



Riigikantselei
Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

Meie 07.03.2014 nr 4/72

Ettepanek muuta kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtteid motiveerimaks omavalitsusi suunama tegevusi enam ettevõtluse edendamiseks

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) pöördub Teie poole ettepanekuga muuta residendist füüsiliste isikute makstud tulumaksu laekumise põhimõtteid seoses kohalike omavalitsuse tulubaasiga. Pidades oluliseks kohalike omavalitsuste motivatsiooni suurendamist panustada senisest rohkem omavalitsuse tasemel ettevõtluse edendamisse, teeb Kaubanduskoda ettepaneku, mille kohaselt kohalikele omavalitsustele laekuvast residendist füüsiliste isikute makstud tulumaksust osa laekuks maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele ja teine osa maksumaksja töökohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele. Arvestades Kaubanduskoja poolt varasemalt läbiviidud küsitlusi nii oma liikmete kui ka omavalitsuste seas on see ettepanek ka toetust leidnud. Järgnevalt selgitame lähemalt, kuidas ja miks võiks muuta kehtivat tulumaksu laekumise põhimõtet.

1. Ettepanek muuta üksikisiku tulumaksu laekumise põhimõtet

Tulumaksuseaduse § 5 lõige 1 punkti 1 kohaselt laekub 11,60% üksikisiku maksustatavast tulust maksumaksja elukohajärgse omavalitsuse eelarvesse. Ülejäänud osa üksikisiku tulumaksust laekub riigile. Seega ei laeku kehtiva korra kohaselt üksikisiku tulumaksu inimese töökohajärgsele kohalikule omavalitsusele (edaspidi KOV), kui inimese elukoht on mõnes teises KOV-is.

Kaubanduskoda teeb ettepaneku, et teatud osa residendist füüsiliste isikute makstud tulumaksust võiks endiselt laekuda elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele ning teatud osa maksumaksja töökohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele.

Ühe võimaliku lahendusena võiks KOV-idele laekuv tulumaks jaguneda võrdselt elu- ja töökohajärgse omavalitsuse vahel. See tähendaks, et 5,8% üksikisiku maksustatavast tulust läheks nii elukohajärgsele kui ka töökohajärgsele KOV-ile (kokku 11,60% maksumaksja maksustatavast tulust). Samas võib kaaluda ka lahendust, kus protsendid ei ole võrdsed ehk elukohajärgsele omavalitsusele laekub mõnevõrra suurem osa tulumaksust kui töökohajärgsele KOV-ile.

Kaubanduskoja hinnangul ei suurendaks üksikisiku tulumaksu laekumise põhimõtte muutmine ettevõtete halduskoormust ega tooks kaasa uusi kohustusi riigile. Juhime siinkohal tähelepanu asjaolule, et hetkel on Riigikogu menetluses maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (575 SE), millega luuakse 1. juulil 2014. aastal töötamise register. Viidatud

eelnõu kohaselt peavad tööd võimaldavad isikud kandma töötamise registrisse teatud andmed (nt isiku nimi, töötamise algus ja lõpp, töötamise liik) tööd tegevate isikute kohta. Kaubanduskojale teadaolevalt soovib Statistikaamet lisada nende andmete hulka ka isiku töökoha aadressi vähemalt KOV-i täpsusega. Kui töökoht ei ole püsiv (nt ehitamine) või on jäänud määramata, siis võiks Statistikaameti esialgse idee kohaselt määrata töökohaks tööandja asukoha. Töökoha asukoha märkimine töötamise registrisse võimaldaks saada senisest detailsemat statistikat palkade ja ka pendelrände statistika kohta. Samas loob töökoha asukoha lisamine ka eelduse muuta eelnevalt kirjeldatud viisil üksikisiku tulumaksu laekumise põhimõtet ilma täiendava halduskoormuseta.

Mööname, et Kaubanduskoja poolt tehtud ettepanekut ei ole võimalik ega ka mõistlik kiirustades ellu viia. Meie hinnangul võiks muudatuse elluviimine toimuda etapiviisiliselt, viie aasta jooksul ning alata kõige varasemalt 2015. aasta või vajadusel isegi 2016. aasta alguses. Ühelt poolt võib üksikisiku tulumaksu laekumise põhimõtte muutmine vajada täiendavaid analüüse ning teisest küljest peaks KOV-idel jääma piisavalt pikk aeg muudatusega kohanemiseks. Osaliselt aitaks muudatusega kohaneda võimalik etapiviisiline üleminek uuele süsteemile, kuid kindlasti on võimalik üleminekut ajutiselt ja põhjendatud juhtudel leevendada ka tasandusfondi abil. Mistahes kompensatsioonimeetmed peaksid aga lähtuma samuti eesmärkidest, mis motiveeriksid omavalitsusi panustama tasakaalustatult nii ettevõtlus- kui elukeskkonna edendamise ja mitte vastupidi nagu see on kahjuks täna.

Etapiviisilise ülemineku korral ja kombineerides üleminekut teatud osas ka vajadusel tasandusfondi meetmetega, näeksime et see võiks toimuda järgmise skeemi alusel:

Aasta 1 – laekumise jaotus 10% töökoha põhiselt ja 90% elukoha põhiselt;

Aasta 2 – laekumise jaotus 20% töökoha põhiselt ja 80% elukoha põhiselt;

Aasta 3 – laekumise jaotus 30% töökoha põhiselt ja 70% elukoha põhiselt;

Aasta 4 – laekumise jaotus 40% töökoha põhiselt ja 60% elukoha põhiselt;

Aasta 5 – laekumise jaotus 50% töökoha põhiselt ja 50% elukoha põhiselt;

2. Ettepaneku põhjendused

2.1. Tänapäevane maksusüsteem ei motiveeri otseselt kohalikke omavalitsusi ettevõtluskeskkonna arengule kaasa aitama.

Kohalike omavalitsuste 2012. aasta eelarvete täitmise analüüs-ülevaade¹ näitab, et kõige olulisemaks tuluallikaks KOV-ide jaoks on üksikisiku tulumaks, mis moodustab omavalitsuste eelarvetest ligi 53%. Tulumaksuseaduse kohaselt laekub üksikisiku tulumaks ainult maksumaksja elukohajärgse omavalitsuse eelarvesse. Seetõttu on omavalitsused peamiselt huvitatud sellest, et valla/linna elanikel oleks töö ja kõrged sissetulekud. Samas ei ole KOV-id otseselt huvitatud, et töökohad asuksid nende omavalitsuse territooriumil, sest üksikisiku tulumaks laekub elukohajärgse, mitte töökohajärgse valla/linna eelarvesse. Praktikas on selline olukord viinud mitmel juhul ka erimeelsusteni KOVi ja tema territooriumil paikneva ettevõtte vahel seoses nt taristuobjektide arendamise või hooldamisega.

Kohalikelt ettevõtetelt laekuv tulu moodustab väga väikese osa KOV-ide eelarvete tuludest. Ettevõtted maksavad valla/linna eelarvesse kohalikke makse (nt reklaamimaks, tänavate ja

¹ K. Sannik. Kohalike omavalitsuste 2012. aasta eelarve täitmise põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse analüüs (ülevaade). Rahandusministeerium. 2013, lk 4.

teede sulgemismaks, parkimistasu), kuid selle osakaal oli KOV-ide eelarvetes 2012. aastal ainult ligi 1%. Ettevõtted täidavad KOV-ide eelarvet ka läbi maamaksu, ressursitasude, saastetasude ja trahvide, kuid nimetatud tuluallikad moodustasid 2012. aastal ainult 8% KOV-ide kõikidest tuludest. Siinkohal tuleb arvestada asjaoluga, et 8% sisse kuuluvad tulud, mis laekusid ka üksikisikutelt (nt parkimistasu, trahvid, maamaks).

Kaubanduskoja poolt väljapakutav lahendus suurendaks otseselt omavalitsuste motivatsiooni aidata kaasa kohaliku ettevõtluskeskkonna arengule. Kui ühe omavalitsuse territooriumil hakkab tegutsema uus ettevõtte või olemasolev ettevõtte suurendab töökohtade arvu, siis eelnevalt tutvustatud ettepaneku elluviimisel tõuseks automaatselt ka selle KOV-i tulumaksu laekumine, sõltumata sellest, kas uutel töökohtadele asub tööle sama KOV-i elanik või mitte. Sellest tingituna võib KOV-il tekkida huvi aidata kaasa uute töökohtade loomisele või ka olemasolevate töökohtade säilitamisele isegi siis, kui vallas/linnas ei ole piisavalt tööjõudu (nt KOV-i territooriumil ei ela nõutud oskustega spetsialiste). Samuti mõjuks muudatus motiveerivalt ka kõrgemalt tasustatud töökohtade loomisele omavalitsuste territooriumile.

2.2. Kaubanduskoja poolt läbiviidud uuringute tulemused on näidanud, et nii ettevõtete kui ka KOV-ide hinnangul oleks vaja muuta tänast maksusüsteemi. Ühe võimaliku lahendusena leidis laialdast toetust nii ettevõtete kui ka KOV-ide hulgas idee, et osa üksikisiku tulumaksust võiks laekuda KOV-i eelarvesse töökohapõhiselt ja osa elukohapõhiselt.

2012. aastal viis Kaubanduskoda ettevõtete seas läbi uuringu², millega sooviti muu hulgas teada saada, millised tegurid takistavad KOV-e olemast tänasega võrreldes ettevõtjasõbralikumad. Vastustest selgus, et ettevõtete hinnangul on peamiseks takistuseks KOV-ide huvi ja motivatsiooni puudumine ettevõtete arengule kaasa aidata – sellise vastuse andis 66% uuringus osalenud ettevõtetest. Samas uuringus otsiti vastust ka küsimusele, kuidas saaks parandada KOV-ide suhtumist ettevõtlusesse. Ettevõtetel paluti hinnata meetmeid, mis eelduslikult võiksid suurendada KOV-ide motivatsiooni ettevõtluse edendamise vastu. Vastustest selgus, et enamik uuringus osalenutest soovitasid teha muudatusi maksusüsteemis. Kõige enam (44% uuringus osalejatest) avaldati toetust ideele, et osa üksikisiku tulumaksust võiks laekuda KOV-i eelarvesse töökohapõhiselt ja osa elukohapõhiselt (ei uuritud eelistusi konkreetse jaotuse kohta).

Kaubanduskoda viis eelnevalt nimetatud uuringuga sarnase uuringu³ 2013. aastal läbi ka KOV-ide hulgas. Uuringus osales 161 omavalitsust. Uuringuga sooviti muu hulgas teada saada, mis on KOV-ide hinnangul kolm kõige olulisemat tegurit, mis piiravad nende võimalusi edendada piirkonna ettevõtlust. Ligi kaks kolmandikku uuringus osalenud valdadest/linnadest tõid välja, et tänane maksusüsteem ei motiveeri ettevõtlust edendama. Uuringus otsiti vastust ka küsimusele, milliseid muudatusi oleks vaja teha maksusüsteemis, et suurendada KOV-ide motivatsiooni ettevõtluse arendamise vastu. Ligi 23 % vastanutest leidis, et osa üksikisiku tulumaksust võiks laekuda töötaja elukohajärgse ja osa töökohajärgse KOV-i eelarvesse.

2.3. Üha enam Eesti elanikke tegutseb igapäevaselt väljaspool oma elukohta.

² Kohalike omavalitsuste ettevõtjasõbralikkuse uuring. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.koda.ee/public/Kohalike_omavalitsuste_ettevotjasobralikkuse_uuring_2012.pdf, 21.02.2014.

³ Kohalik omavalitsus ettevõtluse edendajana. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.koda.ee/public/Kohalik_omavalitsus_ettevotluse_edendajana_kokkuvote.pdf, 21.02.2014.

Siseministeeriumi tellimusel 2010. aastal läbiviidud uuringu „Regionaalne pendelrändeuuring“⁴ tulemused näitavad, et vähemalt 385 000 Eesti elanikku kasutab igapäevaselt mitme omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid. See on tingitud asjaolust, et inimesed töötavad, õpivad, veedavad oma vaba aega ja teevad muid regulaarseid tegevusi mujal kui elukohajärgses omavalitsuses.

1982. aastal oli Eestis 68 000 ja 2001. aastal 115 000 pendelrändajat.⁵ 2010. aasta pendelrände uuringu tulemustest selgus, et vähemalt 385 000 Eesti elanikku ehk ligi 30% Eesti elanikest tegutseb igapäevaselt väljaspool oma elukoha omavalitsust. Seega on viimase kolmekümne aasta jooksul mitmekordselt kasvanud nende elanike arv, kes elavad ühes omavalitsuses, kuid töötavad teises KOV-is.

Praegune maksusüsteem ei võta arvesse asjaolu, et suur hulk inimesi kasutab mitme KOV-i poolt pakutavaid teenuseid. Kui osa tulumaksust laekuks elukohajärgsele KOV-ile ja teine osa töökohajärgsele KOV-ile, siis aitaks see Kaubanduskoja hinnangul senisest õiglasemalt jagada ka maksutulu KOV-ide vahel. Kui inimene elab ühes, kuid töötab teises omavalitsuses ning kasutab mõlema omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid (nt teede, tänavate hooldus ja remont, tänavavalgustus, ühistransport suuremates linnades), siis oleks igati loogiline ja ka õiglane, et ka üksikisiku tulumaks laekuks osaliselt mõlema KOV-i eelarvesse. Meile teadaolevalt on sarnaseid süsteeme mitmetes riikides ka rakendatud, kus omavalitsuste tulubaas on sõltuvuses ka selle territooriumil reaalselt tegutsevatest ettevõtetest või töötajatest ning need on aidanud oluliselt kaasa omavalitsuste motiveerimisele, arendamiseks ja toetamiseks ettevõtlust ka oma territooriumil.

Kokkuvõtvalt leiame, et kohalike omavalitsuste tulubaasi jaotamine võrdselt elu- ja töökoha vahel motiveeriks omavalitsusi suuremale koostööle piirkonna ettevõtjatega ning toetaks just neid omavalitsusi, kes panustavad tasakaalustatult nii elu- kui ettevõtluskeskkonna edendamisse omavalitsuse territooriumil. Mõõname, et muudatust ei saa ellu viia kiirustades ning oleme seetõttu pakkunud ettepanekutes välja selleks ka etapiviisilise rakendamise mudeli. Tegemist on kahtlemata pikaajalisele majanduslikule ja regionaalsele arengule suunatud meetmega, mistõttu on ka viieaastane üleminekuperiood meie hinnangul mõistlik ega tekita põhjendamatu negatiivseid kaasmõjusid. Juhul kui viimased peaksid siiski ilmnenema, on neid võimalik ajutiselt leevendada ka tasandusfondi eraldistega, mis peaksid siiski lähtuma ka muudatuse eesmärkide saavutamisele motiveerimisest.

Oleme samuti seisukohal, et Eesti vajab tervikuna omavalitsuste korralduse reformi läbiviimist, mille käigus vaadatakse üle nii seniste omavalitsuste piirid, kui ka funktsioonid (pakutavad avalikud teenused). Kuigi eelduslikult peaks suuremate omavalitsuste võimekus omavalitsusreformi tulemusena kasvama sh kasvama võimekus ettevõtluse edendamise tegevusi ellu viia, leiame siiski, et ka kohased motivatsioonimeetmed, nagu ülalpakutu, aitavad oluliselt kaasa omavalitsuste võimekuse parandamisele, ettevõtlusaktiivsusele ning majanduskasvule.

Mõõname, et meie poolt pakutud muudatustele lisaks tuleks kindlasti üle vaadata ka omavalitsuste toetamise põhimõtted tasandusfondist (täna töötab see vastu omavalitsuste motivatsioonile panustada ise tulubaasi suurendamisse – aidata kaasa töökohtade tekkimisele

⁴ Regionaalne pendelrändeuuring. Lõpparuanne. Siseministeerium, Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool. 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalse_pendelrandeuuringu_lopparuanne.pdf, 21.02.2014.

⁵ Regionaalne pendelrändeuuring. Lk 187.

omavalitsuse territooriumil). Samuti tuleks korrastada omavalitsuste/riigi poolt maa ettevõtluseks kasutada andmisega seonduvat ning muuta vastavad otsustusprotsessid oluliselt kiiremaks. Täna on näiteid, kus investeeringud on jäänud tegemata just seetõttu, et maa kasutusõiguse ja planeerimisega seotud protsessid vältavad väga pikaajaliselt (aastaid) isegi, kui ettevõtja ja kohalik omavalitsus on valmis igakülgselt koostööks.

Loodame, et peate võimalikuks meie ettepanekut arutada. Vajadusel on Kaubanduskoda valmis esitatud ettepanekut lähemalt tutvustama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

Sama:
Rahandusministeerium, info@fin.ee

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070