

Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Meie 21.06.2018 nr 4/199

Ettepanek muuta kohaliku omavalitsuse rahastamise põhimõtteid

Lugupeetud Janek Mäggi!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Teie poole ettepanekuga muuta kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtteid selliselt, et füüsilise isiku tulumaksust laekuks teatud osa endiselt elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele ja teatud osa töökohajärgsele omavalitsusele. Lisaks võib kaaluda lahendust, mille kohaselt laekuks omavalitsusele ka teatud osa juriidiliste isikute tulumaksust. Nende muudatuse peamine eesmärk on suurendada kohalike omavalitsuste motivatsiooni aidata kaasa töökohtade loomisele ning piirkonna ettevõtluse arengule. Järgnevalt selgitame lähemalt, millist kitsaskohta soovime oma ettepanekuga lahendada ning kuidas võiks Kaubanduskoja hinnangul muuta omavalitsuste rahastamise põhimõtteid.

Probleemi olemus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi ei ole omavalitsuste ülesandeks töökohtade loomisele kaasaaitamine ega kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamine. Ka tänane maksusüsteem ei motiveeri omavalitsusi ettevõtluskeskkonna arengule ja töökohtade loomisele kaasa aitama.

Kohalike omavalitsuste peamiseks tuluallikaks on füüsilise isiku tulumaks, mis näiteks 2016. aastal moodustas ca 56 protsenti omavalitsuste eelarvete tuludest. Tulumaksuseaduse kohaselt laekub füüsilise isiku tulumaks üksnes füüsilise isiku elukohajärgse omavalitsuse eelarvesse. Seetõttu on omavalitsused peamiselt huvitatud sellest, et valla/linna elanikel oleks töö ja kõrge sissetulekud. Samas ei ole KOV-id otseselt huvitatud, et töökohad asuksid nende omavalitsuse territooriumil, sest üksikisiku tulumaks laekub elukohajärgse, mitte töökohajärgse omavalitsuse eelarvesse.

Kohalike ettevõtetelt laekuv tulu moodustab väga väikese osa KOV-ide eelarvete tuludest. Ettevõtted maksavad valla/linna eelarvesse kohalikke makse (nt reklaamimaks, tänavate ja teede sulgemismaks, parkimistasu), kuid selle osakaal oli KOV-ide eelarvetes 2016. aastal alla 1%. Ettevõtted täidavad KOV-ide eelarvet ka läbi maamaksu, ressursitasude, saastetasude ja trahvide, kuid nimetatud tuluallikad moodustasid 2016. aastal alla 5% omavalitsuste eelarvete kõikidest tuludest. Siinkohal tuleb arvestada asjaoluga, et 5% sisse kuuluvad ka tulud, mis laekusid füüsilistelt isikutelt (nt parkimistasu, trahvid, maamaks).



Kuna omavalitsuse tulubaas ei sõltu töökohtade olemasolust valla/linna territooriumil, siis on praktikas esinenud ka mitmeid juhtumeid, kus KOV ei ole soodustanud või on olnud isegi vastu uute töökohtade loomisele. Sellised näited on levinud näiteks tööstusettevõtete osas.

Kaubanduskoja hinnangul võib ka kaaluda, kas lisada kohaliku omavalitsuse korralduse seadusse põhimõtte, et omavalitsuste ülesandeks on kohaliku ettevõtluse arendamine. Siiski võiks uue kohustuse kehtestamise asemel omavalitsuste motivatsiooni tõsta läbi rahastamispõhimõtete muudatuste. Kui omavalitsuse tulubaas sõltub töökohtade olemasolust, siis võib see tõenäolisemalt motiveerida omavalitsusi senisest rohkem töökohtade loomist soodustama.

Kaubanduskoja ettepanek

Kaubanduskoda teeb ettepaneku muuta tulumaksuseaduses sätestatud füüsilise isiku tulumaksu laekumise põhimõtteid selliselt, et teatud osa füüsilise isiku tulumaksust laekuks endiselt elukohajärgsele omavalitsusele, kuid teatud osa tulumaksust laekuks ka töökohajärgsele omavalitsusele.

Kui täna laekub füüsilise isiku elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,86% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust, siis Kaubanduskoja ettepaneku kohaselt võiks edaspidi nii elukohajärgsele omavalitsusele 5,93% kui ka töökohajärgsele omavalitsusele laekuda võrdselt 5,93% füüsilise isiku maksustatavast tulust. See tähendab, et 50% omavalitsustele laekuvast tulumaksust läheks endiselt elukohajärgsele omavalitsusele ning 50% töökohajärgsele omavalitsusele. Muudatuse tulemusena läheks omavalitsuste vahel ümberjaotamiseks maksimaalselt ca 500 mln eurot. Kuna varasemast suurem osa inimestest elab ja töötab pärast haldusreformi samas omavalitsuses, siis on muudatuse reaalne fiskaalne mõju väiksem, kuid mõju ettevõtlusmotivatsioonile jätkuvalt suur.

Kaubanduskoja hinnangul võib kaaluda ka lahendust, kus üleminek uuele põhimõttele toimub etappide kaupa, et omavalitsustel oleks rohkem aega muudatusega kohaneda. Näiteks võiks üleminekuperiood olla viis aastat:

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;

Lisaks võib kaaluda teatud tasandusmehhanismide rakendamist, et näiteks ääremaadel asuvate omavalitsuste tulubaasi vähenemist leevendada. Seda on võimalik teha näiteks läbi fondi loomise, millest suurematest tõmbekeskustest eemal asuvad omavalitsused võiksid saada toetust just ettevõtluse toetamiseks vajalike investeeringute realiseerimiseks.



Juhime tähelepanu ka sellele, et Kaubanduskoja ettepanek ei suurenda kohalike omavalitsuste, töötajate, tööandjate ega ka valitsussektori halduskoormust ning ei too kaasa täiendavaid kulusid. Lähitulevikus plaanitakse jõustada eelnõu, mille kohaselt peavad tööandjad kandma töötamise registrisse iga töötaja töö tegemise asukoha. See tähendab, et riigil on peagi olemas ülevaade selle kohta, millises omavalitsuses inimesed töötavad.

Kaubanduskoja ettepanek 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. Samuti mõjuks muudatus motiveerivalt ka kõrgemalt tasustatud töökohtade loomisele omavalitsuste territooriumile.

Lisaks aitab muudatus senisest õiglasemalt jagada maksutulu omavalitsuste vahel. Täna on Eestis ilmselt kümneid tuhandeid kui mitte isegi suurem arv inimesi, kes elab ühes, kuid töötab teises omavalitsuses. Need inimesed kasutavad mõlema omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid (nt teede, tänavate hooldus ja remont, tänavavalgustus, ühistransport suuremates linnades), kuid maksutulu laekub vaid elukohajärgsele omavalitsusele. Oleks igati loogiline ja ka õiglane, et füüsilise isiku tulumaks laekuks sellistel juhtudel mõlema omavalitsuse eelarvesse.

Kaubanduskoja ettepanek ei suurenda omavalitsuste tulubaasi, vaid jagab olemasolevaid tulusid teatud määral ümber. Selleks, et omavalitsustel oleks veelgi enam motivatsiooni ja rahalisi vahendeid panustada kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisele ja töökohtade loomise soodustamiseks, võiks kaaluda ka muudatusi, mis suurendavad omavalitsuste tulubaasi. Kaubanduskoja hinnangul võiks vajadusel täiendavalt analüüsida ka näiteks ideed, et teatud osa juriidiliste isikute tulumaksust laekuks samuti kohalikele omavalitsustele.

Kokkuvõtteks, füüsiliste isikute tulumaksu jaotamine elu- ja töökohajärgse omavalitsuse vahel motiveeriks omavalitsusi suuremale koostööle piirkonna ettevõtjatega ning soodustama töökohtade teket valla/linna territooriumil. Muudatus avaldaks positiivset mõju just nendele omavalitsustele, kes panustavad tasakaalustatult nii elu- kui ettevõtluskeskkonna edendamisse. Mõõname, et muudatust ei saa ellu viia kiirustades ning oleme seetõttu pakkunud välja etapiviisilise rakendamise mudeli. Suunates omavalitsusi enam ettevõtluskeskkonna arendamisele, on siiski oluline meeles pidada, et tegemist on majanduskeskkonnale pikaajalist positiivset mõju avaldava meetmega, millel võivad olla mõnede omavalitsuste jaoks ka negatiivsed mõjud, kuid meie hinnangul on see arvestades eesmärki siiski vähene.

Lugupidamisega



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

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