

LINNAD JA ALEVID

EESTI LINNADE LIIDU HÄÄLEKANDJA

Väljaandja: Eesti Linnadeliit, Tallinnas

Vastutav toimetaja: V. Smetanin

№ 2 (32)

IV AASTAKÄIK

Toimetus ja talitus: Eesti Linnadeliit, Tallinn,
raekoda. Telef. 431-32.

Ilmub 10 korda aastas. Numbrihind 25 snt.

1931

Juuni

Maksureform ja maksustamise korraldamine.¹⁾

K. Selter.

21. juunil s. a. Kuresaares peetaval Linnadeliidu esindajatekogu koosolekul tuleb arutusele omavalitsusi, eriti linnasid ja aleveid, puudutava maksude reformi küsimus, sel puhul tuuakse käesolev referaat ülevaatenähtuna maksureformi üldistest põhijoontest.

Toimetus.

I. Maksureformi vajadus ja ulatus.

1. Kas Maksureform uute maksudega?

Maksureformist on kõneldud ammu, aastat 4 kuni 5, kuid arvamised selle reformi ulatuse ja sisu kohta on olnud lahkuminevad. On vaieldud selle üle, kas peab reform teostuma ühenduses uute maksude elluviimisega ja mõnede seniste maksude kaotamisega või mitte. Kuna käesoleva kirjutise aineks on maksureform, siis kutsub ta kohe esile küsimuse — mida peab selle reformi all mõistma, s. o. kas peab reformi teostamine olema ühenduses uute maksude elluviimisega või mitte. Enne kui selle küsimuse selgitamisele asuda, tuleks meeldetuletada — kuidas on möödunud 4—5 aasta jooksul selle küsimusele vaadatud.

Pärast seda, kui aastat paar ajakirjanduses ja Riigikogus oli toonitatud maksureformi vajadust, moodustas 1928. a. tolleaegne Rahaminister A. Teetsov erikomisjoni, kelle ülesandeks pidi olema maksuseaduste reformeerimise eeltööd. Komisjon ei saanud oma tööd lõpetada, kuid võib niipalju öelda, et tol ajal ei tõstnud ei rahaministeeriumi ega komisjoni

liikmed üles uute maksude elluviimise küsimust. Alles 1929./1930. a., kui tekkisid raskused riigi eelarve tasakaalustamisega, tõusid päevakorradele uute maksude kavatsused.

Seesuguste uute maksudena on kõneldud kõigepealt *üldisest varamaksust*. Üldise varamaksu mõttega ei ole avalikult esinetud, kartes liig tugevat opositsiooni.

Arvan, et need kartused on põhjendatud, ja näib ka, et see opositsioon oleks õigustatud. Meil on üksikud varadeliigid, näiteks: kinnisvarad, ettevõtetesse investeeritud kapitalid, veo- ja liikumisvahendid j. m. praegugi koormatud reaali (objekt-) maksudega: kinnisvara-, kapitali- ja teiste maksudega. Üldise varamaksu elluviimisel peaks see maks tabama kas uusi, seni koormamata varade liike (näiteks: koduseid sisseseadeid, põllumajanduslikke inventare), missuguste varade maksustamine võib osutada aga sotsiaalselt ja majanduslikult soovimatuks ja pealegi ei suudaks anda fiskusele suuremaid tulusid, või tuleks praeguseid reaalmaksusid vähendada selleks, et nende tulusid asendada üldise varamaksuga, missugune uuendus võiks võib-olla pakkuda mõnesuguseid süsteemilisi paremusi, kuid teisest küljest tekitaks teatud raskusi ümberkohanemisel ja osutuks viljatuks.

Ta põhjenduseks on väidetud, et läbikäigumaks olevat üks kõige õiglasematest maksudest. Üksikute isikute arusaamised õiglusest võivad olla lahkuminevad. Finantsõiguses tunnustatud põhimõtte järgi aga tuleb õiglaseks lugeda säärast maksu, mida võetakse kodanikkudelt vastavalt nende maksuvõimele. Kui nüüd arvestada

¹⁾ 10-dal õigusteadlaste päeval 1931. aasta aprillis Tallinnas peetud referaat, osalt täiendatud (autor).

teist finantsõiguse põstulaati — et maksvõime tõuseb ühes sissetulekuga mitte proportsionaalselt, vaid progressiivselt (suurema sissetulekuga isik võib mitte proportsionaalselt, vaid ka relatiivselt rohkem maksu maksta, kui isik, kelle sissetulekud väiksemad), siis peab ütleva, et läbikäigumaks seisab õigluse ideaalist märksa kaugemal kui paljud otsemaksud. Läbikäigumaksu võetakse harilikult, nagu teada, ostu-müügi tehingutelt ja tasulistelt toimingutelt, mis iseseisvate ettevõtete (töonduste) pidajad ja vabapalgalised oma töonduste alal teostavad. Sellejuures võetakse maksu igalt läbikäigult, s. o. igalt ostu-müügit ja igalt toimingut teatud kindla protsendi suuruses. Seetõttu, et maksu norm on kindel, osutub läbikäigumaks hõlpsasti edasi veeretatavaks maksuks. Järelikult, kui rikas ostaks kuu jooksul kaupasad 1000 kr. eest, siis kannaks ta 2% maksu normi juures oma ostudelt 20 krooni läbikäigumaksu, kuna vaene, kes sama aja kestel ostaks kaupu ainult 50 kr eest tasuks sellelt maksu ühe krooni. Sellest nähtub, et rikka maksmakoorem osutuks märksa kergemaks vaese omast, sest silmas pidades maksvõime progressiivset kasvu, peaks rikas maksma oma ostudelt maksu mitte proportsionaalselt, vaid ka relatiivselt rohkem kui vaene. Pealegi, tarvitab nii rikas kui vaene teatud esimesejärgu tarbeaineid, näiteks leiba, ühevõrdselt, mispärast maksmakoorem säärastelt tarbeainetelt oleks isegi absoluutselt võrdne. Sellepärast ei saa läbikäigumaksu elluviimist põhistada õiglusega.

Teise põhistusena läbikäigumaksu elluviimiseks öeldakse: kaodake ära ärimaks ja asendage ta läbikäigumaksuga, sellega soodustaksite kapitali kogumist äriettevõtetes. Selle põhistuse seletuseks tuleks tähendada järgmist: Ärimaksu võetakse ettevõtte puhaskasult: kui ettevõtte on oma tegevuse aasta puhaskasuga lõpetanud, siis tuleb riik ja nõuab omale ärimaksu näol teatud protsendi puhaskasust. Selle osa kasust võiks maksnik omale jätta ja sel teel kapitali koguda. Seejuures on ärimaks oma iseloomult otsemaks, mida üldise reeglina ei saa veeretada tarvitajaskonnale, sest iga ettevõtte puhaskasu on isesuurune, järelikult — on isesuurune ka tema ärimaks; kui ärimaksu kalkuleerimine kauba hindadesse ja edasiveeretamine tarvitajaskonnale oleks mõeldav, siis peaksid ju kauba hinnad üksikutes ette-

võtetes olema lahkuminevad, mida meie tegelikult aga ei näe. Tähendab, praegu võtab riik ärimaksu näol osa ettevõtete puhaskasust enesele ja kuna ettevõtteid ei saa seda maksu edasiveeretada tarvitajaskonnale, siis tabab ärimaks ettevõtete neid ülejääke, millest nad võiksid moodustada enestele uusi kapitale.

Kuidas on lugu tõelikult selle põhistusega? On ta õige?

Oletame esialgu, et see põhistus on õige, s. o. oletame, et läbikäigumaks, vastandina ärimaksule, on alati edasiveeretatav ja, järelikult, ei takistaks uute kapitalide kogumist ettevõtete puhaskasust.

Tunnustades, et erakapitali kogumine on praegu riiklikult tähtis ülesanne, küsitakse teiselt poolt: mispärast peab riik selle ülesande usaldama ainult äriühingukonna kätte? Mispärast ei võiks riik usaldada erakapitali kogumise ülesannet, kas või osaltki, näiteks — kinnisvaraomanikude, talupidajate ja linna majaomanikude kätte, vähendades oodatava läbikäigumaksu tulude arvel, näiteks — kinnisvaramaksu ja osalt tulumaksu? Mispärast ei võiks läbikäigumaksust saadavaid tulusid kasutada mitte ainult ärimaksu, vaid ka teiste otsemaksude asendamiseks, kuna läbikäigumaks langeb ometi kõikide kodanikkude kanda? Ei saa salata, et need küsimused on niivõrt kaaluvad ja nende ringkondade mõju, kes need küsimused esitavad — on niivõrt suur, et ei ole loota, et kõnesolev põhistus suudaks neist küsimustest läbi lüüa. Pealegi, lööks ärimaksu kadu meie maksusüsteemi tunduva augu. Meie maksusüsteem on korraldatud nii, et otsemaksude alal võetakse peale üldise tulumaksu veel üksikutelt tulude ja varade liikidelt reaali- (ja objekt-) makse, milliseid õigustatakse suurel määral sellega, et need maksud esinevad fundeeritud tuluallikate lisakoormatusena. Kui ärimaks ära kaoks, siis oleks raske õigustada näiteks kapitali tuludelt võetava maksu ja võib olla isegi kinnisvaramaksu edasipüsimist ja need maksud võib-olla kuuluksid likvideerimisele. Seda suurt auku, mis nende maksude ärajätmine nii riigi kui ka omavalitsuste eelarvetesse jätaks, ei suudaks aga täita läbikäigumaksu tulud.

Need kaalutlused on rajatud eeldusele, et läbikäigumaks on alati edasiveeretatav tarvitajaskonnale. See aga ongi selle maksu üheks tähtsamaks varjuküljeks, et see maks ei ole alati edasiveeretatav. Ta on igal juhul edasiveeretatav ainult kauba

nälja ja inflatsiooni aegadel, kus kaupa vähe ja ta eest makstakse nõutavat hinda. Sellega on seletatav, et paljud Lääne-Euroopa riigid on läbikäigumaksu ellu viinud just sõjaajal. Rahuajal, eriti aga majanduslikul depressiooni ajal, kui ostjaskond on tagasihoidlik, juhtub paha-tihti, et läbikäigumaksu ei saa edasi veeretada, kuna ostjad ei taha maksta kauba eest isegi seda hinda, millesse läbikäigumaksu ei ole kalkuleeritud. Juhtumisi, kus kaudseid makse pole saadud edasi veeretada, vaid produtsent on pidanud enese kanda võtma, on palju. Silma tor-kavad need juhud aga ainult siis, kui nad omavad suurema ulatuse ja massilise tähtsuse. Sääraste silmatorkavate juhtude liiki kuulub lugu Saksa võitollide tõstmisega 1930. a., missuguse tõusu järele aga või hinnad Saksa siseturul jäid vastavalt tõusmata, mille tõttu tollide tõus langes eksporteeritavate maade produtsentide peale. On omandanud kuulsuse juhtum läinud aastasajast Ameerika tuletiku akt-siisimaksu tõstmisega, missuguse maksu tõusu arvel töösturid alul tõstsid ka tiku hinda; selle peale vähenes tuletikkude tar-vitus sedavõrt, et töösturid olid sunnitud seda maksu oma kanda võtma ja tiku hinda alandama. Analoogilisi juhtumeid on elus palju. Veel hiljuti väitis Kaubandus-Tööstuskoja esimees avalikus kõnes, et praegu olevat 170 miljoni sendi eest nahakaupa ladudes, mille maha müük läh-e visalt. Kui nüüd riik võtaks sellelt kaubalt umbes 6% suuruses läbikäigu-maksu ja kui töösturid tahaks seda maksu kauba hinna juurde arvata, siis oleks va-evalt loota, et nende ladude realiseerimine muutuks kergemaks, vaid vastupidi — see muutuks raskemaks. Ja see sunniks pro-dutsendil maksu enese kanda võtma. Kui aga läbikäigumaksu ei saa edasi veeretada ostjaskonnale, siis langeb ta raske koor-mana produtsentide kaela, missugune koor-em on seda raskem, et läbikäigumaksu normid osutuvad üldiselt suuremaks kui ärimaksu normid; pealegi, võetakse läbi-käigumaksu ka siis, kui äri puhaskasu ei anna, kuna ärimaksu — välja arvatud põhiärimaks ja kapitalimaks — võetakse põhimõtteliselt ainult siis, kui äri annab puhaskasu.

Läbikäigumaksu elluviimise vastu meil kõneleb ka see asjaolu, et see maks on uus maks. Finantsõiguse üheks ideaalpostulaadiks on, et iga vana maks on hea ja uus maks on halb maks.

Läbikäigumaksu elluviimise kasuks meil võib esile tuua järgmisi tõsisemaid kaalutlusi.

Meile otsemaksud tunduvad liig suur-tena. (Sellele asjaolule juhtis muu seas tähelepanu ka Austria maksueriteadlane Dr. Kienböck, keda Majandusministeerium kutsus arvustama meie maksusüsteemi.) Osalt just sel põhjusel, et otsemaksud praegu liig suurtena tunduvad, on maksu-aluste tulude ja kasude varjamine meil liig sagedane. Seetõttu arvatakse mõnelt poolt, et kui otsemaksud alandada ja neid osalt asendada läbikäigumaksuga, siis hak-kaksid maksnikud suuremal määral dekla-reerima oma tulusid ning kasusid. See väide näib olevat osalt põhjendatud, kuid üldiselt on tema tähtsus liialdatud. Võib kahelda, kas läbikäigumaksu elluviimise abil suudetakse otsemaksudid sel määral alandada, et maksumoraal selle tõttu tun-duvalt tõuseks ja maksnikud hakkaksid puhtsüdamlikult deklareerima oma tulu-sid ja kasusid. 10—20% maksualandus ei suudaks oluliselt parandada meie maksumoraali, mida peaks võima tõendada tulu-maksu alandamise tulemused 1929. a.

Teise kaaluvama põhistusena läbi-käigumaksu elluviimise kasuks tuuakse esile, et riik vajavat uusi kergestilaeku-vaid maksutulusid. Sellel väitel on kahjuks väga palju kaalu. Kaudsete maksude ja riigimonopoli tulude vähendamise tõttu muutub riigi eelarve tasakaalustamine iga aastaga raskemaks. Helmine Majan-dusminister, kes esitas Vabariigi Valitsu-sele läbikäigumaksu seaduseelnõu, põhis-taski seda riigikassa vajadusega. Ka ei kavatsenud Majandusminister asendada läbikäigumaksu tuludega ärimaksu, mida mõnelt poolt oodati, vaid tahtis läbikäigu-maksu arvel alandada kõiki otsemaksudid. See põhistus on selge; ta ei otsi tuge teoor-riast, vaid tugeb riikliku vajaduse argu-mendile ja sellepärast on see põhistus ka kõige tõsisem ning kindlam. Tema vastu võiks ainult öelda, et eeskätt tuleks otsida riigi eelarve tasakaalustamiseks teisi abi-nõusid. Kõigepealt, tuleks seesuguse va-hendina arvesse kulude kokkutõmbamine. Seda olemegi juba paljude aastate jooksul katsunud teha, kuid praegugi ei võiks keegi väita, et oleme juba jõudnud eelarve-kulude kokkutõmbamisel võimaliku maxi-mumini. Teiseks, tuleks rohkem ära ka-sutada praegu olemasolevaid maksualli-kaid, neid arendades ja süvendades ja

ainult juhul, kui ka see abinõu ei aita, võiks kõneleda uute maksude elluviimisest.

Nähtavasti, arvestades kõiki, uute maksude, eriti aga — läbikäigumaksu vastu esiletoodud asjaolusid, ongi praegune Majanduseminister tagasi võtnud eelmise valitsuse poolt esitatud Läbikäigumaksu seaduse eelnõu.

2. Olemasolevate maksude ja maksuseaduste ülevaade.

Uute maksude päevakorrast äralange misega võiks tekkida küsimus: kas ei lange ühes sellega päevakorrast maksu-reformi tarvidus üldse? Sellele vastab kõige paremini ülevaade meie praegustest maksuseadustest.

A. KAUDSED MAKSUD.

1. Kaudsete maksude alal tuleks kõigepealt peatuda suurema kaudse maksu — *tollide* — juures.

Tollimaksu võetakse 1923. aasta seadustiku põhjal, missugune seadustik hakkas maksma 1924. aastal. Tolliseadustik jagub kolme ossa: esimene osa käsitleb kaupade tollimist; teine — salakaubaveo vastu võitlemist, kuna kolmanda moodustab tollitariifi.

Esimese osa kohta peab ütlema, et ta on liiga kasuistlik ja instruktiivne ja ei võimalda ülemusel muuta tollioperatsioone küllalt painduvaks. 1929. aastal moodustas tolleaegne Rahaminister A. Oinas erikomisjoni Tolliseadustiku selle osa reformeerimiseks. Mida rohkem komisjon oma töösse süvenes, seda rohkem selgus, et see osa sisaldab niivõrt palju seadusandelistehnilisi, protsessuaalseid ja konstruktiivseid puudusi, et ei saa piirduda ainult tema parandamisega, vaid kogu see osa tuleks ümber töötada. Seni on see töö lõpuleviimata. Vahepeal on meie maksudevallitsuse ja tolliasjade juhid katsunud maksivate seaduste piirides läbi viia tollioperatsioonide lihtsustamist ja nende auks peab ütlema, et nad on sellel alal saavutanud tunduva tagajärgi. Kui 1926. aastal üks tollioperatsioon võttis keskmiselt aega kolm kuni neli päeva, siis läheb praegu selleks aega keskmiselt kaks päeva; seda aega võiks vast veelgi lühendada, kui selle vastu ei kõneleks teised kaalutlused. Siiski ei ole kaebused tollioperatsioonide keerulikkuse ja raskepärasuse üle vaibunud. Viimasel ajal leidis aset juhtum, mis näitab, et nende kaebuste

lahendamiseks on leitud uus modus, s. o. poksivõistluste korraldamine tolliülemate ja kaubasaajate vahel. Kahtlen aga, kas see modus alati annab sääraseid käegakatsutavaid tagajärgi, nagu käesoleval juhul. Jään siiski arvamusele, et tollioperatsioonid tuleks teha võimalikult lihtsateks ja kauba kättesaamine võimalikult mugavaks, kuigi see peaks maksma lisaametnikkude (näiteks informatsiooni ja talitusametnikkude) palga näol mõni tuhat krooni. Selleks, et anda ülemusele vabad käed tollioperatsioonide lihtsustamiseks tuleks Tolliseadustiku esimene osa võtta revideerimisele.

Enne edasiminekut tahaks märkida siinkohal, et meil tihti liialdatakse ametiasutiste, eriti aga tolliameti arvustamisel. Käesoleva aasta märtsikuul kirjutati ühes meie soliidimas ajalehes, et tolli asjaajamine olevat niivõrt puudulik ja hoolimatu, et kuni 90% asju minevat kaebust korras tollinõukogusse. See liialdus oli isegi meie oludes üllatav. 1930. aastal oli Tallinna tolliametis 113.000 asja. Samal aastal oli tollinõukogus arutamisel ainult 3800 asja ja needki ei olnud kõik kaebasjad, vaid tollinõukogu arutamisele kuuluvad ka muudki asjad, peale kaebuste. Tollikomitees on igal aastal arutamisel keskmiselt 500 asja.

Seesugused liialdatud arvustused toovad ennemini kahju kui kasu. Niisuguste meie oma lehtedest võetud andmete najal võidakse alles õieti tõendada, et oleme alles päris asiaadid. Ka välismaa lehed arvustavad oma tolliasutusi vahest isegi väga kibedasti, kuid ametiasutiste säärast huupi mahategemist liialdatud andmete varal välismaa ajalehtedest ei ole ma leidnud.

Tolliseadustiku 2. osa, mis käsitleb salakauba vedu, on korduvalt parandatud, kuid siiski ei ole ta küllaldane salakauba veo takistamiseks, missugune nähe on tingitud suurel määral muidugi asjaoludest, mis ei olene seaduseandja tahtest. Peale muude puuduste on see osa konstruktiivselt nõrk ja osalt vastolus kriminaalseadustikuga, nagu näitab hiljutine kohtuotsus n. n. tollipanama asjas, millest selgub, et Tolliseadustiku § 430 p. 3, mis teeb saate kriminaalseadustikule, on alusetu.

2. Teise tähtsamana kaudse maksuna esineb *aktsiisimaks*. Aktsiisimaksu alal on maksma pandud nimeliselt endine veneaegne venekeelne Aktsiisimaksu seadustik (V. S. K. VI k.). See seadustik on

aga suures ja tähtsamas osas asendatud eestiaegete seadustega ja seetõttu on ta väga tükeldatud seisukorras: temas võib leida osasid ja peatükke, kus kõik paragrahvid on kustutatud, kuid mõni neist on siiski maksma jäänud; temas võib leida osasid, kus kõik paragrahvid on maksvusetuks tunnustatud, kui ka seesguseid, kus kõik paragrahvid on maksvuse kaotanud kaudselt, eestiaegete seaduste läbi, ja suurte kustunud paragrahvide laikude seas võib leida üksikuid täppe, mis on veel maksvad. Selle seadustiku viimane osa, mis käsitab karistusi aktsiisi alal, on niivõrt segases seisukorras, et isegi Riigikohtul on tekkinud tähtsaid raskusi seletamisel, kas see või teine paragrahv on maksev või mitte. Igatahes ei ole loomulik, et niivõrt tähtis seadustik, mille alusel riik kodanikkudelt võtab aastas keskmiselt 7 miljoni krooni suuruses maksusid, veel kaua viibiks säärases kaootilises seisukorras. Aktsiisiseadustiku revideerimine on kiiremaks päevaküsimuseks.

Mis puutub aktsiisi maksude suurusesse, siis näib, et riik ei saavuta neist maksudest tulusid sel määral, nagu ta võiks saavutada.

B. OTSEMAKSUD.

1. *Otsemaksuna* võetakse kõigepealt *kinnisvara maksu*. Maal asuvatelt kinnisvaradelt võetakse seda maksu riigi heaks 1920. a. seaduse põhjal, millele lisaks vallad võivad 1924. a. seaduse põhjal võtta enestele lisakinnisvaramaksu, kuna Maanteede seadusega on maaomavalitsustele antud õigus võtta samadelt kinnisvaradelt lisakinnisvaramaksu maanteede kapitali heaks. Linna kinnisvaradelt võetakse riigi heaks maksu 1910. a. seaduse põhjal. Peale selle võivad linnad eneste kasuks võtta maksu 1917. a. seaduse põhjal. Kaks viimast seadust on venekeelsed, teised kinnisvaramaksu seadused — eestikeelsed.

Kinnisvara maksustamisel etendab tähtsamat osa kinnisvara hindamise küsimus. Selles valitses kuni viimase ajani kaunis suur segadus, mida veel praegugi pole jõutud kõrvaldada. Põhja-Eestis oli kinnisvarade hindamine pärit 1870. aastast, kusjuures hindamise aluseks oli pandud kinnisvara üksus, mille aastane rendi väärtus oli 300 rbl. See kinnisvara üksus loeti üheks adraks. Ader jagus adrasajandikkudeks, mille rendi väärtus oli järelikult 3 rubla aastas. Lõuna-Eestis aga olid kinnisvarad hinnatud 1901. aasta

seaduse põhjal (lõpule viidud 1911. aastaks), kusjuures hindamise aluseks oli seatud puhaskasurubade süsteem. Peale nende kahe põhisüsteemi oli osa kinnisvarasid teisiti hinnatud, näiteks Saaremaal obroki- ja maarubade, revisjoni rublade järgi mõnel pool — tiinude järgi, puhassisetuleku järgi. Seda segadust suurendas asjaolu, et endised mõisad, mis olid hinnatud terviküksustena, olid maareformi teostamisel partselleeritud üksikuteks tükkideks, viimased aga ei olnud eraldi hinnatud.

Maa kinnisvarade hindamise korraldamiseks ja ühtlustamiseks ilmus 1923. a. seadus, mida hiljem — 1929. a. — osalt muudeti. Nende seaduste järgi pandi ka Põhja-Eestis hindamise aluseks puhaskasurubade süsteem. 1923. a. alatud ümberhindamine on lõpule jõudmas. Ei saa kaugeltki öelda, et see hindamine oleks ideaalne, tal on paljugi puudusi. Eriti nurinat on tekitanud asjaolu, et hindamise tagajärjel maade hind, järelikult ka maks, paljudes kohtades olevat tõusnud. Osalt on see muutus tingimata põhjendatav, sest endine hindamine, olles pant kaugest minevikust, võis paljudes kohtades osutada liig madalaks. Osalt näib see hindetõus olevat tingitud adrasajandikkude mehhaanilisest ümberarvamise puhaskasurubade alustele. Loodetavasti jõutakse aga tõstetud kaebused rahuldavalt lahendada.

Kinnisvaramaksu normide kohta tuleb tähendada, et nad osalt tunduvad liiga suurtena. Nii on linnadel õigus võtta kinnisvaramaksu kuni 2% kinnisvara hinnatud väärtusest või kuni 14% tema puhastulust. See tähendab, et 50 aasta jooksul võib linna kinnisvarad niiöelda ära maksustada. Need maksumäärad peletavad eemale väliskapitali, kes sooviks Eestis investeeruda. Raske oleks välismaalastele ka selgeks teha, et neid norme pehmendab osalt asjaolu, et linna kinnisvarad on võrdlemisi madalasti hinnatud.

Kinnisvara maksuseaduste üldiste puudustena peab märkima, et nad on laiailpaistatud paljudesse seadusandelistesse aktidesse ja et neis puudub ühine, läbimõeldud süsteem, kui ka asjaolu, et nad on seni suures osas venekeelsed.

2. *Arimaksu* võtmise aluseks on meil Vene Seaduste Kogu V köide. Seda seadust on aga muudetud ja parandatud paljude üksikute seadusandlike aktidega, mis pärit osalt vene, osalt eesti ajast, ja on laiail pillatud paljudes Vene Valitsuse

Seaduste ja Korralduste Kogu ja Riigi Teataja numbrites.

Ärimaksu võetakse kõikidelt ettevõtelt põhiärimaksu ja lisaärimaksu näol. Põhiärimaksu võtmiseks on kõik äriettevõtted liigitatud väliste tundemärkide järgi järkudesse. Liigitamise alused on aga tihti niivõrd pealiskaudsed ja väheütleavad, et nad ei suuda anda õiget pilti ettevõtte kasutoovusest ja maksuvõimest. Viimasel ajal olevatki kaubandus-tööstuskoja algatusel võetud päevakorrale äride liigituse muutmise, lihtsustamise ja ümberkorraldamise küsimus. Üldse on aga küsitav, kas seesugune väliste tundemärkide järgi äride ja nende maksuvõime liigitus ongi kõlbulik parandamiseks, ja kas see süsteem üldse püsima võib jääda.

Lisaärimaksu võetakse aruandvatelt ettevõtelt kõigepealt kapitalimaksu näol — 1% suuruses põhikapitalist ja peale selle kasuprotsendimaksu näol erilise tabeli järgi, kusjuures maksunormid tõusevad ühes protsendi tõusuga (võrreldes kasu põhikapitaliga). Mitteamuandvatelt ettevõtelt võetakse lisaärimaksu puhaskasumaksu näol 8% suuruses nende puhaskasust, kusjuures viimane tehakse kindlaks äriarvamatute põhjal, viimaste puudumisel — eriliste, otsemaksude peakomitee poolt äriilike jaoks fikseeritud, arvatava keskmise kasu normide alusel.

Nagu sellest lühikesest ülevaatest nähtub, pole meie ärimaks kaugeltki eeskujulik. Ta on kohati isegi väga puudulik ja ka ebaõiglane. Viimast väidet võib illustreerida näiteks see asjaolu, et suured veneaegsed aktsiaseltsid, mille põhikapitalid ulatuvad miljonitesse kroonidesse, ka siis, kui need saavad 200—300 tuhat krooni puhaskasu, maksavad märksa vähem ärimaksu, kui väikesed eestiaegsed ettevõtted, kuigi viimased töötaksid kahjuga. Kuidas on võimalik? Suuremad tööstusettevõtted maksavad põhiärimaksu 300 krooni, millele lisaks võivad omavalitsused võtta lisapõhiärimaksu 50% suuruses, see teeb kokku 450 krooni. Kui neile kätte jõuab kapitalimaksu (esimese lisaärimaksu) tasumise aeg, siis leidub nende jaoks seaduses eeskiri, et tasutud põhiärimaks arvatakse kapitalimaksust maha. Kuna aga veneaegsetelt ettevõtelt kapitalimaksu määramisel võetakse aluseks nende veneaegne kapital rublades, siis ei ulatu ühegi Eestis oleva seltsi kapital rublades nii kõrgele, et 1% sellest kapitalist ulatuks üle 300 krooni, missugune

summa on põhiärimaksuna tasutud ja sellena kapitalimaksu arvele loetakse. Järelikult ei tarvitse neil suurtel veneaegsetel ettevõtelt kapitalimaksu maksta. Kui nüüd tuleb aeg kasuprotsendi maksu maksmiseks, siis selgub et seaduses on veel teine eeskiri, mis määrab, et kasuprotsendi maksu ei võeta juhul, kui puhaskasu ei ületa 3% ettevõtte põhikapitalist. Kuna aga veneaegsetelt ettevõtelt kasuprotsendi maksmisel loetakse kuldbilansi järgne kapital Eesti kroonides, mitte aga veneaegne kapital, siis ulatub suurte veneaegsete ettevõtete kapital kuni miljonitesse kroonidesse, mistõttu 3% tema põhikapitalist, s. o. summa, millelt puhaskasu maksu ei võeta, moodustab 200—300 tuhat krooni. Tähendab, kui säärase ettevõtete puhaskasu on 200—300 tuhat krooni, siis nad ei tarvitse maksta ei kapitalimaksu ega ka kasuprotsendi maksu, vaid nede maks piirdub ainult põhiärimaksuga, 450 krooni suuruses. Samal ajal eestiaegsed ettevõtted, näiteks 200 tuhande kroonise kapitaliga, kuigi neil puhaskasu ei ole, maksavad oma kapitalidelt 1% kapitalimaksu, mis teeb igal juhul välja 2000 krooni.

3. *Tulumaksu* võetakse 1920. aasta seaduse alusel. See seadus on enam-vähem kõlbulik, mis on seletatav sellega, et ta esineb vaid modifitseeritud tõlkena veneaegset võrdlemisi uuest ja heast seadusest. Tulumaksu alal on meil olnud mitmesuguseid kavatsusi. Tähtsama kavatsusena võiks siin nimetada n. n. „poismeeste maksu“, mis seisaks selles, et vallalistelt ja nendelt abielulistelt, kelle laste arv ei vasta teatud normile, tuleks võtta lisamaksu tulumaksu juures. Seesuguse lisamaksu põhjenduseks võidakse tuua tähtsaid kaalutlusi, kuid ei tohi jätta arvestamata, et meil tulumaks ei ole kaugeltki õiglane ja ei kannata selle tõttu normide tõstmist ega sääraseid lisamaksusid. Maksu tehnika puudulikkuse ja maksumoraali madaluse tõttu jääb suur osa tulusid maksustamata, mille tõttu palgaliste isikute suhtes, kelle tulud ei või pääseda maksustamisest, osutub see tulumaks tunduvalt ebaõiglaseks. Sellepärast tuleks kõik kavatsused, mis sihitud tulumaksu suurendamisele, panna kalevi alla senikaua kui ei ole kõrvaldatud tulumaksu ebaõiglus.

Kavatsustest, mis tulumaksu alal peaks ja võiks teostada, tuleks nimetada kahte. Kõigepealt, tuleks võimaluste ja

otstarbekohasuse piirides teostada tulumaksu võtmist allika juures — tulude saamisel. Välisriikides on paljudes kohtades niisugune maksustamise viis ellu viidud ja on häid tagajärgi andnud. Selle korralduse tagajärjel kaotaks tulumaks suure osa omast tunduvusest. Teine muudatus, mida tuleks tõsiselt kaaluda, seisaks selles, et peaks maksuametile andma õiguse teatud juhtudel nõuda tulumaksu tasumist aasta kestel, enne kalendriaasta möödumist. Praeguse seaduse järgi tekib tulumaksu kohustus alles selle kalendriaasta lõpul, mille kestel tulu saadud; selle tõttu pääsevad minema n. n. välismaa gastrolleerijad, kes söidavad siia üksikuteks esinemisteks või operatsioonide teostamiseks ja siin võrdlemisi suuri summasid teenivad, ilma tulumaksu tasumata neilt summadelt.

Ruumi puudus ei luba laskuda siin, samuti nagu teistegi maksude suhtes, kõigisse peensustesse ega näidata vähemtähtsatele puudustele.

C. LÕIVUD.

1. Lõivude alal on tähtsamaks *tempelmaks*, mida võetakse 1928. a. seaduse põhjal. Tempelmaksu seaduse käsitlemine teeb kodanikkudele suuri raskusi. Sellepärast näib, et praegused trahvieeskirjad, mis Tempelmaksu seadus sisaldab, on liig kategoorilised. Neid tuleks pehmendada ja anda suuremaid võimalusi trahvide ärajätmiseks või kergendamiseks. Praegune kord, et Vabariigi Valitsus peab need küsimused igal üksikul juhul otsustama, osutub liig raskepäraseks. Peab veel märkima, et tempelmaksu sissenõudmine teeb tihti suuremaid kulusid, kui maks ise väärt. On kuulda kaebusi, et seadus sunnib tihti pidama kulukat ja tülikat kirjavahetust selle kohta, et mõnelt paberilt on tempelmaksu viie sendi võrra vähem makstud, kui nõutav; seejuures läheb kirjavahetus tihti rohkem maksma, kui asi väärt, kuid seadus ei paku võimalust maksu sissenõudmisest loobumiseks.

Ka lõivude ja tasumaksude suhtes peab tunnustama, et riik ei saavuta neist tulusid sel määral, mida õigustaks tasuvuse põhimõtte, kõnelemata praktilistest võimalustest. Üksikute lõivude tõstmisest on meil korduvalt kõneldud; need kavatsused on harilikult kas algatuse puuduse või mõnesuguste teoreetiliste kaalutluste taha peatuma jäänud. Näib aga, et fis-

kaalse paratamatuse nõuded siiski sunnivad varem või hiljem võtma tõsisemale kaalumisele mõnegi olemasoleva lõivu tõstmise või uue sisseseadmise küsimuse.

3. Maksusüsteemi üldine iseloomustus.

Meie maksusüsteemi üldiseks iseloomustuseks võib öelda, et meil on ülekaalus kaudsed maksud. Riigi eelarvest moodustavad kaugelt vähema osa otsemaksud.

Riigi ja omavalitsuse maksudest moodustasid 1928. aastal otsemaksud 29%, kuna kaudsed maksud andsid üle 50%. Samal ajal moodustasid Taanis otsemaksud 60% kõigist maksudest¹⁾, kõnelemata Inglismaast, kus suurem osa riigi tuludest saabuvad otsemaksudest. Kuigi ühineme sellega, et otsemaksud on sotsiaalselt õiglasemad kui kaudsed maksud, ei saa jätta tähendamata meie maksusüsteemi kasuks, et ta ei ole tõelikult nii ebaõiglane, kui esiletoodud otsemaksude osatähtsusest ja teiste riikidega võrdlusest võiks järeldada. Asi seisab selles, et meil on varad ning tulud jaotatud elanikkude vahel palju ühetaolisemalt, kui Lääne-Euroopa riikides. Praegu 90%-il meie aktiivsetest kodanikkudest ei ulatunud tulu 1927. aastal tulumaksu andmete järgi üle 2000 krooni, kuna ainult 5% ulatusid tulud üle 3000 krooni. Tallinnas ja Tartus leidis seesuguseid suure tulu saajaid küll 13—14%, kuid selle vastu oli maal sääraseid rikkaid ainult 1—4%. Isikud, kelle tulu ulatus üle 5000 krooni, oli vähe, ja neid, kelle tulu on üle 10.000 kr., võis üles lugeda. Sellest nähtub, et ka võrdlemisi väikesema osatähtsusega otsemaksud, kui nad hästi korraldatud, võivad meil kindlustada maksustamise õigluse keskmiselt samal määral, kui Lääne-Euroopa riigid oma kõrgete otsemaksude juures teostada suudavad.

Pealegi, tuleb mainida, et meie kaudsete maksude seas mängivad peaosatollid, andes umbes 40% kõigist maksudest. Meie tollid ei ole aga kaugeltki fiskaalsetel kaalutlustel nii kõrgele kerkinud, vaid rahvamajanduslikud tingimused on riiki sundinud neid tõstma sellele tasapinnale. Eramajanduse kaitse välismaa suurte majanduserühmituste ülejõu käiva konkurentsi ja dumpingu vastu, kui ka valuuta väljavoolu hädaoht on valitsusele ette kir-

¹⁾ Handbuch d. Finanzwissenschaft, 3. Bd. Verl. J. C. B. Mohr.

jutanud meie tollipolitika. Meie ei saa ka parima tahtmise juures otsustavalt alanada tolle ja neid asendada otsemaksudega. Tollide ära kaotamine tähendaks meil suurel määral ka otsemaksude kadu: kui sisemaa produtsent konkureeritaks väljaspoolt surnuks, siis poleks meil ka otsemakse kelleltki võtta. Sellepärast ei saa ühineda nendega, kes soovivad otsemaksude järsku ja kiiret arendamist kaudsete maksude arvel.

Selle kohta, kas meie maksukoormatus suur või väike, on arvamused lahkuminevad. 1928. aastal oli meie üldine maksukoormatus umbes kuus miljardit senti. Sellest langes iga kodaniku peale 54,5 kr. Samal ajal oli iga elaniku maksukoorem: Saksas — 192 E. kr., Rootsis — 248 E. kr., Taanis — 368 E. kr., Tšehoslovakkias — 120 E. kr.¹⁾

Esimesel pilgul paistab pilt kaunis roosiline ja paljudki, kes küsimusse pole küllaldaselt süvenenud, on tulnud ebaõigele järeldusele, et maksukoorem Eestis olevat väike ja et välisriikides olevat maksud mitu korda suuremad, näiteks Saksamaal on maksud absoluutselt kaks korda kõrgemad, kuid kaevatavat seal vähem. Kuid maksukoormatuse võrdlemisel ei tule silmas pidada ainult koorma absoluutset suurust, vaid tuleb võrrelda ka selle koormakandja jõudu. Maksukoorem, mille inglane või ameeriklane oma suurte tulude juures kannab kerge vaevaga, võib osutada väikese tuluga bulgaarlasele surmaks. Maksukoorma võrdlusel tuleb võrrelda ka vastavate riikide elanikkude tulusid ning varasid. Sellelt seisukohalt vaadates ja arvestades finantsõiguse postulaati, et tulude ning varade kasvamisel ei kasva maksuvõime mitte proportsionaalselt, vaid progressiivselt, muutub pilt palju kurvemaks. Näiteks, eestlane ja belglane maksavad ühesuguse protsendi, Belgias oli maksukoorem 15,2% (kui arvestada võlakustutuse fondi amortisatsiooniga, ilma selleta — 18%) sissetulekust, Eestis — 14,5%, selle juures on sissetulek Belgias 33% võrra suurem.²⁾ Tähendab, küigi Belgias on elaniku tulu peaaegu 50% võrra suurem, on tema maksukoormatus ainult $\frac{1}{20}$ võrra suurem sissetulekute proportsioonist, küigi maksuvõime progres-

siivse kasvu põhimõtte järgi belglane suudaks kanda, võib-olla, ka 50% võrra suuremat koormat, kui eestlane. Keskmiselt moodustab Lääne-Euroopa riikides maksukoormatus 20—30% rahva üldisest sissetulekust. Selle juures on aga Lääne-Euroopa riikide elanikkude sissetulek keskmiselt suurem kui Eestis, mõnel pool isegi tunduvalt suurem.

Võrreldes meie maksukoormatust meie lähemate naabrite omaga, kelle olud meile rohkem sarnased, ja kui arvata eestlase maksukoorem vastavalt tema sissetulekutele 100%-le, siis võrdub lätlase maksukoorem ca 125%, soomlase — ca 113%, poolaka — 87%-le.¹⁾

Kuigi ei saa väita, et Eesti maksukoormatus oleks väga suur, suurem kui teistes riikides, siiski ei saa pooldada arvamusi, mille järgi riigi ja omavalitsuste kassade raskustest ülesaamiseks tuleks uusi suuremaid maksusid sisseseada või olemasolevaid tõsta, nii et maksukoormatus tõuseks tunduvalt üle eelpoolmääritud senise tasapinna. Meie maa on kapitalivaene. Kõik suuremad ettevõtted, olgu äri või seltskonna alal, peavad teotsema suuremal määral riigi toetusel. Keskmised ja vaesemad rahvakihid elavad peaaegu ilma reservideta. Erakapitalide kogumine on meil praegu üheks tähtsamatest ülesannetest. Kuna meil erakapitalide võrdlemisi vähe, siis peaks erakapitalide kogumine minema isegi intensiivsemalt kui Lääne-Euroopas, igatahes aga ei või meie — kui viimane häda selleks veel ei sunni — juurdeluaa uusi takistusi kapitalide kogumisele. Teiseks, pole ka praegune majandusliku depressiooni aeg kuidagi soodus maksukoorma tõstmiseks.

4. Maksude jaotus riigi ja omavalitsuste vahel.

Eraldi probleemina meie maksusüsteemis oleks maksu tulude jaotamine riigikassa ja omavalitsuste vahel, s. o. missugused maksud peavad kuuluma riigile, missugused omavalitsustele.

Omavalitsused, nagu teada, saavad tulusid kolme liiki allikatest:

1) iseseisvad tuluallikad, nagu iseseisvad maksud, tulud omavalitsuste ettevõtelt;

¹⁾ Lettlants Ökonomist. Bokalders 1930. Riga.

¹⁾ Handbuch d. Finanzwissenschaft.

²⁾ Handbuch d. Finanzwissenschaft, Steuer-system u. Steuerpolitik Polens. Taylor. Eesti rahva kogusissetuleku arvestus siin on rajatud meie eriteadlaste kalkulatsioonidele (autor).

2) dotatsioonid, s. o. osasaamised riigi maksudest ja

3) toetused riigikassalt.

Mida rohkem on omavalitsusel iseseisvaid tuluallikaid, seda parem, sest ainult see omavalitsus, kes saab tulud iseseisvast allikast, teab kui raske on tulusid saada ja teab ka tõsiselt kokkuhoidlik olla kulude tegemisel. Omavalitsus, kes võtab iseseisvaid maksusid elanikkudelt, teab ka elanikkude tarvidusi ja hädasid lähemalt ja on vastuvõtlikum nende muredele ja kaebustele, kui omavalitsus, kes elab riigikassa toetusest. Lõpuks, omavalitsused, kes elavad suurel määral riigi toetuste arvel, tunduvad raskusena riigikassale.

Kui meie sellelt seisukohalt vaatame meie omavalitsuste eelarveid, siis selgub, et valla-, alevi- ja linnaomavalitsused enam-vähem elavad iseseisvatest tuludest. Maaomavalitsuste kohta ei saa seda öelda: umbes 40% ulatuses katavad maavalitsused oma kulud riigi toetustest. Kui viimasel ajal nii akuutselt päevakorradele on kerkinud maavalitsuste likvideerimise küsimus, siis on osalt selle põhjuseks see asjaolu, et maavalitsused suurel määral elavad riigi toetuse arvel.

Pärast seda üldist sissejuhatust tuleks lähemalt peatuda selle juures — kuidas jaotada olemasolevad maksud ja nende maksude tulud riigi ja omavalitsuste vahel, s. o. — missugused maksud jätta omavalitsustele ja missuguste maksude tuludest anda dotatsioone omavalitsustele, kuid see küsimus on niivõrd suure ulatusega, et tema käsitlemine peab paratamatult jääma eraldi kirjutise aineks.

II. Maksustamise korraldamine.

Esimeses osas hoidusin puudutamast maksu protsessuaal-õiguslikke küsimusi. Kuna läinud aasta novembrikuul Majanduseminister Zimmermann'i poolt on esitatud Vabariigi Valitsusele ja viimase poolt — Riigikogule n. n. Maksustamise korralduse seaduseelnõu, mis normeerib maksustamise protsessi, siis käsitaksin maksustamise protsessi küsimust käsikäes selle eelnõu analüüsimisega.

1. Maksustamise protsessi kujundamisel on üheks tähtsamaks küsimuseks see, kes peab esinema maksustajana, tähendab — missugune asutis peab toimetama maksustamist. Maksustaja asutise valikul peab väljuma põhimõttest, et see

asutis oleks oma töös spetsialiseerunud. Teisest küljest tuleb aga silmas pidada, et selle asutise valiku tõttu ei tohi protsess kujuneda liiga keeruliseks ega raskepäraseks.

Meie seadusandluses on maksustaja spetsialiseerumise põhimõte leidnud enam-vähem teostamist. Öeldu maksab aga ilma reservatsioonideta ainult otse- ning kaudsete maksude kohta, kuna lõivude ja igasugu tasumaksude võtmisse on rakendatud suurel määral ka teised riigi- ja omavalitsuse asutised. Tekib küsimus, kas on teiste riigi- ja omavalitsuste asutiste koormamine lõivude võtmise tööga sel määral, nagu see praegu sünnib, põhjendatud. Kas ei saaks neid osaltki vabastada sellest koormast?

Näiteks, pärandusmaksu suhtes on kohtunikkude seast kuulda kaebusi, et kohtuid liig koormatakse selle maksu võtmise töödega, kuna suure osa neist töödest võiks sama hästi teha maksuametnik. Parem ei ole lugu ka tempelmaksuga. Tihti juhtub, et hoolimata sellest, et algpalvest on loobunud ja toimetused lõpetatud, peab kohus siiski arutama asjas leiduvate dokumentide tempelmaksustamise küsimust. Kui kohus teeb otsuse, millest oleb ühe või teise dokumendi tempelmaksustamine, siis näib olevat paratamatu, et kohus otsustaks ka selle tempelmaksu küsimuse enese. Samuti juhtudel, kui kohus asjas üldse mingisuguse otsuse teeb, mille peale võidakse kaevata edasi järgmisele instantsile, oleks võib-olla, otstarbekohane, et kohus lahendaks ka toimetuses olevate paberite tempelmaksu küsimuse, sest kui toimetus peab edasi minema ühes kaebusega, siis, võib olla, osutuks raskeks mõne dokumendi eraldamine toimetusest selleks, et saata ta maksuametile tempelmaksustamise järelevalveks, kuigi ei saa jätta tähelepanemata, et analoogiline kord on juba maksuma pandud administratiiv-asjade alal, ilma et see oleks tekitanud asjaajamises mingeid raskusi.

2. Maksustamise korraldamisel etendab suurt osa maksuaparaadi *üalpidamise kulud*. Maksude abil tahab riik saada tulusid, kusjuures tähtis on nettotulu, pärast maksude sissenõudmise ja määramise kulude mahaarvamist. Viimaste kulude seas etendavad suurt osa aparadi *üalpidamise kulud*. Meie maksuaparaadi *üalpidamise kulud* olid juba aastaid tagasi kokku tõmmatud võrdlemisi madalale tasapinnale. Eraldi mainimist väärib ku-

lude kokkutõmbamine, mis aset leidnud viimastel aastatel, mille abil maksuaparaadi kulusid olevat vähendatud ca 75 tuhande krooni võrra, mis on nii absoluutselt kui ka suhteliselt suur summa.

Maksuaparaadi odavuse püüete juures ei tohi aga maksuaparaat kaotada oma väärtuslikkust. Maksustajatelt ei nõuta mitte üksi harilikku ametniku usinust, vaid tema käest peale ettevalmistuse oma teenistuslale, nõutakse suurt õiglusetunnet ja palju kodanlikku mehisust, sest temal tuleb tihedamini olla kodanikkude meelepaha märklauaks kui teistel ametnikudel. Temal peab julgust olema tarvilikul korral ka oma ülemuse soovidele eitavalt vastata. Selleks, et neid nõudeid ellu viia, on tarvis maksustajatele kindlustada suurem teenistuslik iseseisvus. Maksustamise korraldamise seaduseelnõu kokkuseadmisel ei peetud tarvilikuks eriti normeerida maksuinspektorite teenistusliku seisukorra kindlustamise küsimust, vaid arvati, et tarvilikud korrektiivid võib viia Riigiteenistuse seadusesse. Maksustamise korraldamise seaduseelnõu sisaldab aga paragrahve, mis halva käsitamise juures võivad demoraliseerivalt mõjuda maksuaparaadile ja maksustamise toimetusele. Nimelt näeb elnõu ette, et maksuinspektorite juurde määratakse ametisse abimaksuinspektorid, kelle seisukord on selle poolest iseäralik, et neil ei ole kindlat teenistuse paika: täna võib neid direktor komandeerida Tallinnast — Valka, homme sealt Kuresaare ja Narva. Ei saa eitada, et seesuguste abimaksuinspektorite instituut on vajalik juhtudel, kui üksikute maksuinspektorite ringkondades hooajal töörohkus äkitselt kasvab, millal peab olema võimalus saata inspektoritele abiks kvalifitseeritud tööjõudusid. Kuid selle instituudiga ei pea liialdatama. Eelnõu järgi võib karta, et kogu riigis jäetakse ainult mõni üksik maksuinspektor, kes muidugi ei suuda maksustamist ise teostada ja seetõttu langeb maksustamine ametnikkude (abimaksuinspektorite) kätte, kellel ei ole teenistuslikku kindlustust ja kes liig suurel määral olenevad ülemuse tahtest. See asjaolu peletaks maksuasutiste teenistusest eemale paremad ja iseisemamad jõud ja kahtlemata mõjutaks maksuaparaati demoraliseerivalt. Sellepärast oleks ainuke õige nõu, et §§ 3—4 kõnesolevas elnõus võimalikult vähem käsitamist leiaksid. Vastavad korektiivid tuleks elnõusse ka sisseviia.

3. Kas ja kuivõrt maksukohuslase esindajad peavad osa võtma maksustamisest, see küsimus on tekkinud aktuaalselt päevakorralt tollest ajast, kui Riigikogu komisjon võttis vastu sooviavalduse, et maksukomiteed saaksid likvideeritud.

Maksukohuslaste esindajate osavõtu instituut on pärit kaugest minevikust. Alul hakati maksukohuslasi kutsuma maksustamisest osa võtma mitte selleks, et saavutada suuremat õigsust ja täpsust maksustamisel. Neil aegadel oli maksuaparaat veel igalpool algelises seisukorras, mille tõttu maksustamine sagedasti sündis tihti nõnda, et vürst määras paushaalsumma, mida ta maksuna soovis saada, jättes selle summa jaotamise vastava ringkonna elanikkude, kaupmeeste, maaomanikkude vahel — nende eneste hooleks. Seesugustel tingimustel olid maksukohuslased kõige hoolikamad maksustajad, sest iga üksiku kodaniku maksu suurus oleneb ta naabri maksu suurusest. Niisuguse jaotismaksuna esines ka suur osa veneaegsest ärimaksust, missugune osalt ära muudeti 1917. a. seadusega.

See asjaolu, et pärast jaotismaksude kaotamist maksukohuslaste esindajate osavõtt jäi püsima, näitab, et see osavõtt on osutanud püsivaid paremusi ja leidnud uusi põhjendusi. Seesuguse põhjendusena öeldakse, et maksukohuslaste esindajate osavõtt kindlustab kodanikku maksuametniku omavoli vastu.

Kui meie laseme silme eest mööda minna olemasolevad maksud, siis selgub aga, et suuremat osa neist on võimalik võtta nii, et maksuametnikkudele ei jää kuigi suuri võimalusi omavoliks. Maksustamise korralduse seaduse elnõu § 50 ütleb: „Inspektor hoolitseb selle eest, et maksukohuslase kindlakstegemiseks ja maksu määramiseks vajalikud andmed oleksid küllaldased. Teadete hankimisel §§ 46—49 korras ei kogu inspektor mitte ainult seesuguseid andmeid, mis on tähtsad riigikassa huvides, vaid ka neid, mis kõnelevad maksukohuslase kasuks, kuivõrd nende andmete olemasolu ja asukoht on temale teada ja kuivõrd nende esitamine pole kohuslik maksukohuslasele endale.“ Kui sellele lisaks arvesse võtta, et iga maksuametniku toimingui peale võib maksukohuslane kaevata, siis selgub, et maksukohuslaste esindajate osavõtt ei võiks anda maksustamisel mingisuguseid uusi, suuremaid garantiisid ametniku omavoli vastu.

Lugu on aga nii, et mitte alati pole võimalik maksu määrata selgete ja kindlate andmete varal. Meil on olemas palju seesuguseid maksusid, mille võtmiseks pole võimalik koguda selgeid andmeid. Riik ei või aga ka neil kordadel loobuda maksu võtmisest ja ta ei võigi seda, sest maks, mida osalt kodanikkudelt pole töenduste puudumise tõttu võimalik võtta, kuulub kui ebaõiglane likvideerimisele. *Neil juhtudel teostub maksustamine hindamise alusel.*

Milles see hindamine seisab, seda võtab kokku Riigikohus ühes oma otsuses, öeldes, et maksukomitee, hinnates maksu, määrab omalt poolt mingi summa, ilma et ta oleks kohustatud seda summat motiveerima; maksukohuslasel jääb aga õigus andmete varal seda summat ümber lükata. Seda, et komitee poolt määratud summa oleks õiglane, garanteerib eeskätt ainult komitee isiklik koosseis, see on — maksukohuslaste esindajate osavõtt. Maksustamise korraldamise seaduseelnõu toob ka hindamise toimetusse olulisi muudatusi, ta ütleb § 57: „Kui ei lähe korda hankida maksu määramiseks vajalikke otseseid andmeid, kui need andmed on puudulikud või pole usaldusväärsed ning kui inspektoril enesel pole teada maksustamise põhjendamiseks vajalikke asjaolusid, siis määrab inspektor maksu hindamise teel, võttes arvesse sellejuures kõik olemasolevad otsesed ja kaudsed andmed ja kasutades asjakohaseid võrdlusi andmetega, mis on tehtud kindlaks teistes asjades või üldiselt teada, tarbekorral ka asjatundjate arvamusi.“ Sellest on näha, et eelnõu piirab n. n. hindamise toimetust teatud instruksioonidega, määrates teatud korra hindamisel. Kui veel arvestada, et iga maksustamise otsus peab olema motiveeritud ja tema peale võib kaevata, siis võib öelda, et eelnõu toob suuri paremusi maksustajatele, kandes selle toimetuse südametunnistuse vallast õiguse valda. Siiski ei saa ka eelnõu eitada seda, et vahel on umbkaudne maksu määramine siiski tarvilik. Siin ongi see ala, kus maksukohuslaste esindajate osavõtt on mitte üksi soovitav, vaid isegi vajalik.

Kui meie aga vaatleme meie praegust maksustamise korraldust, siis peab tunnistama, et meil liialdatakse maksukohuslaste esindajate osavõtiga. Milleks on tarvilik, et need esindajad osa võtavad, näiteks, kindlapalgaliste isikute tulumaksu määramisest, või näiteks — aruandvatelt

ettevõtetelt äri- ning tulumaksu määramisest, kuna nende ettevõtete maksud arvestatakse bilansside ning aruannete alusel? Minul isiklikult on tulnud esineda ainult üks kord vastulausega, kusjuures oli vaidluse all küsimus, kas kaitseväelaste korteriraha kuulub tulumaksu alla või mitte. Selle vaidluse lahendamisel võttis komiteest osa maksuinspektori kõrval ka saapatööstur ja üks majaomanik. Muidugi oli nende seisukord selle vaidluse juures raske. Maksukohuslaste esindajate osavõtt läheb aga igal juhul riigikassale miskit maksma, ja kodanikkudel peaks ka midagi muud teha olema, kui tarbetult osa võtta igasugustest komiteedest. Sellepärast tuleb maksukohuslaste esindajate osavõtu küsimus võtta revideerimisele, kusjuures see osavõtt võiks kujuneda fakultatiivseks, s. o. sama maksu alal võiks see osavõtt teatud asjade otsustamisel olla sunduslik, teistes asjades mitte.

4. *Maksuprotsessi allikateks* on kõigepealt vastavad maksuseadused, mis sisaldavad üksikuid protsessuaal-eeskirju. Teiseks esinevad säärase allikatena üksikud maksuasutiste organiseerimise seadused, näiteks Iseäralise tulu- ja ärimaksu komitee seadus, mis samuti sisaldab mõnesuguseid protsessuaalseid eeskirju. Kolmandaks allikaks maksustamise protsessi õiguse alal on Ministeriumide asutamise ja Üldkubermangu seadused, (V. S. K. I ja II köide), mis sisaldavad üldiseid protsessuaal-eeskirju administratiiv-asjade toimetamiseks. Neljandaks õigusallikaks nimetatud alal on administratiiv-kohtu praktika, mis toetub suurel määral tsiviilprotsessile.

Nende protsessuaalõiguse allikate üldisteks puudusteks on: 1) nad on suurelt osalt venekeelsed, 2) nad on tükeldataud ja laiali paisatud paljudes üksikutes seadustes, 3) nad on üksikute maksude alal tarbetult lahkuminevad, nendel puudub ühtlane joon. Peale selle puudub meie maksustamise protsessil kindel selgroog — väljakujundatud töendusvahendite süsteem.

Kõigil neil põhjustel vajame kiires korras süstematiseeritud maksuprotsessi seadustikku.

Maksustamise protsessis tuleb aga kokku puutada eeskirjadega, mis kuuluvad kohaldamisele mitte ainult maksuasjus, vaid üldse kõigis administratiiv-asjades. Näiteks, eeskirjad selle kohta, kuidas peab avaldusi esitatama, tähtaegu

arvestama, asjaosalistele teateid ja kutseid kätte saadetama, tunnistajaid ja eksperte kasutama jne. Välisriikides leidub erilisi seadustikke, mis sisaldavad protsessuaal-eeskirju kõikide administratiiv-asjade toimetamiseks. Nende seadustikkude eeskujul asus Kohtu- ja siseministerium läinud aastal administratiiv-asjaajamise seaduseelnõu koostamisele. Vahekord seesuguse üldise seadustiku ja Maksustamise korraldamise seaduse vahel peab olema säärane, et kõik eeskirjad, mis maksavad üldse kõigi administratiiv-asjade kohta, peavad leidma koha esimeses seaduses, kuna maksustamise korraldamise seadus peab sisaldama ainult neid eeskirju, mis maksuasjus nõuab teistsugust ja erinevat väljendust.

Kui vaatleme maksustamise korraldamise seaduseelnõu, siis leiame temas terve rea eeskirju, mis peaksid olema ühtlased kõigi administratiiv-asjade ajamiseks. Nende võtmine sellesse eelnõusse on õigustatud ainult sellega, et Kohtu- ja siseministeriumi poolt väljatöötatav eelnõu ei olnud niikaugele jõudnud, et teda oleks võidud esitada ühes Maksustamise korraldamise seaduseelnõuga. Niipea, kui administratiiv-asjaajamise seaduseelnõu valmib ja vastu võetakse, kuuluvad üldeeskirjad Maksustamise korraldamise seadusest kustutamisele.

5. Maksustamise protsessi eesmärgiks on maksumääramine ja tõenduste kogumine. Maksustamise kord peab olema seesugune, et maksuga võidakse tabada kõiki neid kodanikke, kes peavad maksu maksuma, ja kõiki neid objekte, mille pealt peab maksu maksetama. Et seda nõuet täita, on tarvis anda maksustajale võimalus koguda tõendusi. Seda õigust võib piirata ainult kahes suunas: ühest küljest — kuivõrt seesugust piiramist tingivad eramajanduslikud kõrgemad huvid, ja teisest, kuivõrt seda tingib kodanikkude isikuvabaduse ja kodu puutumatus põhimõte. Nendes piirides võib ja peab andma maksustajale võimalused andmete kogumiseks. Praeguste seaduste kohta seda öelda ei saa, ja selle tõttu tarvitatakse tõenduste kogumiseks tihti illegaalseid teid ning tihti tuleb maksustamisest hoopis loobuda, kuivõrt seadus ei võimalda maksustamist hindamise teel.

6. Kas esimeseks kaebinstantsiks maksuasjades peab olema administratiivasutis või kohus, see küsimus on üles tõusnud alles viimasel aastal ühenduses Kauban-

dus-tööstuskoja ringkondade poolt välja-töötatud ärimaksu seaduseelnõuga, mis ette nägi selle kaebinstantsina rahukogu. Varem oldi enam-vähem ühel arvamisel, et esimene kaebinstants peab olema administratiivasutis.

Rahukogude kasuks kõneleb asjaolu, et need on omas tegevuses iseseisvad ja kasutavad selle tõttu kodanikkude silmis suuremat autoriteeti, ja usk nende erapoole-tusse on suurem, kui administratiivasutise erapoole-tusse. Neid administratiiv-asutise puudusi võib aga osalt parandada sellega, et administratiivasutisele-kaebinstantsile antakse suurem iseseisvus.

Administratiivasutise kui esimese kaebinstantsi kasuks kõneleb terve rida asjaolusid: kõigepealt peab märkima, et rahukogud komplekteeritakse rahukohtunikudest, kellel ei tarvitse olla maksu asjas vajalikku ettevalmistust ja vilumust. Teiseks — maksu asjus on kaebusi niivõrt palju, et neid ei saa panna ühe rahukogu peale, ilma et see tekitaks rahukogus ummistuse; erikoosseisu moodustamine läheks aga kalliks. Lõpuks tuleb ka arvestada, et esimene kaebinstants ei või piirduda passiivselt tõenduste vastuvõtmisega ja kaebuse lahendamisega, vaid peab tarbekorral ise aktiivselt uusi tõendusi hankima. Küll näeb ka administratiiv-kohtukord ette, et administratiivkohus ei piirdu poolte poolt esitatud väidete ja tõendus-tega, vaid võib koguda ka omalt poolt tõendusi. Kuid meie teame, kui vähe tegelikus elus seda võimalust kasutatakse. See tagasihoidlikkus on sisult ka põhjendatav, sest kui administratiivkohus hakkaks aktiivselt koguma uusi tõendusi, siis võiks ta liiga kaugele tungida administratiiv-tegevusse.

Kõiki neid väiteid kaaludes, peab tunnistama, et administratiivasutis esimese kaebinstantsina on otstarbekohasem kui kohus.

7. Et teisest kaebinstantsiks peab jääma Riigikohus, selle kohta ei ole lahk-arvamisi olnud. Kavatses eelnõu toob aga Riigikohtu kompetentsi ja asjaamise maksu asjus, vähemalt vormiliselt, tunduva muudatuse, piirates Riigikohtu kompetentsi ainult vormilise külje kontrollimisega. Nii määrab § 97.: „Kaebusi Riigikohtule võib esitada ainult: 1) seaduse otsekohe mõtte ilmse rikkumise kui ka seaduse ebaõige tõlgitsemise puhul; 2) juhul, kui on rikutud nii olulisi asja-toimetamise eeskirju, et selle tõttu ei või

lasta astuda jösse komitee otsus ja 3) kui komitee on üle astunud oma võimupiiridest.“

§ 98. lisab sellele juurde: „Asjaarutamisel piirdub Riigikohus eelmises paragrahvis (§ 97) loendatud küsimustega ja ei võta vastu ega kogu uusi tõendusi asja sisu kohta. Nende küsimuste piirides aga võib Riigikohus asja arutamisel ja oma otsuses puudutada ka asjaolusid, mida pole toodud esile kaebuses, kui need asjaolud on lahutamatuult seotud kaebuses tähendatud asjaoludega.“

Need eeskirjad on koostatud tsiviilprotsessi eeskirjade eeskujul, kusjuures aga Riigikohtule on reserveeritud järelvalve õigus, olenemata sellest, kas kaebuses seda või teist toimetuse vormiga on puudutatud, järelvalve korras tehtud otsust revideerida. Vormiliselt on see tunduv muudatus võrreldes praeguse administratiivkohtu korraga, kuid kui arvestada, et administratiivkohtu praktika, eriti maksu asjus, on kaldunud järjekindlasti sinnapoole, et kohus ei võta vastu uusi teateid, mida eelmises instantsis pole arutatud, ega kogu uusi tõendusi, siis peab ütleva, et eelnõu suurelt osalt ainult legaliseerib praegust kohtu praktikat maksustamise asjus.¹⁾ Siiski osutab eelnõus märgitud kaebamise korraldus kaudis tähtsaid muutusi.

8. Maksustamise protsessis omab tähtsa koha maksustamisotsuste ümberotsustamise küsimus. Vaadeldes meie maksuseadusi, näeme, et üksikud maksuseadused sisaldavad eeskirju, mis seda küsimust normeerivad, teistes maksuseadustes need eeskirjad puuduvad.

Selle tõttu on maksuotsuste ümberotsustamise kord ja alused üksikute maksude suhtes lahkuminewad ja puudulikult normeeritud. Maksu aluste ümberotsustamise küsimus tuleks seaduses kindlasti normeerida. Maksustamise korralduse seaduse eelnõu tahab seda nõuet rahuldada, korraldades selle küsimuse järgmiselt:

Maksuasutis võib omal algatusel või asjaosaliste palvel parandada kirjutus- ja arvutusvigu maksustamisotsustes ka pärast otsuste kätteandmist ja jösseastu-

mist, kuigi selle tagajärjel muutuks maksukohustus või maksu määr. Maksustamisotsuste ümberotsustamist võib paluda juhtudel:

1) kui tuleb ilmsiks uusi asjaolusid, millel on oluline tähtsus otsuse kohta, samuti juhul, kui tuleb ilmsiks, et dokument, teade või muu tõendus, millele otsus on rajatud, oli vale;

2) kui maksustamistoimeetus kõigis astmetes sündis ilma maksukohuslase osavõtuta, põhjusel, et temale ei olnud teada maksustamistoimeetusest.

Selle juures ei või aga maksukohuslane paluda ümberotsustamist uute asjaolude ilmsikstulekul, kui ta vajaliku hoole juures oleks võinud selgitada need asjaolud ka esialgsel maksustamistoimeetusel, eriti aga juhul, kui need asjaolud oleksid selgunud teadetest ja tõendustest, mille esitamist temalt nõuti, kuid mis ta jättis esitamata omal süül.

Ümberotsustamisele võtmise otsustavad:

1) tolli- või maksukomitee — kui ümberotsustamisele kuuluksid maksu- või tolliinspektorite otsused ja

2) Riigikohus — kui ümberotsustamisele kuuluksid tolli- ja maksukomitee otsused.

Perioodiliselt võetavate maksude alal on vigade parandamine või ümberotsustamine lubatud ainult nende otsuste suhtes, mis käivad viimase 10 maksustamisaasta kohta, mis on täitunud enne vea parandamist maksuasutise algatusel või asjaosalise sellekohase palve esitamist, või ümberotsustamise ettepaneku või palve esitamist.

Maksustamisel vahelejäänud või ebaõigelt maksuvabaks loetud maksustamisesemeid võib asjaolude selgumisel võtta maksustamisele.

Seesugune tagantjärele maksustamine ei ole lubatud, kui kuni maksustamistoimeetuse alguseni on möödunud 10 aastat, aktsiisi- ja tollimaksude alal — 5 aastat, arvates päevast, mil seaduse järgi pidi algama maksustamistoimeetus.

Perioodiliselt võetavate maksude alal on maksustamine tagantjärele lubatud ainult viimase 10 maksustamisaasta kohta, mis on täitunud enne maksustamistoimeetuse algamist.“

Nagu neist eeskirjadest nähtub, tahab eelnõu võrdlemisi üksikasjalikumalt ja selgemalt fikseerida maksustamise otsuste ümberotsustamise korda, tuues selle läbi

¹⁾ Kuuldavasti olevat kõnesolevad eelnõu eeskirjad kaubanduse ja tööstuse ringkondade nõudel võetud revideerimisele selles mõttes, et laiendada Riigikohtule kaebamise võimalusi ja Riigikohtu õigusi nende kaebuste arutamisel (autor).

kahtlemata suurema selguse ja tähtsaid sisulisi paremusi nimetatud küsimusse.

9. Maksude sissenõudmisel peab kinni pidama põhimõttest, et maksustamisel ei tohi ruineerida tuluallikaid, millest maksu saame. Maksuvõlgade sissenõudmine peab sündima võimalikult valutult. Selleks peavad seadused andma ametiasutistele küllaldased võimalused ajatada ja pikendada maksuvõlgade tasumist, et raskustes olev maksnik võiks vahepeal uusi tulusid saada, ja maksu tasuda ilma oma majapidamise ruineerimiseta. Praegu maksvad seadused ei vasta sellele nõudele. Selle pahe kõrval-

damiseks sisaldab kõnesolev eelnõu eeskirju, mis teevad sissenõudmise märksa painduvamaks ja eriti annavad suuremad võimalused ülemusele maksu sissenõudmist pikendada. Ka sellest küljest tuleb eelnõud tervitada.

Kokkuvõttes peab ütleva, et kuigi maksustamise korraldamise seaduse eelnõu sisaldab mõnesuguseid puudusi, nagu iga inimlik kätetöö, pakub see eelnõu siiski palju paremusi, võrreldes praeguse olukorraga. Jääb vaid soovida, et teised maksureformi seadused sellele eelnõule varsti järgneksid.

Väliskroonika.

Soome linnade valitsemisaparaadi ümberkorraldamisest.

„Linnades ja Alevites“ nr. 2 — 1928 tööme ülevaate Soome linnaomavalitsuse valitsemisaparaadi ümberkorraldamise kavadest, mis tol ajal oli päevakorral. 1. detsembril 1927 võetigi juba vastu seadus, mis üldjoontes põhjenes „Linnades ja Alevites“ tol korral käsitatud põhimõtetele. Selle seaduse järgi pidid linnad oma valitsemisaparaadi ümber korraldama vastavalt uuele seadusele hiljemalt 1. jaanuariks 1931. Seadus jättis linnadele väga laia enesemääramise võimaluse oma administratiivaparaadi korraldamiseks linnavolikogu poolt vastuvõetud erilise määruse alusel.

Osa linnu jõudis uuele korrale üle minna juba 1929. aastast, nimelt Tampere, Kuopio, Vaasa, Pori, Mikkel ja Tornio. 1930. aastast läksid üle Viipuri, Lahti, Raumo, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kajaani, Joensuu, Kokkola (1. septembrist), Sortavala, Lappeenranta, Idensalmi, Kemi ja Raahe. Viimastena läksid uuele korrale üle 1931. aastast Helsinki, Oulu, Hanko, Pietarsaari, Porvoo, Savonlinna, Hamina, Loviisa, Tammisaari, Uusikaupunki, Kristiinankaupunki, Kaskinen, Heinola, Käkisalmi, Uusikarlepyy ja Naantali.

Kommunaal-Keskbüroo töötas välja linnavalitsuse vastavate määruste jaoks sellekohased kavad neljas erivariandis. Need olid määratud:

I variant — väikeste linnade jaoks. See nägi ette linnadirektori ja linnavalitsuse ilma delegatsioonita.

II variant — keskmiste linnade jaoks: Linnadirektor ja delegatsioon.

III variant — ka keskmiste linnade jaoks: Linnadirektor, abidirektor ja delegatsioon.

IV variant — suurte linnade jaoks: Linnadirektor, kaks abidirektorit ja delegatsioon.

Helsinki jaoks erivarianti välja ei töötatud, vaid eeldati, et see võiks mõne väikese muudatusega kasutada suurte linnade jaoks ettenähtud kava, kusjuures linnadirektorite abide arv tõuseks neljale.

Need kavad ongi linnade poolt kasutamist leidnud mõnesuguste muudatustega, kusjuures I kava võtsid omaks linnad Hämeenlinna, Loviisa, Tammisaari, Lappeenranta, Hamina, Uusikaupunki, Tornio, Käkisalmi, Kaskinen, Uusikarlepyy ja Naantali. Seega nii kui oli ettenähtud — väikesed linnad. II kava võtsid omaks Kuopio, Lahti, Mikkel, Raumo, Hanko, Jyväskylä, Kokkola, Pietarsaari, Porvoo, Kajaani, Joensuu, Savonlinna ja Sortavala. III kava — Vaasa, Oulu, Kotka, Pori ja Kemi. IV kava — Turku, Viipuri ja Tampere.

Kavades on võrdlemisi vähe muudatusi tehtud; suuremaid muudatusi on tehtud vaid Helsinkis.

Maarianhaminas pole uue seaduse kohast linnavalitsust sisse seatud, vaid kohalikule eriseadusele toetudes on endise rahandusekambri-süsteemi juurde jäädud.

Suuremas osas linnades, ehk neis, kus I ja II kava tarvitusele võeti, pandi ame-

tisse ainult üks linnadirektor. Kaks linnadirektorit on ainult Oulus, Vaasas, Kotkas, Poris ja Kemis. Hankos oli alul küll kaks linnadirektorit ette nähtud, kuid määrukses nähti hiljem ka seal ette ainult üks. Nendes linnades nõutakse linnadirektorilt tehnilist eriharidust, peale Pori, kus sellane nõue puudub teise direktori suhtes. Turkus, Viipuris ja Tampere on kolm linnadirektorit; kõikides nendes linnades on üks tehniline abidirektor ja teine — sotsiaal-abidirektor. Helsingis on viis linnadirektorit. Abidirektorid on: rahandusedirektor, kinnisvaradirektor, tehniline direktor ja sotsiaal- ja hariduseasjade direktor.

Määrusekavade arutamisel sünnitas suuremaid vaidlusi küsimus, kas näha määrukses ette, et linnadirektor peab tingimata omama ülikoolihariduse. Kommunaal-Keskbüroo poolt väljatöötatud kavas oli ette nähtud, et linnadirektor peab oma kas ülikoolihariduse või üldiselt tuntud kogemusi administratiivalal, kusjuures ainult IV kavas — suurte linnade kohta — olid need mõlemad nõuded püstitatud. Kinnitatud määrustes on ainult üksikud linnad ülikoolihariduse nõutavaks tunnustanud, nimelt: Oulu, Kemi, Raumo ja Sortavala. Suurem osa neist linnadest nõuab juuridilist haridust, kuna Raumo on ainuke, kes nõuab tehnilist haridust ülikooli teede- või vesiehitiste osakonnas. Suurem osa linnu näeb määrukses küll ette ülikoolihariduse, kuid seda võib asetada ka muul teel omandatud praktiliste teadmistega, kusjuures Helsinki, Turku ja Tampere määrused ei räägi üldse ülikooliharidusest, vaid nõutakse ainult asjatundlikust omavalitsuseasjanduse alal. Kuigi ülikoolihariduse nõue on ainult üksikute linnade määrustes ette nähtud, on siiski suurem osa — 27 linna — kutsunud linnadirektori kohale ülikooliharidusega isikud. Neist on 10 juristi, 10 kõrgema tehnilise eriharidusega. Kümme ilma ülikoolihariduseta linna-direktorit on vanad omavalitsusetegelased. Kaks on enim olnud pedagoogid. Kaks on magistrikraadiga, kuid ilma pedagoogilise praktikata, neist omab üks spetsiaalhariduse omavalitsuseasjanduse alal. Üks on metsanduseteadlane, üks agranoom, üks majanduseteadlane. 20 linna on oma linnadirektoriks kutsunud isiku oma volinikkudest või linna ametnikkudest ja 17 on neid kutsunud väljastpoolt oma linna.

Teise küsimusena, mis määruste vastuvõtmisel on laiemalt kõneaineks olnud, oli, kas jätta alles senine ettevalmistusekomisjon, kusjuures see kaotati kõikides linnades peale Porvoo ja Loviisa. Siiski on mõned linnad ettenäinud ettevalmistusekomisjone ainult teatud liiki ülesannete lahendamiseks. Niisugused leiduvad Tampere, Vaasas, Kokkolas, Hämeenlinnas, Viipuris ja Lahtis. Teiste linnade ettevalmistusekomisjonide ülesannetest erinevad Viipuri ja Lahti komisjonide funktsioonid. Viipuri komisjoni ülesandeks on erikomisjonidesse valitavate liikmete kandidaatide ülesseadmine, arvamuse avaldamine pürgermeistri, nõunikkude, magistradisekretäri, revidentide ja volikogu poolt mitmesugustesse ametitesse valitavate esindajate kandidaatide kohta. Lahtis on komisjoni ülesandeks igasugused korraldused proportsionaalvalimiste puhul volikogus, kandidaatide ülesseadmine volikogu poolt valitavatesse erikomisjonidesse ja arvamuse avaldamine revidentide ja linnavalitsuseliikmete valimisel.

Teatavaid raskusi sünnitas uue kava elluviimisel mitmesuguste asutiste omavaheline alluvuse küsimus. Kommunaal-Keskbüroo poolt väljatöötatud üldkava nägi ette, et osakonnakomisjonid saadavad oma otsustest linnavalitsusele ära kirjutada nii et linnavalitsus jõuaks need läbi vaadata hiljemalt kaks päeva enne osakonnakomisjoni koosoleku protokollki kinnitamist. Linnavalitsus teatab osakonnale hiljemalt protokollki kinnitamise ajaks, missuguseid otsuseid ta soovib oma otsustamisele võtta. Teade võib olla kirjalik või suuline. Need osakonnakomisjoni otsused, mida linnavalitsus pole nõudnud oma otsustamisele, täidetakse pärast protokollki kinnitamist, kuna neid, mida linnavalitsus on nõudnud oma otsustada, ei saa täita. See kord on ka suuremas osas linnades maksma pandud. Tegelikult pole aga seni kõik linnad veel suutnud oma aparaati selles osas täielikult käima panna. Helsingi toimib selles küsimuses järgmiselt: koosolekul arutatavad küsimused on kõik enne koosolekut misal erilisele lehele kirjutatud, mis sisaldab kokkuvõtte asja käigust ja ettepaneku kava. Sellest lehest saadetakse üks eksemplar enne osakonnakomisjoni koosolekut linnadirektorile ja vastava ala abidirektorile. Järgmisel päeval pärast osakonnakomisjoni koosolekut saadetakse neile leht, kus sama numbrite järjekor-

ras, mis oli varem saadetud päevakorral, on märgitud, missugused ettepanekud komisjon vastu võttis, missugused tagasi lükkas või missugusel kujul mingisugust neist muutis. Linnavalitsuse koosolekul loeb linnadirektor ette, missuguste koosolekute kohta ta on andmeid saanud ja teatab, missugused neis arutatud asjad tuleksid tema arvamuse järgi linnavalitsuse arutada võtta. Linnavalitsuse koosolekule järgneval päeval teatab linnavalitsuse kantsleil osakonnale, selleks kindlaksmääratud formulaaril, missuguseid otsuseid linnavalitsus soovib oma arutada võtta ja missuguste täitmisele võib osakond asuda. Pärast selle teate saabumist kinnitavad vastavad isikud osakonnakomisjoni protokollil ja osakond asub otsuste täitmisele. Seda korda peetakse väga praktiliseks.

Ühes linnavalitsuse ümberkorraldusega võeti mitmes linnas ette ka ümberkorraldusi mitmesuguste osakondade jaotuses. Seda eriti suuremates linnades. Reorganiseeritud on peaaesjalikult linna kinnisvarade valitsemise korda. Nii moodustati Helsingis kinnisvaraamet, kellele alluvad kõik linna kinnisvarad, mis ei kuulu mingisuguse erivõimu käsutusse. Ühtlasi kuulub kinnisvaraameti ülesannetesse ka linna maa- ja korteripoliitika juhtimine. Selle osakonna ellukutsumisega kaotati ära endised põllumajanduse- ja sotsiaalamet. Päevakorras on ka, kuid seni alles otsustamata, avalikkude tööde, puhtuse- ja sadamavalitsuse kaotamine ja nende ülesannete üleandmine kinnisvaraametile. Mitmesuguseid reforme ja tööde koondamisi viidi ka läbi Mikkelis, Raumos, Jyväskylä, Idensalmis ja Tornios.

Üldiselt tunnustavad soomlased ise, et reformiga ollakse kaunis rahul. Asjaajamine läheb kiiremini ja põhjalikumalt, töö ratsionaliseerimine on võimalik palju suuremas ulatuses kui endise korra juures. Reform on suurendanud nii omavalitsusetegeleste kui ametnikkude huvi ja on toonud uut elu omavalitsustesse. Reformile ei saa veel vaadata kui lõplikult teostatud tööle, vaid see vajab veel mitmesuguseid täiendusi, eriti suuremates

linnades, peaaesjalikult mitmesuguste deatalide alal, kuid siiski on pandud alus uuele arenemisperioodile linnade valitsemises.

Kõik naisametnikud Saksamaal soovivad olla „prouad“.

Preisi ametnikkudeliit esitas Preisi peaministrile ja teistele riigiministritele ettekande, milles teatatakse, et liidu juures organiseeritud naisametnikud on palunud samme astuda, et kõiki avalikus teenisutses olijaid naisametnikke nimetaks üldse nimetusega „proua“ („Frau“), vaatamata nende perekonnaseisule. Ametnikkudeliidu juhatus ühines ühelhäälel kõnesoleva ettepanekuga.

Põhjuseks tuuakse ette, et Preisi sise- ministri ringkirjaga 13. juunist 1919 on kindlaks määratud, et sõna „proua“ tähendab üldse naisterahvast ja ei ole ühetähenduslik sõnaga „abiellunaine“, mistõttu pole mingit takistust ka vallalistel naisterahvastel nimetada ennast „prouaks“. Sellest hoolimata aga tarvitada kohtud, perekonnaseisuametnikud, politsei ja teised ametiasutised, kellel on kindlaid andmeid isiku perekonnaseisu kohta, vallaliste naisterahvaste kohta ikka veel „preili“ nimetust, kuigi seltskond neid nimetab „prouadeks“. See olla eriti vastumeelt nendele vallalistele naisametnikkudele, kes ise ennast nimetavad ja keda ka seltskonnas nimetatakse „prouaks“, ameti alal ikkagi kuulda ja ametlikkudes paberites näha enese kohta „preili“ nimetust.

Märgukirja esitajad väidavad, et nende teada ei olla ainukestki seadust, kus „proua“ sõna oleks tarvitatud ainult abellunaise mõttes, vaid selle all tähendada seadused alati üldises mõttes naisterahvast. Selle tõenduseks loendatakse rida Saksamaa seadusi.

Seetõttu leiavad märgukirja esitajad, et ka vallaliste naisametnikkude „prouaks“ nimetamiseks ei ole seaduselisi takistusi, ning kõiki tuleks „prouadeks“ nimetada, mitte ainult eraelus, vaid ka ametlikus läbikäimises ja igasugustes ametlikkudes tunnististes.