

Aktsiisipoliitika – võrrand mitme muutujaga



MARJE JOSING
Eesti Konjunkturiinstituudi
direktor

Aktiisimäärade kehtestamine eeldab mitme teguri üheaegset arvestamist. Kiirustades ja analüüsita tehtud maksumuudatus võib viia oodatust vastupidistele tulemustele ning põhjustada ühiskonnas negatiivseid tagajärgi.

Eestis on aktsiisimaksuga maksustatud alkohol, tubakatooted, kütus, pakendid ja elekter. Kokku oodatakse 2018. aastal riigieelarvesse aktsiistulu laekumist 1,173 miljardit eurot (tabel 1).

Ülevaade käsitleb peamiselt alkoholiaktsiisiga seonduvat.

ALKOHOLIAKTSIIS JA EESTI. Alkoholi aktsiisimaksul on mitu eesmärki. Need on eelkõige tarbimise piiramine jaehinna tõusu kaudu, kuid olulised on ka riigieelarve tulude võimalikult hea laekumine, varimajanduse vähendamine ja piirikaubanduse problemaatika. Optimaalsete aktsiisimäärade kehtestamine eeldab mitme teguri üheaegset arvestamist (sh naaberriikide hinnad ja ettevõtete konkurentsivõime) ning kui aktsiisimäära tasemega eksitakse, kaasnevad sellega ühiskonnas negatiivsed tagajärjed (joonis 1).

Alkoholi aktsiisimaksu laekumine Eestis suurenes stabiilselt 2016. aastani, kuid viimasel kolmel aastal hakkas tekkima trend, kus laekumised kippusid eelarves planeeritule alla jääma (joonis 2). Peale selle rakendati poliitikat, kus aktsiisitõusu aega nihutati vastavalt vajadusele, et täita eelarve eesmäärke ettevõtete poolt enne aktsiisitõusu moodustatud suurte laovarude (ja sealt laekunud aktsiiside) toel. 2016. aastal hakkas analüütikutelt tulema hoiatavaid sõnumeid ja 2017. aastaks oli selge, et vale aktsiisipoliitika on tekitanud eestimaalaste suure alkohoolsete jookide osturalli Läti piiril ning alkoholi aktsiisimaksu laekus 2017. aastal ligi 50 miljonit eurot vähem kui oli eelarvesse

Piirikaubandus on maailmas levinud nähtus.

	Planeeritud maksutulu, miljonit eurot
Alkoholiaktsiis (vähendatud)	332,7
Tubakaaktsiis	223,5
Kütuseaktsiis	580,6
Pakendiaktsiis	0,2
Elektriaktsiis	36,6
Kokku	1173,6

TABEL 1. Riigieelarves planeeritud maksutulu 2018. aastaks

Allikas: Rahandusministeerium



JOONIS 1. Alkoholiaktsiisi mõju olenevalt aktsiisi suurusest

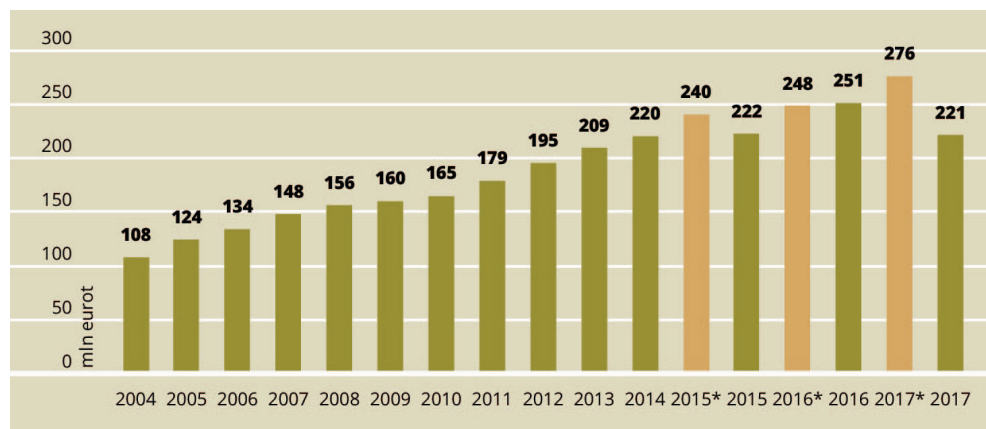
Allikas: autori koostatud

planeeritud. Ka 2018. aastaks planeeritud aktsiisimaksu laekumine (332 mln eurot) pole reaalne eelkõige suurte piiriüleste ostude tõttu Lätist.

Piirikaubandus on maailmas levinud nähtus ja tekib tavaliselt siis, kui piiri ületamine on lihtne, jaehindade erinevus riikide vahel piisavalt suur, et sellist „kaubareisi” õigustada, ja piirangud teisest riigist kauba toomiseks minimaalsed. Ühtses majandusruumis tekivad riikide vahel suuremad jaehindade vahed kas siis, kui riikide kulutasemed on oluliselt erinevad või kehtivad erinevad maksu-määrad. Alates 2004. aastast on Eestil olnud võimalik tutvuda piirikaubanduse

majandusliku mõjuga Soome turistide ostude põhjal. Samas on siin tegemist suhteliselt paratamatu nähtusega, sest Soome elanike sisetulekud on kordades kõrgemad kui Eesti elanike sisetulekud ja jaehindade oluline erinevus on loomulik. Soome kõrged alkoholjookide jaehinnad on tegelikult nende sisetulekute suhtes odavamad kui Eesti jaehinnad eestimaalaste jaoks. Nii suurte sisetulekute ja jaehindade vahe korral on piirikaubandus kerge tekkima.

Eesti ja Läti majandus on arengutaseme poolest suhteliselt sarnased, kuigi Eesti palgatase on aastaid olnud mõnevõrra kõrgem kui Lätis ja ka jaehinnad on Eestis



JOONIS 2. Aktsiisimaksu laekumine

Märkus: * eelarvesse planeeritud

Allikas: Konjunktuuriinstituut

olnud pigem natuke kallimad. Paljude kaupade jaehinnad Lätis ei olnud siiski soodsamad, sest Läti jaekaubandusvõrgus valitsev kettidevaheline konkurents oli mõnevõrra väiksem kui Eestis. (Läti toidukaupade turul on kaks suurt liidrit: Maxima ja Rimi). Nii oli Eurostati jaehindade võrdlusuuringu andmetel 2016. aastal toit Lätis isegi natuke kallim kui Eestis. Eesti elanikud ostsid Lätist kaupu peamiselt seetõttu, et leida vaheldust ja proovida naabrite tooteid. Mingit massilist piirikaubandust polnud ja poleks targema aktsiisipoliitika korral ka tekkinud.

Pilt alkoholikaubanduse turul hakkas kardinaalselt muutuma 2016. aastast. 2014. aastal loobus valitsus eelnevast plaanist tõsta alkoholiaktsiisi järgnevatel aastatel 5 protsenti aastas ning aktsiisimaksu tõsteti 2015. aasta veebruarist 15 protsenti. Kuna tootjad ja kaupmehed tegid enne aktsiistõusu suured laovarud, jõudis aktsiisitõusust tingitud jaehindade tõus tarbijani pooleaastase viivitusega. Piiriäärsete alade elanikud hakkasid siis taipama, et kange alkoholi puhul on tekkinud oluline hinnavahe Lätiga ja alkoholi hakati ostma sealt. Ka nägid kujunenud situatsioonis ärivõimalust Eesti ettevõtjad, kel oli turistide piiriüleste ostude kogemus Tallinna sadama piirkonnas, ja hakkasid piiriäärset kaubandust üles ehitama Lätis.

ALKOHOLIAKTSIISID EUROOPA

RIIKIDES. Olukorda analüüsimate tõsteti alkoholiaktsiisi järsult ka 2016. ja 2017. aastal ning nüüd on Eesti olukorras, kus meie aktsiisid on ühed kõrgeimad Euroopa Liidus (tabel 2). Vaid Põhjamaades ja Suurbritannias on kõrgemad alkoholiaktsiisid, kuid elanike sissetulekute tase neis riikides on kordades kõrgem kui Eestis.

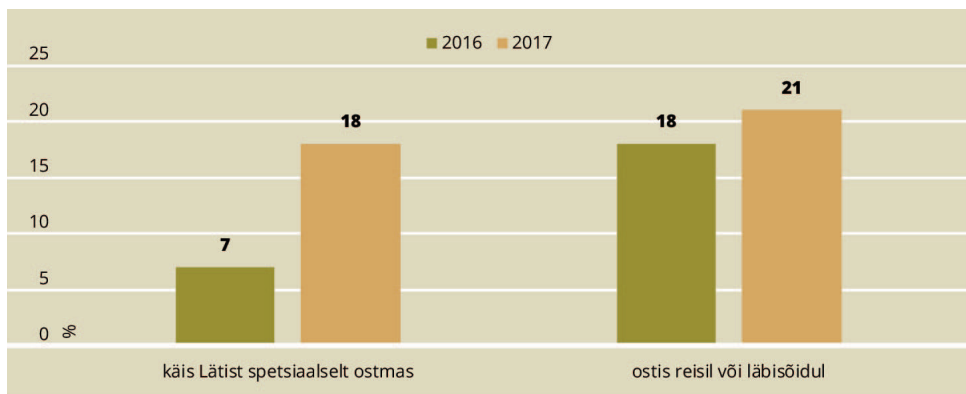
Kõrgemad aktsiisimaksud koos Eesti jaekaupmeeste kõrgema jaemarginaaliga on praeguseks muutnud alkoholjookide hinnavahe Eesti ja Läti vahel ligikaudu kahekordseks, mis ühtse ELi siseturu tingimustes toob paratamatult kaasa piirikaubanduse.

Õlleaktsiis (1. jaanuar 2018)		Kange alkoholi aktsiis	
Soome	35,55	Rootsi	53,78
Iirimaa	22,55	Soome	47,85
Suurbritannia	21,58	Iirimaa	42,57
Rootsi	21,03	Suurbritannia	32,50
Eesti*	16,92	Belgia	29,93
Kreeka	12,50	Eesti*	25,08
Sloveenia	12,10	Kreeka	24,50
Holland	7,90	Taani	20,16
Itaalia	7,55	Prantsusmaa	17,41
Taani	7,53	Holland	16,86
Prantsusmaa	7,42	Läti**	16,70
Leedu	7,11	Leedu	16,65
Läti**	6,80	Portugal	13,87
Küpros	6,00	Malta	13,60
Horvaatia	5,34	Poola	13,22
Ungari	5,20	Sloveenia	13,20
Belgia	5,01	Saksamaa	13,03
Austria	5,00	Austria	12,00
Malta	4,83	Tšehhi	10,96
Portugal	4,64	Slovakkia	10,80
Poola	4,52	Ungari	10,70
Slovakkia	3,59	Luxemburg	10,41
Tšehhi	3,08	Itaalia	10,36
Luxemburg	1,98	Hispaania	9,59
Saksamaa	1,97	Küpros	9,57
Bulgaaria	1,92	Rumeenia	7,21
Rumeenia	1,80	Horvaatia	7,07
Hispaania	1,70	Bulgaaria	5,62

TABEL 2. Alkoholi aktsiis ühe liitri absoluut-alkoholi kohta, eurot

Märkus: * alates 1. veebruarist 2018; ** alates 1. märtsist 2018
Allikas: Konjunkturiinstituut

KÜSITLUS JA ANALÜÜS. Selgitamaks välja Läti alkokaubanduse ulatust Eesti elanike hulgas, tegi Eesti Konjunkturiinstituut Eesti Kaubandus-Tööstuskoja tellimusel nii 2016. kui ka 2017. aasta lõpus elanike seas küsitluse. Analüüsiti



JOONIS 3. Alkohooljookide ostmise Lätist, % vastanutest

Allikas: Konjunktuuriinstituut

Eesti elanike aasta jooksul tehtud alkoholiostet Lätist, samuti seda, kas peale alkoholi osteti kaasa ka teisi kaupu ja tooteid. Järgnevalt tutvustame 2017. aasta detsembris tehtud küsitluse (vastanuid 1074) olulisemaid tulemusi.

Viies elanikest ostis Lätist alkoholi. Küsitluses selgus, et möödunud aastal oli Lätist alkoholi ostnud 34 protsenti Eesti täiskasvanud elanikest (2016. aastal 21%).

Spetsiaalselt oli Lätist alkoholi ostmas käinud 18 protsenti elanikest, Lätis reisides või läbisõidul tõi alkoholi kaasa 21 protsenti elanikest. Kõige sagedamini hankisid Lätist alkoholi Lõuna-Eesti ja Lääne-Eesti elanikud, 30–49-aastased, eestlased ja suurema sissetulekuga inimesed. Ligemale kolmandik alkoholi ostjatest oli Lätist aasta jooksul alkoholi ostnud ainult üks kord ja kolmandik 2–3 korda. Regulaarselt (6 ja rohkem korda aastas) oli alkoholi Lätist ostnud 18 protsenti vastanutest (2016. aastal 10%).

Lätist tuuakse nii kanget alkoholi kui ka õlut. Jookidest osteti koguseliselt kõige enam õlut – aasta jooksul keskmiselt 93 liitrit ühe õlleostja kohta. Viina osteti 18 liitrit (viinaostja kohta), *long-drink*-e ja kokteile 25 liitrit, veine ja vahuveine 13 liitrit ning teisi kangeid alkohoolseid jooke 6 liitrit keskmiselt iga ostja kohta.

Lätist spetsiaalselt alkoholi ostmas käinutest tõi sealt kaasa 65 protsenti kange alkoholi aasta ostukogusest ja 69 protsenti õllekogusest.

Lätist ostetakse kaasa toitu, mootorikütust, tubakatooteid, ehitusmaterjale. Kui juba Lätis ollakse, ostetakse sealt sageli kaasa mitmeid muid kaupu. Nii osteti peale alkoholi Lätist kõige sagedamini kaasa toiduaineid (64% spetsiaalsel alkoholi ostureisil käinutest), mootorikütust (60%), ehituskaupu (51%) ja tubakatooteid (45%).

Enamik Lätist eelmisel aastal alkoholi ostmas käinud elanikest teeb seda ka tänaval. Alkoholi plaanib Lätist 2018. aastal kindlasti ostma minna 19 protsenti ja tõenäoselt 14 protsenti elanikest. Peale alkoholi tahab Lätist käesoleval aastal toiduaineid ostma minna 28 protsenti, ehituskaupu 29 protsenti ja mootorikütust 26 protsenti elanikest. Alus ostuaktiivsuseks püsib, sest hoolimata Läti aktsiiside tõusust käesoleva aasta märtsis, on alkohoolsete jookide jaehindade erinevus Läti piiripoodide ja Eesti kaupluste vahel ikka ligi kahekordne.

Uuringu kokkuvõtteks. Kokkuvõtlikult saab öelda, et 2017. aastal alkoholi piiri-kaubanduse maht Lätiga oluliselt kasvas:

- ▶ suurenes Lätist ostmas käinud inimeste osakaal,
- ▶ suurenes käimissagedus,
- ▶ suurenesid ostumahud,
- ▶ suurenesid kulutused,
- ▶ laienes piirkond, kust Läti ostureisile suunduti,
- ▶ inimeste koju tekkisid suuremad alkoholivarud.

Alkoholi aktsiisimaksu tõstmise üks eesmärke oli vähendada hinnatõusu kaudu elanike alkoholitarbimist (muidugi soovisid paljud poliitikud saada eelkõige eelarvesse lisaraha). See poliitika töötas riigis nende inimeste puhul, kes ei hakanud tegelema piirikaubandusega ja kõrgema hinna tõttu oma ostusid piirasid. Nende tarbijate jaoks aga, kes leidsid tee Läti, muutus alkohol odavamaks, kui see oli Eestis enne 2015. aastat (kui Eestis alustati järskude aktsiisitõusudega) ja nende tarbimine suurenes.

MIDA UURINGUST JÄRELDAME.

Alkoholipoliitika koosneb paljudest meetmetest – reklaami piiramine, kättesaadavuse piiramine, hoiakute muutmine, info jagamine jne. Jaehinna tõstmine on üks kättesaadavuse piiramise võimalusi, kuid kui hinnatõus on liialt kiire ja järsk, tekivad piiriülesed ostud ja must turg. Väga palju on muutunud ostukäitumine – Lätist ostetakse suuri koguseid ja kodus on suured alkoholivarud. Tarbimine hoogsa piirikaubandusega ei kahane, aga maksutulud on samal ajal liikunud Läti. Toimunu on ilmikas näide selle kohta, kuidas kiirustades ja põhjaliku analüüsita tehtav maksumuudatus võib viia oodatust vastupidisele tulemusele.