



Riigikogu rahanduskomisjon
Lossi Plats 1a
15165 Tallinn

Teie 08.05.2017 nr 1-1/13-457/1

Meie 26.05.2017 nr 4/144

Arvamuse esitamine magustatud joogi maksu seaduse 457 SE eelnõu kohta

Lugupeetud Mihhail Stalnuhhin!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) esitab käesolevaga Riigikogu rahanduskomisjonile oma seisukohad magustatud joogi maksu seaduse eelnõu (457 SE) (edaspidi: Eelnõu) kohta.

Kaubanduskoda on magustatud joogi maksu kehtestamise vastu, sest see ei täida oma peamist eesmärki ehk ei aita leevendada laste, noorukite ning ka täiskasvanute ülekaalulisega seonduvaid probleeme. Kuna magustatud joogid moodustavad vaid väga väikese osa kogu tarbitavast suhkrust, siis ei ole maksu kehtestamine magustatud jookidele tõsiselt võetav lahendus ülekaalulisuse probleemile. Eelnõu on koostatud ilmselgelt kiirustades ning seetõttu esineb mitmeid olulisi puudusi Eelnõu mõjude analüüsis. Näiteks ei ole analüüsitud, kui palju suurendab maksu kehtestamine ettevõtjate halduskoormust. Järgnevalt selgitame oma seisukohti lähemalt.

1. Magustatud joogi maks ei täida tervisekaitse eesmärke

Eelnõu seletuskirja kohaselt on tegu tervisekäitumist mõjutava maksuga, mille peamine eesmärk on suunata tootjaid vähendama magustatud jookides suhkru ja magusaine kogust ning suunata tarbijaid neid vähem tarbima. Samuti on eesmärgiks vähendada Eesti inimeste (eelkõige laste ja noorukite) üha süvenevat ülekaalulisuse ja rasvumise probleemi ja sellest tingitud tervisekahju. Kuigi ülekaalulisus ja sellest tingitud terviseprobleemid on Eesti ühiskonna jaoks probleem, jääb Kaubanduskodale ebaselgeks, miks soovitakse seda probleemi leevendada just magustatud joogi maksu kehtestamisega.

Enne Eelnõu koostamist oleks tulnud põhjalikult analüüsida, mis on noorte ülekaalulisuse peamised põhjused ning milliste meetmete abil on võimalik seda probleemi leevendada. Eelnõu väljatöötajad ei ole sisuliselt analüüsinud ega kaalunud võimalikke alternatiive maksustamisele (eelkõige toiduturunduse piirangud, toitumisealase teadlikkuse tõstmine, koolide ja lasteaedade toidupoliitika muutmine, tervislike toiduainete subsideerimine, regulaarse liikumise edendamine jne). Mainitud lahendused aitaksid saavutada Eelnõuga seatud eesmärki, seejuures riivamata ettevõtjate tegevusvabadust ja Eesti ettevõtluskeskkonda kahjustamata.

Jääb arusaamatuks, kuidas on jõutud tõdemuseni, et just magustatud joogi maks on erinevate meetmete hulgast kõige mõjusam meede laste ja noorte tervisekäitumise mõjutamiseks. Isegi kui eeldada, et maksu kehtestamine on sobivaim meede, siis jääb



selgusetuks, miks kehtestatakse maks vaid magustatud jookidele, mitte aga teistele toidugruppidele, mis sisaldavad samuti suhkrut või magusainet ja mida tarbitakse igapäevaselt nii koguseliselt kui proportsionaalselt enam kui magustatud jooke.

Seletuskirjas on viidatud sellele, et kõikidel meetmetel peale maksustamise on avaliku sektori jaoks käsitletavad kuluna. Kaubanduskoja hinnangul peaks riik mõjusid hindama laiemalt kui vaid mõju riigieelarvele. Kui leidub maksust efektiivsemaid meetmeid inimese tervisekäitumise mõjutamiseks, siis tuleb need ka kasutusele võtta hoolimata sellest, et nendega kaasneb kulu. Saadav sotsiaal-majanduslik mõju võib olla oluliselt suurem kui riigieelarves sisalduv kulurida. Seega peaks noorte ülekaalulisuse probleemi ja selle võimalikke lahendusi vaatama laiemalt, mitte kitsalt riigieelarve kontekstis.

Seletuskirjast leiab mitmeid põhjendusi selle kohta, et laste ja noorte ülekaalulisus on tingitud peamiselt suhkruga magustatud jookidest. Mõned näited: „*Liigsete kalorite allikana nähakse paljude toitumisuuringute kohaselt just lisatud suhkruga toidu- ja joogitoodete liigset tarbimist. Suhkruga magustatud jookide tarbimist seostatakse toidust saadava energiahulga suurenemise, ülekaalulisuse ja rasvumisega. Kehakaalu suurenemine on seotud magustatud jookide tarbimisega rohkem kui ühegi teise toidu või joogi tarbimisega.*“ Puuduvad aga viited, millistest allikates see info pärineb. Lisaks puuduvad konkreetset näited Eesti inimeste toitumisharjumuste kohta.

Arvestades erinevaid uuringuid ja teiste riikide praktikat, siis ei saa nõustuda, et laste ja noorte ülekaalulisus on tingitud peamiselt magustatud jookidest ning maksu kehtestamine leevendab ülekaalulisuse probleemi. Järgnevalt põhjendame oma seisukohta lähemalt.

- Puuduvad andmed selle kohta, et alaealiste või ka täiskasvanute ülekaalulisus on Eestis tingitud ülemäärasest suhkruga magustatud jookide tarbimisest. Pigem viitavad uuringud vastupidisele seisukohale. Näiteks kooskõlastusringil olnud eelnõu seletuskirjas oli välja toodud, et magustatud jookidest saadakse vaid 6% kogu tarbitavast suhkrust.
- Karastusjoogid moodustavad vaid kuni 10 protsenti laste ja noorte magusaportsjonist. Lapsed ja noored tarbivad karastusjookidest rohkem nii pagaritooteid, magusaid piimatooteid kui ka suhkrut, mett, moosi, šokolaadi ja kompvekke.¹ Seega moodustavad karastusjoogid vaid väga väikse osa laste ja noorte magusa tarbimisest.
- Vastupidiselt Eelnõus väidetule, ei ole uuringu² kohaselt suhkruga magustatud jookide tarbimine Eesti kooliõpilaste seas nii suureks probleemiks. Võrdluses teiste kooliõpilaste tervisekäitumise uuringus osalevate riikidega on suhkruga magustatud jooke joovaid kooliõpilasi vähem Balti- ja Skandinaavia maades ning Eesti on tabelis 11-aastaste seas 30., 13-aastaste seas 37. ja 15-aastaste seas 39. kohal.

¹ Allikas: Rahvastiku toitumise uuring 2014. Tervise Arengu Instituut.

² Aasvee, K., Eha, M., Härm, T., Liiv, K., Oja, L., Tael, M. (2012). Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2009/2010. õppeaasta Eesti HBSC uuringu raport. Tervise Arengu Instituut.



- Kui maksu tulemusena väheneb magustatud jookide tarbimine, siis see ei tähenda automaatselt, et maksul on positiivne mõju ka inimese tervisele. Magustatud jookide asemel võib suurene teiste toode tarbimine, mille tulemusena ei vähene tarbitud suhkrut või kaloreid kogus.
- Teistes riikides, kus on magustatud jookide maks kehtestatud, on vähenenud maksustatud toote tarbimine, kuid puuduvad andmed selle kohta, et maksul oleks positiivne mõju inimeste tervisele.

2. Olulised puudused mõjude analüüsis

Ehkki Eelnõu seletuskirjas sisalduvat mõjude analüüsi on täiendatud, on see endiselt oluliste puudustega. Järgnevalt juhime tähelepanu olulisematele puudustele.

- Magustatud joogi maksu üheks oluliseks negatiivseks mõjuks ettevõtjatele on halduskoormuse kasv seoses igakuise maksudeklaratsiooni koostamise ja esitamisega. Ettevõtjate halduskoormuse kasvu on Eelnõu koostajad analüüsinud üksnes põgusalt, märkides, et *ettevõtluskeskkonda mõjutab mõningane halduskoormuse kasv* (lk 20). Seletuskirjas on välja toodud võimalik mõju, kuid selle suurus ja ulatus on jäetud hindamata. Teiste riikide (nt Taani) kogemus on näidanud, et lisanduv halduskoormus võib olla märkimisväärne (kuni 10 protsenti maksutulust).

Kuna magustatud joogi maksu deklaratsiooni vormi kehtestab minister määrusega, siis osundame asjaolule, et Eelnõule ei ole lisatud kavandatava rakendusakti kavandit, kuigi see on Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 48 lg 2 kohaselt kohustuslik. Seetõttu on ettevõtjatele teadmata, kui suur halduskoormus kaasneb magustatud joogi maksuga.

- Eelnõu mõjude analüüsis on esile toodud vaid kulutused MTA uue infosüsteemide arendusele, mida ei saa pidada piisavaks. Infosüsteemidega kaasnevad ka jooksvad kulud, mida mõjude analüüsis pole märgitud. Samuti muud kulud, mida maksuhalduril tuleb kanda seoses uue maksu kehtestamisega. Ehkki eelnõus mõndakse, et MTA töökoormus võib suurene, siis leitakse, et see tuleneb uue infosüsteemi kasutuselevõtu ja maksumaksjate nõustamisega. Jällegi ei saa seda pidada piisavaks, kuna Eelnõuga pannakse kohustusi ka maksuhaldurile, mistõttu on MTA töökoormuse kasv enam kui kindel. Eeltoodut arvestades järeldub, et mõju riigiasutustele on suurem kui seda seletuskirjas näidatakse.
- Uus maks soovitakse jõustada alates 1. jaanuarist 2018. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et infotehnoloogilise arenduste jaoks tuleb teha rahvusvaheline hange, mis võtab aega ca 4 kuud. Seega esineb tõsine risk, et infosüsteemide arendus ei pruugi uueks aastaks valmida. See tähendab, et ettevõtjad peavad esimestel kuudel esitama maksuhaldurile deklaratsiooni paberandjal.

3. Vastuolud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga

Kaubanduskoda taunib asjaolu, et Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust (edaspidi: VTK). HÕNTE § 1 lg 1 kohaselt peab eelnõu ettevalmistaja koostama VTK. HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt võib ainult teatud erandlikel juhtudel (majanduskriis,



looduskatastroof jne) jätta VTK koostamata. Eelnõu seletuskirjas on VTK koostamata jätmist põhjendatud valitsuskabineti otsusega, mille kohaselt peab magustatud jookide maksustamise eelnõu menetlemine olema kiireloomuline. Vabariigi Valitsuse otsust ei saa pidada erandlikuks asjaoluks, mis õigustaks VTK tegemata jätmist. Riigile ei saanud tulla üllatusena, et üle poole täiskasvanutest on ülekaalulised. See probleem ei ole esile kerkinud üleöö ning seetõttu pole põhjendatud Eelnõu menetlemine kiireloomulisena ning ilma VTK-ta.

VTK-d on vaja, sest selles etapis sõnastatakse probleemi olemus ja soovitatav eesmärk ning analüüsitakse erinevaid alternatiive ja nende mõjusid. Alles pärast VTK koostamist on võimalik teha otsus, kas ja millise meetme abil tuleks probleemi lahendada. Praegusel juhul on Eelnõu koostajad käitunud aga vastupidiselt - enne on valitud lahendus ja seejärel on hakatud seda valikut põhjendama. Magustatud joogi maksu seadus on paraku järjekordne näide pahelisest õigusloomest.

Kaubanduskoja hinnangul ei ole magustatud jookidele maksu kehtestamine kõige proportsionaalsem ja efektiivsem meede ülekaalulisuse ja sellega kaasnevate terviseprobleemide lahendamiseks. Seetõttu teeme ettepaneku jätta Eelnõu vastu võtmata. Soovitame Rahandusministeeriumil koostöös teiste ministeeriumitega (eelkõige Sotsiaalministeeriumiga) analüüsida erinevaid alternatiive ülekaalulisuse probleemi lahendamiseks ning pakkuda analüüsi tulemusena välja meede, millel on ka tugev tõendipõhine seos ülekaalulisuse vähendamisega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070