja absoluutne tulu.

**Tabel 4. Tulumaksu mahaarvamiste osakaal kõigist tuludest ja keskmine deklareeritud tulu 2004. ja 2005. a**

Maakond (sh Tallinn)	Maha- arvamiste osakaal tuludes 2004 (%)	Ühe deklareerija keskmise tulu 2004	Maha- arvamiste osakaal tuludes 2005 (%)	Ühe deklareerija keskmise tulu 2005
Tallinn	28,6	105 900	28,8	126 400
Harju	27,8	104 800	27,7	127 000

Hiiu	34,7	74 300	36,8	85 700
Järva	36	70 200	37,7	82 100
Jõgeva	40,7	62 100	43,5	72 300
Põlva	40,9	63 800	43,6	73 900

ALLIKAD: Maksu- ja tolliamet, autorite arvutused.

Seega teevad autorid järelduse, et tegelikult kogutavast tulumaksust saavad suurema osa just keskmisest vaesemad kohaliku omavalitsuse üksused – seda eelkõige maksuvaba tulu arvel, mille riik muude mahaarvamiste hulgas kompenseerib.

### Jätkuva majanduskasvu tingimustes

Eesti viimaste aastate majanduskasv ei ole jätnud mõju avaldamata ka kohaliku omavalitsuse tulubaasile ja eeskätt tulumaksulaekumistele. Kuigi laeokuva tulumaksu määra tõsteti aastail 2004–2006 nelja protsendikümnendiku võrra, on muudest mõjuritest (majanduskasv, parem maksulaekumine) tingitud laekumise kasv niivõrd suur, et maksumäära tõstmise mõjud pole otseselt mõõdetavad. Sealjuures teeb murelikuks, et üldise majanduskasvu taustal kohaliku omavalitsuse osatähtsus avaliku sektori kogukulutustest kahaneb. Linnadele–valdadele laeokuva tulumaksu osatähtsuse tõus aitab seda protsessi pidurdada.

Teiseks näitas tulumaksu analüüs, et nn vaesemate maakondade jõudsamast arengust hoolimata ei ole regionaalsed tuluerinevused kadunud. Suured ja süvenevad regionaalsed tuluerinevused viitavad ka vajadusele reformida kohalike omavalitsuste eelarvete tasandusfondi. Erinevalt tulumaksust ei ole tasandusfond praegusel kujul sõltuv majanduskasvust ning seetõttu ei vasta ka kohaliku omavalitsuse tegelikele vajadustele. Kasutatava mehhanismiga toetussüsteem küll toimib, kuid mitte solidaarsprintsibi põhjal jõukamate arvel, samuti pole tasandusfondi sisendsummad sõltuvuses laekunud tulumaksust, vaid on poliitiliste kokkulepete küsimus.

Autorid on jõudnud järeldusele, et tegelikult kogutavast tulumaksust saavad suurema osa just keskmisest vaesemad kohaliku omavalitsuse üksused. Kuigi praegu pole otsest ohtu, et riik peaks hakkama kohaliku omavalitsuse garanteeritud laekumise tagamiseks peale maksma, tuleb selle võimalusega tulevikus siiski arvestada. Tulumaksumäära järkjärguline vähendamine ning üldise maksuvaba tulu tõstmine eeldaks tingimata asjakohaste arvutuste tegemist ning põhistatud lahendusi kohalike omavalitsuste tulubaasi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Arvestamata ei saa jätta ka seda, et jätkuva majanduskasvu tingimustes võib üha suurem osa maksumaksjaist lubada endale täiendavaid maksusoodustusi võimaldavaid kulutusi. Mida kõrgemaks tõstetakse kohaliku omavalitsuse üksustele määratud protsenti füüsiliste isikute maksustatavast tulust (11,9% – 2007) ning mida rohkem võimaldab riik tulumaksu

mahaarvamisi, seda kiiremini jõutakse olukorrani, kus riik hakkab kohaliku omavalitsuse üksustele tulumaksu mahaarvamiste tõttu riigieelarvest peale maksuma.

Et tulumaksusoodustused (v.a üldine maksuvaba tulu) muudavad tulumaksusüsteemi regressiivseks ja suurendavad enim maksusoodustusi kasutavate elanikega kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi, võiks autorite arvates regressiivsuse vähendamiseks kehtestada tulule mingi ülemise piiri, millest alates ei saa kasutada tulumaksu mahaarvamisi. Ülemise piiri võiks kehtestada teatud kordajana keskmisest palgast (näiteks neljakordne Eesti keskmine palk). Alternatiivina võiks kaaluda ka soodustuste (v.a üldine maksuvaba tulu) kaotamist, sest soodustuste tõttu toetab riik eelkõige jõukamaid inimesi, kuid ei suurenda kõige väiksema tuluga inimeste heaolu. Kõige väiksema tuluga inimeste heaolu suurendab ennekõike üldise maksuvaba tulu tõstmine.

### **Kasutatud kirjandus**

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – Riigi Teataja II 1994, 26, 95.

Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide koondandmed 2004–2005. Maksu- ja Tolliamet.

89 200 sub-national authorities in the European Union (2006). CCRE/CEMR & DEXIA. Resources: Eurostat, National Statistics Offices, National experts, CEMR, Dexia Credit Local. – [www.ccre.org/bases/T\\_599\\_42\\_3524.pdf](http://www.ccre.org/bases/T_599_42_3524.pdf)

2006. aasta riigieelarve seadus. – Riigi Teataja I 2005, 69, 535.

20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile (2006). Konverentsi materjalid. Koost S. Mäeltsemees. Tallinna Tehnikaülikool ja Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinn: [Tallinna Tehnikaülikool].

Kohalike omavalitsusüksuste eelarvete tulude ja kulude analüüs. Peakontrolöri 18. jaanuari 2000. a otsus nr 70–13/008. – [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

Kohaliku omavalitsuse üksuste finantsnäitajad 2004–2006. Rahandusministeerium. – [www.fin.ee](http://www.fin.ee)

Maamaksuseadus. – Riigi Teataja I 1993, 24, 428; 1996, 41, 797; 89, 1589; 1997, 82, 1398; 1999, 27, 381; 95, 840; 2000, 95, 612; 2001, 102, 666; 2002, 44, 284; 2003, 71, 472; 88, 587; 88, 589; 88, 591; 2004, 84, 572; 2005, 57, 451; 2006, 55, 406.

**Pratchett, L. (2004).** Local Autonomy, Local Democracy and the „New Localism”. – Political Studies, Vol 52, Issue 2, pp 358–375.

**Sharpe, L. J. (1970).** Theories and Values of Local Government. – Political Studies, Vol 18, Issue 2, pp 153–174.

The Situation of Local Democracy in Estonia (2000). Explanatory memorandum on the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). Rapporteur: Owen MASTERS (United Kingdom).

Tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsioonide koondandmed 2004–2005. Maksu- ja Tolliamet.

Tulumaksuseadus. – Riigi Teataja I 1999, 101, 903; 2001, 11, 49; 16, 69; 50, 283; 59, 359; 79, 480; 91, 544; 2002, 23, 131; 41, 253; 44, 284; 47, 297; 62, 377; 111, 662; 2003, 18, 105; 58, 387; 82, 549; 88, 587; 88, 591; 2004, 36, 251; 37, 252; 45, 319; 59, 414; 84, 568; 89, 604; 2005, 22, 148; 25, 193; 36, 277; 54, 430; 57, 451; 2006, 7, 40; 7, 41; 26, 193; 28, 208; 30, 232; 55, 406; 63, 468.

**Ulst, E. (2000).** Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Uurimistöö lõpparuanne. Tartu Ülikooli majandusteaduskond. – <http://portaal.ell.ee/7942>

Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokoll 2007. aasta riigieelarve ning “riigi eelarvestrateegia 2007–2010” osas. – [www.ell.ee](http://www.ell.ee)

Lisa 1. Tulumaksu ja tasandusfondi laekumine aastail 2004–2006

ALLIKAS: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Lisa 2. Tulumaksu laekumise kasv aastail 2004–2006

Allikas: Rahandusministeerium, autorite arvutused.