

Nr 13 / 06.05.2013

OECD maksupoliitika soovitused – Eesti ja Soome

Eesti Pank usub käesoleval aastal maailmamajanduse mõningast kiirenemist ja Euroopa Keskpank prognoosib, et euroala majandus pöörduv kasvule käesoleva aasta teises pooles. Eesti Rahandusministeeriumi majanduskasvu prognoosid ennustasid sarnaseid arenguid juba möödunud aastal.

Läheneb valimisperiood, esialgu küll kohalike probleemide lahendamise fookuses, kuid peatselt ka Riigikogu valimiste näol. Valitsuste poolt heaks kiidetud eelarvestrateegia saab parlamentides peetavate eelarvearutelude aluseks nii Eestis kui meie naaberriikides. Vaatleme alljärgnevalt Eesti ja Soome valitsuste eelarvestrateegia peamisi poliitikasuundumusi OECD poolt regulaarselt antavate maksupoliitiliste soovitude kaudu.

Käesoleva aasta aprilli lõpus valitsuse kinnitatud eelarvestrateegia toetub tõsiasjale, et Eesti majandus on saavutanud stabiilse kasvu. Eelarve prioriteedid on eelarvestrateegia põhimõtete kohaselt majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive suurendamine.

Praeguse Eesti eelarvestrateegia kohaselt hoiab valitsus maksupoliitika stabiilse, lihtsa ja läbipaistva. 2013. aasta maksukoormuseks kujuneb 32,9 protsenti SKTst ning see alaneb 2017. aastaks 31,4 protsendile SKTst. Maksukoormust vähendava mõjuga on sel aastal töötuskindlustusmakse langetamine, maksukoormust kergitavad alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõusud. Perioodil 2014–2017 vähendavad maksukoormust kohustusliku kogumispensioni kõrgemad riigipoolsed sissemaksud omapoolsete maksetega jätkanuile ja tulumaksumäära langetamine 20 protsendile alates 2015. aastast. Eelarvestrateegia on aluseks järgmise aasta eelarve koostamisel.

Meie põhjanaaber Soome on samuti valitsuses 21. märtsil 2013 kokku leppinud üldise eelarve kontroll-raamistiku aastateks 2014–2017. Soome valitsus rõhutab ootuspäraselt oma eelarvestrateegias majanduskasvu panustamist ja uute töökohade loomist lahendusena avaliku sektori ees seisvatele väljakutsetele. Soome majanduslik edu on kava kohaselt üles ehitatud ühelt poolt kõrgele tööhõivele ja konkurentsivõimelisele tootmisele, teisel poolt aga kõigile kättesaadavatele heaoluteenustele ning sotsiaalsele õiglusele ja kaasamisele põhinevale heaolumudelile. Kavandamisel on ka mõningad maksumuudatused.

Soome valitsus planeerib perioodil 2014–2017 vähendada just ettevõtete summaarset maksukoormust 4,5 protsendipunkti võrra 20 protsendini (praegune ettevõtete maksukoormus Soomes on 24,5%). Soome eelarvestrateegias sõnastatud eesmärk on riigi majandusliku kasvupotentsiaali tugevdamine, investeeringute kiirendamine, töökohtade loomine ja ettevõtete palga maksmise võime eest hoolitsemine. Maksunduse raskuskese liigub ettevõtete tegevuse tulemuse maksustamiselt nende poolt välja jagatud kasumi maksustamisele.

Sel eesmärgil uuendatakse Soomes mõnevõrra ka dividendide maksustamise põhimõtteid. Dividenditulu hakatakse maksustatama alati kapitalituluna. Muutub börsil noteeritud ettevõtete dividendide maksustamine – börsil noteeritud äriühingu aktsiate dividendid maksustatakse 25%-liselt selle summa ulatuses, mis ületab aktsia nn matemaatilisele väärtuse pealt arvatud 8%-lise tulu aastast ning seda ületav osa on täielikult maksustatav kapitalitulu.

OECD koos IMFi ja Maailmapangaga on omakorda koostanud majanduskriisijärgselt oma soovitused riikide maksusüsteemide edendamiseks:

1. Maksude administreerimise osas on OECD riigid teatavat edu saavutanud, samal ajal aga varasemates soovitusel viidatud peamised riskid (käibemaksu korraldus, maksuerosioon, rahapesu) on riikide maksusüsteemides endiselt sees.
2. Reservi nähakse kõrgemate sissetulekutega maksukohuslaste maksukorralduses.
3. Suurim reserv on käibemaksu laekumise võimaluste parandamises (eeskätt erinevate maksumääradega reguleeritud erandite hulga vähendamises), kuid mitte tõstes käibemaksu standardmäärasid.
4. Maksusüsteemide uued väljakutsed vabakaubanduse arenedes, seda just keskmise sissetulekuga ja rikkustasemega riikide osas.
5. Ettevõtte tulumaksu määrade alandamisel võib küll saavutada lühiajalist edu välisinvesteeringute kasvus, kuid OECD näeb siin ohtu, et see toimub kodumaise ettevõtluse arvel, kui maksutundlikud investeeringud võivad liikuda teistesse riikidesse.
6. OECD prognoosib globaalse maksukonkurentsi jätkuvat survet ettevõtte tulumaksumäärade vähendamisele.
7. Väike-ettevõtluse maksustamise ühtlustamine ja selgemaks muutmise (kasutades selleks diferentseeritud lähenemist sõltuvalt väike-ettevõtte suurusest ja tegevusalast) ei pruugi OECD hinnangul küll anda lühiajalist edu, kuid kuulub ometi soovitusel kohaselt prioriteetide hulka.
8. Kriitilised ollakse riikide maksusüsteemide mõjude analüüsi kvaliteedi osas, seda nii tulude kui ka riigieelarves ette nähtud kulutuste tulemuslikkuse hindamisel.

Nii Eesti kui Soome osas on OECD soovitusel varemgi rõhutanud riskide vähendamise tähtsust ning tööjõu maksukoormuse edasise vähendamise olulisust, eeskätt investeeringute kaasamiseks ning mõlema riigi rahvusvahelise konkurentsiolekorra parandamiseks.

Peamise valikuna riikidele näevad OECD soovitusel tööjõu maksukoormuse vähendamise võimalusi kas üldise tööhõive suurendamise eesmärgil või tööturul juba hõivatud isikute töötundide arvu tõstmise suunas. Kriitilise pilguga hinnates võib universaalsetena sõnastada püütud OECD soovitusel näha ka teatavaid vastuolusid tegeliku eluga, nagu näiteks suund mitte tõsta käibemaksu (aga just selle hoovaga püüdsid paljud raskustesse sattunud riigid oma maksutulusid kiiresti tõsta) ning ka arusaadavat üldsõnalisust (maksukonkurentsi mitmesuguste ebasoovitavate ilmingute tõus riikide vahel seoses vabakaubanduse arengutega).

Soome maksumuudatuste peamised strateegias deklareeritud eesmärgid

Tulumaksu muudatuse abil kavatseb Soome valitsus astuda vastu riigi tööstuse ees seisvatele probleemidele. Maksumuudatuste toel panustab riigieelarve umbes 100 miljoni euroga energeetikasektori arendamisse. Soome teedel liikuvate raskete transpordivahendite mõõtmete ja masside suurendamiseks reserveeritakse arenduskuludena kokku 55 miljonit eurot (sh teed remont ja rekonstrueerimine) ning jätkatakse nn piirkondliku transporditoetuse arendamist. Eesmärgiks on lühikese aja jooksul saavutada aastas 80-160 miljonit eurot säästu logistikakuludelt. Pikemas perspektiivis võivad aga teedevõrgu arendus- ja korrashoiukulud tõusta Soomes kuni 3 miljardi euroni aastas.

Soome valitsus käivitab mahuka arendusrahastamise riskikapitalituru tugevdamiseks ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete kasvu toetamiseks. Rahastamisskeemi kaudu ühendatakse riigi panus ja eraraha. Kokku võivad nende fondide mahud Soome valitsuse hinnangul tõusta kuni miljardi euroni.

Soome tehnoloogia ja innovatsiooni agentuurile (*Tekes*) antakse õigus kasutada igal aastal kuni 20 miljonit eurot uute ettevõtete tegevuse alustamiseks. Tööstusinvesteeringute agentuur (*Teollisuussijoitus*) saab eelarvestrateegia kohaselt igal aastal täiendavalt 30 miljonit eurot, mis paigutatakse mitte enam alustavatesse ettevõtetesse, vaid juba oma tegevusega end tõestanud Soome firmadesse vastava fondi vahendusel. Nii *Tekesi* kui *Teollisuussijoituse* investeeringud rakendatakse fondide kaudu, millest vähemalt pool kavatsetakse Soomes koguda ka erasektorist.

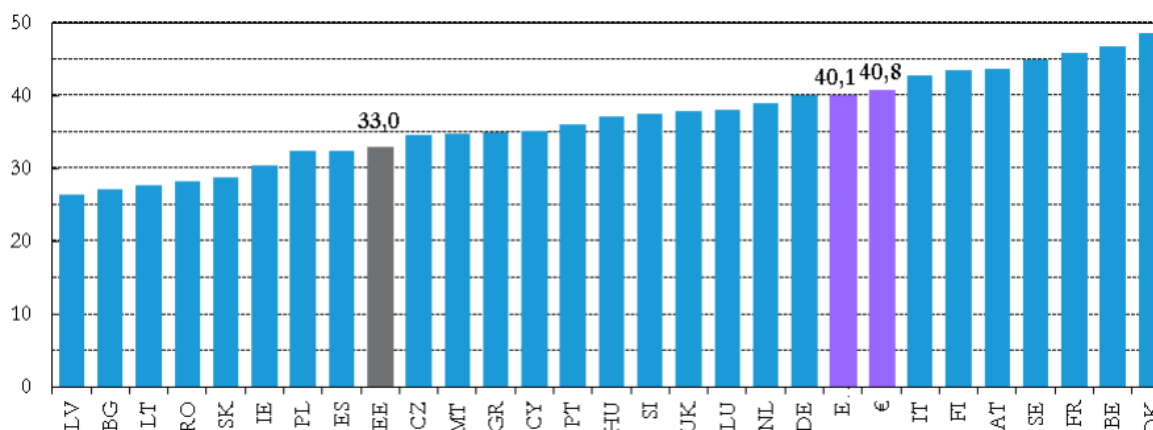
Eesti eelarvestrateegia maksukoormuse eesmärgid

Eesti eelarvestrateegias deklareeritud maksupoliitilised eesmärgid on küllaltki hästi kooskõlas OECD soovitude peamise suunaga – so. viia Eesti maksukoormus majanduslanguse eelsele tasemele, vähendades tööjõuga seotud makse.

2013. aasta Eesti maksukoormus langeb võrreldes eelneva aastaga 0,4% võrra 32,9%le SKPst. Sel aastal on maksukoormust vähendava mõjuga töötuskindlustusmakse langetamine, maksukoormust kergitavad alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõusud. Perioodil 2014–2017 on maksukoormust tehniliselt vähendava mõjuga kohustusliku kogumispensioni kõrgemad riigipoolsed sissemaksed omapoolsete maksetega jätkanuile. Maksupoliitilistest muudatustest kahandab maksukoormust tulumaksu määra langetamine 20%-le alates 2015. aastast. Kokkuvõttes kasvavad maksutulud aastatel 2013–2017 aastakeskmiselt 1,1% võrra aeglasemalt kui nominaalne SKP ja 2017. aastaks alaneb maksukoormus 31,4%le SKPst. Eesti eelarvestrateegia üheks peamiseks maksupoliitiliseks eesmärgiks on maksude osalise ümberorienteerimise abil nihutada maksukoormus tulu maksustamiselt tarbimise, loodusvarade kasutamise ja keskkonna saastamise maksustamisele. Samas seatakse eesmärgiks hoida süsteem stabiilse, lihtsa ja läbipaistvana, võimalikult väheste erandite ja erisustega.

Eurostati andmetel oli Eesti 2011. aasta maksukoormus 33,0% SKPst, mis on oluliselt madalam nii EL 27 riikide kui ka euroala kaalutud keskmisest (vt joonis 1). Võrreldes Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on meist suurem maksukoormus Sloveenias, Ungaris ja Tšehhis.

Joonis 1. Maksukoormus EL riikides 2011. aastal

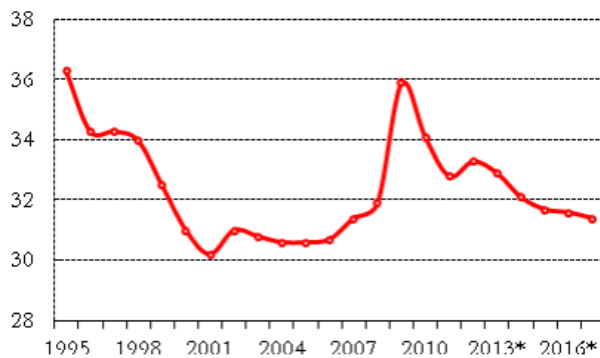


Allikas: Eurostat

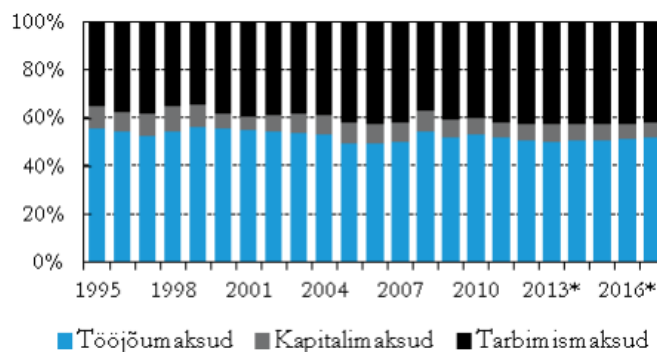
Eesmärk on viia maksukoormus 2017. aastaks majanduslanguse eelsele tasemele, vähendades esmajoones just tööjõuga seotud makse. Eelarvestrateegia kohaselt on Eestis kavas kriitiliselt üle vaadata ning loobuda maksusoodustustest, mis on oma esialgsest eesmärgist eemaldunud ning muutunud põhjendamatuks. Iga maksusoodustuse puhul vaadatakse, kas see on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, kas see vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele ning kas seda eesmärki on kõige otstarbekam saavutada just maksusoodustuse kaudu. Vajaduse korral sätestatakse soodustus tähtajalisena, mis annab võimaluse analüüsida soodustuse efektiivsust eesmärgi saavutamisel ning otsustada analüüsi põhjal, kas pikendada soodustust.

Kokkuvõttes võib järeldada, et nii Eesti kui ka Soome on oma eelarvestrateegia üldsuundades järginud enamikku OECD soovitustest. Soome paistab silma suunaga eelisarendada tööstust, kaasata uusi investeeringuid ja mõningal määral ka ümber kujundada tööjõu maksustamist. Eesti on oma eelarvestrateegias aga kavandatud maksupoliitika osas küll alandada üldist maksukoormust (vt joonised 2 ja 3), kuid seda mitte niivõrd OECD poolt soovitatud tööjõumaksete alandamise teel.

Joonis 2. Eesti maksukoormus, 1995–2016



Joonis 3. Maksuliste tulude jaotumine, 1995–2016



Allikad: Rahandusministeerium, Eurostat.

Pigem võib märgata Eesti eelarvestrateegia teatavat sarnasust Soome eelarvestrateegias tootmise arendamisel seatud eesmärkidega. Eesti suunas majanduskriisi mõjude leevendamiseks ja ettevõtlusaktiivsuse tõstmiseks juba 2009. aasta oktoobris esmalt ligi 17 miljonit eurot täiendavalt transporti ja ettevõtlusesse. Sama aasta detsembris suurendati teistkordselt ettevõtluse toetamiseks paigutatavate vahendite mahtu 41,5 miljoni euro võrra, tõstes vahendeid energeetikasektorist ümber ettevõtluse ja tööhõive parandamiseks, suurendades toetusi tööstusettevõtete tehnoloogiainvesteeringuteks, teadus- ja arendustegevusteks (T&A) ning eksporditurunduseks. Kriisiaegses kapitalipuuduses aitasid need otsused Eesti majandust elavdada, jätkata struktuurivahendite tempokat rakendamist ning pakkuda riigi poolt selliseid võimalusi, mida turg ei pakunud.

Toivo Mängel
nõunik
tel 6515

Kasutatud allikad:

- Supporting the developments of more effective tax systems: a Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank. <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>
- Borg, Andres. Põhja- ja Baltimaade nimel tehtud memorandum IMF kohtumisel, 20. aprill 2013. <http://www.imf.org/External/spring/2013/imfc/statement/eng/swe.pdf>
- Riigi eelarvestrateegia 2014-2017. <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>