

Maamaksu arvestamisega seotud probleemid

*Kas maksumaksja saab kindel olla, et maksab
maamaksu õiges summas?*

Maamaksu arvestamisega seotud probleemid

Kas maksumaksja saab kindel olla, et ta maksab maamaksu õiges summas?

Mida me auditeerisime?

Maamaksuseaduse ja selle rakendusaktide kohaselt arvutab maamaksu Maksu- ja Tolliamet kohalike omavalitsuste esitatud andmete alusel. Riigikontroll analüüsis 13 omavalitsuse tegevust maamaksu arvutamiseks vajalike andmete esitamisel Maksu- ja Tolliametile ning uuris, kas riik on korraldanud maamaksusüsteemi selliselt, et oleks tagatud maamaksu õiguspärane arvestamine ja kogumine.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Probleemid maamaksu arvestamisel võivad maksukogumisel tuua kaasa vigu ja põhjustada maksumaksjate ebavõrdset kohtlemist.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll tuvastas kõikidest auditeeritud omavalitsustest selliseid arvutusvigu, mille kohaselt pidi maaomanik tasuma maamaksu õigest summast rohkem või vähem. Arvutusvigade või seaduse tõlgendamisvõimaluste tõttu väärtalt arvestatud maamaks pole küll põhjustanud riigile märkimisväärset kahju, kuid osa maksumaksjaid on selle tulemusel saanud põhjendamatuid soodustusi või pidanud maksuma vajalikust suuremat maamaksu.

Maksu- ja Tolliamet ei täida Rahandusministeeriumi heakskiidul oma seadusest tulenevat maksuhalduri ülesannet kontrollida omavalitsuste esitatud maamaksuandmeid. Vastutus maamaksu arvestamiseks vajalike arvutuste õigsuse eest on veeretatud omavalitsuste kaela, kelle eelarvesse kogu maamaksust saadav tulu kantakse. Ühtseid andmebaase ja rakendusi maamaksuandmete arvutamiseks omavalitsustele antud ei ole ning kulutusi, mida omavalitsused peavad seetõttu ise tegema, riik ei hüvita.

Iga seaduse tasandil kehtestatud maamaksuvabastuse või -soodustuse väljaarvutamine on suurendanud kohalike omavalitsuste töö- ja ajakulu, mis on maamaksust teinud eri osapoolte arvates proportsionaalselt Eesti ühe kõige suuremate kuludega hallatava maksu. Riigikontrolli arvates tuleb riigil kaaluda maamaksu administreerimise lihtsustamist (näiteks kaotades ära keerukalt arvestatavad soodustused) ja maksu ümberkorraldamist selliselt, et maamaksu arvestamiseks vajalikud andmed genereeritaks Maksu- ja Tolliametile automaatselt riigi poolt ja riiklikest registritest. Kohalikelt omavalitsustelt tuleks Maksu- ja Tolliametil perspektiivis küsida vaid andmeid nende kehtestatud maksumäära ja kohalike maksusoodustuste kohta.

OECD on Eestil soovitanud korduvalt pöörata tähelepanu vara maksustamise olulisusele, kuna tegu on kõige vähem moonutusi põhjustava maksuliigiga, st suuremat maksu maksab see, kellel on

rohkem vara. Soovituse järgimise üheks võimaluseks oleks riigi tasandil pidada kinni maamaksu algsetest eesmärkidest, koguda seda kindla maatüki eest ja mitte rakendada järjest muutuvat soodustuste hulka. Sellisel viisil kogutav maks oleks ka kohalike omavalitsuste jaoks, kelle eelarvesse see laekub, kõige prognoositavam. Riigikontrolli hinnangul peavad arutelud vara maksustamise teemal jätkuma nagu diskussioon kohaliku omavalitsuse rahastamissüsteemi üle tervikuna.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- **Maksumaksjal ei ole kindlust, et ta maksab maamaksu õiges summas.** Valesti arvatud maksu avastamine sõltub suuresti maksumaksjast endast, kuna Maksu- ja Tolliamet omavalitsuse esitatavaid maamaksuandmeid ei kontrolli.
- **Riik ei ole maamaksu kogumiseks loonud sellist süsteemi, mis võimaldaks omavalitsustel maamaksuandmed esitada ühetaoliselt ja kontrollitavalt.** Rahandusministeeriumi välja töötatud rakendusaktid on tihti puudulikud ega sätesta piisavalt detailset, millisel kujul peaks omavalitsus maamaksuandmeid esitama. Samas ei ole Maksu- ja Tolliamet taganud ka ise sellist andmete esitamise süsteemi, mille kohaselt oleks neil valdade ja linnade esitatud andmete aluseks olevaid maamaksuarvutusi üldse võimalik kontrollida.
- **Looduskaitsealust maad omav maksumaksja ei saa kindel olla oma maale ettenähtud maamaksusoodustuse õiglasel väljaarvutamises, kuna puuduvad andmebaasid jm rakendused, mille alusel oleks võimalik seda ühetaoliselt teha ja arvutuse õigsust kontrollida.** Maamaksuseadus näeb ette, et suur osa looduskaitsealuste piirangutega maadest tuleb täielikult või osaliselt maamaksust vabastada. Maksusoodustuse või -vabastuse rakendatavuse peab praktikas tuvastama kohalik omavalitsus. Keskkonnaministeerium oma haldusala asutustega on loonud küll kaardirakendused, mis peaksid aitama piirangute olemasolu ja nende ulatust tuvastada, kuid sealsed andmed pole alati täpsed ning hoolimata nende kaardirakenduste kasutamisest või mittekasutamisest on enamik omavalitsusi teinud looduskaitsealuste soodustuste arvutamisel hulgaliselt vigu.
- **2013. aastast rakenduv kodualuse maa maksuvabastus töötati välja kiirkorras, kuna seda nõudis valitsusliidu lepe. Ühtegi analüüsi selle kohta, kas seadus on plaanitaval kujul üldse rakendatav ja milliste kuludega on seda võimalik rakendada, ei tehtud.** Riiklike registrite baasilt ei ole seadus soovitud kujul rakendatav, kuna registrid ei ole omavahel sellisel tasemel ühitatud, et iga maatüki osas maksuvabastuse kohaldumine või mittekohaldumine automaatselt registrites kajastuks. Seetõttu peab iga kohalik omavalitsus leidma vahendid ja võimalused, kuidas nn kodudega kinnistud igal aastal tuvastada ning nende osas maksuvabastuse suurus välja arvutada. Riigikontroll on seisukohal, et maamaksu administreerimise kogukulu riigis ei ole proportsiooniliselt maksust saadava tuluga ning miljon eurot, mis Vabariigi Valitsus on hinnanud kodualuse maa maksuvabastuse administratiivkulude maksumuseks, muudab olukorra veelgi ebaproportsionaalsemaks. Kui seadusemuudatuse ettevalmistamise käigus oleks analüüsitud ka

alternatiivseid lahendusi, oleks seaduse eesmärgini (vabastada koduomanikud maamaksust ja vähendada kodukulusid) võinud jõuda täiendavate administratiivkuludeta või oluliselt väiksemate kuludega.

Riigikontroll andis auditi tulemusel soovitusi rahandusministrile, Maksu- ja Tolliameti peadirektorile, keskkonnaministrile ning Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule. Ministrid ning Maksu- ja Tolliamet keskendusid oma vastustes riigi poolt loodavale infosüsteemile MAKIS, mis rakendub alates 2015. aastast ja lahendab ära osa aruandes käsitletud probleemidest. Samas jäävad kuni 2015. aastani maamaksu arvestamiseks tehtavad olulised tegevused (sh alates 2013 lisanduv koduomaniku maksusoodustuse väljaarvutamine) endiselt omavalitsuste kanda ja riigile maksu kohta vajalikud andmed puudulikuks.

Auditiaruande eelnõu saadeti seisukohtade ja kommentaaride esitamiseks ka auditeeritud omavalitsustele. Vastused saadi kaheksalt omavalitsuselt, nende seisukohad ja kommentaarid on lisatud aruandele lk 32–33. Rae, Varbla, Käru ja Orissaare vald ei soovinud auditiaruande eelnõu kohta seisukohta esitada.

Sisukord

Maamaksu arvestamise alused	5
Maamaksu arvestamise korraldamine	10
Riik on veeretanud vastutuse maamaksu õigsuse eest omavalitsuse ja maksumaksja kaela	10
Omavalitsustel on raske tuvastada maamaksu mõjutavaid looduskaitselisi piiranguid	14
Koduomanike maamaksust vabastamine toob valdadele ja linnadele taas oluliselt tööd juurde	17
Reformimata maade maamaksu arvestamiseks pole riik andnud omavalitsustele mingeid suuniseid	21
Kohalike omavalitsuste tegevus maamaksu õigsuse tagamisel	23
Valdade ja linnade maksumääruste vilets kvaliteet tekitab probleeme	23
Kõik auditeeritud on maamaksu arvestamisel teinud vigu	27
Avalikus kasutuses oleva maa määramine tekitab omavalitsustes segadust	28
Riigikontrolli hinnang sellele, kas omavalitsused on esitanud maamaksu arvutamiseks õiged andmed	30
Riigikontrolli hinnang sellele, kas riik on taganud maamaksu kui riikliku maksu arvestamise õigsuse, loonud omavalitsustele selle administreerimiseks vajalikud rakendused ja/või hüvitanud asjakohased kulud	31
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	32
Auditi iseloomustus	36
Vastavusauditi mõisted	36
Auditi eesmärk	36
Hinnangu andmise kriteeriumid	37
Riigikontrolli varasemaid auditeid maamaksu valdkonnas	39
Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud	40

Maa hindamisel jagatakse maa hinnatsoonidesse. **Maa hinnatsoonina** käsitletakse piirkonda, kus on sarnane hinnatase ja väärtuse moodustumise mehhanism. Vt ka p-d 67–69.

Allikas: maa hindamise seadus

Maa sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed. Maa sihtotstarve on näiteks elamumaa, maatulundusmaa, ärimaa, tootmismaa, sotsiaalmaa, veekogude maa, transpordimaa.

Kõlvik on ühetaolise majandusliku sihtotstarbe ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa, mida ei piiritleta piirimärkidega. Kõlvikute kaupa hindamist rakendatakse maatulundusmaa puhul, mille koosseisus eristatakse näiteks haritava maa, metsamaa ja loodusliku rohuma a kõlvikut.

Allikas: maakatastriseadus

5. Maamaksu arvestamise aluseks on maa maksustamishind. Maa maksustamise hind saadakse maa korralise hindamise tulemusel, mille eesmärgiks on leida maa väärtus **tsoonide** ja **sihtotstarvete** või **kõlvikute** kaupa. Peamine meetod maa hindamisel on võrrelda piirkonnas toimunud tehinguid, põhiliselt nende hulka ja hindasid.

6. Auditeeritud omavalitsustest paistsid maatehingute poolest aastatel 2009–2011 silma metsarikkad (Tudulinna) ja mereäärsed (Varbla, Vihula) vallad, kus tehti enim tehinguid vallaelaniku kohta. Tehingute koguarv oli suurim aga Tallinnaga piirnevas Rae ja Harku vallas. Kuna eri omavalitsustes ei müüda täpselt samade tunnustega (suurus, sihtotstarve, kõlvikuline koosseis, hoonestatus) maatükke, ei ole tehinguhindu võimalik objektiivselt võrrelda. Küll võib tehinguväärtusi analüüsides teha subjektiivse võrdluse, mis näitab, et näiteks eluhoonetega hoonestatud kinnisasjade keskmine tehinguväärtus varieerus auditeeritud omavalitsustes rohkem kui kümme korda: 8300 eurost Maidla vallas kuni pea 100 000 euroni Rae vallas (vt tabel 1). Sellest tulenevalt võib ka maa väärtus omavalitsustes kordades erineda.

Tabel 1. Maa ostu-müügitehingud auditeeritud omavalitsustes aastatel 2009–2011

KOV	Elanike arv 1.1.2012	Maa ostu-müügitehingute koguarv 2009–2011	Maa ostu-müügitehinguid 2009–2011 kokku tuhande elaniku kohta	Keskmine eluhoonetega hoonestatud kinnisasja tehinguväärtus (eurodes)
Maardu linn	16 569	277	17	58 115
Rae vald	13 383	1006	75	99 065
Harku vald	12 819	912	71	80 739
Kuusalu vald	6773	441	65	58 895
Otepää vald	4150	262	63	55 677
Kärdla linn	3662	55	15	37 447
Orissaare vald	1969	195	99	30 185
Vihula vald	1962	200	102	67 570
Raikküla vald	1652	121	73	15 152
Varbla vald	943	177	188	15 661
Maidla vald	842	75	89	8373
Käru vald	668	52	78	9829
Tudulinna vald	500	130	260	12 392

Allikas: Riigikontrolli analüüs Maa-ameti kinnisvaratehingute statistika baasil

Kas teadsite, et

kui tabelis 1 näidatud keskmise eluhoonetega hoonestatud kinnisasja tehinguväärtus näiteks Harku vallas oli aastatel 2009–2011 ca 80 000 eurot, siis aastal 2001 (kui toimus viimane korraline hindamine) oli see ca 28 000 eurot. Eeldatavasti on maa maksustamise hind seal seega pea kolm korda madalam, kui ta oleks siis, kui viimastel aastatel oleks korraldatud uus maa hindamine.



Auditi valimis olnud Otepää vallas asub Otepää golfiväljak (ülemisel pildil) ja Rae vallas Suuresta golfiväljak (alumisel pildil). Kuigi mõlemat maatükki kasutatakse samal otstarbel, on Otepää vald määranud Otepää golfiväljaku aluse maa (pindala 11,42 ha) sihtotstarbeks üldkasutatava maa, mille tulemusel on selle maamaks 4 eurot. Rae vald on Suuresta golfiväljaku aluse maa (pindala 73,25 ha) sihtotstarbeks määranud aga ärimaa ja sellelt tasutakse maamaksu 23 408 eurot.

Fotode autor: Riigikontroll

7. Maa korraline hindamine ei toimu regulaarselt, vaid selle korraldamise peab otsustama Vabariigi Valitsus keskkonnaministri ettepanekul, kui maa turuväärtuses on toimunud olulisi muudatusi. Eestis hinnati maad korraliselt viimati 2001. aastal, mistõttu on praeguse maamaksu arvutamise aluseks maa väärtused 2001. aastast. Maa-ameti arvates oleks sama kümnendi keskel alanud kinnisvarabuumi kõrghetkel maa hindamine põhjustanud maa põhjendamatult kõrge hinna, mistõttu lasti turul rahuneda. Seejärel aga tehinguhinnad langesid ning maa väärtus oleks hindamise tulemusel jäänud Maa-ameti arvates liialt madalaks. Käesoleva aruande kirjutamise ajal puudus Keskkonnaministeeriumi haldusalas seisukoht, kas ja millal võtta ette järgmine hindamine. Pärast audititoimingute lõppu kinnitatud Keskkonnaministeeriumi arengukava (aastateks 2013–2016) üks eesmärk on töötada välja uus maa korralise hindamise süsteem.

8. Kohalik omavalitsus kehtestab oma territooriumil maksumäära, kuid ta saab seda teha üksnes seadusega lubatud vahemikus, milleks on 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Kui kohaliku omavalitsuse territooriumil asub maatulundusmaa sihtotstarbega maid, tuleb tal kehtestada ka teine maksumäär: põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva maa ja loodusliku rohumaa puhul on lubatud maamaksu määr vahemikus 0,1 kuni 2 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Maksumäära võib kehtestada diferentseeritult maa hinnatsoonide või katastriüksuste sihtotstarbe liikide kaupa.

9. Konkreetse maatüki maamaksu arvutamiseks korrutatakse maatüki jaoks kehtiv maksustamishind kohaliku omavalitsuse kehtestatud maksumääraga (vt ka tabel 2). Nii saab näiteks 1000 m² suurust elamumaad omava maaomaniku maamaks olla praeguste maksustamishindade juures Tallinnas maksimaalselt (st maksimaalsete lubatud maksumäärade kehtestamise korral kõige kallima maa väärtusega tsoonis) 7350 eurot aastas¹, Maardu linnas näiteks 144 eurot aastas, Varbla vallas aga kõigest 9,5 eurot aastas. Sama suure ärimaa sihtotstarbega maa puhul aga Tallinnas 14 700 eurot aastas, Maardu linnas 559 eurot aastas, Varbla vallas aga ikka 9,5 eurot aastas.

¹ Korrutades elamumaa väärtuse (293,99 €/m²) pindalaga (1000 m²), saadakse maksustamishind, mis korrutatakse kehtiva maksumääraga (2,5%). Maamaksuarvutus Tallinna näitel seega: 293,99*1000*0,025=7349,8, vt tabel 2.

Tabel 2. Maksumäärad ja maksustamishinna aluseks olevad maa väärtused auditeeritud kohalikes omavalitsustes võrdluses Tallinna linnaga

KOV	2012. a üldine maksumäär ²	Maksimaalne elamumaa väärtus (€/m ²)	Maksimaalne ärimaa väärtus (€/m ²)	Maksimaalne metsamaa väärtus (€/ha)	Haritava maa väärtus; kolme kallima viljakustsooni keskmine (€/ha)
Maardu linn	2,5%	5,75	22,37	–	–
Rae vald	2,5%	5,11	5,11	217	526
Harku vald	2–2,5%	9,59	9,59	288	403
Kuusalu vald	1,2–2,5%	3,2	3,2	326	520
Otepää vald	2,3%	1,28	5,43	294	123
Kärdla linn	2,5%	1,15	2,88	–	–
Orissaare vald	1,1–2,4%	0,77	0,77	205	183
Vihula vald	2,5%	3,83	3,83	224	130
Raikküla vald	2,3%	0,64	0,64	230	256
Varbla vald	1,9–2,4%	0,38	0,38	230	179
Maidla vald	2,5%	0,51	0,51	211	271
Käru vald	2,3%	0,38	0,38	249	207
Tudulinna vald	2,5%	0,51	0,51	211	243
Tallinna linn	2,5%	293,99	587,99	–	–

Allikas: Riigikontrolli analüüs kohalike omavalitsuste maksumääruste ja keskkonnaministri määrusega kinnitatud 2001. aasta maa korralise hindamise tulemuste põhjal

10. Seadusega on sätestatud hulk maid, millelt maamaksu ei maksta. Neist olulisemad on järgmised:

- oluliste looduskaitsete piirangutega maa (kaitsealade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maa ning püsielupaikade sihtkaitsevööndi maa), kus on majandustegevus keelatud;
- kalmistute maa;
- kirikute ja koguduste pühakodade alune maa;
- avalikus kasutuses olev maa;
- maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse omandis olev maa.

11. Lisaks on seadusega ette nähtud mõned maksusoodustused (nt vähemolulisemate looduskaitsete piirangutega maa eest makstakse maamaksu 50% ulatuses) ning kohalikule omavalitsusele on antud võimalus kehtestada täiendavaid maksusoodustusi (nt pensionäridele ja represseeritutele).

² Maksumäära vahemik on antud juhul, kui omavalitsuses on mitu hinnatsooni ja erinevates hinnatsoonides on kehtestatud erinevad maksumäärad.



Kui linnades on tavapäraselt maamaksust saadava tulu osakaal kogutuludest suhteliselt väike, siis Maardu linnas on see märkimisväärne, kuna linna territooriumil asub Muuga sadam ja seda ümbritsev laiaulatuslik tööstusala.

Foto autor: Riigikontroll

12. Kui arvatatud maksusumma jääb alla 5 euro, siis maamaksuseaduse kohaselt maaomanikule maamaksu ei määrata ja maksuteadet ei väljastata.

13. Eesti kohalikud omavalitsused kokku teenisid aastatel 2007–2011 maamaksust keskmiselt 46,9 miljonit eurot aastas, mis moodustas 4% nende kogutuludest ja 7% maksutuludest. Maamaks on omavalitsuse tuluallikatest suuruselt teisel kohal üksikisiku tulumaksu (omavalitsuse eelarvesse laekuva osa) järel. Olulisim mõju on maamaksust saadaval tulul hajaasustusega omavalitsustes, kus asub palju metsamaad, tootmismaad, ärimaad või väärtuslikku põllumaad. Auditeeritud omavalitsustest moodustas maamaks kõige suurema osa maksutuludest aastatel 2007–2011 Tudulinna vallas (38%), kõige marginaalsem oli maamaksust saadava tulu osakaal seevastu Kärkla linnas (2%) (vt tabel 3). Kohalike omavalitsuste maksutuludest on maamaksu laekumine olnud omavalitsuste jaoks seni kõige prognoositavam, kuna maksustatava ressursi suurus on üldjuhul ette teada ning varamaksude tähtsustamise vajadusele on Eesti tähelepanu juhtinud ka rahvusvaheline Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD).

Tabel 3. Auditeeritud kohalike omavalitsuste maamaksutulu 2007–2011 (eurodes)

KOV	Keskmine kogutulu aastas 2007–2011	Keskmine maksutulu aastas 2007–2011	Keskmine maamaksutulu aastas 2007–2011	Maamaksutulu osakaal kogutulust	Maamaksutulu osakaal maksutulust
Rae vald	14 572 544	8 256 738	434 143	3%	5%
Maardu linn	13 430 349	9 339 426	1 555 096	12%	17%
Harku vald	12 567 231	10 131 506	1 386 587	11%	14%
Kuusalu vald	6 149 974	3 854 395	330 744	5%	9%
Otepää vald	4 078 397	1 670 561	90 537	2%	5%
Kärkla linn	3 679 908	1 867 259	40 742	1%	2%
Orissaare vald	2 000 613	912 268	63 100	3%	7%
Vihula vald	1 790 668	1 159 249	269 143	15%	23%
Maidla vald	1 408 908	420 366	115 863	8%	28%
Raikküla vald	1 356 563	763 409	85 862	6%	11%
Varbla vald	977 912	427 732	126 205	13%	30%
Käru vald	865 747	318 866	88 742	10%	28%
Tudulinna vald	597 632	243 499	91 949	15%	38%
Eesti kokku	1 325 559 426	701 548 290	46 918 251	4%	7%

Allikas: Riigikontrolli analüüs Rahandusministeeriumile esitatavate kuuaruannete põhjal

Maamaksu arvestamise korraldamine

Maksuseaduses sätestatakse maksu nimetus, maksu objekt, maksumäär, maksumaksja, maksu saaja või laekumise koht, maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, perioodilise maksu puhul ka maksustamisperiood, maksusumma arvutamise ja tasumise kord ning sellega kaasnevad lisakohustused ja võimalikud maksusoodustused.

Allikas: maksukorralduse seadus

Kohalikud maksud on reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Loetletud makse on igal kohalikul omavalitsusel võimalus ise kehtestada.

Allikas: kohalike maksude seadus

Riik on veeretanud vastutuse maamaksu õigsuse eest omavalitsuse ja maksumaksja kaela

14. Kuna maamaks on riigi kehtestatud maks, mille kogumise põhimõtted (mille eest ja kes maksu maksab, maksuvabastused ja -soodustused, maksu tasumise kord jne) on otsustatud **maksuseadusega** riiklikul tasandil, tuleb riigil tagada ka maksu kogumise ja arvestamise õigsus. Kuigi sarnaselt **kohalike maksudega** laekub maamaks täies ulatuses kohaliku omavalitsuse eelarvesse, on riikliku ja kohaliku maksu korraldamisel olulised erinevused (vt tabel 4).

Tabel 4. Riikliku ja kohaliku ülesande täitmise erinevus

Riiklik maks (mille kogumisel on pandud ülesandeid kohalikule omavalitsusele)	Kohalik maks
Maksu kehtestamise pädevus on riigil.	Maksu kehtestamise pädevus on kohalikul omavalitsusel.
Riik vastutab maksukogumise õigsuse eest.	Kohalik omavalitsus vastutab maksukogumise õigsuse eest.
Kohalik omavalitsus täidab maksu administreerimisega seonduvalt riiklikku ülesannet.	Maksu administreerimine on kohalik ülesanne.
Riik annab riikliku ülesande täitmiseks töövahendid või kompenseerib ülesande täimisega seonduva kulu.	Kohalik omavalitsus täidab kohaliku ülesannet oma eelarverahast.
Riikliku ülesande täitmise viis on kohalikule omavalitsusele seadusega ette antud (kuid kohalikule omavalitsusele võib olla jätetud ka iseotsustamise ruum).	Kohaliku ülesande täitmise viis on kohaliku omavalitsuse otsustada.
Maksuhalduriks on Maksu- ja Tolliamet.	Maksuhalduriks on kohalik omavalitsus või tema poolt volitatud isik (võib volitada ka Maksu- ja Tolliametit).

Allikas: Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne; L. Lehis „Maksuõigus“ (2004); maksukorralduse seadus

Maksuhaldur kontrollib maksukorralduse seaduse ja maksuseaduste täitmist, kasutades talle selleks seadusega antud pädevust.

Allikas: maksukorralduse seadus

15. Maamaksuseadusest ja maksukorralduse seadusest tulenevalt on Maksu- ja Tolliameti kui **maksuhalduri** maamaksuga seotud ülesandeks

- arvutada maamaks omavalitsusest saadud andmete põhjal;
- väljastada maksuteated maksumaksjatele;
- kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust ning jälgida maksude tasumist ja maksusoodustuste kohaldamist seadusega sätestatud suuruses ja korras;
- vormistada omavalitsuse ettepanekul maksuvabastused;
- tagastada enammakstud või hüvitatavad summad;
- nõuda sisse maksuvõlad;
- kohaldada maksuseaduste rikkujate suhtes seadusega lubatud sunnivahendeid ja karistust.

16. Omavalitsuse kohustuseks maamaksuseaduse ja selle rakendusaktide järgi on esitada maamaksu arvutamiseks vajalikud andmed Maksu- ja Tolliametile. See hõlmab järgmist:

- esitada andmed enda kehtestatud maksumäärade ja nende muudatuste kohta;
- esitada andmed maksustavate maakasutuste kohta;
- täpsustada maksustatava maakasutuse ja maksumaksja andmeid, kui on ilmnenud ebatäpsusi.

17. Kuna kohalikud omavalitsused täidavad Maksu- ja Tolliametile andmeid edastades riiklikku ülesannet, peaks riik neile selleks andma abivahendid (toimivad registrid jms), mis võimaldavad vältida Maksu- ja Tolliametile andmete esitamisel liigse administratiivkulu teket, või kompenseerima ülesande täitmise kaasneva kulu.

Maamaksu andmete struktuuri kohaselt tuli omavalitsusel 2012. aastal Maksu- ja Tolliametile esitada iga maakasutuse kohta näiteks järgmised andmed:

- maakasutuse nimetus;
- maakasutuse kood;
- maksumaksja nimi;
- maksumaksja aadress;
- ühtse maksumäära maksustamishind;
- ühtsele maksumäärale vastav pindala;
- haritava maa maksustamishind;
- haritava maa maksumäärale vastav pindala;
- pensionäri (või represseeritu) maksuvabastuse summa;
- koduomaniku maksuvabastuse summa;
- 50% soodustuse ühtsele maksumäärale vastav maksustamishind;
- 50% soodustuse ühtsele maksumäärale vastav pindala;
- 100% soodustuse ühtsele maksumäärale vastav maksustamishind;
- 100% soodustuse ühtsele maksumäärale vastav pindala;
- omandiosa suurus.

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

18. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et praktikas on Maksu- ja Tolliamet valdadele ja linnadele ette andnud üksnes **struktuuri**, milliseid andmeid ja millises vormis esitada. Andmeid nõutakse seejuures kujul, mis eeldab, et maamaksu arvestamiseks nõutavad arvutused (nt riikliku maksuvabastuse või maksusoodustusega osa väljaarvutamine) tehakse juba enne andmete esitamist, s.t kõik maamaksu puudutavad sisulised arvutused tuleb ära teha omavalitsustel.

19. Maksu- ja Tolliamet ei kontrolli esitatud andmete õigsust ja väljastab maaomanikule maksuteate omavalitsuse esitatud andmete ja arvutuste alusel. Maksu- ja Tolliamet väljastab üksnes maksuteate ja kui maksumaksja avastab sealt vea, siis tuleb tal pöörduda omavalitsuse poole, kes vea tuvastamisel peab selle parandamise vajadusest teavitama Maksu- ja Tolliametit. Seega, kui maamaksu arvestamisel on tehtud viga, sõltub selle avastamine või mitteavastamine üldjuhul üksnes maksumaksjast, Maksu- ja Tolliametist kui riigi maksuhaldurist selles tuge ei ole.

20. Maamaksuseadusega ei ole sätestatud ega ka Maksu- ja Tolliamet andnud juhiseid selle kohta, kas andmed maksustavate maade kohta tuleb kohalikel omavalitsustel esitada katastriüksuste kaupa, kinnistute kaupa või muul viisil (praktikas kasutatakse kõiki neid variante). Riik ei nõua, et omavalitsus esitaks maksustatava maa katastriüksuse tunnuse, kinnistu numbri või mõne muu riiklike andmebaasidega seostatava info, mistõttu võib omavalitsus esitada andmeid üksnes iseendale teadaoleva liigituse järgi. Seega puudub Maksu- ja Tolliametil igasugune võimalus kontrollida soovi korral nt riiklike registrite põhjal, kas esitatud andmed ja nende aluseks olevad arvutused on õiged.

21. Maksu- ja Tolliamet ei nõua kohalike omavalitsustelt andmete esitamist nende maakasutuste kohta, millele maksuteadet ei pea väljastama, st maatükkide kohta, mis on maksuvabad või mille maamaks jääb alla 5 euro. Seejuures ei ole seadusega täpsustatud, kas maksuteate mitteväljastamiseks peab maamaks alla 5 euro olema katastriüksuse või kinnistu kohta või hoopis ühe omaniku kõigi maakasutuste peale kokku. Maksu- ja Tolliamet selles osas täiendavaid selgitusi kohalikele omavalitsustele jaganud ei ole ning nii sõltub maamaksu määramine sellest, millisel kujul üks või teine omavalitsus andmed on esitanud.

Näide 1. Eeldame, et maaomanikul on kahes vallas täpselt ühesuguste tunnustega kinnistud: kumbki neist koosneb kahest katastriüksusest, millest ühe arvestuslik maamaks on 6 eurot ja teisel 4 eurot. Vald A esitab Maksu- ja Tolliametile andmeid kinnistute kaupa (konkreetsel juhul peaks esitama seega ühe maakasutusena), vald B katastriüksuste kaupa (konkreetsel juhul peaks esitama kahe maakasutusena). Valla A puhul on seega maakasutuse arvestuslikuks maamaksuks 10 eurot, valla B puhul kahe maakasutuse arvestuslikuks maamaksuks vastavalt 6 ja 4 eurot. Kuna aga alla 5euroste maakasutuste kohta Maksu- ja Tolliamet maksuteateid ei väljasta, siis 4eurose maamaksuga katastriüksuse eest vallas B maaomanikul maamaksu maksta ei tule. Nii maksab maaomanik vallas A maamaksu 10 eurot ja vallas B täpselt samavääarse maatüki eest 6 eurot.

22. Riigikontrolli hinnangul ei täida Maksu- ja Tolliamet seadusest tulenevat ülesannet kontrollida maamaksu arvestamiseks vajalike andmete õigsust ega ole loonud ka ühetaolist andmete esitamise süsteemi, mille baasilt oleks kontrolli üldse võimalik teha. Maamaksu administreerimiseks loodud süsteem ei taga, et kõigi maatükkide andmed, millelt maksu tuleks maksta, üldse Maksu- ja Tolliametini jõuavad, sest kui omavalitsuse ametnik jätab mõne maakasutuse kohta andmed kas tahtmatult või tahtlikult esitamata, ei tule see Maksu- ja Tolliametis kuidagi ilmsiks. Riikliku maksu õigsuse tagamine on seega jäetud kohaliku omavalitsuse ja maksumaksja omavaheliseks asjaks.

23. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ning Maksu- ja Tolliameti peadirektorile: korraldada maamaksusüsteem selliselt, et

- a) maamaksuandmed esitatakse kõikide maatükkide kohta, sh nende kohta, millele maksu ei määrata;
- b) maareformi läbinud maade kohta esitatakse maamaksuandmed katastriüksuste kaupa;
- c) maamaksuarvestuses arvestatakse esmalt kõigi maade puhul maamaks ilma soodustusteta ja alles seejärel lahutatakse sealt ettenähtud soodustused;
- d) maamaksuandmete struktuuris eristatakse info riigi kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste kohta ja omavalitsuse enda kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste kohta.

Rahandusministri vastus: maamaksu administreerimiseks asutab Rahandusministeerium koostöös Maa-ametiga 2015. aasta 1. jaanuariks maamaksu infosüsteemi. Maamaksu infosüsteemi kogutakse maamaksu arvestamiseks vajalikud andmed teistest andmekogudest (rahvastikuregister, kinnistusraamat, maakataster, ehtisregister, äriregister, riigi kinnisvararegister, aadressiandmete süsteem) ja luuakse keskkond kohaliku omavalitsuse üksustele maamaksu alusandmete kontrollimiseks, sisestamiseks ja muutmiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeks jääb üksnes kehtivate maamaksu määrade ja enda kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste infosüsteemi kandmine ning andmete kontrollimine. Infosüsteemi kogutud andmete alusel arvutatakse alates 2015. aastast maamaksu subjekti maamaksukohustus.

Maamaksu infosüsteemis arvestatakse esmalt kõigi maade puhul maamaks ilma soodustuseta ja alles seejärel lahutatakse sealt ettenähtud soodustused. Maamaksu infosüsteemi rakendumisel tekib riigil täielik ülevaade kõikide maakasutuste kohta, sh nende kohta, millele maksu ei määrata.

Maamaksu infosüsteemi ei ole võimalik enne 2015. aasta 1. jaanuarit kasutusele võtta, kuna riiklikes andmekogudes olevate maamaksu arvestamiseks vajalike andmete kvaliteet vajab esmalt parandamist.

2013. aasta 1. jaanuaril jõustub määrus „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“, mille § 3 punkti 1 kohaselt esitab kohaliku omavalitsuse üksus Maksu- ja Tolliametile maakasutuste maksustamiseks maatüki katastritunnuse või maakatastrisse kandmata maatüki korral maakasutuse koodi. Seega tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel alates 2013. aasta 1. jaanuarist Maksu- ja Tolliametile esitada andmed maksustatavate maade kohta katastriüksuste kaupa.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksu- ja tolliamet nõustub Riigikontrolliga, et kohalike omavalitsuste esitatud andmete üle ei toimu süsteemset kontrolli. Nimetatud kontrolli toimimise eelduseks on aga riiklike andmekogude andmete omavaheline võrdlemine, mis on planeeritud lahendada läbi Rahandusministeeriumi ja Maa-ameti poolt 2015. aasta 1. jaanuariks loodava maamaksu infosüsteemi. Senikaua saab maksuhaldur maamaksu arvestamiseks vajalike andmete õigsust kontrollida jätkuvalt vaid üksikjuhtumite korras. Selleks on maksukohustuslasel võimalus esitada maksuteatele maksukorralduse seaduses ettenähtud korras vaie.

Ühetaolise andmete esitamise süsteemi kohta märgime, et 2013. aasta 1. jaanuaril jõustub määrus „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“, mille § 3 punkti 1 kohaselt esitab kohaliku omavalitsuse üksus Maksu- ja Tolliametile maakasutuste maksustamiseks maatüki katastritunnuse või maakatastrisse kandmata maatüki korral maakasutuse koodi. Seega tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel alates 2013. aasta 1. jaanuarist Maksu- ja Tolliametile esitada andmed maksustatavate maade kohta katastriüksuste kaupa.

Täiendavalt anname teada, et alates 2013. aastast ei väljastata maksukohustuslasele maamaksuteadet vaid juhul, kui tema ühes kohalikus omavalitsuses asuvatelt maakasutustelt arvutatud maksukohustus kokku on vähem kui 5 eurot. See peaks motiveerima kohalikke omavalitsusi esitama maksuhaldurile andmeid kõikide maakasutuste kohta.

24. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti

Maaomavalitsuste Liidule: teha omavalitsustele ringkiri, milles paluda, et kuni punktis 23 esitatud soovitude elluviimiseni esitaksid omavalitsused Maksu- ja Tolliametile maamaksuandmed kõikide maatükkide kohta (sh nende kohta, millele maksu ei määrata), kuna see võimaldab riigil saada senisest täpsemat infot omavalitsustele maamaksusoodustuste- ja vabastuste tõttu saamata jäävate tulude kohta.

Eesti Linnade Liidu vastus: nõustume soovitusel teha omavalitsustele ringkiri maamaksuandmete esitamiseks kõikide maatükkide (sh millele maksu ei määrata) kohta seni, kuni Maksu- ja Tolliamet korraldab maamaksusüsteemi vastavalt Riigikontrolli soovistele. Samas teeme ettepaneku Maksu- ja Tolliametile eelnevalt täpsustada ja teavitada kohalikke omavalitsusi, millisel kujul andmete edastamine tagab kiire ja tõrgeteta menetluse. Samuti teeme ettepaneku Rahandusministeeriumile korraldada omavalitsuste ümarlaud, mille raames selgitatakse välja ka andmete töötlemise ja esitamise kaasnevad kulutused.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Maksu- ja Tolliametile esitatavate andmete loetelu ja kord on sätestatud maamaksu seaduse alusel antud rahandusministri määrmuses. 01.01.2013 jõustub rahandusministri 21.05.2012 määrmus nr 22 „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord”. /---/

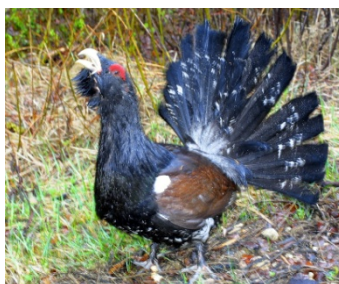
/---/ Samas oleme valmis koostööks Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliametiga, kellele on suunatud p-s 23 toodud soovitusel maksusüsteemi korraldamise osas.

Kas teadsite, et

Eestis on 2012. aasta 1. jaanuari seisuga 3705 pindalalist kaitstavat loodusobjekti, nendest 5 rahvusparki, 131 looduskaitseala, 150 maastikukaitseala ning hulk maastikukaitseala eritüüpe – 540 parki ja puistut, 116 vana ehk ENSV-aegse, uuendamata kaitsekorraga ala, 344

hoiuala, 1201 püsielupaika, 20 kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavat loodusobjekti ja 1198 üksikobjekti.

Allikas: Looduskaitse arengukava aastani 2020



Kui maaüksusel asub metsise püsielupaik, on see üldjuhul keskkonnaministri määrusega kaitse alla võetud. Püsielupaiga maa-ala jaguneb sihtkaitsevööndiks ja piiranguvööndiks. Sihtkaitsevööndis on majandustegevus keelatud ning sellele maale maamaksu ei määrata. Piiranguvööndis on majandustegevus piiratud ning sellele maale määratakse maamaksu 50% maamaksumäärast.

Foto: Scanpix Baltics

Omavalitsustel on raske tuvastada maamaksu mõjutavaid looduskaitselisi piiranguid

25. Looduskaitseliste piirangutega maa on maamaksuseaduse järgi maamaksust vabastatud või arvestatakse selle maa eest maamaksu 50% maamaksumäärast. Maamaksu ei maksta maadelt, mis asuvad kaitsealade loodusreservaadis või sihtkaitsevööndis ja püsielupaikade sihtkaitsevööndis.

26. Looduskaitseliste piirangu ulatus maaüksusel tuleb kohalikul omavalitsusel Maksu- ja Tolliametile andmeid esitades ära näidata ja rakendatav vabastus või -soodustus enne andmete esitamist välja arvutada. Looduskaitseliste piiranguga ala piir ei pruugi kattuda (ja üldjuhul ei kattu) katastriüksuse või kinnistu piiriga, lisaks võivad mitu erinevat kaitseala omavahel lõikuda.

27. Kuni 2009. aastani teavitasid Vabariigi Valitsus ja keskkonnaminister maade looduskaitse alla võtmisest asjaomaseid kohalikke omavalitsusi, saates neile vastava üksikakti koopia. Alates 2009. aastast on omavalitsustel tulnud ise jälgida, kas nende territooriumile on moodustatud uusi kaitsealasid või muudetud olemasolevate kaitsealade piire. Mitmed auditeeritud omavalitsused ei ole seda teinud ega arvestanud pärast 2009. aastat kaitse alla võetud maatükkide maamaksu arvestamisel looduskaitsealuste piirangutega üldse.

28. Auditi ajal kasutas enamik auditeeritud omavalitsusi oma territooriumil looduskaitseliste piirangute väljaselgitamiseks keskkonnaregistrit ja Maa-ameti kitsenduste kaarti, tehes ise käsitsi vajalikke lisamõõtmisi. Mitmed auditeeritud aga ei olnud üldse kursis võimalusega kuskilt piirangute kohta infot saada.

29. Keskkonnaministeerium leidis, et omavalitsused saavad kõigi vajalike looduskaitsealuste piirangute väljaselgitamiseks kasutada Maa-ameti looduskaitseliste kitsenduste kaardirakendust. Kui omavalitsuste olemasolevad rakendused või oskused ei võimalda pakutavat kasutada,

siis on Maa-ameti hinnangul tegemist omavalitsuste infotehnoloogia-alase suutmatusega. Maa-amet selgitas, et on pakkunud omavalitsustele, kes on osanud seda küsida, ka spetsiaalset väljavõtet nende territooriumil asuvate looduskaitseliste piirangutega maade kohta.

30. Üldist analüüsi, kas maamaksu arvestamisel looduskaitselisi piiranguid kohaldatakse või mitte, Keskkonnaministeerium ei ole teinud, kuid eeldab, et selles valdkonnas pole kaugeltki kõik korras. Kui keskkonnaministri haldusalas asuvad Riigimetsa Majandamise Keskus ja Maa-amet kontrollisid, kas nende hallata olevate riigi maatükkide puhul on arvestatud piirangutega, tuvastasid nad suurel hulgal ebatäpsusi. Selle põhjal järeldeb Keskkonnaministeerium, et mitmed omavalitsused ei ole juba aastaid Maksu- ja Tolliametile edastanud täielikke andmeid ning paljud maksuvabastused võivad olla jäetud kohaldamata.

31. Riigikontroll tellis auditi tarvis Maa-ametilt keskkonnaregistri baasil koostatud spetsiaalse väljavõtte maadest, mis auditeeritud omavalitsustes on looduskaitseliste piirangutega, ja võrdles seda andmetega, mis omavalitsused on esitanud Maksu- ja Tolliametile. Andmetes selgus hulgaliselt lahknevusi. Näiteks ei olnud omavalitsused maamaksu arvestamisel Maa-ameti väljavõttes sisalduvast looduskaitselistest piirangust tulenevat soodustust üldse arvestanud või olid soodustuse arvestamisel võtnud aluseks Maa-ameti andmebaasis kajastuvast erineva pindala.

32. Maa-amet selgitas, et nende andmed põhinevad keskkonnaregistril, milles võib omakorda esineda vigu, näiteks kaitsealade piiride osas. Otepää vald pöördus pärast Riigikontrolli auditit Maa-ameti poole, et välja selgitada, miks vallale teadaolevad Otepää Looduspargi kohta käivad kitsendused ei ole täpselt samad, millest Maa-amet Riigikontrollile teada andis. Maa-amet omakorda pöördus Keskkonnateabe Keskusesse, et see kontrolliks üle keskkonnaregistris olevad andmed looduspargi välispiiri kohta ja vajaduse korral täpsustaks neid. Keskkonnateabe Keskus möönis probleeme looduspargi piiridega ja pöördus omakorda Keskkonnaministeeriumi poole küsimusega, kuidas seda ja analoogseid juhtumeid õiguspäraselt lahendada. Keskkonnaministeeriumist anti Otepää vallale vastus, et piire saab muuta pärast Otepää Looduspargi kaitse-eeskirja muudatuste jõustumist. Ükski Keskkonnaministeeriumi allasutus ei pööranud küsimuse menetlemisel tähelepanu, et kuidas peaks Otepää vald kuni muudatuste jõustumiseni toimima maamaksu arvutamisel. Vastuseks Riigikontrolli täiendavale järelepärimisele teatas Maa-amet, et nende hinnangul on Otepää vald 2012. aasta maamaksu arvestamisel käitunud valesti, jättes arvestamata looduskaitsealuse maa soodustuse, kui keskkonnaregister näitab paiknemist kaitsealal.



Suurt osa Vihula ja Kuusalu vallast katab Lahemaa Rahvuspark. Maa-ameti andmetel on rahvusparkis ligi 7000 katastriüksust, mis on maamaksust vabastatud või mille maamaks on 50% maamaksu määrast. Vihula ja Kuusalu vallal lasub piirangutega kinnistutelt maamaksu väljaarvutamiseks märkimisväärne töökoormus, samas väheneb piirangute tõttu ka neile laekuv maamaksutulu kõige enam. Kuna maamaksust vabastatud katastriüksuste kohta Maksu- ja Tolliametile andmete esitamist ei nõuta, pole riigil ka täpseid andmeid, kui palju saaks need vallad maamaksutulu siis, kui looduskaitselisi piiranguid ei oleks.

Foto: Riigikontroll

Kas teadsite, et

Maidla Vallavolikogu võttis 21.10.2010. a määrusega nr 10 kaitse alla väärtuslikud maastikud oma valla territooriumil. Kuigi auditi ajal ei olnud info kohaliku kaitseala kohta keskkonnaregistrisse kantud, oli sellele alale jäävatel maaüksustel maksusoodustust rakendatud.

33. Kuusalu Vallavalitsus pöördus 2008. aasta lõpul järelepärimisega Keskkonnaministeeriumi poole, kus palus väljavõtet selle kohta, millistel kinnistutel kehtivad Kuusalu vallas looduskaitsealised piirangud ja kui suures ulatuses. Samuti soovis vallavalitsus koopiaid dokumentidest, mille alusel piirangud on kehtestatud. Lisaks sooviti selgitust maaüksustel kehtiva maamaksusoodustuse suuruse kohta. Vastus saabus pärast Riigimetsa Majandamise Keskuse ning Maksu- ja Tolliameti sekkumist umbes neli kuud hiljem ning selles soovitas Keskkonnaministeerium pöörduda andmete saamiseks Maa-ameti ja Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse poole. Maa-ametist lõpuks andmed ka saadi, kuigi neis ilmnis mitmeid vigu kaitsealade piiride osas. Praeguseks on vead parandatud.

34. Seega ei saa Riigikontroll eelpooltoodu põhjal nõustuda Keskkonnaministeeriumi seisukohaga, nagu oleks kõik maamaksu arvutamiseks vajaminevad looduskaitsealade piirangute õiged andmed omavalitsustele Keskkonnaministeeriumi haldusala asutuste registritest ja kaardirakendustest kättesaadavad.

35. Riigikontroll järelendas auditi põhjal, et mida rohkem kahaneb looduskaitsealade piirangute tõttu omavalitsusele laekuv maamaksutulu, seda rohkem kaasneb omavalitsusele lisatööd nende piirangute väljaselgitamiseks ja vastavate soodustuste arvutamiseks. Ka Keskkonnaministeerium leidis, et omavalitsuste koormus soodustuste arvestamisel erineb suuresti ning nende kohtlemine on seetõttu ebavõrdne. Oluliselt suurem halduskoormus lasub Keskkonnaministeeriumi hinnangul omavalitsustes, kus tervenisti 60–80% territooriumist moodustavad kaitsealad.

36. Rahandusministeerium leiab, et kuna soodustuste või maksuvabastuste andmine on olnud poliitiline otsus, on ka omavalitsustele nende väljaarvutamiseks abivahendite andmine või mitteandmine poliitiline otsus. Ministeerium väljendas seisukohta, et soodustuste või maksuvabastuste andmine on olnud vastuolus Rahandusministeeriumi kujundatud maksufilosoofia ja maksupoliitiliste eesmärkidega, mis on fikseeritud ka Rahandusministeeriumi strateegilises arengukavas. Ministeerium leidis, et looduskaitsealade maksusoodustus ei pruugi alati olla ka põhjendatud, sest maaomanikud saavad looduskaitsealade majandamiseks kasutada erinevaid toetusi.

37. Selle üle, kui palju omavalitsustel looduskaitsealade piirangute tõttu üldse maamaksu saamata jääb, riigis arvestus puudub. Kuna maatükkide kohta, millelt piirangutega kaasnevate soodustuste tõttu üldse maamaksu ei maksta, pole Maksu- ja Tolliamet omavalitsuselt andmeid nõudnud, ei saa korrektset arvestust ka tekkida. Rahandusministeerium avaldab oma kodulehel küll infot, kui palju tulu jääb looduskaitsealade piirangute tõttu omavalitsustel saamata, kuid kajastab seal üksnes neid maaüksusi, millel on looduskaitsealade piirangute tõttu 50% maksusoodustus ja mille kohta on omavalitsused esitanud Maksu- ja Tolliametile andmed. Samas kajastuvad selles arvestuses lisaks riigi moodustatud kaitsealadele ka kohaliku omavalitsuse enda loodud kaitsealad, mille maadele kehtib samuti maamaksusoodustus. Riigikontrolli arvates on selline info eksitav.

38. Riigikontroll on seisukohal, et arvestus looduskaitsealade piirangute tõttu saamata jäänud tulude üle peaks hõlmama kõiki maid, mille

soodustust pole omavalitsus ise otsustada saanud. Asjaolu, kas maksuvabastus on osaline või täielik, pole määrav.

39. Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium looduskaitseliste piirangutega maade maksuvabastuse arvutamiseks rakenduse küll loonud, kuid arvestades auditis leitud vigu ning auditeeritavate põhjendusi, ei ole need olnud maamaksu arvestamisel piisavad. Samuti on olnud puudulik looduskaitsealuste maade maamaksu arvestamisega seonduv riigipoolne selgitus- ja teavitustöö. Riikliku ülesande täitmiseks oleks omavalitsustele tulnud riigi poolt anda ka kõiki looduskaitseliste piiranguid hõlmav tõene andmebaas, mis võimaldaks maksusoodustused võimalikult vähese ressursikuluga ja õiglaselt välja arvutada.

40. Alternatiivseks lahenduseks on maamaksu arvutamisel mitte arvestada looduskaitseliste piirangutega, vaid kompenseerida piirangute talumine maaomanikele hiljem. Halduskoormus langeks sel juhul omavalitsustelt riigile ja poleks vaja arutleda selle üle, kas peaks looduskaitseliste soodustuste tõttu väheneva maamaksutulu omavalitsustele kompenseerima või mitte.

41. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** koostöös Keskkonnaministeeriumiga analüüsida, kas looduskaitseliste piirangute talumiseks makstavad eri toetused ületavad maamaksuvabastuse suuruse. Kui ületavad, siis kaaluda looduskaitseliste maamaksuvabastuste või -soodustuste kaotamist, et maaomanikule ei kompenseeritaks piirangute talumist topelt.

Rahandusministri vastus: nõustume ettepanekuga analüüsida looduskaitseliste maamaksuvabastuste või -soodustuste põhjendatust.

42. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** esitada alates 2013. aastast (kuni vajaduse lõppemiseni) maamaksu arvestamise tarbeks kõikidele kohalikele omavalitsustele täpsed andmed nende territooriumil asuvate looduskaitseliste piirangute kohta, tehes seda igale omavalitsusele talle jõukohases formaadis.

Keskkonnaministri vastus: loomisel on maamaksu infosüsteem (MAKIS), mille kaudu saavad kohalikud omavalitsused tulevikus kätte maamaksu arvutamiseks vajalikke riiklike andmebaaside andmeid. Alates 15. novembrist 2012 saavad kohalikud omavalitsused, kes on registreerinud esindaja MAKISse kasutajaks, MAKISest alla laadida looduskaitseliste piirangute andmed csv-formaadis katastriüksuste lõikes. Andmete allikas on keskkonnaregister. Praeguseks on oma esindaja MAKISse kasutajaks registreerinud 220 kohalikku omavalitsust.

Koduomanike maamaksust vabastamine toob valdadele ja linnadele taas oluliselt tööd juurde

43. 2011. aasta suvel võeti Riigikogus vastu maamaksuseaduse muudatus, mille eesmärgiks on vabastada koduomanikud maamaksust. Seadusemuudatuse aluseks on erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm aastateks 2011–2015. Seaduse kohaselt on maa omanik alates 2013. aastast vabastatud maamaksu maksmisest tema omandis oleva elamumaa või maatulundusmaa õuema kõlviku eest, kui sellel maal asuvas hoones on

rahvastikuregistri järgi tema elukoht. Vabastuse ulatus on tiheasustusega alal kuni 0,15 hektarit ja mujal kuni 2 hektarit.

44. Maamaksuvabastuse saamiseks koduomanikud avaldust esitama ei pea, vabastust tuleb kohaldada automaatselt, tuginedes riiklike andmekogude andmetele. Seega tuleb vabastuse kohaldamiseks omavalitsusel enne Maksu- ja Tolliametile andmete esitamist võrrelda maakasutuste andmeid rahvastikuregistriga ning kui maaomaniku elukoht asub maksustataval maal, siis selgitada ehitisregistri baasil välja, kas sellel maal asub ka hoone tunnustele vastav ehitis. Kui eelneva põhjal saab maksuvabastust kohaldada, tuleb välja selgitada, kas maaüksus paikneb tihe- või hajaasustuses ning vastavalt sellele maksuvaba osa välja arvutada.



Elu- ja ärihoone Tallinnas. Majades, kus on nii elu- kui ka äripinnad, võib maaüksuse sihtotstarbeks olla näiteks 90% ulatuses elamumaa ja 10% ulatuses ärimaa. Sellisel juhul tuleb kõigil maaomanikel tasuda maamaksu ka ärimaa osa eest ning majas kodu omavad elanikud (kel ei pruugi majas asuvate äridega mingit pistmist olla) täies ulatuses maksuvabastust ei saa.

Foto autor: Riigikontroll

45. Maksuvabastuse väljaarvutamist võivad omavalitsuste jaoks oluliselt keerukamaks muuta mitmed erijuhud, mis võivad vabastuseks kõlblikul maatükil esineda. Näiteks:

- maatükil on liitsihtotstarve, st lisaks elamumaale ka mõni muu sihtotstarve, millele maksuvabastus ei kohaldu (nt 10% ulatuses ärimaad);
- maatükist osa asub tihe-, osa aga hajaasustusalas, mille puhul tuleb kohaldada erinevas ulatuses maksuvabastust;
- osal maatükist asub looduskaitse piiranguga ala, mis annab täiendava maksuvabastuse või -soodustuse. Kui kodualune maatükk on suurem kui 0,15 ha tiheasustuses või 2 ha hajaasustuses, tuleb välja selgitada, mil määral haakub looduskaitse piiranguga ala nn kodualuse maksuvaba maaga. Seda pole aga võimalik teha, sest kodualuse maksuvaba maa piire pole kusagil fikseeritud.

Kas teadsite, et

kümme auditeeritud kasutasid maamaksu arvestamisel mõnda maakasutuse arvutiprogrammi, kasutusel oli viis programmi (OVIS, M-eXpert, MaalInfo, Maaüksuste Register, Valla Maa). Kolm auditeeritud (Maardu linn, Kärdla linn, Varbla vald) ei olnud maamaksu arvestamiseks eraldi tarkvara soetanud.

46. Auditi ajal (2012. aasta aprillist juunini) ei võimaldanud seaduse rakendamiseks vajalikke automaatseid võrdlusi registrite põhjal teha ühegi auditeeritud kasutuses olev maamaksu arvestamise programm. Samuti ei olnud ükski auditeeritud astunud olulisi samme, et olla 2013. aasta maamaksu arvutamisel valmis seadust rakendama. Seega tuleb 2013. aastaks auditeeritud oma infosüsteeme oluliselt arendada (või need alles soetada) või teha võrdlused registrite vahel käsitsi, millega kaasneb oluline töömahu kasv. Auditeeritud ise ootasid, et nende kasutatavate maamaksuprogrammide arendajad teevad kõigepealt omapoolsed vajalikud täiendused. Konkreetsete tegevuste alustamist pidurdas tihti teadmatus, mida riik plaanib seoses registrite ühendamise. Paljudel juhtudel pidasid auditeeritud seaduse rakendamist võimalikuks ainult osaliselt (nt vabastada maamaksust kõik oma kinnistul elukohta omavad maaomanikud, sõltumata hoone olemasolust kinnistul), see aga pole kooskõlas maksumuudatuste eesmärgiga.

47. Koduomanike maamaksust vabastamise seaduse eelnõu seletuskirjas ega selle lisamaterjalides ei olnud viidatud, milliseid arendusi on seaduse rakendamiseks tegelikult vaja ning kui suured on nende loomiseks tehtavad kulutused. Viidati, et üksnes maksuhalduril on vaja teha mõningaid infotehnoloogilisi muudatusi, mis praktikas tähendas Maksu- ja Tolliameti poolt ühe andmevälja lisamist kohalike omavalitsustelt nõutavate andmete esitamise vormi. Rahandusministeerium tunnistas

auditi käigus, et mingeid terviklikke prognoose seaduse rakendamiseks vajaminevate kulude kohta enne seaduse vastuvõtmist ega vahetult pärast seda ei tehtud.

48. Koduomanike maamaksust vabastamise eelnõu algatasid kaks Riigikogu fraktsiooni, kes esitasid selle Riigikogu menetlusse 16.5.2011. Juba järgmisel päeval saatis Riigikogu juhatuse eelnõu Vabariigi Valitsusele arvamuse küsimiseks, kes oma 26.5.2011. aasta istungil ka eelnõu toetas. Neli päeva pärast Vabariigi Valitsuse istungit (30.5.2011) saabus Riigikogu rahanduskomisjonile rahandusministri (kes oli Vabariigi Valitsuse istungil eelnõu toetanud) kiri, mis viitas mitmetele probleemidele, mida tuleks eelnõu edasise menetluse käigus lahendada. Riigikogu otsustas siiski järgmisel päeval (31.5.2011) eelnõu esimese lugemise lõpetada ja saata see edasistele lugemistele, mille eel eelnõu mõnevõrra täiendati. Seadus võeti vastu 16.6.2011 ehk täpselt kuu aega pärast selle menetlusse esitamist. Kuna eelnõu algatati Riigikogus, mitte valitsusasutustes, ei läbinud see tavapäraselt eelnõude kooskõlastamise protsessi, mille käigus eri ministrid ja muud asjassepuutuvad asutused oleks saanud esitada eelnõu kohta oma kirjalikud arvamused. Eelnõu juhtivkomisjonina menetlenud Riigikogu rahanduskomisjon ei küsinud õigusakti mõjude kohta hinnangut ka Riigikogu Kantseleilt, kelle pädevuses on seaduseelnõu mõjude analüüsimine, mistõttu Riigikogu Kantselei selle seadusemuudatuse võimaliku mõju kohta analüüse ei ole teinud.

Kas teadsite, et

Tallinna linn vabastas koduomanikud maamaksust juba 2012. aastal. Vabastuse saamiseks tuli koduomanikel esitada avaldus.

49. Seaduse seletuskirjast selgub, et eelnõu koostati eeskätt Tallinna koduomanike probleemidest lähtuvalt, keda rõhub eriti suur maamaks. Riigikontroll viis auditi käigus läbi ka intervjuu Tallinnas maamaksu arvestamisega tegelevas Linnavaarametis, kus selgus, et teistest omavalitsustest suurema infotehnoloogilise võimekusega Tallinna linn on erinevalt auditeeritud omavalitsustest valmis automaatselt maamaksuvabastust alates 2013. aastast nõutud kujul rakendama, kuigi täiendavaid arendustöid tuleb veel teha. Tallinna linna maamaksuprogramm on juba seotud rahvastikuregistri, äriregistri ja kinnistusraamatuga. Nimetatud registritest laekuvad kõik kinnistute ja isikutega seonduvad muudatused maamaksu arvestamise programmi automaatselt. Lisaks on programm ühendatud riigi maakatastriga, mille kaudu laekuvad automaatselt muudatused katastriüksuste andmetes. Pärast programmide automaatselt ühendamist on siiski olnud probleeme aadresside erineval kujul esitamisega kinnistusraamatus ja rahvastikuregistris, mis on tinginud vähemalt viiendiku kinnistusraamatu kirjade mehaanilise ülevaatamise ja täpsustamise.

50. Riigikontroll tõdeb, et seadusemuudatuse menetlemisel ei arutletud seaduse rakendamise võimalikkuse üle väljaspool Tallinna. Seaduse rakendamisega ei teki eeldatavalt suurimaid probleeme kompaktse asustusega linnades (sh suuremates linnades), vaid omavalitsusel, kus on piisaval hulgal koduomanikke nii tihe- kui ka hajaasustusega aladel ning kelle kinnistud on valdavalt suuremad, kui on maksuvabastuse ulatus. Regionaalminister, kelle kompetentsi oleks selle asjaolu väljatoomine pidanud kuuluma, eelnõu menetlemise ajal sellele tähelepanu ei juhtinud.

51. Rahandusministeerium tuvastas pärast seaduse vastuvõtmist veel hulga seaduse rakendamisega ilmnevaid probleeme ning pidas vajalikuks tõstatada peaaegu aasta pärast seaduse vastuvõtmist (aprillis 2012) teema

uuesti Valitsuskabineti nõupidamistel. Rahandusminister tõi välja järgmised probleemid:

- seaduse mitmeti tõlgendatavus (nt maksuvabastuse määramine nii tihe- kui ka hajaasustuses asuva kinnistu puhul; mitmel katastriüksusel asuva elamu maksuvabastuse määramine; õuemaa kõlvikute piiride määramise ebaselgus) ja vastuolu põhiseadusega;
- maksuvabastuse administreerimisega kaasnev täiendav halduskoormus ja muud rakenduslikud probleemid;
- kohalike omavalitsuste maamaksu laekumise vähenemise kompenseerimine;
- negatiivne mõju valitsussektori eelarvepositsioonile.

52. Rahandusministeerium on jõudnud seisukohale, et registrite paremaks kasutamiseks maamaksu haldamisel on otstarbekas luua veebipõhine infosüsteem. Selle infosüsteemi loomiseks on eraldatud Maa-ametile raha ning süsteem peab valmima 2014. aasta lõpuks. Kuna aga uut infosüsteemi ei saa hakata kasutama enne 2015. aastat, leidis Rahandusministeerium, et vahepealsetel aastatel suurenevad koduomanike maamaksuvabastusega seonduvalt kohalike omavalitsuste halduskoormus ja administratiivkulud kokku ca 990 000 euro ulatuses. Selle arvutuse aluseks oli Tallinna linna kogemus 2012. aastal kohaliku maamaksuvabastuse juurutamisel ning summa saadi, jagades Tallinna kulud Tallinna kirjete arvuga ning korrutades saadud summa hinnangulise koduomanike arvuga üle Eesti. Riigikontroll leiab, et tegu oli meelevaldse tehaga, kus tegelike arenduste võimalikku maksumust (mis on eri omavalitsustes väga erinevad sõltuvalt praegu kasutusel olevatest maamaksu arvestamise meetodikatest ja abivahenditest) polegi seatud eesmärgiks uurida. Vabariigi Valitsus otsustas kompenseerida maamaksuvabastusega seotud kulud kohalikele omavalitsustele 2013. aastal ühekordselt Rahandusministeeriumi poolt ette antud summas 990 000 eurot toetusfondi kaudu.

53. Riigikontrolli hinnangul ei ole riik loonud omavalitsustele töövahendeid koduomanike maamaksuvabastuse arvutamiseks ning suunanud riigi ülesande taas täitmiseks omavalitsustele. Maa-ameti loodavat infosüsteemi, mis seda eesmärki täidab, ei saa rakendada enne 2015. aastat, mis tähendab, et kahel esimesel aastal tuleb omavalitsustel endil koduomanikud välja selgitada ja selleks kulutusi teha. Paljudel juhtudel tuleb raha kulutada arendustele, mis pärast riikliku infosüsteemi käivitamist muutuvad kasutuks.

Kas teadsite, et

vähemalt 90% Maardu linna maamaksutulust tuleb Muuga sadamaalal paiknevate maaiüksustelt ja selles osas ei muutu 2013. aastal midagi. Koduomanike maksuvabastust tuleb kohaldada ülejäänud 10% praeguste maksutulude osas, mille administreerimise kulud ületavad maamaksust saadava tulu.

54. Koduomanikke maamaksust vabastava seaduseelnõu menetlemisel jäeti hindamata seaduse rakendamise mõju. Mõju hindamine oleks võimaldanud kaaluda alternatiive, kuidas saavutada seaduse eesmärged väiksemate halduskuludega. Näiteks oleks alternatiivideks olnud jätta omavalitsustele võimalus vabastada elamumaa maamaksust täies ulatuses (kuna vabastuse alt välja jäävalt elamumaalt saadav maamaksutulu on väiksem kui maksuvabastusega elamumaade väljaselgitamise kulu) või lükata seaduse jõustumine edasi kuni riikliku infosüsteemi valmimiseni.

55. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: kompenseerida kohalikele omavalitsustele tagantjärele kõik seaduse rakendamiseks tehtud põhjendatud kulutused.

Rahandusministri vastus: Vabariigi Valitsus otsustas kompenseerida maamaksuvabastusega seotud kulu kohalike omavalitsuste üksustele 2013. aastal ühekordselt 990 000 eurot toetusfondi kaudu. Meie hinnangul on eeltoodud summa piisav maksuvabastuse rakendamiseks tehtud kulude katmiseks. Lisaks Tallinna linnale palusime ka teiste kohalike omavalitsuste üksustel esitada meile prognoositavad maamaksuvabastuse rakendamisel tekkivad kulud. Kuna kohaliku omavalitsuse üksuste hinnangul oli väga keeruline maamaksuvabastuse rakendamisel tekkivaid kulusid prognoosida ning konkreetseid summasid meile ei esitatud, siis on hüvitise arvutamisel aluseks võetud Tallinna linna poolt maamaksusoodustuse arvestamiseks loodud programmi arendustööde maksumus.

56. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule: teha omavalitsustele ringkiri, milles paluda omavalitsustel selgitada välja kõik koduomanikke maamaksust vabastava seaduse rakendamiseks tehtud põhjendatud kulutused.

Eesti Linnade Liidu vastus: nõustume ettepanekuga teha ringkiri, milles paluda omavalitsustel välja selgitada koduomanikke maamaksust vabastava seaduse rakendamisega tehtud kulutused. Kahtlemata on kulutuste hüvitamine riigi kohustus ning hädavajalik maksusüsteemi toimimiseks. Samas märgime, et kulupõhine tagantjärele kompenseerimine ei pruugi tagada soovitud eesmärki, mistõttu rahalised vahendid maksuvabastuse rakendamiseks tuleb eraldada omavalitsustele juba täna.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: oleme seisukohal, et välja tuleb selgitada 2013. a ja järgnevatel aastatel koduomanike maamaksust vabastava seaduse rakendamise kogu mõju igas kohaliku omavalitsuse üksuses – nii tegeliku maksuvabastuse ulatuse kui ka tulude vähenemise kompenseerimiseks ettenähtud vahendite mahu ning maamaksu vabastuse määramise ja administreerimisega seotud kulu osas. Kindlasti astume omapoolsed sammud, et ka maamaksust vabastava seaduse rakendamiseks tehtud kohalike omavalitsuste kulud välja selgitada.

Reformimata maade maamaksu arvestamiseks pole riik andnud omavalitsustele mingeid suuniseid

57. Maamaksu tuleb maksta ka maa eest, millel pole veel omanikku ega teadaolevat ka kasutajat. Selliste maade eest, mis pole maareformi läbinud (edaspidi ka reformimata maa), maksab maamaksu riigi nimel Rahandusministeerium.

58. Riigikontrolli valimis olnud omavalitsustes asuvate reformimata maade eest tasus Rahandusministeerium 2011. aastal maamaksu kokku üle 210 000 euro³, mis moodustas ligi 5% nende omavalitsuste maamaksutuludest.

³ Arvutuses ei kajastu Rae vallale Rahandusministeeriumi poolt makstud maamaks, kuna Rae vald polnud auditi ajaks reformimata maa kohta andmeid veel esitanud.

Kas teadsite, et

Vihula vald, leidis, et pärast maareformi mitteläbinud maade mõõdistamist nende maamaks väheneb, sest praegu metsamaa hinnaga maksustatavad maad saavad endale maatulundusmaa sihtotstarbe ja tekkivat loodusliku rohumaa kõlvikut maksustatakse edaspidi loodusliku rohumaa hinnaga (mis on oluliselt odavam kui metsamaa).

Maardu linn aga leidis, et maareformi mitteläbinud maade mõõdistamise järel nende maamaks suureneb, kuna praegu arvestatakse nendelt maadelt maksu sihtotstarbeta maa hinna järgi, hiljem saaks aga suures osas rakendada tootmismaa hinda, mis on kallim.



Kuusalu vallas on oluliseks maamaksu maksjaks Kaitseministeerium, makstes seda vallas asuvate kaitseväe keskpõlgooni maade (pildil) eest. Valla sõnul on Kaitseministeerium maade maamaksu andmeid kontrollinud ja need vallaga läbi arutanud.

Foto autor: Riigikontroll

59. Rahandusministeerium ja Maksu- ja Tolliamet selgitasid Riigikontrollile, et maamaksu arvutamist maade eest, mis pole maareformi läbinud, ei ole kuskil reguleeritud, samuti pole kumbki asutus andnud selle kohta omavalitsustele mingeid juhiseid. Kuna need maatükid ei ole mõõdistatud ega kantud riigi maakatastrisse, ei ole neile määratud ka sihtotstarvet ega pole teada nende kõlvikuline koosseis. Kuna maa maksustamise hind on erinevate sihtotstarvete puhul erinev, pole võimalik määrata ka nende maatükkide maksustamise hinda.

60. Auditeeritud omavalitsused arvutasid ligikaudse reformimata maa pindala tavaliselt nõnda, et lahutasid valla või linna pindalast teadaolevalt kasutuses oleva maa pindala. Maamaksu arvestamisel oldi loomungulised – mõni auditeeritu lähtus maksustamishinna määramisel maatükkide eeldatavast tulevast sihtotstarbest, mõni vormistas kogu maa hinna enim esineva maa liigi hinna põhjal (nt metsamaana, kui reformimata maast enamuse moodustas mets), mõni kasutas aga üksnes kõige madalamat võimalikku maksustamishinda. Tulenevalt sellest, millist hinda kasutada, võib reformimata maalt arvatud maamaks olla väga erinev, kuna sellise maa pindala on suur.

61. Auditeeritud omavalitsuste väitel ei ole Rahandusministeerium kordagi reformimata maade maamaksu arvutamise õigsuse üle arutleda soovinud, vaid alati esitatud arvutustega nõustunud. Rahandusministeerium leiab, et sellise maksuteate üle ei saagi arutleda, kuna seal olevaid andmeid ei ole millegi alusel võimalik kontrollida. Nii on riik tasunud omavalitsustele reformimata maa eest maamaksu täpselt sellisel määral, kui omavalitsus on osanud nõuda.

62. Riigikontrolli hinnangul ei ole Rahandusministeerium ning Maksu- ja Tolliamet loonud maamaksu osas sellist süsteemi, mille kohaselt oleks kogu maamaksukohustusega maa eest maksu arvestamiseks olemas kindlad reeglid ning tagantjärele oleks nendest reeglitest kinnipidamist ka võimalik kontrollida.

63. Selliste riigi maatükkide puhul, kus maa on mõõdistatud ja riigi omandisse jäetud ning antud mõne riigiasutuse hallata (s.t maale on määratud valitseja), maksab maamaksu maa valitseja. Riigi omandisse jäetud maatükkide puhul olid nende valitsejateks määratud riigiasutused (nt Kaitseministeerium, Maa-amet, Riigimetsa Majandamise Keskus) tihti koostöös kohaliku omavalitsusega kontrollinud endale määratud maamaksu arvutuste õigsust ning tuvastatud vigade puhul oli omavalitsus andmeid korrigeerinud.

64. Vabariigi Valitsus võttis aprillis 2012 vastu põhimõttelise otsuse valmistada ette eelnõu valitsusasutuste aluse maa maamaksust vabastamiseks⁴. Riigikontrolli poolt intervjueritud maksueksperdi hinnangul ei haaku võimalik muudatus mingite maksunduslike põhimõtetega. Seadus annab juba praegu maksuvabastuse avalikus kasutuses olevale maale, mille alla ei ole aga seni läinud näiteks riigimets, muuseumid ega etendusasutused. Muudatuse eesmärgiks on

⁴ Vabariigi Valitsus kiitis asjakohase seaduseelnõu heaks 18.10.2012. Kavandatav maksuvabastus hõlmab ainult riigiasutusi, mis asuvad ühiskondlike ehitiste maa sihtotstarbega maal, mille omanikuks on Eesti Vabariik, kuid ei hõlma neid riigiasutusi, mis asuvad Riigi Kinnisvara ASile üle antud kinnistutel.

korrastada omavalitsuse tulubaasi selle kaudu, et mõne omavalitsuse tulused riigiasutustelt laekuva maamaksu kaotamise teel vähendada.

65. Riigikontroll leiab, et enne kui alustada järjekordsete maamaksuvabastuste kehtestamisega, mille ajendiks on mõne üksikjuhtumiga seonduvad asjaolud, tuleks lahendada asjakohaste seaduste süsteemsed probleemid. Kui korrastada maamaksu maksmine maade eest, mis pole maareformi läbinud, ja anda selle arvestamiseks kindlad juhised, võib maamaksu maksmine riigiasutuste poolt väheneda samavõrra või rohkem kui kavandatava maksuvabastuse kaudu. Uus maksuvabastus, mille mõjusid ei ole hinnatud, tekitab aga omavalitsusele eeldatavasti taas halduskoormust juurde, lisanduvate kulude kompenseerimist aga teadaolevalt ei ole arutatud.

66. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: töötada 2013. aasta maamaksuandmete esitamise ajaks välja kord, kuidas rakendada maamaksuseadust maadele, mis pole maareformi läbinud.

Rahandusministri vastus: 2013. aastal kavatseme välja töötada maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles plaanime teha ettepaneku täpsustada maamaksu arvestamist maareformi läbimata maadel.

Kohalike omavalitsuste tegevus maamaksu õigsuse tagamisel

Valdade ja linnade maksumääruste vilets kvaliteet tekitab probleeme

67. Kohaliku omavalitsuse volikogul tuleb oma määrusega kehtestada seaduse alusel maamaksumäärad ja rakendatavad maamaksuvabastused ning -soodustused.

68. Riik on maa jaganud hindamise põhjal hinnatsoonidesse ning omavalitsus võib eri tsoonides kehtestada erineva maksumäära. Nendes tsoonides, kus asub maatulundusmaa sihtotstarbega maad, tuleb kehtestada lisaks üldisele maksumäärale (lubatud vahemik 0,1–2,5% maksustamishinnast) ka teine maksumäär (lubatud vahemik 0,1–2% maksustamishinnast). Seda rakendatakse maatulundusmaa haritava maa ja loodusliku rohumaa kõlviku osas, et edendada põllumajanduslikku tootmist.

69. Auditeeritustest olid erinevates tsoonides kehtestanud erinevad maksumäärad Harku, Kuusalu, Varbla ja Orissaare vald. Teistes omavalitsustes kehtisid kogu territooriumil ühtsed maksumäärad (vastavalt üks määr üldises osas ja teine maatulundusmaa haritava maa ja loodusliku rohumaa osas).

70. Kui omavalitsus ei ole määrukses otsesõnu teist maksumäära märkinud, võib eeldada, et tsoonis maatulundusmaad ei ole või rakendatakse seal sama määra, mis muu maa puhul. Paraku ei saa sama määra rakendada juhtudel, kui üldine maksumäär on suurem kui 2%, mis on haritava maa ja loodusliku rohumaa puhul maksimaalseks lubatud määra. Nii tuleb näites 2 toodud Orissaare valla maksumääruse puhul eeldada, et tsoonides 1 ja 6, mille üldine maksumäär on 2,4% ja haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumäära pole määratud,

Kas teadsite, et

paljudes omavalitsustes on riik jaganud maa ainult 1–3 erinevasse hinnatsooni, Harku ja Rae vallas on aga näiteks 7, Orissaare vallas 8, Kuusalu vallas 28 ja Tallinna linnas 36 hinnatsooni.

Tihti on näiteks rannikul asuvates valdades mereäärse hinnatsoonis maa maksustamise hind oluliselt suurem kui mujal, misjärel omavalitsus üritab maksumaksjate koormust tasandada, kehtestades seal tsoonis madalama maksumäära.

maatulundusmaad ei ole. Orissaare valla väitel nendes tsoonides siiski maatulundusmaid on, kuid vähe ja neid ei kasutata põllumajanduslikuks tootmiseks. Seega rakendab Orissaare vald nimetatud tsoonides maatulundusmaa puhul lubamatult kõrget üldist maksumäära.

Näide 2. Väljavõte Orissaare valla maamaksumäärusest⁵

§ 1. Kehtestada Orissaare vallas 2012. aastal üldine maamaksumäär hinnatsooniti alljärgnevalt:

- (1) H0550001 2,4% maamaksustamishinnast aastas;
- (2) H0550002 2,4% maamaksustamishinnast aastas;
- (3) H0550003 1,3% maamaksustamishinnast aastas;
- (4) H0550004 1,4% maamaksustamishinnast aastas;
- (5) H0550005 1,4% maamaksustamishinnast aastas;
- (6) H0550006 2,4% maamaksustamishinnast aastas;
- (7) H0550007 1,1% maamaksustamishinnast aastas;
- (8) H0550008 1,4% maamaksustamishinnast aastas.

§ 2. Põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumäär kehtestatakse 2012. aastal hinnatsooniti alljärgnevalt:

- H0550002 1,7% maamaksustamishinnast aastas.

71. Mõnel juhul on maksumäärus sõnastatud selliselt, et sellest võib erineval viisil aru saada. Näiteks näites 3 toodud maksumäärusega on Varbla vald kavatsenud sätestada ühes hinnatsoonis üldiseks maksumääraks 2,4% ja haritava maa ning loodusliku rohumaa maksumääraks 1,7% ning teises hinnatsoonis on mõlemaks määraks 1,9%. Varbla valla väitel teises hinnatsoonis põllumajanduslikuks tootmiseks kasutatavat maad ei ole ning haritava maa maksumäära ei kasutata. Maksu- ja Tolliamet on aga määrusest aru saanud, et ka teises hinnatsoonis on haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumääraks 1,7% ning selle vastavalt ka oma andmetabelites fikseerinud (maksumäära ei pea omavalitsus Maksu- ja Tolliameti esitama, vaid selle võtab amet otse valla või linna maksumäärusest).

Näide 3. Väljavõte Varbla valla maksumäärusest⁶

(1) Kehtestada Varbla vallas ühtseks maamaksumääraks 2,4% maa maksustamishinnast aastas, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhtudel.

(2) Kehtestada põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumääraks 1,7% maa maksustamishinnast aastas ning mereäärse hinnatsoonis H0863001 maamaksumäär 1,9% maa maksustamishinnast aastas.

⁵ Orissaare Vallavolikogu 14.12.2011. a määrus nr 72 „Maamaksumäära kinnitamine ja maamaksust vabastamine 2012. aastal“

⁶ Varbla Vallavolikogu 28.1.2009. a määrus nr 1 „Maamaksumäära kehtestamine ning maksuvabastuse andmise korra ja ulatuse kinnitamine“

72. Maamaksuseaduse järgi võib kohalik omavalitsus lisaks riiklikele maksusoodustustele näha ette ka seadusega lubatud kohalikke maksusoodustusi. Maksusoodustusi saab teha pensionäridele, represseeritutele ja kuni 2012. aastani ka elamumaa omanikele järgmises ulatuses:

- pensioni saajale tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,3 ha või vallas kuni 1 ha ulatuses;
- nendele isikutele, keda okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse järgi saab nimetada represseerituks või represseerituga võrdsustatud isikuks, tema kasutuses oleva elamumaa ulatuses;
- maa omanikule või kasutajale tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,3 ha või vallas kuni 1 ha ulatuses, kui sellel maal asuvas elamus on rahvastikuregistri järgi maksumaksja elukoht.

73. Kui omavalitsus on otsustanud maksusoodustust või -vabastust rakendada, tuleb soodustust või vabastust taotleval maaomanikul esitada omavalitsusele kirjalik avaldus. Seejuures peab maaomanik avalduses kinnitama, et ei teeni sellelt maalt kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu – vastasel juhul ei tohiks ta seaduse kohaselt maksuvabastust või -soodustust saada.

Tabel 5. Maksusoodustused auditeeritud omavalitsustes

Omavalitsus	Pensionäri soodustus	Represseeritu soodustus	Elamumaa soodustus
Harku vald	Ei rakenda.	Rakendab. <i>Kogu maa ulatuses</i>	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses</i>
Kuusalu vald	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses, hinnatsooni alusel kuni 20 eurot või kuni 65 eurot</i>	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses, hinnatsooni alusel kuni 20 eurot või kuni 65 eurot</i>	Ei rakenda.
Kärdla linn	Ei rakenda.	Rakendab. <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Kärdla linnas</i>	Ei rakenda.
Käru vald	Ei rakenda.	Ei rakenda.	Ei rakenda.
Maardu linn	Ei rakenda.	Rakendab. <i>Summas kuni 45 eurot.</i>	Ei rakenda.
Maidla vald	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Maidla vallas</i>	Rakendab. <i>Kuni 2 ha ulatuses.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Maidla vallas</i>	Ei rakenda.
Orissaare vald	Rakendab. <i>Elamu- ja õuealuse maa osas 50% ulatuses õue ja hoonetealuse maa pindalast.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Orissaare vallas</i>	Rakendab. <i>Elamu- ja õuealuse maa osas 50% ulatuses õue ja hoonetealuse maa pindalast.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Orissaare vallas</i>	Ei rakenda.
Otepää vald	Rakendab. <i>Linnas 0,1 ha ja vallas 1 ha ulatuses.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Otepää vallas</i>	Rakendab. <i>Linnas 0,1 ha ja vallas 1 ha ulatuses.</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Otepää vallas</i>	Ei rakenda.

Rae vald	Ei rakenda.	Ei rakenda.	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses</i>
Raikküla vald	Ei rakenda.	Ei rakenda.	Ei rakenda.
Tudulinna vald	Ei rakenda.	Ei rakenda.	Ei rakenda.
Varbla vald	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses, summas kuni 12,78 eurot</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Varbla vallas.</i>	Rakendab. <i>Kuni 1 ha ulatuses, summas kuni 12,78 eurot</i> <i>Tingimusel, et isiku elukoht on registreeritud Varbla vallas.</i>	Ei rakenda.
Vihula vald	Ei rakenda.	Ei rakenda.	Ei rakenda.

Allikas: Riigikontrolli analüüs omavalitsuste maksumääruste põhjal

Kas teadsite, et

mõned omavalitsused (nt Harku vald) reageerisid õiguskantsleri märgukirjale – milles ta juhtis tähelepanu registreeritud elukoha nõude põhiseadusvastasusele, – pensionäride ja represseeritute maksusoodustuse kaotamisega, kuid seadsid sisse samadele rühmadele sotsiaaltoetusena makstava maamaksutoetuse, mida on valla elanikel võimalik taotleda pärast maamaksu tasumist.

74. Pensionäride maamaksusoodustust olid otsustanud rakendada viis auditeeritud (vt tabel 5) ja represseeritute soodustust kaheksa auditeeritud. Nendest viis (Maidla, Orissaare, Otepää ja Varbla vald ning Kärkla linn) nägid ette, et soodustuse saamiseks peab pensionäri või represseeritu registreeritud elukoht olema samas vallas või linnas. Õiguskantsleri hinnangul⁷ on see nõue vastuolus maamaksuseadusega, mis ei luba omavalitsustel seada täiendavaid piiranguid, mida seaduses pole ette nähtud. Seega tuleb pensionäridele ja represseeritutele soodustuste tegemisel põhiseaduse võrdsuspõhimõttest tulenevalt kõiki pensionäre ja represseeritud kohelda võrdselt nende elukohast olenemata.

75. Seadus ei näe ette, et soodustuse rakendamiseks peaks avalduse esitama igal aastal, mistõttu enamik auditeeritute seda ei nõudnudki. See aga tõi kaasa olukorra, kus auditeeritud oli kehtiva soodustuse aluseks oleva avalduse ülesleidmisega raskusi. Samuti ei suutnud omavalitsused sellistel juhtudel tihti märgata, kui soodustuse alus oli ära langenud ning rakendasid maksusoodustust alusetult edasi.

76. Tihti ei tulnud maksumäärustest välja, kuidas tuleks soodustust rakendada siis, kui maatükk kuulub mitme omaniku kaasomandisse. Nii tõlgendas näiteks Rae vald oma elamumaa soodustuse puhul, et igal kaasomanikul on võimalik soodustust saada 1000 m² ulatuses. Varbla vald leidis pensionäride soodustuse ja Maardu linn represseeritute soodustuse puhul, et igal kaasomanikul on õigus soodustusele määruks fikseeritud summas (vastavalt Maardu linnas 45 eurot ja Varbla vallas 12,78 eurot) sõltumata tema kaasomandi osa suuruselt. Maidla, Kuusalu ja Otepää vald aga leidsid, et määruks ette nähtud soodustuse määra saab rakendada maatüki kohta ja kui maatükil on mitu omanikku, tuleb ka soodustus vastavalt omanike osade suuruselt ära jagada.

77. Riigikontroll leiab, et kohalike omavalitsuste maksumäärused tuleb viia seadusega kooskõlla ning sõnastada need üheselt mõistetavalt. Kui rakendatakse mitut maksustamismäära, tuleks iga hinnatsooni kohta välja tuua üldine maksumäär ning haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumäär. Rakendades seaduses lubatud maksusoodustusi, tuleks ka selgelt määratleda nende rakendamise võimalused kaasomandisse kuuluvate maaüksuste puhul.

⁷ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn, 2007

Kõik auditeeritud on maamaksu arvestamisel teinud vigu

78. Tulenevalt esimeses peatükis kirjeldatust, sõltub see, kas maamaks on arvatud õigesti või mitte, üksnes kohaliku omavalitsuse tehtud arvutustest ja nende põhjal Maksu- ja Tolliametile esitatud andmetest.

79. Riigikontroll valis riskihinnanguid arvestades igast auditeeritud kohalikust omavalitsusest välja 11–26 maaüksust, mille maamaksuarvutuse õigsust kontrolliti. Kontrolli tulemusel tuvastati kõigis 13-s auditeeritud omavalitsuses selliseid arvutusvigu, mille tulemusel esitati maaomanikule tasumiseks vale maksusumma.

80. Riigikontroll tuvastas maamaksu arvestamisel järgmisi vigu:

- Kõikidest auditeeritud omavalitsustest peale Lahemaa Rahvuspargis asuva Kuusalu ja Vihula valla, tuvastati maatükke, kus oli jäetud rakendamata looduskaitsealuste maade soodustus.
- Soodustusi oli rakendatud ka seal, kus nende rakendamiseks polnud mingit teadaolevat alust ning ka vallaametnikud ei osanud nende põhjust kommenteerida (nt Kärü vald).
- Kuigi maamaksu määramisel tuleb lähtuda maa sihtotstarbest ja ainult maatulundusmaa puhul saab arvestada ka maaüksuse kõlvikulist koosseisu (s.t rakendada haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumäära, mis on üldjuhul üldisest määrast madalam), olid mitmed auditeeritud arvestanud seda ka muude sihtotstarvete puhul ning rakendanud lubatust madalamat maksumäära. Näiteks oli Vihula vald haritava maa ja loodusliku rohumaa määra rakendanud ka tootmismaa ja elamumaa puhul ning Kärü vald elamumaa puhul. Maardu linn oli kahe hoonetega maaüksuse puhul (vastavalt sihtotstarbete maa ja elamumaa), millest enamuse hõlmas rohumaa kõlvik, rakendanud rohumaa osas madalamat maksumäära põhjendusel, et muidu oleks maamaks omaniku jaoks liialt koormav. Nii oli nende Maardu linnas asuvatele maaüksustele, mille maamaks oleks 2012. aastal pidanud olema vastavalt 1135 ja 1340 eurot, arvestatud maamaksuks vaid 313 ja 386 eurot.
- Kuigi seadus lubab pensionäride ja represseeritute soodustust rakendada ainult elamumaa sihtotstarbega maal, olid viis auditeeritud (Maidla, Orissaare, Otepää, Kuusalu ja Varbla vald) rakendanud seda ka maatulundusmaal ja sihtotstarbete maal (valdavalt õuema kõlviku osas, juhul kui maatükk asus väljaspool tiheasustusega ala), tõlgendades seda kui elamumaad, kuna maaüksusel asus elamu. Näiteks Orissaare vald oli sellise võimaluse sätestanud ka oma maksumääruses. Mõnel juhul oli rakendatud soodustust teadmata põhjusel ja mõnel juhul ilma avalduseta (nn suulise avalduse alusel).
- Maamaks oli jäänud määramata mõne lahtri eksliku täitmise tõttu maamaksu arvestamiseks kasutatavas arvutiprogrammis (nt Maidla, Orissaare ja Vihula vald). Samuti oli seoses majanduslangusega ja omavalitsuse sellest tuleneva tulubaasi vähenemisega soodustusi kaotatud või ümber kujundatud, kuid maamaksuprogrammis olevates andmetes jäeti korrektuurid tegemata (nt Rae, Harku ja Otepää vald). Kärü vald oli maamaksu jätnud määramata kahe maaüksuse puhul, mis kuulusid varem valla omandisse, kuid olid võõrandatud, samuti



Eisma sadam. Vihula vald on rakendanud tootmismaa sihtotstarbega maal loodusliku rohumaa kõlvikul loodusliku rohumaa maksumäära, mida tohib rakendada ainult maatulundusmaa puhul. Sadama aluse maa eest on seeläbi nõutud ja makstud ligikaudu 5% vähem maamaksu, kui seda seaduse kohaselt tegema oleks pidanud.

Foto autor: Riigikontroll

oli maks jäetud määramata kogudusele kuuluvale metsatükile, millel ei asunud pühakoda. Raikküla vald jättis ühele maaüksusele maksu määramata, sest varem oli maaomanik ettenähtud soodustustest ilma jäänud ning sellega oli ta valla tõlgendusel maamaksu n-ö ette maksnud.

- Esines topeltkandeid, millest ühe maatüki eest saadeti mitu maksuteadet erinevatele aadressidele (Varbla vald).
- Harku vallas, kus eri hinnatsoonides kehtivad eri maksumäärad, oli kolme auditi valimis olnud maatüki puhul rakendatud vale hinnatsooni maksumäära.
- Vastavalt maamaksuseadusele maksab maa koormamisel hoonestusõiguse või kasutusvaldusega maamaksu hoonestaja või kasutusvaldaja. Harku vald oli seadnud kahele maatükile valla äriühingu OÜ Strantum kasuks hoonestusõiguse, et äriühing ehitaks sinna lasteaia. Maksumaksjaks vald oma äriühingut määranud ei olnud, tõlgendades antud maad, kui avalikus kasutuses olevat, ning seetõttu äriühingule maamaksu ei arvestatud. Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti selgitusel tuleb maa avalik kasutus igal juhul tuvastada, maa sihtotstarve automaatselt maad avalikus kasutuses olevaks maaks ei määra.
- Kuusalu vald aga oli näiteks abikaasade ühisomandis oleva kinnistu puhul lasknud maamaksuteate saata kinnistusraamatus olevale esimesele omanikule, kuigi oleks pidanud käituma nagu kaasomandigi puhul ja jagama maksu ühisomanike vahel.

81. Riigikontrolli hinnangul ei ole aruande esimeses osas välja toodud tagajärjed, mis võivad ilmned, kui Maksu- ja Tolliamet kohalike omavalitsuste esitatud andmeid ei kontrolli, üksnes teoreetilist laadi, vaid on ka praktikas ilmnenu. Rahandusministeerium ei näe paraku süsteemi praeguses korralduses probleemi, leides et maamaksu arvutamise andmete õiguspärasuse tagamine on kohalike omavalitsuste ülesanne ja samuti peaks olema eelkõige omavalitsuse huvi, et maamaksu arvutamiseks vajalikud andmed oleksid õiged, kuna maamaks laekub nende eelarvesse. Riigikontroll ei saa nõustuda Rahandusministeeriumi käsitlusega, kuna kohaliku omavalitsuse esmane huvi on endale võimalikult suure tulubaasi tagamine, mitte riikliku maksu õigsus. Riikliku maksu õigsuse eest peaksid aga vastutama Rahandusministeerium ja Maksu- ja Tolliamet, kes on end sellest taandanud.

82. Tulenevalt Rahandusministeeriumi käsitlusest oleks üheks alternatiiviks maamaksu ümberkujundamine riiklikust maksust kohalikuks maksuks. Paraku ei toetanud Rahandusministeerium auditi käigus ka sellist lahendust, kuna see tähendaks tõenäoliselt hulga täiendavate halduslepingute teket kohalike omavalitsuste ja Maksu- ja Tolliameti vahel ning täiendavat halduskulu Maksu- ja Tolliametile.

Avalikus kasutuses oleva maa määramine tekitab omavalitsustes segadust

83. Kui osa maksustavast maast on avalikus kasutuses, tuleb see osa seaduse kohaselt maamaksust vabastada. Mõned auditeeritud olid maamaksust vabastanud avalikku kasutusse antud teed, mis läbivad

Kas teadsite, et

talumiskohustuse tasu kehtestanud seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti, et talumistasude suuruse määramisel on lähtutud põhimõttest, et talumistasu suurus vastaks talumiskohustusega koormatud maa maamaksule, ehk siis sisuliselt kompenseeritakse kinnisasja omanikule talumiskohustusega koormatud maa eest tasutav maamaks. Riigikohtu arvates on igal juhul tegemist omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks.

Riigikohus leidis oma otsuses 3-4-1-25-11, mis käsitles asjaõigusseaduse § 158² ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 154 lg 2-4, et nimetatud sätted ei näe avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule ette mõistlikku hüvitist ja tuleb kehtetuks tunnistada.

maksustatavaid maid, kuid valdavalt oldi seisukohal, et teealuse maa maamaks on väiksem, kui selle väljaarvestamisega seonduvad kulud ning selline vabastus ei anna maaomanikule tuntavat võitu. Vihula vald aga oli ühel juhul vabastanud maaomaniku nõudmisel maamaksust selle osa tema maast, mis oli avalikus kasutuses liivarannana. Omavalitsused olid kahtleval seisukohal, kas maksuvabastusi saaks ja peaks rakendama ka puurkaevude kaitsetsoonide või liinialuste osas.

84. Rahandusministeerium on leidnud, et kuna omavalitsused osutavad maamaksust laekuva raha eest avalikus kasutuses olevate erateede omanikele teenust, nt lükkavad talvel teed lahti, siis ei ole maamaksusoodustused või -vabastused sellisel juhul põhjendatud. Samas ei ole tehtud ettepanekuid seadust selles osas korrigeerida.

85. Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumil tuleks teha ettepanek seaduse muutmiseks, et avalikus kasutuses oleva maa maksustamist täpsemalt reguleerida ja anda omavalitsustele seaduse rakendamiseks täpsemad juhised. Kui avalikus kasutuses olev osa maast tuleb maamaksust siiski vabastada, kerkib taas esile küsimus ressursside kohta, mida kohalik omavalitsus maksuvabastuse täpseks väljaarvutamiseks vajab.

86. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: täpsustada seaduses, millised maad tuleb avaliku kasutuse tõttu maamaksust vabastada. Täpsustuse tegemisel hinnata administratiivkulu, mida kohalik omavalitsus avalikus kasutuses oleva maa väljaselgitamiseks vajab ja valida võimaluse korral lahendus, kus administratiivkulud oleksid võimalikult väikesed.

Rahandusministri vastus: analüüsinime maamaksuseaduses sätestatud mõiste avalik kasutus täpsustamise vajadust.

Riigikontrolli hinnang sellele, kas omavalitsused on esitanud maamaksu arvutamiseks õiged andmed

KOV	Kas KOV on esitanud Maksu- ja Tolliametile õigeid andmeid maksustatavate maakasutuste kohta? ⁸
Harku vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead hinnatsooni määramisel, vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, vead represseeritute soodustuse rakendamisel, valla kinnistute hoonestajatele maamaks määramata jäetud.
Kuusalu vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead pensionäri soodustuse rakendamisel, maaüksusele maamaks määramata jäetud.
Kärdla linn	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, maa kasutajatele maamaks määramata jäetud.
Käru vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, rakendatud alusetuid maksusoodustusi, vead haritava maa maksumäära kasutamisel, maa kasutajatele maamaks määramata jäetud.
Maardu linn	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, vead haritava maa maksumäära kasutamisel.
Maidla vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, vead pensionäri soodustuse rakendamisel, maa kasutajale maamaks määramata jäetud.
Orissaare vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, rakendatud alusetuid maksusoodustusi, ühel juhul jäetud maamaks katastriüksuse eest määramata.
Otepää vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, vead pensionäri soodustuse rakendamisel.
Rae vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, rakendatud alusetuid maksusoodustusi.
Raikküla vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, maa kasutajale maamaks määramata jäetud.
Tudulinna vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel.
Varbla vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead looduskaitseliste soodustuste määramisel, vead pensionäri soodustuse rakendamisel, topeltkirje tõttu maakasutajale maamaks topelt määratud.
Vihula vald	Ei ole esitanud õigeid andmeid. Tuvastati järgmisi olulisi vigu: vead haritava maa maksumäära kasutamisel.

⁸ Oluline on viga, mille tulemusena määrati maksumaksjale vale maamaksusumma.

Riigikontrolli hinnang sellele, kas riik on taganud maamaksu kui riikliku maksu arvestamise õigsuse, loonud omavalitsustele selle administreerimiseks vajalikud rakendused ja/või hüvitanud asjakohased kulud

Asutus	Kas maksuhaldur kontrollib maamaksu arvestamise õigsust?
Maksu- ja Tolliamet	Maksu- ja Tolliamet maksuhaldurina ei kontrolli maamaksu arvestamise õigsust.

Asutus	Kas omavalitsustele on loodud rakendused maksuvabastuste väljaarvutamiseks?	Kas koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse menetlemise käigus juhtiti tähelepanu seaduse rakendamisega kaasnevatele probleemidele?
Rahandusministeerium	Rahandusministeerium ei ole maamaksu kui riikliku maksu kogumiseks loonud süsteemi, mis võimaldaks maamaksu arvutamiseks vajalikke andmeid koguda ühetaoliselt ja nende andmete õigsust kontrollida.	Rahandusministeerium ei ole koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse menetlemise käigus juhtinud tähelepanu seaduse rakendamisega kaasnevatele probleemidele.

Asutus	Kas omavalitsustele on loodud rakendused looduskaitsealsetest piirangutest tulenevate maksuvabastuste ja -soodustuste väljaarvutamiseks?
Keskkonnaministeerium	Keskkonnaministeerium on looduskaitsealsete piirangutega maade maksuvabastuse arvutamiseks rakenduse loonud, kuid see ei ole olnud piisav, et maksusoodustused võimalikult vähesel määral ressursikuluga ja õiglaselt välja arvutada.

Asutus	Kas koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse rakendamisega kaasnevaid mõjusid on analüüsitud?
Riigikogu Kantselei	Kuna koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus juhtivkomisjoniks olnud rahanduskomisjon ei ole küsinud nimetatud eelnõu kohta arvamust Riigikogu Kantseleilt, siis Riigikogu Kantseleile auditis hinnangut ei anta.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile, Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule mitmeid soovitusi. Rahandusminister, keskkonnaminister, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit saatsid novembris 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Eesti Maaomavalitsuste Liit: Peame väga oluliseks auditi läbiviimist nimetatud küsimuses ning nõustume põhiosas aruande maamaksu arvestamise korraldamise osas toodud Riigikontrolli tähelepanekute, hinnangute ja järeldustega, nagu näiteks, et:

- riik on veeretanud vastutuse maamaksu õigsuse eest omavalitsuse ja maksumaksja kaela ning ei ole neile andnud abivahendeid (toimivad registrid jms), mis võimaldavad liigse administratiivkulu teket ega kompenseeri ülesande täitmise kaasnivat kulu;
- riigis puudub arvestus selle üle, kui palju omavalitsustel looduskaitseliste piirangute tõttu üldse maamaksu saamata jääb;
- omavalitsustel on raske tuvastada maamaksu mõjutavaid looduskaitseliste piiranguid ning omavalitsustele oleks tulnud riigi poolt anda kõiki looduskaitseliste piiranguid hõlmav tõene andmebaas;
- koduomanike maamaksust vabastamine toob valdadele ja linnadele taas oluliselt tööd juurde;
- riik ei ole loonud maamaksu osas sellist süsteemi, mille kohaselt oleks kogu maamaksukohustusega maa eest maksu arvestamisel kindlad reeglid ning reformimata maade maamaksu arvestamiseks pole riik andnud omavalitsustele suuniseid.

Ühtlasi peame vajalikuks lisada, et leiame, et Riigikontrolli poolt auditeeritud omavalitsuste tegevuses leitud vead oleksid ilmselt olulises osas olnud välditavad, kui poleks olnud maamaksu arvestuse riigipoolses korralduses ülalviidatud puudusi.

Soovime ka lisada, et üleriigilised omavalitsusliidud on aastaid taotlenud riigi poolt looduskaitseliste piirangute tõttu tehtavate maamaksu vabastuste kompenseerimist riigieelarvest või maamaksu täies ulatuses tasumist praegu maamaksust täielikult või osaliselt vabastatud maa omaniku poolt kohalikule omavalitsusele ning maaomanikule maamaksu tõttu tekitatud kulu hüvitamist riigieelarvest või maakasutuse piirangute mõju hüvitamist riigi poolt muul moel.

Samuti on kodualuse maamaksuvabastuse ja selle administreerimisega seotud küsimused, sh kulude kompenseerimise küsimused olnud teemaks Omavalitsusliitude Koostöökoogu ja valitsusdelegatsiooni vahelistel läbirääkimistel 2013. a riigieelarve osas ning oleme oma seisukohti nimetatud küsimustes ka muul viisil esitanud.

Eesti Linnade Liit: ELL juhatus arutas maamaksu arvestamisega seotud küsimusi ning tunnustab Riigikontrolli poolt tehtud tööd, juhtimaks riigi tähelepanu puudustele maamaksusüsteemi rakendamisel. Nõustume kontrollaruandes märgituga, et riik ei ole maamaksu kogumiseks loonud süsteemi maamaksuandmete ühetaoliseks esitamiseks ning puudulikult reguleerinud maamaksuvabastuse rakendamist.

Eesti Linnade Liit on korduvalt selgitanud Rahandusministeeriumile, et koduomanikke maamaksust vabastav maamaksuseaduse muutmise seadus ja rahandusministri määrusega „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“ kohalikele omavalitsustele pandavad ülesanded toovad kaasa lisakulutusi (ELL ja EMOL 06.06.2011 kiri nr 1-7/56 Riigikogu rahanduskomisjoni esimehele ja rahandusministrile ning 16.04.12 kiri nr 10-1/76-1 Rahandusministeeriumile). Omavalitsusliitude ettepanek on kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine üksikisiku tulumaksu ja tasandusfondi erakorralise vähendamise eelsele tasemele. Maksuvabastusega seotud maksutulu vähendamisel tuleb ette näha samas rahalises mahus muude maksutulude suurendamine või tulubaasi vähenemise kompenseerimine. Maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõus kavandatud kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu osa suurendamine ei korva maamaksuvabastusest tingitud tulubaasi vähenemist. Arvestuste kohaselt ei kompenseeri kohaliku omavalitsuse üksustele laekuva tulumaksu osa suurendamine (11,60% 2014. aastal) maamaksuvabastusest tingitud maksutulu vähenemist 23. omavalitsuses. Maamaksuvabastusest tingitud kohalike omavalitsuste tulubaasi vähendamine on käsitletav põhiseaduses sätestatud finantstagatise olemasolu ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse rikkumisena.

Samuti märgime, et 1. jaanuarist 2013. a jõustuv maksuvabastuse rakendus kavandatud kujul asetab keeruliste praktiliste küsimuste ette kohalikud omavalitsused (arvestuste osas ning juriidilistes üksikasjades) ning seab võrreldes teiste koduomanikega majanduslikult ebavõrdsesse olukorda koduomanikud, kes elavad kortermajades, milles asuvad ka äripinnad. Kortermajade puhul, milles asuvad äripinnad, on katastriüksuse sihtotstarve vastavalt äri tegevuseks kasutatavatele pindadele jagatud proportsionaalset „ärimaa“ ja „elamumaa“ vahel. Samas korteriomaniikud enamasti ei saa tulu äripinnal toimuvast äritegevusest, kuid peavad üheskoos tasuma proportsionaalselt maamaksu „ärimaa“ eest, mis kuulub kortermaja juurde. Kortermaja alune ning teenindamiseks vajalik maatükk on nii kortermajas eluruume omavate elanike kui ka äripindasid omavate isikute kaasomandis ning asjaõigusseaduse § 71 lg 1 kohaselt kannab kaasomanik vastavalt temale kuuluva osa suurusele maatükil lasuvaid koormatisi. Seega maksavad kaasomanikud maamaksu proportsionaalselt korteriomandi osa suurusega ehk eluruumile määratakse maamaks, arvestades maatüki sihtotstarvete proportsiooni.

Kärdla linn: Nagu aruanne välja toob, on Kärdla linna maamaksu andmebaasi tekkinud arvutusvigu, mille kohaselt on maaomanik tasunud maamaksu õigest summast rohkem või vähem. Loodame, et arvutusvead saavad kõrvaldatud 2013. aastaks, mil kodualuse maa maksuvabastusega seoses kontrollitakse üle kogu andmebaas.

Kahjuks on maamaksu kogumiseks vajalike andmete kogumine edumeelse e-riigi taustal ajale jalgu jäänud, sest suuresti tuleb andmete kogumiseks vajalikud detailid kohaliku omavalitsuse ametnikel koguda üksikisikult käsitsi mitmest erinevast riiklikust andmebaasist (maa-ameti erinevad teenused, ehitisregister, kinnistusraamat, rahvastikuregister, ärireister) ning need siduda terviklikuks andmebaasiks. Lähtuvalt eeltoodust on Kärdla Linnavalitsusel suured ootused riikliku maamaksu infosüsteemi (MAKIS) arendamisest ja praktilisest kasutamisest.

Riigi soovimatust ja oskamatust maamaksu ja nendest tulenevate probleemidega tegelda näitab Kärdla Linnavalitsuse värske kogemus 2012. aasta septembrikuust, mil linnavalitsus pöördus Maksu- ja Tolliameti (EMTA) poole küsimustega seoses maamaksu arvutamise erisustega alates 2013. aasta 1. jaanuarist. Vastuseks kirjutati, et antud küsimus ei kuulu EMTA pädevusse, ning soovitati küsimusega pöörduda Tallinna Linnavalitsuse spetsialisti poole.

Loodame, et maamaksuga seotud põhimõtete muutmise või maamaksu asendamise (nt vara maks) aruteludesse kaasatakse rohkem ka kohalike omavalitsuste esindajaid, et ennetada vastu võetavate õigusaktide rakenduslikke probleeme.

Vihula vald: Tutvunud eelnõus tooduga leidsime, et audit antud küsimuses oli hädavajalik ja auditi järeldused on pädevad.

Samas soovime lisada, et lisaks

- segadustele erinevate registritega,
- süsteemsuse puudumisele soodustuste osas,
- kohalikele omavalitsustele maksu administreerimisega seotud kulude korvamata jätmisele

tuleb maamaksuga seonduvalt auditis veelgi enam rõhutada, et kohalikud omavalitsused, kes kaotavad looduskaitsealuste maade maksustamisel kehtivate soodustuste tõttu, peaksid saama kompenseeritud riigieelarvelistest vahenditest.

Samuti oleme seisukohal, et auditis ei ole küllaldaselt kajastamist leidnud päevapoliitilisest kodualuse maa maksust vabastamisest johtuv puudujääk (ja selle kompenseerimine) osade valimis olnud omavalitsuste tuludes. Seega soovime Teid informeerida sellest, et Vihula vald kaotab hinnanguliselt 2013. aastal kodualuse maa maksust vabastamise tõttu 40 000 eurot ja saab kompenseeritud üksikisiku tulumaksu vallale laekuva osa 0,17%-lisest kasvust ca 14 000 eurot, seega vajaku suurus on hinnanguliselt 26 000 eurot. Vihula valla poolt avalike teenuste kvaliteetseks pakkumiseks on see summa oluline ja seetõttu oleme püüdnud saada regionaalministrilt vastust küsimusele, kuidas kompenseeritakse kogu vajak. Kuigi ka Riigikogus seadusemuudatuse arutlemise ajal anti kohalikele omavalitsustele selgeid signaale, et nemad kahju kannatama ei pea, siis paraku ministrilt me selget vastust saanud ei ole.

Seega oleme seisukohal, et teostatud audit on jõudnud väga õigetele järeldustele, juhtinud tähelepanu teravatele ja olemuslikele vastuoludele, kuid peaks kajastama veelgi põhjalikumalt (teha eraldi audit?) kohalikele omavalitsusüksustele põhjustatud kahju nii maamaksuvabastustest kui ka maa hindamise edasi lükkamisest lähtuvalt.

Kuusalu vald: Kuusalu Vallavalitsus tänab Riigikontrolli, et olete oma eelnõus osutanud mitmetele probleemidele, mis seisavad KOVi ees maamaksu arvestamisel. 2013. aastast rakenduv kodualuse maa maksuvabastus ei ole täna teostatav riiklike registrite põhjal, sest registrid on küll iseseisvalt toimivad, aga ei ole veel piisavalt ühildatud. Suur osa ühildamisega seotud andmete korraldamisest on tehtud KOVi ülesandeks.

Oleme seisukohal, et riigi erinevates registrites on olemas praktiliselt kogu maamaksu arvutamiseks vajalik info ning on põhjendatud riigipoolne andmete ühtne automaatne kogumine. Riikliku maamaksu infosüsteemi rakendusel peaks kodanike küsimustele sarnaselt tulumaksuga infotelefonil vastama selle infosüsteemi klienditeenindaja, mitte KOVi esindaja.

Nõustume OECD soovitusel koguda maamaksu kindla maatüki eest ja mitte rakendada järjest muutuvat soodustuste hulka. Maamaksuteate väljastamisel tuleb siiski nii füüsilise kui ka juriidilise isiku kohustused maamaksu osas summeerida, et ei tekiks olukorda, kus eri maatükkide väikese maamaksu korral maamaksuseaduse § 7 lg 3 järgi maksukohustust ei tekigi. KOV-ile peaks maamaks laekuma iga maatüki eest olenemata maamaksu suurusest.

KOV-id on esitanud õigeid andmeid, sest suurem hulk andmeid on olnud õiged, sealhulgas on aga olnud mõned vead. Riigikontrolli poolt on aga kirjas, et ükski KOV ei ole esitanud õigeid andmeid, kuigi tegelik küsimus on olnud, kas KOV on teinud arvestamisel olulisi vigu.

Veel: punktis 80 on kirjas „Kuusalu vald aga oli näiteks abikaasade ühisomandis oleva kinnistu puhul lasknud maamaksuteate saata kinnistusraamatus olevale esimesele omanikule, kuigi oleks pidanud käituma nagu kaasomandigi puhul ja jagama maksu ühisomanike vahel.“

Täname, et juhtisite meie tähelepanu nimetatud puudusele. Meie arvates ei ole valla õigust ühisomandit kaasomandiks võrdseteks mõteteliste osadeks jagada. Milline seadusandlik alus võimaldab KOV-il muuta ühisomandit kaasomandiks ja jagada maamaksu ühisomanike vahel?

Maardu linn: Riigikontroll on oma kontrolliaruandes kajastanud maamaksu arvestamisega seonduvaid teemasid objektiivselt. Aruandes väljatoodud tähelepanekud maamaksu kogumise protsessi erinevuste kohta on informatiivsed ja kasulikud.

Loodame, et aruande hinnangu tulemusena täidab riik maamaksu administreerimisega talle pandud funktsioone ning aitab omavalitsusi vajalike rakendustega ja hüvitab seoses sellega ka asjakohased kulud.

Harku vald: Käesoleval hetkel on Harku Vallavalitsus asunud otsima lahendust koostöös teiste omavalitsustega maamaksu arvestamise ja kodualuse maamaksu vabastuse arvutamise tarkvaraliste ja andmekvaliteeti puudutavate küsimuste osas. Teie poolt kontrollimiseks valitud kinnistute osas, millel esines puudusi maamaksu arvestamisel, on parandused osaliselt teostatud.

Tudulinna vald: Riigikontrolli aruandest selgus, et Tudulinna vallas oli probleeme maamaksu rakendamisega looduskaitsealuste maade osas. Kahel kontrollitud maaüksusel oli soodustus rakendamata ja kahel juhul olid erinevused soodustusaluste pindalade osas. Käesolevaks ajaks on parandused sisse viidud vastavalt Maa-ametist saadud nimekirjale kaitsealuste maade soodustuste kohta ja 2013. aasta maamaksu teatistes need ka kajastuvad.

Probleemiks jääb ikkagi soodustuste rakendamine õigete kõlvikute osas, kuna Maa-ameti väljavõttes maamaksu soodustus kõlvikulise koosseisu osas ei kajastu.

Raikküla vald: Oleme tutvunud Teie poolt edastatud kontrolliaruandega, kus on toodud välja puudused maamaksu arvestamisel kontrollitud kohalikes omavalitsustes. Kontrolli käigus on selgunud, et ka Raikküla vallas on tehtud vigu maamaksu arvestamisel. Eksimused on tingitud osaliselt nii maamaksu arvestaja inimlikest vigadest kui ka pisut puudulikust seadusandlusest, andmebaasidest ja ka valla maamaksu arvestamise arvutiprogrammi kvaliteedist. Avastatud vead on osaliselt parandatud, osaliselt parandatakse järgmise aasta maamaksu määramise käigus. Edaspidi oleme hoolikamad ja püüame vältida vigu maamaksu määramisel.

Loodame, et kontrolliaruandes välja toodud soovitusel maamaksu arvestuse täiendamiseks ja parandamiseks saavad heakskiidu osaliseks. Kui need viiakse üleriigiliselt ellu, siis paraneb maksude kogumise kvaliteet ja kohalike omavalitsuste rahaline seis.

Maidla vald: Maidla Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli kontrolliaruande „Maamaksu arvestamisega seotud probleemid“ eelnõus Maidla valla kohta toodud asjaoludega. Ühtlasi märgime, et auditi käigus osundatud puudused on osaliselt kõrvaldatud.

Otepää vald: Otepää Vallavalitsus nõustub kontrolliaruande eelnõus „Maamaksu arvestamisega seotud probleemid“ esitatud arvamustega.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Maamaksu arvestamise korraldus 23. Soovitus rahandusministrile ning Maksu- ja Tolliametile peadirektorile: korraldada maamaksusüsteem selliselt, et a) maamaksuandmed esitatakse kõikide maatükkide kohta, sh nende kohta, millele maksu ei määrata; b) maareformi läbinud maade kohta esitatakse maamaksuandmed katastriüksuste kaupa; c) maamaksuarvestuses arvestatakse esmalt kõigi maade puhul maamaks ilma soodustusteta ja alles seejärel lahutatakse sealt ettenähtud soodustused; d) maamaksuandmete struktuuris eristatakse info riigi kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste kohta ja omavalitsuse enda kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste kohta. (p 14–22)	Rahandusministri vastus: Maamaksu administreerimiseks asutab Rahandusministeerium koostöös Maa-ametiga 2015. aasta 1. jaanuariks maamaksu infosüsteemi. Maamaksu infosüsteemi kogutakse maamaksu arvestamiseks vajalikud andmed teistest andmekogudest (rahvastikuregister, kinnistusraamat, maakataster, ehitisregister, äriregister, riigi kinnisvararegister, aadressiandmete süsteem) ja luuakse keskkond kohaliku omavalitsuse üksustele maamaksu alusandmete kontrollimiseks, sisestamiseks ja muutmiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeks jääb üksnes kehtivate maamaksu määrade ja enda kehtestatud maksuvabastuste ja -soodustuste infosüsteemi kandmine ning andmete kontrollimine. Infosüsteemi kogutud andmete alusel arvutatakse alates 2015. aastast maamaksu subjekti maamaksukohustus. Maamaksu infosüsteemis arvestatakse esmalt kõigi maade puhul maamaks ilma soodustusteta ja alles seejärel lahutatakse sealt ettenähtud soodustused. Maamaksu infosüsteemi rakendusel tekib riigil täielik ülevaade kõikide maakasutuste kohta, sh nende kohta, millele maksu ei määrata. Maamaksu infosüsteemi ei ole võimalik enne 2015. aasta 1. jaanuarit kasutusele võtta, kuna riiklikes andmekogudes olevate maamaksu arvestamiseks vajalike andmete kvaliteet vajab esmalt parandamist. 2013. aasta 1. jaanuaril jõustub määrus „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“, mille § 3 punkti 1 kohaselt esitab kohaliku omavalitsuse üksus Maksu- ja Tolliametile maakasutuste maksustamiseks maatüki katastritunnuse või maakatastrisse kandmata maatüki korral maakasutuse koodi. Seega tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel alates 2013. aasta 1. jaanuarist Maksu- ja Tolliametile esitada andmed maksustatavate maade kohta katastriüksuste kaupa.
Maamaksu arvestamise korraldus 24. Soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule: teha omavalitsustele ringkiri, milles paluda, et kuni punktis 23 esitatud soovitude elluviimiseni esitaksid omavalitsused Maksu- ja Tolliametile maamaksuandmed kõikide maatükkide kohta (sh nende kohta, millele maksu ei määrata), kuna see võimaldab riigil saada senisest täpsemat infot omavalitsustele maamaksusoodustuste- ja vabastuste tõttu saamata jäävate tulude kohta. (p 14–22)	Eesti Linnade Liidu vastus: Nõustume soovitusel teha omavalitsustele ringkiri maamaksuandmete esitamiseks kõikide maatükkide (sh millele maksu ei määrata) kohta seni, kuni Maksu- ja Tolliamet korraldab maamaksusüsteemi vastavalt Riigikontrolli soovitudele. Samas teeme ettepaneku Maksu- ja Tolliametile eelnevalt täpsustada ja teavitada kohalikke omavalitsusi, millisel kujul andmete edastamine tagab kiire ja tõrgeteta menetluse. Samuti teeme ettepaneku Rahandusministeeriumile korraldada omavalitsuste ümarlaud, mille raames selgitatakse välja ka andmete töötlemise ja esitamisega kaasnevad kulutused. Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Maksu- ja Tolliametile esitatavate andmete loetelu ja kord on sätestatud maamaksu seaduse alusel antud rahandusministri määruses. 01.01.2013 jõustub rahandusministri 21.05.2012 määrus nr 22 „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“. Märgime, et antud soovitusel toodud ringkirja tähendus jääb mõnevõrra ebaselgeks. Maksu- ja Tolliametile esitatavate andmete loetelu ja kord on sätestatud maamaksu seaduse alusel antud rahandusministri määruses. 01.01.2013 jõustub rahandusministri 21.05.2012 määrus nr 22 „Maksu- ja Tolliametile kohaliku omavalitsuse üksuse esitatavate andmete loetelu ning esitamise kord“. Seega jääb küsimuseks, kas ja milliseid täiendavaid andmeid palve korras saaks koguda ja esitada Maksu- ja Tolliametile kui andmete esitamine toimub seaduse alusel õigusaktide kohaselt ning kuidas sel moel tagada liigse administratiivkulu vältimine ning andmete kõikehõlmavus ja kasutatavus andmete adressaadi poolt. Samas oleme valmis koostööks Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliametiga, kellele on suunatud p-s 23 toodud soovitusel maksusüsteemi korraldamise osas.
Looduskaitsete maade maksusoodustused 41. Soovitus rahandusministrile: koostöös Keskkonnaministeeriumiga analüüsida, kas looduskaitsete piirangute talumiseks makstavad eri toetused ületavad maamaksuvabastuse suuruse. Kui ületavad, siis kaaluda looduskaitsete maamaksuvabastuste või -soodustuste kaotamist, et maaomanikule ei kompenseeritaks piirangute talumist toptelt. (p 25–40)	Rahandusministri vastus: Nõustume ettepanekuga analüüsida looduskaitsete maamaksuvabastuste või -soodustuste põhjendatust.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Looduskaitsete maade maksusoodustused 42. Soovitus keskkonnaministrile: esitada alates 2013. aastast (kuni vajaduse lõppemiseni) maamaksu arvestamise tarbeks kõikidele kohalikele omavalitsustele täpsed andmed nende territooriumil asuvate looduskaitsete piirangute kohta, tehes seda igale omavalitsusele talle jõukohases formaadis. (p 25–40)	Keskkonnaministri vastus: loomisel on maamaksu infosüsteem (MAKIS), mille kaudu saavad kohalikud omavalitsused tulevikus kätte maamaksu arvutamiseks vajalikke riiklike andmebaaside andmeid. Alates 15. novembrist 2012 saavad kohalikud omavalitsused, kes on registreerinud esindaja MAKISse kasutajaks, MAKISest alla laadida looduskaitsete piirangute andmed csv-formaadis katastriüksuste lõikes. Andmete allikas on keskkonnaregister. Praeguseks on oma esindaja MAKISse kasutajaks registreerinud 220 kohaliku omavalitsust.
Kodualuse maa maksuvabastus 55. Soovitus rahandusministrile: kompenseerida kohalikele omavalitsustele tagantjärele kõik seaduse rakendamiseks tehtud põhjendatud kulutused. (p 43–54)	Rahandusministri vastus: Vabariigi Valitsus otsustas kompenseerida maamaksuvabastusega seotud kulu kohalike omavalitsuste üksustele 2013. aastal ühekordselt 990 000 eurot toetusfondi kaudu. Meie hinnangul on eeltoodud summa piisav maksuvabastuse rakendamiseks tehtud kulude katmiseks. Lisaks Tallinna linnale palusime ka teiste kohalike omavalitsuste üksustel esitada meile prognoositavad maamaksuvabastuse rakendamisel tekkivad kulud. Kuna kohaliku omavalitsuse üksuste hinnangul oli väga keeruline maamaksuvabastuse rakendamisel tekkivaid kulusid prognoosida ning konkreetseid summasid meile ei esitatud, siis on hüvitise arvutamisel aluseks võetud Tallinna linna poolt maamaksusoodustuse arvestamiseks loodud programmi arendustööde maksumus.
Kodualuse maa maksuvabastus 56. Soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule: teha omavalitsustele ringkiri, milles paluda omavalitsustel selgitada välja kõik koduomanikke maamaksust vabastava seaduse rakendamiseks tehtud põhjendatud kulutused. (p 43–54)	Eesti Linnade Liidu vastus: Nõustume ettepanekuga teha ringkiri, milles paluda omavalitsustel välja selgitada koduomanikke maamaksust vabastava seaduse rakendamiseks tehtud kulutused. Kahtlemata on kulutuste hüvitamine riigi kohustus ning hädavajalik maksusüsteemi toimimiseks. Samas märgime, et kulupõhine tagantjärele kompenseerimine ei pruugi tagada soovitud eesmärki, mistõttu rahalised vahendid maksuvabastuse rakendamiseks tuleb eraldada omavalitsustele juba täna. Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Oleme seisukohal, et välja tuleb selgitada 2013. a ja järgnevatel aastatel koduomanike maamaksust vabastava seaduse rakendamise kogu mõju igas kohaliku omavalitsuse üksuses – nii tegeliku maksuvabastuse ulatuse kui ka tulude vähenemise kompenseerimiseks ettenähtud vahendite mahu ning maamaksu vabastuse määramise ja administreerimisega seotud kulu osas. Kindlasti astume omapoolsed sammud, et ka maamaksust vabastava seaduse rakendamiseks tehtud kohalike omavalitsuste kulud välja selgitada.
Reformimata maade maamaksu arvestus 66. Soovitus rahandusministrile: töötada 2013. aasta maamaksuandmete esitamise ajaks välja kord, kuidas rakendada maamaksuseadust maadele, mis pole maareformi läbinud. (p 57–65)	Rahandusministri vastus: 2013. aastal kavatseme välja töötada maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles plaanime teha ettepaneku täpsustada maamaksu arvestamist maareformi läbimata maadel.
Avalikus kasutuses oleva maa maamaksu arvestus 86. Soovitus rahandusministrile: täpsustada seaduses, millised maad tuleb avaliku kasutuse tõttu maamaksust vabastada. Täpsustuse tegemisel hinnata administratiivkulu, mida kohalik omavalitsus avalikus kasutuses oleva maa väljaselgitamiseks vajab ja valida võimaluse korral lahendus, kus administratiivkulud oleksid võimalikult väikesed. (p 83–85)	Rahandusministri vastus: Analüüsimine maamaksuseaduses sätestatud mõiste avalik kasutus täpsustamise vajadust.

Auditi iseloomustus

Vastavusauditi mõisted

Kontrolliaruanne – auditi lõpus koostatav kirjalik aruanne, milles tuuakse välja tehtud töö tulemused. Kontrolliaruande adressaadiks on Riigikogu ja avalikkus ning seetõttu lähtutakse aruande koostamisel põhimõttest, et selle esituslaad oleks lihtsalt arusaadav ja auditeeritud valdkonna kohta esitataks olulist taustainfot.

Kontrolliaruande vormistusliku külje kujundamisel on Riigikontroll vaba. Käesolev kontrolliaruanne sisaldab sisupeatükke, mis käsitlevad Riigikontrolli töö tulemust koos viidetega õigusaktidele; toimingute kirjeldusi; tuvastatud asjaolusid; hinnanguid, mis on antud seatud kriteeriumitest lähtudes; soovitusi ja muid käsitlemist väärivaid tähelepanekuid ning kontrolliaruande kokkuvõtet. Kontrolliaruande teksti vasakveerus esitatakse mõistete seletusi, huvitavat infot valdkonna kohta, illustreerivaid näiteid, mis ei sisalda hinnanguid ega soovitusi.

Kokkuvõte – kõige olulisema lühike esitus, mis ei sisalda kontrolliaruandest eraldiseisvat infot. Kokkuvõtte adressaadiks on laiem lugejaskond ning selle eesmärk on selgitada detailideta ja lihtsamas kõnepruugis kontrolliaruande sõnumeid.

Kriteerium – hinnangu andmise alus. Kriteeriumi kasutatakse tegeliku olukorra võrdlemiseks nõutava või soovitava olukorraga. Auditite kriteeriumideks võivad olla näiteks seaduses jm kordades, ka auditeeritava enda kordades väljendatud vastavusnõuded, standardid, normid, tavad (tava all mõistetakse normide ja standardite suuremat kogumit, nt raamatupidamise hea tava).

Tähelepanek – auditi käigus tuvastatud asjaolu, probleemi, fakti kirjeldus või konstateering, mille alusel antakse hinnang auditeeritava tegevusele, või muu auditi eesmärgiga seotud info, mis Riigikontrolli arvates tuleb avalikustada. Tähelepanekute tegemisel arvestatakse avalikkuse huvi, valdkonna keerukusastet ja sihtrühma vajadusi. Tähelepanekute avaldamisel lähtutakse audiitori kutsealasest otsustusest ja kontrolliaruande koostamise detailsusest. Kontrolliaruandes võib avalikustada ka tähelepanekuid, mis otseselt ei olnud auditi hinnanguga seotud, aga selgusid auditi käigus.

Hinnang – vastus auditi küsimusele, lähtudes auditi kriteeriumidest. Vastavusauditis hinnatakse auditeeritava tegevuse vastavust seadusele, auditeeritava enda õigusaktidele jm regulatsioonidele. Samuti hinnatakse auditeeritava sisekontrollisüsteemi ja selle toimimist.

Sisekontrollisüsteem – juhtkonna tööriist, mis aitab asutuse eesmäärke ellu viia. Hõlmab terviklikku protsessi, sh läbimõeldud töökorraldust, käitumisreegleid, seadustest kinnipidamist, aruandlust ja kontrolli, ning seda rakendavad nii juhtkond kui ka töötajad.

Soovitus – ettepanek rakendada meetet, mis aitaks audiitori arvates leitud puudusi ja vajakajäämisi kõrvaldada või edaspidi neist hoiduda. Soovitused peavad olema asjakohased, täidetavad, nende täitmine mõõdetav ja soovitavalt seotud kindlate tähtaegadega, kuid samas ei saa audiitori soovitus olla liiga detailne, kuna nii sekkuks audiitor asutuse juhtimisotsustesse. Riigikontrolli soovitustega arvestamine on soovitusel saaja otsustada.

Auditeeritu vastus – kirjalik arvamus asutuselt, kelle suhtes on kontrolliaruandes hinnanguid ja/või soovitusi. Kontrolliaruanne esitatakse vastuse saamiseks auditeeritule enne selle allkirjastamist. Vastuses esitatakse kirjalik arvamus asutust puudutavate soovitude ja rakendavate abinõude kohta. Auditeeritu vastus avaldatakse koos kontrolliaruandega.

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on anda hinnang omavalitsustele maamaksu arvutamiseks õigete andmete esitamisel ning riigile maamaksu administreerimiseks vajalike rakenduste loomisel ja/või administreerimisega kaasnevate kulutuste hüvitamisel omavalitsustele.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas kohalikud omavalitsused esitavad riigile maamaksu arvutamiseks õigeid andmeid?
- Kas riik on loonud kohalikele omavalitsustele maamaksu administreerimiseks vajalikud rakendused ja/või hüvitab administreerimisega kaasnevad kulud?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnang oli positiivne, kui täidetud olid järgmised kriteeriumid:

- Omavalitsus esitab maamaksu arvestamiseks Maksu- ja Tolliametile õigeid andmeid, kui kohaldatakse õigeid maksumäärasid, maksuvabastustega arvestatakse ning kehtestatud maksusoodustusi rakendatakse seadusega kooskõlas (maamaksuseadus § 1 lg 3, § 4, § 5, § 11; rahandusministri määrustega kehtestatud maamaksuseaduse rakendamise kord ja kohalike omavalitsuste poolt Maksu- ja Tolliameti maksu- ja tollikeskusele esitatavate andmete loetelu ning nende esitamise kord).
- Riik on loonud omavalitsustele maamaksu administreerimiseks vajalikud töövahendid ja hüvitanud kulud, kui Maksu- ja Tolliamet kontrollib maamaksu arvestamise õigsust (maksukorralduse seadus § 10 lg 2 p 1 ja § 11), Rahandusministeerium ja Keskkonnaministeerium on loonud omavalitsustele rakendused maade maksuvabastuste arvutamiseks ja Rahandusministeerium on koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu puhul juhtinud tähelepanu seadusemuudatuse rakendamisega kaasnevatele probleemidele ning Riigikogu Kantslei on taganud seadusemuudatuse rakendamise kaasnevate mõjude analüüsi.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuunisega ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi hindamisel hinnati riski, et sisekontrollisüsteem ei suuda takistada või avastada olulisi mittevastavusi, avaldamata seejuures arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse hinnangu andmiseks iga auditeeritu tegevuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditeerituteks oli 13 kohaliku omavalitsuse üksust, Maksu- ja Tolliamet, Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium ning Riigikogu Kantslei.

13 kohaliku omavalitsuse üksuse näitel analüüsiti omavalitsuste tegevust maamaksu arvutamiseks vajalike andmete esitamisel. Esitatud andmete õigsuse tuvastamiseks moodustati igas auditeeritud omavalitsuses valim 11–26 maaüksusest. Valimisse hõlmati kõrgeks hinnatud riskidega maakasutused (erinevate maksuvabastuste ja -soodustustega maad).

Riigi poole pealt vaadati, kas Rahandusministeerium rakendab maksupoliitikat nii, et tagatud oleks maamaksu kui riikliku maksu õiguspärane arvestamine ja kogumine; kas Maksu- ja Tolliamet kontrollib maamaksu arvutamiseks esitatud andmete õigsust; kas Keskkonnaministeerium on loonud omavalitsustele töövahendi looduskaitseliste piirangutega maade maksusoodustuste arvestamiseks. 2013. aastast kehtima hakkava koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse rakendamisega kaasnevate kulude osas viidi läbi intervjuu Riigikogu Kantsleis ning analüüsiti seaduseelnõu menetlemise dokumente.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit lõpetati septembris 2012. Audititoiminguid sooritati 2012. aasta aprillist juunini.

Auditi meeskond:

Auditijuht Illar Tõnisson, audiitor Elin Vako.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50058/40.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid maamaksu valdkonnas

11.10.1994 – Informatsioon maamaksu kogumisest

13.9.1995 – Ida-Viru maakonna maksuameti ja kohalike omavalitsuste töö analüüs maamaksu arvestamisel ja kogumisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu
13.9.2011	Maksu- ja Tolliamet: Evelyn Liivamägi (otseste maksude talituse juhataja), Ülle Ränkel (otseste maksude talituse peaspetsialist)
17.1.2012	Rahandusministeerium: Lemmi Oro (maksupoliitika osakonna juhataja), Tanel Ruusmaa (maksupoliitika osakonna peaspetsialisti asendaja)
22.3.2012	Harku vald: Hannes Raudleht (konsultant), Peeter Siilaberg (maakasutusprogrammi OVIS arendaja)
11.4.2012	Maardu linn: Helge Salu (pearaamatupidaja), Marika Antson (maksuinspektor), Tiiu-Ann Kaldma (linnasekretär)
12.4.2012	Rae vald: Jaan Dello (maaregistri spetsialist)
17.4.2012	Maidla vald: Enno Saarmets (abivallavanem)
18.4.2012	Tudulinna vald: Tiiu Puu (arendusspetsialist)
19.4.2012	Otepää vald: Vello Vou (maa- ja ehitusspetsialist)
25.4.2012	Vihula vald: Ingrid Nurmsalu (registripidaja)
27.4.2012	Kuusalu vald: Peeter Raudsepp (maakorraldusteenistuse juhataja), Kairi Rohtmets (maaregistripidaja), Sirje Muru (vanemmaakorraldaja), Enno Tammemäe (vanemmaakorraldaja)
7.5.2012	Kärdla linn: Kaidi Nõmmerna (arengu- ja majandusosakonna juhataja), Arno Kuusk (maakorraldaja)
10.5.2012	Varbla vald: Kaido Selberg (maanõunik)
16.5.2012	Raikküla vald: Tiit Olju (peamaakorraldaja)
16.5.2012	Käru vald: Aivar Puur (maanõunik)
24.5.2012	Orissaare vald: Margus Pikkor (abivallavanem, maareformi ja planeeringute peaspetsialist)
25.5.2012	Riigikogu Kantselei: Aaro Möttus (õigus- ja analüüsiosakonna juhataja)
7.6.2012	Tallinna Linnavaaramet: Argo Miljand (maa hinna osakonna juhataja), Tiit Mäger (õigusosakonna juhataja)
13.06.2012	Keskkonnaministeerium: Urmas Hallika (siseauditi osakonna juhataja), Taimo Aasma (looduskaitse osakonna juhataja) Maa-amet: Raivo Vallner (peadirektori I asetäitja peadirektori ülesannetes)
29.6.2012	Rahandusministeerium: Tanel Ruusmaa (maksupoliitika osakonna peaspetsialist), Sulev Liivik (kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja) Maksu- ja Tolliamet: Evelyn Liivamägi (maksude osakonna juhataja kt)
13.7.2012	Eesti Maksumaksjate Liit: Lasse Lehis (Eesti Maksumaksjate Liidu juhatuse liige)