

Hr Eiki Nestor  
Riigikogu  
Lossi plats 1a  
15165 Tallinn

Meie kuupäev digiallkirjas nr 1-3/177

Maksualase õigusloome kvaliteet

Austatud Riigikogu juhatuse esimees,

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Tööandjate Keskliit on mures valitsuse maksualase õigusloome kvaliteedi ja poliitilise kultuuri halvenemise pärast. Riigikogu menetluses on praegu 3-4 maksuseaduse eelnõud, mis omakorda kätkevad üle kümne põhimõttelise muudatuse. Muuhulgas kehtestatakse täiesti uued maksud: panditulumaks, krediidasutuste kasumi avansiline tulumaks, turule toomisega seotud pakendiaktsiis, magustatud jookide maks ja veokite teekasutustasu. On mõistetav, et valitsuse muutumisel muutub mh maksupoliitika, ent praegused muudatused on tehtud kiirustades ja läbimõtlemata, vähendavad ettevõtjate kindlustunnet, investeerimisvalmidust ja Eesti ettevõtluskeskkonna atraktiivsust ning jätavad mulje, et õigusriigi põhimõte ja maksuseadused valitsusele ei kehti. Mitmed maksumuudatused on vastuolus senise põhimõttega hoida maksusüsteem lihtne ja efektiivne ning isegi Eesti ametliku seisukohaga Euroopa Komisjoni algatuste osas ettevõtetulumaksu maksubaasi ühtlustamiseks. Oleme nendel teemadel pöördunud ka peaministri, rahandusministri ja justiitsministri poole, ent probleemid on 2017.a jooksul süvenenud.

Esiteks valmistab muret asjaolu, et nii olulise mõjuga eelnõudele ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust (edaspidi: VTK). Muudetavatest maksuseadustest eelnes väljatöötamiskavatsus vaid mõnel üksikul juhul. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 1 lg 1 kohaselt peab eelnõu ettevalmistaja koostama VTK. HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt võib ainult teatud erandlikel juhtudel jätta VTK koostamata, mh põhjendatud kiireloomuline vajadus. Eelnõude menetlemine kiireloomulisena on lubatud objektiivsetel põhjustel, nt kriisiolukorras (majanduskriis, looduskatastroof jne). Sellist kriisi ega kiireloomulist vajadust hetkel ei ole. Seetõttu ei ole kiirustamine põhjendatud ning kõigile eelnõudele oleks pidanud eelnema VTK. VTK koostamata jätmist on paljudel juhtudel põhjendatud valitsuskabineti otsusega, mille kohaselt peab maksumuudatuse eelnõu menetlemine olema kiireloomuline. Rõhutame, et Vabariigi Valitsuse otsus ei saa olla erandlik asjaolu, mis õigustab VTK tegemata jätmist. VTK koostamine on vajalik samm õigusloome kvaliteedi tagamiseks. VTK-d on vaja, sest selles 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 paljude maksuseaduste muudatuste osas tehtud aga vastupidiselt - enne on valitud lahendus ja seejärel on hakatud seda valikut põhjendama.

Eelnõude mõjuanalüüsid on meie hinnangul tehtud kiirustades ning mõjusid on hinnatud väga pealiskaudselt ka nende eelnõude puhul, millele on eelnenud väljatöötamiskavatsus. Mitme eelnõu puhul jääb ebaselgeks, miks on muudatusi üldse vaja või puuduvad veenvad tõendid, et eelnõu aitab soovitud eesmärke täita. Eelnõude seletuskirjades ei ole käsitletud maksumuudatuse majanduslikku mõju nt otsestele välisinvesteeringutele, tarbijakäitumisele, ettevõtjate käitumisele ja kasumitele. Seletuskirjades ei ole analüüsitud ka seda, kui suure halduskoormuse kasvu toob kaasa uute maksude kehtestamine ning milline on maksumuudatuste otsene rahaline kulu ettevõtjatele. Põgusalt on kirjas mõju eelarvetuludele, kuid need numbrid olid valitsusel teada juba enne ettepanekute ja eelnõu koostamist. Lisaks puudub oluliste eelnõude puhul analüüs selle kohta, kas eelnõuga kavandatud muudatused on ikka kooskõlas Eesti Vabariigi Põhiseadusega ja Euroopa Liidu õigusega. Näiteks magustatud jookide maksu osas esineb meie hinnangul risk, et see ei ole kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitega. Turule toomise pakendiaktsiisi näol on tegemist uue maksuga, millest tuleb teavitada ka teisi liikmesriike. Seletuskirjast puuduvad aga põhjendused, miks ei ole plaanitavast aktsiisist teisi liikmesriike teavitatud ja miks ei plaanita seda üldse teha.

Teiseks pandi juba teist korda käesoleva valitsuse ajal maksuseaduste muudatused Riigikokku saatmiseks nn kobareelnõusse. Selle tulemusena on tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ja liikluseaduse muutmise seaduse eelnõus (458 SE) nii positiivseid kui negatiivseid muudatusi, mis teeb eelnõu üle hääletamise Riigikogus keeruliseks. Juhime Teie tähelepanu, et ettevõtlusorganisatsioonide ja ministriumitega kooskõlastati kobareelnõusse pandud muudatused üksikhaaval ja seega olid kõik konkreetset eelnõud ka eraldiseisvalt juba menetlusvalmis. Seega pole kobareelnõusse liitmise eesmärk mitte tehniline, vaid selgelt kaheldava põhjendusega maksumuudatuste läbisurumine positiivsete muudatustega koos.

Kolmandaks - tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ja liikluseaduse muutmise seaduse eelnõu (458 SE) on kavas jõustada 1. jaanuarist 2018 selliselt, et sellega kehtestatakse panditulumaks kontsernisestele laenudele rakenduks juba peale 1. juulit 2017 antud või pikendatud laenudele. See on meie hinnangul vastuolus põhiseaduse §-ga 10, milles sätestatud õigusriigi põhimõtte alla käib ka negatiivse mõjuga sätte tagasiulatava rakendamise keeld, ning maksukorralduse seaduse §-ga 4<sup>1</sup>, mille kohaselt seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma minimaalselt 6 kuud. Selle regulatsiooni eesmärk on anda maksumaksjale seadusemuudatustega kohanemiseks piisavalt aega, kuid praegune ajavahemik ei oleks selleks piisav. Jääb arusaamatuks, miks on tagasiulatav rakendussäte üldse eelnõusse lisatud, kuivõrd ka täna ei ole lubatud kasumi varjatud ehk laenuna väljaviimine Eestist.

Juhime tähelepanu ka sellele, et maksukorralduse seaduses nõutud 6 kuud on minimaalne ajavahemik maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahel. Suuremate seadusemuudatuste, näiteks uute maksuliikide puhul on ettevõttele kaasnev kulu ja planeerimisvajadus isegi suurem. Infosüsteemide arendus, personaliplaneerimine jmt kajastub ka kuluarvestuses, millega peaks olema võimalik arvestada vähemalt aasta ette. Riigikogu menetluses olevate uute maksude puhul ei pruugi ka riik infosüsteemide arendusega 2018 1. jaanuariks valmis saada. Näiteks magustatud jookide maksu ning turule toomise pakendiaktsiisi puhul on reaalne risk, et infosüsteemide arendused ei saa järgmise aasta alguseks valmis. See tähendab, et ettevõtjad peavad Eestis kui e-riigis esitama riigile vajalikke andmeid paberkanalil.

Eelnevast tulenevalt palume Riigikogul pöörata senisest suuremat tähelepanu õigusloome kvaliteedile ning vastu võtta vaid need seaduseelnõud, mille kvaliteedis ja mõjude analüüsis ei esine puudusi. Kobareelnõud, kiirustades tehtud ning pealiskaudse mõjuanalüüsiga eelnõud tuleks

Riigikogul jätta vastu võtmata. Kobareelnõusse liidetud muudatusi ei tohiks menetlusse võtta, vaid nõuda põhimõtteliste muudatuste menetlemist eraldi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Toomas Tamsar, Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja  
Mait Palts, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor