

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Julia Liukonen

**ALKOHOLIAKTSIISI POLIITIKA JA
ALKOHOLITURU KORRALDUS EESTIS**

Lõputöö

Juhendaja:
Tõnis Elling, BA

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

Kolledž Finantskolledž	Kuu ja aasta Juuni 2008
Töö pealkiri Alkoholiaktsiisi poliitika ja alkoholituru korraldus Eestis	
Töö autor: Julia Liukonen	Allkiri:
Referaat	
<p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning koosneb 40 leheküljest. Lõputöö koostamisel on kasutatud 43 allikat. Võõrkeelne kokkuvõte on koostatud vene keeles.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on analüüsida alkoholiaktsiisi poliitika dünaamikat ja selle tulemusena leida seoseid alkoholiaktsiisi määrade muutuste, alkoholi müügipiirangute ja riigieelarve täidetavuse vahel ning hinnata alkoholiaktsiisi strateegia ja alkoholituru korralduse mõju riigieelarvele.</p> <p>Lõputöö eesmärkide saavutamiseks kasutatakse alkoholiaktsiisi valdkonda puudutavate teoreetiliste ja õiguslaste materjalide kogumis- ja andmetöötlusmeetodi.</p> <p>Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab ülevaadet alkoholiaktsiisist ja alkoholipoliitikast üldiselt. Teise peatüki raames tutvustatakse alkoholiaktsiisi muutusi ja selle seoseid riigieelarve täidetavuse ja alkoholituru muutumisega. Kolmandas peatükis analüüsitakse riigi alkoholipoliitika vastavust riigi maksu- ja eelarvestrateegiale ja üldistele kaudsete maksude eesmärkidele.</p> <p>Lõputöös esitatud andmetest ja analüüsist tulenevalt võib järeldada, et Eesti alkoholipoliitika on lõhestatud ja põhjendamata, mille tõttu Vabariigi Valitsusel puudub ülevaade kehtivate normide efektiivsusest ja alkoholituru korraldus on raskendatud. Valitsusel puuduvad ühtsed ja kooskõlastatud alkoholipoliitika eesmärgid, mis peavad vastama maksuteorias toodud kaudsete maksude eesmärkidele.</p>	
Võtmesõnad: Alkoholipoliitika, alkoholiaktsiis, alkoholiturg, maksustrateegia	
Keywords: Alcohol policy, alcohol excise tax, alcohol market, tax strategy	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud: Juhendaja: Tõnis Elling	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLIAKTSIISI POLIITIKA OLEMUS	7
1.1. Alkoholiaktsiisi mõiste	7
1.2. Alkoholiaktsiisi kehtestamise põhimõtted	8
1.3. Alkoholiaktsiisi majanduspoliitiline tõlgendus	9
2. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLITURU DÜNAAMIKA	12
2.1. Alkoholiaktsiisi seaduseallikad.....	12
2.2. Alkoholiaktsiisi muutused aastatel 1994-2008	13
2.3. Alkoholiaktsiisi muutuste mõju aktsiisi laekumisele.....	15
2.4. Alkoholiaktsiisi muutuste mõju alkoholi tarbimisele	19
2.5. Alkoholi müügipiirangute mõju alkoholiturule	22
3. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLIPOLIITIKA ANALÜÜS	26
3.1. Alkoholiaktsiisi poliitika vastavus üldistele kaudsete maksude eesmärkidele	26
3.2. Alkoholiaktsiisipoliitika vastavus riigi maksustrateegiale	27
3.3. Alkoholiaktsiisipoliitika vastavus riigi eelarvestrateegiale	31
KOKKUVÕTE	34
PE3IOME.....	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	38

SISSEJUHATUS

Lõputöö teemaks on Eesti alkoholiaktsiisi ja alkoholituru poliitika ja nende kooskõla riigi maksu- ja eelarvestrateegiaga ning vastavus üldistele kaudsete maksude põhimõtetele.

Alates 1994. aastast toimiva Eesti maksusüsteemi eesmärk on olnud maksustada enam tarbimist ja vähem teenimist¹. Selle eesmärgi raames väheneb tulumaks ja suurenevad tarbimismaksud. Alkoholiaktsiis on üks Eesti kaudsetest maksudest, mis on viimaste aastate jooksul jõudnud poliitikute ja rahva tähelepanuorbiiti. Alates 1995. aastast, mil Eesti hakkas viima riigisisesse õigusesse Euroopa Liidus kehtivaid norme edaspidiseks liitumiseks Euroopa Liiduga, on toimunud alkoholiaktsiisi järk-järguline tõus². Euroopa Liidu poolt kehtestatud alkoholiaktsiisi miinimummäärade normid said täidetud juba 2003. aastaks, kuid Eesti Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud ja Riigikogu poolt heaks kiidetud seaduse muutmise eelnõu näeb alkoholiaktsiisi tõusu ka 2008. aasta jaanuaris ja juulis³. Samaaegselt on arutlusel ka üleriigiliste alkoholi müügipiirangute kehtestamine⁴. See tähendab, et alkoholi tarbimise piiramine toimub nii aktsiiside suurendamise kui ka alkoholi ostuvõimaluse piiramise näol.

Töös esile toodud probleem seisneb selles, et valitsusorganite tegevus aktsiisipoliitika kujundamisel ja elluviimisel ei ole olnud põhjendatud ja läbimõeldud. Töö autoril on põhjendatud kahtlus, et riigil ei ole oma kindlat alkoholipoliitikat ja ühist alkoholipoliitika kavandamise süsteemi. Alkoholituru korraldus ja aktsiisipoliitika ei ole omavahel

¹ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 26

² Alkoholiaktsiisi seadus. 01.12.1995. – RT 1995, 87, 1539; Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 03.12.1996. – RT I 1996, 87, 1544; Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 15.04.1997. – RT I 1997, 35, 540; Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 18.11. 1998. – RT I 1998, 103, 1700; Alkoholiaktsiisi seadus. 14.06.2000. – RT I 2000, 58, 375; Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 20.12.2000. – RT I 2000, 102, 676; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 23.11.2004. – RT I 2004, 84, 569; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, keskkonnatasude seaduse ning teeseaduse muutmise seadus. 14.06.2007. – RT I 2007, 45, 319; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 07.12.2005. – RT I 2005, 68, 527; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 14.06.2006. – RT I 2006, 29, 222; Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 45, 319

³ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 45, 319, p 25-26

⁴ Riigikogu. Eelnõud. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248027&u=20080312170847 12.03.2008

kooskõlas ning toimivad ebaefektiivselt ühiste eesmärkide täitmisel, milleks on alkohoolsete jookide tarbimise reguleerimine ja riigieelarve tulu saamine.

Töö eesmärgiks on analüüsida alkoholiaktsiisi poliitika dünaamikat ja selle tulemusena leida seoseid alkoholiaktsiisi määrade muutuste, alkoholi müügipiirangute ja riigieelarve täidetavuse vahel ning hinnata alkoholiaktsiisi strateegia ja alkoholituru korralduse mõju riigieelarvele.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitas töö autor järgmised hüpoteesid:

1. Eestis hetkel läbiviidav alkoholiaktsiisipoliitika ei vasta kaudsete maksude eesmärkidele, mis seisnevad alkoholi tarbimise piiramises ja alkoholituru reguleerimises ning riigieelarve täitmisel.
2. Eesti alkoholipoliitika on lõhestatud ja põhjendamata, mille tõttu Vabariigi Valitsusel puudub ülevaade kehtivate normide efektiivsusest ja alkoholituru korraldus on raskendatud.

Lõputöö eesmärkide saavutamiseks kasutab töö autor alkoholiaktsiisi valdkonda puudutavate teoreetiliste ja õiguslaste materjalide kogumis- ja andmetöötlusmeetodit. Töö käigus läbiviidav analüüs põhineb kogutud statistiliste ja strateegiliste andmete üldistamisel ja nende omavahelisel võrdlemisel ning Konjunktuurinstituudi uurimiste käigus saadud andmete võrdlemisel.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab ülevaate alkoholiaktsiisist ja alkoholipoliitikast üldiselt, see tähendab tuuakse välja alkoholiaktsiisiga seotud mõisted ja aktsiisi kehtestamise teoreetilisi eesmärgid.

Teine peatükk on pühendatud alkoholiaktsiisi viimaste aastate dünaamikale. Selle peatükki raames tutvustatakse alkoholiaktsiisi muutusi ja selle seoseid riigieelarve täidetavuse ja alkoholituru muutumisega.

Lõputöö kolmas peatükk toob välja seosed teooria ja praktika vahel. Selles peatükis analüüsib töö autor riigi alkoholipoliitika vastavust riigi maksu- ja eelarvestrateegiale ja üldistele kaudsete maksude eesmärkidele.

Lõputöö kirjutamisel toetub töö autor maksuvaldkonna teooriatele ja uuritava valdkonda puudutavatele seadustele ja nende seletuskirjadele. Alkoholiaktsiisi dünaamika kirjeldamisel on võetud aluseks alkoholiaktsiisi seadused, riigieelarve seadused, Rahandusministeeriumi andmed, Statistikaameti näitajad ja Konjunktuurinstituudi uuringud. Alkoholiaktsiisi strateegia analüüsimisel on põhilisteks allikateks riigi strateegilised dokumendid, maksuvaldkonna teoreetikute arvamused ja varem nimetatud institutsioonide andmed ja hinnangud.

1. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLIAKTSIISI POLIITIKA OLEMUS

Lõputöö esimene peatükk annab ülevaate alkoholiaktsiisist ja alkoholipoliitikast üldiselt, see tähendab tuuakse välja alkoholiaktsiisiga seotud mõisted ja aktsiisi kehtestamise teoreetilised eesmärgid.

1.1. Alkoholiaktsiisi mõiste

Selgitamaks aktsiisi olemust, peab töö autor oluliseks rõhutada aktsiisi erinevust teistest maksudest. Maksude kehtestamise eesmärki võib selgitada lähtudes lepinguteooriast, mille kohaselt on riik kohustatud seisma oma elanike heaolu ja turvalisuse eest ning elanikud on kohustatud riiki vastuteenena rahaliselt toetama⁵. Aktsiis aga oma olemusel ei sobi otseselt antud konteksti. Tuginedes aktsiisi kui sõna tähendusele ning võttes aluseks aktsiisi prantsuse päritolu (*accise*), võib aktsiisist rääkida kui rahalisest kokkuleppes riigi ja kodanike vahel, kuid kokkuleppe esineb siinkohal vabatahtliku trahvi tähenduses. Teisisõnu võib aktsiisi nimetada karituseks teatud kauba tarbimise eest.

Aktsiisimaksu täpse definitsiooni võib leida 01.07.1990. aastal jõustunud Eesti Vabariigi aktsiisimaksu seadusest: „Aktsiisimaks on kaudne maks, mida rakendatakse tarbimise reguleerimiseks ja riigieelarve tulude saamiseks”⁶. Sellele toetudes, defineerib töö autor alkoholiaktsiisi järgmiselt: alkoholiaktsiis on riiklik kaudne maks, millega koormatakse alkoholi ja alkoholsete jookide tarbimist eesmärgiga piirata nende liigtarbimist ja ennetada nende tarbimisest tulenevaid kahjusid ning koguda riigile maksutulusid.

Antud definitsiooni autoripoolne sõnastamine oli vajalik, kuna seadusandja on jätnud aktsiisi tähenduse hetkel kehtivates õigusnormides sätestamata. Maksukorralduse seadus

⁵ Osanik, R. 2003. Maksuvaidlused ja maksuprobleemid. Tallinn: Raamatupidaja.ee OÜ, 7

⁶ Aktsiisimaksu seadus. 01.07.1990. - RT 1990, 2, 26, § 1

käsitleb maksu mõistet üldises plaanis ega täpsusta aktsiiside erinevust otsestest maksudest⁷.

Tutvudes Rahandusministeeriumi koduleheküljel oleva informatsiooniga maksudest ja maksukorraldusest Eestis, jõudis töö autor järelduseni, et 1990. aastal kehtinud aktsiisimaksu definitsioon on kehtivast seadusest välja jäetud, kuna antud mõiste läheb vastuollu tänapäeva alkoholiaktsiisipoliitika suunaga, mille põhiliseks eesmärgiks on saanud riigitulu tagamine, alkoholituru reguleerimise roll on jäetud tagaplaanile ja esineb alkoholiaktsiisimäära suurendamise õigustusena⁸.

1.2. Alkoholiaktsiisi kehtestamise põhimõtted

Alkoholiaktsiisi kehtestamisel lähtutakse põhimõttest, et aktsiisiga maksustavad kaubad ei kuulu tavaliselt esmatarbekaupade hulka, kuigi neid tarbitakse palju. Ajalooliselt on aktsiisid täitnud luksuskaupade maksu funktsiooni, kuid nüüdseks järjest enam maksustatakse aktsiisiga kaupu, mille maksustamisega kaasneb märkimisväärne tulu.⁹

Alkoholiaktsiisi objektiks on alkohol ning ilmselge on see, et alkohol ei kuulu esmatarbekaupade hulka. Selle tarbimine ei ole inimväärikaks eluks hädavajalik ning selle tarbimisest võib kergelt loobuda ilma, et tarbija oleks selle puudumise tagajärjel hätta jäänud. Samuti alkoholi tarbimine on jätkuvalt tõusujoonel¹⁰, mis viitab, antud liiki kaupade maksustamise tulususele.

Aktsiiside maksumäärade kehtestamisel toetutakse maksevõimelisuse printsiibile, mille järgi maksukoormus sõltub potentsiaalse maksumaksja majanduslikust edukusest¹¹. Lähtudes aga sellest, et alkoholiaktsiis kannab ka alkoholituru reguleerivat eesmärki, see tähendab on suunatud alkoholi tarbimise vähendamisele ja lahjemate alkoholsete jookide eelistamisele, võib öelda, et alkoholiaktsiisi näol on tegu mõjutusnormiga, mille

⁷ Maksukorralduse seadus. 20.02.2002. – RT I 2002, 26, 150, RT I 2008, 3, 21, § 2

⁸ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 20

⁹ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 430-431

¹⁰ Martens, K., 2007. Eesti alkoholiturg 2006. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut, 12

¹¹ samas, 39

kehtestamisel on oluline järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Selle järgi peaks alkoholiaktsiis olema eelkõige soodustava iseloomuga ja piirav mõju ei tohi muutuda domineerivaks. Samuti antud normi loomisel peaks kaalutlema, kas valitud vahend on kooskõlas saavutatava eesmärgiga ja kas taotletav eesmärk vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele ning kas seda eesmärki on otstarbekas saavutada just maksuõiguse normide kaudu.¹²

Alkoholiaktsiisi kehtestamisel ja maksumäärade suurendamisel tuleks arvestada nii nimetatud põhimõtetega kui ka nende omavahelise kooskõlaga. Oluline on ka see, et alkoholituru reguleerimise puhul on tegu väga keerulise ja ohtliku tegevusega, mis peab olema läbimõeldud ja põhjendatud, võimalikud stsenaariumid peavad olema analüüsitud ja riskid maandatud. Aktsiisi kehtestamise teooriast on näha, et seadusandja jaoks esmatähtsaks on püstitada eesmärk, mille poole liikuda alkoholi ja alkoholiaktsiisi puudutavate normide loomisel ja muutmisel.

1.3. Alkoholiaktsiisi majanduspoliitiline tõlgendus

Nagu juba varem sai märgitud, on aktsiisimaksu kehtestamise üheks eesmärgiks piirata konkreetse kauba tarbimist. Alkoholiaktsiisi puhul on tegemist alkoholi ja alkoholsete jookide tarbimise piiramisega. Alkoholi tarbimine on kahjulik ja ohtlik inimese tervisele. Seetõttu on alkoholiaktsiisi kehtestamine vajalik, kuna see tagab täiendavate finantsvahendite laekumist edaspidiste alkoholi tarvitamisest tingitud kulutuste katteks (nt alkoholismist põhjustatud haiguste ravi) ja suurendab alkoholi hinda, muutes seda vähem kättesaadavaks.

„Alkoholi puhul ei ole tegemist esmatarbekaubaga ning seega alkoholiaktsiisi kehtestamisest tingitud alkoholsete jookide hinnatõus ei kahjusta ühiskonna liikmeid nii palju, kui esmatarbekaupade hinnatõus ja aktsiisi kehtestamine on sellisel juhul kooskõlas maksuvõimelisuse printsiibiga.”¹³ Antud printsiibi kohaselt kaupu koormatakse maksuga niivõrd, kui võrd on tarbijad võimelised antud koormust kandma. Alkoholised joogid on

¹² Birk, D. 1994. Steurecht I. 2 tr. München: C. H. Beck, 11-20

¹³ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 430

väheelastse nõudlusega tooted, mille pärast aktsiisimäära muutusest tingitud hinnatõus ei mõjuta oluliselt nende toodete nõudlust ning maksukoormust on võimalik jätkuvalt kasvatada. Vaatamata sellele võib siiski täheldada aktsiiside suurendamise järel mõningast alkoholitoodete müügi ja nende tarbimise vähenemist. Järgmine olukord leiab aset, kui turul on olemas asendustooteid. Sellisel juhul võib öelda, et riigi aktsiisipoliitika on õnnestunud, kuna üheks aktsiisipoliitika eesmärgiks ongi tarbijate eelistuste mõjutamine (lahjemate alkoholsete jookide eelistamine).¹⁴

Alkoholiaktsiisi kui riigituluallika õigustatus on samuti põhjendatud: vähenev tulumaksubaas nõuab kompenseerimist, riigi kulud rahva tervisele on suured, riik kannab alkoholi tarbimisest tekkivaid kulusi (näiteks töövõimekaotus). Lisaks eelnevale esitab riiklik maksupoliitika aastateks 2007-2010 alkoholiaktsiisi tõusu õigustuseks selle, et viimaste aastate jooksul on alkoholi hind tõusnud vähem kui teiste tarbekaupade hinnad ning arvestades keskimise palga kasvutempot, on alkoholiaktsiisi edasine tõstmine põhjendatud¹⁵.

Töö autori arvates tekib probleem siis, kui vaadelda alkoholiaktsiisi eesmärke (piirata alkoholi tarbimist ja saada riigitulu) üheskoos. Mõlemad eesmärgid peavad olema täidetud ja selleks tuleks leida ühised kriteeriumid, mille järgi hinnata poliitiliste otsuste vajalikkust ja edukust. Lähenedes eesmärkidele eraldi tekib situatsioon, kus ühelt poolt üritatakse vähendada kangete alkoholsete jookide tarbimist kehtestades kõrgemaid aktsiisimäärasid, kuid jäetakse tähelepanuta illegaalne alkoholikaubandus ja alkoholismi tegelikud põhjustajad, ning teiselt poolt loodetakse saada suuremad riigitulud alkoholiaktsiisilaekumiste näol, unustades alkoholi tarbimise vähendamise eesmärgi.

Töö autori arvates, hinnatakse alkoholiaktsiisi ja alkoholi turukorralduse poliitikate väljatöötamisel aktsiisi tõusust tulenev efekt üle. Tähelepanu tuleks pöörata ka maailma teiste riikide praktikale, mille raames on püütud aktsiisidest tulenevalt maksimeerida sissetulekuid ja vähendada kõrgema maksustamise teel alkoholistete jookide tarbimist ning

¹⁴ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 430

¹⁵ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 20

on jõutud arusaamani, et sama oluline roll on ka tervishoiuprogrammidel ja – kampaaniatel¹⁶.

¹⁶ Ahermaa, E. 2002. Tubakaaktsiisi harmoniseerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses. Eesti Konjunktuurinstituut, 6

2. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLITURU DÜNAAMIKA

Lõputöö teine peatükk on pühendatud alkoholiaktsiisi viimaste aastate dünaamikale. Selle peatükki raames tutvustatakse alkoholiaktsiisi muutusi ja selle seoseid riigieelarve täidetavuse ja alkoholituru muutumisega. Töö autor annab ülevaate taasiseseisvunud Eesti alkoholiaktsiisi seadusandlusest kuni tänapäevani. Selle ülevaate raames selgitatakse alkoholiaktsiisi poliitika arengut läbi seadusesätete muutuste ning tuuakse ära nende põhjused ja tagajärjed.

2.1. Alkoholiaktsiisi seaduseallikad

Taasiseseisvunud Eesti maksustamine alkoholiaktsiisiga oli reguleeritud 01.07.1990. aastal kehtima hakanud aktsiisimaksu seadusega, mis oli ühine kõikide aktsiisiga maksustavate kaupade jaoks (alkohol, tubakas, karusnahk ja hiljem ka mootorikütus)¹⁷. 1992. aastaks oli see seadus ükshaaval asendatud üksikute aktsiisiseadustega. Nii said eraldiseisvateks seadusteks ka õlle- ja alkoholiaktsiisi seadused.¹⁸

01.08.1995. aastal ratifitseeriti Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsiatsioonileping, millega näidati, et Euroopa Liiduga ühinemise periood oli alanud¹⁹. Üheks oluliseks tingimuseks liitumisel Euroopa Liiduga oli Eesti maksuseaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu õigusaktidega. Nii jõustus 01.12.1995. aastal uus alkoholiaktsiisi seadus²⁰, millega alustati Euroopa Liidu õigusest tulenevate normide rakendamist Eesti aktsiisialases seadusandluses.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevuskavale oli kavandatud kõrvaldada 2001. aastaks põhiline alkoholiaktsiisi seaduse erisus Euroopa Liidu normidest, mis seisnes aktsiisiladude süsteemi rakendamises. Tulenevalt sellest toimus 01.01.2001. aastal

¹⁷ Aktsiisimaksu seadus. 01.07.1990. - RT 1990, 2, 26

¹⁸ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 432-433

¹⁹ Kubja, L. 1999. Finantsõigus II. Maksukorraldus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 45

²⁰ Alkoholiaktsiisi seadus. 01.12.1995. – RT 1995, 87, 1539

alkoholiaktsiisi seaduse muudatus. Lisaks sellele muudatusele oli Vabariigi Valitsuse 2001. aasta tegevuskavas märgitud, et on otstarbekas valmistada ette ühine aktsiisiseadus, mis hõlmaks alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi (see tähendab kolme Euroopa Liidu liikmesriikidele kohustusliku aktsiisi) sätteid, kuna suur osa nendele esitatavatest nõuetest kattus.²¹

Aastal 2003 jõustus ühine alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus, mis kuni 2008. aastani oli viimati muudetud 2006. aastal²². 01.07.2006 jõustunud seaduse muudatus sisaldas ka alkoholiaktsiisi maksumäärade tõusu²³.

Alates käesoleva aasta 1. jaanuarist on alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus ümbernimetatud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduseks ning samuti on suurendatud ka alkoholiaktsiisi maksumäärasid²⁴.

Nimetatud seaduse muudatused on vajalikud alkoholiaktsiisi määrade muutuste kindlaks tegemiseks ning selgitavad aktsiisi määrade muutuste põhjusi. Näiteks, 1995. aasta alkoholiaktsiisi tõus oli tingitud Euroopa Liiduga ühinemisperioodi algamisega ja kuni 2004. aastani tehtud muudatused olid vajalikud Euroopa Liidu täisväärtuslikuks liikmesriigiks hakkamiseks.

2.2. Alkoholiaktsiisi muutused aastatel 1994-2008

Alates Eesti taasiseseisvumisest tõsteti alkoholiaktsiisi korduvalt. Esimest korda tõsteti alkoholiaktsiis 1993. aastal, mil see ulatus 44 kroonini absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris²⁵. Teine tõus toimus järgmise aasta jaanuaris ning selle tulemusena moodustas alkoholiaktsiis 57 krooni hektoliitrit²⁶. 1995. aastal suurendati alkoholiaktsiisi määra kahel korral: 1. juulil 70 kroonini ja 1. detsembril 115 kroonini²⁷. Järgmine tõus

²¹ Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2001.
<http://www.riigikantselei.ee/failid/VVTK20012.pdf> 09.01.2008

²² Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2006, 29, 222

²³ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 14.06.2006. – RT I 2006, 29, 222

²⁴ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 45, 319

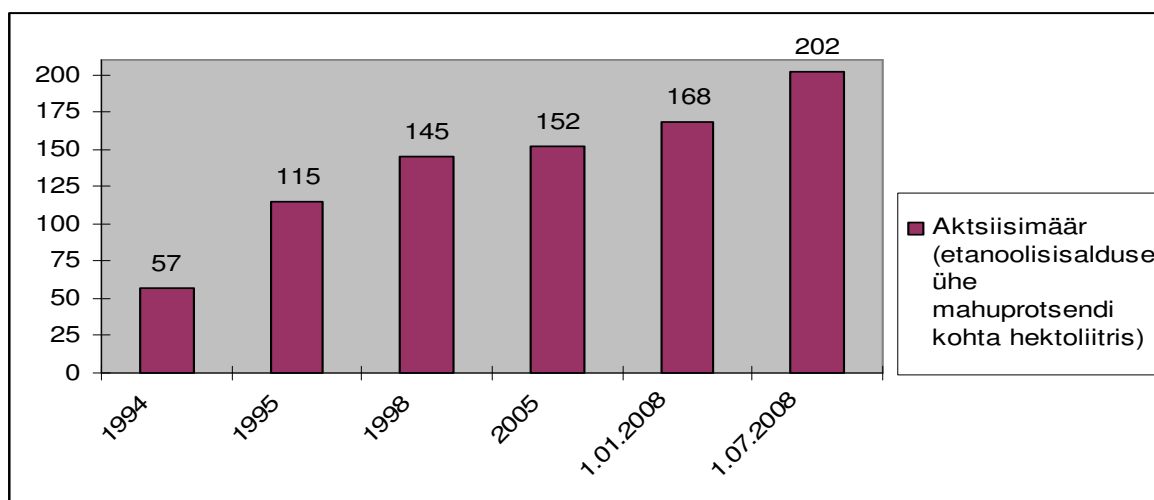
²⁵ Alkoholiaktsiisi seadus. 31.05.1993. – RT 1992, 11, 170, RT 1993, 28, 499, lisa

²⁶ Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 27.01.1994. – RT I 1994, 46, 772, p 2

²⁷ Alkoholiaktsiisi seadus. 01.12.1995. – RT 1995, 87, 1539, lisa

toimus alles kolme aasta pärast ehk 1998. aastal ning selle tulemusena moodustas alkoholiaktsiis 145 krooni absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris²⁸. Pärast liitumist Euroopa Liiduga tõsteti alkoholiaktsiisi 2005. aastal 152 kroonini ning samal aastal jõustunud seaduse muudatus nägi alkoholiaktsiisi määra tõstmist ette ka 2006. ja 2007. aastatel 160 ja 168 kroonini vastavalt, kuid antud toiming jäi tegemata²⁹. Vaatamata sellele, et Eesti alkoholiaktsiisi määrad olid ühtlustatud Euroopa Liidu nõukogu direktiiviga 92/84/EMÜ aktsiisimäära ühtlustamise kohta alkoholile ja alkoholsetele jookidele, oli valitsus plaaninud jätkata alkoholiaktsiisi tõstmist ka 2007. aastal³⁰, kuid eurole ülemineku ootuste tõttu lükati aktsiisitõus edasi. 2008. aastal toimub alkoholiaktsiisi 30%-line tõus: alates 1. jaanuarist 10% võrra ning 1. juulist 20% võrra³¹.

Kirjeldatud 13 aasta alkoholiaktsiisi dünaamika ilustreerimiseks esitab töö autor enda koostatud joonise. Joonisel 1 väljatoodud andmed puudutavad vaid „muu alkoholi“ aktsiisimäärasid³², kuna just nende toodete aktsiisitõus põhjustab kõige rohkem lahkavõtmise poliitikute, valitsusorganite ja rahva vahel.



Joonis 1. Alkoholiaktsiisi dünaamika 1994-2008 Eestis (Eesti kroonides)

²⁸ Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 18.11.1998. – RT I 1998, 103, 1700, § 1

²⁹ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 23.11.2004. – RT I 2004, 84, 569, § 13; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 07.12.2005. – RT I 2005, 68, 527, § 22 p 2; Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 14.06.2006. – RT I 2006, 29, 222, § 5

³⁰ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 14.06.2006. – RT I 2006, 29, 222, § 5

³¹ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, keskkonnatasude seaduse ning teeseaduse muutmise seadus. 14.06.2007. – RT I 2007, 45, 319, p 26

³² Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 74, 452, § 12 lg 6

Joonis 1 näitab, et vaatamata laiaulatuslikele aktsiisivaldkonna ümberkorraldustele, leidis alkoholiaktsiisi reaalne tõus aset alates 1994. aastast vaid viiel korral ning tõusude vahelised perioodid on kuni 2008. aastani olnud kolm kuni seitse aastat. Samuti selgub joonisest, et kuni 2008. aastani toimunud alkoholiaktsiisi tõusud ei olnud järsud, välja arvatud 1995. aasta tõus, mis oli seotud Eesti sooviga ühineda Euroopa Liiduga ja sellest tuleneva kohustusega ühtlustada siseriikliku maksunormistiku Euroopa Liidu õigusega. Järgmise kolme aastaga oli alkoholiaktsiis tõusnud vaid 30 krooni võrra ja seejärel järgmise seitsme aasta jooksul 7 krooni võrra absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris. Aastatel 2006 ja 2007 oli plaanitud suurendada alkoholiaktsiisi 168 krooni tasemeni, kuid poliitilistel kaalutlustel oli see otsus edasi lükatud ning lõpuks jõustus 1. jaanuaril 2008.

Alates 1995. aastast kuni tänapäevani (kokku 13 aastat) on Eesti alkoholiaktsiisi määr kasvanud kokku 53 krooni võrra absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris, mis on 5 krooni vähem kui 1995. aasta ühekordne tõus 58 krooni võrra absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris. Sellega soovib töö autor illustreerida seda, et Eestis on läbi viidud erinevat tüüpi poliitika, mille tulemusena leidsid aset nii järsud kui ka tasakaalustatud alkoholiaktsiisi tõusud ja sellest põhjustatud alkoholi kalliduse kasv. Kuid alkoholiaktsiisi muutuste tagajärgede hindamiseks peab uurima ka seda, kuidas kirjeldatud alkoholiaktsiisi muutused on mõjutanud riigieelarvet ja alkoholi tarbimist.

2.3. Alkoholiaktsiisi muutuste mõju aktsiisi laekumisele

Alkoholiaktsiisi üheks eesmärgiks on tagada riigile tulu. Tulenevalt sellest õigustatakse alkoholiaktsiisi suurenemist riigieelarve täitmise vajadusega. Selle all mõeldakse nii riigieelarve tasakaalu säilimist kui ka kaudse kahjumi vältimist, mis tekib kulutuste rahva tervisele ja alkoholi tarbimisest tekkivate kulutuste (näiteks töövõimekaotus) suurenemisel. Esimesel juhul tagatakse riigile vajalikud finantsvahendid suurendades ühelt poolt alkoholiaktsiisi ja vähendades teiselt poolt tulumaksubaasi. Teisel juhul toimib alkoholiaktsiisi tõus kui tasakaalustaja, kuna tarbijahinnaindeksi suurenemisega suureneb tarbijaskonna ostuvõime ja alkohol muutub tarbijate silmis odavamaks. Selle situatsiooni

vältimiseks tõstetakse alkoholiaktsiisi, muutes alkoholi kallimaks ja seeläbi vähem kättesaadavaks.

Eesti riiklik maksustrateegia aastateks 2007-2010 nimetab üheks maksuprobleemidest tulumaksubaasi vähenemist. See tähendab, et tulumaksumäära vähendamine 20%-lt madalamale tasemele kõikide maksumaksjate jaoks tooks endaga kaasa riigieelarve laekumiste vähenemise ulatuses, mis seaks ohtu riigi antavate teenuste ja toetuste võimalikkuse senises mahus. Seega kompenseeritakse tulumaksu laekumise vähenemist riigieelarvesse aktsiisimaksude, sealhulgas alkoholiaktsiisi suurenemisega.³³

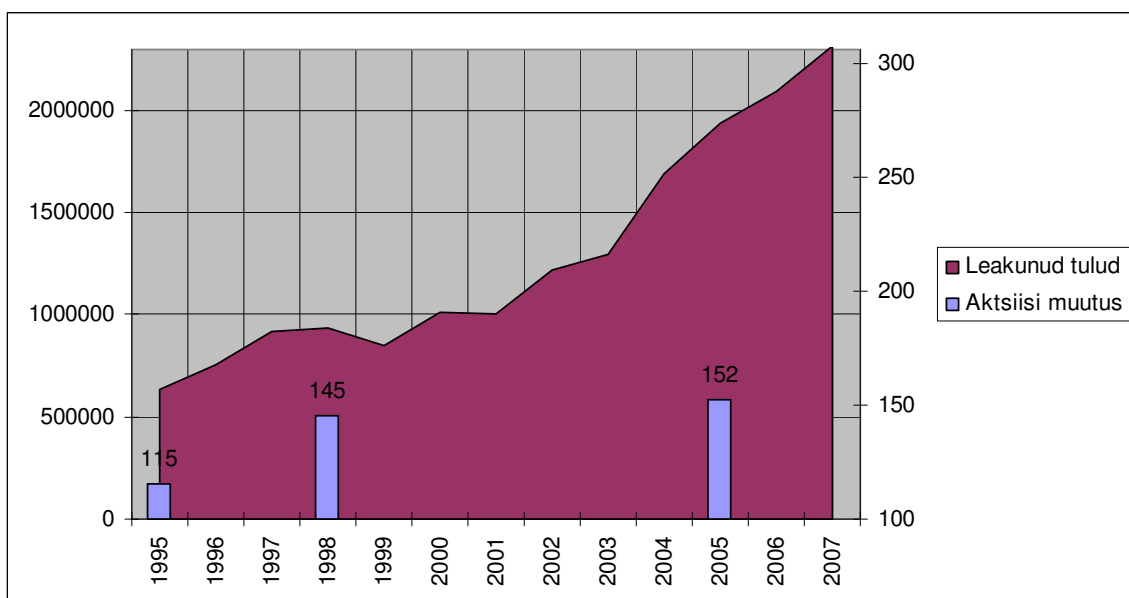
2008. aasta on teatud mõttes otsustav ja määrav, kuna selle järgi saab hinnata, kas üleminek otseselt maksustamiselt kaudsele on õigustatud ja tagab riigieelarve tasakaalu. 2008. aasta tulumaksumäär on 21%³⁴, mis vastavalt riigi maksustrateegia andmetele on väga lähedane riskipiirile. Samuti 2008. aastal tõstetakse alkoholiaktsiisi määra kokku 30% võrra. Võttes aluseks eelmiste aastate praktika, ei saa anda objektiivset hinnangut alkoholiaktsiisimäära suurendamise tagajärgedele (alkoholi tarbimise muutustele ja riigieelarve täitmisele), kuna maksumäärade tõstmise järel toimub alkoholi müügi vähenemine ja vahetult enne uute määrade jõustumist suureneb alkoholi müük märgatavalt (kaup ostetakse varuks)³⁵.

Alkoholiaktsiisi muutuste mõju riigieelarvele hindamiseks kasutab töö autor enda poolt koostatud joonist 2, kus on graafiliselt esitatud alkoholiaktsiisi laekumised riigieelarvesse aastatel 1995-2007 ja samal perioodil toimunud aktsiisi muutused.

³³ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 7, 14-15

³⁴ Tulumaksuseadus. 15.12.1999. – RT I 1999, 103, 903, RT I 2007, 44, 318, § 4 lg 1

³⁵ Ahermaa, E. 2002. Tubakaaktsiisi harmoniseerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses. Eesti Konjunktuurinstituut, 5



Joonis 2. Alkoholiaktsiisi laekumine riigieelarvesse aastatel 1995-2007 (Eesti kroonides)³⁶

Jooniselt 2 on näha, et alkoholiaktsiisi laekumine riigieelarvesse on vaadeldaval perioodil märgatavalt tõusnud, tehes arengu 0,6 miljardist kroonist 1995. aastal kuni 2,3 miljardini kroonini 2007. aastal. Samuti selgub, et 1995. aasta alkoholiaktsiisi tõus ei toonud endaga kaasa alkoholiaktsiisi laekumiste vähenemist. Vastupidiselt, järgneva kolme aasta jooksul suurenes alkoholiaktsiisi laekumine ning moodustas 1998. aastaks 0,9 miljardi krooni. Aastatel 1998-2003 oli alkoholiaktsiisi laekumise kasv astmeline. Märgatavad eelarve suurenemised toimusid 2-aastaste vahedega 2000. ja 2002. aastal. Alkoholiaktsiisi laekumised riigieelarvesse hakkasid järsult kasvama alates 2003. aastast, mil jõustus ühine alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus³⁷. Jooniselt selgub, et 2005. aasta alkoholiaktsiisi tõus 152 kroonini absoluutalkoholi ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris samuti ei põhjustanud alkoholiaktsiisi laekumise vähenemist riigieelarvesse, vaid vastupidiselt aitas kaasa riigi tulude suurendamisele. 2004. aastal laekus riigieelarvesse 1,7 miljardi krooni alkoholiaktsiisi ja 2005. aastal – 1,9 miljardi krooni. Antud asjaolu toetas ka 2006. aastal kange alkoholi maksumärgi kasutuselevõtmine, millega tõhustati kontrolli alkoholituru üle³⁸.

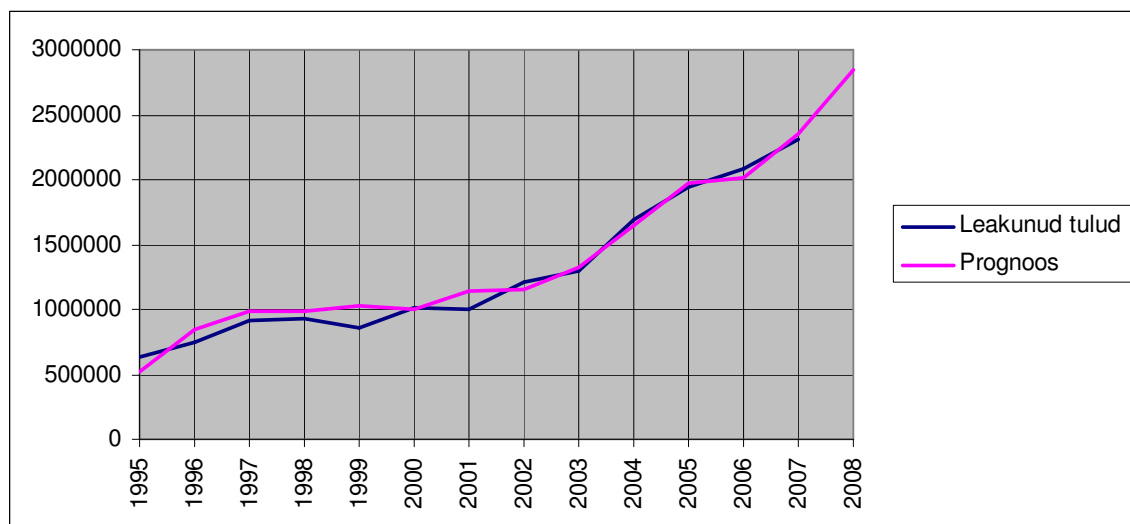
³⁶ Rahandusministeerium. Riigieelarve täitmine 1995-2008.

<http://www.fin.ee/?id=366> 19.03.2008

³⁷ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17

³⁸ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2006, 29, 222, § 6

Nagu näha, suurenes alkoholiaktsiisi laekumine riigieelarvesse viimase viie aasta jooksul märgatavalt (1,3 miljardist 2,3 miljardi kroonini). Lähtudes riigi eelarvestrateegiast aastateks 2008-2011³⁹, lasub alkoholiaktsiisil tähtis riigi tuluallikaroll. Seda illustreerib töö autori valmistatud joonis 3, mis kajastab riigieelarve tulude prognoosi ja tegelike laekumisi aastatel 1995-2007.



Joonis 3. Alkoholiaktsiisi laekumine ja selle prognoos aastatel 1995-2008 (Eesti kroonides)⁴⁰

Käesolev joonis esitab graafiliselt Vabariigi Valitsuse alkoholiaktsiisi laekumise prognoosi ja selle tegelike laekumisi riigieelarvesse. Jooniselt on näha, et kuni 2002. aastani oli oodatav alkoholiaktsiisi tulu märksa suurem kui reaalne laekumine. Alates 2002. aastast prognoosi ja tegelike laekumiste kõverad peaaegu kattuvad, mis tähendab seda, et Vabariigi Valitsuse prognoosid on muutunud realistlikemaks ja annavad parema ülevaate riigituludest järgnevateks aastateks. Antud joonise täpsustamiseks esitab töö autor tabeli 1, kus on arvuliselt väljatoodud alkoholiaktsiisi prognoos, reaalne laekumine ja nende suhe alates 2002. aastast.

³⁹ Rahandusministeerium. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011. <http://fin.ee/res2008> 28.03.2008

⁴⁰ Rahandusministeerium. Riigieelarve täitmine 1995-2008. <http://www.fin.ee/?id=366> 24.03.2008

Tabel 1. Alkoholiaktsiisi laekumine aastatel 2002-2008 (miljardites kroonides)⁴¹

Aasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Laekunud tulud	1,21	1,29	1,69	1,94	2,09	2,31	
Prognoos	1,16	1,33	1,65	1,97	2,02	2,35	2,84
Täitmine	105%	97,3%	103%	98,4%	104%	98,4%	

Tabelis 1 esitatud andmete kohaselt laekub alkoholiaktsiis riigieelarvesse vahelduva eduga. Aastale, millal laekus alkoholiaktsiisi prognoositavast rohkem, järgneb aasta, millal laekub alkoholiaktsiisi prognoositavast vähem. Kusjuures, prognoosi ületav laekumine on siiski suurem kui alkoholiaktsiisi alalaekumine. Keskmise prognoosi ületav summa moodustab 4% ja keskmine alalaekumine 1,96% alkoholiaktsiisi kogulaekumisest aastatel 2002-2008.

Aastal 2005 toimus viimane alkoholiaktsiisi tõus⁴² ja sellel aastal laekus riigieelarvesse 98,4% prognoositud summast. Vaatamata sellele suurenes alkoholiaktsiisi tulu võrreldes eelmise aastaga 0,35 miljardi krooni võrra ja jätkas kasvu ka 2006. ja 2007. aastal, mil alkoholiaktsiisi laekus 2,09 ja 2,31 miljardi krooni. Aastal 2008 oodatakse alkoholiaktsiisi laekumise suurenemist 0,5 miljardi võrra vaatamata sellele, et tegu on alkoholiaktsiisi tõstmise aastaga⁴³ ning ei ole täpselt teada, kuidas reageerivad sellele alkoholitarbijad.

2.4. Alkoholiaktsiisi muutuste mõju alkoholi tarbimisele

Esimeses peatükis esitas töö autor alkoholiaktsiisi maksukoormuse suurendamise teooria, mille järgi aktsiisikaupade hinnatõus ei mõjuta oluliselt nende toodete nõudlust. Vaatamata sellele, maksuteooria kohaselt, on olemas teatud seaduspära, mis seisneb selles, et alkoholsete jookide hinnatõus põhjustab tarbijate käitumise muutuse, mille tulemusena suureneb alkoholi tarbimine vahetult enne aktsiisi tõusu ja kahaneb pärast uute

⁴¹ Rahandusministeerium. Riigieelarve täitmine 1995-2008.
<http://www.fin.ee/?id=366> 24.03.2008

⁴² Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 23.11.2004. – RT I 2004, 84, 569, § 13

⁴³ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, keskkonnatasude seaduse ning teeseaduse muutmise seadus. 14.06.2007. – RT I 2007, 45, 319, p 26

aktsiisimäärade jõustumist.⁴⁴ Järgneva analüüsi käigus selgitab töö autor välja, kuidas muutus alkoholi tarbimine alkoholiaktsiisi määrade muutuste tõttu.

Tabelis 2 esitatud andmete järgi alkoholi tarbimine on jätkuvalt tõusujoonel. Samuti on näha, et 2004. aasta absoluutalkoholi tarbimine on kasvanud kiiremini kui 2005. aastal. 2004. aastal tarbiti absoluutalkoholi 2,8 liitrit ühe elaniku kohta rohkem võrreldes 2003. aastaga ja 2005. aastal vaid 0,2 liitrit absoluutalkoholi ühe elaniku kohta rohkem võrreldes 2004. aastaga. Võib järeldada, et alkoholi tarbimine vähenes 2005. aastal alkoholiaktsiisi tõstmise tõttu ja oli suurem 2004. aastal alkoholivarude soetamise tõttu. Uurides aga põhjalikumalt, selgub, et tegelik absoluutalkoholi tarbimise vahe 2004. ja 2005. aastatel on märksa väiksem, kuna suur osa tarbitavast alkoholist moodustavad turistide ostud, mis suurenesid just 2004. aastal, mil Eesti sai täisväärtuslikuks Euroopa Liidu liikmesriigiks ja seega olid kaotatud liidusisesed tollipiirid, mille tõttu hakkas arenema alkoholiturism.

Tabel 2. Absoluutalkoholi tarbimine Eestis 2002-2006 (liitrites)⁴⁵

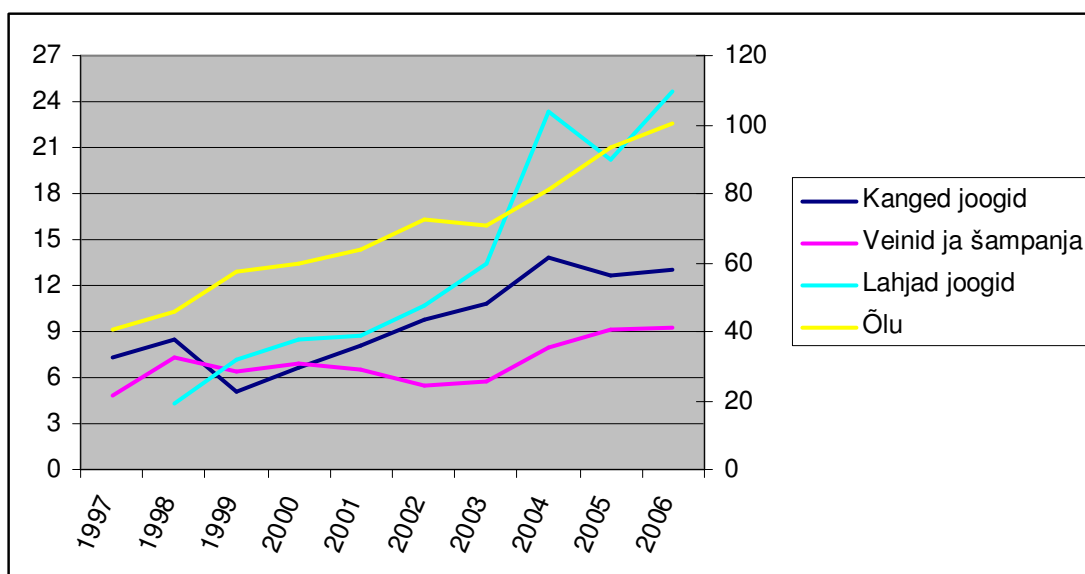
Aasta	2002	2003	2004	2005	2006
Tarbimine ühe elaniku kohta aastas	9,7	10,2	13	13,2	14,2
Kokku (välja arvatud turistide ostud)	10,3	10,4	10,85	11	12

Töö autor jõudis seisukohale, et ei saa teha ümberlukkamatut järeldust selle kohta, kas 2004. aasta alkoholi tarbimise kasv oli tingitud suuremal määral alkoholiaktsiisi tõusu ootusest või alkoholiturismi populaarsuse kasvust. Samuti toimus antud perioodil väga kiire majanduskasv, mille tõttu suurenesid inimeste sissetulekud ja mis võib olla ka alkoholitarbimise suurenemise põhjuseks. Siiski peab töö autor mitteobjektiivseks lähenemist, mille järgi sissetuleku suurenemisega hakatakse alkoholi tarbima rohkem.

Tarbijate käitumise muutusi illustreerib detailsemalt joonis 4, mis kajastab erinevate alkoholsete jookide tarbimise tendentse alates 1997. aastast.

⁴⁴ Ahermaa, E. 2002. Tubakaaktsiisi harmoniseerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses. Eesti Konjunktuurinstituut, 5

⁴⁵ Martens, K., 2007. Eesti alkoholiturg 2006. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut, 12



Joonis 4. Alkohoolsete jookide tarbimine Eestis 1997-2006 (liitrites)⁴⁶

Käesolevast joonisest selgub, kuidas muutusid tarbijate eelistused alates 1997. aastast. Joonisest on näha, et õlu tarbimine on vaadeldava perioodi jooksul olnud tõusujoonel, kasvades 40,3 liitrit 1997. aastal kuni 100,1 liitri ühe elaniku kohta aastas 2006. aastaks. Veinide ja šampanja tarbimine on suhteliselt madal võrreldes õllega ja viimasel ajal populaarsemaks muutunud lahjade alkohoolsete jookidega, mille tarbimine suurenes hüppeliselt 2004. ja 2006. aastatel ulatudes 24,7 liitri ühe elaniku kohta aastas.

Suuremat tähelepanu tuleb siiski pöörata kangete alkohoolsete jookide kõverale. Antud kõver illustreerib 1998. ja 2005. aastate tarbimise muutusi, mis olid mõjutatud alkoholiaktsiisi tõusust samadel aastatel. 1998. aasta alkoholiaktsiisi tõus põhjustas kangete alkohoolsete jookide tarbimise languse 60% võrra. 2004. aastal suurenes tarbimine 28% võrra ja seejärel 2005. aastal vähenes 9%, ulatudes 12,6 liitri ühe elaniku kohta aastas. 2006. aastal moodustas kangete alkohoolsete jookide tarbimine 13 liitrit absoluutalkoholi ühe elaniku kohta aastas.

Nende andmete analüüsimisel jõudis töö autor järelduseni, et kange alkoholi tarbimine jätkab endiselt kasvu, kuid juba veidi aeglasemas tempos võrreldes 1999-2003 aastatega.

⁴⁶ Martens, K. 2005. Eesti alkoholiturg 2004. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut, 20; Martens, K., Liivaauk, P. 2006. Eesti alkoholiturg 2005. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut, 11; Martens, K. 2007. Eesti alkoholiturg 2006. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut, 11

Samuti on märgata tarbijate reaktsiooni alkoholiaktsiisi tõusudele, mis väljendub alkoholi tarbimise suurenemises aktsiisi tõusule eelnevale aastale ja kange alkoholi tarbimise vähenemises aktsiisi tõstmise aastal. Lisaks on märgata lahjemate alkohoolsete jookide tarbimise kasvu.

Seega võib väita, et vaatamata alkoholiaktsiisi määra tõstmisele, on kange alkoholi tarbimine endiselt tõusujoonel ja lisaks sellele suureneb ka lahjemate alkohoolsete jookide tarbimine. Teisisõnu, alkoholiaktsiisi tõus mõjutab tarbijaid vaid lühiajaliselt ja pikas perspektiivis kange alkoholi tarbimine jätkab endiselt kasvu.

2.5. Alkoholi müügipiirangute mõju alkoholiturule

Alkoholituru situatsiooni analüüsimisel jõudis töö autor järelduseni, et alkoholiaktsiisi määrade tõstmisega kaasneb ka tarbijate käitumise muutus. Leidsid kinnitust väited, et alkoholiaktsiisi tõusudejärgsetel perioodidel suureneb lahjade alkohoolsete jookide tarbimine. Samuti on märgatud, et kangete alkohoolsete jookide tarbimise kasv aeglustub. Siiski mõjutab alkoholiaktsiisi kasv tarbijaid oodatust vähem. Seetõttu soovitakse jätkata alkoholi tarbimise piiramist ka teiste meetmete kaudu, üheks nendest on alkoholi kättesaadavuse vähendamine alkoholi müügipiirangute kehtestamise näol.

11.09.2007. aastal algatas Põllumajandusministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Tarbijakaitseameti, Veterinaar- ja Toiduameti, Maksu- ja Tolliameti, Tallinna Linnavalitsuse ning Eesti Maaomavalitsuste Liiduga alkoholiseaduse muutmise⁴⁷. Esialgset muudatusettepanekud ei puudutanud alkohoolsete jookide müügipiiranguid, kuid eelnõu menetlemise ajal oli erakond Eestimaa Rohelised teinud ettepaneku lisada antud eelnõusse alkoholi müügi piiravat sätet ja juhtiv komisjon oli seda arvestanud täielikult. Sama põhimõttega muutmissettepaneku oli esitanud ka Eesti

⁴⁷ Seletuskiri alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20080403094440&file_id=136602 03.04.2008

Keskerakond, kuid see ei saanud Riigikogus toetust⁴⁸. Alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu paragrahv 4 alusel soovitakse lisada alkoholiseadusele paragrahvi 40 lõige 1¹, mis lubab alkoholsete jookide jaemüügi kaupluses ja rändkaupluses alates kella 10.00 kuni 22.00. Eesti Keskerakond soovis piirata alkoholsete jookide müüki sarnaselt esitatuga, kuid alates kella 20.00 kuni 9.00.⁴⁹

Praeguseks on alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu läbinud Riigikogus vaid ühe lugemise. Teine lugemine on katkestatud, kuna Riigikoguliikmed ei jõudnud ühisele kokkuleppeni kõikides punktides. Siinkohal märkis Põllumajandusministeeriumi alkoholi turukorralduse büroo juhataja Katrin Karolin, kes kuulub samuti ka alkoholopoliitika kavandamise töörühma, et Justiitsministeeriumil on kindel seisukoht, et alkoholi müügi piirangud peavad olema kohalike omavalitsuste pädevuses.

Vaatamata 11.09.2007. aastal algatatud alkoholiseaduse muutmise lugemise katkestamisele ja omapoolsete ettepanekute esitamise võimalusele, algatas Eesti Keskerakonna fraktsioon 20.02.2008. aastal alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise⁵⁰. Nende seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on esitatud muutmise vajaduse argumendina see, et rahva tervist tuleb kaitsta pideva alkoholismi laienemise eest.

Eesti Keskerakonna fraktsioon taotleb alkoholsete jookide jaemüügi või muul eesmärgil tarbijale üleandmise, sealhulgas üleandmise kohaleveoteenuse osutamisel, üleriigilist kellaajalist piiramist ajavahemikul kella 22.00-st kuni 10.00-ni samaaegselt arutlusel oleva Põllumajandusministeeriumi poolt ettevalmistatud alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõuga⁵¹. Töö autori arvates, näitab antud asjaolu, et poliitikud ei arvesta arutlusel olevate seaduseelnõudega ja üritavad viia ellu enda poliitikaid, mille eesmärgid on ebaselged, põhjendused on puudulikud ja mille võimalikud tagajärjed on analüüsimata.

⁴⁸ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu. http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248027&u=20080326122529 26.03.2008

⁴⁹ Alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu. http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=136392&u=20080403094301 03.04.2008

⁵⁰ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu. http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248027&u=20080326122529 26.03.2008

⁵¹ samas, 26.03.2008

Konjunktuurinstituut viis läbi Sotsiaalministeeriumi ja Tervise Arengu Instituudi tellimisel uuringu kohalike omavalitsuste alkoholi müügipiirangute tagajärgede hindamiseks⁵². 2008. aasta veebruaris valminud uuringu tulemused näitavad, et kehtivad piirangud on avaldanud mõju alkoholi tarbimise piiramisele ja ennekõike just alkoholitarbimisele alaealiste poolt. Lisaks leiavad ametnikud, et alkoholi müügipiirangud (öine müügikeeld ja ajutised müügipiirangud teatud sündmuste puhul) on alkoholi liigtarbimise vähendamise parimad vahendid. Kusjuures öise jaemüügi piiramise osas on nii omavalitsus- kui ka politseiametnikud suhteliselt üksmeelsel arvamusel, et see peaks olema reguleeritud riiklikul tasandil, kusjuures enamus pooldajatest esindavad neid kohalike omavalitsusi, kus järelevalve müügipiirangute järgimise üle on raskendatud. Töö autor tuletab siinkohal meelde, et Justiitsministeeriumil on kindel seisukoht, et alkoholi müügipiirangud peavad olema omavalitsuste pädevuses.

Vaatamata selgetele alkoholi müügipiirangute eesmärkidele, ei ole siiani analüüsitud piirangute tegelikke mõjusid ja tagajärgi. Eelnevalt toodud Konjunktuurinstituudi uuringu tulemused kajastavad vaid omavalitsus- ja politseiametnike hinnanguid, mida ei saa lugeda piisavalt objektiivseteks argumentideks üleriigiliste alkoholi müügipiirangute kehtestamisel.

02.04.2008. aastal avaldati Vabariigi Valitsuse arvamus Eesti Keskerakonna poolt ettevalmistatud alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Antud arvamuse kohaselt ei saanud antud seaduse eelnõu Vabariigi Valitsuse toetust kavandavate piirangute sisulise analüüsi puudumise tõttu. Lisaks märgiti, et Vabariigi Valitsusel on kahtlus, kas planeeritavad piirangud on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja millist mõju nad isikute põhiõigustele avaldavad.⁵³

Teisisõnu, alkoholi müügipiirangute kehtestamist riiklikul tasandil pooldavad nende kohalike omavalitsuste ametnikud, kus alkoholi müügipiirangud juba kehtivad ja mille toimimise üle on raske teostada kontrolli ja teatud erakonnad, kellel Vabariigi Valitsuse

⁵² Saar, I. 2008. Eesti omavalitsuste alkoholipoliitika. Eesti Konjunktuurinstituut. http://www2.tai.ee/teated/arenduskeskus/Tervise_Edendamise_Osakond/Eesti_omavalitsuste_alkoholipoliitika_28_02_2008_kodulehele.pdf 02.04.2008

⁵³ Põllumajandusministeerium. Vabariigi Valitsuse arvamuse esitamine. http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=application/pdf&u=20080402161507&file_id=274367 02.04.2008

kinnitusel puudub kavandavate piirangute mõjude sisuline analüüs. Samuti ei saa kehtestada nimetatud piiranguid olemasolevate piirangute tagajärgede objektiivsete tulemuste puudumise tõttu, kuna selline tegevus võib olla vastuolus Eesti Põhiseadusega ja riivata isikute põhiõigusi.

3. ALKOHOLIAKTSIISI JA ALKOHOLIPOLIITIKA ANALÜÜS

Lõputöö kolmas peatükk toob välja seoseid teooria ja praktika vahel. Selles peatükis analüüsib töö autor riigi alkoholipoliitika vastavust riigi maksu- ja eelarvestrateegiatele ja üldistele kaudsete maksude eesmärkidele.

3.1. Alkoholiaktsiisi poliitika vastavus üldistele kaudsete maksude eesmärkidele

Maksude kehtestamise peaesmärk on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku raha saamine. Lisaks sellele kannavad mõned maksud ka regulatiivseid kõrvaleesmärke. Tuginedes Eesti maksuteadlaste poolt tunnustatud Lasse Lehise arvamusele ja Euroopa maksuõiguse üldpõhimõtetele, kehtib aktsiiside puhul aga veidi teistsugune põhimõte, mille järgi regulatiivset funktsiooni peetakse fiskaalsest funktsioonist olulisemaks.⁵⁴

See tähendab, et maksuteooria kohaselt esinevad aktsiisid mõjutusnormidena ja kannavad kõrvaleesmärgi riigitulu saamise näol. Alkoholiaktsiisi puhul on tegu mõjutusnormiga, mille peaesmärgiks on alkoholi tarbimise piiramine.

Käesoleva töö esimeses peatükis käsitleb töö autor alkoholiaktsiisi mõistet. Definitsiooni analüüsimise käigus tuli järeldusele, et 1990. aastal kehtinud aktsiisimaksu definitsioon, kus oli sätestatud aktsiisimaksu eesmärk⁵⁵, on kehtivast seadusest välja jäetud, kuna antud mõiste läheb vastuollu tänapäeva alkoholiaktsiisi poliitika suunaga. Selle peaesmärgiks on saanud riigitulu tagamine ja alkoholituru reguleerimise roll on jäetud tahaplaanile ning esineb alkoholiaktsiisimäära suurendamise õigustusena⁵⁶.

⁵⁴ Lasse, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 38,430; Eesti Maksuteadlaste Selts. 2003. Eesti maksuseadused. Tartu: Casus, 625; Terra, B. J. M., Wattel, P. J. 2006. Euroopa maksuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 321-326

⁵⁵ Aktsiisimaksu seadus. 01.07.1990. - RT 1990, 2, 26, § 1

⁵⁶ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 20

Võttes aluseks teises peatükis käsitletud teemasid, võib näha, et alkoholiaktsiis tõepoolest kannab pigem fiskaalset eesmärki. Alkoholiaktsiisi laekumine on viimaste aastate jooksul olnud tõusujoonel ja riigi eelarvestrateegia kohaselt oodatakse aastateks 2008-2011 alkoholiaktsiisi leakumise suurenemist 1 miljardi krooni võrra 2010. aastaks⁵⁷. Alkoholiaktsiisi määrade tõstmist õigustatakse alkoholi tarbimise vähendamise vajadusega, kuid siiski eeldatakse saada rohkem riigitulusid.

Samuti jõudis töö autor järelduseni, et alkoholiaktsiisi tõus tagab vaid lühiajalise alkoholi tarbimise vähenemise, pikajalises perspektiivis alkoholi tarbimine endiselt kasvab. Seega alkoholiaktsiisi tõus ei taga alkoholi tarbimise vähenemist soovitud määral. Seetõttu püütakse alkoholi tarbimist vähendada alkoholi müügipiirangute kehtestamisega. Antud aspektis ei ole alkoholipoliitika korraldajad siiani jõudnud ühisele arvamusele alkoholi kättesaadavuse piiramise suhtes. Alkoholi müügipiirangud on hetkel reguleeritud kohalike omavalitsuste tasandil ja üleminek üleriiklikule alkoholi müügipiirangule ei ole piisavalt õigustatud ja võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi (illegaalse alkoholi tarbimise kasv, alkoholsete jookide alternatiivkaupade tarbimine ja nii edasi).

Tuginedes riikliku maksustrateegiale aastateks 2007-2010 ja töö autori poolt läbiviidud analüüsile, võib järeldada, et alkoholiaktsiisipoliitika, mille raames valmivad alkoholituru reguleerivad õigusnormid, sealhulgas alkoholiaktsiisi normistik, on vastuolus maksuõiguse teooriaga. See tähendab, et alkoholiaktsiisi peaeesmärk, mis seisneb alkoholi tarbimise reguleerimises, on jäetud tahaplaanile ja ei ole saavutatav kehtiva alkoholiaktsiisipoliitika elluviimisega ning alkoholiaktsiisi fiskaalne eesmärk on saanud aktsiisipoliitika põhisuunaks, mida edukalt täidetakse.

3.2. Alkoholiaktsiisipoliitika vastavus riigi maksustrateegiale

Eesti senised maksupoliitilised otsused on loonud eeldused märkimisväärsele majanduse arengule ja toetanud ka ühiskonna arengut. Kinnituseks sellele on viimaste aastate jätkuv

⁵⁷ Rahandusministeerium. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011.
<http://fin.ee/res2008> 28.03.2008

majanduskasv.⁵⁸ Majanduskasvu ja suureneva tööhõive saavutamisel on tähtis roll riigi maksupoliitikal.

2007.-2010. aastate maksustrateegia põhilisteks eesmärkideks on tagada riigile vajalikud rahalised vahendid lihtsa, neutraalse ja stabiilse maksupoliitikaga, soodustada säästvat tarbimist ja nihutada maksukoormust teenimiselt tarbimisele. Antud lähenemine tugineb maailma maksupoliitika suundumisele otseselt maksustamiselt kaudsele, millest tulenevalt maksustatakse aktiivsemalt tarbimist ja saastamist ning vähendatakse otseseid makse.⁵⁹

Maksevõimelisuse põhimõte kujundab maksusüsteemi tervikuna. Tuginedes sellele põhimõttele saab tagada maksusüsteemi paindlikkust läbi erinevate maksuliikide tasakaalustamise.⁶⁰ Sellega on selgitatud, miks mõnede maksude alandamine põhjustab teiste maksude suurenemist. Kirjeldatud olukorda võib märgata hetkel kehtiva maksusüsteemi uurimisel, kus maksustatakse enam tarbimist ja vähem teenimist⁶¹. Selle tulemusena väheneb tulumaks ja suurenevad tarbimismaksud, sealhulgas alkoholiaktsiis.

Alkoholiaktsiisi kasv on tingitud kirjeldatud põhimõtete rakendamisest Eesti maksupoliitikas ja Euroopa Liidu normide täitmise kohustusest. Aktsiisipoliitika väljatöötamine kuulub Euroopa Liidu pädevusse, kuid teatud valikute võimalus on antud liikmesriikidele. Liikmesriikidel on õigus reguleerida aktsiisimäärasid, tingimusel, et on täidetud Euroopa Liidu poolt kehtestatud ühtsed miinimumnõuded.⁶² Euroopa Liidu poolt kehtestatud alkoholiaktsiisi minimaalsed määrad olid Eestis ületatud juba enne Euroopa Liiduga ühinemist. Antud olukorda illustreerib tabel 3, kus on väljatoodud alkoholiaktsiisi määrad 2003, 2007. ja 2008. aastatel ja Euroopa Liidu alkoholiaktsiisi alammäärad.

⁵⁸ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 3

⁵⁹ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 26-28

⁶⁰ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 80

⁶¹ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 74, 452, § 46, 56, 66; Tulumaksuseadus. 15.12.1999. – RT I 1999, 103, 903, RT I 2007, 44, 318, § 4 lg 1

⁶² Euroopa Liidu nõukogu. Nõukogu direktiiv (EMÜ) nr 92/84 aktsiisimäära ühtlustamise kohta alkoholile ja alkoholsetele jookidele.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:316:0029:029:ET:HTML> 27.03.2008

Tabel 3. Alkoholiaktsiisi määrad Eestis ja Euroopa Liidus (Eesti kroonides)⁶³

Alkoholiliik	Ühik	Aktsiisimäär 2003	Aktsiisimäär 2007	Aktsiisimäär 01.01.2008	Aktsiisimäär 01.07.2008	EL aktsiisi alam- määr
Õlu	Etanoolisi- salduse 1 mahuprotsen- di kohta 100 liitris	55	58	64	77	29,3
			Tootmismahut kuni 300000 l aastas: 29	Tootmismahut kuni 300000 l aastas: 32	Tootmismahut kuni 300000 l aastas: 38,5	
Kääritatud jook	100 liitrit	kuni 6%: 325	kuni 6%: 341	kuni 6%: 376	kuni 6%: 451	0
		üle 6%: 650	üle 6%: 1040	üle 6%: 1040	üle 6%: 1040	
Vein	100 liitrit	kuni 6%: 325	kuni 6%: 341	kuni 6%: 376	kuni 6%: 451	0
		üle 6%: 1040	üle 6%: 1040	üle 6%: 1040	üle 6%: 1040	
Vahetoode	100 liitrit	1600	1680	1852	2222	704
Muu alkohol	100 liitri absoluutalkoh oli kohta	14500	15200	16800	20200	8607

Käesolev tabel selgitab, et alkoholiaktsiisi määrad ületasid Euroopa Liidu poolt kehtstatud alamäärasid juba 2003. aastal. Samuti on näha, et Eesti alkoholiaktsiisipoliitika on nende aastate jooksul karmistunud ja alkoholiaktsiisi määrad, välja arvatud õlleaktsiis, ületavad Euroopa Liidu minimaalseid määrasid kahekordselt ja samuti kehtivad veini ja kääritatud jookide aktsiisid, mis ei ole nõutud Euroopa Liidu seadusandluse poolt.

Eesti maksustrateegia kohaselt on alkoholiaktsiisipoliitika ülesandeks aktsiisimäärade reguleerimine lähtuvalt riigis kehtivast olukorrast, see tähendab, et alkoholiaktsiisi määra kehtestamisel lähtutakse riigi majanduslikust olukorrast⁶⁴. Eestis kehtiva alkoholiaktsiisi puhul võib rääkida vaid aktsiisimäära suurenemisest, kuigi 2007. aastal plaanitud alkoholiaktsiisi tõus lükati poliitilistel põhjustel siiski edasi 2008. aastale, mil alkoholiaktsiis tõuseb kokku 30% võrra⁶⁵. Vastavalt riigi maksustrateegiale aastateks 2007-2010 on see tõus põhjendatud sellega, et “viimaste aastate jooksul on alkoholi hind tõusnud vähem kui teiste tarbekaupade hinnad ning arvestades keskmise palga kasvutempot, on

⁶³ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, § 46; Rahandusministeerium. Aktsiisimäärad Eestis 2008. <http://fin.ee/?id=276> 28.03.2008

⁶⁴ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 20

⁶⁵ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, keskkonnatasude seaduse ning teeseaduse muutmise seadus. 14.06.2007. – RT I 2007, 45, 319, p 26

alkoholiaktsiisi tõstmise põhjendatud”⁶⁶. Lisaks sellele leiab Rahandusministeerium, et alkoholiaktsiisi kasv peab tulevikus olema samaväärne elatustaseme kasvuga⁶⁷.

Tõepoolest alates 1999. kuni 2007. aastani kasvas tarbijahinnaindeks kokku 42%⁶⁸. 2005. aastal tõusis alkoholiaktsiis vaid 5% võrra, mis tähendab seda, et leidis kinnitust asjaolu, et alkohol on läinud tarbijate silmis odavamaks. Seega võib järeldada, et 2008. aastal alkoholiaktsiisi 30%-line tõus on vastavuses riigi maksustrateerias 2007.-2010. aastateks esitatud argumentidega ega ületa elatustaseme kasvu.

Kuid probleemiks osutub siinkohal see, et alkoholiaktsiisipoliitika elluviimisel ei saa toetuda vaid kirjeldatud faktidele, pidades neid ülimuslikuks õigustuseks. Alkoholiaktsiisi kehtestamise puhul peab seadusandja kaalutlema, kas valitud vahend (antud juhul 30%-line aktsiisi tõus) on kooskõlas saavutatava eesmärgiga ja kas taotletav eesmärk vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele⁶⁹. Kui toetuda sellele, et kirjeldataval juhul seadusandja eesmärgiks on alkoholihinna suurendamine tarbijahinnaindeksiga samas tempos, siis töö autoril ei ole vastuargumente. Kuid antud situatsioonis läheneb seadusandja, töö autori arvates, eesmärgi püstitamisele pealiskaudselt, jättes tähelepanuta alkoholi liigtarbimise probleemi ja illegaalse alkoholituru suurenemise ohu.

Uurimise käigus jõudis töö autor järeldusele, et Riigi maksustrateegia aastateks 2007-2010 käsitleb alkoholiaktsiisi riigituluallikana ega sea sellele alkoholituru reguleerija rolli. Samuti ei käsitle antud dokument alkoholituru korraldusega seotuid riske ja nende maandamisvõimalusi. See tähendab, et Eesti alkoholiaktsiisipoliitika on osaliselt vastavuses riigi maksustrateegiaga 2007.-2010. aastateks. Maksustrateegia koostamisel on alkoholiaktsiisipoliitikat käsitletud eraldiseisva haruna, mis tegelikult oma iseloomult on riigi alkoholipoliitika lahutamatu osa, ja selle hindamisel tuleb arvestada ka teisi alkoholi valdkonda puudutavaid faktoreid. Samuti täidetakse alkoholiaktsiisipoliitika eesmärgid vaid osaliselt, viies alkoholi hinna vastavusse riigi elatustasemega ja jättes alkoholituru reguleerimise rolli kõrvale.

⁶⁶ Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010, 20

⁶⁷ Seletuskiri alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ning teeseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&file_id=95891 27.03.2008

⁶⁸ Eesti Statistikaamet. Majandus. Hinnad. <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp> 27.03.2008

⁶⁹ Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 39

Töö autor leiab, et seadusandja peaks üle vaatama riigi maksustrateegia ja alkoholiaktsiisipoliitika eesmärgid ja viima neid omavahelisse vastavusse. Lisaks peaks seadusandja lähenema alkoholiaktsiisipoliitikale kui alkoholipoliitika lahutamatu osale ja arvestama nimetatud poliitikate toimise efektiivsust ja tagajärgi üheskoos. Antud poliitikate eesmärgid ja suund peaksid olema selgelt fikseeritud riigi maksustrateegias.

3.3. Alkoholiaktsiisipoliitika vastavus riigi eelarvestrateegiale

Riigi eelarvestrateegia 2008.-2011. aastateks näeb alkoholiaktsiisi laekumise suurenemise juba alates 2008. aastast. Antud dokument kinnitab, et prognoosi koostamisel on võetud arvesse tulude vähenemine seoses 2008. aasta alkoholiaktsiisi määrade tõstmisega ja sellest tingitud alkoholi tarbimise vähenemisega (varude soetamine). Sama dokumendi järgi toibub alkoholiturg juba 2009. aastaks ja aktsiisi laekumised jätkavad kasvu, ulatudes sel aastal 3,3 miljardi kroonini. Teisisõnu 2008. aasta alkoholiaktsiisi tõusuga eeldatakse suurendada riigieelarve tulud 2010. aastaks 1 miljardi võrra.⁷⁰

Töö autor peab oluliseks märkida, et 2007. aasta alkoholiaktsiisi laekumine oli, lähtudes tabelis 1 esitatud andmetele, 1,6% prognoositust väiksem, see tähendab riigile jäi laekumata 37 miljoni krooni. Töö autor tuletab meelde, et riigieelarvestrateegia kohaselt aastateks 2008-2011 pidi rahvas 2007. aastal soetama alkoholi varuks ja seeläbi suurendama 2007. aasta alkoholiaktsiisi laekumist. Tegelik olukord näitab aga seda, et toimus märkimisväärne alkoholiaktsiisi alalaekumine.

Tuginedes Rahandusministeeriumi andmetele riigieelarve täitmise kohta, mis on esitatud käesoleva töö tabelis 1, moodustas 2004. aasta alkoholiaktsiisi laekumine 103% prognoositud summast. See olukord oli tingitud alkoholi ostmisest varuks. Kui eeldada, et selline tarbijate käitumine on maksuteooria kohaselt seaduspärane⁷¹, siis ka 2007. aastal pidi alkoholiaktsiisi laekumine ületama prognoositud summat. Seega, võttes aluseks

⁷⁰ Rahandusministeerium. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011.
<http://fin.ee/res2008> 28.03.2008

⁷¹ Ahermaa, E. 2002. Tubakaaktsiisi harmoniseerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses. Eesti Konjunktuurinstituut, 5

analoogseid turusituatsioone 2007. aastal, jäi riigile laekumata ligikaudu 4,6% alkoholiaktsiisisummast ehk 108 miljoni krooni.

Samuti analüüsid riigi eelarvestrateegiat, mis toetub Rahandusministeeriumi riigi maksuliste tulude laekumise prognoosile, ei saa rääkida alkoholiaktsiisi laekumise tõenäosusest, jättes kõrvale alkoholipoliitikat tervikuna. Alkoholiaktsiis on ainult üks osa riigieelarve täidetavust mõjutavatest faktoritest. Tähtsa rolli mängivad siinkohal ka teised alkoholi tarbimise piiramisele suunatud meetmed (näiteks, alkoholi kellajalised müügipiirangud ja alkoholireklaami keelud), mis omakorda mõjutavad riigieelarvet ka eraldiseisvatena harudena. See tähendab, et viies ellu alkoholipoliitikat tuleb kaalutleda selle otstarbekust ja võimalikke negatiivseid tagajärgi, mis võivad esineda nii otsesel kui kaudsel kujul. Ühelt poolt võib läbimõtle mata alkoholi- ja alkoholiaktsiisipoliitika vähendada riigitulusid ja soodustada illegaalse alkoholi kaubanduse arengu ja teiselt poolt kannatavad riigi poolt finantseeritavad sfäärid, kuna riigieelarvesse laekuvate aktsiiside osakaal hakkab vähenema nii alkoholi kalliduse kui ka müügipiirangute kehtestamise tõttu.

Tutvudes riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2008-2011 lähemalt, selgus, et antud dokumendi järgi on 2008. aasta alkoholiaktsiisi tõusu eesmärk Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmise tõenäosuse suurendamine aastaks 2011, mille tulemusena saab võimalikuks üleminek eurole⁷². Riigi maksustrateegia aastateks 2007-2010 nimetab sama aasta alkoholiaktsiisi tõusu eesmärgiks viia alkoholi hind vastavusse elatustasemega ja seeläbi suurendada maksutuluseid. See tähendab, et dokumendid selgitavad 2008. aasta alkoholiaktsiisi tõusu erinevalt ja seavad sellele erinevaid eesmärke.

Mõlemad dokumendid on valmistatud Rahandusministeeriumi poolt ja peaksid olema omavahel kooskõlas ja töötama ühtse eesmärgi saavutamise nimel. Hetkel ei saa teha kindlaks, miks nimetatud strateegilised dokumendid lähenevad alkoholiaktsiisi tõusule erinevalt. Vaatamata sellele on mõlemad eesmärgid reaalsed ja täidetavad ega välista teineteist.

⁷² Rahandusministeerium. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011.
<http://fin.ee/res2008> 28.03.2008

Tulles tagasi alkoholi- ja alkoholiaktsiisipoliitika vastavuse juurde riigi eelarvestrateegiale aastateks 2008-2011, peab töö autor oluliseks märkida juba varem mainitud võimalike probleeme, mis võivad tulla esile puuduliku alkoholipoliitika elluviimisel ja mis kindlasti mõjutavad riigieelarve laekumisi ja alkoholiturgu tervikuna.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli analüüsida Eesti alkoholipoliitikat ja selle tulemusena leida seoseid alkoholiaktsiisi määrade muutuste, alkoholi müügipiirangute ja riigieelarve täidetavuse vahel ning hinnata alkoholiaktsiisi strateegia ja alkoholituru korralduse mõju riigieelarvele.

Lõputöös võrreldi kehtiva alkoholiaktsiisipoliitika vastavust maksuteooriale. Antud analüüsi käigus jõudis töö autor veendumisele, et Eesti alkoholiaktsiisipoliitika ei vasta maksuteoorias toodud kaudsete maksude eesmärkidele, kuna selle toimimine on suunatud eelkõige fiskaalse eesmärgi täitmisele ja põhiline aktsiisi kehtestamise eesmärk, milleks on alkoholituru reguleerimine, on jäetud tahaplaanile ja esineb vaid alkoholiaktsiisi kasvu õigustusena.

Samuti leidis töö autor kinnitust sellele, et erinevad riigi strateegilised dokumendid seavad alkoholiaktsiisile erinevaid eesmärke, mis kinnitab seda, et Vabariigi Valitsusel puudub ühtne kooskõlastatud alkoholipoliitika, mis reguleeriks alkoholiturgu terviklikult, oleks analüüsitud ja põhjendatud. Seetõttu on Eesti alkoholipoliitika korraldus lõhestatud ametkondade vahel ning sellest tulenevalt puudub riigil ülevaade kehtivate normide efektiivsusest ja seega kannatavad riik ja ühiskond tervikuna.

Töö autor uuris alkoholiaktsiisi määrade arengu alates 1995. aastast ja leidis seoseid antud perioodi alkoholiaktsiisi suurenemise ja riigieelarve täidetavuse ja alkoholituru muutuste vahel. Selgus, et alates 1995. aastast toimunud alkoholiaktsiisi tõusud tagasid riigile planeeritavat alkoholiaktsiisi tulu. 2007. aasta alkoholiaktsiisi laekumine aga ei olnud töö autori arvates piisav, kuna alkoholiaktsiisi laekus oodatust vähem ja reaalne saamata jäänud tulu alkoholiaktsiisi näol moodustas 108 miljoni krooni. Vaatamata sellele loodab Vabariigi Valitsus suurendada alkoholiaktsiisi laekumisi 1 miljardi krooni võrra juba 2010. aastaks. Antud faktid samuti kinnitavad valitsuse fiskaalse eesmärgi seadmist alkoholiaktsiisile.

Alkoholi liigtarbimise probleem on töö autori arvates jäetud tahaplaanile. Käesolevast tööst selgub, et vaatamata alkoholiaktsiisi määrade kasvule suureneb kange alkoholi tarbimine endiselt ja lisaks sellele suureneb märgatavalt ka lahja alkoholi nõudlus. Kõik see viitab sellele, et alkoholiaktsiis ei täida alkoholituru reguleerija rolli. Selle probleemi lahendamiseks kehtestasid mõned kohalikud omavalitsused alkoholi müügipiiranguid, mida nüüdseks soovitakse üle viia riiklikule tasandile. Töö autor esitas fakte, et Vabariigi Valitsusel on tekkinud kahtlus, kas antud regulatsiooni kehtestamine riigi tasandil vastab proportsionaalsuse põhimõttele ega riiva isikute põhiõigusi.

See tähendab, et seadusandja peab kaalutlema, kas valitud vahend (käesoleva töö puhul riigi ühtsed alkoholi müügipiirangud) on kooskõlas saavutatava eesmärgiga ja kas taotletav eesmärk vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele. Sama põhimõttele peab vastama ka alkoholiaktsiisi suurendamine. See tähendab, et viies ellu alkoholipoliitikat tuleb kaalutleda selle otstarbekust ja võimalikke negatiivseid tagajärgi, mis võivad esineda nii otsesel kui kaudsel kujul. Ühelt poolt võib läbimõtlemata alkoholi- ja alkoholiaktsiisipoliitika vähendada riigitulusid ja soodustada illegaalse alkoholikaubanduse arengut ja teiselt poolt kannatavad riigi poolt finantseeritavad sfäärid, kuna riigieelarvesse laekuvate aktsiiside osakaal hakkab vähenema, nii alkoholiaktsiisi kasvust tingitud alkoholi kalliduse kui ka müügipiirangute kehtestamise tõttu.

Käesoleva lõputöö käigus tõestas töö autor sissejuhatuses esitatud esimese hüpoteesi osalist tõesust. See tähendab, et töö autor jõudis järeldusele, et Eesti alkoholiaktsiisipoliitika täidab maksuteooria järgi vaid aktsiisi lisaeesmärki. Kusjuures, antud eesmärk esineb hetkel kehtiva alkoholiaktsiisipoliitika raames mitte lisa- vaid põhieesmärgina. Alkoholi liigtarbimise vähendamise eesmärk, mis on maksuteooria järgi alkoholiaktsiisi peaesmärgiks, on alkoholiaktsiisi poolt täitmata ja esineb selle õigustusena.

Käesoleva lõputöö teine hüpotees on leidnud kinnitust. Tõepoolest, Eesti alkoholipoliitika on lõhestatud ja põhjendamata, mille tõttu Vabariigi Valitsusel puudub ülevaade kehtivate normide efektiivsusest ja alkoholituru korraldus on raskendatud. Valitsusel puuduvad ühtsed ja kooskõlastatud alkoholipoliitika eesmärgid. Olemasolevaid probleeme üritatakse lahendada erinevate meetmete kasutuselevõtmisega ilma sisulist analüüsi tegemata ja võimalikke riske hindamata.

Töö autor leiab, et seadusandja peaks üle vaatama alkoholipoliitika eesmärgid ja viima kõik alkoholipoliitikat käsitlevad dokumendid omavahelisse vastavusse. Lisaks peaks seadusandja lähenema alkoholiaktsiisipoliitikale kui alkoholipoliitika lahutamatu osale ja arvestama nimetatud poliitikate toimimise efektiivsust ja tagajärgi üheskoos. Antud poliitikate eesmärgid ja suund peaksid olema selgelt fikseeritud riigi maksustrateegias.

РЕЗЮМЕ

Дипломная работа написана на эстонском языке и состоит из 40 страниц. В ходе написания дипломной работы было использовано 43 источника.

Целью написания дипломной работы является провести анализ динамики развития акцизной политики, касающейся алкогольной продукции, в следствии чего найти связь между изменениями акцизных ставок на алкогольную продукцию, ограничениями продаж алкоголя и пополнением государственного бюджета, а также дать оценку влияния государственной акцизной стратегии и устройству рынка алкогольных напитков на государственный бюджет.

Для достижения поставленной цели используется метод сбора и обработки информации, полученной из учебных, теоретических и правовых источников, имеющих прямое отношение к области акцизов на алкогольную продукцию.

Дипломная работа состоит из трех глав. Первая глава дает обзор об акцизе на алкогольную продукцию и об алкогольной политике в целом. Во второй главе представляются изменения акцизных ставок на алкогольную продукцию и их связь с пополнением государственного бюджета и изменением рынка алкогольных напитков. В третьей главе анализируется соответствие государственной алкогольной политики государственной налоговой стратегии, стратегии государственного бюджета и общим положениям и принципам косвенных налогов.

Исходя из изложенных в дипломной работе данных и проведенного анализа, можно сделать вывод, что алкогольная политика Эстонии нецелостна и необоснована, в следствии чего правительство не имеет обзора об эффективности действующих норм и управление рынком алкоголя затруднено. У правительства отсутствует целостная и согласованная алкогольная политика, которая отвечала бы общепризнанным положениям теории косвенных налогов.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Ahermaa, E. 2002. Tubakaaktsiisi harmoniseerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses. Eesti Konjunktuurinstituut.
2. Aktsiisimaksu seadus. 01.07.1990. - RT 1990, 2, 26.
3. Alkoholiaktsiisi seadus. 31.05.1993. – RT 1992, 11, 170, RT 1993, 28, 499.
4. Alkoholiaktsiisi seadus. 01.12.1995. – RT 1995, 87, 1539.
5. Alkoholiaktsiisi seadus. 14.06.2000. – RT I 2000, 58, 375.
6. Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 27.01.1994. – RT I 1994, 46, 772.
7. Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 03.12.1996. – RT I 1996, 87, 1544.
8. Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 15.04.1997. – RT I 1997, 35, 540.
9. Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 18.11. 1998. – RT I 1998, 103, 1700.
10. Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus. 20.12.2000. – RT I 2000, 102, 676.
11. Alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu.
http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=136392&u=20080403094301
03.04.2008
12. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17.
13. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2006, 29, 222.
14. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu.
http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248027&u=20080326122529
26.03.2008
15. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 23.11.2004. – RT I 2004, 84, 569.
16. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, keskkonnatasude seaduse ning teeseaduse muutmise seadus. 14.06.2007. – RT I 2007, 45, 319.
17. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 07.12.2005. – RT I 2005, 68, 527.
18. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus. 14.06.2006. – RT I 2006, 29, 222.
19. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17,

- RT I 2007, 45, 319.
20. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 04.12.2002. – RT I 2003, 2, 17, RT I 2007, 74, 452.
21. Birk, D. 1994. Steureecht I. 2 tr. München: C. H. Beck.
22. Eesti Maksuteadlaste Selts. 2003. Eesti maksuseadused. Tartu: Casus
23. Eesti Statistikaamet. Majandus. Hinnad.
<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp>
27.03.2008
24. Euroopa Liidu nõukogu. Nõukogu direktiiv (EMÜ) nr 92/84 aktsiisimäära ühtlustamise kohta alkoholile ja alkoholsetele jookidele.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:316:0029:029:ET:HTML>
27.03.2008
25. Kubja, L. 1999. Finantsõigus II. Maksukorraldus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
26. Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura.
27. Maksukorralduse seadus. 20.02.2002. – RT I 2002, 26, 150, RT I 2008, 3, 21.
28. Martens, K. 2005. Eesti alkoholiturg 2004. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut.
29. Martens, K., Liivaaug, P. 2006. Eesti alkoholiturg 2005. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut.
30. Martens, K., 2007. Eesti alkoholiturg 2006. aastal. Eesti Konjunktuurinstituut.
31. Osanik, R. 2003. Maksuvaidlused ja maksuprobleemid. Tallinn: Raamatupidaja.ee OÜ.
32. Põllumajandusministeerium. Vabariigi Valitsuse arvamuse esitamine.
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=application/pdf&u=20080402161507&file_id=274367 02.04.2008
33. Rahandusministeerium. Aktsiisimäärad Eestis 2008.
<http://fin.ee/?id=276> 28.03.2008
34. Rahandusministeerium. Eesti maksustrateegia 2007-2010.
35. Rahandusministeerium. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011.
<http://fin.ee/res2008> 28.03.2008
36. Rahandusministeerium. Riigieelarve täitmine 1995-2008.
<http://www.fin.ee/?id=366> 19.03.2008
37. Riigikogu. Eelnõud. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse, alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248027&u=20080312170847

12.03.2008

38. Saar, I. 2008. Eesti omavalitsuste alkoholipoliitika. Eesti Konjunktuurinstituut.

http://www2.tai.ee/teated/arenduskeskus/Tervise_Edendamise_Osakond/Eesti_omavalitsuste_alkoholipoliitika_28_02_2008_kodulehele.pdf 02.04.2008

39. Seletuskiri alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20080403094440&file_id=136602 03.04.2008

40. Seletuskiri alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ning teeseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&file_id=95891 27.03.2008

41. Terra, B. J. M., Wattel, P. J. 2006. Euroopa maksuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

42. Tulumaksuseadus. 15.12.1999. – RT I 1999, 103, 903, RT I 2007, 44, 318.

43. Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2001.

<http://www.riigikantselei.ee/failid/VVTK20012.pdf> 09.01.2008