

## Keskkonnakaitse ja eelarveaugud

Taavi Veskimägi (RiTo 12), Riigikogu

**Septembri lõpus Riigikogusse jõudnud uue keskkonnatasude seaduse eelnõu tegelik sisu ei ole ökoloogiline maksureform, vaid lihtlabane keskkonnatasude tõstmine, et lappida riigieelarve auke.**

Eestis on viimasel ajal tehtud palju suuri sõnu ökoloogilise maksureformi teemal. Püstitatud on ambitsioonikaid sihte, räägitud keskkonnakaitsest, töökohtade loomisest ja innovatsioonist. Vähem on olnud juttu tootjaile ja tarbijaile uute maksude kehtestamisest ja maksumäärade tõstmisest ressursikasutuse eest, mis on reformi tegelik eesmärk.

Eesti ei mõjuta oma reostusmahtudega üleilmseid trende. Seega on meie ühene eesmärk – meile ja meie lastele täna ja tulevikus reostamata Eestimaa. Ökoloogilise maksureformi alusdokument ütleb: “Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist eesmärgiga maksustada enam keskkonnakahjulikke tegevusi, mis kaasnevad loodusvarade tarbimisega. Samaaegselt vähendatakse töajõu maksustamist.”

Keskkonnaminister Villu Reiljan kirjutas käesoleva aasta 24. mail Sakalas: ökoloogilise maksureformiga püütakse saavutada kolme eesmärki – esiteks suurendada majanduse konkurentsivõimet, tekitades soodsa keskkonna tehnoloogilisteks innovatsioonideks, teiseks luua töajõu maksustamise vähendamise teel uusi töökohti ning kolmandaks motiveerida keskkonnasõbralikult tootma, tarbima ja käituma. Lahendusi on võimalik leida keskkonnakaitseliste majandushoobade abil. Nendega suurendatakse keskkonna ja loodusvaradega seotud makse ning sellest saadava tulu arvel vähendatakse töajõuga seotud makse.

Ilmselt käib kolme probleemi korraga lahendamine ministrile siiski üle jõu. Igatahes jääb mulje, et plaane tehes ei ole ta eesmärkidevahelisi seoseid ja tasakaalu eriti läbi mõelnud. Seda kinnitab veenvalt septembri lõpus Riigikokku jõudnud uus keskkonnatasude seaduse eelnõu, mis annab pildi valitsuse tegelikest plaanidest.

### **Paikapidamatu eesmärk**

Esiteks ütleb uus keskkonnatasude seaduse eelnõu selgelt, et töajõumaksude alandamise kompenseerimine keskkonnatasude tõstmise kaudu on olnud tühi jutt. Eelnõu seletuskiri rõhutab igati täiendavate, ligikaudu paarikümne miljardi kroonini ulatuvate keskkonnainvesteeringute tegemise vajadust nii vee- kui ka jäätmemajandusse ning põhjendab sellega mitmete saastetasumäärade olulist tõusu. Eesmärki saada lisaraha keskkonnasektorisse kinnitab ka see, et suurem osa laekuvatest keskkonnatasudest läheb jätkuvalt otse Keskkonnainvesteeringute Keskusse.

Kui üldine maksukoormus ei tõuse (seda on koalitsioon lubanud) ning samal ajal kasvavad keskkonnatasud lähevad põhiosas täiendavateks tuludeks–kuludeks keskkonnasektorisse (samuti kui kasvav kütuseaktsiis läheb peamiselt tee–ehituse), tuleb valitsusel

tööstajate maksude vähendamiseks kätteallikaid mujalt leida. Arvestades, et järgmise nelja aastaga kasvab keskkonnatasude maht 700 miljonilt 2005. aastal 1212 miljonile 2008. aastal ehk ainult 170 miljoni võrra aastas (ja sedagi juhul, kui Eesti Energia oma tootmisprotsessi muutmisse ei investeerita), siis poleks mingist tööstajate maksude alandamisest nende vahendite arvel ikkagi mõtet rääkida. Maksupoliitika suurtes arvudes vähegi orienteeruvale inimesele oli selle eesmärgi paikapidamatus varemgi selge.

Keskkonnaga kõige otsesemalt seotud maksud võib Eurostati klassifikaatorit kasutades jagada kolme rühma:

- energiamaksud (kütuseaktsiis, elektriaktsiis, energia tootmisega seotud süsinikupõhised maksud);
- transpordimaksud (mootorsõidukitele, raskeveokitele, teekasutusele);
- saastamise ja loodusvara kasutamise seotud maksud (õhu-, vee-, pinnasesaaste, maavarade ja muude ressursside kasutamine, jäätmekäitlus, pakendid).

Need maksud toovad 2005. aastal riigieelarvesse 3,8 miljardit krooni, millest omakorda 3,2 miljardit moodustab kütuseaktsiis. Tööstajate võetavate maksude, s.o sotsiaal- ja tulumaksu maht riigieelarves ja kohalikes eelarvetes on ligikaudu 25 miljardit krooni. Planeeritava, keskkonnatasudest laekuva täiendava 150 miljoni abil saaks tööstajate makstavaid makse alandada üksnes 0,6% aastas. Isegi kui kõiki keskkonnatakse, sealhulgas kütuseaktsiisi kahekordistada, saaks tööstajate makstavaid makse vähendada ainult 15%.

Kui võrdleme Eestit enamiku Euroopa riikidega, siis näeme, et tavapärasest tasemest eristab meid napp 1% SKT-st ehk meie eelarve kontekstis ca 1,5 miljardit krooni. See on tõenäoliselt ka lagi, millist lisatulu võiks ökoloogiline maksureform tuua, kui rakendada kõiki meetmeid, mida reformi kontseptsioon kas või põgusalt puudutab. Selle arvel saaks tööstajate maksukoormust alandada kõigest 6%.

Siinkohal tuleb arvestada, et valitsuse tegevusvabadust uute tarbimismaksude kehtestamisel piirab niigi äärmise piiri peal olev inflatsioon, mille tõttu on ohus Eesti liitumine Euroopa ühisraha euroga. Lisaks ei saa unustada ka praeguse vasakpoolse valitsuse allergiat igasuguse hinnatõusu vastu, tulenegu need keskkonnataksimise huvidest või muust. Seega on selge, et valitsus ei taha suuri muudatusi teha. Pigem piirduakse mõnesaja miljoni krooni väärtuses otsustega, mida näitab ka Riigikogule esitatud eelnõu.

Kokkuvõttes on tegelik seos ökoloogilise maksureformi ja tööstajate maksukoormuse vähendamise eesmärgi saavutamise vahel minimaalne. Kui tööstajate maksukoormuse alandamine sõltuks keskkonnataksude tõusust, jääks see olemata.

### **Ökoloogilise maksureformi tegelik sisu**

2004. aastal maksid Eesti Energia kontserni kuuluvad Narva Elektriijaamad ja Eesti Põlevkivi elektritootmisega seotult kokku ligikaudu 340 miljonit krooni keskkonnatasusid. Eelnõu koostajad on hinnanud, et kui põlevkivienergeetikas olulist nihet keskkonnataksimise ja ressursikasutuse osas ei toimu, võivad nende keskkonnatasud 2009. aastal läheneda

miljardile kroonile. Samas seletuskirjas märgitakse, et eelnõus kavandatud tasumäärade juures võivad Narva Elektriijaamad keskkonnakaitsemeetmete rakendamise tagajärjel maksta aastail 2006–2009 kuni 600 miljonit krooni vähem. Kahjuks ei ole eelnõu koostajad hinnanud seda, kas, kuidas ja millise perspektiiviga elektritootja oma tehnoloogilist protsessi korrigeerib ja milline on sellisel juhul eelarvesse laekuvate tasude maht.

Keskkonnatasude kogulaekumiseks on 2008. aastal plaanitud kuni 1212 miljonit krooni, ca 70–80% keskkonnatasudest elektritootjalt, kellelt samal ajal eeldatakse oluliselt keskkonnasäästlikumat käitumist, mis loomulikult eeldab investeringuid. Igatahes võib neist numbrest järeldada, et ökoloogilise maksureformi lähiaastate eesmärk on Eesti Energia kontsernist raha välja pumbata ja samal ajal temalt täiendavaid keskkonnainvesteeringuid nõuda.

Igatahes kaasneb sellega risk, et eelnõus planeeritud laekumised tulevikus ei kasva, vaid hoopis kahanevad. Ja siis peab ka valitsus kulusid vähendama (või hoopis tööjõumakse tõstma). Iseenesest on loomulikult tore, kui keskkonda vähem reostatakse. Samas ei saa sellistele ebamäärastele eeldustele ehitada üles riigi pikaajalisi finantsplaane.

Vaadates keskkonnatasude ülemmäärasid, mis keskkonnatasude seaduses on välja pakutud, ja võrreldes neid määradega eelnõu lisaks olevas valitsuse määruse projektis, on selge, et valitsusele on jäetud määrade kehtestamisel väga suur tegevusvabadus. Eelnõu koostajad on avameelselt tunnistanud, et "...samuti pole praegu teada, millised tasumäärad eelnõus esitatud piirmäärade raames Vabariigi Valitsus kehtestab". Pole ka ime, sest seadus ei anna valitsusele mingeid juhiseid, millest määrade kehtestamisel lähtuda. Ilmselt on enamiku valitsuskabineti liikmete ja nende ministriumide suutlikkus keskkonnatasude küsimuses sõna võtta lihtsalt olematu.

Andes otsustamise valitsuse kätte selgete kriteeriumideta, millest otsustamisel lähtuda, võib igal aastal tekkida soov mõnesajamiljonise eelarveaugu – sellise augu teke eelarvestamise lõppfaasis on sama kindel kui maksud ja surm – katmiseks tasumäärasid suurendada. Ja arvestades, et peamine maksja on riigile kuuluv äriühing, kellel on lootust teenida lisatulu saastekvootide müügist, võib see kiusatus veelgi suurem olla. Seda selgem peaks neis küsimustes olema seadus või pikaajaline strateegia. Visandan mõned põhimõtted, millest tuleks keskkonnatasude ja laiemalt keskkonnaga seotud maksude määramisel lähtuda.

### **Et reostus ei koliks Eestisse**

Eesti maksumäärad, sealhulgas keskkonnamaksud, konkureerivad meid ümbritsevate riikide omadega. Mida väiksem on tooraine või kauba transpordikulu, seda kaugemale peame määrade kehtestamisel vaatama. Kui meie määrad on liiga madalad, kolib siia või laieneb Eestis tootmine, mida me ei soovi, või hakkame eksportima loodusvara, mida meil on tulevikus endil vaja. Kui meie määrad on liiga kõrged, ei ole kohalikel ettevõtjail piisavalt võimalusi tootmist kohandada ning peame hakkama kasutama sisseveetavat toorainet, jättes niimoodi reostuse piiri taha, kuid seades ohtu meie kaubandusbilansi, sest impordi eest tuleb maksta täiendava ekspordiga.

Keskkonnatasude määrade kehtestamise lähtekohaks peaks olema lihtne põhimõte: peame tegutsema nii, et reostus ei koliks Eestisse. Meie keskkonnatasude määrad tuleb hoida tasemel, kus Eestis reostada poleks kasulik. Seega peaksid meie ressursimaksud olema kõrgemad kui meiega sarnase või meist madalama tööjõuhinnaga maades.

Mis puutub elektri hinda, siis tulevikus ei peaks looduse reostamise arvel toodetav odav elekter olema siinse majanduse vedur. Kuid sellisel juhul peab hinnatõusu pikalt ette teadma, et ettevõtted saaksid oma tegevust planeerida. Vastasel juhul läheb nagu põlevkiviõliga, mille ootamatu oksjonilepanek – mis oli õige samm – lõi hoobilt sassi kümnete ettevõtjate ja tuhandete perede eelarve. Et energiatarbimises siiski midagi ei muutu, näitab see, et maksumäärade muutuse mõjuks kujuneb elektri hinna ca 1% suurune tõus ehk üks sent kW/h kohta, kui sedagi. Palkade kasvades selline hinnamuutus kedagi keskkonnateadlikumalt käituma ei suuna. Pigem vastupidi.

Ka maavarade puhul ei tohiks Eesti olla odava tooraine ekspordi koht. Eriti sellise tooraine puhul, mida meil tulevikus endal võib vaja minna. Seega tuleb ka siin hoida turuhind keskkonnamaksude abil naabritest pisut või oluliselt kõrgem, et Eestis oleks kasulik kohalikku tooret kasutada või tooret importida, mitte aga kohalikku tooret ekspordida.

Loomulikult on kõik teoorias lihtsam kui praktikas. Loodusvara kasutamise kõrgem määr on kasulik importijaile, madalam määr seevastu kohalikele eksportijaist tootjaile. Seega on ees pikad ja erihuvidest tiined vaidlused (meenutagem kas või pidevaid lahinguid õlle- ja viinaaktsiisi õiglase proportsiooni teemal). Ilmselt on see valdkond, kus lisaks eelarveaukude täitmise soovile võib tekkida tavapärasest suurem korrupsioonioht. Seetõttu peavad määrade kehtestamise alused olema selged ja üheselt mõistetavad.

Kindlasti tuleb võtta põhimõtteks, et maksumuudatusi ei tehta mõni kuu enne eelarveaasta algust eelarveaukude lappimiseks, vaid need peavad olema ettevõtjaile teada vähemalt aasta või isegi rohkem. Ökoloogilise maksureformi dokumendist võiks olla ettevõtjaile täiendava kindlustunde andmisel tegelikku kasu. Kahjuks on Riigikokku jõudnud eelnõu ja selle seletuskiri konkreetsete määrade põhjendamisel enam kui nõrk, annab valitsusele ilmselgelt liiga suured volitused ning paneb ettevõtjad oma tegevuse planeerimisel keerulisse olukorda.

### **Ärgem devalveerige mõisteid**

Eespool toodud Eesti Energia näide selgitab, miks keskkonnatasud toovad eelarvesse lisaraha üksnes piiratud hulgal. Keskkonnatasude puhul tuleb silmas pidada nende kaht vastukäivat eesmärki: teenida tulu ja vähendada ebasoovitavat käitumist. Loogika on lihtne: kui väheneb ebasoovitav käitumine, väheneb ka tulu. Samamoodi toimib iga maks. Kui tõsta maksumäär kõrgele, kaob igasugune maksutulu, sest maksustamise aluseks olev tegevus lakkab, kolib naaberriikidesse või põranda alla. Hea näide on pakendiaktsiis, kus aktsiis on, aga raha ei laeku, sest pakendid jõuavad taaskasutusse. Mis ongi selle aktsiisi tegelik eesmärk.

Kõigepealt tuleks selgelt välja öelda, mis on ökoloogilise maksureformi eesmärk. See peaks olema ühemõtteline reostuse piiramine ja vähendamine, lähtudes meid ümbritsevast majandusruumist, mitte sihtotstarbeliste vahendite kogumine keskkonnainvesteeringuiks. Vastasel juhul tekib huvide konflikt. Teiseks tuleb otsustada, mida tehakse keskkonnatasudest laekuva tuluga. Kui tõepoolest minnakse mahukate tarbimist maksustavate otsuste teed, tuleks seda loomulikult kasutada tööjõumaksude alandamiseks, sest kui kogu lisatulu läheb keskkonnasektorisse, siis tuleb teiste ministriumide kulude katteks ikkagi muid makse ja seega kogu maksukoormust suurendada.

Arvestades seda, et ettevõtted püüavad kõrgete maksumäärade puhul oma tootmist kohandada nii, et reostus ja seega ka maksud oleksid väiksemad, on üleminekuperioodil puhtama tootmise poole vähemalt ressursi- ja reostusmaksude puhul tegemist lühiajalise tuluga. Kuna majandusministri tee-ehituse eelarvesse läheb 75% kütuseaktsiisi tõusust ning et suur osa keskkonnatasude tõusust jõuab keskkonnaministri juhitavasse Keskkonnainvesteeringute Keskusse, on selge, miks just need ministrid on maksumäärade tõusust enim huvitatud. Eriti keskkonnaminister, kes laiema majandusarengu eest ei vastuta. Huvide konflikti vältimiseks tuleks kaotada olukord, kus keskkonnatasud täidavad neid tasusid planeeriva ja propageeriva ministri valitsemisala eelarvet, ning lülitada nimetatud tasud suuremas ulatuses üldisesse eelarvesse.

Kokkuvõttes on raske vastu vaielda ökoloogilise maksureformi õilsale põhimõttele – maksukoormuse nihutamisele tööjõu maksustamiselt loodusvarade kasutamise maksustamisele. Mina toetan seda põhimõtet. Eestis toimuvat vaadates ei saa seda nimetada ökoloogiliseks maksureformiks, vaid lihtlabaseks keskkonnatasude tõstmiseks. Hea, et Rahvaliidu poliitikud ütlesid kevadel enne uue suvise majandusprognoosi avalikustamist otse välja, et makse on vaja tõsta riigieelarve aukude lappimiseks. Nii tulebki öelda. Ei maksa keskkonnatasude suurendamist nimetada ökoloogiliseks maksureformiks ja pensionide paarisajakroonist tõstmist pensionireformiks jne. Ärgem devalveerige mõisteid!

Enne, kui hakata ökoloogilist maksureformi tegema, tuleb suunata pilk tulevikku ja kaaluda, mida ja mis määral maksustada, et olla kindel, et õiget asja õigesti tehakse.

Maksupoliitikas on eraldiseisev väärtus maksukeskkonna stabiilsus ja ennustatavus. Riigi pikaajaline maksustrateegia on maksupoliitika põhimõtteliste muudatuste eeldus.