



Instituudi avaldis nr. 1/02

EESTI MAKSUSÜSTEEM JA TÖÖHÕIVE

Tellija: EV Sotsiaalministeerium, Leping nr. 12/16.11.2001

Silja Kurik, Külliki Tafel, Paul Tammert, Erik Terk, Arvi Uustalu

Aprill 2002

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Uuringud maksusüsteemi mõjutuste kohta tööhõivele.....	8
1.1. Tööjõumaksud.....	9
1.2. Kaudsed maksud.....	12
1.3. Kapitalimaksud.....	13
1.4. Ettevõtte tulumaks.....	15
2. Erinevate riikide maksusüsteemid ja –reformid	20
2.1. Üldised trendid.....	20
2.2. Saksamaa.....	21
2.3. Rootsi	25
2.4. Iirimaa.....	29
2.5. Sloveenia.....	32
3. Eesti maksusüsteem ja senine diskussioon selle muutmise vajaduse ümber	34
3.1 Eesti majandussituatsioon ja tööturg.....	34
3.2 Eesti maksusüsteem (võrdluses teiste riikidega) – Paul Tammert.....	38
3.2.1 Tööjõumaksud Eestis	39
3.2.2 Tööjõumaksud võrdlus	41
3.2.3 Tarbimise maksustamine	44
3.2.4 Kapitalitulude maksustamine	46
3.3. Eesti maksusüsteemi seniseid kriitikaid.....	48
4. Eesti maksusüsteemi muutmise võimalikud stsenaariumid.	55
4.1. Miks stsenaariumid.....	55
4.2. Stsenaariumide valik.....	57
4.3. Esimene stsenaarium	60
4.4. Teine stsenaarium	62
4.5. Kolmas stsenaarium.....	64
Skeem 1. Stsenaarium 1.	66

<i>Skeem 2. Stsenaarium 2.</i>	67
<i>Skeem 3. Stsenaarium 3.</i>	68
<i>Skeem 4. Stsenaarium 4.</i>	69
<i>4.6. Neljas stsenaarium</i>	70
<i>4.7. Stsenaariumide ja koostatud taustmaterjali kasutamise võimalused</i>	70
Kokkuvõte	72
Kasutatud kirjandus	77
Lisad	80
<i>Lisa 1. Statistika: valitsussektori maksutulud</i>	81
<i>Lisa 2. Statistika: tööjõumaksud</i>	85
<i>Lisa 3. Süstematiseeritud kirjeldus tulu maksustamisviisidest</i>	88

Sissejuhatus

Eesti majanduse üldine areng viimasel aastakümnel on olnud positiivne - majandus on suures osas ümberstruktureerunud, erastamised on enamuses edukalt lõpule viidud, välisinvesteeringud on suuresti aidanud ettevõtlust arendada jne. Samuti on tööturul toimunud viimase kümnendi jooksul väga suured muutused. 90.aastate esimesel poolel toimusid kiire majanduse ümberstruktureerimisega kaasnenud muutused, kus plahvatuslikult vähenes tööhõive primaarsektoris ja kasvas tertsiaarsektoris, kusjuures tööpuudus oli suhteliselt madal. Eesti tööturupoliitikat on kogu siirdeperioodi jooksul iseloomustanud kõrge liberaalsus (institutsionaalse sekkumise vähesus). Valdava osa siirdeperioodi jooksul võib rääkida ka tööturu küllalt kõrgest paindlikkusest, reageerimisest muutunud väliskeskkonnale: nominaalpalkade paindlikkus paljudes majandusharudes, töötajate ja töökohtade kõrge mobiilsus. Paraku tuleb viimastel aastatel (nn Vene kriisi järgsetel aastatel) täheldada mitmeid negatiivseid ilminguid. Ehkki majandus on hakanud uuesti kasvama on tööpuudus kõrge (nn *jobless growth*). Tööturu paindlikkus on hakanud vähenema, seda näitab ka kasvav regionaalne töö- ja töøjõupuudus (Eamets, 2002). Tänapäevane situatsioon näitab, et Eesti töøjõud ei vasta kaasaja ja ümberstruktureerunud ettevõtluse kasvavatele nõudmistele. Raskeks küsimuseks on ka Eesti elanikkonna vähenemine geograafiline mobiilsus. Tööpuudus on Eestis aasta aastalt kasvanud¹ koos tööhõive pideva langemisega. Eestit vaevab üheaegselt nii (regionaalne kui ka struktuurne) tööpuudus kui ka töøjõupuudus. See kõik toimub paralleelselt elanikkonna tulude tugevalt diferentseeritud jagunemisega. Kihistumise probleemid omakorda mõjutavad tööturul toimuvat ja vastupidi.

Üheks tööhõivet mõjutavaks teguriks on ka riigi maksusüsteem. Üldine maksukoormus Eestis on umbes 34% SKP-st, mis on väiksem kui EL maades (vt ka tabel 1), kuid kõrgem kui OECD maade keskmine, kuna viimatinimetatud haarab endasse ka rida tugevalt liberaalseid, st madalama maksukoormusega maid. Üldine arvamus on, et madal maksukoormus iseenesest ei taga riigile edu, teisalt on ka selge,

¹ Erandiks on 2001 aasta teine pool, mil tööpuudus langes pea 2 protsendipunkti võrra aasta algusega võrreldes.

et ettevõtete liigne maksustamine ning samuti liialt jäigad tööturumeetmed pidurdavad ettevõtlust ja sealtkaudu tekitavad bumerangiefekti ka tööturu dünaamikale.

Tabel 1. Maksupööripäevad² Euroopas

Eesti	6. mai
Suurbritannia	15. mai
Luksemburg	26. juuni
Iirimaa	27. juuni
Saksamaa	3. juuli
Rootsi	14. juuli
Soome	27. juuli
Taani	11. august
Belgia	13. august

Allikas: Äripäev

Teisest küljest kogu ühiskonna seisukohalt vaadatuna võib maksustamist pidada abinõuks investeerimaks rahvuslikku infrastruktuuri (füüsiline infrastruktuur, haridus, tervishoid jne). On selge, et ka taolisel investeerimisel on tugev mõju tööhõivesituatsiooni kujunemisele ja, et vähemalt täies ulatuses ei ole siin mitmel põhjusel avalikud investeeringud erainvesteeringutega asendatavad. **Antud uurimuses käsitleme makse kui ettevõtete ja üksikisikute kulutusi, mille vähendamise, suurendamise või ühel või teisel moel ümber mängimise tulemusena muutub nõudlus tööjõu järele.**

Töö põhieesmärgiks on selgitada välja maksude ja tööhõive vahel esinevad seosed ja vastavate tegurite mõjuahelad ning seda võimalike erinevate stsenaariumide raames.

Antud teema ei hiilga ka rahvusvaheliselt oma läbiuuritusega. Tavaliselt käsitletakse uurimisalusena maksusüsteemi teisi resultate, tööhõivet heal juhul ühena (teisejärgulisena) teiste hulgas.

Käesoleva uurimuse autorid keskenduvad erinevatest allikatest kogutud materjali kirjeldamisele ja esialgsele nn läbimängimisele. Uurijad **ei võta positsiooni, kas ja kuidas peaks Eesti maksusüsteemi muutma, küll aga püüavad luua abimaterjali selleks, et asjaomased isikud (poliitikud, sotsiaalpartnerid jt) saaksid antud küsimust küllalt mitmekülgselt tajuda, mis omakorda on eelduseks põhjendatud strateegilistele otsustele.**

² Maksupööripäev näitab maksukoormuse suurust. See on päev, mil sümboolselt lõpeb maksumaksja töötamine riigi heaks ja edasine teenistus peaks kuuluma ainult temale.

Aruanne on esitatud neljaosalisena. Esimeses osas kirjeldatakse teistes maades läbiviidud uurimusi maksude ja tööhõive vaheliste seoste selgitamiseks. Teine osa annab näitena nelja riigi (Saksamaa, Rootsi, Iirimaa, Sloveenia) maksusüsteemide ja tööhõive arengute ülevaate. Kolmas osa käsitleb Eesti majanduse ja tööhõive arenguid ning Eesti maksusüsteemi. Lisaks on Eesti sotsiaalmaksukoormust võrreldud teiste riikidega. Neljandas osas vaatleme võimalike maksumuudatuste tagajärjel toimuvaid muutusi tööjõu nõudlusele. Põhjalikuma kirjelduse anname 4-le eri stsenaariumile, mille valikul on lähtunud ühelt poolt Eesti avalikkuse ette erinevate poliitiliste parteide poolt toodud maksumuudatuste kavadest, ning teisalt erinevates riikides rakendatavatest maksusüsteemi lahendustest. Pakutud stsenaariumite edasiseks läbimängimiseks on koostatud skeemikaardid iga stsenaariumi juures.

Uurimismeetodid

Andmekogumisel ja analüüsil on kasutatud võimalikult mitmekülgse käsitluse saamiseks nn kolme triangulatsiooni³ viisi (Maula, 1999):

1. andmeallikate triangulatsioon – Ei uuritud mitte ainult tööhõivet ja maksundust kirjeldavat statistilist materjali, vaid intervjueriti ka maksueksperite, poliitikuid ja ettevõtjate esindajaid.
2. uurijate triangulatsioon – mitmete, sealjuures eri fooniga, uurijate kasutamine. Uurimuse läbiviimises osales 5 põhiuurijat, neist üks majandusteadlane, üks maksunduse ekspert, kaks sotsioloogi ja haldusjuhtimise spetsialist.
3. metodoloogiline triangulatsioon – kasutati mitmeid erinevaid meetodeid: intervjuud, ümarlaua arutelud, rühmatööd, dokumentide ja varasemate uurimuste analüüs .

Erinevate meetodite kasutamise rõhk oli erinevatel tööetappidel erinev. Ülevaate varasematest uuringutest ja teiste maade kogemustest aluseks oli sekundaaranalüüs varasematest avaldatud materjalidest. Stsenaariumide konstrueerimisel jagunes rõhuasetus intervjuude ja ümarlaudade (sotsiaalpartnerite ja poliitiliste parteide esindajatega), sekundaaranalüüsi ja rühmatööde vahel.

³ Triangulatsioon tähendab ühe ja sama objekti kohta käivate erinevate vaatlusprotokollide (mitmed tõendusallikad) kasutamist.

Sekundaarseid andmeid koguti varasematest uuringutest (rõhk oli eelkõige välismaistel uuringutel, kuna uuringuid Eestis, mis käsitleksid vahetult A mõju B-le, praktiliselt läbi viidud ei ole), statistikast ja ajalehe/ajakirja artiklitest, sektororganisatsioonide väljaannetest, jms. Intervjuu struktuur oli ülesehitatud põhilisi maksumuutuste võimalike mõjude “lahtiseletamisele” ekspertide poolt, et oleks võimalik hiljem erinevates stsenaariumites toimivaid mehhanisme paremini kirjeldada. Ümarlauad sotsiaalpartnerite ja poliitikute esindajatega olid ülesehitatud erinevate maksumuutuste võimalike tööhõivele avalduvate mõjude läbimängimisele.

Enamkasutatud mõisted ja lühendid

Keskmine tulumaksumäär – kogu tulumaks, mida makstakse teenitud tulult.

LVM – lisandväärtuse maks (Eestis nimetatakse käibemaksuks).

Lühiajaline tööpuudus – tööpuudus kestvusega vähem kui 1 aasta.

Maksukiil – tööandja poolt töötaja palgale ja erinevatele maksudele tehtavate kulutuste ning töötaja poolt kojuviidava palga vahe. Maksukiil on seega vastavuses töötaja ja tööandja maksude ja sotsiaalkulutustega.

Maksu piirmäär – maksumäär, millega maksustatakse iga järgnevat ühikut teenitud tulu.

Pikaajaline tööpuudus – tööpuudus kestvusega rohkem kui 1 aasta.

Tööga alahõivatud isikud – töötavad isikud, kes väljendavad soovi teha lisanduvaid töötunde oma praegusel töökohal või lisatöökohal, või soovivad uut töökohta rohkemate töötundidega.

Tööjõumaksud – üksikisiku tulumaks + palgale arvestatud sotsiaalmaksud (nii töövõtja kui –andja poolt makstavad)

Tööjõu maksumus – töövõtja brutopalk + sellele arvestatud sotsiaalkindlustus jm maksud.

Töötuse määr – töötute osatähtsus tööjõus.

VOI – välismaised otseinvesteeringud.

1. Uuringud maksusüsteemi mõjutuste kohta tööhõivele

Käesoleva töö esimeses osas analüüsitakse, milline on maksupoliitika mõju tööhõivele ning milline maksupoliitika reform võiks vähendada tööpuudust. Parema selguse huvides ja lähtuvalt erialasest kirjandusest vaatleme erinevate maksude mõjusid üksteisest lahus. Kuna kõige enam tööhõivet mõjutavateks maksudeks peetakse tööjõumakse, siis alustame kirjeldust just neist. Edasi vaatleme kaudseid makse, mis samuti avaldavad tööjõule (eriti tema ostujõule) olulist mõju. Viimasena vaatleme kapitali maksustamist kui ettevõtluse arengu seisukohalt olulist maksuliiki.

Erialases kirjanduses on levinud seisukoht, et tööjõumaksud on tööhõive seisukohalt kõige kriitilisem ja tundlikum maksude liik, millel on ka tihe seos majanduskasvuga. Vähesed uuringud on käsitlenud täpset teoreetilist suhet majanduskasvu, produktiivsuse ja töötuse määra vahel. Üldiselt arvatakse, et suurem produktiivsus võib tekitada suuremat töötust, kuid samas võib see luua uusi ametikohti ja väljapääsu töötusest ning mõjutada uute töökohtade loomise hinda.

Tabel 2. Tööpuuduse määrad OECD riikides 1983-1994

	1983-1988			1989-1994		
	Kogu	Lühiajaline ⁴	Pikaajaline ⁵	Kogu	Lühiajaline	Pikaajaline
Belgia	11,3	3,3	8,0	8,1	2,9	5,1
Taani	9,0	6,0	3,0	10,8	7,9	3,0
Soome	5,1	4,0	1,0	10,5	8,9	1,7
Saksamaa	6,8	3,7	3,1	5,4	3,2	2,2
Iirimaa	16,1	6,9	9,2	14,8	5,4	9,4
Norra	2,7	2,5	0,2	5,5	4,3	1,2
Rootsi	2,6	2,3	0,3	4,4	4,0	0,4
UK	10,9	5,8	5,1	8,9	5,5	3,4
USA	7,1	6,4	0,7	6,2	5,6	0,6
Jaapan	2,7	2,2	0,5	2,3	1,9	0,4
OECD	7,8	4,7	3,4	8,0	5,2	3,1
Euroopa	8,2	4,3	3,2	8,3	4,9	3,7
Muu	6,6	5,6	1,0	7,2	5,8	1,4

Allikas: Heitger 2000.

⁴ Tööpuudus kestvusega vähem kui 1 aasta.

⁵ Tööpuudus kestvusega rohkem kui 1 aasta.

Maksupoliitika ja sotsiaalpoliitika avaldavad selgelt mõju neile mehhanismidele, mõjutades töötuse suurenemist ja selle kestust. Pealegi, kui on olemas mingi töötuse kestvuse mõjutaja, siis kunstlikult loodud pakkumise/nõudluse šokid võivad suurendada töötust ja/või mõjutada töötuse struktuuri ning seeläbi muuta palganõudluse taset ning lõppkokkuvõttes võib see muuta majandusliku aktiivsuse tasakaalu (Disney, 2000).

1.1. Tööjõumaksud

Levinud on seisukoht, et tööpuuduse suurenemine ja majanduskasvu aeglustumine Euroopas on omavahel seotud, kusjuures mõlemad on põhjustatud kiiresti kasvavast tööjõu maksumusest. Euroopa tööjõu maksumus on kasvanud mitmetel põhjustel, millest ühena võib nimetada kõrgeid tööjõumaksusid. Tööjõumaksud on suurenenud peaaegu kõigis riikides ja peaaegu iga dekaadi jooksul. Tööjõumaksude suurenemise tagajärjed sõltuvad palgaläbirääkimiste institutsioonidest. Kui tööjõuturul on mittekongureerivad, siis on välistekkelisel ja kestval tööjõukulude suurenemisel kaks efekti. Ühelt poolt see vähendab tööjõu nõudlust ja nõnda loob töötust. Teiselt poolt kui firmad asendavad tööjõu kapitaliga, siis kapitali piirtootlikkus väheneb. Pika perioodi jooksul see vähendab huvi investeerimise vastu ja lõpuks kahaneb ka majanduskasv. Seetõttu saame kõrget tööpuudust seostada aeglase majanduskasvuga ja vähese investeerimisega (Daveri, 2000). Arutledes dilemma üle, kas maksustada enam tööd või enam kapitali, tuleb seega arvestada viitajaga seonduvat. Nimelt: vähendades maksukoormust töölt võib väga tõenäoliselt saavutada tööhõive tõusu ja seda küllaltki lühikese aja jooksul. Kui see maksukoormus kanda üle tööjõult kapitalile, tähendab see investeringute vähenemist, mis alles teatud aja möödudes näitab pärssivat mõju tööjõu nõudlusele.

Lisaks loetakse kõrgete tööjõumaksude poolt rääkivaks argumenti, et riigis, kus on palju väliskapitalil baseeruvaid ettevõtteid, on multinatsioonalsete firmade võimalused oma kasum nn *transfer pricing*'uga hajutada niipalju mõjus, et asukoha riigile ettevõtte tulumaksu niikuinii ei laekuks.

Maksude mõju tööpuudusele on permanentne, kuid mõju brutopalgale on ajutine. Selle põhjuseks on asjaolu, et brutopalkade dünaamika näitab nii eksogeenset

komponenti (tööjõu maksud) kui endogeenset komponenti (tootlikkus). Kui kõrged tööjõu maksud aeglustavad majanduskasvu, siis lõpuks see mõjutab ka brutopalka. Samas tootlikkuse kasvu aeglustumine ei mõjuta tööpuuduse tegelikku määra, järelikult tööpuudus võib jääda permanentselt kõrgeks ka siis, kui palgakasv pidurdub. Seega on oluline märkida, et tööpuudus ja brutopalgad käituvad pikaajaliselt erinevalt peale kestvate maksukoormuse kasvu (Daveri, 2000).

Tabel 3. Üldised keskmised tööjõumaksude osakaalud valitud OECD riikides (protsent keskmise töötaja teenistustest)

	1978	1991-1992	kasv '78-92
Belgia	61.3	66.3	+5.0
Taani	69.7	72.1	+2.4
Soome	64.5	66.1	+1.6
Saksamaa	66.0	63.8	-2.2
Jaapan	18.8	22.2	+3.4
Norra	70.1	62.9	-7.2
Rootsi	75.4	62.6	-12.8
Suurbritannia	51.6	50.4	-1.2
USA	44.3	38.5	-5.8
Keskmine	55.0	56.9	+1.9
OECD Euroopas	62.1	63.1	+1.0
OECD Mujal	35.4	39.8	+4.4

Allikas: Daveri 2000.

Tööhõive tõenäoliselt väheneb, kui tööjõumaksud tõusevad ja vastavalt tõuseb kui maksud vähenevad. Negatiivne maksu/tööhõive suhe on seotud üldise (otsese ja kaudse) maksukiilu ja tööealise populatsiooni tööhõive määraga. On olemas negatiivne, kuigi statistiliselt mitte eriti oluline korrelatsioon hiljutiste 13 OECD riigi tööhõive ja maksude keskmiste tasemete vahel. Samas on Skandinaaviamaades tööhõive suurem, kui seda peaks tagama nende kõrged 60-70%-lised maksukiilud, Hispaanias aga on Euroopa suhteliselt madalate maksukiilude kohta tööhõive ikkagi madal. See tulemus näitab, et maksudesse mittepuutuvad faktorid (tööjõuturu regulatsioonid ja tegevused, valitsuse tööhõivepoliitika, migratsioonipoliitika) on vähemalt sama, kui mitte rohkemgi olulised kui maksud, et seletada riikidevahelisi erinevusi tööjõuturgude toimimises. See võib ka näidata, et maksude piirmäärad mõjutavad käitumist rohkem kui keskmised määrad, ja need võivad oluliselt erineda erinevates sissetuleku gruppides, või et osad maksud omavad suuremat efekti kui teised, vähemalt lühiajaliselt (Leibfritz, 1997).

Survet maksukiilu suurenemiseks on põhjustanud erinevates riikides avalike kulutuste kasv. Laiaks paisunud maksukiil on probleemiks eelkõige rahvusvahelistele turgudele orienteeritud ettevõtetele, kes on sunnitud kandma märgatavalt suuremaid kulutusi vajalike spetsialistide palkamisel. Siseturu poole pealt on teenindussektoris uute töökohtade loomine väga raske, kuna teenuse tarbijale tekkinud kulud on mitmekordsed teenuse pakkujale kätte jääva tuluga võrreldes. See sünnitab järjest kasvava stiimuli nn musta töö tegemiseks või teenindustes vahetuks arveldamiseks, mis vähendab maksutuluseid ja sunnib omakorda maksude tõstmisele. Maksukiilu vähendamiseks nähakse vaid kahte võimalust: ühelt poolt vähendada sotsiaalse turvalisuse ja muude avaliku sektori poolt pakutavate teenustega seotud kulutusi, või teiselt poolt luua uusi konkurentsivõimelisi töökohti (Kasvio, Nieminen, 1999).

Huvitav on asjaolu, et tööjõu maksustamise negatiivsed efektid tööhõivele ja majanduskasvule avalduvad rohkem Mandri-Euroopas (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Holland ja Hispaania), kus tööjõuturud on selgemini mõjutatud võimsate kaubandusühenduste poolt ja samas palgaläbirääkimised ei ole nii tsentraliseeritud kui Põhjamaades (Soome, Rootsi, Norra). Erinevus Mandri-Euroopa riikide ja teiste riikide vahel on silmatorkav: kõrge positiivne korrelatsioon tööjõu tulumaksumäärade ja tööpuuduse vahel on selge Mandri-Euroopa fenomen, mida ei esine Anglo-Ameerika (USA, Inglismaa) ega Skandinaaviamaades. Kontinentaal-Euroopas tööjõu sissetulekute maksu efektiivne määr tõusis 28%-lt 1965-1979 42%-ni 1991-1995. Samal perioodil keskmine tööpuuduse määr tõusis 2,1%-lt 10,5%-ni. Samuti vähenes oluliselt SKP kasv ja investeringute kasvu maht. Võttes arvesse lisaks maksukoormusele ka muid faktoreid, siis arvutuste kohaselt võib sellise suurusega maksukoormuse kasv Mandri-Euroopas ära seletada tööpuuduse kasvu 4% ulatuses, 0,4% suuruse majanduskasvu aeglustumise aastas ja investeringute vähenemise 3% võrra. Selliseid efekte pole märgata ei Anglo-Ameerika maades ega ka Skandinaavias (Daveri, 2000).

Tabel 4. Pikaajaline tööpuudus Euroopas ja USA-s (OECD standardiseeritud tööpuuduse määr)

	1960-70	1971-80	1981-90	1991-98
EL	2.5	3.7	8.2	9.9
USA	4.8	6.4	7.1	5.8

Igal juhul on üldise maksukoormuse vähendamine, eriti tööjõult saadavate maksude osas, peamine väljakutse, millega Euroopa Liit silmitsi seisab. Mandri-Euroopas on tööjõumaksud rohkem nihkes tööpuuduse ja majanduskasvu seisukohalt, võrreldes käibemaksu või kapitalitulu maksudega. Tuluneutraalne reform, mille eesmärgiks oleks nihutada maksukoormust tööjõult tarbimisele või kapitalile, võib suurendada efektiivsust. Olemasolevad andmed maksubaasidest ja maksumääradest viitavad sellele, et 5%-line kärbe tööjõumaksu määras tekitaks Euroopa riikides eelarveaugu, mille suurus oleks keskmiselt 3% SKP-st. Et seda puudujääki katta, oleks vaja kapitali maksumäära 10% võrra või käibemaksumäära 4% võrra suurendada. Samas on ilmselt lihtsam viia maksustamise osatähtsust üle tarbimisele kui kapitalimaksu määradele, kuna kapitalimaks on tõenäoliselt palju väiksem ja mobiilsem. On huvitav märkida, et Euroopa Liit surus hiljuti edukalt läbi koordineeritud tarbimismaksude vähendamise, kuid ei võtnud käsile tööjõu maksustamise teemat. On vähetõenäoline, et selline poliitika suurendaks oluliselt tööhõivet (Daveri, 2000). Teisalt on leitud (Pissarides, 1998), et tööjõumaksude (isiku tulumaks, sotsiaalkindlustusmaksud) alandamine 10% võrra vähendab tööpuudust 1 protsentipunkti võrra ja suurendab palkasid 3% võrra. Selle põhjal ei saa öelda, et tööjõumaksude alandamine annaks väga suuremahulist efekti tööpuuduse vähenemisele.

1.2. Kaudsed maksud

Kaudsete maksude all mõistetakse majanduses juurdemaksu hinnale, millega valitsus maksustab kaupade või teenuste müümist (vt lisaks ptk 3.2.3). Kaudsed maksud kanduvad esmaselt maksumaksjalt üle teisele maksumaksjale. Peamiselt on siinkohal mõtet rääkida käibemaksust, kuid kaudsete maksude alla liigitatakse ka aktsiisi-, tolli- ning hasartmängumaks. Lähtudes tööhõive probleemistikast, ei ole kahel viimatinimetatud maksul mõtet pikemalt peatuda. Tuleb tõdeda, et aktsiisimaksudel võiks olla teatud mõju tööhõivele ja kindlasti on neil mõju majanduslikule aktiivsusele. Samas on aktsiisimaksude teemat kirjanduses suhteliselt vähe käsitletud. Näitena võib tuua ehk Wealthi, kes leiab, et aktsiisimaksude tõstmisel ei ole positiivset mõju tööhõivele. Kirjanduses aga peatutakse tööhõive probleemistikast rääkides pikemalt käibemaksul.

Üheks võimaluseks tööjõu maksukoormust vähendada, oleks see viia tööjõult üle tarbimisele. Samas on tarbimismaks suuresti maks, mis puudutab tööjõudu niikuinii ning selline maksumuutus ei pruugi vähendada tööjõu maksumust oluliselt seal, kus tööjõuturud on jäigid. Sellele vaatamata üleminek palga maksustamiselt tarbimise maksustamisele laiendab maksubaasi, kuna maksustatakse ka muud sissetulekud. (Leibfritz, 1997).

Sellise maksumuudatuse kestev mõju võib viia maksukoormuse töötajatelt neile, kes elatuvad mitteteenitud sissetulekutest või sotsiaaltoetustest. Kui tarbimise maksubaas hõlmab ka neid, kes kasutavad tarbimiseks nii kapitalist saadavaid või ülekandetuluseid kui ka palgatulu, siis tööjõumaksumäärade koguvähenemine on võimalik seni, kuni ülekandetulud jäävad indekseerimata suvalise tarbimise hinna suurenemise suhtes, mis tuleneb lisandväärtusemaksu (LVM) suurenemisest. Selline koguvähenemine võib aidata vähendada palgasurvet ja laiendada tööhõivet. Samas maksukoormuse ümber paigutamine kapitalitulude saajatele võib põhjustada investeerimise vähenemist vastuseks kõrgemale kapitali hinnale, mis lõpuks kahjustaks ka tööjõu nõudlust (Leibfritz, 1997).

Tabel 5. Lisandväärtusemaks OECD riikides.

Riik	Millal LVM viidi sisse	Maksumäär algselt	Maksumäär 1996	LVM tulud 1993 (% SKP-st)
Jaapan	1989	3.0	5.0	1.5
Saksamaa	1968	10.0	15.0	6.8
Suur Britannia	1973	10.0	17.5	6.6
Belgia	1971	18.0	21.0	7.0
Taani	1967	10.0	25.0	9.8
Soome	1969	11.1	22.0	8.6
Iirimaa	1972	16.4	21.0	7.0
Luksemburg	1970	8.0	15.0	6.7
Norra	1970	20.0	23.0	9.1
Rootsi	1969	11.1	25.0	8.5

Allikas: Owens and Whitehouse (1996).

Käibemaksu osakaal riikide maksutuludes on suhteliselt madal. Kõige suurema käibemaksu osakaaluga riikideks on Austria, Taani, Soome, Norra ja Rootsi – neis riikides ületab käibemaksu osakaal 8% SKP-st.

1.3. Kapitalimaksud

Optimaalse maksustamise teoorias räägib Ramsey reegel ja selle spetsiaalne juhtum - "ümberpööratud elastsuse" reegel - seda, kuidas peaks kujundama moonutatud makse nii, et viia miinimumini liigne maksukoormus maksusüsteemis. Ümberpööratud elastsusreegel nõuab seda, et valitsus maksustaks kõrgeima määraga kõige mitteelastsemat tegevust. Selline argument toetub konventsionaalsele teadmisele, et rahvusvaheliselt mobiilset kapitali ei tohiks maksustada või kui, siis maksustada madalamalt kui tööjõudu, kuna kapital on rohkem tundlik kui tööjõud muutustele maksumäärades (Koskela, 2001).

Koskela ja Schöb'i töös uuriti optimaalset maksustamist tööpuuduse olemasolul kui kapital on rahvusvaheliselt mobiilne ja tööjõud ei ole. Nende peamine järeldus oli see, et tööpuuduse olemasolul pöördub konventsionaalne teadmine pea peale – kapitali peaks üldiselt maksustama kõrgema määraga kui tööjõudu. Optimaalne maksustamise tase sõltub situatsiooni spetsiifilistest omadustest: nagu valitsuse ja erasektori suhete struktuur; sellest, kes omab tootmistehnoloogiat; ja sellest, kas kasumi kõrge maksustamine on teostatav või mitte. Jäikade (ei reageeri muudatustele paindlikult) tööjõuturgudega riigid peaksid seetõttu olema väga ettevaatlikud võttes omaks maksupoliitika, mis on sobiv piisavalt paindlike tööjõuturgudega riikidele. Tööpuuduse olemasolul on tööjõu pakkumine lokaalselt lõpmatult elastne. Kooskõlas ümberpööratud elastsusreegliga vihjab see sellele, et tööjõudu ei peaks maksustama kõrgema määraga kui kapitali. Samas leiavad autorid, et selline tulemus ei pruugi paika pidada juhul kui maksusüsteemi mõju palgaläbirääkimistele on tugev ja kapitali asendatavus tööjõuga on madal (Koskela, 2001).

Riikidevahelised erinevused kapitali maksustamisel on jäänud märkimisväärseks. USA, Jaapan, UK, Kanada ja Austraalia rakendavad suhteliselt kõrgeid maksumäärasid kapitalile (40-50%) ja suhteliselt madalaid makse tööjõule (20-30%), samal ajal kui Euroopas on suhteliselt madalad maksud kapitalile (ca 25%) ja suhteliselt kõrgeid määrad tööjõu maksustamisele (35-45%). See võib olla üheks põhjuseks suhteliselt suurele tööjõu produktiivsuse määrale Euroopas ja suhteliselt kõrgele tööhõivele USA-s (Leibfritz, 1997).

1.4. Ettevõtte tulumaks

Ettevõtte tulumaksu mõju tööhõivele seondub eeskätt teemaga: kas ettevõtte tulude maksustamine mõjutab investeringuid. Kirjanduses eristatakse peamiselt kolme seisukohta ettevõtte tulude maksustamise mõjude kohta, mis sõltuvad piirinvesteeringu finantseerimise allikast.

1) Traditsiooniline seisukoht väidab, et kui ettevõtte tulumaks viib dividendide kahekordse maksustamiseni (nagu see toimub “klassikalistes” ettevõtte maksusüsteemidega riikides, nagu USA, Belgia, Hollandi ja Shveits), siis investeeritava kapitali kogukulu on suurem kui turu intressimäär ja see vähendab investeerimist ettevõtlusse. See võib ka viia mõningase kapitali ümberpaigutumiseni ettevõtete sektorist muudesse sektoritesse. Selle seletuse kohaselt, vähendades dividendide kahekordset maksustamist, stimuleeritakse investeringuid ettevõtetesse.

2) Neutraalne seisukoht väidab, et kui laenukapitali kasutatakse piirinvesteeringute finantseerimiseks, siis ettevõtte tulumaks ei vähenda investeringuid. Selline seisukoht eeldab, et: a) ilma tulumaksuta oleksid ettevõtted ükskõiksed finantseeritava investeeringu struktuuri suhtes, nii et finantseerimise struktuur poleks oluline ettevõtte finantsotsuste jaoks (Modigliani-Milleri teoreem) ning b) tulumaksu puhul ettevõtted usaldavad finantsallikat, mida soositakse kõige rohkem maksusüsteemi poolt - see oleks enamikes riikides laenukapital, eriti seal, kus ettevõtte maksumäär on kõrgem kui üksikisiku maksumäär ning kus toimub kahekordne dividendide maksustamine. Sellisel juhul oleks maksude puhul investeerimiskäitumine sarnane sellise situatsiooniga, kus maksud puuduvad. Neutraalsuse hüpotees eeldab siiski, et amortisatsioonist tulenevad maksuvähendused (*depreciation allowances*) oleksid võrdsed “tegeliku majandusliku väärtuse langemisega” (*true economic depreciation*). Kui amortisatsioonist tulenevad maksuvähendused ületavad majandusliku väärtuse langemise (mis tihti ka juhtub), peaks kõrgem ettevõtte maksumäär tegelikult stimuleerima laenukapitalist finantseeritavaid ettevõtte investeringuid. Seega arvatakse, et juhul kui ettevõtted kasutavad laenu investeeringuteks, võib ettevõtte tulumaks olla isegi kasulik investeeringuteks.

3) Uuema seisukoha järgi arvatakse, et ettevõtete piirinvesteeringuid finantseeritakse pigem mittejaotatavast kasumist kui laenukapitalist või uuest aktsiakapitalist. Mittejaotatava tulu kasutamine võimaldab investoritel akumuleerida kapital tulumormiga, mida maksustatakse pigem kapitalimaksuga kui tulumaksuga. Ettevõtte tulumaks oleks sellisel juhul investeeringute seisukohalt samuti neutraalne. Põhjuseks on see, et mittejaotatavast tulust finantseerimine jätkub seni, kuni kasumi piirnorm võrdsustub turu intressimääraga ja iga saadav kasumiühik investeeritakse kapitaliturule.

Siiski, mitte kõik firmad ei ole võimelised finantseerima investeeringuid mittejaotatavast kasumist ja need firmad, mis peavad toetuma uuele aktsiakapitalile, on ikkagi negatiivselt mõjutatud kahekordsest dividendide maksustamisest (Leibfritz, 1997).

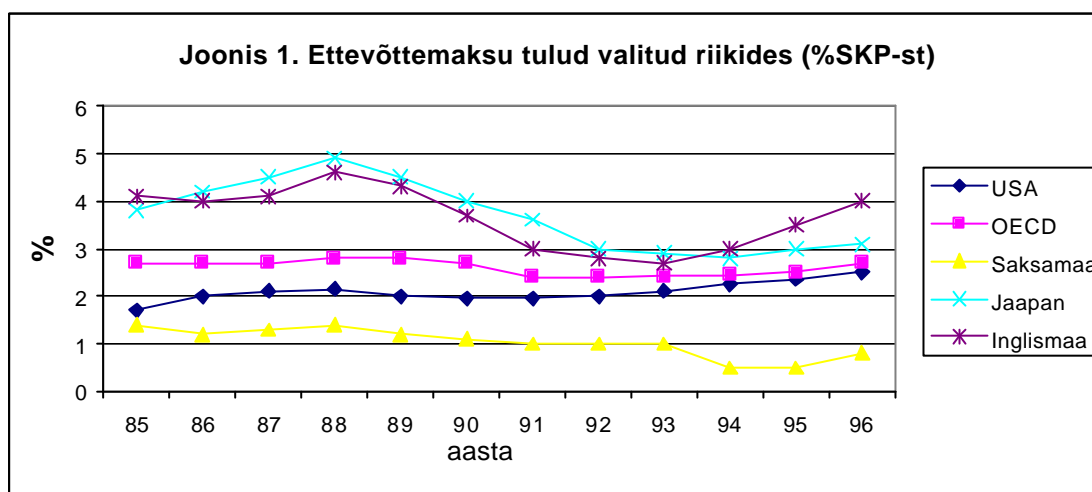
Statistika viitab otseselt sellele, et need riigid, kus on kõrged ettevõtetmaksu määrad, on kogunud ettevõtetmaksu tulude vähenemist ja suurt välismaiste otseinvesteeringute (edaspidi VOI) väljavoolu. Erialases kirjanduses on leitud, et globaliseerumine ja kapitali mobiilsuse suurenemine on loonud võimalused potentsiaalselt kahjuliku maksude konkurentsi tekkeks riikide seas, mis on innukad investeeringute meelitamisel. Lihtsalt mobiilset kapitali ümber paigutades on võimalik vähendada maksukoormat. See võib aga lõppeda maksukoormuse ümberjagamisega mobiilselt kapitalilt vähem mobiilsetele faktoritele nagu tööjõule või suurtelt multinatsioonaltelt firmadelt väikestele natsionaalsetele. Nagu eelnevalt nägime, võib selle tulemuseks olla suurem tööpuudus, aga ka regressiivsem maksusüsteem, suuremad eelarvedefitsiidid või avalike teenuste kärped.

Seos maksude ja välismaiste otseinvesteeringute vahel

Ühe riigi ettevõtetmaksu poliitika võivad mõjutada teist maad erinevatel viisidel. Kui riigisisene maksukoormus on võrreldes teiste riikidega kõrge, siis võib maksubaas ümber paigutada riikidesse, kus on väiksema maksukoormusega režiim, mõjutades VOI välispidiseid voogusid. Samamoodi konkureerivad riigid sissetulevate investeeringute ligi meelitamises. Maksud võivad mängida olulist rolli firmade otsustes, kus deklareerida tulusid.

Võrreldes riikide gruppi, milles on madalaimad maksumäärad, selle riikide grupiga, kus on kõrgeimad maksumäärad, võib täheldada tugevat seost VOI ja maksurežiimi vahel. 1988-1997 oli madala maksumääraga riikides VOI väljavool võrreldes kõrgete maksumääradega riikidega tunduvalt väiksem.

Võimalik, et maksumäära tase on korrelatsioonis teiste mittevaadeldud karakteristikutega, mis teevad riigi rohkem või vähem atraktiivseks. Need võivad sisaldada ärisõbralikumat seadusandlikku keskkonda või madalamat üldist maksukoormust, kaasaarvatud madalamaid tööjõumakse. Selliste korrelatsioonide olemasolu korral oleks maksu efekt ülehinnatud.



VOI mõjutab firma maksutulu peamiselt läbi üleandehinnaarvutuse (toote kulgemisel ühest üksusest teise). Näiteks toimib see, kui kõrgete maksudega maa toodab kaupu kasutades tootmisvahendeid madala maksuga maal asuvas allharus. Firmadevahelise kaubanduse jaoks on multinatsionaalsusel ergutav toime tootmisvahendite hinna liialdamisele, kuna see suurendab kasumit madala maksuga maal ning vähendab seda kõrgema maksuga maal, vähendades nõnda ülemaailmseid maksustamise võimalusi. Võib analüüsida seda suhet vaadates eri riikide andmeid. Peale kiiret kaldumist ettevõtetmaksu tulu suurendamise suunas 90-ndate alguses, OECD maade keskmine ettevõtetmaksu tulu osakaal SKP-sse on stabiliseerunud, kuigi VOI voogude tähtsus on suurenenud veelgi. Andmed iga üksikriigi kohta näitavad aga teistsugust trendi. Näiteks Jaapanis ja Saksamaal (riigid, kus on suhteliselt kõrgeid ettevõtetmaksud, madal VOI sissevool ja kõrge väljavool) on ettevõtetmaksu tulude vähenemine olnud

püsiv. Vastupidi aga USA, mis on madalate maksudega riik ja kuhu tuleb olulisel määral sisse VOI, tundub kogevat püsivat suurenemist ettevõtetmaksu tulude osas. Ja lõpetuseks nendes riikides, mis on meelitanud sisse samas suurusjärgus investeeringuid võrreldes sellest riigist välismaale läinud investeeringutena, nagu Holland ja Suurbritannia, on olnud suhteliselt stabiilne ettevõtetmaksu tulu osakaal SKP-st.

Viimased trendid

Maksukonkurents VOI-le võib kanda ebasoodsat efekti ettevõtetmaksu tulule. Selliseid efekte ettevõtetmaksu tuludele võib mõningates OECD liikmesriikides juba täheldada. Riigid, kus maksutulud langevad, pakuvad vähem atraktiivseid ettevõtetmaksu režiime OECD-s. Siiski võib vaid osa langust kanda maksuseaduste muudatuste arvele, sest nende ulatus ja püsivus viitavad sellele, et oma mõju avaldavad ka mingid lisafaktorid nagu näiteks VOI voogude suurus ja suund.

Kuigi VOI voogude määr väljapoole OECD liikmesriike on järk-järgult suurenenud (20% 1980-ndatel, 30% 1990-ndatel), siis enamuse VOI voogudest jääb endiselt OECD-sse. Alates 80-ndate keskpaigast OECD riigid harmoniseerisid oma ettevõtetmaksu süsteeme - vähendati ja ühtlustati seadustes ettenähtud ja ettevõtte tegelikke maksumäärasid. Perioodil 1988-1997 langes OECD keskmine seadustes ettenähtud ettevõtetmaksu määr 44%-lt 36%-le. Veelgi tähtsam on see, et riigid on ühtlustanud seda määra selliselt, et dispersioon keskmisest standardhälbega mõõdetult on vähenenud 8%-lt 5%-le. Sama trend on täheldatav ka tegeliku maksumäära puhul. Maksubaase seoses maksumäärade vähendamise ei laiendatud. Seaduses ettenähtud määrade vähendamine koos kokkulangeva standardhälbe vähenemisega selles vihjab maksukonkurentsi olulisusele. Seetõttu on valitsused huvitatud oma maksupoliiticate ümber kujundamisest nii, et seista vastu VOI väljavoolamise ohule ja teisalt meelitada ligi VOI voogusid.

Ettevõtte tulumaksu harmoniseerimine EL-is

Euroopa Liidus arutletakse praegu selle üle, (a) kas makse harmoniseerida või lasta neil vabalt konkureerida, ning (b) kuidas VOI mõjutab makse. EL-is on kaubandus liberaalne ja standardid on suures osas harmoniseeritud. Järelikult on ka konkurents investeeringute asukoha üle EL-i sees eriliselt intensiivne ja see on jätkuvalt

süvenenud tänu euro tulekule. Mitmed uurijad (Kasvio, Nieminen, 1999) on ennustanud, et Euroopa rahaliiduga seoses kasvavad surved erinevate piirkondade maksutasemete ühtlustamiseks. Mõned Euroopa valitsused kardavad, et harmoniseerimata langevad maksutulud tasemeni, mis ohustavad fiskaalseid eesmärke, mis on paika pandud "Stabiilsuse ja Majanduskasvu Paktis".⁶

Et saavutada ettevõtetmaksu määrade harmoniseerimist, simuleeriti IMF-is VOI voogude liikumist ja tulu kõigi Euroopa Liidu riikide jaoks, eeldades, et nad harmoniseerivad oma maksumäärad EL-is alates 90-ndatest. Simulatsioon näitas, et harmoniseerimisel oleks mõõdukas efekt enamiku riikide VOI positsioonile, kuid küllaltki suur efekt nende riikide jaoks, kus maksumäärad erinevad oluliselt EL keskmisest. Kolme riigi - Saksamaa, Iirimaa ja Itaalia - välismaiste otseinvesteeringute positsioon oleks sattunud olulise mõju alla: määrade harmoniseerimine oleks mõjutanud suures ulatuses maksu vähendamist Saksamaal ja Itaalias või suurendamist Iirimaa. Näiteks Itaalia vähendaks oma maksumäära 51%-lt 35-le, mille tulemusel kasvaks VOI peaaegu 1% võrra SKP-st, ning millega VOI väljavool asenduks balansiga. Vastupidiselt Iiri majandus kaotaks VOI vähenemise osas rohkem kui 1,3% SKP-st.

Simulatsiooni järgi võib arvata, et kõrgete maksudega riigid saaksid kasu maksude harmoniseerimisest, samal ajal kui madalate maksudega riigid kaotaksid maksutulu. Maksutulu kasvamise või kahanemise suurus sõltub maksumäära muutmise suurusel, nagu ka ettevõtetmaksude elastsusest selle baasi suhtes. Enamiku EL riikide jaoks oleksid muutused ettevõtetmaksu tulu osas väikesed.

⁶ Pakt kiideti heaks EL riikide poolt 1997.

2. Erinevate riikide maksusüsteemid ja –reformid

Peatükk annab ülevaate erinevate maade maksusüsteemidest ja nende võimalikest seostest tööturul toimuvaga. Vaatluse all on 4 erinevat riiki: (a) Saksamaa, kes on hädas nii tööpuuduse kui keerulise maksusüsteemiga. Samas on seal väljapakutud huvitavaid lahendusi olukorra parandamiseks; (b) Rootsi kui edukas Põhjamaa, mõõdukuse piiridesse jääva tööpuuduse, samas kõrge maksukoormusega riik; (c) Iirimaa, kes on suutnud ennast mahajäänud riikide seast välja raputada, kus on suhteliselt madal maksutase ja kus kõrge tööpuudus on viimastel aastatel tunduvalt vähenenud; ning (d) Sloveenia kui Eestiga rahvastikuarvult võrreldav riik, mis on üks edukamaid kandidaatriike ja ka suhteliselt madalama tööpuudusega maa kui Eesti.

2.1. Üldised trendid

Enamik OECD liikmesriike vähendas 1980.a. üksikisiku tulumaksu ülemisi määrasid keskmiselt 10%. Sellest peale on ülemised maksumäärad jäänud suhteliselt stabiilseteks, kuigi mõnedes riikides (USA ja Rootsi) neid siiski osaliselt pöörati tagasi. Suur osa erinevusi ülemistes maksumäärades eri riikide vahel jäi alles: näiteks on need suhteliselt kõrged Taanis (63,5%), Hollandis (60%), Prantsusmaal (57%) ja suhteliselt madalad Norras (13,7%), Šveitsis (11,5%) ja Kanadas (31,3%) (Leibfritz, 1997).

Piirmäärade vähenemisega käis tihti kaasas maksubaasi laiendamine. Näiteks kõrvaltulude maksud suurenesid Suurbritannias, Austraalias, Soomes ja Iirimaa. Samuti vähendati paljudes maades maksumäärade arvu. Seega vaatamata maksu piirmäärade vähendamisele jäi üksikisiku tulumaksu osa kogumaksutuludest sarnasele tasemele.

Sama toimus ka laias laastus ettevõtte tulumaksuga: maksubaasi laiendati ja määrasid vähendati. Kõrgeimad maksumäärad on endiselt Saksamaal ja Kreekas ning madalaimad Soomes, Norras, Šveitsis ja Türgis (Leibfritz, 1997).

Sel ajal kui 13 riiki vähendas maksukvootide näol oma osatähtsust SKP-s, toimis 11 riiki täpselt vastupidi. Keskmise maksukoormus on aga pidevalt tõusnud. EL-is

läbiviidud uurimused näitavad seda, et firmade maksukoormus on vähenenud samal ajal kui töövõtjate (tarbijate) oma on märgatavalt suurenenud. Ettevõtted võivad oma tootmise üleviimise ähvardused täita, kuid tarbijad pole olnud ega saa ka kunagi olema nii mobiilsed. Tulemuseks on see, et riik kasseerib oma sissetulekud maksumaksjatelt, kellel puudub reaalne võimalus maksude eest ära joosta. Arenenud tööstusriikides moodustab ettevõtte tulumaks vaid 10% kõigist maksulaekumistest.

2.2. Saksamaa

Saksamaal on tööpuudus olnud tõsiseks probleemiks. Näiteks 1997.a. oli see 11,5% ja 1999.a 11%. Ida-Saksamaal oli tööpuudus tunduvalt kõrgem kui Lääne-Saksamaal. Saksa riik valis lahendusteks üksikisiku tulumaksu alandamise, lastetoetuste tõstmise ja samal ajal ka paljude maksudest kõrvalehoidmise viiside kaotamise. Kahjuks need ettepanekud, vähemalt lühiajaliselt, ei loonud eriti palju uusi töökohti. Valitsus tegi 1999.a ettepaneku kaotada ära enamiku maksudest, mis jäävad allapoole teatud piiri, kitsendada kapitali kasvutulult makstavaid makse ja suurendada kütuseaktsiisimäärasid, samal ajal tõstes ka teisi energiamakse. Energiamaksude tõstmine töökohtade loomise asemel ilmselt tekitab hoopis suuremat tööpuudust (Wealth..., 1999).

Saksamaal on tööpuuduse vähendamise võimalustena välja pakutud lühemat töönaalat, mis looks juurde sadu tuhandeid töökohti. Samuti on räägitud pensioniea alandamisest, mis aga oleks samuti problemaatiline, kuna demograafilisi protsesse silmas pidades peaks üha vähem nooremaid inimesi toetama vanemaid ning lõpptulemusena kasvaksid sotsiaalkindlustusele tehtavad kulutused 55%-ni brutopalgast. On ka leitud, et tööpuuduse leevendamiseks oleks vaja vähendada tööturu jäikust ja kärpida tööjõu mittepalgalist maksumust vähemalt noorte inimeste puhul, kes otsivad oma esimest tööd (Wealth..., 1999).

Minnes edasi tööjõu maksude problemaatikaga ettevõtete tasandile, peab märkima sektoraalset erinevust: teenindav sektor peab tööd tegema kohapeal Saksamaal, aga tööstusettevõtted võivad minna välismaale. Audi autokompaniile maksab umbes 30% vähem autode tootmine Ungaris võrreldes Saksamaaga. Seetõttu on ka Saksamaa kompaniid muutunud pea kõige suuremateks saagivaritsejateks maailmaturul. Paljud nende suurtest ostudest ei pruugi omada mõju tööjõu hinnale Saksamaal. Kuid

palkadele avaldab see küll mõju – nt BMW ei maksa Saksamaa palgamäärade järgi oma Inglise filiaalis Roveris. Ja väiksemate kompaniide jaoks võib tööjõu hind olla saatuslik. Perekonnafirmad, mis annavad märkimisväärse osa Saksamaa SKP-st, on väga tundlikud maksudele, sotsiaalkuludele ja palkadele. Need firmad ei saa oma tootmist viia nii lihtsalt välismaale, kuid nad ei suuda luua märkimisväärselt töökohti kodus (Wealth..., 1999).

Tööandjad kaebavad suurte maksude üle iga loodava töökoha kohta. Sotsiaalmaks, mida maksavad tööandjad ja töövõtjad, on tõusnud 42%-ni brutopalgast, võrrelduna 36%-ga 1989.a ja 26,5% 1970.a. Võttes arvesse kõiki makse ja sotsiaalkindlustuse kulusid, kaasa arvatud tarbimismakse, siis mittepalgaline tööjõu maksumus on Saksamaal kõrgem kui enamikus industriaalriikides. Samuti ei loo eriti uusi töökohti välisinvestorid, kuna eelistavad pigem selliseid riike nagu Inglismaa ja Iirimaa, kus kulud on madalad ja regulatsioonid investeerimise sõbralikumad. ÜRO Kaubandus ja Arengu konverentsil 1998.a hinnati Saksamaad vähem atraktiivse investeringute sihtmaana kui Peruud, Indiat, Islandi ja Gibraltari (Wealth..., 1999).

Siiski on viimasel ajal toimunud positiivseid arenguid. Saksamaa Liidukantsler Gerhard Schröder on surunud läbi kõige märkimisväärsema kapitaalremondi Saksamaa maksusüsteemis pärast II maailmasõda. Plaani järgi vähendatakse aastaks 2005 ettevõtetmaksusid 40%-lt 25%-le ja üksikisiku tulumaksu määra praeguselt 51%-lt 42%-le. See tähendab, et Saksamaa muutub palju atraktiivsemaks välismaiste investeerijate jaoks ning ka seda, et sakslased ei ole enam nii innukad välismaale investeerima (Wallace, 2000).

Negatiivne tulumaks

Saksamaal on viimasel ajal väga palju arutatud selle üle, et ühe võimalusena tööpuuduse vähendamiseks kasutada negatiivse tulumaksu⁷ süsteemi. Negatiivse tulumaksu süsteemi (edaspidi NIT) puhul jagatakse sissetuleku subsidiumeid isikutele või perekondadele, kelle sissetulekud jäävad alla vaesuspiiri. Kui isiku tulud jäävad allapoole teatud taset, siis nad saavad valitsuselt finantsabi.

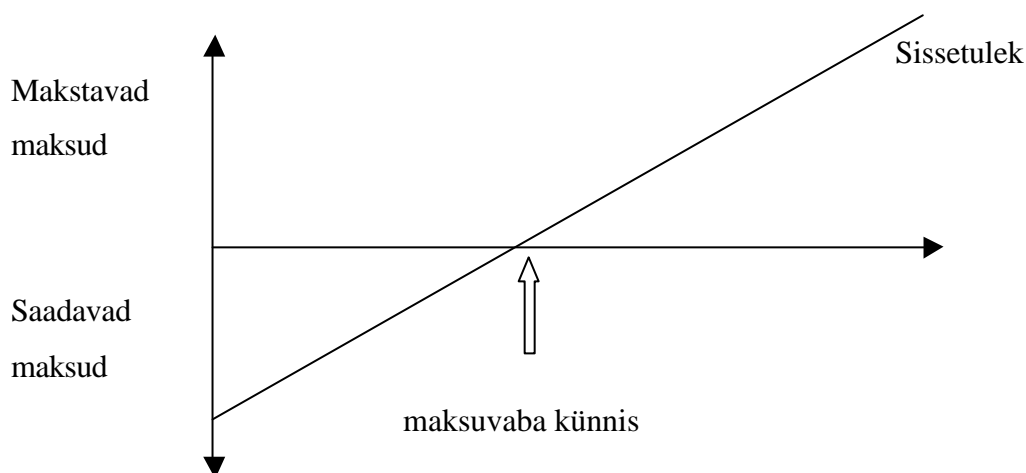
NIT-i mõiste tõi laialdasemalt kasutusele Milton Friedman oma raamatus “Kapitalism ja vabadus” (1962). Friedman soovitas sotsiaalsüsteemi reformida nõnda, et asendada

⁷ NIT – negative income tax

erinevad valitsuse spetsiifilised programmid ühe kaasaegse täiendava sissetuleku programmiga – negatiivne tulumaks, mis on tihedalt seotud positiivse tulumaksuga. Friedman seletas negatiivse tulumaksu süsteemi lahti järgnevalt:

Praeguse positiivse tulumaksu puhul võimaldatakse töövõtjal saada teatud suurusega sissetulek, ilma et ta peaks maksma mingit maksu. Inglismaal kasutatakse selle jaoks terminit “isiklik elatusraha” (*personal allowances*). Kui töövõtja teenib rohkem, kui on riigi poolt kindlaks määratud isiklik elatusraha, siis peab ta maksma maksu. Kui sissetulekud jäävad allapoole elatusmiinimumi, siis saab isik toetust, mis on sõltuvuses toetuse määradest.

Joonis 2. Lihtsustatud negatiivse tulumaksu diagramm



Ülaltoodud negatiivse tulumaksu graafik näitab, et invidiidid, kelle sissetulekud on suuremad, kui maksuvaba künnis, maksavad maksu, samal ajal kui invidiidele, kelle sissetulek jääb alla maksuvaba künnist, antakse õigus saada makse. Lihtsustamiseks on muutus maksusaamistel ja maksmistel graafikul konstantne, esindades konstantset maksumäära.

NIT-i kirjeldab järgmine situatsioon – oletagem, et elatusmiinimum on 10 000\$ aastas ja toetuse määr ja maksumäär on 50%. Kui isik teeniks 10 000\$ aastas, siis ta ei maksaks ja ka ei saaks mingit maksu. Kui ta teeniks 15 000\$ aastas, peaks ta maksma 50% maksu 5000\$-lt, mis ületab künnise – seega peaks ta maksma 2500\$. Kui isik teeniks aastas 6000\$, siis ta saaks positiivse maksuna lisaks 50% 4000\$-st, mis jääb

tal puudu elatusmiinimumist – seega ta tulud oleksid kokku 8000\$. Ja isik, kes ei saa üldse tulusid ehk töötü, saaks 50% kogu 10000\$-st, seega 5000\$. Nõnda saab NITi kasutada mittetöötavate vaeste toetamiseks, samal ajal ka subsideerides töötavaid vaeseid.

Praegune Saksamaa sotsiaaltoetuste süsteem sisaldab palju ebasoodsaid momente tööjõu pakkumisele ja nõudlusele ning on seega ebaefektiivne tööhõive seisukohalt. Negatiivne tulemiks, mis on seatud sõltuvusse töötamise nõuetest, on palju efektiivsem vahend saavutamaks valitsuste eesmärke kui praegune tööjõuturu regulatsiooni süsteem, mille omaduseks on passiivne sissetuleku toetus.

NIT'i eestvõitleja Saksamaal, **Joachim Mitschke**, on välja toonud negatiivsele tulumaksule iseloomulikud tunnused :

1. NIT on põhiline kindlustus, mis on täielik, usaldusväärne, läbipaistev ja permanentne ning kergendab inimtööjõu kasutamist. See toetab isikut sagenevatel elu perioodidel, mil teenitakse vähe või mitte midagi: õppimine, ümberõpe, osalise tööajaga töötamine, karjääri muudatus, haigus, rasedus, lapsekasvatamine, ja samuti oma isikliku äri püstitamise algperiood.
2. Erinevalt praegusest sotsiaalabirahade süsteemist, *Bürgergeld* tüüpi (NIT) peamine sissetulek toimib nii, et hoiab ära töötuse problemaatilises palgasektoris (madala kvalifikatsiooniga isikud ja need, kelle jaoks on raske taotleda edasist kvalifitseerumist), võimaldades kollektiivsete kokkulepete avamist kahjustamata töötajate elatusvahendite vajadust. See suurendab võimalusi vähendada palgakulusid ja on eriliselt tähtis, kuna töötus ei teki toetuse puudumise pärast, vaid pigem tööjõu ebapiisava nõudluse pärast konkreetses sektoris. Põhississetuleku kindlustamisega saab luua uusi töökohti, mis tasuvad ennast ära tööandjale isegi siis, kui töövõtja on madala hariduse või kvalifikatsiooniga, ja töövõtja vajadused saavad kaetud ilma suure bürokraatiata.
3. NIT suurendab huvi töö vastu soodsama määra tõttu, millega teenitud sissetulekut maksustatakse, võrreldes praeguse sotsiaalkindlustuse süsteemiga. Teisalt, palga vähendamise piiritletud kompenseerimine, mis toimub tänu *Bürgergeld*'i süsteemile, hoiab ära selle, et tööandja kasutab ära subsideerimise efekti eelist palga läbirääkimistel. Väheneb ümbrikupalkade atraktiivsus nii tööandjale kui –võtjale.
4. Põhiline sotsiaalkindlustus läbi NIT-i vähendab oluliselt riigi ümberjagamiste mahtu, kuna see tasakaalustab maksu ja ülekandmise taotlusi – kodanikud enam ei finantseeri oma ülekandeid läbi maksude. Nii maksu- kui ka sotsiaalkulutuste eelarve tõmbub kokku.
5. Peamist sotsiaalkindlustust läbi NITi saab finantseerida ilma üldise maksutõusuta, samal ajal säilitades abirahade nimetuste hulga. Pikapeale positiivsed oodatavad tööhõive efektid vähendavad sotsiaalkindlustuse üldist finantseerimiskoormat.

6. NIT täidab maksu- ja sotsiaalse seadusandluse otstarvet, ka on selle eesmärgiks lihtsustada administratiivseid nõudeid. Nõnda kärbitakse sotsiaalpoliitika bürokraatiat, kuna ei pea enam samu või sarnaseid sotsiaalseid ja majanduslikke andmeid koguma mitu korda.

7. Sotsiaaleraldiste integratsioon maksusüsteemis vähendab nende stigmatiseerimist, kes vajavad sotsiaalabi. See neutraliseerib ühiskonna tendentsi lahkneda riiki toetavate maksumaksjate klassiks ja riiki koormavateks sotsiaalabi nõudjate klassiks.

2.3. Rootsi

Rootsi on majanduslikult arenenud industriaalriik, kus on kõrge elustandard, ulatuslikud sotsiaalteenused, kaasaegne distributsioonisüsteem ning aktiivne tööturupoliitika. Ajalooliselt on Rootsi majandus olnud võimeline ülal pidama oma heaoluühiskonda suuresti tänu sellele, et Rootsi on olnud edukas kõrge väärtusega ekspordikaupade tootmisel (eksporti maht on olnud orienteeruvalt kolmandik SKP-st). Pidevalt on kasvanud välismaiste otseinvesteeringute voog Rootsi – 1998. aastaks moodustas VOI 8,6% SKP-st. Globaliseerumine on viinud selleni, et Rootsi valitsus peab vähendama firmade poolt kantavaid sotsiaalkulutusi, kuna muidu tuleb silmitsi seista firmade riigist väljakolimise tänu kõrgetele tööjõu kuludele.

Alates 1995. aastast on Rootsi teinud märkimisväärseid edusamme majanduses, taastades makroökonomilise stabiilsuse ja luues tingimused mõõdukaks, madala inflatsiooniga majanduskasvuks. 90'ndate alguse kõrge inflatsioon nii palkade kui hindade osas sundis valitsust devalveerima SEK-i ja näitas kui hävitav efekt on kõrgel avaliku sektori tööhõivel, sotsiaaltoetuste ja maksumäärade tundlikkusel majandustsüklitele.

Tööpuudus, mille ulatus oli 1990-ndate keskel Rootsis 12-14%, hakkas jõudsalt vähenema 1998.a ning 2000. aastaks oli see langenud 5%-ni. Rootsi kodumaiseks probleemiks tööpuuduse valdkonnas on asjaolu, et 1990-ndate alguses oli täieliku tööhõive eeldus (tööpuuduse tase oli pikka aega ülimaldalal 1-2% tasemel). Seetõttu on juba 5%-line tööpuuduse tase Rootsi tööturul andnud põhjust alarmiks.

Kuigi Rootsis on suhteliselt madal ettevõtte tulumaksu määr, teevad selle tasa firmade kõrged tööjõu sotsiaalmaksud. Näib, et pikemas perspektiivis oleks Rootsil mõttekas vähendada sotsiaalkulutusi, kuna see parandaks riigi konkurentsivõimet. Samuti oleks

majandusteadlaste arvates Rootsis vaja vähendada ettevõtetmaksusid, mis tähendaks valitsuse kulutuste kärpimist. Sellele viitab ka Rootsi 1999. aasta suur eelarve ülejääk, mis näitas võimalust maksukoormust vähendada.

2000. aastal oli maksukoormus Rootsis 52,6% SKP-st. Efektiivsed ettevõtetmaksumäärad olid suhteliselt madalad (28%) võrreldes muu maksukoormusega. VAT oli kaheks jaotatud – üldine määr on 25% ja 12% toidu, transpordi ja turismiga seotud teenustele.

70-ndate lõpust alates ja 80-ndate jooksul toimusid Rootsi tööjõuturul vastupidised arengud kui enamikus Euroopa riikides. Samal ajal kui töötuse määr Euroopas tõusis kahekordseks, siis Rootsi tööpuuduse määr jäi üsna stabiilseks olles 2-3%, kuigi tegelik palk jäi suhteliselt madalaks. Siiski Rootsi mudel, mis sisaldas nii aktiivset tööjõuturu poliitikat (töötusjäänute kindlustuse süsteem, koos fikseeritud kestusega toetuste jagamisega) kui ka tsentraliseeritud palgaläbirääkimisi, hakkas kokku varisema 90-ndate alguses (Thomas, 1998).

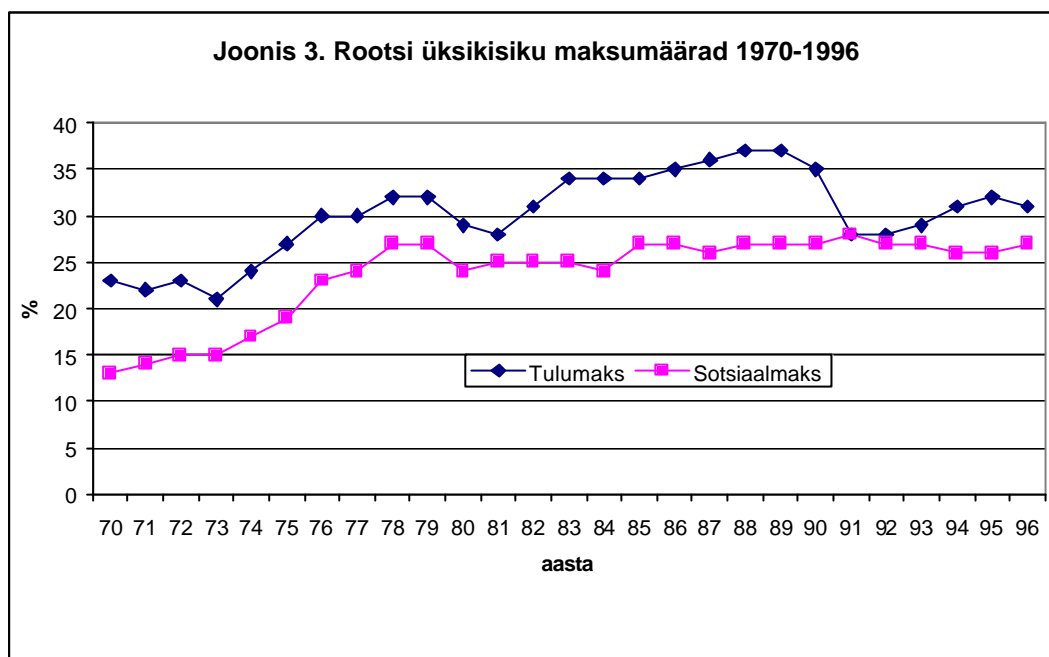
80-ndate jooksul tegelikud palgad kasvasid tugevalt, et kahaneda koos majanduslangusega 90-ndate alguses. Sellest alates on kogupalk kasv jäänud madalaks, kui välja arvata märkimisväärne kasv 1996.a (Thomas, 1998).

Erasektori tööhõive on olnud viimasel aastatel pettumust valmistav. Kuni 90-ndate alguseni kompenseeris erasektori tööhõive langevat trendi avaliku sektori tööhõive suurenemine. 90-ndate finantskriisi ajal avalikus ja erasektoris langes tööhõive umbes 10%, avatud tööpuuduse määr kasvas umbes 7 protsendipunkti ulatudes 8,2%-ni 1993. aastal. Tagasihoidlikud saavutused hoogsalt arenevas tootmissektoris, mida seostati väärtust kaotava SEK-iga, tehti tasa avaliku sektori tööhõive vähenemisega, nii et avatud⁸ ja kogu⁹ tööpuuduse määrad olid 1997. aastani stabiilsed (vastavalt 8% ja 13%). Sellele järgnev majandustõus ja suurenenud haridusevõimalused tingisid avatud tööpuuduse määra vähenemise 6,9%-ni 1998. aasta juunis (Thomas, 1998).

90-ndatel Rootsis kiirelt kasvanud tööpuuduse seletamisel on lähtunud mitmetest faktoritest. Tsüklilised faktorid on olnud kinnisvarahindade langus, fikseeritud vahetuskurss eküüga ja avaliku sektori tööhõive kokkukuivamine. Strukturaalsed faktorid, mis põhjustavad tööpuudust, on tsentraliseeritud palgaläbirääkimiste

⁸ **Avatud tööpuuduse määr** – töötute isikute osakaal kogu tööjõuturul olevate isikute hulgas.

asendamine palgamääramise kokkulepetega tööstuses ja kohalikul tasandil, mis on ilmselt kõige vähem tööhõive suurenemisele kaasa aitav süsteem. Ka on esile toodud tööjõu maksustamise jätkuvat kasvumist ühe tööpuudust süvendava tegurina (Thomas,1998).



Allikas: Thomas, 1998.

1970-ndatel ja 80-ndatel üksikisiku tulumaks kasvas pidevalt, et katta sotsiaalkulutuste suurenemist. See olukord muutus 1991. a. maksureformiga. Tööjõumaksude suurus on 20% sissetulekust ülalpool 200 000 SEK-i limiiti, mida perioodiliselt indekseeritakse inflatsioonile vastavalt. Kui lisada 31% munitsipaalmaksu, siis maksimaalne maksu piirmäär teenitud sissetulekult on praegu 51%, võrreldes 80%-ga enne reformi (Thomas, 1998).

Lisaks sellele maksab tööandja 33% palgast riigile, et finantseerida sotsiaalkindlustust ning peaaegu kõigilt kaupadelt ja teenustelt makstakse Rootsis 25% LVM-maksu (v.a. 12% toidult ja ühistranspordilt ning 6% ajalehtedelt. Kapitalituludelt tuleb maksta 30% maksu (Kasteng, 1997).

⁹ **Kogu tööpuuduse määr** – töötute isikute ja isikute, kes on nähtavalt täistööaja standardite järgi (st. töötavad vähem kui 40h nädalas) tööga alahõivatud (*underemployed*), osakaal kogu tööjõuturul olevate isikute hulgas.

Peamine maksureform viidi Rootsis läbi 1990-1991. Maksureformi eesmärk oli vähendada maksustamist, laiendada maksubaase, paigutada maksukoormus ümber teenitud sissetulekutelt tarbimisele ja lihtsustada maksuseadust.

Peamised meetmed olid:

1. Vähendati ettevõtte tulumaksumäära 52%-lt 30%-le.
2. Laiendati käibemaksu, millega maksustati need hüvised ja teenused, mis olid eelnevalt välja jäetud või madalamate määradega maksustatud.
3. Viidi sisse erinevad maksugraafikud teenitud sissetulekutele ja/või kapitalituludele.

Kuigi reform pidi ennast ise ära tasuma, toimus mõningane lühiajaline maksutulude vähenemine. Samuti vähenes nõudlus tänu käibemaksu tõstmisele näiteks kodumaise turismi-, hotelli- ja restoraniteeninduse valdkonnas (Leibfritz, 1997).

Oluline motivatsioon maksureformiks oli suurendada tööjõu pakkumist. Samal ajal kui toimus oluline maksukiilu vähendamine mitmetes sissetulekugruppides, siis umbes veerand maksumaksjatest võis kogeda maksukiilu suurenemist – mis tegelikkuses vähendas tööjõu pakkumist. Suures osas jäid Rootsi maksumaksjate maksumäärad samaks vaatamata tulumaksu kärbetele, kuna samal ajal suurenes käibemaks. Samas võib pikaajaline maksureformi mõju olla tööjõupakkumise osas positiivne, kuna see, et vähendati kõrgema sissetulekutasemega inimeste maksumäärasid ja madalama sissetulekutasemega inimeste maksumäärad jäeti samaks, suurendas oluliselt investeerimist haridusse (Leibfritz, 1997).

1991. aasta maksureformi elluviimisega käis kaasas kõige tõsisem majandusliku aktiivsuse langus alates 1930-ndatest. 1991-1993 SKP vähenes rohkem kui 5%, avatud töötus (st välja arvatud need, kes on registreeritud erinevates tööturu programmides) kasvas 2%-lt 8%-le. Samal ajal langes maksureformi läbiviimise aeg kokku ülemaailmse majanduse jahenemisega ning ka Rootsi majandus näitas juba alates 1980-ndate lõpust mõningaid ülekuumenemise märke. Osalt võibki töötuse kasvu seletada pigem rahvusvahelise majanduslangusega (Agell, 1996).

2.4. Iirimaa

Veel mõnekümne aasta eest Euroopa kõige vaesemate maade sekka kuulunud Iirimaa on peale Euroopa Liiduga ühinemist 1973. aastal teinud uskumatuna näiva majandushüppe. Tõsi küll, Iiri majandus hakkas kasvama juba peale avatud majanduspoliitika käivitamist 60-ndate aastate algul ja siis uuesti 90-ndate algul peale vahepealse, 80-ndate teisel poolel toimunud makromajandusliku kriisi ületamist. Majanduskasv on olnud pidev ja kõrge – näiteks alates 1997. aastast on Iirimaa aastane majanduskasv püsinud stabiilselt 10% ringis. Ajavahemikus 1990–1998 on keskmine sissetulek pea kahekordistunud.

Tööpuudus, mille ulatus oli näiteks 1980. aastal 16%, on viimasel ajal näidanud pidevat langustrendi ning 2000. aastal langes see rekordilise 5% piirini. Tööhõive üleshüppel oli mitmeid põhjuseid, kõige olulisem on asjaolu, et umbes ¾ täiendavast tööhõivest (peale aastaid 1993-94) on tulnud teeninduse, valdavalt kodumaise teeninduse arvel. Ahel on umbes järgmine: elanikkond on muutunud jõukamaks, ka usaldus makromajandusliku keskkonna vastu on suurenenud, on hakatud enam tarbima ja selle kodumaise tarbimise kasvu pealt on laienenud kodumaine teenindussektor (ehitus, restoranid, hotellid, isikuteenused, ka äriteenused), mis on andnudki selge enamiku uusi töökohti. Mõnevõrra väiksem, ehkki ka oluline on olnud uus tööhõive, mis on tekkinud ekspordile orienteeritud teeninduses (turism, rahvusvahelised finantsteenused).

Igal juhul tundub, et Iiri tüüpi (st tugevalt transnatsionaalsete korporatsioonide panusele orienteerunud) majanduse puhul võib tööpuuduse alase situatsiooni paranemine jääda majandusolukorra paranemisest maha aastakümne (kui vaatleme Iiri majanduse tõusutsüklit algavana 90-ndate algusest) või isegi aastakümnetega (kui vaatleme kasvutsüklit algavana 60. aastail).

Iirimaa maksupoliitika põhineb peamiselt välisinvesteeringute meelitamisel riiki. Iirimaa maksusüsteem on suutnud luua soodsad tingimused nii kodumaiseks investeerimiseks, kui ka suhteliselt soodsad tingimused välismaiste otseinvesteeringute toomiseks riiki. Üldiselt on maksupoliitika mõju näha selgelt ka välismaiste otseinvesteeringute osakaalu suurenemisest 1990-ndatel. 1998. aastal ulatus VOI maht 3,6%-ni SKP-st ning üldise trendina võib välja tuua, et ajavahemikul 1996-2000 oli välismaiste otseinvesteeringute summaarse mahu kasv ca üheksakordne.

Üldiselt on avaldatud arvamust, et pikas perspektiivis vajaks Iiri maksupoliitika korrigeerimist. Osa majandusteadlasi on leidnud, et kui tahetakse arendada tööstust kogu Irimaal ja säilitada atraktiivsust rahvusvaheliste kõrgtehnoloogiaettevõtete jaoks, peab seda tegema pigem tugeva tehnoloogilise konkurentsivõime baasil kui ainult välisinvesteeringute soodustamise ja ettevõtlusele kehtestatud madalate maksude abil.

Võrdlevas perspektiivis pole Iirimaa kogu maksude tase liiga kõrge või ebaharilikult madal, kui vaadelda OECD riikide keskmist kogu maksukoormust. Igal juhul on ilmne, et Iirimaa maksupoliitika, mida iseloomustab viimasel ajal väga liberaalne suhtumine ettevõtetmaksust saadavatesse tuludesse, on mõjutanud tööhõivetrendi positiivselt. Olgu ära mainitud, et Iirimaa ettevõtte tulumaksu, mis aastal 2001 oli veel 20%, on aastaks 2003 plaanitud vähendada 12,5%-ni (mis on hetkel ettevõtte tulumaksu soodusmäär). Iiri Vabariik on suutnud lisaks ettevõtte tulumaksule hoida madalad ka (v.a lühike periood 80-ndate teisel poolel) töäjõult võetavad maksud. Loomulikult on tulnud selleks ka midagi ohverdada: kõrge käibemaks (standardne määr on 20%), kõrged aktsiisid (alkohol, õlu, tubakas, imporditavad sõiduautod), halvasti finantseeritud avalik tervishoid. Lisaks tuleb mainida, et töäjõult (ükskõik kas töövõtja või tööandja poolt) makstavad maksud on küllalt tugevalt diferentseeritud, st madalalpalgalisi maksustatakse vähem.

Iirimaa maksusüsteemi kohta arvati enne 90-ndaid, et tulumaksusüsteem on ebaõiglane – töötajad maksid kõrgeid maksu piirmäärasid isegi madalatel sissetulekuastmetel. Nende jaoks, kes asetsesid madalatel sissetulekutasemetel, lõi süsteem töötuse “lõksud”, kus maksu piirmäärad ja sotsiaalkindlustus soodustasid seda, et inimesed muutusid töötuteks. Samuti lõi see vaesuse “lõksud”, kus madalamal palgaastmel töötavatel inimestel oli väga raske suurendada kogutulust, kuna maksude piirmäärad olid lähedal teatud sissetuleku tasemetele. Tööandjad kogesid suurenevat maksukiilu, st lõhet tööandja kogu palgakulu ja töötaja kojuviidava palga vahel. Kõrge töötusega Iirimaa majanduses oli seega tööhõive efektiivne parandamine oluliselt takistatud. 90-ndate alguses pandi paika peamised maksupoliitika eesmärgid: alandada tulumaksu ja ettevõtetmaksude piirmäärasid, vähendada maksusubsiidiumite arvu ning muuta maksustamine efektiivsemaks, nii et eelarve oleks tasakaalus (Hardiman, 2001).

Tabel 6. Iiri maksutulude ülesehitus 1980-1997 (maksude proportsioon kogu maksustamisest)

	1980	1985	1990	1995	1997
Üksikisiku tulumaks	32.0	31.3	31.9	30.7	31.4
Ettevõtte tulumaks	4.5	3.2	5.0	8.5	10.0
Töövõtja sotsiaalkindlustusmaks	4.7	5.2	5.2	4.8	3.9
Tööandja sotsiaalkindlustusmaks	9.4	9.4	9.0	8.9	8.2
Omandimaks	5.3	4.0	4.7	4.5	4.9
Kaupade/teenuste maks	43.7	44.4	42.3	40.7	39.7
Muu sotsiaalkindlustus	0.2	2.3	1.3	1.2	1.1

Allikas: Hardiman, 2001

Iiri maksusüsteemile on iseloomulik suhteliselt kõrge eraisikute tulumaksu osakaal kogu maksutulust. Näiteks ajavahemikus 1960-1980 üksikisiku tulumaksust saadavate maksutulude määr kasvas 15%-lt 32%-le. Sotsiaalkindlustuse maksud kasvasid samal ajavahemikul 5%-lt 14%-le. 1960-ndatel hõlmasid kaupade ja teenuste maksud üle poole kogu maksutuludest ja omandimaksud ulatusid umbes viiendikuni kõigist kogutud maksudest. Nende tuluallikate osa vähenes jätkuvalt kuni 1997. aastani, mil kaupade ja teenuste maksud tõid vaevalt kaks viiendikku maksutuludest ja omandi maksud vähenesid 5%-ni. Ettevõtte tulumaks osakaal oli 60-ndatel 9%, edasi langes 5%-ni, kuid 90-ndatel toimus suur tõusutrend ja 1997 oli ettevõtte tulumaksu osakaal kogu maksutuludest juba umbes 10%. Üldiselt iseloomustab Iiri maksusüsteemi alates 60-ndatest üksikisiku tulumaksu osakaalu suurenemine kogu maksutuludest (Hardiman, 2001).

Samas ilmneb, et suurepalgalised üldiselt maksavad mitteproportsionaalselt madalat tulumaksu: neil on nii ajend kui ka vahend võtta arvesse professionaalset nõu, et minimiseerida oma maksuvastutus. Näiteks 1995. aastal ei maksnud üldse tulumaksu 8,5% nendest, kes teenisid üle 250 000 iiri naela aastas, kasutades selleks erinevaid mooduseid (omandisse investeerimine). See on legaalne maksude vältimine, samas on olemas ka illegaalne maksudest kõrvalehoidmise probleem – nt Iirimaal on maksupettuse eest karistused palju kergemad kui näiteks sotsiaalabi saamine ebaausal teel.

Tundub, et huvide esindatuse struktuur Iirimaal, mis puutub nii elektoraadi eest võitlemisel, kui *lobby* tegemisel, on muutnud valitsuste jaoks raskeks tulla toime

selliste teemadega nagu kitsas maksubaas ja ulatuslik maksudest kõrvale hoidmine. Otsustusprotsess ei ole kindla keskse suunaga. On olemas tugev elektoraadi surve valitsustele, mis nõrgendab poliitilist tahet laiendada maksubaasi või avada uusi tulude allikaid. Valitsuste hirm kapitali väljamineku pärast on tihti põhjustanud üliettevaatlikku maksupoliitikat (Hardiman, 2001).

2.5. Sloveenia

Sloveenia on mitmeski osas väga sarnane Eestile: väike avatud majandus, *transition* maa, ainult 2 miljonit elanikku. Ta on üle elanud sarnase majanduse ümberstruktureerumise kui Eesti. Riigi SKP suuruselt ühe elaniku kohta on Sloveenia edukaim üleminekumaa. See-eest välisinvesteeringute osa on suhteliselt väiksem. Tööjõuturul on 90-ndatel toimunud suured muutused tööhõive languse ja tööpuuduse kasvu osas. Kümnendi keskel ulatus tööta inimeste arv 120 000-ni. See toimus suuresti põllumajanduse kokkutõmbumisega ja koondamistega suurtest riiklikest tehastest. Alates 1998. aastast on tööpuudus langenud ja oli 2000. aasta lõpuks 6,7%, mis on väiksem kui EL keskmine näitaja. Selle põhjuseks peetakse ka stabiilselt kasvanud majandust ja produktiivsust, mistõttu võiks arvata, et riigi maksusüsteem vähemalt ei takista majanduse arengut ning uute töökohtade tekkimist.

Sloveenia 1991. aastal kehtestatud maksusüsteem muutus 1999. aastal kui tutvustati käibemaksu, mille määraks sai 19% ja alandatud määraks 8%, ja aktsiise. Üldiselt vastab praegune maksusüsteem OECD liikmemaade standardsele maksusüsteemile. Erandiks on kinnisvaramaks, mis on praegu väljatöötamisel. Maksusüsteemis on lähtutud lihtsusest ja ärisõbralikkusest. Viimane väljendub spetsiaalsetes maksurežiimides uutele investeeringutele spetsiaalsetes majandustsoonides. Kui ettevõtete maksustatav tulu on 25%-se määraga, siis neis majandustsoonides tegutsevatele firmadele on see 10%. Sloveenias registreeritud juriidilisele isikule välja makstud dividendidelt maksu ei ole.

Üksikisiku tulu maksustatakse progresseeruvalt – 17% kõige madalam määr ja 50% kõrgeim. Maksustamisel arvestatakse ka sotsiaalkindlustusse tehtud osamaksudega. Lisatöö (lepinguline) eest tuleb tulumaksu maksta 25% määraga ning kapitalituludelt teenitud summadel 30% määraga.

Erinevalt Eestist peavad sotsiaalmaksu maksma nii tööandjad kui töövõtjad. Eksisteerib 4 erinevat sotsiaalkindlustuse skeemi – pensionikindlustus, ravikindlustus, töötuskindlustus ja emaduspuhkuse kindlustus. Samuti kehtib erinevalt Eestist Sloveenias kinnisvaramaks linna eramutele, suvemajadele ja paatidele, mis on plaanis edaspidi kehtestada kõigile hoonetele (k.a maapiirkondades ja ettevõtluse käsutuses olevatele hoonetele).

Sloveenia maksusüsteemi on kavas lähiaastatel täielikult harmoniseerida EU süsteemiga, mistõttu tuleb teha muudatusi nii ettevõtte kui üksikisiku tulumaksusüsteemis ning kinnisvara maksustamisel. Samuti tuleb ümber vaadata spetsiaalsete majandusstsoonide maksustamine.

3. Eesti maksusüsteem ja senine diskussioon selle muutmisvajaduse ümber

Peatükk jaguneb kolmeks eri osaks. Esmalt antakse ülevaade Eesti majanduse ja tööturu arengutest, kusjuures vaatluse alla on eelkõige võetud väliskirjanduse analüüsil ilmseks tulnud tööhõivet mõjutavate tegurite dünaamikad (SKP ja investeringute kasv, tööpuuduse dünaamika jne). Teine alapeatükk keskendub Eesti maksusüsteemi kirjeldamisele ning palga maksukoormuse võrdlusele teiste OECD riikidega. Kolmas osa annab läbilõike kohalikus ajakirjanduses avaldatud maksumuudatuste diskussioonist.

3.1 Eesti majandussituatsioon ja tööturg

Eesti majanduse areng viimase kümne aasta jooksul, vähemalt siis, kui hinnata seda kitsalt majanduslike indikaatorite abil, on olnud suhteliselt edukas. Selle aluseks on olnud stabiilne makromajanduslik raamistik ning nagu teisteski siirderiikides Eesti tootmissisendite – tööjõud, kohalikud materiaalsed ressursid, suletud sektori teenused – suhteline odavus. Küllalt hoogsalt on käivitunud majanduskoostöö Põhjamaade ja Läänemerepiirkonnaga. See on kaasa toonud eksporditurgude jaotumise lääne suunale, aga ka info- ja telekommunikatsioonide kiire arengu. Maailma konkurentsivõime tabelites oleme tõusnud 22. kohale, majandusliku avatuse pingereas isegi 4-ndaks. See omakorda peaks avaldama positiivset mõju välisinvestoritele, kui Eesti majandusarengu olulistele *actor*'itele. Välisinvestoritele on Eesti atraktiivne olnud tänu madalamatele tooraine ja tööjõu hindadele, suhteliselt haritud tööjõule ning suhteliselt stabiilsele ja selgele ettevõtluskorraldusele. Majanduskasvu allikateks Eestis on olnud kapitali akumulatsioon, seda suuresti tänu edukale erastamisele ja välisinvesteeringutele. Samuti tehnoloogiline progress on suuresti toimunud välisinvesteeringute kaudu. Seeläbi on suurenenud konkurentsivõimelise toodangu maht, mis on kaasa toonud suhtelise edu väliskaubanduses. Tänapäevaks on selge enamus Eesti eksporttoodangust suunatud lääne turule. Eesti omab suhteliselt soodsat investeerimiskliimat teiste EL kandidaatriikidega võrreldes. Välisinvesteeringute

tasemelt ühe elaniku kohta saavutas Eesti 1999. aastal Kesk- ja Ida-Euroopa maade arvestuses teise koha. Eesti miinusteks VOI ligimeelitamisel on: asukoha perifeersus Euroopas; väiksus; väiksem usaldus ja seotus Euroopaga võrreldes Visegradi maadega; seoses EL-iga liitumisega kasvav tootmissisendi hind (ehkki see kasvab ka paljudel konkurentidel). Piirideta maailmas kaob kiiresti riikide lõikes erinev kapitalitootlus. See aga hakkab varem või hiljem Eesti puhul pärssima (välis-)investorite motivatsiooni siia raha paigutamiseks. Selleks, et väliskapital siia jätkuvalt tuleks, oleks vaja säilitada kõrge tehnoloogilise progressi (innovatiivsuse) tase.

SKP elaniku kohta, eurot				
1996	1997	1998	1999	2000
2300	2800	3200	3400	3800
SKP aastane kasv, %				
1996	1997	1998	1999	2000
4	11	5	-1	6
Välismaised otseinvesteeringud, miljon eurot				
1996	1997	1998	1999	2000
116	236	516	284	435
Ekspordi osatähtsus, % SKP-st				
1996	1999			
67	84			
Kõrgtehnoloogilise toodangu eksport kogu tooteekspordist, %				
1996	1999			
9	13			
Tööhõive määr, % tööealisest elanikkonnast				
1996	1997	1998	1999	2000
61	61,2	60,5	59,5	59,7
Tööpuuduse määr, %				
1996	1997	1998	1999	2000
10	9,7	9,9	12,3	13,7
Pikaajaline tööpuudus, % kõigist töötutest				
55,4	45,8	47,0	45,8	44,3
Primaarsektoris hõivatuid, % kõigist hõivatutest				
10,1	9,4	9,1	8,3	7,4
Sekundaarsektor (v.a ehitus), % kõigist hõivatutest				
27,7	26,2	25,9	25,5	26,5
Ehituses hõivatuid, % kõigist hõivatutest				
5,7	7,3	7,3	6,8	7,0
Teenindussektoris hõivatuid, % kõigist hõivatutest				
56,6	57,1	57,7	59,4	59,1

Allikas: EU laienemise raport¹⁰

Eesti on üks edukamaid IKT rakenduste kasutajaid nii kandidaatriikide kui ka mitmete EL riikidega võrreldes. Tasapisi on kasvanud ka kõrgtehnoloogilise toodangu

¹⁰ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm#Progress>

eksport (osatähtsus kogu ekspordis 1996 oli 9% ning 1999. aastal juba 13%). Siiski on investeringud kõrgtehnoloogia loomisesse ja tootmisesse veel väikesed eriti võrreldes nende tehnoloogiate kasutusse tehtud kulutustega. Tehniliste uuenduste loomine ja mitte pelgalt nende tarbimine oleks Eesti jaoks üks olulisemaid majanduskasvu katalüsaatoreid. Loomulikult tähendab see lisainvesteeringuid haridusse ja teadus- ja arendustegevusse.

Hoolimata välisinvesteeringute sissevoolust, majanduse edukast ümberstruktureerimisest ja orienteeritusest ekspordile jne, ei ole selle tulemusel kasvanud majandus tekitanud uusi töökohti. Tavapärase lääne riikide praktika näitab, et majanduskasvuga suureneb ka tööhõive ja väheneb tööpuudus. Postsotsialistlike riikide puhul ei ole aga olukord päris üheselt sarnane. Üleminekuriikide seas on Eesti esirinnas vanade töökohtade kaotamise osas, mida võib pidada iseenesest positiivseks. Kahjuks aga ollakse ebaedukas uute töökohtade loojana (Mickiewicz, 1999). Mistõttu on Eesti majanduskasv tulenenud pigem uute tehnoloogiate rakendamise tõttu saavutatud produktiivsuse kasvust, mis seletaks teatud osas töökohtade juurdekasvu pidurdumise. Teisalt võib uute tehnoloogiate rakendamine nii tootmises (eriti) kui ka teeninduses tuua efekti tööhõivekasvule teatud hiline misega. Nt Iirimaa on eesrindlik kõrgtehnoloogia tootja juba viimased 20 aastat, kuid kuni 90-ndate keskpaigani võitles kõrge tööpuudusega. Viimastel aastatel on tööpuudus aga tugevalt langenud (Ireland, 1999). Samuti kinnitab USA ettevõtetes läbiviidud uuring, et kõrgema tehnoloogilise tasemega ettevõtted on suuremad töökohtade tekitajad kui madalama tasemega firmad (Alexander, 1996).

Eesti majanduse ümberstruktureerimine viimase 10 aasta jooksul on oluliselt mõjutanud riigi tööturгу, mis on siis väljendunud vähenenud töötajate arvus ja kasvanud tööpuuduses. Kuigi tööhõive määra (siinkohal tuleb arvestada, et erinevates riikides on erinev pensioniiga; samuti on nt Hollandi kõrge tööhõive põhjuseks kõrge osalise tööajaga töötamine) poolest on Eesti võrdne teiste Euroopa maadega, oleme kõrge tööpuuduse tõttu maade esirinnas.

Suurimad struktuursed muutused on toimunud primaarsektori kahanemise ja paljude tööstusettevõtete sulgemise ja ümberkorraldamise tulemusena ning teenindussektori hoogsa laienemisega. Sellist tööjõu liikumist sektorite vahel ei soodusta aga Eesti haridussüsteem, kuna varem omandatud haridus ei vasta kaasaja ja tööturu nõuetele ning täiendõppe võimalused on piiratud.

Tabel 7. Tööpuuduse määrad

	1996	1998	2000
Luksemburg	3,3	3,1	2,7
Norra	4,8	3,2	3,4
USA	5,4	4,5	4
Singapur	3	3,2	4,4
Rootsi	8	6,5	4,7
Jaapan	3,4	4,1	4,7
Iirimaa	11,9	7,8	5
Ungari	9,9	7,8	6,4
Sloveenia	7,3	7,7	7
Saksamaa	8,8	9,7	7,9
Tsehhi	4,1	7,3	8,3
Soome	14,4	11,3	9,7
Venemaa	9,7	13,3	13,4
Eesti	10	9,9	13,7

Allikas: ILO

Samuti on tööjõu kasvu oluliselt takistavaks teguriks Eesti demograafiline situatsioon, mis näitab, et Eestis on ühe pensionäri kohta ümmarguselt poolteist töötajat. Lisaks sellele saavad 608 600-st hõivatust omakorda ligi veerand palka riigieelarvest või on seotud kolmanda sektoriga.

ÜRO Statistikaameti prognooside kohaselt langeb perioodil 2000-2005 Eesti rahvastik 1,14% aastas. Tööjõud aga väheneb järgneva 10 aasta jooksul keskmiselt 0,2% aastas.

Tabel 8. Rahvastiku ja tööjõu kasv

	Elanikkond miljon 2000	Elanikkonna juurdekasv, aastane muutus 2000-2005	Tööealine elanikkond 15-64 miljon 1998	Aastane muutus tööjõu kasvumääras 1999-2010
Mauritius	1,2	0,8	1	1,1
Eesti	1,4	-1,14	1	-0,2
Sloveenia	2	-0,12	1	-0,3
Iiri	3,8	0,96	2	1,4
Singapur	4	1,74	2	1,3
Norra	4,5	0,37	3	0,3
Soome	5,1	0,07	3	-0,5
Rootsi	8,9	-0,13	6	-0,4
Ungari	10	-0,5	7	-0,5
Tšehhi	10,3	-0,1	7	-0,4
Saksamaa	82,2	-0,04	56	-0,1
Jaapan	126,8	0,14	87	-0,3
Venemaa	145,5	-0,64	101	...
USA	284,8	0,89	178	...

Allikas: ÜRO Statistikaamet.

Lähema kümnekonna aasta jooksul seisab Eesti praktilise probleemi ees – kas tõsta veelgi pensionilemineku iga või suurendada sotsiaalmaksu. Kumbagi varianti ei peeta heaks, samuti mitte massilist tööjõu sissevedu.

3.2 Eesti maksusüsteem (võrdluses teiste riikidega) – Paul Tammert

Kui võrrelda Eesti maksusüsteemi Põhja- ja Lääne-Euroopa arenenud tööstusriikides rakendatutega, siis võib seda iseloomustada sõnadega: lihtne, selge, suhteliselt kergesti mõistetav, ühtlane maksukoormus, lai maksubaas ning keskmisest madalamad maksumäärad. Poliitilises mõttes järgib ta selgelt liberaalse poliitika põhimõtteid ning ei kuluta aega ega energiat sotsiaalse võrdsuse ning vasakpoolse heaoluühiskonna kontseptsioonide realiseerimisele. Kui võrrelda Eesti maksusüsteemi teiste post-sotsialistlike Euroopa riikidega, siis torkab silma nende kõigi suhteliselt lihtne struktuur ja juriidiline formuleering, kuid ülesehitust analüüsides on võimalik märgata mõjuvõimsate naaberriikide maksusüsteemide mõju. Nii järgivad Poola ja Tsehhi maksusüsteemid palju enam Saksa maksusüsteemi, kui Eesti ja Läti maksusüsteemid, mis on algselt olnud enam mõjustatud anglo-ameerika ja Põhjamaade õigussüsteemist, kuid mis on samuti ümber orienteerunud Saksa õigussüsteemile 90-ndate teisel poolel.

Kui võrrelda Eesti üldist maksukoormust teiste Euroopa ja OECD riikidega, siis meie maksukoormus jääb tugevalt allapoole EL keskmisest maksukoormusest, mis oli 1999.a 40,7%, kuid ületab OECD riikide keskmist, mis on vaid 33%. Eesti maksukoormus on olnud kahel viimasel aastal ca 35,5%, viie aasta keskmine aga 37%. Eesti valitsussektori maksukoormus on samas suurusjärgus Hispaania, Portugali, Suurbritannia ja Šveitsiga, kuid ületab oluliselt Iirimaa, Ameerika Ühendriikide, Jaapani, Korea, Mehhiko ja Türgi maksukoormust, mis on vastavalt (31,9%, 28,9%, 27,7%, 23,8% ja 16,5%). Samas aga ületavad Eesti lähemate naaberriikide maksukoormused Eesti maksukoormust märgatavalt: Soome 46,5%, Rootsi 52,1%, Taani 50,6%. Vaid pisut suuremad on maksukoormus Poolas, Tsehhis ja Ungaris, aga samuti Kreekas ja Saksamaal.

3.2.1 Tööjõumaksud Eestis

Eesti *Tulumaksuseaduse* iseloomustamisel tuleks ära märkida selle lihtsust ja konkreetset, kuigi uus: aastast 2000. kehtestatud versioon on varasemast keerukam on see siiski veel haaratav ka muudele isikutele, kui eriharidusega juristid.

Enamikes maailma riikides on tööjõumaksud ja ettevõtlusmaksud eraldatud ja sätestatud iseseisvates seadustes. Kuna Eestis on kõikide tulude maksustamiseks kehtestatud üks ühtne seadus, siis tuleb antud osas käsitleda vaid osa Tulumaksust ja selle seaduse teine osa jääb kapitalitulused käsitlevasse osasse.

Eesti Tulumaksuseadusega on saavutatud üpris hästi olukord, kus maksustamisele kuulub ning reeglina ka maksustatakse kõik tööandja poolt töövõtjale tehtavad tulu ülekanded. Tulumaksuga koormatakse nii rahalises kui ka mitterahalises vormis tehtud tulu ülekanded – viimaseid on nimetatud seaduse erinevates redaktsioonides: erisoodustuseks või naturaalhüvitiseks või loonustasudeks.

Rahalises vormis tööandja poolt töövõtjale tehtavate tulu ülekannetelt peetakse tulu väljamaksmisel sellest osa allikamaksuna kinni ning selle kinni peetud osa riigile ülekandmise eest vastutab tulu väljamaksja ehk tööandja. Seejuures on uue Maksukorralduse redaktsiooniga sellist lähenemist veelgi rõhutatud ning sätestatud, et kui töövõtja tunnustab sellise maksupettuse Maksuametile vabatahtlikult üles, siis tulu saajat ei karistata, küll aga rakendatakse karistust täie rangusega tulu väljamaksja suhtes. See omakorda loob situatsiooni, kus töövõtja võib varjatud palga maksmise ettepaneku teinud tööandjat šantažeerima hakata ning nõuda viimaselt täiendavate hüvede võimaldamist. Riigi seisukohalt on selline areng erakordselt kasulik, küll aga mitte tööandja seisukohalt.

Lisaks tulumaksule tuleb rahas väljamakstavalt töötasult kinni pidada veel ka sotsiaalkindlustusmaks. Eestis peab töövõtja aastal 2002 nõ tööandja kaasabil kinni pidama oma palgalt 1% töötusemaksteks ning 2% kohustuslikuks kogumispensioni makseks. Viimast peavad tasuma kõik isikud, kes on sündinud peale 1983. aastat. Isikud, kes on sündinud varem, võivad vastavaid makseid tasuda vabatahtlikult. Lisaks tulu ülekandest kinnipeetavatele sotsiaalkindlustusmaksetele peab tööandja tegema väljamakstavalt töötasult veel täiendavaid sotsiaalkindlustusmakseid: 33% sotsiaalmaksuks ning 0,5% töötuskindlustusmaksuks, mis kokku suurendab

brutopalgalt tasutava maksuosa 46,8%-ni. Seejuures võib nimetatud maksuosasid kajastada väga erinevalt.

Näiteid tööjõumaksude ning nende maksukoormuse arvestusest:

Tabel 9. Brutopalka maksukoormuse arvestus Eestis aastal 2002

Tööandja kulu	133,5
Sotsiaalmaks	+33,5%
Brutopalk	100
Tulumaks, töötusmaks, kohustuslik kindlustuspension makse	-29%
Netopalk	71
Brutopalka maksukoormus	65,5%

Tabel 10. Brutopalka maksukoormuse arvestus, kui brutopalgaks loetakse tööandja poolt väljamakstav summa. Esimeses variandis määratakse tulumaks tavapäraselt vahesummast, nagu praegu, teises variandis määratakse tulumaks brutopalgast arvestades.

Brutopalk	133,5	133,5
Sotsiaalmaks, töötusmaks	-25,09 %	-25,09 %
Töötasu	100	
Tulumaks, töötusmaks, kohustuslik kindlustuspension makse	-29 %	-21,72 %
Netopalk	71	71
Brutopalka maksukoormus	46,82	46,82

Ka mitterahalises vormis tehtavalt tulu ülekannetelt tasutava tulumaksu tasumise eest vastutab tulu väljamaksja ehk tööandja, kuid antud juhul tuleb töövõtja poolt juba kättesaadud tulult tasumisele kuuluv tulumaks n-ö juurde arvestada. Selleks on võetud kasutusele praktika, kus üleantud tarbimisväärtuse hind loetakse tavapäraselt n-ö kättesaadud osaks: $100 - 26 = 74$ ning sellelt osalt arvestatakse 26% ehk tasumisele kuuluv summa leitakse korrutades üleantud tarbimisväärtuse 26- ga ja jagatakse 74- ga, mis tegelikkuses tähendab 35,135% maksumäära. Lisaks tulumaksule tuleb erisoodustustelt arvestada ka 33%-st sotsiaalmaksu, mis kokku tähendab, et tööandja peab töövõtjale osutatud erisoodustuse hinnale tasuma veel maksusid 80% ulatuses Vastav suurus tuleb järgmisest arvestusest:

$$74 \times 26/74 = 100 \times 33 \% = 133;$$

$$26 + 33 = 59 / 74 = 79,73 \%$$

Tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksete arvestusperioodiks on kalendrikuu, mis tähendab et tulu ülekanded maksuametile toimuvad 12 korda aastas ja laekumised

jagunevad suhteliselt ühtlaselt kogu aastale. See kergendab oluliselt riigi eelarvekulude planeerimist.

Kuigi Eestis peetakse enamikelt tulude väljamaksetelt tulumaks allikamaksu vormis kinni juba väljamaksmisel, peab füüsiline isik siiski kalendriaasta lõppedes, kolme kuu jooksul esitama tuludeklaratsiooni, mille esitamisega on tal õigus deklareerida seadusega sätestatud maksukulud, mis vähendavad tema tulusid ning seeläbi ka maksudena tasutavat summat. Eestis on lubatud järgmised maksukulud: eluaseme ostuks või kapitaalremondiks võetud laenu intressid, tasemeõppe kulud ning õppelaenu intressid. Samuti võib iga füüsiline isik annetada mittetulundusühingutele, erakondadele ja kirikule kuni 5% või vastavalt 3% ja 2% ametiühingule, oma maksustatavast tulust ning vähendada selle võrra veel maksustatavat tulu. Tõsi kehtib veel üks piirang – nimetatud maksukulud ei või olla suuremad kui 100 000 krooni. Igal maksumaksjal on õigus veel maksuvabale tulule 12 000 krooni ulatuses ja isikutel, kellel on kolm või enam last on õigus vastavale maksuvabale tuluosale iga kolmanda ja täiendava lapse kohta, kuid seda on tavapäraselt arvestatud juba tulu väljamaksmisel, mille tõttu need maksukulud täiendavat efekti ei anna, v.a juhul kui abikaasa ei tööta, kuid nad esitavad ühise maksudeklaratsiooni. Nimetatud maksukuludelt osa ulatuses tagastab riik füüsilisele isikule kinni peetud tulumaksu.

3.2.2 Tööjõumaksude võrdlus

Füüsiliste isikute esmaseks ja paljudele ka ainsaks tuluallikaks on tulu, mida nad saavad oma füüsilise või vaimse tööjõu müümisest. XX sajandil teisel poolel, industriaalse revolutsiooni käigus kasvas inimeste tööviljakus ja seeläbi ka töötasu suurus järsult, kuid märkimisväärselt suure osa sellest võttis endale riik läbi tõusva maksukoormuse. Palgalt tasutavate maksude nn tööjõumaksude (füüsilise isiku tulumaks ja sotsiaalmaks) osakaal muutus riikide tulubaasis järjest suuremaks ning muutus enamike arenenud tööstusriikide põhiliseks tuluallikaks.

Kui vaadelda Lisas 1 esitatud tabelit, siis võib näha, et alla 50% jääb valitsussektori eelarvesse tööjõumaksudest laekuv tulu vaid (kasvavas järjekorras): Koreas, Luksemburgis, Türgis, Portugalis, Uus-Meremaal, Islandil, Iirimaa, Suurbritannias, Mehhikos ja väga napilt ka Austraalias. Kõige suurem on palgalt laekuvate tulude

osakaal (alanevas järjekorras): Rootsis, Šveitsis, Saksamaal, Ameerika Ühendriikides, Austrias, Belgias. Eesti oma tööjõumaksudest laekuva 57% osakaaluga jääb koos Soome ja Tsehhiga antud tabelis pisut kõrgemale keskmisest, kuid seejuures on Eestis tööjõumaksude osakaal suurem, kui see on Ungaris ja Poolas.

Analüüsime Eesti töövõtja töötasu maksustamist võrdluses teiste riikidega (vt Lisa 2), kusjuures analüüsime maksukoormuse muutumist kolmes situatsioonianalüüsi vormis:

1. Esimesel juhul on tegemist üksiku füüsilise isikuga, kes teenib 167% keskmisest palgast, tal on õigus maksuvabale tulule 12 000 krooni aastas ja lisaks kasutab ta oma tulusid deklareerides õigust täiendavatele maksuvabastustele 35 000 kr ulatuses, näiteks õppekulud. Edaspidi märgime seda varianti FI 167% - **Variant 1**. Tema palgalt peetakse kinni peale maksuvaba miinimumi (edaspidi MVM) mahaarvestamist 26% tulumaks, 1% töötusemaks ja 2% kohustusliku kogumispensionikindlustuse makse. Samal ajal peab tööandja arvestama väljamakstavale brutopalgale juurde 33% sotsiaalmaksu ja 0,5% töötusemaks. Seega tuleb palga maksukoormuse leidmiseks liita palgast kinnipeetav ja palgale juurdemakstav maksuosa ning määrata kui suure osa see moodustab väljamakstavast palgast. Viimases tulbas esitatud juhul leitakse töötasu maksukoormus jagades kinnipeetava ja juurdemakstavate maksude summad brutopalgaga.
2. Teisel juhul on meil tegemist üksiku füüsilise isikuga, kellel on kaks last ja kes teenib 67% keskmisest palgast. Tema palgast arvestatakse maha MVM, kuid ta saab lisaks riigilt veel lastetoetust: esimese lapse eest 150 kr ja teise lapse eest 300 krooni kuus. Muus osas on arvestus sama nagu esimeses näites. Edaspidi märgime seda varianti FI 1+2, 67% - **Variant 2**.
3. Kolmandal juhul on meil tegemist perega 2 täiskasvanut + 2 last. Nende palgast arvestatakse maha 2 MVM ja nad saavad lastetoetust, ning nad kasutavad õigust täiendavale maksuvabastusele 20 000 krooni ulatuses tasutud eluasemelaenu intressidest. Muus osas on arvestus sama nagu eelmises näites. Edaspidi märgime seda varianti Pere 2+2, 100%+67% - **Variant 3**..

Kui võrrelda töövõtust teenitavate tulude maksustamisel rakendatavaid määrasid erinevates riikides, antud juhul OECD riikides, võttes aluseks vastavas riigis rakendatava kõrgeima tulumaksu määra, siis on Eestis rakendatav 26% tulumaksu määr pretseedenditult madalaim. Tõsi, seejuures tuleb arvestada, et mitmetes riikides, sh Hispaanias, Itaalias, Jaapanis, Kanadas, Rootsis, Soomes, Šveitsis jm maksustatakse töötasu lisaks riiklikule tulumaksule veel ka kohalike maksudega, sh föderaalsete ja kohaliku omavalitsuse tulumaksudega.

Tulbas I võrreldaks töötasu maksukoormust peale tulude deklareerimist, seega peale kõigile maksumaksjatele osutatud maksuvabastuste mahaarvamist – Eestis on selleks 12 000 kr MVM aastas ning seejärel rakendades vastavale tulutasemele ettenähtud tulumaksu määra selgub, et Eesti oma palgale rakendatud maksukoormusega paigutub 30 OECD riigi seas vastavalt variantidele 1 : 2 : 3 järgmistele positsioonidele (järjekorranumber): **16, 26 ja 24-s**.

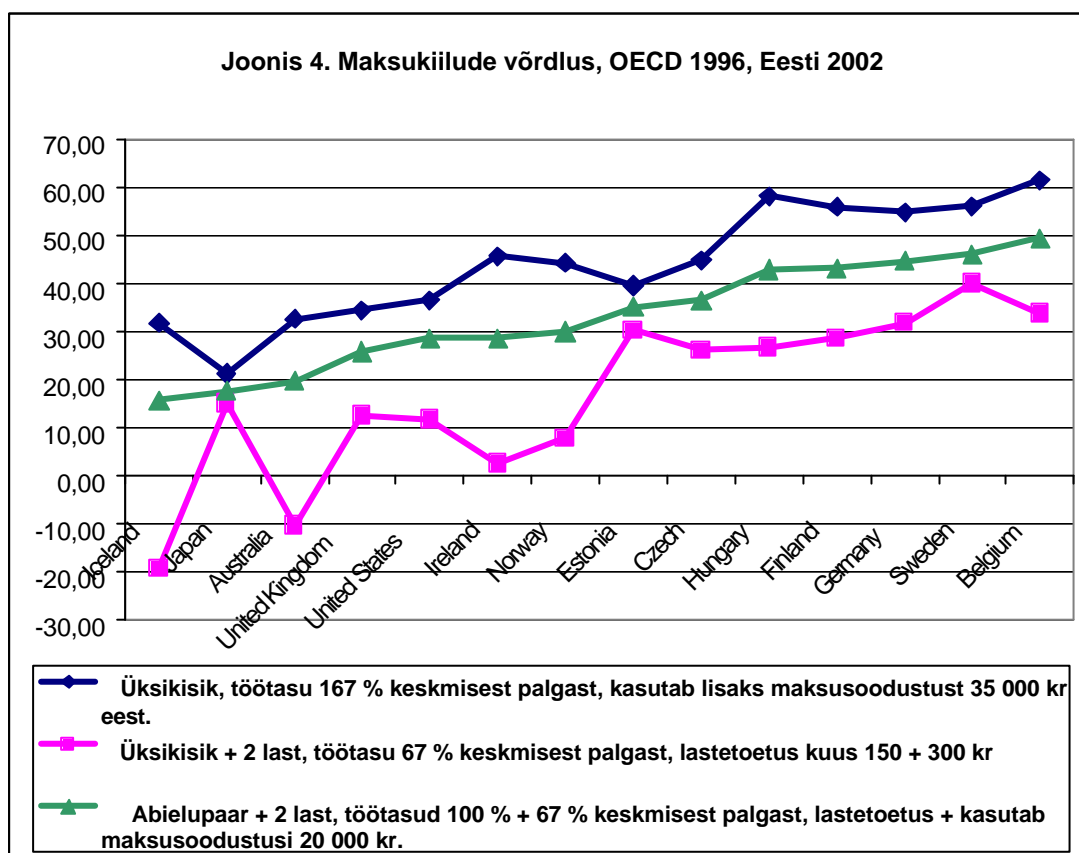
Tulbas II võrreldakse töötasule rakendatavaid sotsiaalkindlustusmaksude määrasid ja nendest tekkivat maksukoormust. Eestis tuleb töövõtjal tasuda 1 % töötusemaks ja 2 % kohustuslikku kogumispensionimaks, mis on kõigile maksumaksjatele ühtsed (alates aastast 1983. sündinud) ja ilma maksusoodustusteta. Sotsiaalkindlustusmaksude osas puuduvad maksusoodustused ka teistes riikides. Eestis erinevuseks sotsiaalkindlustusmaksude rakendamise praktikas on see, et enamikes riikides arvestatakse sotsiaalkindlustusmaksuid, kas kogu ulatuses või vähemalt märkimisväärses ulatuses nn kinnipeetava allikamaksuna, sel ajal kui Eestis arvestatakse põhiosa sotsiaalmaksust nn juurdearvestatava kulumaksuna, mis tuleb juurde arvestada tasutavale brutopalgale. Kuna Eestil antud arvestuses maksukoormust märkimisväärset ei lisandu paigutub Eesti vastavalt 30 riigi arvestuses: kõigil kolmel juhul **6**. kohale.

Tulbas III määratakse kahe eelmise tulba liitmisel tekkiv brutopalgale maksukoormus – palgast võetakse maha maksusoodustustega lubatud osa, jäägilt arvestatakse tulumaks ja sellele liidetakse samuti brutopalgast lähtuv sotsiaalmaks ning töötusemaks, mille tulemusest saab leida brutopalgale üldise maksukoormuse. Selles arvestuses paigutub Eesti 30 OECD riigi arvestuses vastavalt: **9, 22 ja 17** kohale.

Tulbas IV võrreldakse töövõtja töövõtust laekuva töötasu ja talle sotsiaalhooldussüsteemi kaudu väljamakstavate toetuste summat töötasult tasutava maksude summaga, määrates selle maksukoormuse. Ka selles arvestuses arvestatakse brutopalgast maha maksusoodustused ning seejärel arvestatakse tasumisele kuuluv tulumaks ja sotsiaalkindlustusmaksud, kuid maksukoormuse arvestamisel liidetakse brutopalgale läbi sotsiaalkindlustussüsteemi väljamakstavad summad, mis kuuluvad väljamaksmisele kõikidele seaduses sätestatud tunnusega isikutele. Eesti tuleb antud mõistes arvesse vaid lastetoetused,

mida alates 2002. aastast tasutakse esimesele lapsele 150 krooni ja teisele lapsele 300 krooni. Kuna Eestis vastavad väljamaksed, võrdluses teiste nimetatud riikidega praktiliselt puuduvad, siis selles arvestuses paigutub Eesti 30 riigi arvestuses vastavalt: **3, 28 ja 13** kohale.

Tulbas V võrreldakse tööjõukulude maksukoormust (ehk maksukiilu). Antud juhul on arvesse võetud tavapärased maksusoodustused, maha on arvestatud sotsiaalhooldussüsteemist tehtavad väljamaksed. Antud näites liidetakse töötasult kinnipeetavad tulumaksud, töövõtja töötasust kinnipeetavad sotsiaalkindlustusmaksud ning lisaks veel ka tööandja poolt tasutavad sotsiaalkindlustusmaksud ning lahutatakse sotsiaalhooldussüsteemist saadavad tulud. Osakaalu saamiseks jagatakse tulemus töövõtja brutopalgaga ja tööandja poolt tasutava sotsiaalkindlustusmaksude summaga. Sellise arvestuse järgi paigutub Eesti 30. OECD riigi hulgas vastavalt: **15, 28 ja 22** kohale.



Töötulude maksustamisel koormab Eesti maksusüsteem töövõtust saadud tulusid tavapärastelt – meie tulumaksust tekkiv maksukoormus on 30 OECD riigi arvestuses keskpärane. Kuid meie elatustase on madalam ja sissetulekud on tunduvalt väiksemad kui Euroopas ja Ameerikas. Samuti on Eesti ettevõtlus alles suhteliselt nõrk ning kapitaliturg ei toetada eriti keskmist Eesti väikeettevõtet, mistõttu on tööjõumaksud paljudele ettevõtjatele tõsiseks probleemiks.

3.2.3 Tarbimise maksustamine

Tarbimismaksud jagunevad üldisteks tarbimismaksudeks, mida rakendatakse kõikidele kaupadele võrdselt ja tootemaksudeks, mida rakendatakse vaid teatud konkreetsele tunnusele vastavatele kaupadele. Tänapäeval on enamik riike kehtestanud lisanduva väärtuse maksule, mida tasuvad kõik ettevõtted nende ettevõtluse käigus loodud lisandunud väärtuse ulatuses, kuid Ameerika Ühendriigid ning Austraalia praktiseerivad endiselt müügitaksu, millega koormatakse vaid lõpptarbijatele kaupu müüvaid ettevõtjaid ning Soome loobus kumuleeruva käibemaksu rakendamisest alles 1992. aastal.

Tabel 11. Näide müügitaksust, käibemaksust ja lisanduva väärtuse maksust (LVM).

	Müügitaks	Käibemaks	LVM
Ettevõtja 1	100	100 + 18 %	100 / + 18 %
Ettevõtja 2	200	218 + 18 %	200 / 36-18
Ettevõtja 3	300 + 18 %	357 + 18 %	300 / 54-36
Tarbija	354	421	354

Uudse rakendusena on Eestis alates aastast 2002 rakendatud veel nn marginaalmaks, mida kasutatakse selliste ettevõtjate puhul, kes ostavad elanikkonnalt kasutatud kaupu ning müüvad neid edasi. Kuna nende kaupade eest on tasutud LVM siis, kui füüsiline isik kui lõpptarbija selle ostis ning kui ta müüb selle kauba edasiseks tarbijaks vahendajale, ei saa ta küsida LVM tagasi. Kui edasimüüjast ettevõtja nüüd selle kauba realiseerib peaks ta sellele lisama LVM, mis aga tähendaks antud kauba topeltmaksustamist. Et vältida sellist topeltmaksustamist, sätestati Eestis selliste ettevõtjate käibe maksustamisel kord, et nad ei lisa realiseeritava kauba hinnale LVM, kuid arvestavad määratud perioodil nende poolt realiseeritud käibest maha ostude käibe ning saadud vahelt tasuvad LVM. Näiteks kui ettevõtja ostis elanikkonnalt perioodil 300 kr eest kaupu ning müüs 900 kr eest, siis nn marginaalmaks leitakse korrutades maksumääruga nimetatud vahe:

$$900 - 300 = 600 \text{ ja see korrutatakse maksumääruga } 600 \times 18 \% = 108 \text{ kr.}$$

Tootemaksudest on Eestis kehtestatud aktsiisid alkoholile, tubakale, mootorikütusele ja mootorsõidukitele, mida rakendatakse põhiliselt küll vaid sõiduautodele. Lisaks maksustatakse veel pakendeid, mis võib saastata loodust ja hasartmängude korraldamist. Mujal maailmas märkimisväärset tulu andvad tollimaksud, mis koormavad vaid välismaalt toodavaid kaupu ning kaitsevad kohalikke ettevõtjaid, ei oma Eestis märkimisväärset tähtsust.

Eestis nimetatakse LVM käibemaksuks, kuigi mõiste tegelikus tähenduses on tegemist hoopis muu maksuga. Eelöeldust tulenevana nimetan edaspidi Eestis

rakendatavat käibemaksu tema õige nimega – LVM (inglis keeles: Value Added Tax – VAT).

LVM rakendamisel on vast kõige tähtsamateks momentideks, millisest summast alates tekib ettevõtjal maksukohustuslaseks registreerimise kohustus, milline on rakendatav maksumäär, kas on ka madalamaid maksumäärasid ning millistele kaupadele või teenustele neid rakendatakse ning millised kaubad ning teenused on maksust vabastatud. Maksumäära vähenduste ning maksubaasist väljaarvamise põhiliseks eesmärgiks on elanikkonnale oluliste kaupade ja teenuste kättesaadavamaks tegemine, mis muidu tavapäraselt maksumäära rakendades võiksid osutada liiga kalliteks – seega põhjused on reeglina sotsiaalpoliitilised.

Maksukohustuse rahaline piirmäär määrab sisuliselt kui paljudel ettevõtjatel tekib LVM maksukohustus. OECD riikide arvestuses varieerub see Mehhiko ja Jaapani puhul 3,5 ja 3,3 miljonist kroonist kuni Taani ja Islandi 40 000 kroonini välja. Soomes on maksukohustuse piiriks 150 tuhat ja Saksamaal 290 tuhat krooni. Eesti oma 250 000 kr jääb ilusti sellesse vahemikku, kuid EL 6 direktiiv soovib siiski piiriks määrata 75 000 krooni.

LVM standardmäärad varieeruvad samuti, kõrgeimad on maksumäärad Rootsis ja Taanis - 25%, Norras 23% ja Soomes 22%. Madalaimad on Jaapanis 3%, Šveitsis 6,5%, Kanadas 7% ja Uus-meremaal 12,5%. EL 6 direktiiv seab madalaimaks piiriks 15%, kuid lubatud on veel kaks maksumäära, mis ei või olla alla 5%. Eesti oma 18% on taas keskmise maksukoormusega. EL 6 direktiiv lubab 0% maksumäära rakendada vaid eksporditavatele kaupadele, kuid vähemalt 1996. aastal oli see veel laialt kasutusel Belgias, Iirimaa, Itaalias, Rootsis, Soomes, Suurbritannias ja Taanis. 0% määra rakendati enim raamatutele ja ajakirjadele, lastekaupadele, ühistranspordile, meditsiiniteenustele jms.

Eestis rakendatakse 0% määra samuti kooliõpikutele, ettetellitud ajakirjadele, tuule- ja veejõul toodetud elektrienergia. Täielikku maksuvabastust rakendatakse Eestis postiteenustele, tervishoiuteenustele ja -toodetele, sotsiaalhoolekandeteenustele, koolitusteenustele. Maksuga ei koormata samuti finants- ja kindlustusteenuseid, loteriipileteid ning hasartmängude korraldamist, kinnisasjade võõrandamist ning kinnisvarahaldust.

Alandatud 5% maksumääraga koormatakse Eestis raamatute, kontsertide ja etenduste korraldamist, ohtlike jäätmete käitlemist, matusetarbeid ja –teenuseid, ravimeid ja meditsiinilisi seadmeid.

Antud töö temaatika seisukohalt on olulisem, et tarbimismaksud koormavad analoogselt töjõumaksudele lõpptarbimist – ainsa erinevusega, see tasutakse tulu tarbimisel. Seetõttu võtab ka see maks ära osa füüsilisest isikust töövõtja poolt teenitud tulust. Tabelis 12 on esitatud lihtsustatud arvestus, kui palju jääb töövõtjale kätte tööandja poolt väljamakstud töjõukulust – see on 45 krooni ning sellest laekub otseselt riigieelarvesse 55 krooni.

Tabel 12. Töövõtjale väljamakstud töötasust arvestatud osa osakaal.

Tööandja poolt väljamakstud tulu	133,5
Sotsiaal- jm. maksud	+33,5 %
Brutopalk	100
Tulu- jm. maksud	-29 %
Netopalk	71
LVM	-15,25 %
Ostudeks tasutav tulu	45,07
<i>Tulu maksukoormus</i>	<i>54,93</i>

3.2.4 Kapitalitulude maksustamine

Eestis rakendatav tulumaksuseadus oli juba oma 1993. aasta verisoonis küllaltki originaalne, analoogseid kõiki tuluallikaid võrdselt koormavaid ning proportsionaalset maksuskaalat rakendatavaid tulumakse on kogu maailmas vaid mõned (Island, Uus-Meremaa). 1999. aastal vormistatud uus redaktsioon ning sellega läbiviidud muudatus oli aga juba unikaalne.

Ettevõtlusest laekuva tulu maksustamise kõige problemaatilisemaks punktiks on olnud läbi aegade ja on ka praegu peaaegu kõigis maailma riikides selle topeltmaksustamise probleem. Nimelt maksustatakse ettevõtluses loodud lisaväärtust esmalt ettevõttes ja seejärel maksustatakse sama tulu veel teist korda, kui see makstakse välja ettevõtte omanikele. Esimesel juhul nimetatakse seda ettevõtte või juriidilise isiku tulumaksuks või siis ettevõtlustulu tulumaksuks, teisel juhul aga jaotatava kasumi tulumaksuks. Kuna läbi sellise topeltmaksustamise kaotavad paljude riikide ettevõtjad erakordselt suuri summasid, siis on enamike maksukonsultantide

tegevus suunatud just selle kaotuse elimineerimisele. Teisalt on ka riikide valitsused mõnikord aru saanud, et selline topeltnmaksustamine, mille ühine maksumäär ületas näiteks Hollandis ja Jaapanis 70%, võib lõpuks kahjustada ka riigi huvisid. (Lahendusi sellele probleemile on otsitud ja esitatud väga erinevatena, vt Lisa 3).

Eestis kuni aastani 2000 rakendatud tulumaksuseadus vabastas tulumaksust kogu kasumi, mis investeeriti tagasi tootmisse väljaspool Tallinna ja selle lähemat ümbrust. Uue, aastast 2000 kehtima hakanud tulumaksuseadusega, pandi aga juba maha täiesti uus märk: ettevõtlustulu maksustamisest loobuti üldse. Ettevõtte poolt teenitud tulu on maksust vabastatud niikaua, kuni seda ei maksta välja füüsilisele isikule, ükskõik millises vormis. Kuid kui võrrelda jaotatavatele dividendidele rakendatavat maksukoormust, siis on eesti oma 26% tulumaksuga üks kõige madalamaid. Tõsi meile väga lähedal on soomlased, kus väljamakstavalt dividenditulult tuleb loovutada riigile 29% ja Uus-Meremaa 33%. Kõik teised OECD riigid maksustavad ettevõtlusest laekuvaid dividende mitu korda ning summaarses arvestuses tunduvalt kõrgemalt, meile lähedasematest naabritest Taani 60-65%, Poola 50-60%, Rootsi 50%, ja Saksamaa 48,5%, Ungari 40-55%, ja vaid Tsehhis jääb maks 25-35% vahemikku. Tõsise alternatiivina Eestis rakendatavale tulumaksule võiks nimetada vaid Uruguais rakendatavat maksusüsteemi, kus ettevõtlustulu koormatakse 32% tulumaksuga, kuid füüsilisele isikule väljamakstav tulu ei kuulu üldse maksustamisele, sõltumata sellest, kas seda makstakse dividendide, töötasu või intresside vormis.

Nii nagu muudki tulu maksustatakse Eestis juriidilise isiku poolt füüsilisele isikule väljamakstavaid intresse 26% tulumaksuga, kuid siit on välja arvatud pankade poolt tasutavad intressid, mis on täiesti maksuvabad nii residentidele kui ka mitteresidentidele. Võrreldes muude riikidega maksustab dividende madalalt Itaalia 12,5%, Belgia, Kreeka ja Prantsusmaa 15%, Portugal ja Suurbritannia 20%. Kõrgeimad on intressidele rakendatavad tulumaksumäärad Taanis 60,5%, Hollandis 60%, Saksamaal 53,8%, Hispaanias 48%, Luksemburgis 47% ja Iirimaa 46%.

Ka vara, sh kinnisvara rentimisest laekuvad tulud kuuluvad Eestis maksustamisele ühtse 26% tulumaksuga. Kui renditulust või intresse maksab välja juriidiline isik, siis peab tema ka väljamaksetelt allikamaksu kinni pidama ning tema ka vastutab maksu tasumise eest. Kui intresse või renti tasub füüsiline isik, kes ei ole ettevõtjana kirjas, siis vastutab tulumaksu tasumise eest tulu saav füüsiline isik. Seejuures ei või renditulu saav füüsiline isik näidata renditulude arvelt kulusid, vaid peab tasuma

tulumaksu kogu laekunud summalt, v.a juhul kui ta on end vormistanud füüsilisest isikust ettevõtjaks. Viimasel juhul on ta tavaline ettevõtlusega tegelev subjekt, kes vastutab ise oma tulude deklareerimise ja kulude tõestamise eest.

3.3. Eesti maksusüsteemi seniseid kriitikaid

Edasises anname ülevaate Eesti ajakirjanduses ilmunud maksunduse alasest kriitikast. Erinevate seisukohtade koondamise vajalikkus on antud töö seisukohast oluline seetõttu, et hilisemal stsenaariumite läbimängimisel tulevad eri vaated niikuinii esile ning parema tulemuse saavutamiseks on hea osata arvestada võimalikke eri osapoolte poolt ja vastu argumente. Samuti on võimalike stsenaariumide konstrueerimisel mõistlik lähtuda juba poliitilistel debattidel arutlusel olnud võimalusi, et siis vaadata eri parteide poolt pakutud lahenduste mõjusid konkreetsemalt tööhõivele.

Indiviidi tulumaks

Alates 1994. aastast on kehtinud Eestis ühtlane 26% üksikisiku tulumaks, (mille tulumaksuvaba miinimum on tänaseks tõusnud 1000 kroonini). Ühtlasele tulumaksusüsteemile üleminekut Eestis põhjendati vajadusega lihtsustada tollal väga nõrga maksukogumissüsteemi tööd ja parandada maksulaekumisi, teisalt aga sellega, et innustada inimesi rohkem teenima ja suurendada seeläbi riigi tulusid, ning kolmandaks väideti, et õigem on abivajajaid toetada otsetoetustega, kui anda neile maksusoodustusi.

Tabel 13. Maksimaalsed marginaalsed tulumaksumäärad, 1999

	Indiviidile	Sissetulek üle \$	Ettevõtetele
Eesti	26	56	26
Singapur	28	240,964	26
Norra	28	6,835	28
Mauritius	30	2,220	15
Rootsi	31	27,198	28
Venemaa	35	6,036	35
Soome	38	61,164	28
Ungari	40	4,566	18
Tšehhi	40	36,979	35
USA	40	283,150	35
Iirimaa	46	14,799	32
Luksemburg	47,2	...	39,6
Sloveenia	50	...	25
Jaapan	50	259,291	35
Saksamaa	53	66,690	30

Allikas: World Bank

Põhjalikumalt on hakatud väitlema teemal, kas kehtiv tulumaksusüsteem on õige või mitte, alates 1997. aastast kui Keskerakond tuli välja astmelise tulumaksu¹¹ taastamise sooviga. Täna on probleem jälle aktuaalne, kuna kinnitust ei ole leidnud arusaam, et tulude ühtlane maksustamine tagab paremini üldise heaolu kasvu. Pidevalt on suurenenud hoopis ühiskonna kihistumine.

Tabel 14. Tulumaksu osa kuupalgast

Kuupalk, kr	1600	2000	3000	5000	10000	25000	50000
Tulumaks, kr	156	260	520	1040	2340	6240	12740
Tulumaksu osa kuupalgast, %	9,7	13	17,3	20,8	23,4	25	25,5

Allikas: Postimees

Probleemide lahendamiseks on proportsionaalse tulumaksu pooldajad välja pakkunud ka isiku tulumaksu vähendamist või siis tulumaksuvaba miinimumi tõstmist. Kuidas aga tulumaksu vähenemisest tulenevat eelarveauku täita, sellele ei ole veel piisavaid lahendusi leitud.

Tulumaks peaks olema proportsionaalne. Eesti tegi 90-ndate alguses ära suure teo kui otsustas rakendada mittediskrimineerivat tulumaksusüsteemi. Riik saab inimeste olukorda parandada vaid ettevõtlikkust, ümberõpet, uute töökohtade loomist jms soosides, mitte uusi ümberjagamisreegleid kehtestades (Tulviste, 2001).

Reformierakonna noortekogu on vastu astmelise tulumaksu kehtestamisele, mis nende arvates lõhestab Eestit veelgi enam (ETA, 28.10.01.)

¹¹ Keskerakonna astmelise tulumaksu süsteem hakkas astmeid lugema 3000 kroonisest kuusissetulekust alates, alla selle oluks tulumaks 15% .

Kallas: "Eesti tulumaksupoliitikas suuri muudatusi ette näha pole. Kõne alla tulevad tulumaksu kogumäära alandamine ja tulumaksuvaba miinimumi tõstmine, mitte küll korraga, aga need on soovitatavad liikumissuunad. Tulumaksustamise mehhanismis peaks taotlema võimalikult võrdset käsitlemist, et erandeid oleks hästi vähe, kõik maksaksid ühtemoodi ja maksmisest kõrvalehoidmine väheneks" (Kiilmaa, 2001).

Tulumaksu langetamine ühe protsendi võrra võrdub rohkem kui 100 miljoni kroonise puudujäägiga riigieelarves. Seega tuleb kokku hoida või asendada pea 700 miljonit krooni (Kallas, 2001).

Kuigi Eestis kehtiv maksusüsteem võib olla hea kapitali akumulatsiooniks, ei ole see paljude arvates õiglane, kuna paneab põhjendamatult suure koormuse nn keskmisele inimesele. Parempoolsetele valitsustele on omane suurendada kaudsete maksude osakaalu. Kaudsetel maksudel on see omadus, et neid ei panda tähele ja seetõttu ei tunnetata maksukoormusena. Maksusüsteemis on käibemaks ja üksikisiku tulumaks ekvivalentsed maksud, mis tähendab seda, et isiku rahakott mõjutavad need samasuguselt ja sõltuvad isiku jõukusest. Seega üheskoos mõjutavad nad isiku maksukoormust tervikuna. Eesti riiki hoiavad üleval just need, kes teenivad 5000-10000 krooni kuus ja on ausad maksumaksjad. Nende tulu- ja käibemaksukoormus on ka kõige kõrgem, 30-35%. Seda põhjusel, et saadavast tulust piisab parasjagu jooksvate kulude katmiseks, see tähendab tarbimiseks, mida maksustatakse käibemaksuga. Suurema tulusaajate maksukoormus alaneb tänu võimele säästa (käibemaksuga ei maksustata hoiuseid ja investeringuid aktsiatesse), tänu võimele võtta eluasemelaenu, teha kulutusi koolitusse või investeerida pensionikindlustusse. Nende tegevustega on võimalik vähendada maksustatava tulu määra (Järvelill, 2001).

Astmelise tulumaksu sisse viimine on sotsiaalselt vajalik. Kuni 4000-kroonise tulu võiks maksustada 10-13%, õigustatud oleks ka kõrgema, 33-35% tulumaksu rakendamine (Kreitzberg, 2001).

Paari tuhande kõrgepalgalise pärast pole mõtet maksusüsteemi pea peale pöörata. Vaja oleks alandada madalapalgaliste maksukoormust. Tulumaksuvaba miinimumi kergitamise näol on seda järjekindlalt tehtud (Tarand, 2001).

Rikkamatelt kodanikelt suurema hulga maksude võtmiseks ühisesse katlasse on mitmeid viise, millest tulumaksu tõus on tõenäoliselt üks vähemefektiivsemaid. Pigem oleks astmelisest tulumaksust mõistlikum idee maksumäära sidumine laste arvuga perekonnas, millel on ka oma majanduslik mõte. Kas investeerid lastesse ja maksad riigile vähem makse või siis kulutad kõik endale ning maksad seetõttu riigile rohkem makse (Reinap, 2001).

Vastavalt Emori poolt läbiviidud uuringule pooldab Eestis astmelist tulumaksu 71% inimestest ja vastu on 22%. Enamikus Euroopa riikides on keskmine efektiivne tulumaksumäär tänu tugevalt progresseeruvatele maksumääradele ja soodustustele tunduvalt madalam kui Eesti keskmiselt 20-21% suurune maksumäär. 21-st Lääne- ja Kesk-Euroopa riigist maksustatakse inimesi kõrgemalt kui Eestis üksnes rikastes ja tulusid ulatuslikult ümber jaotatavates Põhjamaades ja Belgias, sealhulgas KIE üleminekuriikides on keskmine tulumaksumäär, rääkimata madalaimast määrast, tunduvalt väiksem kui Eestis (Vaidlused..., 2001).

Sotsiaalkindlustusmaksed

Eestis kehtiv sotsiaalmaksu määr 33% on üks kõrgemaid määrasid Euroopas. Kuna sotsiaalmaksu maksab ettevõtja töötajate brutopalgalt, siis tõstab see maks oluliselt tööjõu hinda, mis omakorda põhjustab tööjõu nõudluse vähenemist. Kõrged maksud tööjõult on ka üheks põhjuseks, millega seletatakse "ümbrikupalkade" laia levikut. kõrgeid tööjõumakse ka oluliseks asjaoluks,.

Eesti puhul on aga just sotsiaalmaksu alandamine väga küsitav. Pigem tuleb tänu demograafilisele situatsioonile arvestada sotsiaalmaksu tõstmise vajadusega. Kuigi kindlustusmaks ei ole maks, siis tegelikult töötuskindlustuse sisseviimisega tõsteti sotsiaalmaksu koormust. Maksukoormuse aspektist võib kinnitada, et töötuskindlustuse rakendamise läbi suureneb sisuliselt sotsiaalmaksu määr 2002. aastal 33,5%-ni, millele tõenäoliselt lisanduvad mingil määral lisaadministreerimise kulud valitsemisaparaadis. Sellest, kas sotsiaalmaksu määr suureneb või mitte, töötajate pakkumine ei muutu, kuid muutuda võib töötajate nõudlus. Seega võib ettevõtjale osutada kasulikumaks investeerida pigem seadmetesse kui inimestesse.

Põhiliseks nurinat tekitavaks asjaoluks töötuskindlustuse puhul on, et kindlustust peavad maksma kõik (k.a töötavad pensionärid), kuid vastu saavad ainult piisava töötajate arvuga ettevõtted. Seega üldine maksukoormus tõuseb, kuid vajadusel kõik kindlustusest abi ei saa.

Töötuskindlustuse rakendamise järel väheneb töötajate netopalk 1% võrra, mis toob mitmel pool kaasa samas ulatuses palga kasvu, see omakorda suurendab palgalt arvestatavat tulu- ja sotsiaalmaksu. Ka see kaudne mehhanism annab oma märkimisväärse osa maksukoormuse kasvule (Maksumaksjate liit..., 2001).

Viimasel ajal on räägitud ka sotsiaalmaksu koormuse üleviimisest tööandjalt töövõtjale, kelle palk tõuseks praeguse ettevõtte poolt makstava sotsiaalmaksu ulatuses.

Maksu tõusu korral muutub nõudlus töötajate järele, sest siis võib nii mõnelgi juhul osutada ettevõttele kasulikuks kallinenud töötajate asendamine masinatega. Viimane vähendab päris kindlasti töötajate võimalusi taotleda enda makstava sotsiaalmaksu tõstmise korral suuremat töötasu. Kui aga sotsiaalmaksu maksjaks on ettevõtte, tuleks tal töötajate sotsiaalmaksu tõus kinni maksta kasumi arvelt. Tõsi, ettevõtetel tuleb sotsiaalmaksu kinni maksta ainult teatud aeg, sest töötajate palgatõus peatub seniks, kuni tööturg pole uut tasakaalu leidnud (Vitsur, 2001)

Selline muudatus võib kaasa tuua tagasilöögi ümbrikupalkade vähenemisele, sest inimene näeb, kui palju tegelikult tema palgast maksudeks läheb ning ta võib valiku korral eelistada suurema rahasumma kättesaamist "ümbrikus". Ideoloogiliselt on tegemist hea lahendusega, mis paneb ettevõtjate kõrval ka teised maksumaksjad otseselt huvituma sotsiaalmaksumäärast ja kuidas riik seda maksu pärast kulutab. Sotsiaalmaksu palgast kinni pidamine oleks mõeldav tulevikus, kui Eesti ühiskond selleks valmis on (Kägi, 11.2001).

Arvestades Eesti demograafilist situatsiooni, so pensionäride hulga pidevat kasvu ning madalat sündivust on olukorra parandamiseks ühe sotsiaalmaksu võimalusena välja pakutud ka lastetusmaksu kehtestamist, mis siis võiks ühelt poolt ärgitada neid, kel veel lapsi ei ole, neid muretseda, ja teiselt poolt annaks vahendeid juba sündinud laste toetamiseks.

Võru maavanema Mait Klaasseni sõnul teise lapse toetusraha tõus 300 kroonini ei lahenda Eesti iibeprobleemi ning tema sõnul peaks suurendama kolmanda lapse toetust ja kehtestama lastetusmaksu, sest sündimata jääb kolmas, mitte teine laps. Lastetusmaks oleks see instrument, mis ärgitaks noori peresid lapsi soetama. Meelis Atonen: “Paljud inimesed on lapse saamise edasi lükanud ajale, mil nad on majanduslikult kindlustatud. Inimesi, kes soovivad lapsi, kuid kavatsevad selleni hiljem jõuda, on keeruline kohustada lastetusmaksu maksma.” Klaassen: see ei takista maksu kehtestamist, kuna lapsevanemana saadakse varem makstud lastetusmaks lapsetoetusena tagasi (Postimees, 24.09.2001).

“Meesool on Eestis sõjaväekohustus. Riik peaks määratlema ka naissoo kohuse, mis oleks sünnitada vähemalt kaks last. Naine, kellel pole 25-aastaselt ühte last, peaks hakkama tasuma lastetusmaksu 2% tulult. 35-aastaselt maks kahekordistuks. Maks kehtiks kuni 45-aastastele naistele. Maksust oleksid vabastatud need, kes meditsiinilistel põhjustel pole suutelised lapsi saama. Maksuraha tuleb kasutada mitte riigieelarve aukude lappimiseks, vaid riigipoolsete võimaluste loomiseks saada lapsi ka neil, kes seda ilma meditsiinilise abita ei suuda” (Ardi S., 4.09.01. Eesti Päevaleht)

Ettevõtte tulumaks

2000. aasta 1. jaanuarist kehtima hakanud uus ettevõtte tulumaksu korraldus (vt punkt 3.2.4) on erinevate küsitluste põhjal näidanud positiivseid tulemusi. Ühe positiivse efektina tuuakse välja maksulaekumiste suurenemist ja seetõttu 2% ülejäägiga eelarve täitumist 2001. aastal. Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja ettevõtlusküsitlus Eesti ettevõtjate hulgas näitas, et firmad on senisest suuremas mahus sooritanud investeeringuid omavahendite arvelt. Samuti on Välisinvesteeringute Agentuuri uurimus kinnitanud välisfirmade huvi kasvu Eestisse investeerimise vastu. Seaduse muudatuse eesmärk oligi soodustada ettevõtete investeerimistegevust, mille tulemusel pidi kasvama majandus ning oleks pidanud suurenema ka tööhõive uute täiendavate töökohtade näol. Majanduskasv oli, kuid oodatud töökohti tuli juurde vaid 6 000 ringis 2001. aasta lõpuks ning töökohtade tekke sidumine ettevõtte tulumaksuvabastusega on suhteliselt raske. Võib arvata, et üheks tööhõivele osutunud vähese mõju põhjuseks oli ettevõtjate võimalus rahuldada oma tarbimisvajadust tulumaksuvabalt ettevõtte kaudu.

Ettevõtte eesmärk on kasum ja väikesed tööjõukulud, mitte uute töökohtade loomine – see on eelkõige riigi asi. Täna on selge, et pelgalt ettevõtte tulumaksuvabastus töökohti juurde ei loo (Pärnits, 2001).

Aastast 2002 aga kaotati teisele eesti ettevõttele ülekantavate dividendide maksuvabastus, mis on ettevõtjais pahameelt tekitanud. Samas on see aga olnud üheks põhiliseks kriitikaallikaks välisinvestorite poolt, kuna eristas Eesti ja välisfirmasid Eesti kasuks.

Kallas: “kui me vabastame maksust välismaale liikuvat raha, siis ei täida me tulumaksuseaduse peaeesmärki, et investeeritakse Eesti majandusse. ... Meil on paratamatu valik, et me peame dividendide liikumist firmade vahel maksustama, see on ainus koht, kust meid on võimalik

rahvusvaheliselt kritiseerida, et me käsitleme kohalikke residente mittekohalikest erinevalt.” (Kiilmaa, 2001).

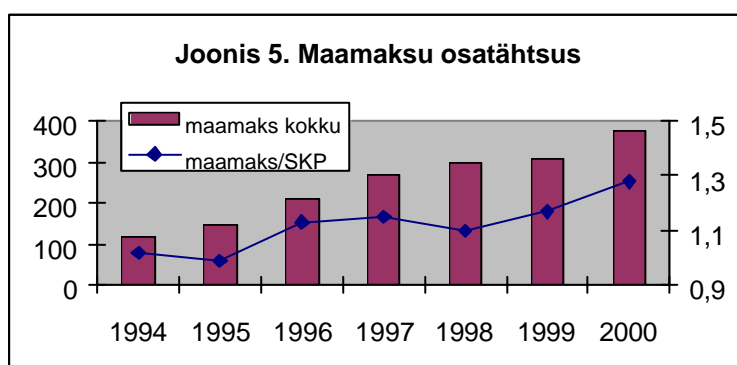
Käibemaks ehk lisandväärtusemaks

Käibemaksuga kogutakse ca neljandik riigi tuludest ja see tuleb kõigi elanike taskust, ka nende taskust, kes on ühel või teisel viisil ühiskonna ülalpeetavad või toetatavad. Seetõttu peab sotsiaalsem poliitika tarbimismaksu tõstmist ebaõiglaseks, kuna sellega tõuseb tunduvalt enam vaesema elanikkonna maksukoormus. Lahendusena on välja pakutud ka diferentseeritud käibemaksu – nt toidukaupadel väiksem määr – mis tõstaks väiksema sissetulekuga perede ostuvõimet ja heaolu. Liberaalne maailmavaade aga tahaks kõik käibemaksuvabastused ära kaotada, et kõik maksaksid ühtmoodi. Mis puutub maksumaksjate koormamisse, siis nende arvates koormavad maksuvabastuse saanud teisi maksumaksjaid.

Omandimaksud

Võrreldes OECD maadega on Eestis äärmiselt madal kinnisvara maksukoormus. Enamik riike maksustab ka hooneid ja muid objekte. Lisaks on paljudes riikides eraldi maksustatud omandilt saadavad tulud.

Ainukeseks omandimaksuks Eestis on maamaks, mis on kohalike omavalitsuste määrata ja laekub 100%-liselt nende eelarvesse. Maamaks on võrreldes SKP ja üldise maksukoormusega olnud suhteliselt muutumatu.



Allikas: Maa-amet, Rahandusministeerium

Maamaksu määra alandamisele mõeldud ei ole. Maamaks on kohalik maks, millele üleminekut ma lähimas tulevikus ei poolda, kuna kinnisvara ja maaomand ei ole kujunenud meil välja turumajanduslikku teed pidi. Võtame nt mõne tsooni mere ääres, kuhu kerkib uhkeid villasid, kuid on

ka nõukogudeaegseid suvilaid – maa aga maksab ühtmoodi miljon – kuidas me ühte, kes ostab krundi miljoniga maksustame, ja teist, kelle maa maksab sama palju, ei maksusta? (Kiilmaa, 2001).

Samasugused probleemid kui maamaksuga ilmnevad ka kinnisvaramaksu (hooned) sisseviimisega. St varaomandus pole kujunenud turumajanduslike mehhanismide kaudu, kinnisvara omanike seas on rikkaid, kuid on ka väga palju vaesemaid inimesi ja pensionäre, kes on oma majad tagasi saanud ning vaevu suudavad neid majandada, rääkimata kinnisvara maksude jõukohasusest. Seetõttu võtab veel mõned aastad aega enne kui Eestis selline maks kehtestatakse (tõenäosust, et see millalgi kehtestatakse hinnatakse suhteliselt kõrgeks). Oluline on loomulikult ka asjaolu, et Eesti riigil puudub kogemus kinnisvaramaksude kogumiseks.

Aktsiisid

Eestis tõsteti aktsiise viimati aastal 2000. Aktsiiside tõusu kaudu püütakse tihtipeale täita eelarvesse tekkivaid auke. Samas on aktsiisidest laekuva tulu osakaal eelarvest suhteliselt väike (10,6% aastal 2001). EL-i liitumisega seoses tuleb meil aktsiisimäärasid tõsta. Praeguse seisuga on aga läbirääkimistel saavutatud üleminekuajad. See on hädavajalik, kuna järsk tubaka ja alkoholitoodete hinnatõus võib endaga jällegi kaasa tuua salakaubitsemise suurenemise.

Räägitud on eelarve tulude katmist ka luksuskaupade aktsiisi kehtestamisega, nt luksuslikud autod, ehted jms.

4. Eesti maksusüsteemi muutmise võimalikud stsenaariumid

4.1. Miks stsenaariumid

Maksusüsteemi muutmine vallandab küllalt keeruka tagajärgede süsteemi. Sündmuste areng, mis järgneb muutustele ei ole kergesti prognoositav: millised tekkivad mõjud on ikka esmajärgulised, kui tugev on üks või teine mõju, kui kiirelt mingi prognoositav efekt ilmneb, millised on võimalikud negatiivsed kõrvalmõjud jne. Pole alust eeldada, et mingi ametnike või teadlaste grupp tõestab puht arvutuste teel “objektiivselt”, et mingi maksusüsteemi muudatus toob kaasa ainult need mõjud ja mitte midagi muud olulist, et nende mõjude suurus on nimelt just selline ja et selle tõttu on nimetatud projekt 100%-lise kindlusega parem kui mõni teine alternatiivne, teisest siseloogikast lähtuv projekt või süsteemi muutmata jätmine. Asja teeb keerulisemaks veel ka see, et maksumuudatustel on mitte üks, vaid mitmeid erinevaid poliitiliselt väärtustatud taotlusi (efektiivsus, eelarvesse raha hankimine, tööhõive, liigsete tuludiferentside vältimine) ning nende ühismöödistamine on (vähemalt lühema või keskpika ajaperioodi jooksul) üliiraske. Isegi kui mõnel teisel maal või teisel ajaperioodil on mingi lahend end õigustanud ei tähenda see, et ta annaks samasuguseid resultate meie maal ja antud ajaperioodil.

Eelne ei tähenda, et maksusüsteemide loomine ja täiustamine oleks läbi-lõhki volutaristlik tegevus. Põhimõtteliselt on võimalik ja vajalik kui mitte leida tervikliku arengu seisukohalt absoluutselt kõige parem maksusüsteem, siis vähemalt määratleda optimaalsete lahendite piirkond ja elimineerida kehvemad lahendid. Seejuures tuleb aga ületada vähemalt kolm raskust. Esiteks, raskused erinevate sihiseadete eelistamisel (just selle tõttu ongi maksualased otsused poliitilised otsused); teiseks, raskused tervikliku seostepildi konstrueerimisel ja kolmandaks kvantifitseerimise raskused (arvutuste tegemisel lähtutakse alati teatud intuiitsetest eeldustest).

Eelnevast tuleneb, et nii olulised otsused nagu kaasnevad maksusüsteemi muutmisega, on vaja läbi arutada mitmeetapilistel, küsimuse eri aspekte haaravatel ja sealjuures ratsionaalset arutelu ja analüüsi võimaldavatel debattidel. Debattidel osalejad on kindlasti poliitikud ja nn sotsiaalpartnerid, äärmiselt oluline on aga, et oleksid haaratud ka sõltumatud analüütikud ja avalikkuse esindajad. Oluline on, et

taolised debatil oleksid hästi ette valmistatud, see tagaks diskussioonimaterjali mitmepoolse käsitlemise ja selle, et osalejate argumendid ei kõlaks mitte “üks räägib aiast, teine aiaaugust” põhimõttel, vaid koonduksid diskuteerijatele ja jälgijatele arusaadavaks süsteemiks, et oponentide seisukohad suhestuksid omavahel. Seetõttu on otstarbekas esitada maksusüsteemi reformimise eri loogikaid eri stsenaariumidena. Järgnevas ongi pakutud välja rida nn stsenaariumitoorikuid, kusjuures üles on nad ehitatud selliselt, et tuua esile just nende võimalikke mõjusid tööhõivele. Osaliselt on nende koostamise aluseks juba Eestis väljakäidud maksusüsteemi täiustamise ideed (sõltumatult sellest, kas ettepanekute tegijatel kuulus põhieesmärkide hulka tööhõive suurendamine või olid nendeks hoopis teised eesmärgid), osaliselt võimalused, mis torkavad silma kui võrrelda Eesti maksusüsteemi mõnede teiste oma arengus edukate riikide maksusüsteemidega.

Rõhutame, et järgnevad stsenaariumid ei kujuta endast maksusüsteemi muudatuste analüüsi lõpptulemust, vaid tegemist on vaheproduktiga, mida meie arvates saab kasutada korrastamiseks ja ratsionaliseerimaks poliitikute, sotsiaalpartnerite jt poolt peetavaid dispuute, tagamaks, et eri aspektidest tulevate argumentide padrikus ei kaoks ära oluline seos pakutava maksusüsteemi muutuse ja eeldatava resultaadi vahel tööhõives.

Mida esitatud stsenaariumid on / ei ole?

- a) Tegu ei ole skeemidega, mille abil selgitada ja visualiseerida kõik olulised seosed, mida on vaja arvestada maksusüsteemi muutmisel vaid ikkagi skeemidega, mille põhiülesanne on näidata maksusüsteemi muutuste mõju tööhõivele. Teiste sõnadega, tegu pole universaalsete, vaid ikkagi spetsiifiliste kvalitatiivsete mudelitega. Muid seoseid on esitatud sedavõrd kuivõrd need on hädavajalikud süsteemi muutumise põhiloogikast arusaamiseks. Mõnevõrra detailsemalt on skeemidel välja toodud veel mõjud eelarvesituatsioonile ja seda kahel põhjusel:
 - (a) eelarvesituatsioonist sõltub muu hulgas ka võimalus teha tööhõivepoliitikat;
 - (b) juhul kui negatiivsed mõjud eelarvele kumuleeruvad, võib see tähendada, et väljapakutud maksusüsteem lihtsalt ei tööta ja võib suure tõenäosusega minna ümbertegemisele, mis jällegi muudab skeemil olevaid loogilisi seoseid.
- b) Tegemist on hüpoteetiliste mudelitega, mille eesmärk pole mitte pakkuda kellegi poolset (nt meie uurijate grupi poolset) lõpliku tõena serveeritavaid seisukohti, vaid pigem luua kasulik tugimaterjal diskussioonideks, mille abil väga erinevad

osapooled võivad asuda “tõde selgitama”. Nii esitatud seosed kui plokkides antud hinnangud (nt stiilis, et midagi on “küllalt suur” või “suhteliselt vähetähtis”) põhinevad uurijate ja ümarlaual osalenute seisukohtadele, loogilisele mõtlemisele, mingil määral ka välismaa praktikale ning on seetõttu vaidlustatavad. Mis puutub plokkides toodud hinnangutele, siis oleks neid võinud ka vältida, sel juhul oleks aga vähenenud skeemide kui vahematerjalide atraktiivsus kasutajate jaoks, seega ka kasulikkus protsessi kui terviku seisukohalt.

- c) Tegemist on ülekaalukalt kvalitatiivsete mudelitega, mille kvantifitseerimisele asumine (kui see on vajalik) on ees. Siinkohal tuleb märkida, et kvantifitseerimine, ehkki vajalik, saab olla ainult tingimuslik. Mingi mõju on nii ja nii suur vaid konkreetsete eelduste korral. Eeldused sõltuvad jällegi üldskeemist.

4.2. Stsenaariumide valik

Kirjanduse analüüs näitas, et oluline positiivne mõju tööhõivele on majanduse kasvul ja kõrgel investeerimisaktiivsusel. Eesti puhul aga nägime, et nende kahe teguri positiivne areng ei ole kaasa toonud suuremat tööhõivet, kuna investeeringud on läinud suurtesse kapitali- ja vähese tööjõumahukusega ettevõtetesse. Samas on alust pidada sellist arengut majanduse ümberstruktureerumise järgus normaalseks nähtuseks, probleem on selles, kaua ta sellisena jätkub. Selleks, et kasvaks aga tööhõive, peetakse ka mujal maailmas oluliseks tööjõumaksude optimaalset taset. Euroopas on tööjõu maksukoormus viimastel kümnenditel pidevalt õusnud, samuti on pidevalt kasvanud seal tööpuudus. Tööjõumaksude määrade alandamises nähakse lahendit tööpuuduse vähendamiseks. Samas on riikide kulutused suured ning eelarve täitmise vahendina nähakse maksukoormuse ülekandmist kas tarbimise või kapitali maksustamisele.

Eestis on tööjõumaksude tase suhteliselt kõrge eriti väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, kuigi 30 OECD riigi seas kuulume keskmise kümnendi hulka. Kõrged tööjõumaksud on üheks põhjuseks, miks on laialt levinud varjatud hõive ja “ümbrikupalgad”. Kuna sotsiaalmaksu määrade vähendamine on enamas ekspertide arvates tänu demograafilisele situatsioonile põhimõtteliselt võimatu, siis põhiliseks maksumäärade ümbermängimise aluseks saab jääda üksikisiku tulumaks, millega on erineval viisil ka Eesti avalikkuse ees spekulieritud, mistõttu on kõige realsemate

maksumuutuste tööhõivele avalduva mõju välja selgitamine esmatähtis. Eriti kui arvestada, et enamasti on maksusüsteemi muutmise vajalikkuse põhjenduseks sotsiaalsest ebavõrdsusest mitte tööhõive tekitamisest lähtuvad argumendid.

Seetõttu valisimegi analüüsi alusteks stsenaariumid üksikisiku tulu maksustamise määra vähendamiseks nii tarbimismaksude kui omandimaksude tõstmise arvel, samuti ka astmelise tulumaksusüsteemi sisseadmisest. Neljanda stsenaariumina vaatleme, mis juhtub Eesti tööhõivega siis, kui praegu kehtiv maksusüsteem jääb muutumatuks. Seda varianti sundis vaatlema asjaolu, et väga paljud küsitatud eksperdid, poliitikud ja sotsiaalpartnerite esindajad pidasid maksusüsteemi stabiilsust üheks olulisemaks ettevõtluse arengut toetavaks mehhanismiks.

Vaatluse alt välja jäänud maksusüsteemi muutmise võimalused.

Võib tekkida küsimus, miks oleme otsinud tööjõult võetavate maksude alandamise võimalusi eelkõige üksikisiku tulumaksu määra alandamisest või ümberjaotamisest. On ju ka teisi teid: sotsiaalmaks ja ravikindlustus. Ja teiselt poolt, miks vaatame üksikisiku tulumaksu vähendamisel tekkiva eelarveaugu kattena eelkõige käibemaksu, mitte aga aktsiiside tõstmise võimalusi. Kõiki neid võimalusi arutati nii eksperte intervjuuerides kui ka läbiviidud ümarlaua diskussioonidel. Nende vastu aga laekus rida argumente, mille tõttu jätsime eelnimetatud variandid detailsemast läbitöötamisest kõrvale.

Sotsiaalmaks on küll suure osatähtsusega maks ja võiks seetõttu teoreetiliselt ju pakkuda võimalusi tööjõult võetava maksukoormuse vähendamiseks, reaalsuses on need võimalused väga küsitavad. Peapõhjuseks meie pensionide madal tase, mistõttu tegemist on äärmiselt tundliku kululiigiga. Vähendamisest ei saa rääkida, teoreetiliselt võiks kõne alla tulla pensionide tõusu mõningane pidurdumine, aga seda vaid siis, kui suudaksime mingil teisel viisil vanurite kulusid kokku hoida. Taolisteks vahenditeks võiksid olla nt toiduainetele ja teistele hädavajalikele esmatarbekaupadele madaldatud käibemaksu kehtestamine ja/või riigipoolne toetus aitamaks linnades ja alevikes liiga suurte ja kallite pindadel elavatel vanuritel kolida väiksematele, odavamatele ja sobivamatele elamispindadele.

Sotsiaalmaksu jaotamine töövõtja ja tööandja vahel ei ole kergelt läbiviidav ja ei muudaks palga maksukoormuses oluliselt midagi. Võib väita, et palk on kaup, millel on konkreetnes ühiskonnas elamiseks objektiivne hind, paratamatult tekiks surve

palgatõusuks. Nii võidaks ettevõtja palgaväliste kulude vähenemiselt kogu palgakoormuse osas vaid ajutiselt.

Kuna ei ole ka ühtegi poliitilist jõudu, kes oma maksusüsteemi muutmise ideoloogia rajaks sotsiaalmaksu vähendamisele, siis ei olnud selle suuna jaoks detailsema stsenaariumi väljajoonistamine otstarbekas.

Tunduvalt enam arutati võimalusi ravikindlustuse maksumäära vähendamiseks väites, et praegune tervisekindlustus on meie riigi jaoks lihtsalt liiga kallis ja samal ajal ebaefektiivne, seega tulevat tema tegevusprintsipiidid niikuinii üle vaadata. Samal ajal on ravikindlustus maksu vähendamine (ümberjaotamise puhul töövõtja ja –andja vahel kehtib eelpool sotsiaalmaksu juures öeldu) elanikkonna vanusstruktuuri, tervisliku seisundi, SKP taseme ja eriti raviteenuste hindade juures väga keeruline. Juhul kui suudetaks ravikindlustussüsteem toimima panna, tagaks kehtiv 13% määraga kogutav maksutulu ka selle süsteemi majandamise, mistõttu ei oleks süsteem enam riigile ülejõu käiv. Juhul kui ravikindlustust ei suudeta vastavalt reformida, siis võiks kaaluda selle alandamist ja ühiskondlikku kokkuleppe muutmist, selles osas, milliseid teenuseid alandatud maksu eest tagatakse, ja millised tuleb igal ühel endale ise kindlustada. Süsteemi olulisem odavnemine tähendaks seega praegusest üldisest ravikindlustusest sisuliselt vaeste tervisekindlustuse tegemist koos kõige sinna juurde kuuluvaga: odavad ravimid (nt Vene aspiriin), kalli kaasaegse aparatuuri puudumine, spartalikud olmetingimused haiglates. Taoline orientatsioon oleks vägagi valuline, ehkki see tugineks mingis mõttes ratsionaalsel eeldusel, et rikkad inimesed ei peaks saama kõige paremat tervisekindlustusteenust üldtervisekindlustuse rahade eest, vaid peaksid selle eest ise korralikult maksma. Kahjuks on probleemil ka teine tahk – vaesed, kelle võimalused paremaks raviks kahanevad hoopis väikseks.

Tugevat poliitilist tahet sellise variandi peale minna ei paista praegu siiski olevat. Pealegi on ravikindlustuse ratsionaliseerimisest saadav potentsiaalne kokkuhoid väiksem kui sotsiaalmaksu puhul ning ka radikaalse reformi puhul ei ole kiire kannapööre olemasolevate lepingute (nt aparatuuri liisimine) juures võimalik.

Üksikisiku tulumaksu alandamise puhul tekkivat eelarvedefitsiiti oleks sotsiaalselt valutum katta kindlasti aktsiiside tõstmise, mitte käibemaksu tõstmisega. Selle kanali kasutamist raskendab aga kindlasti meie seni veel kahjuks madal institutsionaalne võimekus maksude kogumisel. Stiimul maksupettusteks on aktsiiside (nt

kütuseaktsiis) puhul suurem kui käibemaksu puhul, kuna pettuse läbimineku korral on võita tunduvalt rohkem. Alkoholi ja tubaka puhul tugevdab kiire aktsiiside tõstmine jällegi salaviina ja –tubaka populaarsust, (mis toob lisaohтусid tervisele ja võib tuua uusi metanooli tragöödiaid).

Esitatud stsenaariumide puhul oleme eeldanud, et kehtiv ettevõtte tulumaksusüsteem (maksmise ajas edasilükkamine) säilib, või kui see pole (väliste survete mõjul) võimalik, siis asendatakse suhteliselt madala maksumääraga (10-12%) tavapärase ettevõtte tulumaksu süsteemiga.

4.3. Esimene stsenaarium

Maksumuudatus: Üksikisiku tulumaksumäärade alandamine 5-6% võrra, käibemaksu tõstmine. Üldine maksukoormus jääb samaks.

Hüpotees (miks peaks tööhõivet tõstma):

(a) Inimestele jääb rohkem raha kätte → tarbimine kasvab → ettevõtlus kasvab. (b) Tekkivat vaba raha peaks olema kasulikum paigutada tarbimise asemel (otse või kaudselt) ettevõtlusesse.

Kirjeldus: Kui praegu kehtivat 26%-list üksikisiku tulumaksumäärade alandatakse 6% võrra, siis Siim Kallase väitel vähendaks see riigi tulubaasi 1,9 miljardit krooni. Küsimus selles, kas seda oleks vaja kompenseerida mingi teise maksu tõstmisega või aitab eelarve kulutuste struktuuri üle vaatamisest ja rahade jaotamise mehhanismi läbipaistvamaks muutmisest?

Reformierakonna ettepanekud kokkuhoiuks:

- kokkuhoiupoliitika riigiasutustes	200 miljonit krooni
- haldusreformi elluviimine maakondlikul tasandil	70 miljonit krooni
- sotsiaaltoetused	130 miljonit krooni
- põllumajandustoetused	150 miljonit krooni
- tööturuameti funktsioonid	50 miljonit krooni
- kohalikud omavalitsused	200 miljonit krooni
- suurenevad laekumised teistelt maksudelt (käibemaks)	200 miljonit krooni

Kui arvestada juurde lisaelarvest loobumisest saadav 400 miljonit krooni, siis on vaja tulumaksu alandamiseks riigil veel säästa 500 miljonit krooni.

Allikas: Reformierakonna ettepanekud, november 2001, Äripäev

Ühe võimalusena nähakse (paljudes riikides arutatakse otseste maksude koormuse ülekandmist kaudsetele maksudele) siiski eelarve puudujäägi kompenseerimist kaudse maksu tõstmise kaudu – nt käibemaksu. Käibemaksu tõus rõhuks aga kõige enam vaesemat elanikkonda, kes on Eesti oludes juba praegu tunduvalt kõrgemalt maksustatud (vt ptk 3.2.2). Samuti on just sotsiaalne ebavõrdsus üheks tänase Eesti maksusüsteemi miinuseks.

Positiivsed mõjud tööhõive tekitamisele

Tulumaksu alandamisega kõigepealt tõuseksid inimeste sissetulekud, mistõttu see suurendaks tarbimist. Samas käibemaksu tõus piirab tarbimist. Seega ei tohiks käibemaks tõusta oluliselt. Kui tõus on mõõdukas, siis tänu tarbimise suurenemisele kasvaks käibemaksu laekumine eelarvesse. Vastasel juhul võib tõstetud maksu tulemusena laekumine jääda vanale tasemele. Käibemaksu tõstmise üheks plussiks on asjaolu, et teatud määral maksubaas laieneks, sest maksustamise alla läheksid ka muud sissetulekud (k.a varjatud tulud).

Töötavatele inimestele tähendaks selline tulumaksusüsteemi muudatus sissetuleku suurenemist 6% võrra. Juhul kui käibemaksu tõus jääb paari protsendi piiridesse, siis võiks see suurendada elanike tarbimist teatud ulatuses. See omakorda tähendaks nõudluse suurenemist nii toodete kui teenuste järele. Kuna enamik Eesti tarbijaskonnast saab keskmisest madalamat palka, siis ei ole tal ka võimalik minna tarbima väljapoole Eestit, mistõttu enamus lisatarbimisest saadavatest tuludest peaks jääma Eestisse. See aga sunnib ettevõtteid oma tegevusse investeerima, et vastata kasvavale nõudmisele. Selle tulemuseks võib olla teatud tööhõive kasv (eriti kui arvestada, et kasvavaks sektoriks on kõige tõenäolisemalt teenindus. Vt nt Iirimaa, ptk 2.4).

Võimalikud kahtlused tööhõive tekitamise seisukohast

Käibemaks puudutab tööjõudu samamoodi kui tulumaks, st tulumaksu alandamine toob kaasa ainult näilise palgatõusu, tarbida saab aga samapalju kui enne, seega ei pruugi tööjõuhind oluliselt muutuda. Väheneb kodumaise tarbimise vähenemisega seotud potentsiaalne tööhõive.

Maksukoormus suureneb sotsiaalselt vähekindlustatutel (pensionärid, töötud, madalalpalgalised). Lõppkokkuvõttes võib sotsiaalne kihistumine anda

bumerangefekti ka majanduse arengule (sotsiaalne ebastabiilsus, kuritegevus, tänavalapsed, noore tööjõubaasi kitsenemine jne).

Kommentaar

Juhul kui tööhõive suurendamise seisukohalt positiivse üksikisiku tulumaksu langetamisega kaasneb käibemaksu tõstmine on tagajärjed sotsiaalselt suhteliselt rasked. Kõrgem käibemaks lööks eelkõige madalama sissetulekuga elanikkonna kihte ja eriti pensionäre, kes tulumaksu langetamisest kasu ei saa. Probleeme oleks võimalik leevendada nt diferentseerides (a) üksikisiku tulumaksu (vaesematel väheneks enam kui jõukamatel; tulumaksuvaba miinimumi tõstmine) ja/või (b) käibemaksu (esmatarbekaupadel, eriti toidukaupadele, madalam maksumäär).

Kriitiline koht selle skeemi täpsustamisel on täpsem prognoosimine palju vabaneb ettevõtjal raha väheneva palgasurve tõttu ning kui palju üksikisikute vabanevast tulust suundub kohalikku ettevõtlusesse ja selle kaudu tööhõive loomisesse. Tarbimise potentsiaalse kasvu mõju peaks olema kergemini prognoositav.

4.4. Teine stsenaarium

Maksumuudatus: Üksikisiku tulumaksumäära alandamine 10% võrra omandimaksude tõstmise arvel. Üldine maksukoormus jääb samaks.

Hüpotees: (a) Tarbimine ja/või säästmine kasvab. Ettevõtetel käive suureneb -> vajadus luua uusi töökohti. (b) Mittetootliku vara on kallim niisama pidada -> tuleb tööle rakendada -> nõudlus tööjõu järele kasvab.

Kirjeldus: Teise variandina üksikisiku tulumaksukoormuse ülekandmisel võiks kasutada senisest laiemat omandimaksude rakendamist. Omandimaksude baasi saab tunduvalt laiendada, kuna Eestis praegu kehtib vaid maamaks. Seetõttu oleks omandimaksude rakendamisega võimalik isiku tulumaksu määra tunduvalt rohkem alandada. Omandina, mida maksustada lisaks maale, oleksid kinnisvara (majad, hooned jms) ja registreeritud vallasvara (autod, laevad, lennukid jms). Samas oleksid väärtpaberid maksuvabad, et soodustatakse neisse investeerimist.

Positiivsed mõjud tööhõive tekitamisele

Erinevaid maid analüüsid on leitud, et tööjõumaksu alandamine 10% võrra vähendab tööpuudust 1 protsentipunkti võrra ja suurendab palkasid 3% võrra (Pissarides, 1998). Suuremad sissetulekud on suureneva tarbimise aluseks. Kuna investeringud kinnisvarasse on suhteliselt kulukamad, siis peaks suurenema pigem olmetarbimine. Sellel võiks olla tugev mõju just teenindussfääri arengule, mis on üks tööjõumahukamaid sektoreid, st et nõudlus tööjõule kasvaks.

Tänu kinnisvara ja maamaksu tõusule on maa ja hoonete pidamine n-ö tühjalt tunduvat kulukam kui praegu. See nõuab omanikult oma vara lülitamist tootlikumale režiimile, mis omakorda vajab tööjõudu, eriti mis puutub maa kasutamisesse (kinnisvara rentimine ei ole eriti tööjõumahukas).

Võimalikud kahtlused tööhõive tekitamise seisukohast

Kuigi maksukogumise protsess on lihtne (kõik, mis on registreeritud, on maksu all), siis tunduvat keerukam on maksukogumiseks vajaliku hindamissüsteemi väljakujundamine. (Hindamissüsteem peab olema piisavalt lihtne, et ei tekiks nt Rootsi kogemust, kus hindamissüsteemil on väga palju astmeid ning kinnisvara seetõttu ei parendata, vaid hoopis püütakse, kus võimalik, halvendada, et maksta madalamat maksu.)

Kapitali maksustamine võib vähendada ühelt poolt VOI sissevoolu riiki, (ehkki olemasolevad investeringud võivad enam töökohti luua), ja teiselt poolt ka kodumaist investeerimist. Vähesem investeerimine aga ei ole kindlasti kasulik ettevõtluse arengule ja seeläbi ka tööhõive suurenemisele.

Kommentaar

Eelarve puudujäägi katmine omandi täiendava maksustamisega peaks olema sotsiaalselt mõnevõrra kergem kui käibemaksu arvel. Stsenaariumi kriitiline koht: kui suurele efektile tulenevalt kättejääva raha Eestis tarbimisest saame loota tingimustes, kus kinnisvara ja küllalt töömahukas ehitamine on omandimaksuga antistimuleeritud. Raskelt prognoositavaid kohti on teisi. Kui suurt täiendavat efekti annab ettevõtlusele eeldatav kinnisvaraturu elavnemine? Kui eeldame, et kinnisvara soetamine Eesti pensionäride ja välismaalaste poolt väheneb, (kuna pidamine on kallid), siis kui suurt tarbimise vähenemist ja tööhõive kasvu pidurdumist võib see kaasa tuua.

4.5. Kolmas stsenaarium

Maksumuudatus: Astmelise tulumaksu kehtestamine, (vt võimalikke lahendeid lk 49-50).

Hüpootees: Enamus astmelisest tulumaksust võitjaid on vaesemad inimesed, kes tarbivad Eestis. -> Nende tulud suurenevad ning võimalused lisatarbimiseks samuti -> suurenenud kohalik tarbimine avaldab survet ettevõtete laienemisele -> kasvab nõudlus tööjõu järele.

Kirjeldus: Selle maksustsenaariumi loogika on mingis mõttes lähedane esimese kahe omaga. Ka siin vähendatakse indiviidi tulumaksukoormust, ainult, et see kehtib vaesemate elanikkonna kihtide kohta. Nende maksumäära alandatakse kas täiel määral või valdavalt suurema sissetulekuga inimeste tulumaksu suurendamise arvel. Eeldatakse, et jõukamate tulumaks tõuseks vahemikku 30-33%. Astmelise tulumaksu üheks olulisemaks plussiks peetakse suurte tuludiferentside vähendamist ühiskonnas. Arvatakse ka, et see soodustaks varjatud hõive avalikustumist lähtudes põhimõttest, et madalama sissetulekuga inimesed on nõus oma 100 kroonilt maksta 13 riigile, aga 26 krooni ei maksa ja seega on pigem nõus saama ümbrikupalka, et käesoleval hetkel kätte jääv tulu oleks võimalikult suurem. Kuna suur osa töövõtjaid kuulub esimestesse palgakategooriatesse, siis võib eeldada, et nende tarbimine suureneb. See sihtgrupp on aga enam kohapeal (ja kodumaise?) tarbija, mistõttu kasvav tarbimisnõudlus sunnib ettevõtjaid investeerima ja laienema. See omakorda võiks suurendada tööjõunõudlust. Teisalt enamus Eesti inimesi ja ausaid maksumaksjaid teenivad 5000-10000 krooni kuus ning nende maksukoormus jääks samaks. Kõrge sissetulekutega inimeste osakaal on väike ja seega ei pruugi nende tuludelt kogutud maksusumma olla piisavalt suur, (kui veel lisada nende suuremad võimalused oma tulude hajutamiseks), et tagada eelarve tasakaal.

Siin tekib ka küsimus kõrgekvaliteediliste spetsialistide lahkumisest neile soodsamate töö ja maksurežiimidega riikidesse. Maksusüsteem soosiks enam madalapalgalist

tööjõudu. See kokku võib pikemas perspektiivis Eestile tagasilöögi anda, et jäädakse odava tööjõu maaks. Kuigi tööhõive võib just seeläbi tõusta.

Samas sotsiaalse võrdsuse seisukohast vaadates võiks selline maksukoormuse ümberjagamine just pikemas perspektiivis kaasa tuua jätkusuutlikuma ühiskonna, kuna madalamate sissetulekutega leibkondade laste haridusvõimalused ei halvene ja seega ka hilisem tööjõu kvaliteet ei kannata.

Kommentaar

Aksiooni põhieesmärk on mitte ettevõtluse ja sealtkaudu tööhõive arendamine, vaid tuludiferentside vähendamine ja ühiskonna kui terviku sotsiaalse jätkusuutlikkuse tõstmine. Kas aksioon on või ei ole otstarbekas otsustataksegi ilmselt vaidluses selle põhieesmärgi saavutamise ümber. Tööhõivele on nii negatiivseid kui positiivseid mõjusid.

Stsenaariumi kriitiline moment: kas jõukama elanikkonna osa käest saadakse realselt kätte raha, mis on kavandatud madalamatel tulugruppidel maksumäära alandamiseks (maksustamisest kõrvale hiilimise probleem; jõukate grupi väiksuse probleem). Kui ei saada, tuleb vaesemate tulumaksu alandamiseks tõsta teisi makse (analoogia stsenaariumidega 1 ja 2). See aga toob kaasa täiendavaid negatiivseid efekte.

Väga raske on määrata, kui palju nn madalama keskklassi lisaraha läheb kodumaisesse tarbimisse, (mille kaudu on lootust tööhõive kasvule), kui palju välismaistesse kaupadesse või teenustesse, mida varem ei olnud võimalik omandada.

4.6. Neljas stsenaarium

Maksumuudatus: Kehtiva maksusüsteemi säilimine muutumatuna.

Hüpootees: Ettevõtte tulumaksusüsteemist tulenev investeeringute maksuvabastus elavdab ettevõtluse arengut ja teatud aja möödudes kasvab nõudlus tööjõu järele.

Kirjeldus: Eesti praegu kehtivat maksusüsteemi ja selle kohta tehtud kriitikat on kirjeldatud peatükkides 3.2 ja 3.3. Seetõttu piirdume siin vaid kommentaariga.

Kommentaar

Olemasoleva maksusüsteemi jätkumine stimuleerib esialgu pigem efektiivsust kui tööhõivet. Tekkiv tehnoloogia ja kallima tööjõu keskne majandus peaks idee järgi EL-iga liituva ja seega paratamatult kallineva Eesti tulevikku sobima. Võtmeprobleeme on kaks: (a) Kas taolise majandusarengu raames ei hävi ühiskonna sotsiaalne jätkusuutlikkus; ja (b) Kas ja millal tekib Iiri viimaste aastate tööhõivekasvule analoogiline fenomen (vt ptk 2.4). Ei ole välistatud, et taolist “Iiri imet” Eestis ei tekigi, kuna meil ei ole selleks mitmeid eeldusi, mis Iirimaal olid: pikaajalise finantseerimisega saavutatud elanikkonna modernne koolitus ja ümberõpe, suhteliselt väiksemad vahed tulutasemetes, mitmed eeldused kodumaise teenindussektori plahvatuslikuks kasvuks.

4.7. Stsenaariumide ja koostatud taustmaterjali kasutamise võimalused

Esitatud stsenaariumivariante ja analüütilist materjali saab sotsiaalministeerium kasutada mitmel eri viisil.

- a) Nende baasil on võimalik esitada maksusüsteemi muutmise ettepanekutega välja tulijatele täpsemalt suunatud küsimusi tehtud ettepanekute mõju kohta tööhõivele;
- b) Saab nõuda, et ettepaneku tegija esitaks peale arvutuste ettepaneku mõju kohta riigieelarvele ka arvutusi mõju kohta tööhõivele, kusjuures esitatud stsenaariumivariandid saavad olla alaskaemideks taoliste arvutuste tegemisel;

- c) Juhul kui mingi maksusüsteemi muutmise projekt on kujunemas domineerivaks ja tema juurutamise tõenäosus seega küllalt kõrge, võib ministerium tellida stsenaariumi(de) abil arvutused esmajärguliste mõjude kohta tööhõivele;
- d) Sotsiaalministerium võib korraldada või soovitada korraldada stsenaariumide läbidiskuteerimist ("läbimängimist"), kus osaleksid erinevaid vaatepunkte omavad poliitikud ja sotsiaalpartnerid. Läbimängimine võiks toimuda järgmise protseduuri järgi:
- Täpsustatakse eelnevalt, milliste põhiseostega stsenaariumiskeemis üks või teine osapool nõus on ja kas esitatud stsenaariumiskeem tervikuna sobib diskussiooni (läbimängimise) alusmaterjaliks;
 - Täpsustatakse läbimängimise protseduur (sõna saamise järjekord, võtmeküsimuste käsitlemise järjekord, ringide arv, staapide kasutamise võimalus diskussioonis jne);
 - Diskussiooniringide läbiviimine, milles osapooled (eeldatavasti kaks osapoolt) esitavad oma argumentid selle kohta, millised stsenaariumis toodud seosed on nende hinnangul esmaolulised ja millised teisejärgulised (või sootuks ebaadekvaatsed) ja püüavad oma argumenti põhjendada vastavate analoogiate, arvutuste, näidete jms abil. Läbimängimise protseduur peab võimaldama tuua selgelt välja nii diskuteerijate põhiargumentide struktuuri kui sünteetilise hinnangu tööhõivealase efekti kohta;
 - Diskussiooni tulemuste fikseerimine koos ministeriumipoolse seisukohaga (millega nõustub, millega mitte, mis osas soovitab täiendavat läbitöötamist).

Läbimängimise kui vormi eelisteks võrreldes nt lihtsalt arvutuste nõudmise või tegemisega on see, et diskussioonis võib tekkida uusi täiendavaid kvalitatiivseid vaatepunkte, skeemid võivad areneda.

Kas poliitikute või sotsiaalpartneritega on võimalik korraldada taolise sensitiivse teema suhteliselt ratsionaalset arutamist? Meie kogemus poliitikute ümarlauaga (15. märtsil 2002) annab alust loota, et on.

Kokkuvõte

Võrreldes Euroopa ja teiste maailma riikidega on Eesti maksusüsteem lihtne, erandite ja soodustusteta ning ühesugune kõigile. Eesti üldine maksukoormus on madalam Euroopa Liidu maade keskmisest. Samas Angloameerika maadele jääme maksukoormuse võrdluses alla. Võrdlust Euroopa väliste “majanduskasvu tiigritega” taksitavad erisused n-ö elulaadis, nt näeb sealne (perekonna) kultuur ette oma vanurite eest ise hoolitsemise, mitte ei ole see riigi kohustuseks jäetud. Majandusnäitajate poolest oleme edukalt arenev väikeriik, kus majandus kasvab ja välisinvesteeringuid voolab sisse, rahapoliitikas valitseb stabiilsus. Elatustase on aga arenenud riikidega võrreldes madal, vaid 1/3 EL tasemest. Lisandub ka tugev elanikkonna eri gruppide tulude diferents.

Tööhõive probleemide osas on teiste Euroopa maadega nii ühist kui erinevat. Rahvastik vananeb, tööhõive väheneb, tööjõu kvalifikatsioon aegub ja vajab ümberõpet kiiremini kui seda toetav süsteem suudab pakkuda. Kui suure osa 90-ndatest aastatest oli Eestis tööpuudus üleminekumajandusega maa kohta isegi suhteliselt madal, siis pideva tõusu tulemusena oleme tänaseks oma töötute määra poolest ühed kehvemad Euroopas. Tööpuudus pole kõrge mitte ainult EL maade foonil, vaid ka “normaalsete” üleminekumaade (Visegradi grupi maad) taustal. Eesti on kandidaatriikide seas väga edukas vanade töökohtade kaotamise osas, samas ollakse üks kehvemaid uute töökohtade loojana. Eesti suhteliselt normaalse majanduskasvuga pole kaasnenum loodetavat tööhõive kasvu. Majanduskasvu põhjustab pigem produktiivsuse kasv läbi uute tehnoloogiate rakendamise.

Kuigi tööhõive ja maksude vaheliste seoste selgitamine on suhteliselt väheuuritud teema ka teistes riikides, võib kirjanduse põhjal siiski välja tuua mõned olulisemad tähelepanekud:

- Tööpuuduse suurenemine ja majanduskasvu aeglustumine Euroopas on olnud omavahel seotud, kusjuures mõlemad on põhjustatud kiiresti kasvavast tööjõu maksumusest. Üheks põhjuseks siin on kõrged tööjõumaksud, mis on tõusnud pea kõigis riikides.

- Kõrge tööpuudus on tavaliselt seotud aeglase majanduskasvu ja vähese investeerimisega.
- Tööpuudus võib jääda kõrgeks ka siis kui palkade kasv pidurdub.
- Tööhõive tõenäoliselt väheneb kui tööjõumaksud tõusevad ja vastavalt tõuseb kui maksud vähenevad.
- Maksudesse mittepuutuvad faktorid – tööjõuturu regulatsioonid, valitsuse tööhõivepoliitika, migratsioonipoliitika – on olulised seletamaks riikidevahelisi erinevusi tööjõuturgude toimimises.
- Arvatakse, et maksude piirmäärad mõjutavad käitumist rohkem kui keskmised määrad.
- 5%-line kärbe tööjõumaksu määras tekitaks Euroopa riikides eelarveaugu, mille suurus oleks keskmiselt 3% SKP-st. Selle katmiseks oleks vaja suurendada kapitalimaksu määra 10% võrra või käibemaksu määra 4% võrra.
- Tööjõumaksude vähendamine 10% võrra toob kaasa tööpuuduse vähenemise 1 protsendipunkti võrra ja suurendab palkasid 3% võrra.
- Tööjõu maksukoormuse vähendamine tarbimise maksustamise arvel ei pruugi vähendada tööjõu maksumust oluliselt seal, kus tööjõuturud on jäigid.
- Üleminek palga maksustamiselt tarbimise maksustamisele laiendab maksubaasi, kuna maksustatakse ka muud sissetulekud. Samas suureneb mitmete riskigruppide nagu pensionäride, töötute maksukoormus.
- Maksukoormuse ümberpaigutamine kapitalitulude saajatele võib põhjustada investeerimise vähenemist vastuseks kõrgemale kapitali hinnale, mis lõpuks kahjustab tööjõu nõudlust.
- Riigid, kus maksutulud langevad, pakuvad vähem atraktiivseid ettevõtetmaksu režiime.
- Madala maksumääraga riikides on välismaiste otseinvesteeringute väljavoog väiksem võrreldes kõrgete maksumääradega riikidega.
- Ettevõtetmaksu määrade vähendamine toob kaasa VOI suurenemise ja vastupidi.
- Kõrged maksumäärad kapitalile + madalad maksumäärad tööjõule = kõrgem tööhõive; madalad kapitalimaksud + kõrged tööjõumaksud = kõrge tööjõu produktiivsus.

Eelkirjeldatud saab Eesti puhul rakendada teatud mõõndustega, kuna üleminekuriikidele on omased natuke teised käitumisviisid kui pikka aega ja stabiilselt arenenud Lääne riikidele. Olulisemaks erinevuseks on asjaolu, et majanduskasv ja (Eesti mõistes) rohked välisinvesteeringud ei ole kaasa toonud tööhõive kasvu. Siin on oma osa kindlasti tootmise/teeninduse tehnologiseerimises, mistõttu võiks loota, et töökohtade loomine algab mõne aja möödudes kui ümberstruktureeritud ettevõtted on jõudnud teatud arenguetappi, kus ei piisa enam ainult tehnika rakendamisest. Et see vahe aega ei veniks liiga pikaks ning vajalikul hetkel oleks vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõudu saada, selleks on vaja seda tööjõudu koolitada ja “töös hoida”.

Eesti maksusüsteem on kõige enam kiivas just tööjõumaksude osas. Palga maksukoormus on väga paljudele firmadele ülejõu käiv, mis seletab ka “ümbriku palkade” laia levikut. Kuigi palgatase ei ole kõrge ja välisinvesteeringutele see maksukoormus veel ei ole argumendiks siia mitte investeerida, siis Eesti oma väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele on koormus suur. Väikest leevendust kohalikele ettevõtjatele tõi ettevõtte tulu maksuvabastus, mis suurendas oluliselt nende võimet investeeringuteks. (See võis olla ka üheks põhjuseks, miks tööpuudus 2001. aasta lõpus veidi vähenes. Kuivõrd aga loodud töökohad olid uued või olid nad “varjatud tööjõu” hulgast avalikkuse ette tulnud, see pole selge. Positiivne on mõju sellegi poolest.) Selleks, et ettevõtjad investeeriksid enam töökohtadesse võiks teatud määral kaasa aidata tööjõule rakendatavate maksude vähendamine. Kuna Eesti demograafiline situatsioon ja rahvastiku tervislik seisund ei soosi sotsiaalmaksu määrade alandamist, siis on enamasti räägitud üksikisiku tulumaksukoormuse ümbermängimisest, vähendamisest, muutmisest. Üksikisiku tulumaksu süsteemi muutmisest räägitaks ka seoses teise olulise Eesti maksusüsteemi miinusega: nimelt peetakse kehtivat süsteemi kaasaaitavaks elanikkonnas diferentside suurenemisele (nii sissetulekute, hariduse jms). Samas kui paljud eksperdid on loetletud probleemidega nõus leitakse siiski, et maksusüsteemi kõige suuremaks plussiks on stabiilsus.

Eelnevast lähtusime ka 4 stsenaariumi valikul ja konstrueerimisel. Seetõttu said läbi joonistatud: (1) üksikisiku tulumaksu määra alandamine 5-6% ulatuses, kattes eelarvepuudujäägi käibemaksu tõstmise kaudu saadavatest vahenditest; (2) üksikisiku

tulumaksu määra alandamine ca 10% ulatuses, mille tõttu laiendataks omandimaksu baasi (praegusele maamaksule lisaks läheksid maksustamise alla majad, hooned, registreeritud vallasvara); (3) astmelise tulumaksu kehtestamine; (4) stabiilsuse säilitamine ehk siis praegu kehtiva maksusüsteemiga jätkamine. Kõigi nende stsenaariumide puhul vaatlesime eelkõige neis tekkivaid mõjusid tööhõivele. Vaadeldud nelja stsenaariumi puhul on igal omad plussid ja miinused (Tabel 15), samuti on erinev tegurite mõju tähtsus, ulatus ja toimeaeg, mistõttu on väga raske neid stsenaariumeid paremuse järgi reastada, kuid see ei olnud ka töö eesmärk.

Tabel 15. Erinevate tegurite käitumine analüüsiolustes stsenaariumites.

	Esimene stsenaarium	Teine stsenaarium	Kolmas stsenaarium	Neljas stsenaarium
Elanikkonna sissetulekud	Kasvavad	Kasvavad	Rikkamal elanikkonnal kahanevad	Jäävad samaks
Surve palgatõusuks	Jääb samaks	Väheneb	Väheneb	Jääb samaks
Tarbimine	Ei suurene	Kasvab, v.a registreeritud vara osas	Pigem kasvab	Jääb samaks
Elanikkonna diferentseeritus	Jääb samaks	?	Paraneb	Halveneb
Eelarve laekumine	Jääb samaks	Jääb samaks	Väheneb veidi	Jääb samaks
Investeeringud	Möödukad	Esiialgu võivad väheneda	Suurenevad	Esiialgu suurenevad
Ettevõtlus	Areneb möödukalt tänu investeeringute maksuvabastusele	Areneb tänu suurenenud tarbimisele ja mittetootliku kapitali kallidusele	Areneb tänu suurenenud tarbimisele (eriti teenindus) ja investeeringute maksuvabastusele	Areneb möödukalt tänu investeeringute maksuvabastusele
Kriitiline moment	Käibemaksu tõusu mõju ulatus	Kinnisvaraturu areng ja elanikkonna tarbimise/säästmise käitumise muutumine	Kas jõukamalt elanikkonnalt saadavad tulud katavad vaesema elanikkonna maksukoormuse vähendamise.	Kas säilib jätkusuutlikkus ning kas ja millal jõuab Eestisse "Iiri ime" fenomen
Tööhõivet mõjutavaid tegureid*	Positiivseid ja negatiivseid mõjutegureid võrdselt	Negatiivseid (raskesti prognoositavaid) tegureid rohkem	Positiivseid ja negatiivseid mõjutegureid võrdselt	Negatiivseid mõjutegureid rohkem

* erinevate tegurite mõju tähtsus ja ulatus ei võrdu tegurite arvuga.

Ainuüksi maksusüsteemi mõjude vaatamisega tööhõivele ei ole võimalik öelda, milline stsenaarium oleks Eestile kõige sobivam, jõukohasem ja tagaks kõige jätkusuutlikuma arengu.

Käesoleva töö üheks olulisemaks järelduseks oleks see, et Eesti tööhõive probleeme ei lahenda ainuüksi maksusüsteemi muutmisega. Pigem on tööhõive probleemid mujal kui kehtivas maksusüsteemis. Sellegipoolest, et maksusüsteemi muutmiseks on põhjused pigem teised (nt sotsiaalne ebavõrdsus), on oluline enne kui neid läbi viima hakatakse analüüsida, kuidas muudatuste mõju oleks võimalikult positiivne tööhõive tekitamise seisukohalt, (nt millised punktid peaks seaduses sees olema, et see mõjuks soodustavalt ka tööhõive tekitamisele). Leiame, et antud töös esitatud skeeme järgides saaks seda põhjalikumalt teha. Samuti arvame, et täiuslikuma pildi saamiseks tuleks kooskõlas analüüsida ühelt poolt majanduse ja ettevõtluse arengut tervikuna ja teiselt poolt maksusüsteemi ja tööturupoliitika ning riigi eelarvepoliitika mõjusid ja võimalusi tööjõu nõudluse suurendamisele.

Kasutatud kirjandus

1. **2000 World Development Indicators (2000 WDI)**. Worldbank. 2001.
2. **Agell, J., Englund, P.** Tax reform of the century- the Swedish experiment. *National Tax Journal*, December 1996, Vol. 49. EBSCO.
3. **Alexander, L.S.** Technology, Economic Growth and Employment: New Research from the US Department of Commerce. In: OECD Documents "Employment and Growth in the Knowledge-based Economy". OECD, 1996.
4. **Daveri, F., Tabellini, G.** Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries. *Economic Policy*, Vol. 16. April 2000. EBSCO.
5. **Disney, R.** The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries. *IMF Working Paper WP/00/164*. October 2000.
6. **Eamets, R.** Eesti tööturu paindlikkus euroopa liiduga liitumise kontekstis. (Ettekande materjal) Tartu Ülikool, 2002.
7. **EU Enlargement Report: Estonia**. Statistical data. 2001.
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm#Progress>
8. **Gropp, R., Kostial, K.** VOI and Corporate Tax Revenue – Tax Harmonization or Competition. *Finance & Development*, June 2001.
9. **Hardiman, N.** Taxing the Poor: The Politics of Income Taxation in Ireland. *Policy Studies Journal*. 2001.
10. **Heitger, B.** Unemployment and Labour Market Rigidities in OECD Countries – The Impact of Taxes. *Kiel Working Paper No. 985*. May 2000.
11. <http://laborsta.ilo.org>
12. <http://www.worldbank.org>
13. **Ireland.** *OECD Economic Outlook*. Vol 66. December 1999. pp. 92-94.
14. **Järvelill, R.** Muudame maksustamise vähemalt proportsionaalseks. *Äripäev*, 02. november 2001.
15. **Kallas, S.** Kommentaar: Tulumaks 20%-le ja omavalitsuse kätte. *Äripäev*. 05.11.2001.
16. **Kasteng, F.** High taxes with a purpose. *Europe*, Issue 365, p45, 2p. April 1997. EBSCO.

17. Koskela, E., Schöb R. Optimal Factor Income Taxation in the Presence of Unemployment. *ETLA, Discussion Papers*. April 2001.
18. Kägi, K. EML taunib sotsiaalmaksu kinnipidamist töötaja palgast. *Maksumaksja*, nr. 11. November, 2001.
19. Kägi, K. Kuidas saavutada null-maksukoormus. *Maksumaksja*, nr. 8. August, 2001.
20. Kägi, K. Maksusoodustused on valitud inimestele. *Äripäev*, 13. august 2001.
21. **Labour Force Statistics 1979-1999**. OECD. 2000.
22. Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A. Taxation and Economic Performance. 1997.
23. **Maksumaksjate liit** juhib tähelepanu maksukoormuse vajatud tõstmisele. *Maksumaksja*, nr. 8. August 2001.
24. Maripuu, V. Maksustagem tulu asemel tarbimist. *Eesti Päevaleht*. ... 2001.
25. Maula, M. Multinational Companies as Learning and Evolving Systems. A multiple-case study of knowledge-intensive service companies. Finland: Helsinki School of Economics and Business Administration. 1999.
26. Panos, H. Public Goods, Tax Policies, and Unemployment in LDCs. *Southern Economic Journal*, Vol 68 Issue 1. July 2001.
27. Pissarides, C. A. The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure. *European Economic Review*, 42, pp. 155-183. 1998.
28. Pärnits, K. Maksuvaba investering ja uued töökohad. *Äripäev*. 05.10.2001.
29. Reinap, A. Maksulõks. *Postimees*, 27. oktoober 2001.
30. Reinsalu, Kristo. SKP, IT ja maksud – liitumine Euroopa Liiduga. *Maksumaksja*, nr. 7. Juuli 2001.
31. Rumm, H. Eesti mall Kremli ja Poolas. *Äripäev*, 16. aprill 2001.
32. The Tax/Benefit Position of Employees 1995-1996. OECD Working papers.
33. Thomas, A. The Effects of Tax Wedges on Hours Worked and Unemployment in Sweden. 1998. IMF WP/98/152. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98152.pdf>]
34. Tulviste, P. Maksusüsteem stabiilseks. *Äripäev*, 13. august 2001.
35. Wallace, C. The Tax Break Man. *Time Atlantic*, July 2000, Vol. 156. EBSCO.
36. Vallaste, V. Maksumaksja uue aasta masendus. *Maksumaksja*, nr. 1. Jaanuar, 2002.

37. **Wealth, but not Work.** *Economist*, Vol. 350 Issue 8105. June 1999. EBSCO.
38. **Vitsur, H.** Astmelisest tulumaksust. *Raadio Vaba Euroopa*, 16.mai 2001.
39. **Vitsur, H.** Kes peaks maksma sotsiaalmaksu? *Postimees*, 16. november 2001.
40. **Vitsur, H.** Vaidlused tulumaksu üle ei lõpe kunagi. *Raadio Vaba Euroopa*, 21. november 2001.
41. Üksikisiku maksukoormus võib tõusta. *ETA*, 13.08.2001.
<http://www.delfi.ee/archive/index.php?id=1900001>

Lisad

Lisa 1. Statistika: valitsussektori maksutulud

Tabelid koostanud Paul Tammert.

Riigieelarve tulud (milj.kr.)

	1998	1999	2000	2001	2002	Muutus 2002/1998
Maksud	13 974	15 332	25 621	27 095	29 901	114,0%
Riigilõiv	351	466	747	774	778	121,7%
Segatulud	356	419	608	587	425	19,3%
Tulu varadelt	365	1 249	993	941	1 842	405,1%
Finantstulu	105	106	113	86	73	-30,7%
Majandustegevusest	0	0	329	344	431	0,0%
Kokku	15 151	17 572	28 412	29 826	33 448	120,8%

Riigieelarve tuluallikate osakaalude analüüs (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Maksud	92,2%	87,3%	90,2%	90,8%	89,4%
Riigilõiv	2,3%	2,7%	2,6%	2,6%	2,3%
Segatulud	2,3%	2,4%	2,1%	2,0%	1,3%
Tulu varadelt	2,4%	7,1%	3,5%	3,2%	5,5%
Finantstulu	0,7%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%
Majandustegevusest	0,0%	0,0%	1,2%	1,2%	1,3%
Kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Riigieelarve tulud maksudest (milj.kr.)

	1998	1999	2000	2001	2002	Muutus 2002/1998
FI tulumaks	2 761	2 978	3 059	3 202	3 480	26,0%
EV tulumaks	1 914	1 650	635	570	640	-66,6%
Käibemaks	6 418	7 145	7 656	8 450	9 460	47,4%
Aktsiisid	2 795	3 558	3 795	3 431	6 606	136,3%
Hasartmängumaks	98	114	115	105	110	12,8%
Tollimaks	0	0	90	63	48	#DIV/0!
Sotsiaalmaks	8 853	10 186	10 476	11 274	12 557	41,8%
Raskeveokimaks	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Riigilõiv	351	466	706	774	778	121,7%
Kokku	23 191	26 098	26 531	27 869	33 679	45,2%

Riigieelarve maksutulude osakaalude analüüs (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
FI tulumaks	11,9%	11,4%	11,5%	11,5%	10,3%
EV tulumaks	8,3%	6,3%	2,4%	2,0%	1,9%
Käibemaks	27,7%	27,4%	28,9%	30,3%	28,1%
Aktsiisid	12,1%	13,6%	14,3%	12,3%	19,6%
Hasartmängumaks	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
Tollimaks	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%
Sotsiaalmaks	38,2%	39,0%	39,5%	40,5%	37,3%
Raskeveokimaks	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Riigilõiv	1,5%	1,8%	2,7%	2,8%	2,3%
Kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Riigieelarve tulud aktsiisimaksudest (milj.kr)

	1998	1999	2000	2001	2002	Muutus 2002/1998
Alkoholiaktsiis	935	1 029	1 002	1 145	1 020	9,1%
<i>s.h piiritus jms. joogid</i>	637	697	673	680	600	-5,8%
<i>s.h impordilt</i>	308	271	325	315	310	0,7%
<i>s.h vein</i>	108	112	148	150	145	33,6%
<i>s.h impordilt</i>	98	95	133	138	133	35,9%
<i>s.h õlu</i>	190	220	181	315	275	44,9%
<i>s.h impordilt</i>	23	17	22	22	20	-11,1%
Tubakaaktsiis	537	640	747	545	615	14,4%
Mootorkütuseaktsiis	12 212	1 519	1 774	1 600	1 810	-85,2%
Mootorsõidukiaktsiis	91	248	140	140	160	76,0%
Pakendiaktsiis	2	8	9	1	1	-71,1%
Kokku	13 777	3 444	3 673	3 431	3 606	-73,8%

Aktsiisimaksudest riigieelarvesse laekuvate tulude analüüs (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Alkoholiaktsiis	6,8%	29,9%	27,3%	33,4%	28,3%
Tubakaaktsiis	3,9%	18,6%	20,4%	15,9%	17,1%
Mootorkütuseaktsiis	88,6%	44,1%	48,3%	46,6%	50,2%
Mootorsõidukiaktsiis	0,7%	7,2%	3,8%	4,1%	4,4%
Pakendiaktsiis	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Valitsussektori tulud maksudest (milj.kr.)

	1998	1999	2000	2001	2002	Muutus 2002/1998
FI tulumaks	6 054	6 769	6 753	7 277	7 800	28,8%
EV tulumaks	1 914	1 650	634	570	640	-66,6%
Käibemaks	6 727	7 145	7 656	8 450	9 460	40,6%
Aktsiisid	2 795	3 558	3 795	3 431	3 606	29,0%
Hasartmängumaks	98	114	115	105	110	12,8%
Tollimaks	0	0	90	63	48	#DIV/0!
Sotsiaalmaks	8 853	10 186	10 476	11 274	12 557	41,8%
Maamaks	249	326	215	235	268	7,6%
Raskeveokimaks	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Kohalikud maksud	60	64	75	84	100	66,7%
Riigilõiv	351	466	706	774	778	121,7%
Kokku	27 101	30 279	30 513	32 263	35 367	30,5%

Valitsussektori maksutulude osakaalude analüüs (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
FI tulumaks	22,3%	22,4%	22,1%	22,6%	22,1%
EV tulumaks	7,1%	5,4%	2,1%	1,8%	1,8%
Käibemaks	24,8%	23,6%	25,1%	26,2%	26,7%
Aktsiisid	10,3%	11,8%	12,4%	10,6%	10,2%
Hasartmängumaks	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
Tollimaks	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%
Sotsiaalmaks	32,7%	33,6%	34,3%	34,9%	35,5%
Maamaks	0,9%	1,1%	0,7%	0,7%	0,8%
Raskeveokimaks	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kohalikud maksud	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
Riigilõiv	1,3%	1,5%	2,3%	2,4%	2,2%
Kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Valitsussektori maksulaekumised protsendina kogulaekumisest

	1998	1999	2000	2001	2002	Keskmine
Maksukoormus SKP-st	37,0%	39,7%	36,8%	35,3%	35,5%	36,9%
Üksikisiku tulumaks	22,3%	22,4%	22,1%	22,6%	22,1%	22,3%
Ettevõtte tulumaks	7,1%	5,4%	2,1%	1,8%	1,8%	3,6%
Sotsiaalmaks	32,7%	33,6%	34,3%	34,9%	35,5%	34,2%
Omandimaks	1,1%	1,3%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%
Tarbimismaksud	36,8%	37,3%	40,5%	39,7%	39,6%	38,8%
s.h Üldine tarbimismaks	24,8%	23,6%	25,1%	26,2%	26,7%	25,3%

Valitsussektori maksulaekumiste struktuur (% kogulaekumisest)

	Füüsil.isiku tulumaks	Ettevõtte tulumaks	Sotsiaal- maksud	Omandi maksud	Tarbimis- maksud	Sh LVM jms.
Austraalia	43,3%	15,2%	6,6%	9,5%	25,5%	8,5%
Austria	22,5%	4,8%	40,3%	1,3%	27,9%	18,7%
Belgia	30,7%	8,5%	31,5%	3,2%	24,9%	15,3%
Canada	38,5%	10,0%	15,8%	10,4%	24,7%	14,0%
Czech	13,6%	9,7%	44,1%	1,5%	31,0%	17,0%
Denmark	51,6%	5,6%	3,9%	3,6%	33,2%	19,5%
Estonia 2002	22,1%	1,8%	35,5%	1,0%	39,6%	26,7%
Estonia 1998	22,3%	7,1%	32,7%	1,1%	36,8%	24,8%
Finland	32,3%	9,0%	25,2%	2,4%	30,7%	18,5%
France	17,4%	5,9%	39,5%	7,3%	26,6%	17,5%
Germany	25,0%	4,4%	40,4%	2,4%	27,4%	17,9%
Greece	13,2%	6,4%	32,3%	3,8%	41,0%	22,6%
Hungary	16,8%	5,6%	36,2%	1,6%	39,0%	23,5%
Iceland	35,2%	3,4%	8,3%	7,1%	45,9%	28,9%
Ireland	30,9%	10,7%	13,8%	5,2%	38,7%	22,2%
Italy	25,0%	7,0%	29,5%	4,8%	27,4%	14,2%
Japan	18,8%	13,3%	36,4%	10,5%	18,8%	8,9%
Korea	20,1%	12,2%	11,4%	11,4%	40,5%	16,5%
Luxembourg	18,8%	19,7%	15,6%	8,4%	26,1%	13,7%
Mexico	29,5%	0,0%	18,0%	0,0%	51,3%	19,4%
Netherlands	15,2%	10,6%	39,9%	4,9%	27,7%	16,9%
New Zealand	41,8%	10,9%	0,9%	5,7%	36,0%	26,0%
Norway	27,3%	9,7%	23,3%	2,4%	37,2%	21,3%
Poland	22,0%	7,5%	33,1%	3,0%	34,4%	20,8%
Portugal	17,1%	11,8%	25,5%	2,9%	41,3%	23,3%
Spain	20,8%	7,3%	35,2%	6,0%	29,4%	16,6%
Sweden	35,0%	5,7%	33,5%	3,7%	21,6%	13,6%
Switzerland	31,8%	6,0%	35,7%	8,3%	18,2%	10,0%
Turkey	27,0%	5,8%	14,3%	2,8%	35,7%	30,0%
United Kingdom	27,5%	11,0%	17,6%	10,7%	32,6%	18,1%
United States	40,5%	9,0%	23,7%	10,6%	16,2%	7,6%
Total OECD						
Unweight average	27,1%	8,9%	25,6%	5,4%	31,3%	17,9%
Weighted average	30,0%	9,1%	28,2%	8,3%	23,2%	12,5%
European Union						
Unweight average	25,6%	8,7%	28,9%	4,7%	30,2%	17,5%
Weighted average	23,9%	7,1%	32,7%	5,4%	28,8%	17,2%

Allikas: *The Tax/Benefit Position of Employees 1995-1996. OECD Working papers.* / Eesti andmed lisatud Paul Tammerti poolt.

Lisa 2. Statistika: töøjõumaksud (vt ka lisa 4 – maksuarvestus 2000 ja 2002)

Tabelid koostanud Paul Tammert kasutades allikat - "The Tax/Benefit Position of Employees 1995-1996. OECD Working papers."

b.palk – brutopalk, MVM– maksuvaba miinimum, TM – tulumaks, SKM – sotsiaalkindlustusmaksud, tööv. - töövõtja

Töövõtja brutopalgat tegeliku maksukoormuse arvestus

Üksikisik, töötasu 167% keskmisest palgast

Riik	B.palk - MVM * TM %	Töövõtja SKM määr %	B.palk - MVM * (TM+töövõtja SKM) %	B.palk - MVM - maksusoodustused * (TM + tööv. SKM)	TM + tööv.SKM + tööandja SKM – sotsiaaltoetused / b.palk + t.andja SKM
Australia	31,00	1,70	32,70	32,70	32,70
Austria	14,50	18,10	32,60	32,60	45,80
Belgium	34,20	14,00	48,20	48,20	61,60
Canada	29,90	3,70	33,60	33,60	36,50
Czech	13,30	12,50	25,80	25,80	45,00
Denmark	44,50	8,10	52,60	52,60	52,60
Estonia 2002	23,22	3,00	26,22	16,85	41,83
Finland	36,30	8,40	44,70	44,70	56,00
France	13,60	17,70	31,40	31,40	53,50
Germany	28,30	18,40	46,70	46,70	54,90
Greece	5,90	15,90	21,80	21,80	38,90
Hungary	27,40	11,50	38,90	38,90	58,30
Iceland	29,30	0,20	29,40	29,40	31,90
Ireland	32,60	6,50	39,10	39,10	45,70
Italy	23,20	9,80	33,00	33,00	53,60
Japan	11,40	5,60	17,00	17,00	21,40
Korea	4,70	2,30	7,00	7,00	9,00
Luxembourg	23,00	12,50	35,50	35,50	43,00
Mexico	9,60	5,30	14,90	14,90	29,00
Netherlands	20,70	21,50	42,20	42,20	44,20
New Zealand	26,50	0,00	26,50	26,50	26,50
Norway	29,60	7,80	37,40	37,40	44,40
Poland	19,80	0,00	19,80	19,80	45,90
Portugal	13,40	11,00	24,40	24,40	38,90
Spain	17,90	5,90	23,80	23,80	40,70
Sweden	37,60	4,00	41,70	41,70	56,20
Switzerland	16,10	11,60	27,70	27,70	35,20
Turkey	24,70	4,40	29,20	29,20	33,30
United Kingdom	20,00	7,90	28,00	28,00	34,60
United States	24,10	7,70	31,80	31,80	36,60

Töövõtja brutopalka tegeliku maksukoormuse arvestus

Üksikisik + 2 last, töötasu 67% keskmisest palgast

Riik	Töövõtja tulumaksu määr %	Töövõtja SKM määr %	B.palk - MVM * (TM+töövõtja SKM) %	B.palk - MVM - maksusoodustused * (TM + tööv. SKM)	TM + tööv.SKM + tööandja SKM – sotsiaaltoetused / b.palk + t.andja SKM
Australia	11,80	0,00	11,80	-10,20	-10,20
Austria	-4,70	18,10	13,30	-4,10	16,30
Belgium	13,50	13,10	26,50	10,80	33,80
Canada	-0,50	5,30	4,80	4,80	10,60
Czech	3,70	12,50	16,20	0,30	26,20
Denmark	31,60	9,70	41,30	13,60	13,60
Estonia 2002	17,7	3,00	20,7	19,0	29,8
Finland	23,60	7,60	31,20	10,30	28,70
France	2,70	18,90	21,70	11,80	36,00
Germany	-2,10	20,20	18,10	18,10	31,90
Greece	0,00	15,90	15,90	15,90	34,30
Hungary	10,50	11,50	22,00	-7,40	26,80
Iceland	11,70	0,40	12,10	-23,50	-19,10
Ireland	9,50	3,10	12,60	-5,70	2,60
Italy	9,20	9,90	19,10	8,00	37,10
Japan	2,10	7,00	9,10	9,10	15,10
Korea	0,00	2,30	2,30	2,30	4,50
Luxembourg	0,00	12,50	12,50	-4,20	8,00
Mexico	2,00	5,30	7,20	7,20	22,60
Netherlands	3,40	23,70	27,20	16,90	22,30
New Zealand	3,10	0,00	3,10	3,10	3,10
Norway	10,80	7,80	18,60	-3,70	7,90
Poland	16,50	0,00	16,50	8,00	37,90
Portugal	0,00	11,00	11,00	3,50	22,00
Spain	1,10	6,40	7,50	7,50	29,30
Sweden	26,60	5,00	31,60	20,30	40,10
Switzerland	4,70	11,60	16,20	4,30	14,20
Turkey	19,80	11,10	30,90	30,90	40,20
United Kingdom	11,50	7,60	19,10	6,50	12,60
United States	-2,60	7,70	5,00	5,00	11,80

Töövõtja brutopalgat tegeliku maksukoormuse arvestus

Abielupaar + 2 last, töötasud 100% + 67% keskmisest palgast

Riik	Töövõtja	Töövõtja	B.palk - MVM *	B.palk - MVM -	B.palk - MVM *
	tulumaksu määr %	SKM määr %	(TM+töövõtja SKM) %	maksusoodustused * (TM + tööv. SKM)	(TM + tööv.SKM) * (tööandja SKM)
Australia	20,10	1,70	21,80	19,80	19,80
Austria	5,00	18,10	23,10	16,10	32,60
Belgium	24,10	14,00	38,10	31,80	49,40
Canada	19,10	5,40	24,50	24,50	29,20
Czech	7,50	12,50	20,00	14,40	36,60
Denmark	34,20	9,20	43,40	39,50	39,50
Estonia 2002	20,4	3,00	23,4	16,8	36,17
Finland	27,10	7,90	35,00	28,80	43,30
France	4,90	18,90	23,80	19,80	43,20
Germany	13,50	20,20	33,70	33,70	44,80
Greece	1,60	15,90	17,50	17,50	35,50
Hungary	15,10	11,50	26,60	16,40	43,00
Iceland	17,60	0,30	17,90	12,80	15,80
Ireland	19,10	4,90	24,00	21,10	28,70
Italy	16,00	9,90	25,90	25,50	49,10
Japan	4,80	7,00	11,80	11,80	17,70
Korea	1,10	2,30	3,40	3,40	5,60
Luxembourg	0,70	12,50	13,20	6,50	17,50
Mexico	3,00	5,30	8,20	8,20	23,40
Netherlands	5,40	32,10	37,50	33,40	38,10
New Zealand	21,70	0,00	21,70	21,70	21,70
Norway	19,20	7,80	27,00	21,30	30,10
Poland	17,40	0,00	17,40	14,00	42,00
Portugal	4,60	11,00	15,60	12,60	29,40
Spain	10,00	6,40	16,40	16,40	36,10
Sweden	27,90	5,00	32,90	28,40	46,20
Switzerland	8,90	11,60	20,40	15,70	24,40
Turkey	21,00	8,90	29,80	29,80	38,40
United Kingdom	15,00	8,10	23,10	19,30	25,90
United States	15,60	7,70	23,30	23,30	28,70

Lisa 3. Süstematiseeritud kirjeldus tulu maksustamisviisidest

Koostanud Paul Tammert.

Klassikaline süsteem (või sõltumatute üksuste süsteem, ingl. Separate Entity system).

- **muutumatu klassikalise süsteemi** korral maksustatakse ettevõtet ja füüsilist isikut eraldi ja sõltumatult, kusjuures mingit kompensatsiooni ei rakendata (Holland, Luksemburg, Šveits, USA).
- **modifitseeritud klassikalise süsteemi** korral antakse dividendi saajale teatud soodustusi, mis ei ole seotud ettevõtte tulumaksuga (Austraalia, Belgia, Island, Jaapan, Kanada, Portugal, Taani).

Kompensatsioonisüsteem (ingl. Imputation system) jaguneb samuti kaheks ja neid rakendatakse, kui tahetakse topeltmaksustamisest tekkivat maksukoormust kergendada. Süsteemi ideeks on ettevõtte poolt tasutud tulumaksu kompenseerimine dividendide saajale:

- **osalise kompensatsioonisüsteemi** (partial imputation system) puhul suurendatakse dividende võttes arvesse osa ettevõtte poolt tasutud tulumaksust (Iirimaa, Prantsusmaa, Suurbritannia).
- **täieliku kompensatsioonisüsteemi** (full imputation system) puhul suurendatakse dividende kogu ettevõtte poolt tasutud tulumaksu ulatuses (Austraalia, Itaalia, Saksamaa, Soome, Uus-Meremaa).

Hüvitussüsteemi puhul realiseeritakse maksuleevendus ettevõtte poolel nii, et ettevõtte poolt väljamakstavaid dividende maksustatakse madalamalt kui mittejagatavat tulu, seega kompensatsioon antakse aktsionärile. Ühendavaks jooneks hüvitussüsteemi puhul on see, et dividendidele rakendatud tulumaks hüvitatakse ettevõtte tulumaksu vähendades täies või osalises ulatuses. Seda võib teostada mitmel erineval viisil:

- **eraldatud maksumääradega süsteemis** rakendatakse dividendideks jaotatavale kasumiosale madalamat maksumäära kui ettevõtte kätte jäävale jaotamata kasumile (Saksamaa). Belgias maksustatakse dividende minimaalse palgatulu maksumääraga ja Taanis on kehtestatud dividendidele eriline soodsam maksumäärade tabel;
- **dividendide hüvitussüsteemi** korral loetakse dividendidelt tasutud tulumaks osaliselt või täielikult ettemaksuks ettevõtte tulumaksu suhtes, mis kustutatakse vastavalt tulumaksu tasumise tähtaegadele (Hispaania, Island, Rootsi, Eestis kehtis perioodil 1994–1999).
- **null protsendi meetodi** puhul dividendidena jaotatud kasumiosa pealt tulumaksu ei arvestata (Kreeka, Norra).

Lisa 4. Maksuarvestuste võrdlus mõnede OECD riikidega¹²

Üksikisik, lasteta

1999 / 2000 aasta seisuga	Hispaania	Suurbritannia	Saksa	Rootsi	Eesti 2000	Eesti 2002
Töötasu: % keskmise tööstustöölise palgast	167%	167%	167%	167%	167%	167%
Laste arv	-	-	-	-	-	-
1. Brutopalk	391 063	774 854	831 696	711 744	103 186	112 905
2. Standardsed maksusoodustused						
Standartne maksusoodustus	51 721	111 804		16 138	9 600	12 000
Perekonnapeale või abielus isikule			0			
Ulalpeetavale lapsele	0					
Sotsiaalkindlustuse- jm maksete vähendusõigus	24 833		31 320	39 139	15 478	16 936
Töökäimisest tulenevad kulud	35 265	0	16 000			
Muud			864			
Kokku	111 818	111 805	48 184	55 278	25 078	28 936
3. Maksukrediit või maksustatavad rahalised ülekanded		0	0			
4. Keskmise kvaliteetse poolt maksustatav tulu (1- 2 + 3)	279244	669 679	783 512	666 113	78 108	83 969
5. Keskmise kvaliteetsele tasutavad maksud (v.a maksukrediit)	66 911	142 681	250 920	46930	20 308	21 832
6. Maksukrediit						
Baaskrediit						
Perekonnapeale või abielus isikule						
Lapsed		0	0			
Muu				9 646		
Kokku		0	0	9 646		
7. Keskmise kvaliteetsele tasutavad maksud kokku (5- 6)	55 994	142 681	250 920	37 285	20 308	21 832
8. Regionaalsed ja kohalikud maksud	10 918	0	0	202 735		
9. Töövõtja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed						
Brutopalgalt	24 835	60 681	153 560	39 140		3 387
Maksustatavalt tulult						
Kokku	24 835	60 681	153 560	39 140		3 387
10 Kokku riigile tasutud kohustuslikud maksud (7+ 8+ 9)	91 744	203 543	404 480	279 159	20 308	28 606
11. Sotsiaaltoetused riigilt						
Perekonnapeale						
Lastele		0		0		
Kokku		0	0	0		
12. Kätte laekuv tulu (1-10+11)	299 319	577 941	427 208	432 585	82 878	84 299
Keskmiselt kuus kätte laekuv tulu	24 943	48 162	35 601	36 049	6 906	7 025
13. Tööandja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed	119 665	81 744	153 560	232 451	34 051	37 823
14. Keskmised maksumäärad						
Tegelik tulumaksumäär	17,10%	18,30%	30,20%	33,70%	19,68%	19,34%
Töövõtja sotsiaal-maksumäär	6,40%	7,80%	18,50%	5,50%	0,00%	3,00%
Lõpliku ülekande vähenemise määr (maksukulu)	23,50%	26,00%	48,60%	39,20%	19,68%	25,34%
Maksukiil s.h tööandja SKM	41,40%	33,00%	56,60%	54,30%	39,61%	41,83%

¹² OECD 2002, "Taxing Wages 2000-2001" andmetel.

Üksikvanem, kahe lapsega

1999 / 2000 aasta seisuga	Hispaania	Suurbritannia	Saksa	Rootsi	Eesti 2000	Eesti 2002
Töötasu: % keskmise tööstustöölise palgast	67%	67%	67%	67%	67%	67%
Laste arv	2	2	2	2	2	2
1. Brutopalk	156 425	312 594	332 680	284 698	41 398	45 297
2. Standardised maksusoodustused						
Standartne maksusoodustus	84 635	111 804		25 784	9 600	12 000
Perekonnapeale või abielus isikule			44 928			
Ulalpeetavale lapsele	42 318					
Sotsiaalkindlustuse- jm maksete vähendusõigus	9 933		31 320	19 848	6 210	6 795
Töökäimisest tulenevad kulud	43 262	0	16 000			
Muud			864			
Kokku	156 425	111 805	93 112	45 632	15 810	18 795
3. Maksukrediit või maksustatavad rahalised ülekanded		0	0			
4. Keskvalitsuse poolt maksustatav tulu (1- 2 + 3)	0	200 789	239 568	243 889	25 588	26 502
5. Keskvalitsusele tasutavad maksud (v.a maksukrediit)	0	39 520	34 264	0	6 653	6 891
6. Maksukrediit						
Baaskrediit						
Perekonnapeale või abielus isikule						
Lapsed		69 887	51 840			
Muu				6 860		
Kokku		69 887	51 840	6 860		
7. Keskvalitsusele tasutavad maksud kokku (5- 6)	0	-30 367	-17 576	-6 860	6 653	6 891
8. Regionaalsed ja kohalikud maksud	0	0	0	74 419		
9. Töövõtja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed						
Brutopalgalt	9 933	21 188	68 200	19 850		1 359
Maksustatavalt tulult						
Kokku	9 933	21 188	68 200	19 850		1 359
10 Kokku riigile tasutud kohustuslikud maksud (7+ 8+ 9)	9 933	-9 179	50 624	87 407	6 653	6 891
11. Sotsiaaltoetused riigilt						
Perekonnapeale						
Lastele		36 537		37 841	3 600	5 400
Kokku		36 537	0	37 841	3 600	5 400
12. Kätte laekuv tulu (1-10+11)	146 492	358 284	282 056	235 132	38 345	43 806
Keskmiselt kuus kätte laekuv tulu	12 208	29 857	23 505	19 594	3 195	3 651
13. Tööandja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed	47 866	24 554	68 200	93 721	13 661	15 174
14. Keskmiselised maksumäärad						
Tegelik tulumaksumäär	0,00%	-9,70%	-5,30%	23,70%	16,07%	15,21%
Töövõtja sotsiaalmaksumäär	6,40%	6,80%	20,50%	7,00%	0,00%	3,00%
Lõpliku ülekande vähenemise määr (maksukulu)	6,40%	-14,60%	15,20%	17,40%	7,37%	3,29%
Maksukiil s.h tööandja sotsiaalkindlustuse makse	28,30%	-6,30%	29,60%	37,90%	30,36%	29,81%

Perekond: 2 täiskasvanut 2 lapsega

1999 / 2000 aasta seisuga	Hispaania	Suurbritannia	Saksa	Rootsi	Eesti 2000	Eesti 2002
Töötasu: % keskmise tööstustöölise palgast	100%-67%	100%-67%	100%-67%	100%-67%	100%-67%	100%-67%
Laste arv	2	2	2	2	2	2
1. Brutopalk	391 063	781 484	831 696	711 744	103 186	112 905
2. Standardised maksusoodustused						
Standartne maksusoodustus	103 443	223 609		41 922	19 200	24 000
Perekonnapeale või abielus isikule						
Ulalpeetavale lapsele	42 318					
Sotsiaalkindlustuse- jm maksete vähendusõigus	24 832		62 640	49 713	15 478	16 936
Töökäimisest tulenevad kulud	78 527	0	32 000			
Muud			1728			
Kokku	249 120	223 609	96 368	91 635	34 678	40 936
3. Maksukrediit või maksustatavad rahalised ülekanded		0				
4. Keskmisele poolt maksustatav tulu (1- 2 + 3)	141943	557 875	735 328	632 352	68 508	71 969
5. Keskmisele tasutavad maksud (v.a maksukrediit)	28792	113 436	152 088		17 812	18 712
6. Maksukrediit						
Baaskrediit						
Perekonnapeale või abielus isikule						
Lapsed		0	51 840			
Muu				14 608		
Kokku		0	51 840	14 608		
7. Keskmisele tasutavad maksud kokku (5- 6)	24 085	113 436	100 248	-14 608	17 812	18 712
8. Regionaalsed ja kohalikud maksud	4 707	0		192 792		
9. Töötaja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed						
Brutopalgalt	24 833	58 006	170 496	49 713		3 387
Maksustatavalt tulult						
Kokku	24 833	58 006	170 496	49 713		3 387
10 Kokku riigile tasutud kohustuslikud maksud (7+ 8+ 9)	53 625		270 744	227 897	17 812	18 712
11. Sotsiaaltoetused riigilt						
Perekonnapeale						
Lastele		33 146		37 841	3 600	5 400
Kokku				37 841	3 600	5 400
12. Käte laekuv tulu (1-10+11)	337 438	643 213	560 952	521 688	88 974	99 593
Keskmiselt kuus käte laekuv tulu	28 120	53 602	46 746	43 474	7 414	8 299
13. Töötaja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed	119 665	68 179	170 496	234 304	34 051	37 823
14. Keskmised maksumäärad						
Tegelik tulumaksumäär	7,40%	14,50%	12,10%	25,00%	17,26%	16,57%
Töötaja sotsiaalmaksumäär	6,40%	7,40%	20,50%	7,00%	0,00%	3,00%
Lõpliku ülekande vähenemise määr (maksukulu)	13,70%	17,70%	32,60%	26,70%	13,77%	11,79%
Maksukiil s.h töötaja sotsiaalkindlustuse makse	33,90%	24,30%	44,00%	44,90%	35,17%	36,17%

Esimene stsenaarium

(1) Üksikisiku tulumaksumäära alandamine orienteeruvalt 5-6% võrra, kattes eelarvepuudujäägi valdavalt käibemaksu arvel.
(Tulumaksuvaba miinimumi ei suurendata, progresseeruvale skaalale ei minda).

(2) Elanikkonnale (v.a pensionärid) jääb esialgu enam raha kätte. Kui palju sellest saab kasutada reaalselt (kodumaiseks) tarbimiseks, see sõltub plokkidest 3 ja 4.

(3) Eelarve laekumiste vähenemine otsustatakse katta suuremas ulatuses tarbimisega seotud maksude tõstmise, väiksemas ulatuses eelarvekulude kärpimise või nende järele vajaduse vähenemise arvel.

(5) Teatud ulatuses kasvab tarbimine (ka käibemaksu olulise tõusu korral saab inimene teha valikuid ostetavate kaupade ja teenuste vahel vajalikkusest lähtudes, seega tema suhteline ostuvõime tõuseb).

(6) Suuremate rahaliste võimaluste tõttu mõnevõrra väheneb (ajutiselt?) töötajatepoolne surve palkade tõstmiseks.

(4) Kuna aktsiiside planeeritust kiirem tõstmine on piiratud ja nende osatähtsus eelarves suhteliselt väiksem (12%), siis jääb enamik puudujäägist paratamatult katta käibemaksu tõstmise kaudu. Paralleelselt otsustatakse minna käibemaksu suuremale diferentseerimisele (ka EL reeglite raames on see võimalik).

(7) Osaliselt suureneb nõudlus kodumaistele toodetele-teenustele, osaliselt import. Esimese rahuldamine annab täiendavat tööhõivet (eelkõige kohalikus teenindussektoris).

(8) Tööandja võib palku tõsta aeglasemalt, talle jääb kätte enam raha investeerimiseks.

(10) suuremate palkade ja muude tulude saajatel on motiiv kättejäänud raha kõrgelt maksustatava tarbimise asemel investeerida.

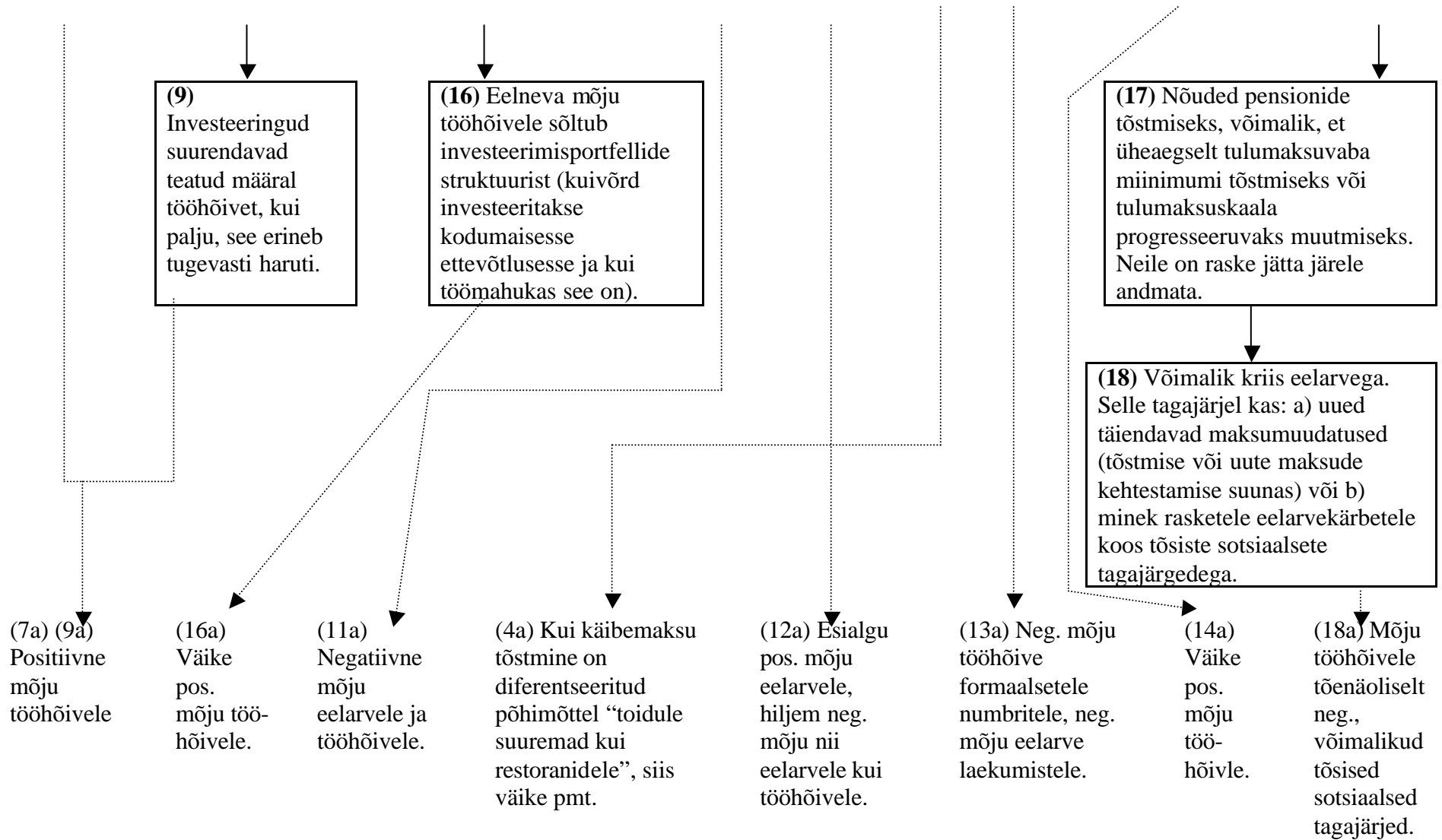
(11) Plokis 10 nimetatud kategoorial, vähemal määral ka teistel, tekib motiiv tarbida kõrge käibemaksuga Eesti asemel välismaal.

(12) Eestis viibivate välismaalaste tarbimine Eestis esialgu kõrgema käibemaksu tõttu oluliselt ei vähene, hiljem (hinnatasemete lähedus) langeb.

(13) Mõnevõrra suureneb "mustade teenuste" osakaal, eriti väikeettevõtluses.

(14) Mõnevõrra suureneb motiiv investeerida käibemaksuga mitte maksustatavasse koolitusse.

(15) Käibemaksu tõstmine tekitab suuri raskusi just madalama sissetulekuga inimestele, eriti pensionäridele.



Teine stsenaarium

(1) Üksikisiku tulumaksumäära alandamine näiteks 10% võrra, kattes eelarvepuudujäägi valdavalt omandi maksustamise arvel.
(Tulumaksuvaba miinimumi ei tõsteta, progresseeruvale skaalale ei minda).

(2) Elanikkonnale jääb enam raha kätte.

(3) Dividendide väljavõtmine jooksvaks tarbimiseks võib mõnevõrra suurenedada.

(4) Varimajandus väheneb kuna palka ei maksustada kõrgelt ja ka käibemaks ei tõuse.

(5) Eelarvelaekumist vähenemine otsustatakse katta valdavalt omandi (täiendava) maksustamisega, väikeses osas ka eelarvekulude kärpimise või nende järele vajaduse vähenemise arvel. Täiendavale maksustamisele kuulvad elanikkonna kinnisvara, registreeritud vallasvara (autod, jahid jms), samuti juriidiliste isikute omavahendid. Väärtpabereid ei maksustata.

(6) Suureneb tarbimine sh aga keskmisest vähem täiendavale omandi maksustamisele kuuluvate varade (majad, autod jms) omandamine.

(7) Suuremate rahaliste võimaluste tõttu mõnevõrra väheneb (ajutiselt?) töötajate-poolne surve palkade tõstmiseks.

(9) Suureneb autode jm maksustatava vallasvara registreerimine teistesse riikidesse.

(10) Töötavate ettevõtete asemel hakatakse Eestisse enam tooma holding ettevõtteid.

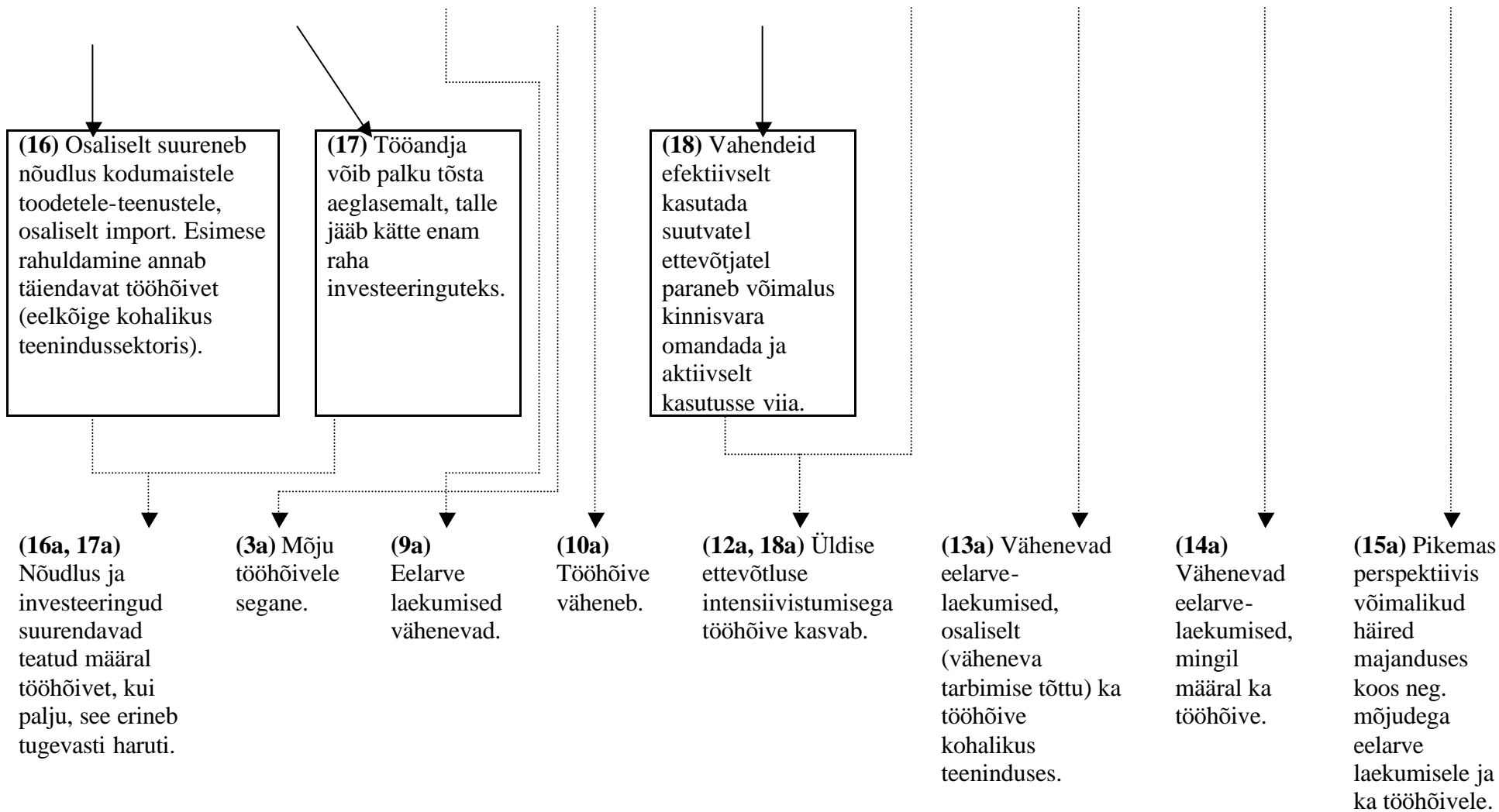
(11) Kinnisvara hind langeb, kuna tema passiivne "pidamine" on kallid, kinnisvara turg elavneb.

(12) Tööandjale on inimeste palkamine võrreldes materiaalsesse varadesse investimisega kasulikum.

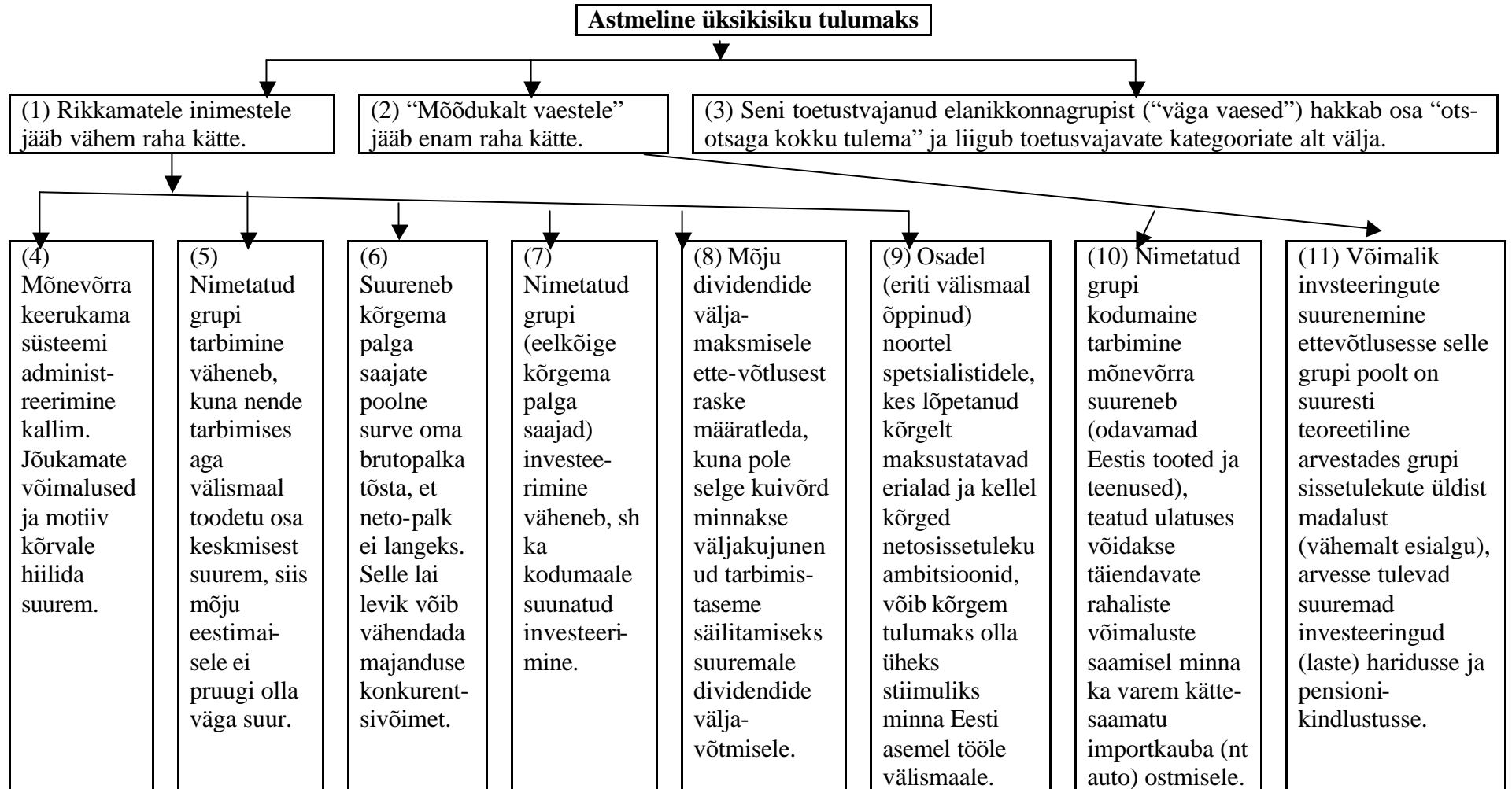
(13) Osa jõukaid vanemaid inimesi, kes tahaks teenitud raha paigutada kinnisvarasse, emigreeruvad.

(14) Välismaalaste motiiv osta Eestis suvemaju, maad ja kortereid väheneb.

(15) Võivad pidurduda sellised tehnol. protsessid, mis eeldavad esialgsel perioodil suuri investeeringuid kinnisvarasse.



Kolmas stsenaarium



<p>(4a) Administreerimise lisakulud väikesed, nende neg.mõju eelarveele pole märkimisväärne.</p>	<p>(4b) Kõrvale hiilimisest kaod mõõdukad, eriti esimesel perioodil kui maksuamet pole veel küllalt kogenud. Koos palkade peitmisega väheneb ka sots.maks ja sellel on negatiivne mõju pensio- näride seisundile.</p>	<p>(5a) Neg. mõju kodumaisele ettevõtlusele ja tööhõivete olamas, kuid väike.</p>	<p>(6a) Konkurentsivõime langus võib viia kas pankrotide kaudu või muul moel tööhõive langusele. Samas sots.maksu tõusu tõttu pensio- näride olukord paraneb.</p>	<p>(7a) Väike neg. mõju ettevõtlusele ja sealt kaudu tööhõivele.</p>	<p>(9a) Pikemas perspektiivis teatud neg. mõju ettevõtlusele ja tööhõivele.</p>	<p>(10a) Pos., aga raskesti määratleva suurusega mõju tööhõivele plokis 10 nimetatud sektorites.</p>	<p>(11a) Haridusbaasi laienemine tulevikus mõjutab nii ettevõtlust kui tööhõivet positiivselt.</p>	<p>(11b) Põhimõtteliselt suurenevad võimalused vähendada tulevikus eelarvet, kuna indiviidide ring, kes suudab osa sotsiaalteenuseid ise finantseerida laieneb.</p>	<p>(3a) Surve eelarvele väheneb (ära langevad toetused pluss võimalused lihtsustada ja odavdada keerukat toetuste jaotamise süsteemi. Väheneb surve varimajanduse suurenemiseks madalapalgaliste poolt. Üldine sotsiaalne situatsioon (sh kuritegevus) võib mõnevõrra paraneda, sel on kaudseid mõjusid nii ettevõtlusele kui eelarvele seisule.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Neljas stsenaarium

Praegu kehtiva maksusüsteemi säilimine

