

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Urmas Tross

**KOHALIKE MAKSUDE KASUTAMISVÕIMALUSTE
SUURENDAMINE EESTIS**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks
ettevõtluse ja tehnoloogia juhtimise erialal

Juhendajad: assistent Kadi Timpmann
nooremteadur Jaan Looga

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele

(juhendajate allkirjad)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	lk 4
1. KOHALIKE MAKSUDE KEHTESTAMISE PÕHIMÕTTED JA VÕIMALUSED	lk 8
1.1. Kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkond.....	lk 8
1.2. Kohalike maksude kehtestamise põhimõtted.....	lk 14
1.3. Kohaliku elanikkonna kaasatus.....	lk 19
1.4. Kohalike maksude kehtestamise praktika valitud Euroopa Liidu riikides.....	lk 26
2. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAKSUSTAMISÕIGUSE LAIENDAMISE VÕIMALUSED	lk 30
2.1. Kohalike maksude kasutamine Eestis, uurimismetoodika ja valim.....	lk 30
2.2. Kohaliku omavalitsuse juhtide ja tippametnikega tehtud intervjuude kokkuvõte ja järeldused.....	lk 36
2.3. Kohalike maksude seaduse muutmise ettepanek.....	lk 48
KOKKUVÕTE	lk 55
VIIDATUD ALLIKAD	lk 58
LISAD	lk 64
Lisa 1. Intervjuu küsimused (näidis).....	lk 64
SUMMARY	lk 65

SISSEJUHATUS

Arusaam, et kohalikud omavalitused (edaspidi KOV) peaksid täitma nii riigi kui ka kohaliku elu korraldus- ja haldusülesandeid pärineb eelduslikult juba Suure Prantsuse revolutsiooni ning Prantsuse 1789. aasta konstitutsiooni aegadest (Olle 2002: 1). KOV on tegevuspõhimõte, oma kohalike asjade ise otsustamine (Mäeltsemees, Sepp jt 2015: 16). KOVi kohalike asjade ise otsustamisel on täita kaks suurt ülesannet, millest esimene on enesekorraldus, kogukonna ja demokraatia arendamine ja teine ülesanne on omavalitsuse majandustegevuse ja majanduse efektiivsuse tagamine (Ludvik, Lääne, Mäلتsamees 2018: 94).

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) kohaselt moodustavad KOVi sissetuleku maksutulud sh kohalikud maksud, tulud kaupade ja teenuste müügist, toetused, rahalised vahendid põhivara- ja osaluste müügist, samuti põhivara soetuseks saadav sihtfinantseerimine, finantstulud ja tagasi laekuvad laenud (KOFS § 2 p 5, § 14). Vaid *ca* 17% omavalitsuste tuludest on sellised, mille suurust on omavalitsusel võimalik mingilgi määral ise mõjutada, *ca* 83% tuludest on riigi otsustada (Riigikontrolli ülevaade 2017: 4).

Missugust tegevust või ärimudelit kasutada KOVi 17% tuluosa suurendamiseks? Ärimudelit käsitatakse küll strateegiana või majandus- ja tulumudelina, kuid ärimudeli mõiste on oma sisult seotud reaalsuse, reaalse maailma simulatsiooniga mudeli kaudu (Da Silva 2013: 2). KOVi praeguse ärimudeli kohaselt tulevad KOVi põhilised tulud seadusega kindlaks määratult riigimaksudest, mis KOVis on piirkonna füüsilise isiku tulumaks ja maamaks. Kohalikel omavalitsustel on suurem huvi ettevõtluse arendamise vastu, sest mida arenenum on ettevõtlus, seda suuremad on ka kohaliku omavalitsuse

tulud (Looga 2010:6), samas kui omavalitsustel on lihtne ligipääs keskvalitsuse rahaülekannetele, puudub neil motivatsioon tulude kogu potentsiaali ärakasutamiseks (Timpmann 2010: 9).

2017. aastal Eestis läbiviidud haldusreformi ajendiks oli vastuolu Eestis elu globaliseerumise tõttu tekkinud probleemide nagu elanikkonna vananemine, ränne linnapiirkondadesse ja välismaale ning ettevõtluskeskkonna üleilmastumise ja ärikeskkonna mitmekihilise mehhanismi (eri tasandi kasvumootorite vajaduse) tekkimise vahel (Lõhmus jt 2016).

Senine KOV tegevusmudel ei vastanud enam muutustele, samas läbiviidud reform oli pigem kohaliku valitsemise ja juhtimise reform: alates 01.01.2018 jõustunud haldusreformi põhisisu ja keskne kriteerium oli elanike 5000 ja 11 000 arvu nõue. Haldusreformi tulemusena moodustus 79 KOVi suurema elanike arvuga, kuid elanike kaasamine kohaliku elu korraldusse poliitika väljatöötamise ja otsustusprotsessides osalemise kaudu on jätkuvalt tulemusliku KOVi oluline töövaldkond. See kõik toimuks kolmel tasandil nagu informeerimine, konsulteerimine ja koostöö (Mäeltsemes 2015:21). Kohaliku elanike kaasamine kohaliku maksu kui KOVi tegevustulu komponendi osakaalu suurendamise otsustamise protsessi võiks kujuneda üheks oluliseks suhtlusvormiks KOVi ja elanike vahel. Näiteks kas kohalik maks kehtestada, mis eesmärgil seda kasutada ja kuidas korraldada selle järelevalve. Eesti Vabariigi õiguskantsler Ülle Madise on arvamusel, et kaaluda tuleks põhiseaduse muudatust, mille kohaselt tugevneks kohaliku kogukonna õigus kujundada oma avalikku ruumi ja otsustada kogukonna asju (Madise 2019: 10).

Kui praegu on üheks KOV tegevustulu allikaks olnud Euroopa Liidu fondidest saada olevad toetused, mis on küündinud *ca* 80%ni KOVi investeerigute toetustest, siis 2020. aastast algaval finantsperioodil neid vahendeid enam endises mahus ei eraldata (Riigikogu erikomisjoni istung 2017). KOVil on vaja leida alternatiive, millega täiendada vähenevat investeringute toetusbaasi, mille üheks alternatiivseks võimaluseks ongi kohaliku maksu osakaalu suurendamine tuludes.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on pakkuda välja ettepanekud kohalike maksude seaduse muutmiseks, et suurendada Eesti kohalike omavalitsuste võimalusi tulude hankimisel. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- avada KOVi tegevuskeskonna olemus ja mõjutavad asjaolud;
- analüüsida kohalike maksude põhimõtteid, elanike kaasamise viise ja valitud naaberriikide praktikat kohalike maksude kehtestamisel;
- töötada välja uurimismetoodika ja viia läbi intervjuud kohalike omavalitsuste juhtide ja ametnikega;
- pakkuda kohalike maksude seaduse muudatus kohalike maksude osakaalu suurendamiseks.

Magistritöö koosneb kahest osast. Teoreetilises osas luuakse baas KOVi tegevustuludes kohaliku maksu kui ühe tuluallika käsitlemiseks. Selleks analüüsitakse KOVi tegevuskeskkonda, elanike kaasamise võimalusi, kohalike maksude kehtestamise põhimõtteid ning Eesti naaberriikide praktikat kohalike maksude kehtestamisel. Kujunev sisend on aluseks, et erialakirjanduse, seadusandluse ja kohtupraktika analüüsi kaudu leida lahendus KOVidel kohaliku maksu kehtestamise ja kasutamise järelevalve võimaluste hindamiseks töö empiirilises osas.

Empiirilises osas analüüsitakse Eestis KOVi võimalusi ja tingimusi kohalike maksude kehtestamiseks, seda intervjuude, kehtivate seaduste, kohtupraktika ja teoreetilises osas analüüsi baasil. Empiirilise osa lõpptulemus on üks võimalik ettepanek kohalike maksude seaduse muutmiseks. Muudatuste oodatavateks tagajärgedeks on kohalike maksude osakaalu suurenemine põhitegevuse tuludes ning koostöö tugevnemine KOVi ja elanike vahel. Kohalik omavalitsuse korraldamise seaduse (KOKS) §-d 32 ja 33 annavad küll õiguse elanikele teha ettepanek kohaliku elu küsimtses valla-või linnavalitsusele ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks, muutiseks või tühistamiseks, kuid mitte kohalike maksude osas. Kehtiva kohalike maksude seaduse (KoMS) kohaselt on linna-või vallavalitsusel ja volikogul õigus anda määruse maksude kehtstamiseks (KoMS § 2 lg 1). Pakutava muudatusettepanekuga antakse lisaväärtusena seaduslik alus elanike õigusele anda oma panus kohaliku maksu kehtestamisse ja kasutamisse.

KOVi edukuse lähtepunktiks on olemasolevad ressursid, millede suurusest sõltub nii võimalus täita KOVis ülesandeid kui ka investeerida arengusse. Eespool nimetatud KOVi ärimudelitest rääkides tulebki mõelda sissetulekutele, mille arvelt täita omavalitsuse territooriumil elu korraldamise ülesandeid, muuta ärikeskkonda ettevõtlust soosivaks ja julgustada üksikisikut või perekondi KOVis oma püsivat elukohta looma – see on reaalsuses KOVide suur proovikivi.

KOVi poolt kohalike maksude kehtestamine sõltub seadustes sätestatud võimalustest. Kui 09.03.2019 ajakirjanduses ilmunud uudise kohaselt soovis Narva-Jõesuu vald kehtestada oma arengukava kohaselt turismimaksu, väljendas Rahandusministeeriumi esindaja arvamust, et kohalike maksude seadus turismimaksu ette ei näe ja sellist eelnõu muutust praegu ei kavandata (Koovit 2019). See ajakirjanduses ilmunud uudis kinnitab ühe näitena käesoleva uurimistöo asjakohasust ja vajalikkust. Kui KOVidel ongi huvi kehtestada kohalike maksude seaduses nimetatud maksuliikidest erinev maks, siis kehtiv seadus ei anna selleks lihtsalt võimalust.

Magistritöö kirjutaja tänab KOVide esindajaid, kes leidsid aega ja tahtmist osaleda olulise küsimusega seotud uuringus ning andsid panuse kohalike maksude seaduse parandusettepanekute formuleerimisse ja käesoleva töö valmimisse.

Märksõnad: KOVi tegevuskeskkond, elanike kaasamine, kohaliku maksu põhimõtted ja liigid, KOVi diskretsioon, kohalike maksude seaduse muudatus.

1. KOHALIKE MAKSUDE KEHTESTAMISE PÕHIMÕTTED JA VÕIMALUSED

1.1. Kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkond

Riigi või riigi piirkonna edukus on tihedalt seotud KOV kohaliku elu korralduse, sh majandustegevuse arendamise ja KOV enda tulu teenimise võimalusega ja nendest sõltuv. Kohalikud omavalitsused saavad rahastada oma funktsioone (ülesannetest lähtuvalt kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut) siis, kui neil on ressursi seda teha (Dafflon, Madiés 2009: 61). KOVi rahalise ressursi üheks peamiseks mõjutajaks on KOVi asukoht riigi territooriumil. Tänapäeva asukohateooriad on liikunud analüütilise regionaalökonomika ning majandusgeograafia raamistikku. Asukohateooria on seotud kahe teguriga: füüsiline tegur (ligipääs asukohale ning ressursidele) ja tark majanduslik käitumine (Nijkamp, Abreu 2009: 4). KOVi tegevustulu on oma olemuselt sõltuv piirkonna ettevõtluse ja tööhõive tasemest ehk teisisõnu KOVi ülesannete täitmise rahalise ressursi üheks määrajaks on elanike arv. Iga KOV sõltub elanike arvust ja elanike arv sõltub KOVi elukeskkonnast, avalikest hüvedest ja teenustest ning ettevõtjate investeringutest piirkonda. Omavalitsus ei saa otseselt mõjutada ettevõtjate poolt investeringute tegemist ja inimeste poolt kodu rajamisel selle asukoha valikut, kuid peab arvestama KOVi elanike asukohapõhiseid eelistusi ja otsuseid oma poliitika kujundamisel (Ly, Paty 2019: 3). Kohalikke elanikke üksikuna, perekonniti või isegi leibkondi võib majanduslikus mõttes pidada KOVi tarbijateks, kes soovivad oma elukvaliteeti ja sissetulekuid maksimeerida, sobitades oma eelistused KOVi tegevuskeskkonnaga ning KOVi kehtestatud kohalike maksudega (Bailey 1999: 62).

Kui analüüsida neid KOVi tegevuskeskkonda mõjutavaid asjaolusid, siis võib asuda seisukohale, et nüüdisaegse KOVi tegevuskeskkond ei erine oma olemuselt ettevõtte tegevuskeskkonna käsitlusest. Kui analoogia alusel võrrelda KOVi tegevuskeskkonda

ettevõtte turukeskkonnaga, siis võib leida sarnaseid mõjureid. Ettevõtte turunduskeskkond jaguneb ettevõttesiseks ja -väliseks keskkonnaks. Ettevõtteväline keskkond koosneb mikro- ja makrokeskkonnast. Kui makrokeskkond koosneb mõjuritest, näiteks majandus- ja õiguskeskkond, kultuuri ja tehnoloogia areng, siis mikrokeskkond koosneb tarbijatest, huvigruppidest ja konkurentidest. Teisalt avaldavad tänapäeval KOVile kasvaval määral ühtlustavat mõju ülemaailmsel ja regionaalse(te)l tasandi(te)l aset leidvad integratsiooniprotsessid (Olle 2014: 5). Vaatamata integratsiooniprotsessidele ei saa ettevõtte makrokeskkonda mõjutada, vaid saab ainult olla kursis ja kohanduda sellega. Mikrokeskkonna analüüs on ettevõttele kriitilise tähtsusega, sest ettevõtte saab ka ise mikrokeskkonda mõjutada (Kuusik 2010: 82). Kõige olulisemaks ettevõtte tegevuse mõjutajaks on tarbijad ja konkurendid. Sama oluline on KOVidel saavutada ettevõtjate huvi investeerimise vastu ja elanike arvu suurenemine, tehes teadlikku teavitustööd ehk siis müügitööd. Ettevõttesise keskkonna moodustavad ettevõtte osakonnad ja töötajad. Sisemise korralduse eri üksuste tegevuse eesmärk on tegelemine siseturundusega (Kuusik 2010: 83). KOV samamoodi nagu ettevõtjad makrokeskkonda mõjutada ei saa. KOVi mikrokeskkonna moodustavad elanikud ja teised KOVid. Mõjutavaid asjaolusid analüüsidest võib asuda seisukohale, et kui ettevõttelt oodatakse lõpptulemina kasumi teenimist, siis KOVi põhitegevuse tulu kasvu kõrval on oodatav lõpptulem elanike arvu kasv.

KOV-i tegevuskeskkonna mõjureid iseloomustab allolev joonis 1.



Joonis 1. KOVi tegevuskeskkonna mõjurid (autori koostatud Kuusik 2010: 82, 83 alusel)

Antud joonis iseloomustab KOVi tegevuskeskkonna mõjureid, mida tuleb arvestada KOVil kohaliku elu korraldamisel. Nagu juba eespool märgitud, sõltub makrokeskkond riiklikust poliitikast, õiguskeskkonnas, ettevõtluskliimast riigis, asukohast, mida KOV mõjutada ei saa. Kuid mikrokeskkond koosneb peamiselt elanikest, ka ettevõtetest KOVi territooriumil ja teistest KOV-dest. Elanike arvu saab KOV mõjutada kohaliku elu korraldamise kaudu. Sisemise keskkonna mõjutajateks on elanikud võimuorganite valimisel, kuid ka hilisema kaasatuse kaudu otsustusprotsessidesse. KOVi ametnikud ja töötajad on need, kellest sõltub KOVi kohaliku elu küsimuste lahendamise kvaliteet. Nimetatud mõjurid on omavahel seotud kogumina, sest KOVi tegevuskeskkonna toimimise oodatavat tulemit saab mõõta elanike arvu suurenemise ja ettevõtjate huviga piirkonna vastu. Arvestades oma eelistusi, liiguvad elanikud selle KOVi territooriumile, kus pakutakse nende jaoks optimaalset teenuste- ja maksupaketti, ning lahkuvad, kui KOVi pakutavate teenuste ja maksude kombinatsioon ei vasta nende ootustele. Teoreetilises kirjanduses on seda nähtus iseloomustatud Tiebout' hüpoteesina, mille kohaselt KOV majandustegevuse mudelit iseloomustavad alljärgnevad asjaolud (Bailey 1999: 64).

1. Mida suurem on konkureerivate KOVide arv, seda suurem on tarbijate (elanike) heaolu, kuna neil on suurem võimalus leida KOV, mis pakub neile sobivat teenuste- ja maksupaketti.
2. Mida suurem on KOVide arv samas piirkonnas, seda suurem on nende omavaheline konkurents, kuna nad üritavad saavutada optimaalset elanike arvu, et vähendada teenuste pakkumise kulusid.
3. Mida suurem on konkureerivate KOVide arv, seda homogeensemad on nende elanikkonnad, sest elanikud koonduvad vastavalt nende eelistustele teenuste ja maksukulude suhtes, mis sõltuvad sotsiaalmajanduslikest, rassilistest, etnilistest ja teistest tunnustest. rühmadesse. Homogeense elanikkonna korral on lihtsam kujundada kohalikke makse või eeskirju, mis lahendavad, lubavad või piiravad tegevust KOVi piirkonnas vastavalt kohalike tarbijate (kogukonna) soovidele või eelistustele.
4. Kuna kohalikud maksud ja pakutavad teenused mõjutavad elanike mobiilsust, saab rändemustreid selgitada erinevustega omavalitsuste maksu- ja teenusepakettides.

5. KOV pakutavate teenuste ja kehtestatud maksude tase mõjutavad kinnisvara väärtust. Paremad teenused ja madalamad maksud soodustavad tarbijate lisandumist sisserände tulemusena ja kinnisvara väärtuse tõusu. Vastupidine toob kaasa tarbijate väljarände ja kinnisvara väärtuse languse.

Oodatav KOVi elanike arvu kasv ei tähenda, et garanteeritult on selle KOVi tegevuskeskkond on teistega võrreldes parem. Elanike arvu suurenemisega või territoriaalselt suuremal KOVil ei suurene automaatselt elanike sissetulekud. Elanike arvu suurenemine on ühest küljest positiivne tegevuskeskkonnale, kuid teisest küljest toob kaasa lisakulutused haridusele, elutingimustele, turvalisusele, tervishoiule jne. Seega tuleb arvestada, et elanike arvukus võib majandusliku ja vajaduste ebavõrdsuse tõttu mõjutada KOVi majanduslikku heaolu ka negatiivselt. Näiteks eakad kasutavad tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid sagedamini kui nooremad inimesed (Aaberg 2018: 1). KOVis tegevuskeskkonnana edukamaks majandustegevuseks eelduste loomine, KOVi arendamine, elanike ettevõtlusaktiivsus ja elukvaliteedi küsimuste lahendamine võivad elanikke juurde tuua ja kinnistada, kuid pikemas perspektiivis tuleb arvestada elanike arvuga riigis tervikuna. Ühe KOVi edukas tegevus ja elanike arvu kasv toob kaasa elanike arvu vähenemise teises KOVis. Seega on siinkohal oluline erinevus võrreldes ettevõtte turukeskkonnaga, kuna rahalise kasumi kasvatamine on kiirem protsess kui elanike arvu suurendamine siseriikliku rände, loomuliku iive või teiste riikide kodanike arvelt. Samas ei välista konkurents KOVide vahel nende koostööd põhitegevuse arendamiseks ühisprojektide kaudu ja tulu suurendamiseks näiteks ühissetevõtete või ühisteenustena, mis võib anda positiivse tulemi kõigile osalistele, olgu see teedevõrk, transport, prügiveedu või KOVi tegevust reguleerivates seadustes vajalike muudatuste tegemiseks eelnõude esitamine Riigikogule. Rahandusministeerium kutsub üles Euroopa Sotsiaalfondi toetusel suurendama kohalike omavalitsuste koostöö- ja juhtimisvõimet, võimaldades muu hulgas taotlusi esitada kõikidel kohalikel omavalitsustel, nende ühendustel, organisatsioonidel, mis on seotud teiste valdkondadega, ning valitsusvälistel organisatsioonidel, kes soovivad aidata suurendada teadlikkust avatud valitsuse tegevusest, kui koostöö ja juhtimisvõime toetuse rakendamine toimub kohalikul tasandil (Riigikantselei... 2018: 13).

Oma ülesannete täitmiseks vajab KOV rahalist ressursi. Riigi poolt vajalike vahendite eraldamine on oluline, kuid oluline on ka KOVide võimalus ise makse kehtestada. PS § 157 lg 2 lubab omavalitsusüksusel kehtestada üksnes makse, mille seadusandja on maksuseaduses sätestanud, küll aga on KOVil õigus otsustada, kas vastav maks kehtestada või mitte. Kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud ei ole ainult KOVide kehtestatud maksud, vaid nii riigi poolt eraldatavad kui ka kohalike omavalitsuste enda kehtestatud maksud.

Kui mõelda KOVi tegevusmudeli muutmisele tulude suurendamiseks, siis ongi kohalik maks see tuluallikas, mida KOV saab iseseisvalt mõjutada ja suurendada, seda juhul kui seadusandlus seda võimaldab. Eestis on KOVidel võimalus kehtestada kohalikul tasandil kokku kuus maksu (KoMS §-d 10–14¹), millest aktiivselt on KOVid kasutanud kolme maksu.



Joonis 2. Eestis KOVide poolt kehtestatud maksud seisuga 18.10.2018 (Tolli-ja Maksuamet ...2019)

Nagu joonisel nr 2 näha Eesti 79 KOVist ainult 42 on kehtestanud reklaamimaksu, 26 teede ja tänavate sulgemise maksu ja 8 parkimistasu. Sõiduki-, loomapidamise ja lõbustusmaksu ei ole ükski KOV kehtestanud.

Analüüsid eeltoodud asjaolusid on võimalik asuda seisukohale, et KOVi tegevuskeskkonna arengut ja tegevustulu on võimalik mõjutada ühe variandina kohaliku maksu osakaalu suurendamisega tegevustuludes. Olulisemad mõjurid KOVi

tegevuskeskkonnale on asukoht ja elanike arv. KOVi tegevust mõjutavad õiguslikud, poliitilised ja majanduslikud tegurid, mida KOV otseselt oma tegevuse kaudu mõjutada ei saa, kuid mida ta peab silmas pidama otsuste tegemisel. KOV iseseisvalt ei saa tema tegevust reguleerivaid seadusi muuta, kuid saab olla eelnõu algatamisega muudatuste initsiaatoriks KOVide ühenduste kaudu. Tegevuskeskkonda ja KOVi arengut mõjutab tänapäeval ka tehnoloogia võimaluste kasutamine, mis oma olemuselt kuulub makromõjurite hulka ja mis on seotud KOVi teenuste kättesaadavuse, elanikkonna piiriülese liikumise, tööhõive ja võimalusega võtta KOVi tegevusest osa kohapeal viibimata.

1.2. Kohalike maksude põhimõtted

Maksukorralduse seaduse (MKS) § 2 kohaselt on maks riigi või KOVi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks kehtestatud perioodiline või ühekordne rahaline kohustus, mis kehtestatakse seaduse või KOV määruse alusel ettenähtud tähtaegadel, suuruses ja korras ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. KOVi tegevuse aluseks on eelkõige riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohalikesse eelarvetesse, ja teiseks KOV volikogude kehtestatud kohalikud maksud (KOFs § 14 lg 1). Riigil on ainuõigus määrata ja jaotada riiklikke makse ning tal on õigus anda kohalikele omavalitsustele volitusi kehtestada kohalikke makse. Samuti võib riik kehtestada kohalike maksude reeglid, piirates kohalike omavalitsuste maksustamispädevust ja lubatud maksumäärasid (Spiros 2015: 758). PS § 157 lg 2 lubab omavalitsusüksusel kehtestada üksnes makse, mille seadusandja on maksuseaduses sätestanud, küll aga on tal õigus otsustada, kas vastav maks kehtestada või mitte (Madise jt 2017). PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega MKS-s. MKSi kohaselt peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Siinkohal võib asuda seisukohale, et kohaliku maksu kehtestamisel saame rääkida küll KOVi diskretsioonist kohalikku maksu kehtestada, kuid see peab toimuma seaduse alusel. Arvestades KOVi põhiseaduslikku positsiooni ühiskonnas kohaliku elu korraldamisel ja osalemisel, on KOVi vallavolikogul maksu kehtestamisel üldisemas plaanis vabadus hinnata elukorralduse hetkeseisu ja teha selle vastav otsus. Kaalutusvabadust võib nimetada KOVi diskretsiooniks, mis tähendab riigivõimu teostamisel vastavatele

juhtimisorganitele üle antud otsustamisõigust. Võib välja tuua näiteks seadusandluse diskretsiooni, määrusandluse diskretsiooni, kohtu diskretsiooni jne (Merusk 1997: 10). Analüüsid KOKSi sätteid volikogu pädevuse kohta, tekib küsimus, kas volikogu on selles seaduses ja sellega seonduvates seadustes määramata kohaliku elukorralduse küsimustes diskretsiooniõiguse teostamisel täiesti iseseisev ja vaba. Nii teadlaste hulgas kui ka tsiviliseeritud riikide õiguspraktikas on domineeriv seisukoht, et õigusriigi halduses ei ole absoluutselt vaba diskretsioon mõeldav, sest see oleks otseses vastuolus legaalsuse printsiibiga (Merusk 1997: 11). Näiteks KOV üheks iseseisvalt tulu teenimise võimaluseks on kohaliku maksu kehtestamine. Kohalik maks on oma olemuselt õigusnormide kogum, mis määrab maksu kehtestamise eesmärgi ning konditsionaalsed korraldused ja ettekirjutused elanike jaoks. KOV tegevus võib olulisel määral mõjutada ressurside jaotust ühiskonnas, mistõttu KOV iseotsustamise ehk diskretsiooniõigusega seoses teoreetilises majandusalases kirjanduses väljendatud seisukohta, et lõpliku vastutuse ressursijaotuse üle peaks säilitama siiski riigi keskvalitsus (Bailey 1999: 91). Õiguse rakendamise autonoomsete determinantidega on tegemist siis, kui kõrgema astme õigus ei määra üheselt kindlaks õiguse rakendamise relevantseid aspekte (Merusk 1997: 12). Tulenevalt õigusriigi, demokraatia ja põhiõiguste printsiipidest ei või seadusandja oma seadusandlikust pädevusest täielikult loobuda. Kuid seadusandja keskne ülesanne on KOVi jaoks sätestada olulised tegevuspõhimõtted ja õigused (nn olulisuse teooria), mis tähendab, et KOVi õigusloome ei ole väljaspool demokraatlikult legitimeeritud parlamendi seaduste piire (Olle 2004: 150).

Kohalike maksude kehtestamisel tuleb arvesse võtta erinevaid kriteeriume. Bailey (1999: 154-155) kohaselt on üldised maksu kehtestamise põhimõtted KOVi tasandil samad kui keskvalitsuse tasandil, isegi kui nende kohaldamine on mõnevõrra erinev, aga kohalikul tasandil kehtivad lisaks veel järgmised põhimõtted.

1. Võrdne kohtlemine. KOVis peaksid sarnases finantsolukorras maksumaksjad maksma samasuguseid maksusummasid ja maksud ei tohiks võtta väiksema sissetulekuga rühmade sissetulekust suuremat osa kui suure sissetulekuga rühmadelt.
2. Allokatiivne efektiivsus. Kohalikku maksukoormust peaksid kandma kohalikud elanikud, kes saavad valimistel oma eelistusi väljendada. Sellisel juhul on

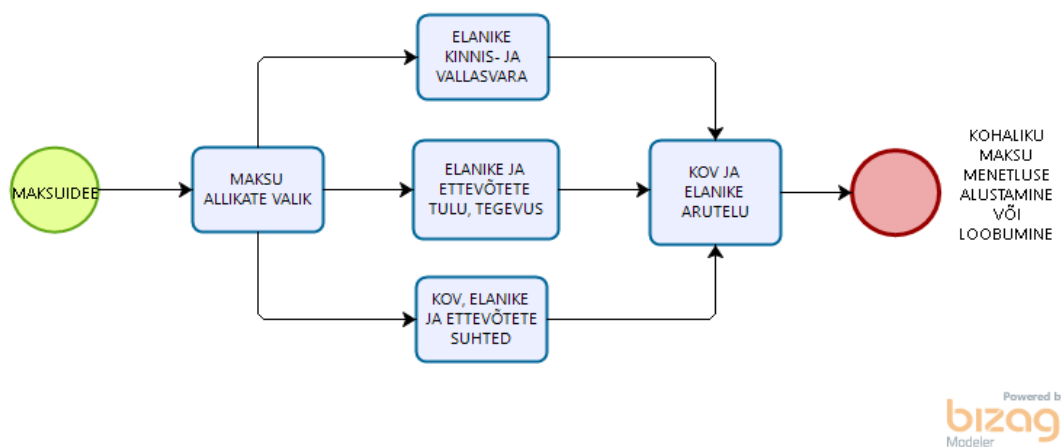
kohalike teenuste tarbimine seotud elanike maksevalmidusega. Kui näiteks kinnisvaramaks eeldab kohalikelt elanikelt maksu maksmist, siis turismimaksu maksavad KOVi mitteelanikest külastajad, mis tekitab maksukoormuse eksporti.

3. Nähtavus. Kohalike võimukandjate vastutus maksumaksjate ees sõltub sellest, kui teadlikud on maksumaksjad oma maksukoormuse suuruselt: elanikud peaksid täpselt teadma, kui palju nad maksudena maksavad. Maksumaksja seisukohast peaks maks olema kergesti mõistetav ja maksukoormus kergesti jälgitav.
4. Kohalik autonoomia. On oluline, et KOV ja sealsed valijad saaksid vabalt määrata tingimused, mille alusel kohalikud maksud on kehtestatud. Kohalike maksumäärade tsentraalne kontroll on võrdne ühtse teenusetaseme kehtestamisega KOVides.
5. Maksu tasuvus. KOV seisukohast ei tohiks kohalike maksude menetlus olla nii kulukas, et maksusüsteemi haldamisel kaotataks suurem osa saadud tulust.
6. Tulude piisavus. Kohalikul maksul peaks olema kergesti reguleeritav maksumäär ja/või paindik maksubaas, et vältida kulutuste suurenedes eelarvepuudujääki. Maks peaks võimaldama hankida piisavalt tulu, et KOV saaks pakkuda elanike soovitud mahus ja kvaliteediga teenuseid.
7. Tulude stabiilsus. Majanduslikud muutused võivad tekitada maksutulude lühiajalist ebastabiilsust. Selline ebastabiilsus tekitaks kohalike omavalitsuste teenuste kättesaadavuse katkestusi või eesmärgipärase kasutamise peatumise. Näiteks kui kohalik tulumaks sõltub elanike tööhõivest, mis on muutuva iseloomuga, siis maamaks on stabiilsem tuluallikas, mida ei mõjuta kohaliku majanduse tsüklilised muutused.
8. Immobiilne maksubaas. Suhteliselt kõrged lokaalse maksustamise määrad KOVis ei tohiks viia kohaliku maksubaasi ulatusliku vähenemiseni. Seega ei tohiks kohalike maksude baas olla väga mobiilne, et vältida selle lahkumist.

Analüüsid esitatud kriteeriume, on alus asuda seisukohale, et kohaliku maksu kehtestamisel tuleb järgida samu põhimõtteid riikliku maksu kehtestamisega, kuid KOVi poolt kohaliku maksu kehtestamine sõltub seaduses sätestatud võimalustest. Kohalikud omavalitsused, millel ei ole maksustamisõigust, on tegelikult keskvalitsuse asutused, mitte autonoomsed kohalikud omavalitsused. On põhjust nõustuda juba

eelnevalt välja toodud Bailey (1999: 152) seiskohaga, mille kohaselt kohaliku maksuna võib määratleda sellist maksu, mille puhul kohalik omavalitsus saab määrata oodatava tulu suuruse, määrates maksumäära ja/või maksubaasi, ning saab sellest tulenevad tulud oma majandustegevuse tarbeks.

KOVi poolt kohaliku elu korraldamisel tekkinud kohaliku maksu kehtestamise vajaduse elluviimiseks on oluline ka maksubaasi määramine. Kohaliku maksu maksjateks on peamiselt kohalikud elanikud ja maksu allikad nagu vara, tegevus või suhted on seotud elanikega, selle iseloomustamiseks on esitatud joonis 3.



Joonis 3. Maksumenetluse eelne protsess (autori koostatud)

Allikad on oma olemuselt erinevad nii liigilt kui ka sisult. Näiteks peamised erinevused kinnisvaramaksu puhul on seotud maksubaasi (maa, hooned, muu ärivara jne) ja baasi hindamisega (kapitali- või rendihinnangud), milline valitsemistasand (kesk-, piirkondlik või kohalik) määrab maksumäärad ja maksuvabastused eri liiki varade puhul (nt põllumajanduslik maa, riigihooned, heategevusorganisatsioonid jne) ning maksubaasi ümberhindamise sagedusega. KOVid annavad märkimisväärset sisendit infrastruktuuri (nt vee- ja kanalisatsioonisüsteemid või kohalikud teed), teede, koolide ja muude vajalike kogukondlike rajatiste pakkumisel renoveerimise või arendamiskisega, mis lisab arengukohti. Hoonete puhul on määravaks aluseks maja või korteri, ärihoone turuväärtuse. Maamaks erineb kinnisvaramaksust, kuna hinnatakse hoonete aluse või hooneteta maa turuväärtust, millel vara asub, mitte vara ennast. Vallasvara on tegelikkuses seotud eelkõige transpordivahenditega. Oleks mõistlik, kui KOVidele

kehtestataks mootorsõidukimaksu laiendus, mille kohaselt haaraks see mitte ainult riiklikus autoregistris, vaid ka lennu- ja laevaregistris olevaid sõidukeid, sh teatud suurusel alates ka droone. Seega kehtiks mootorsõidukimaks nii liiklus-, õhu- kui ka veesõidukite suhtes ning maksumäär oleks näiteks sõltuvalt sõiduki liigist kindel summa. Laekuvat raha aga saaks kasutada sadamate, lennuväljade, parkimisalade ja teede korrastamiseks, mis asuvad KOVi territooriumil või hoopis ajaliselt pikemas perspektiivis energiasäästlike sõidukite vastu vahetamiseks (Fridstrøm 2017: 187)

Füüsilisest isikust ettevõtjate või äriühingute maksustamisel oleks mõistlik rääkida näiteks müügitaksust. Ettevõtteid, mille äritegevus on kohalikule piirkonnale keskendunud, on suhteliselt immobiilsed ja seetõttu on nad sõltuvuses KOVi otsustest. Ettevõtjatel, kelle äritegevus ei ole seotud kohalike turgudega või kohaliku ressursiga (nt mets, põllumajandus jne), saavad kiiresti KOVist lahkuda. Kohaliku müügitaksu puhul on maksu kehtestamine aga põhjuseks ettevõtjatel oma toodete müügihinna tõsta ja seega kohalik müügitaks edasi anda oma klientidele, kuna müügitaksu allikaks on tootja või teenindaja müügi netokäibest (Spiro 2015: 760). Samas ei tohi jätta tähelepanuta, et müügitaksu maksaksid mitte ainult elanikud, vaid KOVi külastajad. See on olemuselt sarnane turismimaksuga, mille puhul maksukoormus langeb KOVi külastajale. Seega on kohalikud müügitaksud või siis turismimaksud pigem sobivamad KOVidele. Oluline on mitte niivõrd konkureerida riiklike maksudega, sest KOVi ülesannete täitmine ja rahalise ressursi saamine jääb ka edaspidi toimuma ikkagi seaduse aluse, eelduslikult suuremas mahus riiklike maksuvahendite arvelt.

KOVi, tema elanike ja ettevõtete suhetena on silmas peetud näiteks detailplaneeringuid või muid suhteid, mida saab mõõta kaudse kasu väärtuse järgi. Selliste suhetega seoses ja ka muudes küsimustes võiks olla KOVil võimalus ka ise maksu kehtestada. Empiirilise uuringu raames tehtud intervjuude käigus avaldati arvamust, et KOVil võiks olla pädevus määratleda ka ise koostöös kogukonnaga makse, mille nimetus ei ole seadusega kindlaks määratud. Maks oleks üldjuhul kindlaks määratud rahasumma mingi kokkulepitud eesmärgi saavutamiseks. See võib olla näiteks kohalik lepitusmaks, kuna seadus lubab vallavalitsusel olla lepitajaks kohalike elanike vaidlusküsimustes. Seda võimaldab lepitusseaduse (LePS) § 2 p 4, mille kohaselt võib KOVi lepitusorgan olla lepitajaks. Samas lepitusmenetluse läbiviimise ja sellega seotud kulude eest maksavad

lepitusosalised lepitajale kokkulepitud tasu (LePS § 9 lg 1), mis KOV jaoks võiks olla selleks maksuks, mida KOV võib ise määrata. Teoreetiliselt soodustab vabalt määratav maks majanduslikku kaalutlemist, sest näiteks lepitusmaks on võrreldav riigilõivuga ja tuleb tasuda teatud isiklikku laadi erimeelsuste lahendamise eest kas suhetes teiste elanike, ettevõtete või KOViga.

Kokkuvõtvalt on kohalikud maksud osa kohaliku omavalitsuse tuludest, mis laekuvad kohalikele omavalitsustele täies mahus ja määratud või määramata aja jooksul. Kohalikud maksud on seotud kohaliku majandusbaasiga, st KOVi kohaliku maksu alused põhinevad peamiselt kolmel vaalal: varal, sissetulekutel ja suhetel, mis on omavahel seotud KOVi elanike ja piirkonnas tegutsevate ettevõtete kaudu. Kohalikul omavalitsusel peab kohaliku maksu üle otsustamisel olema vähemalt mõningane kaalutusõigus. KOVi tulu suurendamist kohalike maksude kehtestamisega peetakse majanduspoliitiliselt paremaks võrreldes riigipoolse doteerimisega, sest kohalikud maksud arendavad KOVide initsiatiivi (Reiljan 2002: 77). Nagu juba sõidukimaksu näite puhul viidatud võib ka kohalike maksude eesmärk olla mõjutava maksuvahendina, mille eesmärk on vähendada keskkonnakahju energiatarbimise vähendamise teel (Borozan 2019: 14). Kohaliku tasandi maksudest rääkimisel tuleb arvestada riigi tasandi maksupoliitikaga. Eestis on maksupoliitikas valitud suund, mille kohaselt soovitakse tulude maksustamiselt liikuda tarbimise, loodusvarade ja keskkonna saastamise maksustamise poole. Seega kohalike maksude kehtestamisel tuleb samuti mõelda paindlikumalt, liikudes tarbimise või loodusvarade kasutamise maksustamise poole, seda koostöös elanikega.

1.3. Kohaliku elanikkonna kaasamine

Elanikkonna kaasamise KOVi tegevuspoliitika väljatöötamise ja otsustusprotsessidesse võib jagada oma põhiolemuselt kaheks, millest esimene on kaasamine arengukava koostamise ehk kogukonnapõhine areng (inglise keeles *community-driven development*, CDD) ja teine kaasav eelarve (inglise keeles *participatory budgeting*, PB). Need kaasatuse vormid on erineva olemusega, kuid võimaldavad elanikke kaasata KOVi arengu planeerimise ja eelarvestamise ametlikesse protsessidesse avaliku halduse

valdkondades, mida tavapäraselt teevad eksperdid ja vallaametnikud (Saguin 2018: 221).

Kogukonnapõhist arengut peetakse sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamise vahendiks: lootuses saavutada sotsiaalmajanduslikku arengut kaasatakse sotsiaalselt tõrjutud rühmad kollektiivse planeerimise ja eelarvestamise menetlusse. Kõigile kogukonna liikmetele võrdse juurdepääsu tagamine aruteludele ja läbirääkimistele aitab paremini rahvusvahelise või riikliku abi arvelt rahuldada kogukonna sotsiaalselt tõrjutumate arenguvajadusi (Saguin 2018: 223). Kogukonnapõhisesse arengusse kaasatust saab kasutada nii KOVi enda kui ka riiklike vahendite kasutamise programmides ja projektides.

Elanike kaasamine kaasava eelarve vormis on samuti seotud avaliku raha kasutamisega, kuid elanikke kaasatakse KOVi raha kasutamisse ja kulude kokkuhoiu aruteludesse. Kaasava eelarve puhul võib tuua välja viis kriteeriumi, mis eristavad seda muudest kaasamisviisidest nagu kaasamine arengukava koostamisse või rahvahääletus (Sintomer 2013: 10):

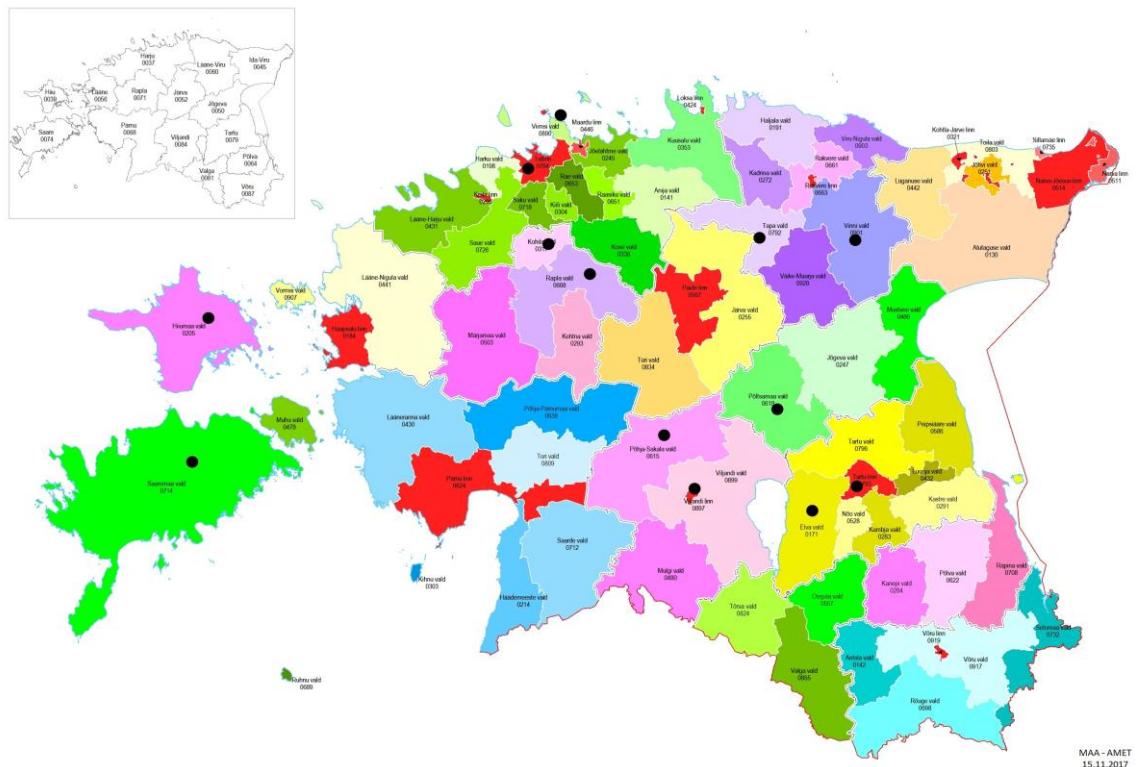
- otsustamise fookuses on kindel osa eelarve jaotamisest;
- eelarvet rakendatakse KOVi tasandil;
- kaasava eelarve protsessi korratakse mitmel aastal, see ei ole üheaastane projekt;
- protsessi käigus toimuvad avalikud arutelud;
- KOVil on kohustus aru anda teostamisest.

Elanikkonna kaasamise kahe vormi analüüsimisel võib asuda seisukohale, et mõlemad viisid järgivad sama institutsionaalset loogikat: kodanike mõjuvõimu suurendamine ressursside jaotamise arutelu protsessis (He 2011). Kuna nii kogukonna põhise arengu kui ka kaasava eelarve kaasamisprotsessi olemuslikud tunnused tulenevad sotsiaalpoliitilisest kontekstist, mis on seotud kogukonna osalemise suurendamisega peale eelarveprotsessi ja planeerimise ka muudes valdkondades. Elanike suurema kaasamise suunda võib vaadelda kui uuema poliitilise institutsiooni tekkimist: võimalus on osaleda ka nendel elanikel kohaliku elu küsimuste lahendamisel, keda ei valitud KOVi volikokku. Eespool kirjeldatud arengukava koostamise ja kaasava eelarve vormid on sisult erinevad, kuid osalusprotsess toimub ühiselt ühel või mitmel koosolekul kohalike

probleemide arutamiseks ning teabe edastamiseks nii elanike ühenduste ja KOVi kui ka elanike ühenduste ja elanike vahel. Kaasamise kahe vormi võrdlemisel ei tulene ühisus mitte konkreetsetest kaasatavatest elanikerühmadest või kogukonnast ega püstitatud eesmärkidest, vaid mõlemad kaasamise vormid püüavad leida KOVi elu korraldamisel elanike osalemiseks sobivat vahendit. Kuigi kaasava eelarve teostusvariante võib olla erinevaid, kasutab enamik neist eelkõige fikseeritud summasid, näiteks kulud või sissetulekud. (Jaramillo 2015: 282).

Kaasava eelarve korral oleks mõistlik kohe arutada elanikega ka eelarve paindlikkust, et kohandada eelarvet ebakindlates majanduslikes oludes, arvestades näites KOVi jaoks olulisi muutusi mõjurites, nagu on näidatud joonisel 1 (vt joonis nr 1 lk 14). Seega tuleks kaasamisel arvestada ka võimasega, et mõjurite muutumise tõttu võib tekkida vajadus otsuseid hiljem muuta ja arvestada elanikkonnaga otsuste tegemisel (läbirääkimised, hääletamine, arutelud) sellega kohe, et vältida hiljem volikogus korduvaid maksu kehtestamise hääletamisi majandusolude muutumise korral. Kohaliku maksu kehtestamisel ebakindluse tunnustamine edendaks ausust ja läbipaistvust, sest KOVi asjaajamine võib hästi minna, kuid võib ka valesti minna (Gomes 2016: 357).

Kaasava eelarve kasutus Eestis ei ole võõras ja seda oli vähemalt 2017. aastaks rakendatud Tartu linnas, Viljandi linnas, Tapa vallas ja Rapla vallas (Rahandusministeerium 2018: 22). Ülevaate valdadest, kus on kasutusel kaasav eelarve 2019. aasta seisuga, annab joonis 4.



Joonis 4. Vallad, kus on 2019. aastal kasutusel kaasav eelarve. Must ring tähistab kaasavat eelarvet rakendanud valda (Maa-amet 2019, andmed valdade kodulehtedelt)

2019. aastaks on kaasavat eelarvet kasutatavate valdade arv suurenenud ja kaasav eelarve on kasutusel veel Tallinnas, Saaremaa, Elva, Hiiumaa, Vinni, Viimsi, Kohila ja Põltsamaa vallas. Põhja-Sakala vallas. Seega võib öelda, et Eestis KOVID võtavad aina rohkem kasutusele kaasava eelarve, mis on heaks eelduseks kaasata elanikke ka kohalike maksude kehtestamise protsessi. .

Lisaks eespool nimetatud kaasava eelarve paindlikkusele ei tohiks elanikkonna kaasamisel unustada tehnoloogia pakutavaid võimalusi. Tehnoloogia võimaluste kasutamine annab vahendi elanikkonda kaasata ilma suuremate aja- ja rahalise ressursi kadudeta. Elanikkonna kaasamine interneti vahendusel võimaldab kiiremat seisukohtade väljaselgitamist, mida võib nimetada elanikkonna kaasamise digitaalseks ümberkujundamiseks. Terminil „digitaalne ümberkujundamine” on kahtlemata palju nüansse ja see on seotud erinevate tehnoloogiliste uuenduste juhtimisega nii ettevõtluses kui ka avalikes ehk ühiskondlikes valdkondades.(Gray 2017). Elanike digitaalse kaasamise toodete kujundamine ja elanikkonna tehnoloogia kasutamise harjumus toob kaasa KOVI enda asjaajamise tehnoloogiasse investeerimise vajaduse. Nimelt enne

kaasamise digitaalset ümberkujundamist peaks elanikud olema valmis tehnoloogia lahendusi kasutama, kuid võimalusi saab luua enne ja hiljem õpetada kasutama. KOV peaks tehnoloogia kasutamisel tagama kaasamiseks kindla veebipõhise süsteemi ja selle jätkusuutlikkuse edaspidisel kasutamisel. (Sivarajah 2019). Alates 01.01.2018 Eestis moodustunud suuremad vallad on võimelised tegevust korraldama innovaatilisemalt, võimaldades elanikkonna paremat omavahelist suhtlemist, teiste KOVidega konkurentsi edendamist ja majanduslikku arengut. Suuremate valdade teke paneb suurema vastutuse KOVide vallavanematele, kes kohaliku elu liidritena osalevad nii kohalikus kui ka riigi poliitikas, tuginedes KOVi territooriumil asuval kogukonnale (Stren 2019: 172). Nagu eelmises alapunktis analüüsitud, on ühest küljest elanike arv oluline mõjur KOVi tegevuskeskkonnas ja teisest küljest on oluline KOVi juhtorganite ja ametnike tegevus, et kaasata elanikud tegevuspoliitika väljatöötamise ja otsustusprotsessidesse – eestvedajateks on just vallajuhid.

Euroopa kohalike omavalitsuste harta (EKOH, inglise keeles *European Charter of Local Government*) rõhutab kogukonna tähtsust kohaliku elu korraldamisel. Nimelt sätestab harta põhimõtte, mille kohaselt muudatusi kohalike omavalitsuse võimupiirides ei tehta piirkonna elanikkonnaga (kogukonnaga) läbi arutamata, seda isegi rahvahääletuse teel kui seadusandluses on selline võimalus ette nähtud (EKOH art 5). Nagu sissejuhatuses märgitud, on isegi õiguskantsler avaldanud arvamust, et kaaluda tuleks põhiseaduse muudatust, mille kohaselt tugevneks kohaliku kogukonna õigus kujundada oma avalikku ruumi ja otsustada kogukonna asju (Madise 2019: 10).

KOVi poolt elanikkonna kaasamisel KOVi ülesannete täitmisesse näiteks kohaliku maksu osakaalu suurendamise kavandamisel, st kohaliku maksu kehtestamisel, on oluline tegevuspõhine eelarve (äriplaan koos arvutustega). See on samas heaks vahendiks, kuidas KOVis kogukondi või ettevõteteid paremini kaasata KOVi vabatahtlike ülesannete lahendamisse. Tegevuspõhine eelarve on elanikkonna kaasamise abivahendiks järgmistel põhjustel (Koskaru-Nelk, Lipp 2018: 6).

1. Kui riiklikul tasemel keskendutakse eelarve kulude seostamisele strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega, siis kohaliku maksu kehtestamisel selgitatakse seost KOVi arengukava ja detailsema ülesande lahendamise, st ühe väiksema ülesande lahendamine läheb maksma teatava summa. Kohaliku maksu

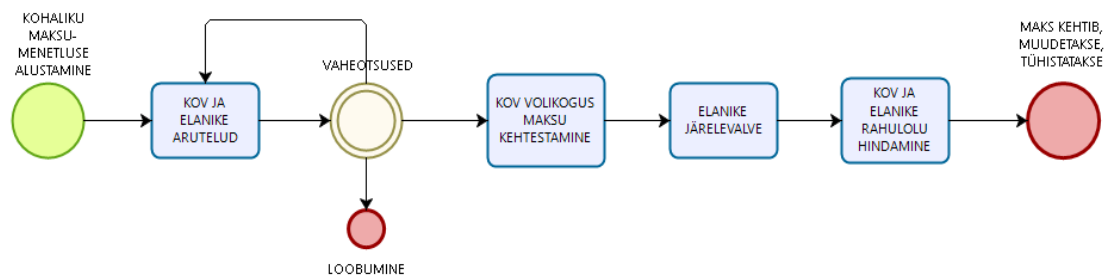
kehtestamise tegevuspõhine eelarve struktureeriks kulud tegevuste järgi, mis võimaldaks kogukonnal hinnata, millistel eesmärkidel ja kui palju KOV kehtestatavat kohalikku maksu kulutab.

2. Kohaliku maksu lõppeesmärgi püstitamisel tegevuspõhise eelarve kaudu näidatakse, kui palju KOV panustab muudest vahenditest ja kui palju kohalikust maksust püstitatud eesmärgi saavutamisse.
3. Tõesem informatsioon teenuste maksumuse kohta võimaldab suurendada efektiivsust ja teha paremaid juhtimisotsuseid. Tegevuspõhine kulude juhtimine võimaldab senisest märksa täpsemini hinnata eri teenuste ja programmide maksumust. Teoreetiliselt võimaldab maksu kehtestamine tegevuspõhise eelarve kaudu ka paremini aru saada, kuidas erinevate kulukomponentide hinnamuutused mõjutavad teenuse lõppmaksumust.
4. Informatsioon teenuste ja programmide tegeliku maksumuse kohta võimaldab teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid, sealhulgas:
 - identifitseerida ebavajalikke või väheefektiivseid kulutusi ja neid elimineerida;
 - leida, milliste teenuste hind kujuneb maksumaksjale ebamõistlikult kalliks, mistõttu nende osutamine tuleks kas lõpetada või leida nende osutamiseks säästlikum alternatiiv;
 - otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada (näiteks kas teatud teenuseid oleks mõttekam osutada oma töötajatega või sisse osta);
 - hinnastada elanikele müüdavaid avalikke teenuseid, lähtudes nende tegelikust maksumusest;
 - siduda riigitöötajate tulemustasud efektiivsuse suurendamisel teenuste pakkumisel ja programmide elluviimisel.

Lisaks sellele, et kaasamine suhtlemise kaudu lähendab KOVi elanikega, näevad maksumaksjad selget seost KOVi kulude muutuste ja vastavate ülesannete täitmise tulemuste vahel (Bailey 1999: 164). Kohalikke makse peetakse soovitatavateks, sest teoreetiliselt võimaldab see KOVidel kujundada oma kulutusi vastavalt kohalike elanike valmisolekule maksta makse lisaks riiklikele maksudele. Teoreetiliselt kujunebki ressursside efektiivne jaotamine sel teel, et inimesed ise otsustavad, milliseid

munitsipaalteenuseid nad soovivad ja kui palju nad on nõus nende eest maksma. See on tarbija suveräänsuse printsiibi väljendus avalikus sektoris (Reiljan 2002: 77). Kohalike maksude tasumisel peaks elanik esiteks saada tarbida piirkonnas vajalikke avalikke teenuseid ja teiseks otsustama maksu eesmärgi ja pakutavate teenuste taseme üle (Feld 2015).

Eelnevate seisukohtade analüüsi tulemusena võib järeldada, et kohalike elanike kaasamine kohalike maksude menetlusse on kaasava eelarve edasiarendus, mille tulemusena elanikud võtavad osa otsustusprotsessist, osaletakse ise maksumaksjana ja maksutulude eesmärgipärase kasutamise järelevalve teostajana. Elanike kaasamist maksumenetlusse iseloomustab joonis 5.



Powered by
bizagi
Modeler

Joonis 5. Elanike kaasamise protsess kohaliku maksu menetluses (autori koostatud)

Kohaliku maksu menetluse alustajaks võivad olla elanike ühendus või siis kogukond, valla- või linna valitsus, samuti volikogu. Kogukonna esindajad kaasatakse vastavalt vallavalitsuse või -volikogu komisjoni töösse. Pärast võimaliku kohaliku maksu kehtestamist on kogukonna esindajad kaasatud eesmärgipärase maksukasutuse järelevalve teostamisse koos revisjonikomisjoni või näiteks sisekontrolliga. Kui seda võrrelda elanike tavapärase kaasamisega, siis ka kaasava eelarve on kohalike elanike osalemine avalike vahendite kasutamise planeerimisel ja kasutamisel (Kaasava eelarve juhend 2018: 5). KOFS § 21 lg 1 p 2 ja lg 2 kohaselt võib volikogu volitada vallavalitsust kehtestama määrusega üksnes eelarve või lisaelarve eelnõu koostamise korra ja tingimused. Seega on oluline volikogu või vallavalitsuse poolt välja töötada ka kohaliku maksu kehtestamisel kogukonna kaasamise kord ja tingimused, mis on

sarnased kaasava eelarvega. Nagu juba eespool märgitud, ei pea kaasamine olema alati füüsiline, vaid võib olla ka digitaliseeritud, mis hoiab kokku kaasamismenetluse aega ja kulusid. Elanikkonna kaasatust kohaliku maksu maksumenetlusesse algataja, osavõtja ja järelevalve teostajana võib pidada maksustamise uueks, 9. põhimõtteks, mida käsitleti alapunktis 1.2. Eespool esitatud seisukohtade alusel võib järeldada, et elanike kaasamine kohaliku maksu kehtestamisse on kaasava eelarve edasiarendus, kus elanikud ei osale ainult otsustamise juures, vaid ka maksumaksjana KOVi jaoks oluliste küsimuste lahendamisel. Tähelepanu ei tuleks pöörata mitte ainult kaasamise teadmiste ülekandmisele KOVi ja elanike suhetes, vaid luua ka usaldusväärsed suhted kohalike ettevõtjate ja elanikkonna vahel. KOVis kujunevat aktiivset elanikkonna ühendust või kogukonda võiks määratleda kohaliku omavalitsuse piirkonna partnerina (Tuulentie 2019: 106). Nagu juba sissejuhatuses märgitud Eetis kehtiva (KOKS) §-d 32 ja 33 annavad küll õiguse elanikele teha ettepanek kohaliku elu küsimtses valla-või linnavalitsusele ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks, muutiseks või tühistamiseks, kuid mitte kohalike maksude osas. Kehtiva kohalike maksude seaduse (KoMS) kohaselt on linna-või vallavalitsusel ja volikogul õigus anda määruse maksude kehtstamiseks (KoMS § 2 lg 1). Kohaliku maksu kehtestamises osalemise sätestamine juhendi asemel seaduse tasemel loob paremad alused tänapäevaseks suhtlusvormiks KOVi ja elanike vahel.

1.4. Kohalike maksude kehtestamise praktika valitud Euroopa Liidu riikides

Riiklikud ja kohalikud maksud hõlmavad neid makse, mis on kogutud seaduse alusel riigi ja kohalike avalike teenuste rahastamiseks, andes diskretsiooniõiguse maksude määra ja aluste määramisel vastavalt riigi või KOVi tasandile. EKOH art 9 p-de 1, 3 ja 4 kohaselt on loodud Euroopa Liidus KOVidele ühtsed riikliku majanduspoliitika alused, mille kohaselt:

- peavad KOVid olema piisavalt rahastatud ja tagatud nende vabadus rahalise ressursi kasutamiseks;
- vähemalt osa KOVide rahalistest vahenditest tuleks kohalikest maksudest, mille suuruse võivad KOVid ise kehtestada;

- KOVide finantssüsteemid peavad olema piisavalt paindlikud, arvestamaks KOVide tegelike ülesannete muutuste ja muutuste rahastamisega.

Kohalikke makse peetakse soovitatavateks, sest teoreetiliselt võimaldab see KOVidel kujundada oma kulutusi vastavalt kohalike elanike valmisolekule maksta makse lisaks riiklikele maksudele. Vaatamata EKOH ühtsele käsitlusele kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide kohta, kehtestatakse riigiti KOVide poolt analoogseid kohalikke makse oma erisustega. Sõltuvalt riigi territoriaalsest haldussüsteemist ja -struktuurist, poliitilisest kultuurist ning kohaliku kogukonna suhete dünaamikast erinevad KOVidele antud pädevus ja KOVi majandustegevuse võimalikud alused. KOVi poolt tulu teenimine avalikus sektoris ei ole lihtne üheski riigis. Põhja- ja Lääne-Euroopa heaoluühiskondade KOVides on enamiku inimeste peamised sotsiaalsed vajadused (elustandard, haridus, tervishoid ja eluase) rahuldatud, kuid esile on kerkinud uued probleemid, mis tulenevad nende ühiskondade keerukusest, dünaamilisest ja mitmekesisest olemusest (keskkonna saastatus, massilise ja pikaajalise tööpuuduse teke). Need esitavad uued ja kvalitatiivselt teistsugused nõudmised nii maksude kehtestamisele kui ka avalikule valitsemisele. (Eliassen 2002: 15). Käesolevas töös on uuritud Eesti Euroopa Liidu lähinaabrite nagu Soome, Läti, Leedu, Poola ja Ungari KOVide võimalusi valida kohaliku maksu liiki ja võimalusi maksu kehtestamiseks.

Soome kohaliku omavalitsuse seaduse § 111 (inglise keeles *Local Government Act*) kohaselt kehtestavad KOVde volikogud kohaliku omavalitsuse tulumaksu määra, kinnisvaramaksu määrad ja muude maksude alused. Näiteks on Soomes on kaks kohalikku kinnisvaraga seotud maksu: üldine maamaks ja elamumaks. Üldist maamaksu kohaldatakse nii elamute kui ka kaubandushoonete aluse maa suhtes, kusjuures maa maksustatav väärtus põhineb sarnase arendamata ala hinnangulisel turuväärtusel. Elamumaks on üldisest maamaksust odavam ja maksustatavate elamute väärtus põhineb hinnangulistel ehituskuludel, millest on maha arvatud amortisatsioon; samamoodi rakendatakse seda ärihoonete suhtes (Lyytikäinen 2012: 586). Soomes on kohaliku maksu kehtestamine eesmärgiks peamiselt ettevõtluse arendamine ja tööhõive suurendamine ja lisaks on oluline tegeleda tööstusalade arendamise ja koostöövõrgustike loomisega Soomes. See tähendab, et KOVis maksude kehtestamine teenib avalike teenuste kvaliteedi parendamist koostöös erasektoriga, eesmärgiks on

suurendada KOVi kompetentsi tehnoloogia valdkonnas. Majandusarengu toetuseks rakendatakse tegevusi koostöös ettevõtluskeskuste, äriettevõtete, inkubaatorite ning ettevõtete esindusorganisatsioonidega. Paljud kohalikud omavalitsused on kaasatud ärimentorluse projektidesse, mille siht on kohaliku äritegevuse tugevdamine. (Siseministeerium 2014: 30).

Lätis on samamoodi nagu Soomes KOVi ülesanne tegeleda ettevõtluse arendamise, tööhõive suurendamise ja turismi edendamisega (Siseministeerium 2014: 26). Läti maksude ja kohustuste seaduse (inglise keeles *the Taxes and Duties Act*) § 12 lg 1 p-de 1–10 kohaselt on KOV volikogul õigus kehtestada oma halduspiirkonnas kohalikke makse nagu dokumendi kättesaamise või koopia väljastamise tasu, lõbustumaks (vabaajajärituste korraldamise eest avalikes kohtades), turismimaks (puhkusereisi ja majutuse pealt), avalikes kohtades kauplemise maks, loomapidamismaks, sissesõidumaks (teatud piirkonda sõidukiga sisenemise eest), reklaamimaks (reklaamide, plakatite ja kuulutuste paigutamise eest avalikesse kohtadesse), paadimaks (paatide, mootorpaatide ja jahtide hoidmise eest), kohaliku omavalitsuse sümbolika kasutamise maks, ehitusmaks (ehitusloa andmise või ehitusplaani vastuvõtmise eest), kohaliku omavalitsuse infrastruktuurimaks (hooldamise ja arendamise eest). Läti maksude ja kohustuste seaduse § 12 lg 3 kohaselt võivad KOVide volikogud kehtestada makse ka nende ülesannete täitmiseks, mis ole seadusega KOVile ette nähtud. Sellisel juhul tuleb järgida maksude ja kohustuste seaduse nõudeid. Seega Läti maksude ja kohustuste seadus annab võimaluse kehtestada makse ülesannete täitmiseks, mis ei ole seaduses kirjas, kuid lahendamist vajavad, kuid tingimusel, et järgitakse maksu kehtestamise nõudeid.

Leedus on kasutusel maksud nagu elanike tulumaks, keskkonnareostuse maks, riigi loodusvarade maksud, loterii- ja hasartmängumaks, jahipidamise maks, ainuõigusi sisaldava saadud tulu maks, kinnisvaramaks, turismimaks, pärimismaks, maamaks, riigi maa müügi ja rendi maksud, kui see on mittepõllumajanduslik maa, riigimaa rentimise tasu ja veevarude maks. Kohalikul omavalitsusel on vabadus kehtestada maksumäär kohaliku äritegevuse ja kinnisvara puhul, muude maksude puhul võib KOV kas maksumäära vähendada või selle tasumisest vabastada, kuid sellisel juhul kahanevad vähenduste arvelt KOVi eelarvelised vahendid. Leedus KOV ei kehtesta füüsilise isiku

tulumaksu, samuti keskkonna ja riigi loodusvaradega seotud makse.(Davulius 2009: 25). Samas näiteks alates 01.07.2018 kehtib Vilniuses linnamaks määraga 1 eurot ööpäev, mida kohaldatakse kõigile külalistele, kellele osutatakse majutusteenuseid ning kes kasutavad Vilniuse linna avalikku turismi- ja puhkekeskkonda. Maksu eesmärk on suurendada Vilniuse konkurentsivõimet, arendada turismi valdkonnas rahvusvahelist turundust, meelitada suuremaid turistide vooge Vilniuse linna ja suurendada eksporditeenuste mahtu (Vilnius City tax 2018).

Poolas on võimalik KOVi tasandil kehtestada sellised kohalikud maksud nagu kinnisvara-, põllumajandus-, sõiduki -, metsa-, kodulooma-, pärandi- ja annetuste maks ja väikeettevõtete maks, turismimaks. Poolas on mõned kohalikud tasud, millel on maksu iseloom, mis kantakse KOVi eelarvesse, kuid mida kohaliku maksuna ei arvestata. Hea näide on kaevandamistasu, millest 60% läheb Poola riigile ja 40% riiklikule fondile KOVi keskkonna ja veemajanduse korrastamiseks. Poolas otsustab kohalike maksude maksimaalsed määrad valitsus kesketes õigusaktides ja KOVid võivad oma aktidega kehtestada ülemmääraga võrdsed või madalamad määrad.(Swianiewicz 2003: 8). Üheks KOVi poolt kehtestatavaks maksuks on Poolas turismimaks, mis Poolas on sageli seotud ka säästva arenguga. Maksu kehtestamisel kaasavad KOVid Poolas kohalikud elanikud maksumenetlusesse. Turismiarenduse valdkonnas on sidusrühmade mitmekesisus märkimisväärne ning need tegutsevad oma huvide kaitsmiseks ja sageli vastandlike eesmärkide saavutamiseks, mistõttu on KOVil oluline kasutada otsuste tegemisel innovatiivset ja kaasavat lähenemisviisi, et vältida konfliktide tekkimist .(Kapera 2018: 587).

Ungaris sätestatakse alates 1990. aastatest riiklikul tasemel kohalike maksude seaduses kohalike maksude liigid, mida kohalikud omavalitsused võivad kehtestada. Maksumäärad kehtestatakse riiklikul tasemel ning sarnaselt Leeduga saab Ungaris KOV valida maksule menetluses riikliku määra või siis väiksema riiklikust maksumääras. KOVidel on õigus kehtestada järgmised maksud: kinnisvara-, kommunaal-, turismi- ja ärimaks. Näiteks kinnisvaramaksu võib kehtestada elamutele, mitteeluhoonetele ja kruntidele vastavalt väärtusele. Kommunaalmaksu maksavad need, kes on oma eluruumid rendile või üürile andnud. Turismimaks on Ungari üks tavapärasemaid kohalikke makse, mida tasub käibe alusel majutusettevõtte. (Spiro

2015: 759) Alates 2019. aastast on Ungaris KOVidel lubatud teha soodustusi kohalikele maksumaksjatele, kes investeerivad kohaliku omavalitsuse territooriumile. Hüvitise või soodustuse aluseks on investeeringu summa, mida saab üle kanda järgmistesse maksuaastatesse. (Process solution 2019)

Kui võrrelda eespool esitatud andmeid, siis on võimalik asuda seisukohale, et maksumäärade kehtestamisel on vabadust KOVil rohkem Soomes. Lätis, Leedus, Poolas ja Ungaris kehtestab maksumäärad riik ja KOVile jääb võimalus kas võtta aluseks riiklik määr või siis maksumäära vähendada. Maksumäära vähendamine aga tähendab ka eelarvevahendite vähendamist, nagu on näiteks Leedus. Erinevalt Eestist võivad näiteks Läti, Leedu, Ungari ja Poola KOVid kehtestada müügitaksu ja turismimaksu, mis on neil tavapärane. Eestis ei ole turismimaksu olnudki, kuid kehtis müügitaks kuni 2012. aastani (KoMS § 8). Samas Leedu linna Vilniuse näitel on abiks ka üheeurone turistimaks, mille saab suunata turismi arendamisse linnas. Poolas on aga turismi arendamise prioriteet loodushoid ja maksumenetlusse kaasatakse ka kohalikud elanikud. Lätis on aga võimalik KOVil ka ise seaduses nimetatud maksu kehtestada, kuid maksumenetlus peab toimuma Läti kohalike maksude kehtestamise seaduse kohaselt. Kui Soomes, Lätis ja Leedus on võimalik KOVil omalt poolt maksumäärasid vähendada, siis Ungaris on huvitav võimalus ettevõtluse edendamiseks KOVi territooriumil. Nagu märgitud eespool, on võimalik KOVi territooriumile tehtud investeeringu väärtuses anda maksusoodustusi kindla ajavahemiku jooksul.

Eesti ei ole veel heaoluühiskond ja inimeste peamiste sotsiaalsete vajaduste rahuldamise kõrval on küsimus, kas, kuidas ja mis suuruses kehtestada kohalikke makse. Samas peavad KOVid maksude kehtestamisel silmas pidama elanike peamiste sotsiaalsete vajaduste rahuldamist ja määravaks tuleb pidada KOVi elanike arvamust maksu kehtestamise kohta (EKO art 9). Kohalikke makse kasutatakse siiski KOVide ülesannete rahastamiseks ning kehtestatakse seadusega reeglid, mil määral võivad kohalikud omavalitsused diskretsiooniõiguse alusel erinevad maksumäärad kehtestada. Esitatud seisukohad lubavad arvata, et kohalike maksudega rahastatavate avalike teenuste puhul on maksupiirkonnaks KOVi territoorium. Levinumad kohalikud maksud, mis on kehtestatud Eesti naaberriikides, on elamu- ja kinnisvaramaks, müügitaks ja turismimaks, mida oleks mõistlik kehtestada kohalikult tasandil ka Eestis

2. EESTI KOHLIKE OMAVALITSUSTE MAKSUSTAMISÕIGUSE LAIENDAMISE VÕIMALUSED

2.1. Kohalike maksude kasutamine Eestis, uurimismetoodika ja valim

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade magistritöö empiirilise osa koostamiseks kasutatud uurimismeetodist ning -protsessist. Empiirilise osa koostamisele eelnes uurimisplaani koostamine ja koos läbiviimise tähtaegadega annab sellest ülevaate tabel 1.

Tabel 1. Magistritöö uurimisplaan (autori koostatud)

Jrk	TEGEVUS	LÄBIVIIMISE AEG
1	Teooria läbitöötamine, töö projekti alustamine	12.2018–02.2019
2	Intervjuu küsimuste ettevalmistamine	20.02–28.02.2019
3	Valimi koostamine	05.–09.03.2019
4	Intervjuude läbiviimine	15.03–16.04.2019
5	Intervjuude transkriptsioonide koostamine	28.03–16.04.2019
6	Intervjuude tulemuste analüüs ja süntees teooriaga	10.–20.04.2019
7	Soovituste koostamine	20.–25.04.2019

Käesoleva magistritöö teooria osas käsitleti KOVi majandustegevuse ja finantseerimise aluseid, analüüsiti KOVide tegevuskeskkonda, elanikkonna kaasatust, kohalike maksude tingimusi, aluseid ja sobivust kohaliku elu korraldamisel ning teiste riikide praktikat KOV maksude kehtestamisel Euroopa Liidu liikmesriikides. Samas ainult teooria baasil käsitlemine ei anna õiget arusaama magistritöö eesmärgi saavutamise võimalustest.

Sisendinfo saamiseks valis uurimuse koostaja kvalitatiivse meetodi poolstruktureeritud intervjuudega, et saada võimalikult asjakohased vastused praktikutelt, mitte piirneda ainult autori poolt teooriast leitud. Poolstruktureeritud intervjuus olid küsimused

kõigile ühesugused.. Küsimustele vastuseid ette antud ei olnud, kuid vajadusel sai intervjueeritav esitada vastuse formuleerimiseks täpsustavaid küsimusi. Intervjuude ettevalmistamise esimese sammuna töötati läbi KOV ülesannete täitmise ja kohalike maksude teooria.

Nagu uurimistöö punktis 1.1 analüüsitud, moodustavad KOVi sisemise keskkonna volikogu liikmed ja vallavalitsuse ametnikud, kelle ülesandeks on KOVi ülesannete elluviimine. Seega oli empiirilise osa meetodi ja valimi esimeseks tingimuseks, et informatsiooni tuleb koguda KOVide juhtivatelt ametnikelt, nagu vallavanem, finantsjuht, volikogu esimees või vallasekretär, samuti Rahandusministeeriumi esinduse esindajalt ning selgitada välja kas KoMS parandusettepaneku tegemiseks on olemas vajadus või rahuldab ka praegune seadus KOVide vajadusi.

Nagu juba alapunktis 1.2 välja toodud, on maksude kehtestamisel kaheksa põhimõtet – 1) võrdne kohtlemine; 2) allokatiivne efektiivsus; 3) nähtavus; 4) kohalik autonoomia; 5) maksu tasuvus; 6) tulu piisavus; 7) tulu stabiilsus; 8) immobiilne maksubaas – ning ka alapunktis 1.3 toodud 9. põhimõte, milleks on elanikonna kaasatus. Põhimõtteid silmas pidades koostas töö autor kokku seitsme põhipunktiga intervjuu küsimustiku. Intervjuud toimusid enamikus silmast silma ja üks oli kirjalik. Siinkohal on oluline silmas pidada, et kohalikke omavalitsusi koheldakse seaduse kohaselt ühetaoliselt, kuid ometi on KOVid oma asukoha ja tegevusvõimaluste poolest siiski erinevad. Kõik korraldavad kohalikku elu samade seaduste, valitsuse määruste ja kohalike aktide alusel, kuid elukorralduse võimalused on KOVide puhul muutuvad. Intervjuu üheksast põhimõttest, seitsmest põhipunktist ja küsimustest annab ülevaate magistr töö lisa 1 (vt lisa 1, lk 65).

Järgmise sammuna määratles uurimuse koostaja valimi. Nagu juba eelnevalt märgitud, muudab valimi koostamise kergemaks asjaolu, et kõigi KOVide tegevusalused ja -nõuded on sarnased, samas valimisse olid kaasatud peamiselt need omavalitused, kes on kohaliku maksu kas kehtestanud või kus kohalikud maksud on tulnud üle koos ühinemisega. Kuna magistr töö on mahulised ja ajalised piirangud, siis kaasas autor uurimusse KOVid, kes olid kehtestanud rohkem kohalikke makse. Eeldusega, et valimi KOVidel on enam praktikat kohalike elanike kaasamises ning kogemus kohalike maksude kehetsatmisel. Nimetatud eesmärgil olid võimalusel intervjueeritavad kolm

kohalikku maksu kehtestanud omavalitsusest, kaks kohalikku maksu kehtestanud omavalitsusest ja üks või ühtegi kohalikku maksu kehtestanud omavalitsusest. Kõik kaasatud KOVid asusid eri piirkondades, et tekiks objektiivsem arusaam, kas ja mis tingimustel on võimalik maksu kehtestada, kui suur osa on kohalikul maksul ja kas seadusandlus loob võimalusi kohalikke makse kehtestamisest või takistab seda. Ülevaate kõigist kohalikke makse kehtestanud KOVidest annab magistritöö joonis 2 (vt joonis 2 lk 17), mis on Maksu- ja Tolliameti kodulehe alusel koostatud KOVide kehtestatud maksuliikide kohta seisuga aprill 2019. Jooniselt on näha, et 79 KOVist on 42 kehtestanud reklaamimaksu, 26 teede ja tänavate sulgemise maksu ja 8 parkimistasu. Joonielt võib järeldada, et kohalikest maksudest on KOVid eelistanud reklaami-, teede ja tänavate sulgemise ning parkimistasu. Sõiduki-, loomapidamis- ja lõbustusmaksu ei ole keegi kehtestanud. Antud juhul võib asuda seisukohale, et KoMSi maksuliigid ei ole asjakohased või kehtestamise võimalused on eelduslikult piiratud. Samuti võib järeldada, et KoMS on osaliselt rakendatav ja vajab uuendamiseks lisaanalüüsi. Oma ülesannete täitmiseks vajab KOV rahalist ressursi. Riigi poolt vajalike vahendite eraldamine on oluline, kuid oluline on ka KOVide võimalus ise makse kehtestada. PS § 157 lg 2 lubab omavalitsusüksusel kehtestada üksnes makse, mille seadusandja on maksuseaduses sätestanud, küll aga on KOVil õigus otsustada, kas vastav maks kehtestada või mitte. Kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud ei ole ainult KOVide kehtestatud maksud, vaid nii riigi poolt eraldatavad kui ka kohalike omavalitsuste enda kehtestatud maksud. Põhitegevuse tulude jaotust summeeritult KOVide puhul iseloomustab tabel 2.

Kui uurida tabelis 2 KOVide eelarvete täitmise statistikat aastatel 2015–2018, siis näeme, et väikseima laekumisega maksutuluks ongi kohalikud maksud ca 1,33% maksutuludest, mis moodustab 59,90% põhitegevuse tuludest, neile järgnevad muud tegevustulud (ca 1,10 % põhitegevuse tuludest). Antud juhul võib asuda seisukohal, et KoMSi maksuliigid ei ole asjakohased või on kehtestamise võimalused eelduslikult piiratud. Samuti võib järeldada, et KoMS on osaliselt rakendatav ja vajab uuendamiseks lisaanalüüsi.

Tabel 2. KOVi eelarve täitmine aastatel valik 2015–2018 (eurodes)

	2015	2016*	2017	2018	Osakaal põhitegevuse tuludest 2018 (%)
Põhitegevuse tulud	1 507 465 464	1 622 128 336	1 762 404 873	1 972 498 630	100,00
Maksutulud	905 823 510	986 234 076	1 058 355 018	1 181 694 198	59,90
– tulumaks	835 832 345	913 424 632	984 831 140	1 108 204 900	93,78
– maamaks	57 888 979	58 500 401	57 707 757	57 722 097	4,88
– muud kohalikud maksud	12 102 186	14 309 044	15 816 121	15 767 200	1,33
Kaupade ja teenuste müük	172 528 567	187 075 170	196 900 496	189 337 391	9,60
Saadavad toetused tegevuskuludeks	410 991 863	427 354 260	481 444 973	579 692 634	29,40
– tasandusfond	75 553 629	76 097 692	78 883 899	96 610 632	16,66
– toetusfond	272 800 961	293 029 336	322 361 391	411 505 882	70,98
– muud toetused tegevuskuludeks	62 637 273	58 227 232	80 199 683	71 576 120	12,34
Muud tegevustulud	18 121 523	21 464 829	25 704 385	21 774 407	1,10

Allikas: (Rahandusministeerium...2019)

Alapunktis 1.3 jõuti järeldusele, et elanikkonna kaasatust kohaliku maksu menetlemisse algataja, maksumaksja ja järelevalve teostajana, maksude paindlikkust ja tehnoloogia võimaluste kasutamist võib pidada maksustamise uuteks põhimõteteks. Elanike kaasamine kvalitatiivsesse uuringusse oleks olnud äärmiselt huvitav, kuid ei oleks olnud võimalik ajapiirangute tõttu. Sellepärast on piiratud KOVide volikogude valimistel elanike esindajatena volikokku pääsenud isikutega, samuti ametnikega, kes on kinnitatud ametisse volikogu poolt ja kelle igapäevane tegevus on töö elanike huvides.

Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse intervjuude, seadusandluse ja teoreetilise osa baasil Eesti KOVide maksu kehtestamise võimalusi, eelkõige maksu majanduslikku põhjendatust, maksude liike ja uue lahendusena elanikkonna kaasatust. Eesmärk on esitada empiirilise osa lõpus KoMS muutmiseks lahendus, et vähendada piiranguid kohalike maksude kehtestamisel. Teisisõnu on empiirilise osa lõpptulemus kohalike maksude seaduse muutmise ettepanekud, mis võimaldavad omavalitsustel suurendada

kohalike maksude osakaalu tuludes ning sätestavad kohalike elanike (kogukonna) võimaluse võtta osa maksu kehtestamisest ja kasutamise järelevalvest.

Magistritöö koostajal õnnestus intervjuu läbi viia kümne KOVi esindajaga. Intervjuud tehti nendega, kes vastasid kohe ettepanekule või siis pärast esimest telefonikõnet. Saavutatud valim on autori arvates analüüsiks piisav, sest nagu märgitult eespool – on KOVide tegevus Eestis seaduse alusel ühtemoodi piiritletud. Tegelikult on küll toimunud KOVide ühinemised ja moodustunud suuremad KOVid, kuid tegevuse seaduslikud alused muutunud ei ole. Kuni üheksast silmast silma intervjuust oli saavutatud piisav arusaam ehk küllastuspunkt objektiivse ja kasutatava tulemi saamiseks (Guest 2006). KOVi esindaja intervjuuks määras KOV, see sõltus ajast ja KOVi juhtide hõivatusel. Kõik intervjuueeritavad andsid suulise nõusoleku ametikoha märkimiseks magistratöös intervjuude analüüsimisel, kuid taasesitataval viisil ei ole nõusolekuid võimalik esitada, seetõttu on märgitud edaspidi vald ja tema esindaja. Uuringusse kaasatud KOVide kohta annab ülevaate tabel 3.

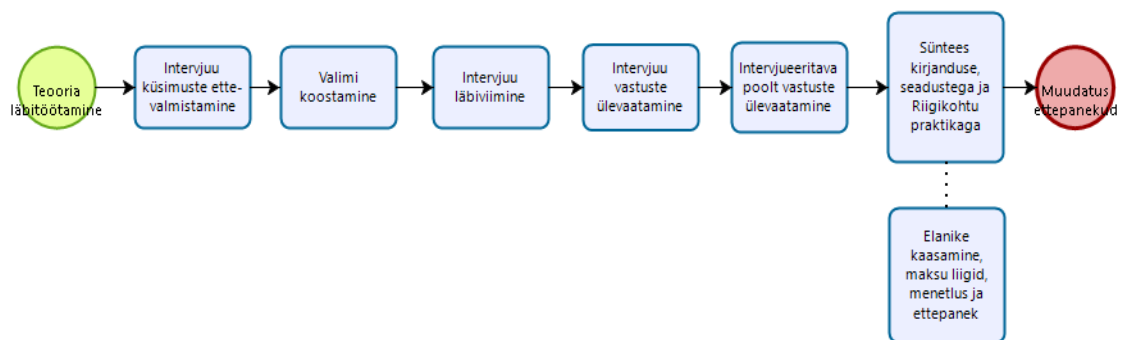
Tabel 3. Ülevaade intervjuus osalenud valdadest, intervjuude toimumise aegadest ja kestusest (autori koostatud)

Jrk	VALD/LINN	KUUPÄEV 2019	KESTUS (min)
1	Valga vald	20.03	80
2	RM Valga esindus	26.03	75
3	Tõrva vald	28.03	90
4	Pärnu linn	28.03	90
5	Toila vald	03.04	90
6	Jõhvi vald	03.04	70
7	Sillamäe linn	03.04	80
8	Võru vald	04.04	80
9	Antsla vald	04.04	75
10	Narva-Jõesuu linn	16.04	40

Uurimuse aluseks valitud poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi tabelis toodud valdade juhtide või ametnikega, kelle tööülesannete hulka kuulub tegelemine KOVi arengu ja juhtimise küsimustega ning muu hulgas kohalike maksudega nii täitmise, arvestuse kui ka otsustamise positsioonis. Vestlused toimusid peamiselt silmast silma, kuid oli ka pakutud võimalus kirjalikult vastata või siis Skype'i teel. Küsimused valmistas ette töö koostaja ning saatis valda ette, intervjuu toimus vabas vormis,

intervjueeritav vastas küsimustele ja autor tegi võimalikult täpselt märkmeid. Märkmed hiljem transkribeeriti intervjuu läbiviija poolt ning võimaldati üle vaadata intervjueeritaval. Oluline oli säilitada vastused ja samas anda võimalus täiendada, sest tegemist on isikutega, kes ka tegelikult vastutavad KOVis majandustegevuse toimimise ja finantside kasutamise eest. See tekitab ka usalduse vastuste suhtes. Nagu märgitud, töötas autor intervjuu toimumist tekstid läbi ja seejärel nn „järeltraskribeeriti“ need intervjueeritava poolt. Pärast tagasisidet toimus järelkodeerimine, mille järgi tekkisid märksõnad seitsme põhipunkti baasil. Nimetatud meetod on põhjendatud ning samade reeglite alusel tegutsevate omavalitsuste esindajate seisukohtade koondatud tulemuste analüüs koos kirjanduse, seadusesätete ja kohtupraktikaga annab võimaluse analüüsida, kuidas oleks vaja kohalike maksude seadust muuta, mida lähemalt käsitletakse järgnevatel alapeatükkides. Analüüsi käigus formuleerus kohalike maksude seaduse parandusettepanek.

Kirjeldataud analüüsiskeemi võtab kokku joonis 6.



Joonis 6. Analüüsi skeem (autori koostatud)

Käesoleva uurimistöö empiirilise osa tegemisel valitud meetodil ja valimil on ka negatiivsed küljed. Esiteks toimusid intervjuud igast vallast ühe esindajaga ja ainult kahes vallas kahe esindajaga, kuid oleks olnud parem kui kõigis intervjuudes oleks olnud võimalik suhelda kahe esindajaga ning vastused oleks sisaldanud rohkem nii õiguslikke kui ka majanduslikke argumente (Tõrva ja Võru vald). Teiseks on Eestis KOVid 01.01.2018 ühinenud suuremateks omavalitsusteks ja tegelikult on piirkonna

ühtsus alles kujunemas, seega ei ole arengufaasis osalejate meelestatus ja aeg võib olla õige, mis mõjutab ka osaliselt intervjueeritavate arvu. Samuti oli huvi intervjuude üheks tegemise aluseks ja samas välistas selged kriteeriumid valiku tegemisel. Kõik töötavad ühtsete alusreeglite järgi, kuid tegelevad oma sisemise korralduse ja asukoha erinevuste tõttu eri küsimustega. Kolmandaks jäi ära intervjuu Linnade ja Valdade Liidu esindajaga tema haiguse tõttu. Samas nimetatud asjaolud ei takista kohalike maksude seaduse paranduse ettepanekute tegemist ning magistr töö ajaliste ja mahuliste piirangutele vaatamata saab KoMS paranduse eelnõu koostamisel analüüsi põhjalikumaks muuta. KOVide koostegutsemise tulemina, Rahandusministeeriumi algatusel või Eesti Linnade ja Valdade Liidu vahendusel võib kohalike maksude seaduse muudatusettepanek ka Riigikokku jõuda.

2.2. Kohaliku omavalitsuse juhtide ja tippametnikega tehtud intervjuude kokkuvõte ja järeldused

KOV ülesannete piiritlemisel ei saa piirduda vaid KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tuumikpädevusega, vaid on veel riiklikud ülesanded ja vabatahtlikud ülesanded. Juhul kui KOV soovib täita vabatahtlikke ülesandeid (mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada), tuleks seda teha eelõige omatulu baasil, sh kohalike maksude arvelt. Intervjuude käigus antud vastused küsimusele, mis on need ülesanded, mida seadus KOVile ei pane, on sisult erinevad. Näiteks oli Pärnu linna esindaja seisukoht järgmine: „Siinkohal võib nimetada näiteks ettevõtluse arendamist või soodustamist piirkonnas, tervislike harrastuste või elukeskkonna parendamist“. Antsla ja Toila valla esindajad pidasid märkimisväärseks endiste maavalitsuse ülesannete tulemist KOVile. Jõhvi Vallavolikogu esindaja pidas oluliseks keskkonnaküsimusi ja näiteks Võru valla esindaja märkis: „Märgitult vaidluste lahendamine ja lepitusmenetluse läbiviimine ongi üks Võru vallas kujunenud ülesanne. Vald on inimese jaoks, emotsioonide baasil saab enamuses lahendada lepitusmenetlusega. Kohtumisel selgitamise õigusi ja kohustusi, vaidluses osalevatel pooltel ja sellega emotsionaalsed pöördumised enamuses ka lõppevad. Võru vallas on see nn „vallakohtu“ pidamine.“Intervjueeritavate arvamusi ülesannete kohta, mis ei tulene seadusest, näitab tabel 6.

Tabel 6. KOVi ülesanded (autori koostatud)

Jr k	VALD/LINN	KOVi VABATAHTLIKUD ÜLESANDED
1	Valga vald	KOKS ja elanike kaudne teenindus (lumekoristus, lehtede koristus, parkide korrastamine, tervishoiu kättesaadavus, üüripindade olemasolu jne)
2	RM Valga esindus	KOKS ja ettevõtluse korraldus või edendamine, KOVi ja eraettevõtluse ühistegevus, ka KOVide ühistegevus
3	Tõrva vald	KOKS ja ettevõtluse maksusoodustused või ettevõtluse alustamise soodustused
4	Pärnu linn	KOKS, ettevõtluse soodustamine piirkonnas, tervislike harrastuste toetamine, elukeskkonna parandamine
5	Toila vald	KOKS, muu on sisustamata, endiste maavalitsuste osalised ülesanded
6	Jõhvi vald	KOKS, ettevõtluse edendamine ning keskkonnaküsimused
7	Sillamäe linn	KOKS, ettevõtluse edendamine, lisatoetused sotsiaal- ja kultuurivaldkonnas, elanike muude vajaduste rahuldamine
8	Võru vald	KOKS, valla elanike vaidluste lahendamine, lepitusmenetlus – „kohtupidamine“
9	Antsla vald	KOKS, endiste maavalitsuste ülesanded
10	Narva-Jõesuu linn	KOKS, kultuurialane tegevus

Vastuse analüüsi põhjal võib järeldada, et need KOVi poolt täidetavad ülesanded on selged, mis on sätestatud kohaliku omavalitsuse seaduse (KOKS) §-s 6 ja selle lõigetes, mille kohaselt omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samuti on omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste puhul võidakse seadusega ette näha teatavate kulude katmine kas riigieelarvest või muudest allikatest (KOKS § 6 lg 1 ja 2).

KOV täidab kohaliku elu korraldamisel ja juhtimisel valla- või linnaelanike õigustatud vajaduste täitmiseks ja huvides riiklike kohustusi, mis on pandud KOVile seadusega või mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja volikogu vahelisest lepingust. Samas seaduse alusel pandud riiklike kohustuste täitmise kulud kaetakse riigieelarvest (KOKS § 6 lg 5). KOKS § 6 lg 3 kohaselt täidab KOV lisaks neid piirkonnas lahendatavad ülesandeid, mis on pandud peale kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse veel teiste seaduste alusel ning mis ei ole seaduse alusel kellegi teise otsustada ega lahendada (KOKS § 6 lg 3 p 1 ja 2).

Vastused erinevad aga, kui võrrelda vabatahtlike ülesandeid. KOVi pädevus ülesannete täitmiseks ei ole selgelt fikseeritud ja nimetatud asjaolu ilmneb ka vastustest. Nii peetakse vabatahtlikuks kultuuri ja huvialadega tegelemist (Pärnu ja Sillamäe linnapea), samas sügiseti lehtede koristust haljasaladelt ja muude teenuste kättesaadavust (Valga vallavanem), ettevõtluse toetamist ja soodustamist enamus vastanuist. Riigikohus oma 19.04.2004 lahendi nr 3-3-1-46-03 p-s 24 asus seisukohale: „Põhiseaduse § 154 lg 1 nõuab, et riik peab looma regulatsiooni, mis kindlustaks kohalikele omavalitsustele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid. Seadusandja otsustada on, kas rahaliste vahendite saamine tagatakse muuhulgas kohalike maksude kehtestamise, riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumise või riigieelarvest tehtavate eraldiste abil.“ Riigikohus asus nimetatud lahendis seisukohale, et põhiseaduse §-ga 154 kooskõlas käitumise eelduseks kohalike omavalitsuste rahastamisel on selgus selles, missugused riiklikud kohustused on kohalikele omavalitsustele riigi poolt seadusega pandud. Kuid kehtiv õigus jätab selgelt määramata, millised on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused. Seetõttu pole ka teada, kui palju on kohalikel omavalitsustel tervikuna ja üksikutel kohaliku omavalitsuse üksustel tarvis raha riiklike kohustuste täitmiseks (Riigikohtu 19.04.2004 otsuse nr 3-3-1-46-03 p 22). Näiteks KOKS § 6 lg-st 1 tulenevalt on kohalike teede korrashoid kohaliku omavalitsuse ülesanne, mille rahastamine peaks üldjuhul toimuma kohaliku omavalitsuse üksuse enda tulubaasi arvel. Omavalitsuslike ülesannete täitmise rahastamise süsteem peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist. Omavalitsusüksused tuleb kaasata rahastamissüsteemi puudutavate otsuste tegemisse. Toetuste saamine ei tohi võtta omavalitsusüksuselt

vabadust tegutseda oma pädevuse piires omal äranägemisel (Riigikohtu 20.04.2016 lahend nr 3-3-1-74-15).

Rahandusministeeriumi poolt KOVi kohustuslike ülesannete ja riigi nimel täidetavate ülesannete piiritlemiseks antud juhendi kohaselt tuleb eristamisel lähtuda sisemistest kriteeriumitest, st kas küsimus on tekkinud ja puudutab kohalikku kogukonda ega ole kriteeriume hinnates antud seaduse või põhiseaduse alusel teise riigiorgani kompetentsi. Seega kui ülesannete täitmine piirdub kohalike elanike ja kogukonnaga, siis on tegemist KOVi ülesannetega (Taluste 2010: 14).

Kokkuvõttes võib siiski öelda, et vastustes on piisavalt ühisosa: vaba aja veetmise, erinevate huvialade harrastamise ja teenuste kättesaadavuse võimaldamine, ettevõtluse toetamine ja soodustamine ning keskkonnakaitseküsimused on need, mida intervjueeritavad nimetasid KOVi vabatahtlikeks ülesanneteks, mis on seotud konkreetse piirkonna ja piirkonna elanikega. Vabatahtlike ülesannete täitmiseks, eriti kui need on seotud KOVi elanike või kogukonnaga, on oluline leida finantsallikaid. Nagu juba alapunktis 1.3 märgitud, on kohaliku maksu kehtestamine sisuliselt äriplaani esitamine ehk siis KOVi koos elanikega peab volikogule esitama tulevase maksu tegevuspõhise eelarve. Teoreetiliselt kujunebki ressursside efektiivne jaotus sel teel, et inimesed ise otsustavad, milliseid munitsipaalteenuseid nad soovivad ja kui palju nad on nõus nende eest maksma. See on tarbija suveräänsuse printsiibi väljendus avalikus sektoris (Reiljan 2002: 77). Nagu väljatoodud alapunktis 1.3, ei ole elanike kaasamine Eestis uus nähtus, vaid kaasava eelarve koostamist ja vastuvõtmist on rakendanud mitmed KOVid. EKOH aga rõhutab kogukonna tähtsust kohaliku elu korraldamisel. Kui keskasutus või piirkondlik omavalitsus annab neile volitused, antakse kohalikele asutustele võimaluse piires kaalutlusõigus oma tegevuse kohandamisel kohalike tingimustega. Nimelt sätestab harta põhimõtte, mille kohaselt muudatusi kohaliku omavalitsuse võimupiirides ei tehta piirkonna elanikkonnaga (kogukonnaga) läbi arutamata, seda võidakse otsustada isegi rahvahääletuse teel kui seaduses on selline võimalus ette nähtud. (EKOH art 5). Intervjuude käigus selgus, et vaatamata headele kavatsustele ei pruugi elanike huvi olla sugugi garanteeritud, kuid elanike kaasamist peeti oluliseks teguriks. Kogukonna huvi ja kaasamise võimalikkuse kohta on koostatud tabel 7.

Tabel 7. Elanikonna kaasatus vajadus maksude kehtestamisel (autori koostatud)

Jr k	VALD/LI NN	ELANIKONNA KAASATUS	KOHALIKU MAKSU KEHTESTAMINE
1	Valga vald	Maksu eesmärk peab olema huvipakkuv ja konkretiseeritud, kogukonna initsiatiiv ja arvamus maksu suuruse ning otstarbe kohta.	Valitsuse, kogukonna ja volikogu koostöös.
2	RM Valga esindus	Vajalike eesmärkide saavutamiseks ollakse valmis aktsepteerima (isiklik arvamus).	Volikogu kogukonnaga koostöös.
3	Tõrva vald	Kohalik maks võiks olla kaasava eelarve edasiarendus.	Kogukonna kaasamise sätted, sissenõudmine võiks toimuda MTA kaudu.
4	Pärnu linn	Ükski ettevõtja või kodanik ei tasu hea meelega maksu. Maksu kehtestamisel soovitakse ka hilisemat järelevalvet kasutuse üle.	Maksumenetlus ja maksu kehtestamise protsess peavad olema reguleeritud seadusega. Seadus võiks ära määrata, kuidas toimub kohaliku maksu kehtestamine ja maksumäärade muutmine – kuidas menetleda, kogukonna või kutseühenduste kaasamine ja osavõtt kasutamise järelevalvest.
5	Toila vald	Ettevalmistuseks on valla arengukava, eelarvestrateegia, samuti eelarve, mille ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel on võimalik elanike ja ettevõtjatega, eri kogukondadega küsimusi analüüsida, sh ka maksude teema.	Kohaliku omavalitsuse volikogu ja kogukonna koostööle suurema rolli andmise võimalus.
6	Jõhvi vald	Makse ei tohiks arutada ainult volikogu tasemel.	Menetluse poole võiks küll üle vaadata; kui maksud kehtestab volikogu, siis võiks ka menetluskorralduse määrata ja makse ka sisse nõuda. Koostöö MTA-ga.
7	Sillamäe linn	Kohaliku maksu liigist sõltuvalt tuleb pidada kogukonnaga läbirääkimisi.	Oluline on seadusest tulenevad alused, kas või põhimõtted või siis miinimumnõuded.
8	Võru vald	Õige eesmärgi püstitamine, eesmärkide selgitamine võib anda ka positiivse tulemuse, maksumaksjal kasutust jälgida.	Raamid seaduses, aga volikogule anda diskretsiooniõigus menetluse korraldamisel.
9	Antsla vald	Edukal kohaliku maksu kehtestamisel ja elluviimisel on kogukonnal suur osa. Ettepanek tuleks näiteks kogukonnalt või vallavalitsuselt, sellele järgnevad arutelud ja koosolekud kogukonnas või ühendustes.	Volikogu ja kogukonna koostöö või kaasatus võiks olla sätestatud.
10	Narva-Jõesuu linn	Kui aga on võimalus kehtestada n-ö kokkuleppelisi makse, siis kindlasti ka kogukond annab suuna, suuruse ja ajapiiri.	Kas seadustada referendumid, mis on praegu ka aktuaalsed või jääb see vaid kohalike maksude seaduse reguleerida.

Kogukonna kaasamist maksumenetluse aruteludesse on kõik intervjuueeritavad pidanud oluliseks. Seega elanike osavõtt kohalike maksude kehtestamisest on oluline äriplaani

või siis tegevuspõhise eelarve esitamisel ja see suurendab kohaliku maksu kehtestamise tähtsust elanike silmis. Nagu märkisid oma vastuses Tõrva valla esindajad: „*Kohalik maks võiks olla kaasava eelarve edasiarendus.*“ Maksu atraktiivsust elanike silmis suurendab ka kasutamise selgus. Valga valla esindaja väitis: „*Märgitult maksu eesmärk peab olema huvipakkuv ja konkretiseeritud.*“ Pärnu linna esindaja aga rõhutas: „*Ükski ettevõtja või kodanik ei tasu hea meelega maksu. Maksu kehtestamisel soovitakse ka hilisemat järelevalvet kasutuse üle.*“ Elanikkonna kaasatuse olulisust on sisuliselt väljendanud kõik intervjueeritavad, mille koond võiks olla, et kohaliku maksu kehtestamisel on oluline näidata maksu vajalikkust ja kasu kogukonnale koos järelevalve võimalusega.

Toetudes eeltoodule võib asuda seisukohale, et elanikkonna huvi osavõtu vastu maksumenetlusest sõltub tegevuspõhises eelarves maksude kogusumma selgitamisest ja huvi äratamisest nii maksumäära kui ka maksubaasi vastu. Maksude kavandamisel tuleks vastata küsimusele, missugused ülesanded on kohalikul omavalitsusel täita riigi ülesandel ja missugused kohaliku elu iseseisva korraldamise tõttu. Sellest oleneb ka kohaliku maksu kehtestamise sisu eelkõige majanduslikus mõttes. Tegevuspõhise kuluarvestuse ja eelarve rakendamine KOVis muudab KOVi finantsjuhtimise valitsuse jaoks läbipaistvamaks; kohalikel elanikel oleks lihtne jälgida, milliste eesmärkide täitmiseks kohalik maks kehtestati, kui palju laekub maksust ja kui palju panustab KOV muudest allikatest – see soodustaks ühtlasi elanike suuremat huvi ja aktiivsemat kaasaráäkimist kohaliku omavalitsuse juhtimise teemadel (Koskaru-Nelk, Lipp 2018: 6). Arvestades nii intervjuudes avaldatud kui ka eri allikates väljendatud seisukohtadega, on kohaliku maksu kehtestamisel oluline kogukonna kaasatus, nõusolek ja võimalus teostada järelevalvet maksu kasutamise üle.

Kohalike omavalitsuste rahalised vahendid on piiritletud seaduses sätestatud võimalustega. Vähemalt osa kohalike omavalitsuste rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja tasudest, mille puhul on neil õigusnormide piires õigus määrata määra (EKOH art 9 p 3). Finantsüsteemid, millel põhinevad kohalike omavalitsuste käsutuses olevad vahendid, peavad olema piisavalt mitmekesised ja kiired, et nad saaksid oma ülesannete täitmise kulude tegeliku arenguga võimalikult suures ulatuses sammu pidada. Üle poole kohalike omavalitsuste kogusissetulekutest moodustab nende

elanike makstud füüsilise isiku tulumaks. Praegu kehtiva tulumaksuseaduse (TuMS) § 5 kohaselt laekub residendist füüsilise isiku tulust KOVile *ca* 11,93% . Maamaksuseaduse (MaaMS) § 6 alusel laekub maamaks kogu ulatuses KOVide eelarvesse. Riiklike maksude kõrval võib omavalitsus kehtestada KoMSi alusel oma territooriumil ka kohalikke makse nagu reklaami-, parkimis-, sõiduki-, teede ja tänavate sulgemise, loomapidamis- ning lõbustusmaks (KoMS § 5 p-d 5–10), aga nende osakaal kohalikus eelarves on väike (vt tabeli 2 alap 2.1 lk 38).

Maksuliikide kohta tehti erinevaid ettepanekuid, näiteks Pärnu linna esindaja tegi ettepaneku kehtestada turismimaks, Rahandusministeeriumi Valga esinduse juht pakkus ühismaksude kehtestamist teiste KOVidega, Toila valla esindaja tegi ettepaneku tühistada loomapidamismaks. Samas Jõhvi Vallvolikogu, Sillamäe linna, Antsla valla ja Narva-Jõesuu Linnavolikogu esindajad asusid seisukohale, et KOVil peaks olema võimalus ka iseseisvalt kehtestada maksuliiki, mis vastaks kohalikele oludele. Sellele juhtis tähelepanu ka Tõrva valla esindaja, kes avaldas arvamust, et maksuliik võiks arvestada kohalikke erisusi. Ühine oli aga intervjueeritavate seisukoht, et oluline on KOVil saada KoMSist rohkem tuge, maksuliike võiks rohkem olla, paindlikum võiks olla maksuliigi määralus, sh võiks saada ka ise maksuliiki määrata. Intervjuude käigus leidis kinnitust tõsiasi, et kohalike maksude liigid vajavad ülevaatamist ja kohalike maksude seadus ajakohastamist.

Arvamustest annab ülevaate tabel 8.

Tabel 8. Ülevaade arvamustest maksuliikide ja muutmissetepaneku kohta (autori koostatud).

Jr k	VALD/LIN N	MAKSULIIGID Kas kohalike maksude seaduses sätestatud maksud on kaasaegsed või vananenud?	PARANDUSETTEPANEK Kuidas Teie arvates tuleks kohaliku maksu seadust muuta?
1	Valga vald	Arvu peaks suurendama.	Võimaldada makse kehtestada koos kogukonnaga, kehtestada menetlusreeglid ja maksu järelevalve ning võimaldada KOVil kehtestada ka muid makse, mis ei ole seaduses märgitud.
2	RM Valga esindus	KOVide koostöö ja tehnoloogia võimaluste kasutamise sätestamine	Lisada tuleks maksu analüüsi vajadus ja põhjendused ning kogukonna kaasamise sätted. Maks ei peaks sõltuma KOVi võimekusest, pigem siis tasakaalustama erinevusi suuremate ja väiksemate KOVide vahel, olema ääremaid toetav.
3	Tõrva vald	KOVide vabadus kehtestada seaduses mittemärgitud maksuliike.	Maksud peaksid olema KOVe toetavad; kohalike maksude liigid ja menetlus olema seaduses määratud, eesmärgipärane ja kogukonnaga kooskõlastatud.
4	Pärnu linn	Lisada turismimaks.	Sätestada maksuliigid, menetluskord, huvigruppide kaasatus ja järelevalve maksu kasutamise üle. Anda KOVidele võimalus teha seaduse piires valikuid ja valida kohalike olusid arvestades maksumäärad
5	Toila vald	Vaadata üle maksuliigid, tühistada loomapidamismaks.	Sätestada võiks maksuliigid ja menetluskorra põhimõtted ning volikogu sisustab vastavalt kohalikele võimalustele maksu koos kogukonnaga.
6	Jõhvi vald	KOV peaks ise saama määratleda kohaliku maksu ja seda kehtestada.	Kohaliku maks võiks olla rohkem eesmärgipärane, siis on see ka kontrollitav. Kohalike maksude seadus vajaks üle vaatamist ja valdade ja linnadega ühistöös parandusettepanekute tegemist tööle hakanud valitud Riigikogule.
7	Sillamäe linn	Võiks uusi maksuliike võimalusena ette näha.	Võimalus kehtestada vajaduspõhine maks kokkuleppel kogukonnaga; kehtestada tuleks täiendavad põhimõtted või siis miinimumnõuded.
8	Võru vald	Maksuliike peaks olema rohkem.	Tekkida võiksid võimalused seadust kohalike maksude osas ka rakendada. Usume, et kaalutakse rohkem elanike kaasamisega kohalike maksude kehtestamist.
9	Antsla vald	Maksude loetelu võiks olla lahtine, ei tohiks olla imperatiivse iseloomuga.	Kogukonna või elanike ühenduste kaasatus, volikogu diskretsioonivabadus ja ka maksuliikide mitmekesisus võiks olla paremini reguleeritud.
10	Narva-Jõesuu linn	Referendumil peaks otsustatama, milleks kogutakse, kellelt, kui palju ja mis aja vältel. Šveitsi ja Soome mudel.	See oleks sümbioos, millise vabadusmäära seadusandja annaks maksude loetelule ja kehtestamisele. Kindlasti ei ole mõistlik luua täiendavaid demokraatlikke suunamisprotsesse, vaid volikogu/valitsus otsustavad. Kui aga on võimalus kehtestada n-ö kokkuleppelisi makse, siis kindlasti ka kogukond annab suuna, suuruse ja ajapiiri. Kogu maksusüsteem tuleks liigestest lahti raputada ja alustada puhtalt lehelt. Eelduseks valikute juures on ka see, kas KOVi ja riigihalduse süsteem jääb samaks.

KoMS võimalike paranduste kaalumisel ei oldud eri meelt selles, et seadus vajab ajakohastamist. Näiteks Valga valla esindaja oli seisukohal, et KoMS võiks „*võimaldada makse kehtestada koos kogukonnaga, kehtestada menetlusreeglid, maksu järelevalve ja võimaldada KOV kehtestada ka muid makse, mis ei ole seaduses märgitud*“. Elanikkonna kaasamist ja järelevalve teostamist toetas samuti Pärnu linna esindaja: „*Sättestada maksuliigid, menetluskord, huvigruppide kaasatus ja järelevalve maksu kasutamise üle. Anda KOVidele võimalus teha seaduse piires valikuid ja valida, kohalikke olusid arvestades, maksu määrasid.*“ KOVide koostööd ja vajadust pöörduda valitud Riigikogu poole rõhutas Jõhvi Vallavolikogu esindaja: „*Kohalike maksude seadus vajaks üle vaatamist ja valdade ja linnadega ühistöös parandusettepanekute tegemist tööle hakanud valitud Riigikogule.*“ Antsla valla ja Narva-Jõesuu Linnavolikogu esindajad avaldasid sarnast arvamust, mille võib kokku võtta Antsla valla esindaja arvamusega: „*Kogukonna või elanike ühenduste kaasatus, volikogu diskretsiooni vabadus ja ka maksuliikide mitmekesisus võiks olla paremini reguleeritud.*“

Seega võib intervjuude kokkuvõttena asuda seisukohale, et maksuliigid ei vasta enam tänapäeva KOVide ootustele, KOVil on oluline ka ise maksuliiki määratleda, elanikkonna kaasamine on vajalik kohaliku maksu menetluses ning mõtete teostamiseks tuleb teha muutused kehtivas KoMS-s.

KoMS ei ole ajalooliselt alati piirnenud kuue maksuga, vaid kokku on olnud alates 1994 aastast kümme kohalikku maksu (KoMS §-d 5 ja 6–14¹); praegusel ajal leiab rakendust ainult kolm maksu (vt joonis 2 lk 17). Kui iseloomustada lühidalt KoMS-s olnud huvitavamaid kohalikke makse siis näiteks ajavahemikul 1994–2000 kehtis kohalik tulumaks (KoMS § 7), mille maksjateks olid ettevõtted, kelle asukohaks registreerimisel oli märgitud KOVi territoorium, ja maksumääraks võis kehtestada kuni 2% ettevõtte tulumaksuga maksustavast summast. Kohalik tulumaks likvideeritigi 01.01.2000 seoses ettevõtete tulumaksustamise ümberkorraldustega (Reiljan 2002: 78). Samas, kui ettevõtete tulumaksu määr oleks seotud ainult KOVi pädevusega, tekiks võimalus tekitada ettevõtetes huvi ka ääremaade vastu, kus oleksid maksumäärad madalamad või eesmärgipärased ehk siis peab küll KOVile tulumaksu maksuma, aga KOV investeerib samas ettevõtete huvides energia kättesaadavusse, teedevõrku ja piirkonna turundusse.

Müügimaks kehtis Eestis 1994–2012. aastani (KoMS § 8). Eestis oli volikogu poolt kehtestatava müügimaksu määr kuni 1% kaupade või teenuste müügihinnast. Müügimaksust kasvas välja praegune käibemaks ja müügimaks kaotas oma mõttekuse, sest käibemaksust on saanud valitsuse poolt määratav maks ja eelarve üks põhilisi tuluallikaid (Reiljan 2002: 78). Eestis ei ole müügimaksu ega ka turismimaksu, kuid turismimaksu vastu on huvi eriti neil KOVidel, kelle territooriumi külastab rohkem turiste. Samas maksaksid turismimaksu enam mitteresidendist ostjad, kui nad KOVi külastavad. Sellist arvamust väljendas näiteks Pärnu linnaeapea, kes asus seisukohale, et tuleks kehtestada ka Eestis turismimaks. See oleks mõeldav summas näiteks kuni 3 eurot inimene, mida tasuvad tegelikult KOVi külastavad isikud.

Eestis kehtib mootorsõidukimaks, mida KOVid ei rakenda (KoMS § 12). Samas kehtis alates 1994. aastast kuni 2012. aastani eraldi paadimaks (KoMS § 9). Mootorsõidukimaksu peaks maksma liiklusregistris ja KOVi territooriumil elavad füüsilised ja juriidilised isikud. Maksumäär kehtestatakse volikogus diferentseerituna sõiduki registrimassi, lubatud teljekoormuse või mootori võimsuse järgi (KoMS § 12 lg 1). Magistritöö autori arvates oleks mõistlik, kui KOVidele kehtestatakse mootorsõidukimaksu kohta laiendus, mille kohaselt haaraks see mitte ainult liiklusregistris, vaid ka lennu- ja laevaregistris olevaid sõidukeid. Seega kehtiks mootorsõidukimaks nii liiklus-, õhu- kui ka veesõidukitele ning maksumäär oleks näiteks määratletud kas siis sõltuvalt sõiduki maksumusest ja mootorivõimsusest või siis sõltumatu kindel summa.

Intervjuude käigus olid huvipakkuvad ettepanekud KoMS-i muudatuste kohta anda võimalus kehtestada kohalik kinnisvaramaks ja teiseks anda KOVile võimalus ise maksu määratleda. Kohaliku kinnisvaramaksu vajadust märkisid näiteks Tõrva ja Toila valla esindajad. Nimelt on hetkel küsimus kinnisvaras, millel asuvad hooned on lagunened või halvas seisus, korrastamata ning tegelikult asuvad KOVi territooriumil ning sageli keskustes. Seda ei peaks segamini ajama Eestis kehtiva maamaksuga. Maamaksuseaduse (MaaMS) kohaselt maamaksu määrabki KOV, see laekub KOVi eelarvesse (MaaMS § 5 ja 6) ja seda võib pidada kohalikuks maksuks. Maamaks on stabiilne tulu KOVi jaoks, mida majandustegevuse lühiajalised kõikumised ei mõjuta, kuna see ei põhine tuludel, kulutustel ega kasumil, vaid seaduses sätestatud

piirmääradel. Samas on elamu- või ärikinnisvaraga võrreldes küllaltki tugev positiivne seos omaniku sissetuleku ja vara väärtuse vahel, mille tulemusena sissetuleku puudumisel jäetakse mittekasutatav hoone kinnistul korrastamata. Peamised erinevused kohalike kinnisvaramaksude kehtestamisel on seotud maksubaasi (maa, hooned, muu ärivara jne) ja maksustatavate subjektidega, selle baasi hindamisega (kapitali- või rendihinnangud), maksuvabastustega eri liiki vara puhul (põllumajanduslik vara, riigihooned, heategevusorganisatsioonid jne) ning maksubaasi ümberhindamise sagedusega. Kohalikud omavalitsused annavad märkimisväärset sisendit infrastruktuuri (nt vee- ja kanalisatsioonisüsteemid või kohalikud teed), teede, koolide ja muude vajalike kogukondlike rajatiste pakkumisel selle ümberkorraldamisega, mis lisab arengukohti, ja vastukaaluks kinnisvara omanike passiivsusele võiks KOVil olla õigus kehtestada hoonemaks, kuni hoone on korrastatud KOVi kehtestatud nõuetele vastavaks.

Teiseks huvitavaks maksuliigiks oli intervjuude põhjal KOVi poolt vabalt valitav maks, mida märkisid Jõhvi Vallavolikogu, Sillamäe linna, Antsla valla, Narva-Jõesuu Linnavolikogu esindajad. Riigikohtu selgituste kohaselt PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja. Maksukorralduse seaduses (MKS) ei pea olema sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. (Riigikohtu otsuse 21.02.2017 nr 3-3-1-48-16 p-d 46–50). Nagu juba alapunktis 1.1 analüüsitud, arvestades KOVi tegevuskeskkonda ja KOVi põhiseaduslikku positsiooni ühiskonnas kohaliku elu korraldamisel ja osalemisel, on KOVi vallavolikogul üldisem pädevus hinnata elukorralduse hetkeseisu ja teha sellele vastav otsus. Kuna diskretsioon on iseloomulik avalikus halduses, siis näiteks võib kohaliku omavalitsuse volikogu kohalikke makse oma äranägemise järgi kehtestada (KOKS § 22). Vabalt määratava maksu kohta ei ole otseselt kirjandust, kuid on võimalus Läti maksuseaduses. Intervjuude käigus avaldati arvamust, et KOVil võiks olla pädevus määrata ka ise makse, mille nimetus ei ole seadusega kindlaks määratud. Üheks näiteks võiks olla kohalik lepitusmaks (riigilõiv), kuna seadus lubab vallavalitsusel olla lepitajaks kohalike elanike vaidlusküsimustes: seda võimaldab lepitusseaduse (LePS) § 2 p 4. Samas lepitusmenetluse läbiviimise ja sellega seotud kulude eest maksavad lepitusosalised lepitajale kokkulepitud tasu (LePS § 9 lg 1), mis

on otseselt kindlaks määramata. Intervjuu kohaselt just Võru vallas on tulnud sageli lahendada elanikevahelisi vaidlusi vallavalitsuse vahendusel. KOV jaoks võiks see olla selliseks maksuks või KOVi lõivuks, mida KOV võib ise määrata.

Eespool toodu alusel võiks olla üheks maksu võimaluseks ressursimaksu kehtestamine, kuid siin tuleb arvestada maksustatava ressursi paiknemisega. Nimelt võib tekkida negatiivne välismõju (konkreetselt KOVi piire ületavate) kohta, mistõttu on võib ühe KOVi maksukehtestamise korral olla teise KOVi elanikele kahjulik mõju. Eestis arvestatakse kohalikesse eelarvetesse laekuvate riigimaksude hulka ka nn ressursimaks, mis ei ole oma olemuselt tegelikult maks, vaid tasu maavarade kasutamise eest, kuid selle osakaal on tühine (Reiljan 2002: 239). Kui Põhja- ja Lääne-Eesti lõikavad kasu oma mereäärsest asukohast, siis Ida-Eesti maavaradest ja näiteks Lõuna-Eesti metsavarudest, siis ressursi eest maksu Eestis ei kohaldata. Tegelikult peaks sisaldama KoMS sätteid ressursimaksu kohta, mis annaks võimaluse näiteks Lõuna-Eesti KOVidel teenida lisaraha riikliku metsaresursi asukoha järgi, kuid sellisel juhul võib sellest kujuneda välja hoopis riiklik tasu, analoogselt tasuga maavarade kasutamise eest.

Eelpool märgitult KOKSi §-d 32 lg 1 kohaselt on vähemalt 1% protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, kuid mitte kohalike maksude osas. Kohalike maksude algatamisel oleks mõistlik kehtestada suurem algatamise või kaasamise protsent, kuna maksud puudutavad kõiki olemasolevaid ja tulevasi valla- või linnaelanikke.

KOVide tegevust reguleerivate seaduste, uuritud teoreetilise kirjanduse ja intervjuude põhjal võib asuda seisukohale, et kohaliku maksu kehtestamine seondub järgmiste asjaoludega:

- kohalikud maksud on KOVide ülesannete täitmiseks, mis on otseselt seotud piirkonna ja piirkonna elanikega, aga ei tulene otseselt seadusest (ettevõtluse edendamine, elukorralduse lisaväärtused, ühistegevus teiste KOVide ja eraettevõtetega, elanikevaheliste suhetega seotud ülesanded);

- KOVi kohaliku maksu kehtestamise majanduslik põhjendus sõltub riigi ja kohaliku elu ülesannete selgemast piiritlemisest ja rahastamisallikate kokkuleppimisest;
- elanike kaasamine eeldab seaduse tuge ja selget eelarvelist menetlusdokumenti, kust on näha maksude kehtestamise vajadus, maksumäär, kasutamine ja see, kuidas maksude kasutamist kontrollitakse;
- kohalike maksude nimekiri ei peaks olema imperatiivne, vaid sätestama võimaluse kasutada maksude määratlemisel diskretsiooniõigust.

Kokkuvõtvalt võib eeltoodu alusel asuda seisukohale, et Eesti KoMS, mis jõustus 24.10.1994, ei olnud oma olemuselt sugugi KOVe piirav, vaid vastupidi võimaldas rohkem maksuliike kui praegune redaktsioon. Kujundades uue, läbipaistva ja paindliku kohalike maksude kehtestamise süsteemi, on ka elanike huvitatus maksuprotsessis osalemiseks eelduslikult suurem, kuna ka tegelikult kaasatakse elanikke ja teostatakse oluliste kohalike küsimuste lahendamist.

2.3. Kohalike maksude seaduse muutmise ettepanek

Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. KOVi poolt õiguste ja vabaduste tagamine KOVi organi aktiga peab vastama seadusele ja omakorda olema kooskõlas põhiseaduse ja kehtivate seadustega. EKOH art 5 kohaselt ei tehta kohalike omavalitsuste võimupiirides otsuseid ilma kohalikku kogukonda kaasamata. Kui riigi ühe või teise institutsiooni pädevust mingis küsimuses ei ole võimalik tuvastada seaduse alusel, võib eeldada küsimuse kohalikkust ja seega on KOV-üksusel küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise kompetents (Olle 2002: 9). Kohaliku maksu kehtestamisel tuleb arvestada kogukonnas lahendatava küsimuse ja kehtestava maksu lubatavusega. Käesoleva magistritöö eesmärgiks on pakkuda kohalike maksude seaduse muudatusettepanek, mis ühe võimaliku variandina võimaldab suurendada kohalike maksude osakaalu KOVi tegevustuludes ja sätestab kohalikele elanikele (kogukonnale) võimaluse võtta osa maksu kehtestamisest kuni kasutamise järelevalveni.

Tuginedes alapunktides toodud analüüsile ja järeldustele, pakub töö autor lahendusena teha kehtivas KoMS-s järgmised seadusemuudatused.

Ettepanek 1. KOVi elanikkonna kaasamise ja maksude kasutamise järelevalve kohta viia sisse muudatus, mille kohaselt seadusest tulenevat ülesannete hulka lisandub elanikkonna kaasamise ülesanne. Täiendada kehtiva KoMS §-i 1 ülesande asjus, uus sõnastus võiks olla järgmine:

„§ 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seadusega sätestatakse kohalikud maksud, maksude kehtestamise kord ja nendele esitatavad nõuded, valla või linnaelanike kaasamine maksude kehtestamise menetlusse ja järelevalve teostamisse kohalike maksude kasutamise üle.“

Ettepanek 2. Kestiva KoMS §-i 2 täiendada kolmanda lõikega. Lõike sõnastus võiks olla järgmine:

„(3) Valla või linnaelanike ühendusel või kogukonnal on õigus algatada kohaliku maksu menetlus, esitades vastav eelnõu koos seletuskirjaga vallavalitsusele. Juhul kui kohaliku maksu kehtestamise algatus tuleb vallavalitsuselt või volikogult, tuleb eelnõu ja seletuskiri avaldada valla kodulehel ja tutvustada valla või linnaelanike ühendustele või kogukonnale koosolekutel või valla muude infokanalite kaudu.“

Ettepanek 3. Kehtiva KoMS §-i 2 täiendada neljana lõikega. Lõike sõnastus on järgmine:

„(4) Kohaliku maksu kehtestamise menetlusse võtmisel arutatakse maksu kehtestamist vallavalituses, volikogu asjaomasel komisjonil koos valla või linnaelanike ühendustele või kogukonna esindajatega. Maksu kehtestamise eelnõu esitamisel volikogule arutamiseks peab olema eelnõu juurde lisatud vastavalt ühiskomisjoni arvamusele või siis eriarvamuste korral eraldi komisjoni ja kogukonna arvamuse.“

Ettepanek 4. Kestiva KoMS §-i 2 täiendatakse viienda lõikega. Lõike sõnastus on järgmine:

„(5) Kohaliku maksu eelnõu ja seletuskiri peavad lõppeesmärgi püstitamisel lähtuma tegevuspõhise eelarve põhimõtetest. Maksu kehtestamisel näidatakse eesmärki, kui palju KOV panustab eelarve vahenditest ja kui palju kohalikust maksust vahendeid püstitatud eesmärgi saavutamiseks, samuti eesmärgi teostamise aeg ja see, kes on kogukonna esindajad järelevalve teostamisel.“

Ettepanek 5. Kehtiva KoMS §-i 2 täiendatakse kuuenda lõikega. Lõike sõnastus on järgmine:

„(6) Tulenevalt KOFS §-st 21 töötab volikogu või volikogu volitusel vallavalitsus välja kohaliku maksu kehtestamisel valla või linnaelanike ühenduste või kogukonna kaasamise korra ja tingimused.”

Ettepanek 6. Kehtiva KoMS §-i 2 täiendatakse seitsmenda lõikega. Lõike sõnastus on järgmine:

„(7) Kohalikud elanikud loetakse kaasatuks, kui kohaliku maksu menetlusest võtab osa vähemalt 20% hääleõiguslikest valla-või linnalenikest. Kuni 10%-lise osavõtumäära korral loetakse valla-või linnaelanikud osaliselt kaasatuks ja alla 10%-list osavõtumäära korral loetakse maksumenetlus läbiviidud valla- või linnaelanikke kaasamata.“

Ettepanek 7. Kehtivale KoMSle lisatakse uus § 4¹ pealkirjaga „Kohalike maksude kasutamise järelevalve“. Paragrahv sõnastatakse järgmiselt:

„§ 4¹. Kohalike maksude järelevalve

- (1) Kohalike maksude kasutamise järelevalvet teostab volikogu revisjonikomisjon, kuhu kaastakse valla- või linnaelanike ühenduse või kogukonna esindaja, valla siseaudiitor või kontrolör.
- (2) Kohalike maksude kasutamise kohta koostatakse revisjoniakt, mida käsitletakse KOVi põhimääruse või KOKSiga sätestatud valla või linna revisjoniakti menetlemise korras.
- (3) Valla-või linnavalitsus esitab akti koos oma arvamusega volikogule kinnitamiseks. Valla-või linnavalitsuse arvamus peab sisaldama ettepanekuid kohaliku maksu kehtestamise, jätkamise, vajadusel muutmise või kohaliku maksu kehtetuks tunnistamise kohta.“

Ettepanek 8. KoMS §-i 5 muudetakse maksuliikide osas, mille tulemusena tunnistatakse kehtetuks loomapidamismaks, mootorsõidukimaks nimetatakse ümber sõidukimaksuks, maamaks nimetatakse kohalikuks maksuks. Senise § 5 lg-d 5–10 muutuvad, KoMS § 5 „Kohalike maksude loetelu“ alates 5. punktist on järgmine:

„1) reklaamimaks;

- 2) teede ja tänavate sulgemise maks;
- 3) sõidukimaks;
- 4) lõbustusmaks;
- 5) parkimistasu;
- 6) turismimaks;
- 7) hooldamata ehitise maks;
- 8) maamaks;
- 9) kohaliku omavalitsuse poolt käesoleva seaduse alusel kehtestatav maks, mis on valla või linnaelanike huvides vajalik kohaliku omavalitsuse piires elukorralduslike ülesannete täitmisel.“

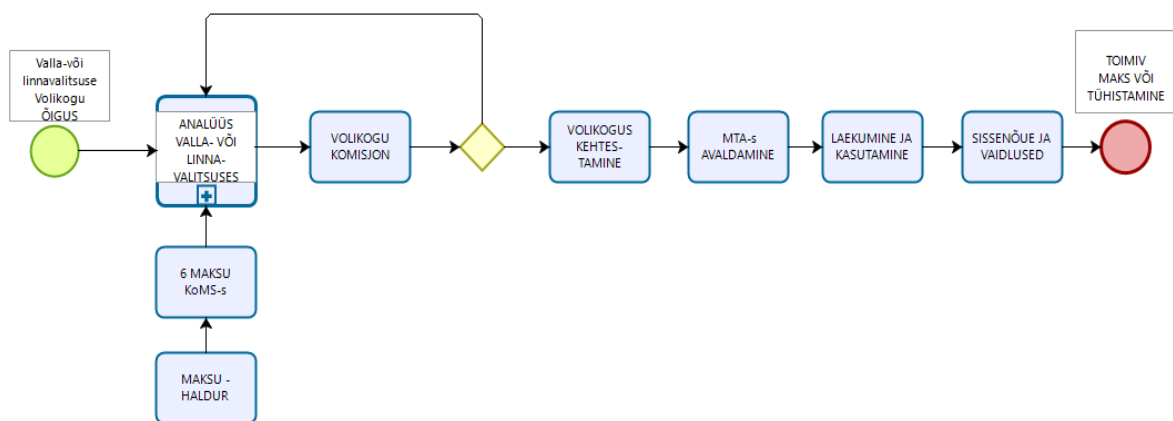
Ettepanek 9. KoMS täiendatakse §-ga 19 „Kohaliku maksu arvestus“. Paragrahv sõnastada järgmiselt:

„§ 19. Kohaliku maksu arvestus

Kohaliku maksuna laekuvaid summasid ei arvestata finanatsdistsipliini tagamise meetma KOFS § 32 lg 1 p alusel. ”

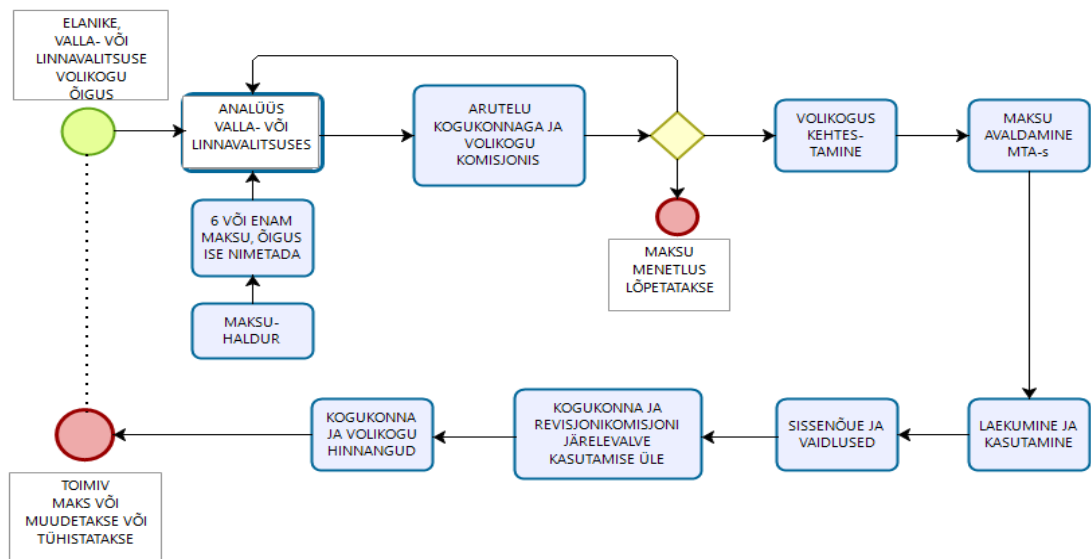
Kehtiva KoMS-i kohaselt kohaliku maksu kehtestamisel elanikke ei kaasata. Maksude menetlemise korras on märgitud, et linna- või vallavolikogul on õigus maksu kehtestada, järgides maksumääruse kohta maksukorralduse seaduses sätestatud. Kohalike maksude loetelus on kuus maksu (KoMS § 5), mille sisu ja erisused nähakse ette KoMS §-des 10–14¹. KoMS näeb ette võimalused maksuhalduri määramiseks (KoMS § 3) ja nõuded maksu kehtestamiseks (KoMS § 4). Seega KOVi valitsus võib kohaliku maksu ettenähtult kuue makse seast valida ja teha ettepaneku volikogul see kinnitada, vajamata selleks kohalike elanike arvamust või omamata kohustust võimaldada kogukonnal kontrollida maksu kasutamist.

KoMS-s sätestatud kohaliku maksu kehtestamise praegust kirjeldust, samuti kes ja kuidas menetleb iseloomustab protsessidiagramm joonisel 7.



Joonis 7. Kohalike maksude seaduse protsessidiagramm (as is)

Pakutavad parandusettepanekud loovad võimaluse või isegi kohustavad elanikke maksmenetluse kaasama, määrates ära missugustel tingimustele (osalusprotsent) loetakse kaasatus ka tegelikult toimunuks (vt 6. parandusettepanek). Elanikud on kaasatud otsustamisprotsessi, järelevalvesse ja hiljem maksu majandusliku otstarbekuse hindamise. Elanike kaasamine muudab küll menetluse pikemaks, kuid tagab paremini nii KOVi ja elanike vahelise suhtlemise kui ka just piirkonnas vajalike küsimuste lahendamise. Ülevaate pakutavast uuenduslikust kohaliku maksu kehtestamise seaduse protsessist annab joonis 8.



Joonis 8. Pakutavate muudatustega kohalike maksude seaduse protsessidiagramm (*to be*)

KoMS parandusettepaneku kohaselt avaneb võimalus kaasata kogukond kohaliku maksu alustamise, kehtestamise ja järelevalve menetlusse ning laiendada kohalike maksude loetelu, andes võimaluse KOVil endal koos elanikega maksu kehtestada, mis on kohalikus elus vajalik. Kehtiv KoMS sellist paindlikku võimalust ei anna ja ühtlasi piiritletak täpsemalt juba seaduses need KOVi ülesanded, mis ei ole seaduses määratletud, kuid seotud KOVi piirides tegutsemise ja kohalike elanikega. Samuti sätestavad parandused lisaks maksu kehtestamise protsessile elanikkonna esindajate kaasamise maksu kasutamise järelevalvesse ning maksu otstarbekuse üle otsustamise protsessi. Seega tekib KOVil võimalus ja kohustus nüüd juba seaduse alusel kaasata kohalikud elanikud maksmenetlusse algusest kuni lõpuni, milline võimalus täielikult puudub kehtivast KoMS-st. Samuti muutub kohaliku maksu menetlus kaasava eelarve edasiarenduseks, kuna kaasava eelarve puhul räägitakse ainult KOVi vahenditest, kuid ei arutata elanike enda osaluse võimalust. Kui kaasava eelarve puhul kaasatakse elanikke vabatahtlikkuse alusel, siis seaduse paranduste järgi tuleb KOVil tagada osavõtumäär, selleks et maksu kehtestamine oleks toimunud elanike kaasamisega.

Kokkuvõtvalt: peamisteks erinevusteks võrreldes kehtiva KoMSi regulatsiooniga on esiteks elanike kaasamine maksumenetlusse algusest lõpuni, paindlik maksuliikide valik, võimaliku maksu vastavus kohalikele oludele ja alus elanike aktiivsuseks rääkida kaasa kohalikus elukorralduses, eriti neil, kes ei ole valitud KOVi volikogusse. Niisuguseid võimalusi kehtiv KoMS ei paku. Uurimistöö ja ettepaneku koostaja on teadlik, et seaduses muudatuste tegemine eeldab KOVide, KOVide ühenduste ja liitude heakskiitu ning valitsuse valmisolekut seaduse parandusi kaaluda. Oodatav tulemus majanduslikus mõttes on kohalike maksude laekumise suurenemine KOVide eelarvesse ja sotsiaalses mõttes elanike kaasamine kohalike küsimuste lahendamise protsessi.

KOKKUVÕTE

KOV*i* tegevuses on oluline roll kohaliku tasandi elukorralduse probleemide lahendamisel, rahalise ressursi olemasolul ja garanteeritusel ülesannete täitmiseks. Majandustegevuse ja tulu aluseks on KOVi kui kohaliku elu korraldaja asukoht riigis, KOVi avatus uutele ideedele ja seadusandluse võimalused, ettevõtluskeskkond, elanike ja ettevõtete arv KOVi territooriumil. Ka kohaliku maksu kehtestamisel on oluline järgida tasakaalu säilimist KOVi majandustegevuse ja erasektori tegevuste vahel.

KOV*i* majandustegevuse sisu teoreetilistes käsitlustes väljendub nii kohaliku elu korraldamisel riigi poolt finantseerituna kui ka lahendamas neid kohalike elu küsimusi, mis ei ole riigi või seaduse alusel kellelegi teisele täitmiseks ette nähtud. Samas on ühelt poolt KOVi majandustegevus sarnaselt äriettevõtetega puudutatud mõjuritest nagu konkurents, teenuse omahind, elanike arv ja eelistused ning KOVis elamis- ja ettevõtlustingimused. Teiselt poolt mõjutavad KOVi tegevust õiguslikud, poliitilised ja sotsioloogilised tegurid. KOVi oluliseks tegevustulu teenimise mõjutajaks elanike ehk kogukonna käitumine, seda ka kohaliku maksu kehtestamise kaalumisel, rakendamisel ja eesmärgipärasel kasutamisel.

Kohaliku maksu kehtestamisega on KOVil võimalus saada lisaraha kohaliku elu korraldamiseks, kuid KOV poolt kohaliku maksu kehtestamine sõltub seaduslikest alustest, elanike aktiivsusest ja KOV elukorralduses kaasärääkimisest. Samas on maksude kehtestamisel oluline õiguslik baas kohaliku kogukonna arvamuse kaasamiseks maksupoliitika kujundamisse, see põimub nii KOV volikogu liikmete kui ka vallavalitsuse töötajate tegevusega. KOVi poolt seaduse alusel kehtestatud kohalik maks on endiselt kohalik maks seni, kuni kohalikud omavalitsused saavad oma diskretsiooni alusel kehtestada makse koostöös elanike, kogukonna või ühendustega.

Võib asuda seisukohale, et KOVi reformi sisu oli oma olemuselt majanduslik, kuid lähtuti pigem mitte niivõrd majanduslikest kaalutlustest, vaid elanike arvu kriteeriumist. Jäeti lahendamata või siis teadlikult veel puudutamata KOVi võimalused ja diskretsioon

koos elanikkonnaga kehtestada vajadusel kohalikke makse mõne konkreetse kohaliku elu küsimuse lahendamiseks. Seega võib järeldada, et KOVide ühinemine ilma pädevust puudutavate seaduste, sh kohalike maksude seaduse parandusteta, ei mõjuta praegust olukorda. Samas jääb nüüd juba suuremate KOVide ülesandeks jätkuvalt pöörata tähelepanu KOVi pädevuse majanduslikele aspektidele, turundustegevusele, tehes koostööd teiste KOVidega näiteks seadustes vajalike muudatuste tegemiseks.

Levinumad kohalikud maksud, mis on kehtestatud teistes Eesti naaberriikides, on kinnisvaramaks, kohalik tulumaks, müügitaks, äritulude maks, turismimaks jne. Samas peavad KOVid maksude arvestamisel siiski silmas pidama peamiste sotsiaalsete vajaduste rahuldamist ning ühiskonna keerukusest, dünaamilisest ja mitmekesisest olemusest tulenevate ülesannete täitmist. Euroopa Liidus on üldnormiks siiski kohalike maksude kehtestamisel pidada määravaks KOVi elanike arvamust maksu kehtestamisel. Kohalik maks on KOVi kui kohaliku elu korraldaja iseseisvuse väljendus ja majanduspoliitiliselt sisuliselt puutumatu ressursiallikas, samas kui enamasti sõltutakse riigieelarvest.

KoMS-i muutmise ettepanekute tegemise eesmärk on suurendada kohaliku maksu osakaalu tegevustulude hulgas ja anda võimalus kaasata kohaliku kogukond kohaliku maksu algatamise, kehtestamise ja järelevalve menetlusse. Muudatusettepankuga pakutakse võimalust laiendada kohalike maksude loetelu võrreldes kehtiva KoMS-ga ning anda võimalus KOVil endal koos kogukonnaga maksude kehtestamiseks, mis ei ole KoMS-i loetelus. Kehtiv KoMS sellist võimalust ei anna. Samas võiks elanike kaasamine olla ka seotud KOVi võimalusega teha investeeringute tegemisel ettevõtjale kohalike soodustusi, näiteks pärast hoonete korrastamist vabastada mõneks ajaks maamaksust. Kui eelnõu ettevalmistamisel kujundada uus kohalike maksude kehtestamise süsteem, mis on arusaadav ja läbipaistev, siis on ka elanike huvitus maksuprotsessis osalemiseks suurem, kuna ka tegelikult teostatakse oluliste kohalike küsimuste lahendamist.

Kui võtta kokku peamised erinevused kehtiva KoMS-e ja muudatusettepanekute vahel siis ongi elanike kaasamine maksumenetlusse alustamisest kuni täitmise järelevalveni, paindlikum maksuliikide valik, võimaliku maksu vastavus kohalikele oludele. Silmas tuleb pidada KoMS-i muutmise korral kohalikud maksud on KOVide selliste ülesannete

täitmiseks, mis on otseselt seotud piirkonna ja piirkonna elanikega, aga ülesanded ei tulene alati otseselt seadusest (ettevõtluse edendamine, elukorralduse lisaväärtused, ühistegevus teiste KOVide ja eraettevõtetega, elanikevaheliste suhetega seotud ülesanded). Elanike kaasamine on küll KOKSis sätestatud üldisemalt, kuid maksude menetlusse kaasamisel eeldab valla või linnaelanike kaasamine seaduse tuge ja selget eelarvelist menetlusdokumenti, kust on näha maksude kehtestamise vajadus, maksumäär, kasutamine ja ka järelevalve. Veelkord rõhutatuna ei peaks kohalike maksude nimikiri seaduses olema imperatiivne, vaid sätestama võimaluse kasutada maksude kindlaksmääramisel diskretsiooniõigust.

Uurimistöö ja ettepaneku koostaja on teadlik, et seaduses muudatuste elluviimine eeldab lisatööd ning KOVide valmisolekut kaaluda seadusemuudatusi, mille vajalikkus on käesolevas töös välja toodud. Pakutud on kohalike maksude seaduse muudatusettepanek, mis võimaldab omavalitsustel suurendada kohalike maksude osakaalu tuludes ja sätestab kohalike elanike (kogukonna) võimaluse võtta osa maksu kehtestamisest ja kasutamise järelevalvest. Lisaväärtusena tekitavad muudatusettepanekud vahendi elanikega suhtlemiseks, sest koosolekud ja küsitlused liidavad KOVi valitsust ja elanikke ning aitavad selgitada välja ka muid kohalike elu valukohti lisaks maksude arutelule.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Aaberge Rolf, Eika Lasse, Langørgen Audun, Mogstad Magne. Local governments, in-kind transfers and economic inequality. *Journal of Public Economics*, In press, corrected proof, Available online 12 December 2018.
2. Bailey J. Stephen. *Local Government Economics. Principles and Practice* 1999.
3. Borozan Djula. Unveiling the heterogeneous effect of energy taxes and income on residential energy consumption. *Energy Policy*, Volume 129, June 2019, 13–22.
4. Dafflon B., Madies T. *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Switzerland: University of Fribourg 2009.
5. DaSilva Carlos M., Trkman Peter. *Business Model: What It Is and What It Is*. 2013
6. Davulius Gediminas. Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. *Intellectual Economics*, 1(5)2009, 21–29.
<https://www.mruni.eu/upload/iblock/648/Davulis.pdf>
7. Eksperthinnang Siseministeeriumile. KOV rahastamismudelite (sh maksukorralduse) mõju kohaliku omavalitsuse poolsele ettevõtluskeskkonna arendamisele. Tallinn
2014.https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_kov_rahastamismudelite_sh_maksukorralduse_maju_kohaliku_omavalitsuse_poolsele_ettevotluskeskkonnaarendamisele.pdf.
8. Eliassen A. Kjell ja Kooiman Jan. *Avaliku sektori juhtimine*. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn 2002.
9. Feld P. Lars, Schneider Friedrich. *State and Local Taxation*. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Second Edition. 2015, 338–342.
10. Fridstrøm Lasse, Østli Vegard. The vehicle purchase tax as a climate policy instrument. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 96, February 2017, Pages 168-189

11. Gomez Javier, Gonsua David Rios, Alfaro Ce'sar. A participatory budget model under uncertainty. *European Journal of Operational Research*, Volume 249, Issue 1, 16 February 2016, 351–358.
12. Gray Jeff , Rumpe Bernhard . Models for the digital transformation. *Software and Systems Modeling*, 16(2)2017, 307–308.
13. Guest G., Bunce A., Johnson L. How Many Interviews Are Enough? An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18, 2006, 59–82.
14. He Baogang. Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work. *Public Administration and Development*, 31(2) 2011, 122–133.
15. Jaramillo Miguel, Wright Glenn Daniel. Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru. *World Development*, 66, 2015, 280–292.
16. Kapera Izabela. Sustainable tourism development efforts by local governments in Poland. *Sustainable Cities and Society*, Volume 40, July 2018, 581–588.
17. Koovit Kaja. Narva Jõesuu tahab turismimaksu kehtestada. *Eesti Päevaleht*, 09.03.2019. <https://arileht.delfi.ee/news/uudised/narva-joesuu-tahab-turismimaksu-kehtestada-rahendusministeerium-vastab-koik-soltub-uest-valitsusest?id=85549815>
18. Koskaru-Nelk Kaie, Lipp Eneken. Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine. Rahendusministeerium 2018. www.rahendusministeerium.ee
19. Kuusik Andres, Virk Kristina, Aarna Kaire, Sepp Liisi, Seppo Marge, Mehine Tanel, Printhal Ingrid. Teadlik turundus. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010.
20. Looga Jaan. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamine regionaalarengu tasakaalustajana. Magistritöö 2010.
21. Ludvik Sirje, Lääne Sulev, Mältsamees Sulev. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Dipri OÜ 2018.
22. PhD Lõhmus Mikk, PhD Sootla Georg, Kattai Kersten, Noorkõiv Rivo. Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Rahendusministeerium Tallinn, Taebla 2016.
23. Ly Tidiane, Paty Sonia. Local taxation and tax base mobility: Evidence from France. *Regional Science and Urban Economics*, 2019.

24. Lyytikäinen Teemu. Tax competition among local governments: Evidence from a property tax reform in Finland. *Journal of Public Economics*, Volume 96, Issues 7–8, August 2012, 584–595.
25. Maa-amet. Geoportaalid, kaartid.2019. <https://www.maaamet.ee/et>
26. Madise Ülle, Narits Raul, Raidla Jüri, Vinkel Priit, Mälksoo Lauri, Pruks Peep, Kalmo Hent. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura 2017.
27. Madise Ülle. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. *Juridica* 1/2019.
28. Maksu- ja Tolliamet. Linna- ja vallavolikogude maksumäärused. 18.10.2018. <https://www.emta.ee/et/eraklient/maksukorraldus-maksusustee/kohalikud-maksud/linna-ja-vallavolikogude-maksumaarused>)
29. Merusk Kalle. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura 1997.
30. Mäeltsemees Sulev, Sepp Toomas, Võigemast Jüri, Läns Anne, Kasuri Ott, Ludvig Sirje, Silberg Uno, Laius Agu, Lõhmus Mikk, Milt Tähve, Eevel Ive ja Iila Malle. KOV volikogu liikme käsiraamat. Tallinn, Siseministeerium 2015.
31. Nijkamp P., Abreu M. Regional development theory. VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, 2009.
32. Olle Vallo. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 8/2002. www.juridica.ee
33. Olle Vallo. Munitsipaalõigus. Juura 2004.
34. Olle Vallo. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Juura 2014.
35. Process solution.2019. <https://www.ps-bpo.com/newsletters/changes-in-taxation-hungary-2019/>
36. Rahandusministeerium. Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Print Best 2018.
37. Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos 2019. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>
38. Rahandusministeerium. Finanatsülevaated 219. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>)
39. Reiljan Janno, Ulst Elvi, Trasberg Viktor, Olenko Katrin, Timpmann Kadi. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu Ülikool. Majandusteaduskond. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002.

40. Riigikantselei. Estonia's open government partnership action plan for 2018–2020. Tallinn 2018. <https://www.riigikantselei.ee>
41. Riigikogu eelarve kontrolli erikomisjoni istung. Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes. 13.12.2017.
42. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule „Kohalike omavalitsuste rahastamine“. Tallinn, 31. märts 2017.
43. Saguin Kidjie. Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting. World Development, Volume 112, December 2018, 220–232.
44. Sintomer Y. , Herzberg C. , Allegretti G. Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version. Service Agency Communities in one World, No. 25, 2013, 96 lk.
45. Sipos Agnes. Determining factors of tax-morale with special emphasis on the tax revenues of local self-governments. Procedia Economics and Finance 30 (2015) 758 – 767. www.sciencedirect.com
46. Sivarajah Uthayasankar, Irani Zahir, Gupta Suraksha, Mahroof Kamran. Role of big data and social media analytics for business to business sustainability: A participatory web context. Industrial Marketing Management, In press, corrected proof, Available online 23 April 2019.
47. Stren Richard, Friendly Abigail. Big city mayors: Still avatars of local politics? Cities, Volume 84, January 2019, 172–177.
48. Swianiewicz Paweł. Local Taxes in Poland. Base for Local Accountability? Centre for European Regional and Local Studies Warsaw University 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan009152.pdf>
49. Taluste Olivia. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium 2010. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesanete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf
50. Timpann Kadi. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused. Magistritöö 2010.
51. Tuulentie Seija, Halseth Greg, Kietäväinen Asta, Ryser Laura, Similä Jukka. Local community participation in mining in Finnish Lapland and Northern British Columbia, Canada – Practical applications of CSR and SLO. Resources Policy, Volume 61, June 2019, 99–107.

52. Vilnius City tax. 2018. <http://www.vilnius-tourism.lt/en/information/tourist-tax/>

Seadused ja juhendid

53. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS). www.riigiteataja.ee

54. Kohalike maksude seadus (KoMS). www.riigiteataja.ee

55. Kohalike maksude seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus, 774 SE, 2010. [https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bb34b118-5663-dbd6-4768-3c472cc6438e/Kohalike%20maksude%20seaduse%20muutmise%20seadus%20\(774%20SE\)](https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bb34b118-5663-dbd6-4768-3c472cc6438e/Kohalike%20maksude%20seaduse%20muutmise%20seadus%20(774%20SE))

56. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

57. Haldusmenetluse seadus (HMS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017021>

58. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019008>

59. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFKS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/102022018010>

60. Maksukorralduse seadus (MKS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019057>

61. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus (EKTÄKS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/107122018002>.

62. Tulumaksu seadus (TuMS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122018051>

63. Maamaksuseadus (MaaMS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017102>

64. Lepitusseadus (LePS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/13240243>

65. Raamatupidamise seadus (RPS). <https://www.riigiteataja.ee/akt/109052017030>

66. Kaasava eelarve juhend. Rahandusministeerium 2018. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>

67. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium 2010. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

68. Läti maksude ja kohustuste seaduse (inglise keeles *the Taxes and Duties Act*).
<https://likumi.lv/ta/en/en/id/33946>

69. Soome kohalike omavalitsuste seadus (*inglise keeles Local Government Act*).
<https://www.finlex.fi>

Riigikohtu lahendid

70. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2007 otsus nr 3-3-1-24-07.
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/marksonastik?asjaNr=3-3-1-24-07>

71. Riigikohtu üldkogu otsus 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06. www.riigikohus.ee

72. Riigikohtu üldkogu otsus nr 3-3-1-48-16. www.riigikohus.ee

73. Riigikohtu üldkogu 19.04.2004 otsus nr 3-3-1-46-03.
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/marksonastik?asjaNr=3-3-1-46-03>

74. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.04.2016 otsus nr 3-3-1-74-15.
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/marksonastik?asjaNr=3-3-1-74-15>

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused (näidis, autori koostatud)

Põhimõte	Põhipunkt	Intervjuu küsimus
	1. KOVi majandustegevus	1.1. Milles seisneb Teie arvates KOVi ülesannete täitmine ehk (majandus)tegevus?
Autonoomia		1.2. Mis on Teie arvates need küsimused, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada, kuid vajavad kohalikus elus lahendamist?
Nähtavus	2. Tegevustulu alused ja olemus KOV tegevuses	2.1. Mis on teie arvates KOFSi kohane KOVi maksutulu ja muu tegevustulu?
		2.2. Milline on kohalike maksude tähtsus?
		2.3. Missuguseid KOVi ülesandeid tuleks lahendada kohalike maksude kehtestamisega?
Mõistlik koormus, võrdne kohtlemine	3. Tegevustulu mõjutavad asjaolud seoses toimunud kohalike omavalitsuste ühinemisega	3.1. Kas KOVide ühinemine on toonud kaasa piirkonna majandustegevuse elavnemise?
		3.2. Mis eeldusi on loonud ühinemine kohalike maksude kehtestamiseks?
Nähtavus, maksubaas	4. Teiste riikide kogemuse baasil tulu teenimise võimaluste õiguslikud alused, majanduslikud võimalused kohalikus omavalitsuses	4.1. Kui vallal/linnal on sõprusvald või linn teises riigis, kas sõprus-KOVi näite varal on võimalik tuua positiivseid või negatiivseid näiteid KOVi majandustegevuse ja kohalike maksude kehtestamise kohta?
Autonoomia, stabiilsus, maksubaas	5. Kohaliku omavalitsuse tegevustulu liigid	5.1. Missugused kohalikud maksud on KOV kehtestatud?
		5.2. Mis on maksu kehtestamise ajendiks ja/või kaalutlused selle maksu kasuks otsustamisel?
		5.3. On Teie arvates kohaliku maksu liigid oluline seaduses kirja panna nagu praeguses kohaliku maksu seaduses või peaks olema KOVil vabadus ise maksuliiki määratleda vastavas seaduses ettenähtud korras? Palun selgitage arvamust?
Tasuvus, tulude piisavus, elanike kaasatus	6. Eestis tegevustulu teenimise võimaluste õiguslikud alused, majanduslikud võimalused	6.1. Kas KOVis on Teie arvates elanikud ja kohalikud ettevõtjad valmis kohaliku maksu kehtestamiseks?
		6.2. Kui suur osa või kaasatus peaks olema kogukonnal kohaliku maksu kehtestamisel?
		6.3. Juhul kui leitakse olevat põhjendatud kohaliku maksu kehtestamine, mis võiks olla kriteeriumid maksude piirmäärade või suuruste kehtestamisel?
		6.4. Kuidas oleks mõistlik kavandada maksude laekumine?
Mõistlik koormus, nähtavus, elanike kaasatus	7. Ettepanekud kohalike maksude seaduse paranduseks ja lõpetav küsimus	7.1. Kas kohalike maksude seaduses sätestatud maksud on nüüdisaegsed või vananenud? Palun selgitada vastust.
		7.2. Kuidas Teie arvates tuleks kohaliku maksu seadust muuta? Missugused oleksid Teie ettepanekud?
		7.3. Kas kohalike maksude kehtestamise menetlust tuleks täpsemalt käsitleda seaduses või oleks see pigem KOVi volikogu otsustada, kuidas kohaliku maksu kehtestamist menetleda?
		7.4. Mida oleks Teil veel lisada? Midagi, mida intervjuus ei küsitud, aga on oluline?

OPPORTUNITIES FOR INCREASING LOCAL TAXES IN ESTONIA

Urmas Tross

The defining of the sphere of activity of the local government plays an important role in solving problems related to the organisation of life at the local level, the availability of financial resources, and the capability of performing tasks. The basis of economic activity and income is the role of the local government as the organiser of local life in the country, the openness of the local government to new ideas, legislative options, the business environment, and the number of residents and businesses in the local government territory. When implementing local tax, it is also important to maintain balance between the economic activities of the local government and the activities of the private sector. The current legislation of the Local Taxes Act does not allow local governments to increase the share of local taxes in the self-determination of local affairs.

Theoretical approaches describe the economic activities of local governments as so: performing national tasks that are locally distributed (funded by the state), organising local life (funded by the state), and solving those local issues that is no other party's responsibility under the state or law. Firstly, the economic activity of local governments (like that of businesses) is affected by factors such as competition, cost price of services, population and preferences, and the living and business conditions in the local government. Secondly, the economic activity of the local government is influenced by legal, political, and sociological fields. Thirdly, nowadays the development of local governments is influenced by the use of technology opportunities, which brings about new cross-border influences on economic activity, as well as integration with renewed areas. Fourthly, the behaviour of the population or community plays an important role in earning income, including when considering, implementing, and purposefully using the local tax.

By introducing a local tax, local governments have the opportunity to get extra funds to organise local life, but the introduction of the local tax by the local government depends on the legal grounds, the activity of the population, and their participation in the organisation of life in the local government. The less people vote and the less democracy there is, the less the local people support giving autonomy to the local governments in introducing taxes. At the same time, there is an important legal basis in imposing taxes in involving the local community in shaping the tax policy, which intertwines with the activities of the local government council members and the activities of the rural municipality government employees.

A local tax established in accordance with the law by the local government is a local tax until local governments can, at their own discretion, introduce taxes in cooperation with the community or communities. However, it is important not to compete with national taxes as overlapping can justify the intervention of the central government in introducing local taxes. The possibilities and discretion of local governments to introduce with the population, if necessary, local taxes to resolve a specific local issue depends on legislative options. It can therefore be concluded that legislative support is important for the activities of the local government and its possibility to earn income: on the one hand, it provides the opportunity to actually consider local taxes and on the other hand, involves the locals in the decision-making process. However, it remains the responsibility of local governments to pay attention, to the extent possible, to economic aspects and marketing activities by working together with other local governments, for example, in making the necessary amendments to legislation.

The common local taxes established in other EU Member States are property tax, personal income tax, sales taxes, business income taxes, and tourism taxes. At the same time, local governments must pay attention in taxation to meeting the major social needs and performing tasks that arise from the complex, dynamic, and diverse nature of society. In the European Union, however, it is a general rule that the opinion of the residents of the local government in introducing the local tax is decisive. The local tax is an expression of independence for the local government as the organiser of local life, as well as a source of resource that is not dependent on economic policy, despite being largely dependent on the state budget.

The purpose of the amendment to the Local Taxes Act is to give the opportunity to involve the local community in the process of initiating, establishing, and monitoring the local tax; as well as expand the list of local taxes. The current Local Taxes Act does not provide this opportunity. Additional tax categories have been proposed in the amendment, including the possibility for local governments to introduce a tax to organise local life which will be introduced in accordance with the amendments of the Local Taxes Act. The development of a new system of introducing local taxes for effective and transparent taxation can even lead to the modest redistribution of benefits from rural development and the opportunity to engage in local life can make people want to settle in the area.

Based on the legislation regulating the activities of local governments, the studied theoretical literature, interview results, and legal practice, it can be said that the introduction of a local tax is related to the following aspects. Firstly, local taxes are for performing those tasks of the local government that are directly linked to the region and the local people, but do not directly arise from the law (promoting entrepreneurship, the added values of the organisation of life, joint activities with other local governments and private companies, and relations with the locals). Secondly, the economic justification for the introduction of local taxes by local government depends on the clearer definition of the national and local tasks, as well as agreeing on the funding sources. Thirdly, the involvement of the locals requires legislative support and a clear budget document which indicates the need to impose the taxes, the tax rate, its use, and how the use of taxes is controlled. Fourthly, the list of local taxes should not be imperative, but it should provide for the possibility of exercising discretionary powers in the determination of taxes.

The author of the research and proposal for amendment is aware that the introduction of amendments to the law requires further work on the subject and the willingness of local governments to consider the amendments to the law, the necessity of which is outlined in this paper. Here, an amendment to the Local Taxes Act is proposed which allows local governments to increase the share of local taxes in the income and provides the locals (the community) with the possibility of taking part in the introduction and

monitoring of the use of the tax. As added value, the implementation of amendments brings the local government and the residents closer together (with meetings or polls) and it also helps to identify other local issues (in addition to the tax discussion).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Urmas Tross, annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Kohalike maksude kasutamise võimaluste suurendamine Eetsis“, mille juhendaja on Kadi Timpmn ja Jaan Looga, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni ja kinnitan:

1. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Mulle teadaolevalt lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Urmas Tross
23.05.2019