

Transpordimaksude rakendamise võimalused Eestis

Uuringu kokkuvõte

01.10.2015

The logo for EY, consisting of the letters 'EY' in a bold, sans-serif font.

Building a better
working world



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

1. Sissejuhatus

Transpordipoliitika läbivaks põhimõtteks on nn „kasutaja/saastaja maksab“ printsiibi rakendamine, mille kohaselt peaks loodusressursside kasutajad ja saasteainete emiteerijad kinni maksma nende poolt keskkonnale tekitatud kahjud (panustama nende vältimisse, vähendamisse, lahendamisse). Sellest tulenevalt on mitmed EL-i liikmesriigid võtnud kasutusele transpordimaksud ja -tasud, mis loovad võimaluse transpordisüsteemi kasutajate vahetuks osalemiseks transpordi väliskulude katmisel. Transpordimaksud võimaldavad sel viisil aidata kaasa transpordi- ja keskkonnapoliitika eesmärkide elluviimisele.

Kuigi kõige suurema osa maanteetranspordilt kogutavatest maksudest moodustab tavaliselt kütuseaktsiis (EL-i riikides keskmiselt 1,4% SKP-st), rakendab enamik EL-i liikmesriike ka muid transpordiga seotud makse, näiteks maantee sõidukite aastamaksud, registreerimismaksud, teekasutustasud, ummikumaksud. Riikide praktikad transpordi maksustamise osas erinevad suurel määral, sh rakendatava maksuliigi, maksustatavate sõiduki kategooriate (sõiduautod, veoautod jne), teedevõrgu ulatuse ning tasumäärade osas. Keskmiselt moodustab transpordimaksudega kogutud maksutululu EL-i riikides 0,5% SKP-st (ei hõlma kütuseaktsiisi).

Eestis on transpordi maksustamine kütuseaktsiisikeskne, aktsiis moodustab 99% transpordilt kogutavatest maksutuludest. Lisaks rakendatakse Eestis EL-is kohustuslikku raskeveokimaksu, kuid see kehtib vaid ligikaudu 3%-le Eestis registreeritud sõidukitest ning sellega kogutav maksutululu moodustab vaid 0,02% SKP-st. Erinevalt Eesti lähi- ja sarnastest riikidest ei maksustata Eestis sõiduautosid ega rakendata teekasutustasusid.

Sellest tulenevalt viis Ernst & Young Baltic AS Riigikantselei tellimusel läbi uuringu „Transpordimaksude rakendamise võimalused Eestis“. Uuringu eesmärgiks oli selgitada välja, kas ja millised oleksid võimalikud maanteetranspordi maksustamise lahendused Eestis, mis ei halvendaks ebamõistlikult riigi konkurentsivõimet elu- ja ettevõtluskeskkonnana ning oleksid majanduslikult ja tehnoloogiliselt otstarbekalt teostatavad.

Uuringule olid seatud järgmised uurimisülesanded:

- ▶ Analüüsida erinevaid maanteetranspordis kasutatavaid maksustamislahendusi Eesti lähiriikides ja/või sarnastes riikides ning pakkuda välja Eestis rakendamiseks sobivaimad terviklahendused.
- ▶ Analüüsida erinevate maanteetranspordi maksustamise rakendamiseks tehtavate toimingute majanduslikku ja tehnilist otstarbekust lähtuvalt muu hulgas rakendamise kuluefektiivsusest, sotsiaal-majanduslikust mõjust ning kasutusmugavusest; pakkuda välja Eestis rakendamiseks sobivaimad lahendused.
- ▶ Analüüsida väljapakutud lahenduste sotsiaal-majanduslikku mõju Eesti kui elu- ja ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime seisukohast puudutatud sihtgruppidele.

Uuring viidi läbi perioodil aprillist kuni septembrini 2015. Uuringu juhtrühma kuulusid lisaks Riigikantselei esindajatele ka Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad.

2. Uuringu metoodika ja piirangud

Eelnevalt kirjeldatud uurimisülesannete lahendamiseks viidi läbi analüüs, mis koosnes järgmistest osadest:

- ▶ Eesti ja EL-i strateegilise raamistiku ning välisriikide maksustamislahenduste analüüs
- ▶ Eesti hetkeolukorra kirjeldamine maksustamislahenduste sobilikkuse hindamiseks
- ▶ Maksustamislahenduste alternatiivide väljapakumine ning tehnoloogiliste valikute analüüs
- ▶ Maksustamisalternatiivide sotsiaal-majanduslik mõjuanalüüs ja finantsanalüüs

Hetkeolukorra kaardistamist alustati ülevaate koostamisega Eesti ja EL-i strateegilisest raamistikust, mis puudutab maanteetranspordi maksustamist, sh näiteks EL-i regulatsioonid ning piirangud maksulahenduste rakendamisel. Välisriikide analüüsiga uuriti kümnes EL-i liikmesriigis kasutusel olevaid transpordi maksustamise lahendusi (Läti, Leedu, Soome, Rootsi, Taani, Slovakkia, Poola, Saksamaa, Portugal ja Iirimaa), sh kasutusel olevad transpordimaksud ja -tasud, maksuobjektid ja -määrad, maksutulud. Hindamaks erinevate maanteetranspordi maksustamise lahenduste sobilikkust Eestile, analüüsiti elanike liikumisvajadusi ja -harjumusi, nende sissetulekuid ja transpordikulutusi ning ettevõtete maksukoormust. See võimaldas hinnata lisanduva maksukoormuse võimalikku mõju elanikele ning ettevõtete konkurentsivõimele. Samuti koostati ülevaade Eesti sõidukipargist ning teedevõrgust ja liiklussagedustest, mis võimaldas analüüsida, millises sõidukipargi ning teedevõrgu osas oleks otstarbekas maksustamislahendusi rakendada.

EL-i ja Eesti strateegilise raamistiku, välisriikide praktikate ning Eesti hetkeolukorra analüüsi põhjal pakuti Eestile võimalike maksustamislahendustena välja kolm alternatiivi, mille osas teostati hilisemas etapis majanduslike mõjude ning finantsanalüüs. Alternatiivide osas kirjeldati võimalikke maksuobjekte, maksustatavat teedevõrku ning maksustamise aluseid. Eraldi toodi välja tehnoloogilised valikud ning anti hinnangud nende võimalikule investeeringumaksumusele ja iga-aastasele kulule. Lisaks kirjeldati muudest alternatiividest loobumise põhjuseid.

Kirjeldatud alternatiivide kohta teostati majanduslike mõjude analüüs ning riigikassa tulude analüüs. Majanduslike mõjude analüüsi käigus analüüsiti täiendavate maksude kehtestamisest tingitud maksukoormuse suurenemisest tulenevaid mõjusid SKP-le, riigituludele ning töötajate arvule. Kogu majandust otseselt mõjutava maksualternatiivi analüüsis kasutati varasemaid empiirilisi uuringuid, mis kirjeldasid maksumuutuste seost majandusega. Suure sektorispetsiifilise mõjuga täiendavaid tasusid analüüsiti kasutades sisend-väljund metoodikat tagamaks läbipaistvus mõjust sektorile ning mõju ülekandumisest teistesse majandusvaldkondadesse. Riigitulude osas tasuvuse hindamiseks anti hinnangud ka erinevate maksustamislahenduste administratiivsetele kuludele (nii esialgne investeeringuvajadus kui ka iga-aastased kulud).

Uuringuaruande lugemisel ning tulemuste tõlgendamisel tuleb silmas pidada järgmisi meetodilisi piiranguid:

- ▶ Antud uuring keskendus riigi konkurentsivõimele ning kokkuleppel uuringu tellijaga ei analüüsitud uuringus autokasutuse väliskulusid, vaid ainult otseseid majandusmõjusid. Väliskulud on transpordi poolt ühiskonnale ja keskkonnale põhjustatud lisakulud, mis on kvantifitseeritavad ning osaks transpordialastes tasuvusarvutustes ja transpordialaste otsuste tegemisel. Väliskulud võimaldavad arvesse võtta transpordi negatiivseid mõjusid ja seega ka autokasutuse vähenemise positiivseid mõjusid.
- ▶ Kokkuleppel uuringu tellijaga ei käsitletud antud uuringus eraldi kütuseaktsiisi rakendamisest ja selle määrade muutmisest tulenevaid mõjusid Eesti elanikele ega ettevõtete konkurentsivõimele. Uuringus lähtuti eeldusest, et kütuseaktsiisi rakendatakse perioodil 2016-2018 Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 30.06.2015, 1) toodud määrades.

- ▶ Uuring teostati peamiselt olemasolevate andmete põhjal ning ei hõlmanud alusuuringute läbiviimist. Andmete kättesaadavus piiras ka sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsi ning eeldas mitmete eelduste tegemist, kui täpsed andmed puudusid (näiteks on hinnanguline välisriikide sõidukeid puudutav info, sh läbisõidud). Kuna uuringu läbiviijad ei ole nende osas alusandmete kogumist ise läbi viinud, siis ei võta uuringu läbiviijad vastutust alusandmete kvaliteedi eest. Uuringus on lähtutud kõige värskematest olemasolevatest alusandmetest (nt läbisõidu-uuringud), mis ei pruugi täielikult ühtida 2015. aastal kehtiva olukorraga. Seetõttu tuleb arvestada, et mõjuanalüüsi tulemused võivad olla sellest tulenevalt mõningal määral ala- või ülehinnatud.
- ▶ Majandusmõjude analüüsi tulemusi interpreteerides tuleb silmas pidada, et analüüsis kasutatud eeldused tarbimise muutuste kohta hinnatõusu puhul peegeldavad kõikide mõjutatud tarbimisgruppide keskmisi, kuigi iga maksustatava sihtgrupi tundlikkus täiendavate kulude suhtes võib tegelikkuses olla erinev.
- ▶ Majanduslike mõjude analüüsiks on kasutatud sisend-väljund metoodikat ning teiste riikide võrdlust, mis ei pruugi anda nii täpset tulemust ja ei arvesta kõikide nende aspektidega, millega oleks arvestanud üldtasakaalu mudel. Siiski on sellest tulenevaid puudujääke peetud käesoleva uuringu eesmärke silmas pidades piisavalt ebaoluliseks, et mitte mõjutada üldist arusaamist planeeritud maksude majanduslikust mõjust.
- ▶ Kuigi majanduslike mõjude analüüsi tulemusena on vaadeldav negatiivne efekt kogumajandusele, mis võib kaasneda maksukoormuse tõusuga (maksukoormuse tõus ei tarvitse alati tuua kaasa negatiivset mõju majandusele - see sõltub nii maksukoormuse (eelnevast) tasemest kui maksuraha kasutamise viisist), siis tuleb arvestada täiendava maksu kehtestamisega kaasnevate meetmete komplektiga, sh maksutulu reinvesteeringu otsustega. Uuringus ei ole analüüsitud kogutud maksutulu reinvesteeringuga kaasnevaid positiivseid mõjusid ega maksude ja tasude kehtestamisega kaasnevaid positiivseid välismõjusid.
- ▶ Uuringus esitatud arvutustes sotsiaalsete mõjude osas elanikele ja ettevõtetele on lähtutud lihtsustusest, et kõik muud tingimused peale lisanduva maksukoormuse jäävad samaks. Kuigi tegelikkuses ei eksisteeri sellist olukorda, on nimetatud arvutustes kasutatud lihtsustust. Põhjalikumalt on maksukoormusega kaasnevaid mõjusid analüüsitud majanduslike mõjude mudelis, kus on sõiduautode maksustamise puhul välja toodud tarbijate käitumise elastsust ning veoautode puhul hinna ja nõudluse elastsust.

Kõik uuringus toodud süsteemide maksumused on hinnangulised keskmised, mis põhinevad süsteemide tootjate hinnangutel. Tootjate sõnul varieeruvad hinnad olulisel määral sõltuvalt täpsetest tehnilistest, juriidilistest ja privaatsuse tingimustest konkreetsetes riigis, samuti ka teeäärsete seadmete asukohast. Näiteks DSCR süsteemi tugijaamade hinnad võivad eri asukohtades kordades erineda. Seega tuleb ka käesolevas uuringus antud hinnanguid süsteemide maksumuse osas käsitleda vaid indikatiivsena ning kehtivana ainult antud uuringus tehtud eelduste korral (üksikute komponentide maksumus, hulk jne).

3. Maanteetranspordis kasutatavad maksustamislahendused

Maksustamislahendustele rakendamisele seavad raamistiku EL-i regulatsioonid, mis sätestavad muuhulgas liikmesriikidele kohustusliku rasveeokimaksu, panevad paika kütuseaktsiisi miinimummäärad ning loovad reeglistiku veokite teekasutustasude rakendamiseks. Kõikides analüüsitud riikides (Soome, Rootsi, Taani, Läti, Leedu, Poola, Saksamaa, Iirimaa, Portugal ning Slovakkia) moodustab transpordiga seotud maksudega kogutavast tulust kõige suurema osakaalu

kütuseaktsiis (keskmiselt 72% maanteetranspordilt kogutavast maksutulust). Hetkel on Eestis rakendatavad kütuseaktsiisi määrad sarnaselt Läti ja Leeduga teiste EL-i riikidega võrreldes madalad. Näiteks pliivaba bensiini 2015. aasta aktsiisimäär järgi on Eesti EL-is viie madalaima määraga riikide hulgas. Võttes arvesse ka riigi SKP-d elaniku kohta, on kütuseaktsiisi määrad Eestis EL-i keskmisel tasemel (2015. aasta alguses kehtinud määrad). Vaatamata sellele on transpordi maksustamine Eestis kütuseaktsiisikeskne: aktsiis moodustab 99% transpordimaksudega kogutavatest tuludest (kütuseaktsiis ja raskeveokimaks).

Perioodil 2016-2018 planeeritud kütuseaktsiisi tõus võib tõsta küll Eesti kütuseaktsiisi määra positsiooni võrreldes EL-i keskmisega, kuid antud uuringus teistes riikides kõnealusel perioodil planeeritavaid aktsiisimäärade tõuse ei analüüsitud. Juhul kui Eestis raskeveokimaksu määrasid ei tõsteta või ei võeta kasutusele uusi transpordimakse, suureneks Eestis kütuseaktsiisi osakaal transpordi maksustamisel kütuseaktsiisi määrade tõusuga veelgi.

Erinevalt enamikust EL-i liikmesriikidest rakendab Eesti transpordimaksudest ainult raskeveokimaksu (rakendatakse EL-i lubatud miinimummäärades), ei maksusta sõiduautosid ega rakenda teekasutustasusid. Seega on Eesti transpordimaksud (ilma kütuseaktsiisita) EL-i madalaimate hulgas. Raskeveokimaksuga kogutav maksutulu moodustab Eestis vaid 0,02% SKP-st, samal ajal kui kõige kõrgemaid transpordimakse rakendavates riikides Taanis, Maltal ja Hollandis on need osakaalud vastavalt 1,44%, 1,27% ja 1,11% SKP-st.

Välisriikide praktikad transpordimaksude rakendamise osas erinevad liikmesriikide lõikes suurel määral (sh maksuliigid, maksustatav sõidukipark ja teedevõrk, maksumäärad). Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 1999/62/EÜ on liikmesriikidele kohustuslik rakendada raskeveokimaksu. Veokite teekasutustasu rakendavad kõik EL-i liikmesriigid, v.a Soome ja Eesti. Kasutusel on nii läbisõidu- kui ajapõhiseid süsteeme. Mõned riigid (nt Taani, Rootsi) maksustavad ainult raskeveokeid ehk üle 12-tonniseid veokeid, kuid on riike (nt Läti, Leedu), kes rakendavad teekasutustasu ka alates 3,5-tonniste veokitele. Veoautode teekasutustasu maksumäär kujuneb peamiselt emissiooniklassi ja telgede arvu põhjal.

Enamik EL-i liikmesriike maksustavad ka sõiduautosid, kas siis ainult aastamaksu, registreerimismaksu või teekasutustasuga või neid omavahel kombineerides. Uuringuga analüüsitud kümnest Eesti lähi- ja sarnasest riigist ei maksusta sõiduautosid ainult Eesti ja Leedu. Analüüsitud riikidest rakendavad kõik (v.a Leedu ja Poola) sõiduautode aastamaksu. Soome, Taani, Läti, Portugal ja Lirimaa maksustavad lisaks sellele ka sõiduautode esmast registreerimist. Poolas ei kehti küll sõiduautodele aastamaksu, kuid neile kehtib teekasutustasu. Balti riigid ja Põhjamaad ei rakenda sõiduautodele teekasutustasusid, küll aga teevad seda paljud teised EL-i liikmesriigid.

Soomes ja Lirimaaal kogutakse aasta- ja registreerimismaksudega (sh nii veokid kui sõiduautod) ligikaudu 40% maanteetranspordilt laekuvatest maksutuludest. Taanis annavad aastamaksud ja registreerimismaksud kokku 56% maanteetranspordi maksutulust, mida on kokku isegi rohkem, kui transpordikütuste aktsiisi tulu. Teekasutustasud on kogutava tulu suuruse järgi kütuseaktsiisi kõrval peamiseks tuluaallikaks aga näiteks Portugalis ja Slovakkias. Läti, Leedu ja Poola süsteemid on küllalt kütuseaktsiisikesksed, kuid siiski kogutakse nendes riikides 10-20% maanteetranspordi maksutuludest ka muudelt maksudelt ja tasudelt (Eestis on see näitaja 1%).

Kokkuvõtlikult, Eestis on transpordi maksustamine kütuseaktsiisikeskne. Välisriikide kogemustele toetudes võiks kaaluda muid transpordi maksustamise lahendusi, mis võimaldaksid paremini rakendada nn „kasutaja maksab / saastaja maksab“ põhimõtet ning kujundada ka sõidukiparki ja inimeste liikumisharjumusi.

4. Transpordimaksuga mõjutatavad sihtrühmad

Uuringus analüüsiti täiendava transpordimaksu kehtestamise mõju potentsiaalsetele sihtrühmadele: elanikele ning ettevõtetele (sh välisriikide sõidukite maksustamise võimalused). Sõiduautode ja mootorrataste maksustamine mõjutaks eelkõige eraisikuid (85% sõiduautodest ning 93% mootorratastest ja mopeedidest kuulub eraisikutele). Kaubikute maksustamine mõjutaks nii eraisikuid kui ettevõtteid (2/3 kaubikutest kuulub ettevõtetele ning üks kolmandik eraisikutele). Veokite ja busside maksustamine mõjutaks eelkõige juriidilisi isikuid, kuna nendest kuulub ettevõtetele vastavalt 79% ja 82%.

Elanike seisukohast tähendaks täiendav transpordimaksuga kaasnev kulu transpordikulutuste osakaalu suurenemist leibkonna kogukulutustes, mis on juba täna Eestis teistest võrdlusriikidest kõrgem. Eesti transpordikulutuste suur osakaal võib olla seotud vajadusega isikliku transpordivahendi järele, mis on tingitud ühistranspordi vähesest kättesaadavusest mittelinnalistes piirkondades või ka kütusehindade kõrgemast suhtest sissetulekutesse võrreldes nn vanade EL-i liikmesriikidega. Samuti ei ole Eesti maksupoliitika sellisel määral sõidukite kasutamist suunav, nagu mitmetes teistel EL-i liikmesriikides. Seega ei oleks elanike kulutuste seisukohast mõistlik rakendada kõikidele sõidukitele ühtseid maksumäärasid, vaid aastamaksu rakendamise korral kasutada diferentseeritud määradega maksustamislahendust.

Selliselt oleks võimalik mõjutada sõiduautode maksustamisega elanike liikumisharjumusi ning sõidukipargi kujunemist. 2013. aastal oli Eestis soetatud uute sõiduautode CO₂-heide EL-i riikide seas kõige kõrgem, silma paistavad ka kasutuses olevate sõidukite kõrge energiakulukus ja emissioonimäärad. Auto kasutamine tööl käimiseks on kasvanud viimase viieteistkümne aastaga üle 20% teiste liikumisviiside arvelt. See on negatiivse mõjuga suundumus nii energiakulu, keskkonnamõjude, elanike tervise kui transpordile tehtavate kulutuste kasvu seisukohast. Autokasutuse ja isiklikust sõiduautost sõltuvuse vähendamine on seatud eesmärgiks ka transpordi arengukavas aastateks 2014-2020.

Maksustamisel tuleb silmas pidada elanikkonna liikumisvajadusi. Analüüsist järeldus, et Eestis puudub ligikaudu 90 000-l väljaspool maakonnakeskusi elaval inimesel hea tasemega ühistranspordiühendus ning linnavälisele asustusele iseloomulike pikemate vahemaade tõttu võimalike sihtkohtade vahel sõltub suurem osa (ca 2/3) neist seeläbi potentsiaalselt isiklikust sõiduautost. Seega tuleb sõiduauto aastamaksu suuruse leidmisel arvestada inimeste liikumisvõimaluste ja teenustele ligipääsemise vajadusega.

Ettevõtete seisukohast tähendab täiendav maksukoormus kulutuste kasvu, mis mõjutab ettevõtete konkurentsivõimet, sh võimekust teha investeringuid. Veondussektori ettevõtete seisukohast võib täiendav maksukoormus vähendada suutlikkust pakkuda transporditeenuseid rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise hinnaga. Eesti maismaatranspordi ettevõtete äritegevuse kogukasumi marginaal oli 2012. aastal EL-i keskmisel tasemel. Kui tõsta Eesti vedajate summaarseid kulutusi 16 miljoni euro võrra aastas (rakendades Eestiga võrreldavates riikides kasutusel olevaid maksumäärasid), väheneks Eesti maismaatranspordi ettevõtete äritegevuse kogukasumi marginaal 12,8%-lt 11,7%-ni, millega langeks Eesti EL liikmesriikide pingereas kahe koha võrra (15. kohalt 17. kohale). Kõige tüüpilisema Eesti kaubaveo ettevõtte (alla 10 töötaja, kaks sõidukit) puhul väheneks Eesti lähiriikides kasutatavate maksumäärade rakendamisel ja muude tingimuste samaks jäämisel ettevõtte ärikasumi marginaal 3,8%-lt kuni 3,0%-ni. Tüüpilise reisijateveo ettevõtte (alla 10 töötaja, kaks sõidukit) puhul väheneks ärikasumi marginaal 8,1%-lt kuni 7,4%-ni.

5. Maksustamislahenduste sobilikkus Eestile

Välisriikide kogemuse põhjal ning Eesti elanike liikumisvajadusi, sissetulekuid, ettevõtete vajadusi, teedevõrgu olemit, läbisõite ja sõidukiparki silmas pidades analüüsiti, kas ja millised maksustamislahendused oleksid Eestile sobilikud. Uuring hõlmas sõiduauto aastamaksu, registreerimismaksu, sõiduautode ning veoautode teekasutustasusid, sh nende tehnilised lahendused. Järgnevalt on toodud järeldused Eestile sobilike maksustamislahenduste osas.

Elanike liikumisvajaduse seisukohast tuleb arvestada, et kuna ühistranspordi tase on paljudes maapiirkondades igapäevase liikuvuse tagamiseks ebapiisav, siis paljudel elanikel ei ole autokasutusele alternatiivi. Seetõttu analüüsiti, kui palju inimesi lisandub teekasutustasu majanduslikult liigselt koormaks. Selgus, et keskmisele autole rakenduv 100 euro suurune täiendav maks aastas (olenemata maksulahendusest) viiks allapoole suhtelise vaesuse piiri ca 1000 maapiirkondade autot omavat elanikku.

Teedevõrgu piirangud on seotud teekasutustasude tehnilise lahenduse maksumusega, kuna suurema ulatusega teedevõrgu maksustamisega kaasnevad suuremad investeeringu- ja hoolduskulud. Teiselt poolt kaasneb ainult kõrgema kategooria teede maksustamisega aga negatiivne mõju liikluse ümberjaotumise näol madalama kategooria teedele. Mõju on negatiivne, kuna reeglina on madalama kategooria teede liiklusohutuse tase madalam ja teekatendi kandevõime ei ole raskeliiklusele sobiv. Kui rakendada ajapõhist teekasutustasu ilma automaatse kontrollsüsteemita, ei kaasneks sellega suurt teeäärse taristu rajamise ja hooldamise kulu. Seetõttu oleks sellist alternatiivi mõislik rakendada kogu Eesti teedevõrgus, et vältida liiklus ümberjaotumist madala kategooria teedele.

Autopargi läbisõidust tulenevad piirangud on sarnased teedevõrgu piirangutega. Suurem osa liiklusest ja läbisõidust toimub kõrgema kategooria teedel, mis muudab majanduslikult mõttekaks suure liiklussagedusega teedevõrgu maksustamise: I klassi maanteed, TEN-T võrgustik või põhimaanteed võrgustik. Läbisõidupõhise teekasutustasu puhul oleks sellise ulatusega teedevõrgu maksustamine majanduslikult kõige mõttekam. Samas kaasneks sellega aga eelkirjeldatud negatiivne mõju liikluse ümberjagunemise näol madalama kategooria teedele.

Sõidukipargi maksustamise ulatusest sõltub sõidukite pardaseadmetesse tehtav investeering läbisõidupõhiste teekasutustasude puhul. Kogu sõidukipargi (ca 650 000) maksustamise puhul muutub oluliseks pardaseadme maksumus. Maapealsetel tugijaamadel (DSRC) põhineval süsteemil on see suhteliselt madal (12-50 eurot), aga satelliitsidel põhineva (GNSS) süsteemi puhul vahemikus 120-180 eurot, mis teeb kogu sõidukipargi maksustamise potentsiaalsete tuludega võrreldes liiga kulukaks. Veokite ja busside koguarv (ca 31 000) on pardaseadmete investeeringu seisukohalt vastuvõetav suurus.

Analüüsi põhjal tuvastati, et Eesti kontekstis on mõistlik põhjalikumalt analüüsida järgmiste maksustamislahenduste rakendamise kaasnevaid mõjusid:

▶ **Maksustatakse veokeid ajapõhise teekasutustasuga**

Tehniliselt põhineks see alternatiiv sõiduki registreerimisnumbri põhisel andmebaasil ning kontrolli teostataks maanteedel politseipatrullide poolt ja lisaks piiripunktides. Maksustamisele kuuluks kogu Eesti avalike teede võrk, kuna teedevõrgu osalise maksustamise korral oleks tasustatavate teede eristamine kulukas ja mitteeristamine teekasutajale segadust tekitav. Lisaks kaasneks osalise teedevõrgu maksustamisega negatiivne mõju liikluse ümberjaotumise näol madalama kategooria teedele.

Selline lahendus ei vajaks suuri alginvesteeringuid ning on madalamate halduskuludega võrreldes paberpileti ja automaatse numbrituvastusega (ANPR). Samuti oleks see lahendus oluliselt väiksema maksumusega, kui läbisõidupõhised teekasutustasu lahendused. Teedevõrku ei oleks vaja rajada tehnilist tugisüsteemi ega eraldi uut kontrollsüsteemi, politseipatrullide

infosüsteemi oleks vaja lisada infoväli maksu tasumise kohta. Tasumise kontroll toimuks tavapärase patrull töö raames, lisatöö (täiendav halduskoormus) seisneks vajadusel menetlustoimingutes.

Kasutaja jaoks puuduks pardaseadme vajadus ning teekasutustasu tasumine toimuks vastavalt soovile internetis või vastavas müügivõrgus, mis põhineb suurematel tanklakettidel ja piiripunktidel. Müügivõrk oleks selle alternatiivi kõige suurem kulu.

Ajapõhise kasutustasu suunav mõju säästvamate transpordivalikute suunas on väiksem kui läbisõidupõhisel kasutustasul. Samuti ei maksustata tee kasutajaid proportsionaalselt nende tekitatud kuludega, mis tulenevad läbisõidust.

Lisavõimalusena on hilisemalt võimalik oluliste lisakuludeta kaaluda samasuguse ajapõhise kasutustasu kohaldamist ka sõiduautodele. Sõiduautode puhul on miinuseks teekasutustasust hoidumise suur võimalus, kuna sõiduautode kasutus toimub rohkem madalama kategooria teedel, mille tihe kontrollimine ei ole otstarbekas. Välismaiste sõiduautode osakaal Eesti teedel jääb hinnanguliselt alla 1%, mis ei ole piisav, et põhjendada kasutustasu kehtestamist nende maksustamise eesmärgil.

► **Maksustatakse veokeid läbisõidupõhise teekasutustasuga**

See alternatiiv põhineb tehniliselt satelliitpositsioneerimisel (GNSS) ja sõidukite pardaseadmetel. Maksustamise ulatuse alternatiivideks oleks põhi- ja tugimaanteed kogupikkusega 4014 km või põhimaanteed pikkusega 1609 km. Maksustatava teedevõrgu piiramise põhjuseks on automaatse kontrollsüsteemi kõrge maksumus. GNSS-põhine süsteem ei vaja tööks teeäärseid tugijaamu, samas on kontrollpunktide seadmed GNSS süsteemi puhul ligikaudu kaks korda kallimad kui DSRC tugijaamad. Kontrollpunkte on vaja, et tuvastada sõidukite pardaseadmete töökorras olek ja raskendada seeläbi teekasutustasust hoidumist. Teede maksustamine piiratud ulatuses toob kaasa tõenäoliselt liikluse jagunemise maksustatavast teedevõrgust mittemaksustavasse teedevõrku. Kuigi selle mõju ulatust on raske prognoosida, on tegemist selgelt negatiivse mõjuga, kuna madalama kategooria teede ohutuse tase ja katendi kandevõime on kõrgema kategooria teede omadest halvemad.

Läbisõidupõhine teekasutustasu võimaldab tee kasutajat õiglaselt maksustada vastavalt kasutuse mahule ja seeläbi tekitatud kuludele.

GNSS süsteem on paindlik ja võimaldab maksustatavate teelõikude ulatust muuta andmebaasipõhiselt. Samuti on süsteemi abil võimalik privaatsusreegleid järgides koguda transpordisüsteemi planeerimiseks äärmiselt väärtuslikku infot liikluskoormuste kohta teedevõrgus. Viimastel aastatel lähiregiooni riikides rajatud läbisõidupõhised teekasutustasu süsteemid on just GNSS-põhised, kuna DSRC teeäärsetel tugijaamadest põhinevat süsteemi peetakse vananenuks.

GNSS süsteemi puhul on miinuseks pardaseadmete kõrge maksumus (sõiduautodele ja kaubikutele oleks pardaseadmete maksumus kokku 82 miljonit eurot). Veokite ja busside suhteliselt väike arv (kokku 26 432) on selles olukorras eeliseks.

► **Maksustatakse sõiduautosid diferentseeritud aastamaksuga**

Raskeveokimaks on EL-is kohustuslik, kuid sõiduautode maksustamine vabatahtlik. Aastamaks on oma olemuselt kulutõhusam kui teekasutustasu, kuna maks ei sõltu auto kasutamisest, kuulub automaatselt tasumisele registriandmete põhjal ja ei vaja seeläbi tasumise kontrolli teedevõrgus. Aastamaksu säästva autopargi poole suunav mõju on positiivne, kui maks on vastavalt diferentseeritud sõidukite parameetrite järgi. Analüüsitud välisriikide kogemuse põhjal võib diferentseerimise aluseks võtta näiteks CO₂-emissiooni, kütuse liigi, mootori töömahu, võimsuse, esmase registreerimise aasta. Tegemist ei ole lõpliku nimekirjaga, kuid antud

uuringus ei analüüsitud põhjalikumalt erinevate kriteeriumite rakendamise otstarbekust. Maksustamise aluste valikul on oluline, et diferentseerimine aitaks ellu viia transpordipoliitilisi ja teisi vajalikke eesmärke.

Aastamaksu miinuseks on, et teekasutust ei maksustata õiglaselt, vastavalt kasutuse mahule ja ei suunata seeläbi samas ulatuses tarbetut läbisõitu piirama, nagu läbisõidupõhise teekasutustasuga.

Oma olemuselt ei erine aastamaks ajapõhisest teekasutustasust, puudub ainult vajadus kontrollmehhanismi järele ning puudub võimalus tasuda lühemate auto kasutamise perioodide eest. Aastamaksu asemel sõiduki registreerimistasu rakendamine tähendaks suuremat administreerimist imporditavate kasutatud autode ja maksutagastustega ning registreerimistasu pidurdaks rohkem autopargi uuenemist. Aastamaksu rakendamisel ei ole vaja teha investeeringuid, mis hiljem ajapõhisele või läbisõidupõhisele teekasutustasule üleminekul kasutuks muutuksid. Kaaluda tasuks koos sõiduautodega ka kaubikute ning mootorrataste ja mopeedide maksustamist. Nii aastamaksu kui registreerimistasu puhul ei maksustata välissõidukeid aga välisriikide sõiduautode osakaal Eesti liikluses on hinnanguliselt alla 1%, seega ei ole see asjaolu maksustamislahenduste valikul võrreldes teiste argumentidega oluline.

6. Majanduslike mõjude analüüsi tulemused

Majanduslike mõjude analüüsis uuriti, millist mõju avaldaksid valitud transpordimaksude alternatiivid Eesti majandusele: loodavale lisandväärtusele, riigi maksutuludele ning töötajate arvule. Lisaks teostati finantsanalüüs, hindamaks eri maksustamisalternatiivide rakendamisega riigile kaasnevate investeeringute ning kulude tasuvust. Analüüsis kasutati tundlikkusi (elastsusi) kulude ja hindade osas teiste riikide näitel ning leiti, kui palju muutuksid valitud majandusnäitajad uute maksude kehtestamisel. Muutuste mõju laiendamisel otsestelt mõjudelt kaugemale kasutati veoautode teekasutustasude puhul sisend-väljundmetoodikat. Sõiduautode aastamaksu mõjude analüüsis oli võimalik toetuda sisend-väljundmetoodika asemel teiste riikide näitel leitud otsestele seostele maksude, kilomeetrite ja lisandväärtuse vahel.

Iga pakutud alternatiivi rakendamisel tähendab täiendav maks või tasu küll täiendavat tulu riigile, kuid ka suurenevat maksukoormust ettevõtetele ning kodanikele. Maksukoormuse suurenemise mõju majandusele võib kokkuvõttes olla positiivne või negatiivne ja see sõltub täiendava maksutulu kasutamise viisist.

Analüüsitud alternatiividest oli majanduse lisandväärtusele kõige suurema negatiivse mõjuga **sõiduautode aastamaks**. Keskmisele sõiduautole 117 euro suuruse aastamaksu rakendamine tähendab SKP vähenemist 14 miljonit eurot (-0,07%) enne riigi poolt tehtud reinvesteeringu otsuste mõju. Kuigi analüüsist selgus, et elastsus täiendava sõiduauto aastamaksu ja autokasutuse (sõidetud km aastas) vahel on küllaltki madal (st inimesed ei vähendaks oluliselt oma tarbimist), tuleneb sedavõrd suur esialgne mõju sellest, et maksustav baas on suur - ligi 83% kogu Eesti sõidukipargist. Lai maksustatava baasi ulatus tähendab aga ka seda, et kehtestatud tasu mõjutab otseselt kogu majandust. Riigi seisukohalt vaadatuna on sõiduautode aastamaks aga kõige positiivsema kulu-tulu suhtega (halduskulud on madalad). Sõiduautode aastamaksuga lisanduks riigikassasse 53 miljonit eurot maksutulu.

Üle 3,5-tonniste **veoautodele teekasutustasude** rakendamise korral keskmiselt suuruses 722 eurot veoki kohta aastas on negatiivne efekt lisandväärtusele -7 miljonit eurot (-0,04%) enne riigi poolt tehtud reinvesteeringu otsuste mõju. Seda nii kogu teedevõrgule ajapõhise tasu kehtestamise kui ka põhi- ja tugimaanteedele läbisõidupõhise tasu rakendamise korral. Kahe teekasutustasude alternatiivi (ajapõhine ja läbisõidupõhine) kogutud maksutulu maht on aga erinev ja seda eelkõige tulenevalt analüüsis kasutatud eeldustest, mille tulemusel on välisveokitele langev maksukoormus

kahe alternatiivi puhul erinev. Ajapõhise teekasutustasu korral laekub välisveokitelt 21% ning läbisõidupõhise teekasutustasu kehtestamisel 15% kogu teekasutustasudega kogutavalt maksutulult. Transpordilt kogutav maksutulu oleks ajapõhise süsteemi puhul ca 20 miljonit eurot ning läbisõidupõhise süsteemi korral ligikaudu 18 miljonit eurot, kuid transpordi maksustamisega kaasnevate majandusmõjude avaldumise tulemusel oleks riigikassa tuluvoo muutus vastavalt ca 17 miljonit eurot ja ca 16 miljonit eurot.

Samuti on mõlemal alternatiivil ka riigi tulude seisukohalt erinev uue maksu kogumis- ja kontrollisüsteemi rakendamise tasuvus ning kulu-tulu suhe. Kahest alternatiivist on kiirema tasuvusajaga ajapõhine veokite teekasutustasu. Läbisõidupõhise teekasutustasu korral on väga oluline tehnoloogia ja teedevõrgu valiku kombinatsioon - kogu Eesti teedevõrgule läbisõidupõhiste teekasutustasude kehtestamisel oleks investering võrreldes täiendavalt kogutud maksutuluga väga suur. Veoautodele kehtestatavate teekasutustasude korral on küll eeldatav negatiivne mõju SKP-le väiksem kui sõiduautode aastamaksude korral, kuid samas oleks tasuvus riigitulude mõistes samuti madalam.

Alljärgnevas tabelis on kokkuvõtlikult toodud kolme analüüsitud versiooni lühikirjeldus ning tasuvus- ja majandusanalüüsi põhitulemused:

	Ajapõhine teekasutustasu	Läbisõidupõhine teekasutustasu	Sõiduautode aastamaks
1. MAKSUSTAMISLAHENDUSE KIRJELDUS			
Sõidukid	Üle 3,5 tonnised veokid	Üle 3,5 tonnised veokid	Sõiduautod
Pilet	Elektroniline pilet	-	-
Kontroll	Teostatakse tavapärase liikluskontrolli raames	GNSS	Ilma eraldi kontrollivõrku loomata
Teedevõrk	Kogu teedevõrk	Põhi- ja tugimaanteed	Kogu teedevõrk
Keskmine tasu suurus	722 €/ a	722 €/ a	117 €/ a
2. TASUVUSNÄITAJAD			
Transpordilt kogutav maksutulu (ei arvesta muude maksutulude vähenemist)	19,5 mln €/ a	18 mln €/ a	58 mln €/ a
Transpordi maksustamisega kaasnev muude maksutulude vähenemine	-2 mln €/ a	-2 mln €/ a	-5 mln €/ a
Muutus riigikassa tuluvoos	17 mln €/ a	16 mln €/ a	53 mln €/ a
Tasuvusaeg (diskonteerimata)	1 aasta	6 aastat	1 aasta
Välisriigi sõidukitelt laekuva maksutulu osakaal, %	21%	15%	0%
3. MÕJUD MAJANDUSELE			
Mõju SKP-le enne riigitulude reinvesteerimist, %	-0,04%	-0,04%	-0,07%
Võimalik näidismõju SKP-le riigitulude reinvesteerimisest*, %	0,06%	0,05%	0,17%

* Juhul kui investeerida samas proportsioonis valitsuse 2013. aasta kulutustega.

Sihtgrupi laiendamisel (nt mootorrattad, kaubikud, bussid) on võimalik koguda täiendavat maksutulu, kuid sel juhul on ka esialgsed majandusmõjud negatiivsemad enne arvestamist, kuidas raha tagasi majandusse suunatakse.

Majandusmõjude analüüsi põhjal on võimalik teha otsuseid maksumäärade osas, võttes aluseks optimeeritav näitaja - maksutulud, lisandväärtus, tööhõive määr. Iga fiskaalmeede on majandusele koormav enne, kui täiendavalt kogutud maksutulu tagasi majandusse suunatakse. Samas tuleb poliitika valikutes arvestada lisaks majandusmõjudele ka erinevaid muid mõjusid ning valida just selline terviklik meetmete kogum ja täiendava maksutulu majandusse suunamise strateegia, mis suudaks suuremast maksukoormusest tingitud negatiivseid mõjusid majandusele kompenseerida või isegi ületada.

Seetõttu on koostatud maksustamisalternatiivide põhianalüüsist eraldiseisvalt ka illustratiivne analüüs riigile täiendavalt laekuvate maksutulude majandusse reinvesteeringust tekkivate mõjude kohta. Tegu on siiski vaid hüpoteetilise analüüsiga, kuna tulemused võivad osutuda oluliselt erinevaks sõltuvalt valitsuse otsusest, kuhu kogutav maksutulu suunatakse. Lisaks esineksid need mõjud olulise ajalise nihkega.

Illustratiivses analüüsis tuuakse näide olukorrast, kus 100% maksutuludest investeeritakse Eesti majandusse lähtuvalt 2013. aasta riigieelarve kulude majandusharudepõhisest struktuurist. Selliste eelduste korral võivad positiivsed mõjud lisandväärtusele ja tööhõivele algseid negatiivseid mõjusid isegi ületada. Teisest küljest oleks majanduse elavdamise järel suurenev maksutulu kordades väiksem teekasutustasudena kogutavast maksutulust, mistõttu ei pruugi teekasutustasude kogumiseks tehtavad investeeringud ennast kõikide alternatiivide puhul ära tasuda. Lisaks on oluline mainida, et kui valitsus peaks otsustama maksutulude suunamise pigem sotsiaalkaitsele ja riigiasutuste palgaelarvetesse (selle asemel, et otse majandusharudesse investeerida), võivad maksude reinvesteeringust tulenevad positiivsed majandusmõjud olla oluliselt väiksemad. Siinjuures pole arvestatud, et kulutused sotsiaalkaitsele toovad endale kaasa positiivsed sotsiaalsed mõjud, mida pole käesolevas uuringus kvantifitseeritud.

7. Uuringu olulisemad järeldused

Uuringuga analüüsiti erinevate maanteetranspordi maksustamise lahenduste (sh maksustatav teedevõrk, maksustatavad sõidukid, tehnilised lahendused) sobilikkust Eestile ning nende potentsiaalset sotsiaalmajanduslikku mõju. Uuringu põhjal tehti järgmised koondjäreldused transpordimaksude rakendamise võimaluste kohta Eestis:

- ▶ Eestis on transpordi maksustamine kütuseaktsiisikeskne, aktsiis moodustab 99% maanteetranspordilt kogutavatest maksutuludest (Eesti kontekstis kütuseaktsiis ja raskeveokimaks). Transpordimaksud (arvestatuna ilma kütuseaktsiisita) on aga EL-i madalaimad, moodustades 0,02% SKP-st. Välisriikide kogemustele toetudes võiks Eestis kütuseaktsiisi kõrval kaaluda muid transpordi maksustamise lahendusi, mis võimaldaksid paremini rakendada nn „kasutaja maksab / saastaja maksab“ põhimõtet ning aidata kujundada ka sõidukiparki ja inimeste liikumisharjumusi.
- ▶ Sõiduautode maksustamine aastamaksuga oleks analüüsitud alternatiividest kõige positiivsema kulu-tulu suhtega ning kiireima tasuvusajaga (tulu kogumiseks tehtava investeeringu ja halduskulude suhtes) maksustamislahendus. Kui Eestis rakendataks kõige levinumate kriteeriumitega sõiduautole 117 euro suurust aastamaksu, oleks muutus riigikassa tuluvoos 53 miljonit eurot aastas enne täiendava maksutulu reinvesteeringust majandusse. Samas oleks selle alternatiivi potentsiaalne negatiivne mõju majandusele kõige suurem, kuna see mõjutab ligikaudu 83% kogu Eesti sõidukipargist. Seega on aastamaksu, nagu ka kõigi täiendavate maksude kehtestamisel oluline planeerida, kuidas valitsus saab läbi uute maksutulude reinvesteeringu kompenseerida esialgseid negatiivseid majandusmõjusid.
- ▶ Elanike seisukohast tähendab sõiduautode maksustamine transpordikulutuste kasvu. Täiendav maksustamine keskmise sõiduauto kohta 100 euro võrra aastas mõjuks koormavalt ca 1000-le

autot omavale maapiirkondade elanikule, viies nad allapoole suhtelist vaesuspiiri. See tähendab vajadust leevendusmeetmete järele, milleks võivad olla nii mobiilsustoetused kui maapiirkondade ühistranspordi võimaluste parandamine.

- ▶ Teekasutustasude rakendamisel on valik, kas rakendada ajapõhist või läbisõidupõhist süsteemi, samuti kas ja millist elektroonilist tugi- ja kontrollisüsteemi rakendada. Üle 3,5-tonniste veoautodele teekasutustasude rakendamise korral suurusel keskmiselt 722 eurot aastas veoki kohta oleks muutus riigikassa tuluvoo 16-17 miljonit eurot aastas enne täiendava maksutulu reinvesteeringut majandusse, sõltuvalt välisveokite maksustamise tasemest. Kui kehtestada Eestis veokitele teekasutustasu, siis oleks riigi tulude seisukohast kõige tasuvam alternatiiv ajapõhine kasutustasu ilma elektroonilise kontrollita.
- ▶ Teekasutustasud võimaldavad maksustada ka välisriikide veokeid, mida tänane raskeveokimaks ei võimalda. Analüüsis tehtud eeldustel moodustaks välisveokitelt kogutav maksutulu ajapõhise süsteemi korral ligikaudu 21% ja läbisõidupõhise süsteemi korral 15% teekasutustasude rakendamise kogutulust Eestis.

Juhime tähelepanu sellele, et teatud eelduste korral on valitsusel võimalik täiendavate maksutulude majandusse reinvesteeringuga kompenseerida algseid negatiivseid mõjusid majandusele. Samas oleks majanduse elavdamise järel suurenev maksutulu kordades väiksem teekasutustasudena kogutavast maksutulust, mis omab mõju teekasutustasude kogumiseks tehtavate investeeringute tasuvusele. Lisaks on oluline mainida, et kui valitsus peaks otsustama maksutulude suunamise pigem sotsiaalkaitsele ja riigiasutuste palgaelarvetesse (selle asemel, et otse majandusharudesse investeerida), võivad maksude reinvesteeringust tulenevad positiivsed majandusmõjud olla oluliselt väiksemad. Siinjuures pole arvestatud, et kulutused sotsiaalkaitsele toovad endale kaasa positiivsed sotsiaalsed mõjud, mida pole käesolevas uuringus kvantifitseeritud.