|  |
| --- |
| Eesti väike- ja keskmiste ettevõtjate assotsiatsioon |
| VKE Test |
| VKE Testi metoodika. EL liikmesriikide praktikad VKE Testi kasutamisel. Näiteid. Ettepanek testi Eestis kasutuselevõtuks |
|  |
|  |
| **EVEA** |
| **30.04.2015** |

**Täiendatud 18.11.2019**

|  |
| --- |
|  |

SISUKORD

[1 VKE-testi taust 3](#_Toc25538985)

[2 Miks seadusandluse mõju hindamine VKE-dele vajab erilist tähelepanu? 3](#_Toc25538986)

[3 VKE-testi koht seadusloome protsessis 5](#_Toc25538987)

[4 Testi peamised etapid ja soovitused nende läbiviimiseks 6](#_Toc25538988)

[5 VKE Testi kasutuskogemus LIIKMESRIIKIDES. 11](#_Toc25538989)

[6 Veel ülevaateid vke testi rakendamisest eri riikides 13](#_Toc25538990)

[7 näiteid ÕIGUSAKTIDEST, KUS vke test OLEKS PROBLEEME ÄRA HOIDNUD 14](#_Toc25538991)

[8 ettepanek integreerida vke test eesti seadusloomes. 16](#_Toc25538992)

[9 Lisad: 19](#_Toc25538993)

[10 Kasutatud materjale. 21](#_Toc25538994)

# VKE-testi taust

Euroopa Väikeettevõtluse Akt (Small Business Act for Europe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF> ) ja 2011. a Euroopa Komisjoni aruanne õigusaktidest tuleneva koormuse vähendamisest VKE-dele (<http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/minimizing_burden_sme_EN.pdf>) nõuavad, et kõik ettevalmistatavad regulatsioonid läbivad „VKE-testi“ (SME-Test: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/index_en.htm>).

VKE Testi eesmärk on aidata seadusandjat vältida selliste regulatsioonide vastuvõtmist, millel võib olla oluline negatiivne mõju mikro- ja väikeettevõtetele, mis on eriti tundlikud ja haavatavad halduskoormuse suurendamise puhul.

Paljudes EL liikmesriikides on väljatöötatud või valmimisel õigusaktide mõju hindamise süsteemid. 2019. a septembri seisuga on 20-s EL liikmesriigis väljatöötatud ja rakendatud VKE test, mis tihti on integreeritud osa laiemast õigusaktide mõjuhindamise metoodikast. Lisaks on VKE test vabatahtlikult rakendatud mitmes riigis väljaspool Euroopa Liitu – nt. Ukrainas ja Moldovas.

Eestis on 2011. a lõpus jõustunud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ ja 2012. a kinnitatud „Mõjude hindamise metoodika“, kuid mitte kummaski ei ole mainitud VKE-sid või mikro- ja väikeettevõtteid, ning mõju hindamise metoodikas ei ole ette nähtud selle kategooria eraldi vaatluse alla võtmine. Kuni 2014. aastani ei rakendatud õigusaktide mõjuhindamist kõigile uutele aktidele. Ka siis, kui eelnõule tehakse majandusliku mõju hinnang, ei eristata selles protsessis mõju VKE-dele, kuigi tihti just väikeettevõtetel tekkivad suhteliselt suuremad kulud ja administratiivne koormus seoses õigusaktidest tulenevate nõuete täitmisega.

Novembris 2019 viis Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium läbi riigihanke metoodika väljatöötamiseks ettevõtja halduskoormuse kaardistamiseks, mõõtmiseks, monitoorimiseks ja prognoosimiseks koos vastava IT-põhise tööriista prototüübi arendamisega. See osaliselt haakub VKE Testi rakendamise ideega, kuid hanketingimused ei eeldanud ettevõtjate halduskoormuse analüüsimise vajadust lähtuvalt nende suurusest, mis võib viia tulemuseni, et taas lähenetakse nii suurte kui väikeste ettevõtete probleemidele ühe mõõdupuuga ning tulemuseks on „keskmine temperatuur haiglas“.

Käesolev VKE Testi metoodika koostati Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsiooni (EVEA) algatusel 2014-2015 ning selle väljatöötamist toetas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ettevõtluse sektori statistika on uuendatud 2018. a andmetega. Kõik 2015. aastal väljendatud väited ja põhimõtted on aktuaalsed tänaseni.

# Miks seadusandluse mõju hindamine VKE-dele vajab erilist tähelepanu?

## VKE roll Eesti majanduses

2018.[[1]](#footnote-1) aasta lõpu seisuga oli Eestis 131 650 aktiivse majandustegevusega ettevõtet (ka. kõigi tegevusalade äriühingud, FIE-d ja välismaa äriühingute filiaalid). Viimase 2018. aasta kohta kättesaadava statistika kohaselt 99,86% kõigist aktiivsetest ettevõtetest on VKE-d ning vaid 186 ettevõtet olid suurettevõtted (töötajate arvuga üle 250). Mikroettevõtete (0-9 töötajat) osakaal oli 93,99%, väikeettevõtteid (10-49 töötajat) oli vastavalt 4,97% ja keskmisi (50-249 töötajat) 0,89%. VKE-de osakaal majanduses on püsivalt väga suur: 84% erasektori investeeringutest põhivarasse, 80% erasektori tööhõivest, 78% müügitulust ja ekspordist, 75-76% erasektori tulu- ja sotsiaalmaksu laekumisest.

Seega VKEd mängivad Eesti majanduses võtmerolli. Arvestades, et keskmise suurusega ettevõtete osakaal on kõigest 1% ringis, on mikro- ja väikeste ettevõtjate roll majanduses samuti ülisuur, kuid just selles kahes suurusklassis esinevad teatud tüüpilised probleemid ja turutõrked, mis asetavad väiksemaid ettevõtjaid ebasoodsasse olukorda võrreldes suurtega ja isegi kesk-suurtega.

## Miks seadusandlusest tulenev halduskoormus ja kulud on väikestele ettevõtetele suuremad kui suurtele?

On üldteada fakt, et normatiivaktidest tingitud halduskoormus on ettevõtjale pöördvõrdelises proportsioonis tema suurusega, ehk mikro- ja väikeettevõtjad on enim haavatavad bürokraatia ja läbimõtlematu reguleerimise poolt. Samas just need ettevõtjad on kõige vähem organiseerunud (alla 2% kuulub üleriigilisse või eriala organisatsiooni) ja nende huvid on seadusloomes kõige vähem esindatud. Ettevõtlusorganisatsioonide kollektiivsed seisukohad arvestavad eelkõige aktiivsemate liikmesettevõtjate sisendiga, mikroettevõtted sellesse kategooriasse reeglina ei kuulu (v.a. EVEA). Jätkuva majanduskasvu ja tasakaalustatud regionaalarengu tagamisel on mikro- ja väikeettevõtlusel hindamatu roll ning soodsa õiguskeskkonna loomine sellistele ettevõtetele on tähtis kogu ühiskonnale.

Uued määrused toovad endaga kaasa omanikele mitmesugust ajakulu: esiteks aeg saamaks aru määruse sisust; teiseks seaduse rakendamisele ja selle nõuetega vastavuse jälgimisele kuluv aeg; uue sisseseade otsmisele või uue hankija leidmisele kuluv aeg; samuti vastava ametkonna või inspektsiooniga suhtlemisele kuluv aeg. Töötajate aeg on kriitiline kuluallikas, uuringud näitavad, et alla 10 töötajaga mikroettevõtetes suhtleb reguleerivate asutustega firma omanik isiklikult. Kuigi ettevõtte omanikud kipuvad ise väärtustama oma aega suhteliselt odavalt on see kulu siiski tavaliselt kaks kuni kolm korda suurem võrreldes kuluga kui selle ülesande saaks delegeerida töötajatele nagu see toimuks suuremates väikeettevõtetes ning keskmistes ja suurtes ettevõtetes. Lisaks ettevõtete omanikud ei ole seadusnormide spetsialistid ja seetõttu kulub neil keskmisest rohkem aega mõistmaks uute regulatsioonide mõju. Suhteliselt vähesed ettevõtjad on ettevõtlusorganisatsioonide või muude sarnaste organisatsioonide liikmed.

Kui uus pakutav seadus tingib seadmete ostu või tarneid ettevõttesse, siis sellised kulud on suhteliselt kallimad väikefirmadele, sest neil on kulu tuluühiku kohta oluliselt suurem teisisõnu neil puudub suurusest tulenevalt võimalus kasutada seadmeid piisavalt intensiivselt ehk nad ei saa kasutada nn. mastaabiefekti. Lisaks on väikeettevõtetele kapitali kättesaadavus raskem ning hind oluliselt kõrgem, mistõttu investeeringud põhivarasse on kallimad.

Sama kehtib ka uute tarnijate leidmiseks tehtavate kulutuste kohta, samuti on väikefirmadel vähe võimalusi tingida hinna üle võrreldes suurte ettevõtetega, kes võivad tarbida suuri koguseid ning keda tarnijad usuvad tihti ka madalama krediidiriskiga olevat.

Kui seadusettepanek toob kaasa täiendavate tootmispindade, kontori, laoinventuuri, autoparkla vms. kasutuselevõtu on vastavad kulutused samuti väikeettevõttele suhteliselt kõrgemad. Tingitud ka sellest, et näiteks rendipinna m² hind on olulises sõltuvuses renditava pinna suurusest.

Kui seadusmuudatus tingib väikefirma administratiivkulude kasvu ükskõik millisel muul viisil, siis tulemusena väikeettevõtte kulud üsna tõenäoliselt suurenevad rohkem kui nad hinnatõusuga kompenseerida saavad, sest enamasti on väikefirmad turul „hinnajärgijad“. Seega, kui seadusmuudatuse tagajärjel hinnad turul isegi tõusevad, siis suurtel firmadel hinnatõus järgib proportsionaalselt tõenäoliselt väiksemat kulukasvu ning tulemusena surub alla suurtega konkureerivate väikefirmade marginaale, sest nende kulukasv (näiteks suhtes käibesse) on proportsionaalselt suurem. Kui konkurentsi on kaasatud ka rahvusvahelised ettevõtted ei pruugi hinnad üldse tõusta. Seadusemuudatusest tingitud mõju hankijatele ja klientidele võib samuti kanduda väikefirmale tema suure sõltuvuse tõttu piiratud kliendi- ja tootebaasist. Lihtsamalt, väikefirmal on vähem võimalusi rasketeks läbirääkimisteks oma oluliste klientide ning tarnijatega, sest neist ükskõik kelle kaotamine võib tingida firma ebaõnnestumise.

Lisaks tuleb väikefirmal hakkama saada ka konkurentsiga ettevõtetelt, kes ei vasta seaduse nõuetele ja kelle marginaalid seega ka ei ole samasuguse surve all.

Kokkuvõttes kõrget vastavust uue seaduse või seadusmuudatuse nõuetega ei ole tõenäoliselt võimalik saavutada kuniks ei ole täielikult arvesse võetud tegelikke asjaolusid, millega väikeettevõtted silmitsi on. „Üks number sobib kõigile“ suhtumine seadusandlus- või poliitika probleemidesse on sageli sobimatu.

Eelöeldud ei puuduta üksnes mikroettevõtteid, sest ärimudelid ei muutu üleöö ning kui firma siirdub mikroettevõttest väikeetevõtte kategooriasse tuleb tal endiselt hakkama saada ülaltoodud probleemidega.

# VKE-testi koht seadusloome protsessis

Lähtuvalt Euroopa Komisjoni dokumendist “Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009”[[2]](#footnote-2) võib VKE-testi protsessi ja selle koha seadusloome protsessis kujutada järgneva skeemiga:

**Seaduse eelnõu koostamine ministeeriumis**

Kas eelnõu mõjutab väikeettevõtjaid, nende kliente ja konkurente?

Võtta ühendust väikse, kuid esindusliku valimiga väikeettevõtjaist, et uurida nende esmast reaktsiooni ettepanekutele. Muu hulgas tuleks kaaluda:

a) Kas oleks võimalik teha erandeid või lubada teatud paindlikkust mikroettevõtetele (alla 10 töötajat)

b) Kas oleks võimalik rakendada erandeid väikeettevõtetele (alla 50 töötajat)

c) Kas on alternatiivseid lahendusi uue normatiivakti eesmärkide saavutamiseks

Kas regulatsiooni mõju väikeettevõtjatele on suurem (koormavam), kui suurettevõtjatele?,

Detailsem mõju uurimine ja mõõtmine väikeettevõtjate esindusorganisatsioonidega ja mitteorganiseerunud ettevõtjatega, mh. lisanduvate finants-, tootmis- ja administratiivkulude mõõtmine

Saadud informatsiooni alusel teha kokkuvõtted ning täiendada eelnõu seletuskirja

Esitada eelnõu avalikule arutelule

Eelnõu lõppversiooni koostamine

**Ei**

**Jah**

**Jah**

**Ei**

# Testi peamised etapid ja soovitused nende läbiviimiseks

VKE Test aitab kujundada seadusettepanekuid selliselt, et need vastaks seatud eesmärkidele ilma, et piiraks või tekitaks kahju väikeettevõtlusele. Protsess algab kohe kui seaduse ideed ja alternatiivid on kirjeldatud, seega tunduvalt enne ühegi konsultatiivdokumendi avaldamist ning lõpeb kui seadusalgatuse “Lõppversiooni” avaldamisega.

Analüüsi on praktiline teostada allkirjeldatud loogiliste sammudena:

* Kirjeldage lähteolukorda (majanduslik, sotsiaal- ja/või keskkonnaalane kui on asjakohane)
* Hinnake tulevasi arenguid juhuks kui kavandatavaid meetmeid ei rakendata.
* Kirjelda meede piisavalt üksikasjalikult mõistmaks selle tagajärgi.
* Määrake kindlaks meetme tõenäolised olulised kvalitatiivsed mõjud.
* Hinnake võimaluste piires iga mõju ulatust piisava täpsusega, et hinnata selle tähtsust.

**VKE Testi peamised etapid**:

1. Regulatsiooni ettevalmistamise ja esialgse tagasiside saamise etapp
2. Põhjaliku konsulteerimise ja analüüsi etapp
3. Avalik konsultatsioon
4. Eelnõu lõppversiooni koostamise etapp

I. Regulatsiooni ettevalmistamise ja esialgse tagasiside saamise etapp:

## Väikeettevõtete ja nende esindusorganisatsioonide esialgne küsitlus

selgitamaks regulatsiooni tõenäolist mõju ja võimalikke lahendusi, Selline küsitlus viiakse läbi enne avalikke konsultatsioone. Hinnata tuleb kas kavandataval meetmel on otsest või kaudset mõju väikeettevõtetele. Kui selline mõju on tõenäoline siis tuleb kasutada VKE Testi selgitamaks mõju ulatus ning mõju erinevused suurtele ja väikestele ettevõtetele.

Seadusalgatusel võib olla märkimisväärselt suur otsene mõju, näiteks ühetaoline lõiv koormab rohkem väikesi kui suuri ettevõtteid või ka kaudne, näiteks väikefirmad ei suuda rakendada uusi protsesse või soetada uut sisseseadet ettenähtud aja jooksul kuna tavapäraselt ei ole vaja seadmeid vahetata nii tihti. Selles VKE Testi algfaasis valitakse välja mõningad väikeettevõtted saamaks nende kommentaare kavandatavale seadusettepanekule.

Esialgse tagasiside saamiseks piisab võtta ühendust eeldatavalt mõjutatud ettevõtjate ja/või sektorite peamiste esindusorganisatsioonidega ning ka otse vähemalt 10 ettevõtjaga. Seda võib teha nii individuaalselt kui fookusgrupi/paneeldiskussiooni vormis.

Seaduse algataja peab selgitama selle sisu ning esile tooma võimalikud valikud seaduse rakendamisel (mis muu hulgas võib pakkuda alla 10. või alla 50. töötajaga ettevõtetele erinevat lähenemist või erandeid). Kui meede on suunatud kindlale valdkonnale või majandusharule, siis tuleb kaasata ka vastava valdkonna ettevõtlusorganisatsioonid juba seaduse väljatöötamise algstaadiumis.

## Määratle eelnõu poolt mõjutatud sihtgrupi suurus

Sihtgrupi määramiseks tuleb analüüsida, kas seadusalgatusega soovitakse lahendada mingile valdkonnale spetsiifilist probleemi (näiteks apteegikaupade müügipiirangud), kas on tegemist näiteks regionaalse või alustavaid ettevõtteid puudutava meetmega (sotsiaalmaksusoodustuse andmine) või lahendatakse üldisemat küsimust (sotsiaalmaksu maksmise kohustuse jagamine tööandja ja töövõtja vahel). Kõigil juhtudel on kogu sihtgrupi suuruse määramisel abiks Statistikaameti andmebaas. Vajadusel saab täpsustatud andmeid küsida Maksu- ja Tolliametist, näiteks eraldi käibemaksu kohuslased vms. (soovitused infoallikate kohta vt. p. 4.11.)

## Määratle potentsiaalsed eelnõu positiivsed ja negatiivsed mõjud (tulud ja kulud).

Eelnõu positiivsete ja negatiivsete mõjude kirjeldamiseks tuleb lähtuda kehtivast olukorrast ning võrrelda muudatuse mõju suhtes kehtivasse. Välja tuua iga positiivne mõju mikro-, väike- ja keskmisele ettevõttele ning võrrelda mõju ulatust suurettevõtetega. Samamoodi tuua välja negatiivsed mõjud. Täpsemaks mõjude hindamiseks kasuta intervjuusid, fookusgruppe, ankeetküsitlusi. (Vt. Lisa 1)

## Kaalu erandite ja välistuste kehtestamise võimalusi mikro- ja väikeettevõtetele.

Tihti on eelnõu eesmärgid saavutatavad ka siis kui väikefirmadele rakendatakse erandeid. Näiteks võib kaaluda vabatahtlikku vastavuse deklareerimise võimalust. Sellisel juhul toimuks väikefirmade atesteerimine standardite suhtes vabatahtlikul alusel koos vastava sertifikaadi väljastamisega. On hulgaliselt küsimusi, mida tuleb uurida selgitamaks, kas alternatiivne lähenemine väikefirmadele on kohane hinnates seejuures erandi ulatust ja sobivust. Kuigi asjakohased meetmed on erinevad sõltuvalt konkreetsest seadusalgatusest on siiski mõned üldisemad teemad, mis vajavad uurimist:

* Kui tõsine on algatuses püstitatud probleem väikefirmade suhtes?
* Kas on tõenäoline suurem mõju väikefirmadele võrreldes teistega?
* Kas on võimalik rakendada väikefirmadele alternatiivseid lähenemisi (sh, kuid mitte ainult, erandid, lihtsustatud kontrollid, harvem aruandlus), mis ei avalda olulist mõju algatusega seatud eesmärkide saavutamisele?
* Kas on väikeettevõtetele alternatiivsest lähenemisest tulenevaid soovimatuid tagajärgi või mõjusid?

## Analüüsi erandite ja välistuste kõrvalmõjusid

Erandid ja täiendav paindlikkus võivad kaasa tuua soovimatuid mõjusid ning seetõttu tuleb alternatiivsete lähenemiste kaalutlemisel võimalikud soovimatud mõjud koostöös majandusteadlastega detailselt läbi analüüsida. Näiteks täieliku maksuvabastuse võimaldamine ettevõtetele allpool mingit künnist (künnist ületavad firmad peavad seadust järgima täies ulatuses) võib tekitada sellistele ettevõtetele, kes tegutsevad just vahetult allpool seda piiri, laienemisbarjääri. Sellised ettevõtted võivad otsustada mitte laiendada oma tegevust kui sellega kaasneb künnise ületamisel oluline kulude kasv. Näiteks kui määrusega kehtestada firmale lõiv sõltuvuses töötajate arvust näiteks 10€ töötaja kohta ja näha ette erand, et alla 10 töötajaga ettevõtted saavad täieliku maksuvabastuse, siis tekitatakse ühtlasi olukord, et 9 töötajaga firma soovi korral tegevust laiendada peaks juurde palkama ühe töötaja, siis seadusest tulenev kaasnev kulu kasvab firmale selle ühe töötaja palkamisega hüppeliselt 100€ võrra. Seepärast järk-järguline lähenemine võimalikule erandile annab tulemusena madalamad barjäärid ettevõtte laienemisele võrreldes täieliku maksuvabastusega.

## Kaalu võimalikke mitteseadusandlikke alternatiive nagu tegevusala eetikakoodeksid ja standardid.

Tihti on soovitav poliitika muudatus võimalik saavutada ka mitte-seadusandlike, iseregulatsiooni vahenditega, kaasates nt. erialaliite ning kehtestades mitte-õiguslikku laadi norme ja tavasid läbi eetika koodeksite, hea tava reeglite, teatud normidest kinnipidavate ettevõtjate ühenduste jms. Näiteks võib tuua kampaaniaid nagu “**Euro ei tõsta hindu**”; „**Aus kaup**” – ELA kaubamärk tootjaile, kes ei kasuta kondijahumassi; „**Auto normaalne kulumine**“ – Eesti Liisinguühingute Liidu ja Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liidu (AMTEL) ühine juhend ning palju teisi sarnaseid dokumente, mida ettevõtete erialaühendused ise on endale kehtestanud.

II Põhjaliku konsulteerimise ja analüüsi etapp:

Kui seadus mõjutab oluliselt rohkem mikro- ja väikeettevõtteid tuleb läbi viia detailsem uuring ning koostöös väikeettevõtete ning nende esindusorganisatsioonidega tuleb leida probleemidele lahendused.

s.h. statistiliste andmete uuring ja ankeetküsitluse andmete analüüs. Sellel etapil peab teostama varem määratletud positiivsete ja negatiivsete mõjude kvantifitseerimist. See etapp tuleb läbi viia enne avalikku arutelu, tagamaks, et probleemsed teemad on kajastatud avalikule arutelule esitatavates dokumentides ning käsitletud mõjuhinnangus.

## Koosta ettevõtjate valim täiendavate fookusgruppide ja ankeetküsitluste läbiviimiseks

Fookusgrupi valim võiks jääda piiridesse 7 – 15 ettevõtet. Ankeetküsitluse valim peab olema suurem, vähemalt 30 ettevõtet, tagamaks usaldusväärsete kvantitatiivsete andmete saamine. Valim peab tingimata olema representatiivne. See tähendab valimis peavad olema esindatud kõik seadusalgatusest puudutatud grupid. Jälgida tuleb, et ka vastajate osakaal ka geograafilise jaotuse ning suuruse järgi langeks võimalikult ligilähedaselt kokku analoogsete ettevõtete statistilise mudeliga. (Statistikaameti andmed).

## Vii läbi ankeetküsitluskonkreetse kvantitatiivse info saamiseks

Küsimustikuga peab olema võimalik määrata kõige üldisemad parameetrid, mis on vajalikud edasisel analüüsil grupeerimisel ja üldistamisel, nagu:

* ettevõtte tüüp (FIE, OÜ, AS, filiaal jms.),
* suurus, (mikro-, väike-, keskmine või suur ettevõte)
* Kas on käibemaksukohuslane

Seadusalgatusse puutuvad peavad olema võimalikult spetsiifilised ja üheselt arusaadavad. Vajadusel tuleb lisada selgitused, millisel kujul (perioodid, ühikud vms.) soovitakse vastuseid saada. Ankeedi pikkus ideaaljuhul võiks jääda piiridesse 10 – 15 küsimust. Küsimuste hulgas võib olla 1 – 2 lahtise iseloomuga küsimust saamaks ka mõningast kvalitatiivset tagasisidet, hoiakuid, arvamusi ning alternatiivettepanekuid. Küsida ainult andmeid, mida kindlasti vaja on. Vastuste alusel arvutatavaid suurusi mitte küsida. Vastajatele tuleb tagada täielik anonüümsus. (soovitused ankeedi struktuuri kohta - Lisa 4)

## Leia ettevõtte potentsiaalne aastane kulu, arvestades maha seadusalgatuse arvatavad tulud.

Kui algatuse mõju väikeettevõtetele on kompleksne tuleb VKE Testi läbiviimisel kasutada vahetuid intervjuusid ettevõtjatega. Kui võimalik vii intervjuud ettevõtjatega läbi nende juures. Samuti kaalu fookusgruppide ja testpaneelide läbiviimist (soovituslik fookusgrupi läbiviimise juhend on toodud lisas 3).

**Kuidas leida organisatsiooni aasta kulu?**

Väikefirmade kulude ja tulude hindamisel tuleb teha selgelt vahet iseendale tööandjate (FIE-de) e. töötajateta ettevõtetel ning nendel kelle palgal on töötajaid.

Ettevõtjatega fookusgruppides või muude konsultatsioonivormide abil koostööd tehes tuleb uurida, mõõta ja eraldi esile tõsta seadusalgatuse mõjud väikeettevõtetele.

See tähendab:

* Mõõta iseendale tööandjate (so. töötajateta ettevõtted, FIE-d) algatusest tulenevaid kulusid ja eeliseid. Teha sama ka mikro-, väike- keskmiste ettevõtete osas viies läbi ulatuslikumaid konsultatsioone ja küsitlusi valimis puudutatud ettevõtetest. Teha andmeanalüüs piisava hulga mõjutatud ettevõtete kohta.
* Loetleda kõik tahtmatud või seotud mõjud, mis eksisteerivad – näiteks rangema kontrolli tagajärjel võivad VKE-d siesta silmitsi suurenenud konkurentsiga ebaseaduslike ettevõtjate ja väikeettevõtete poolt. Tulemuseks võib olla ka suurenenud risk nõuete mittetäitmise kasvule regulatsiooni keerukusest või järelevalve ülekoormusest tingituna.
* Üldjuhul peab analüüs olema kvantitatiivne saamaks otsuste tegemiseks kõige objektiivsemat informatsiooni. Kvalitatiivset informatsioon nagu tsitaadid ja näited võib kasutada kui kvantitatiivset informatsiooni ei ole saadaval ja see vormistatakse testi raporti eraldi osas.

III Mõjude hindamine

Small Business Research Trust uuringu (2001) kohaselt kulutavad väikesed 10 -14 töötajaga ettevõtted 31 tundi kuus seaduste ja normide täitmiseks ning paberitööks samas kui 50 ja enama töötajaga ettevõtetes kulub selleks keskmiselt 43,4 tundi. Seega – suhtes töötajate arvuga või käibega on väiksemate ettevõtete halduskoormus märgatavalt suurem.

Mõjuhinnangu esimese sammuna tuleb teha kindlaks ettevõtete hulk keda seadusalgatus mõjutab, tuues eraldi välja firma tüübi ja mõju. Analüüsi lõpus korrutades hinnangulise mõju suuruse vastava ettevõtete hulgaga summeeritakse kogumõju väikeettevõtetele.

Tuleb silmas pidada, et administratiivne koormus on vaid üks osa kogukulust, mida tuleb arvestada mõjuhinnangul. Lisaks administratiivkulule tuleb mõjuhinnangus hinnata kõiki ühekordseid kulusid (miinus hüvitised) alates vastava seaduse rakendamisest, samuti kaasnevaid finantskulusid. Samuti võivad kaasneda märkimisväärsed kohandamiskulud. Kõigi nende kulude jaotust tuleb hinnata ettevõtete tüübi ja hulga kohta.

Asjaolud, millega tuleb arvestada mõjude hindamisel.

Seadusalgatuse mõjuhinnangul väikeettevõtetele tuleb arvestada alljärgnevate asjaoludega:

* administratiivse koormuse erinevused iseendale tööandjate (palgatöötajateta firmad, FIE-d) ning mikro-, väike-, keskmistele ning suurtele ettevõtetele;
* kas paindlikkuse võimaldamine seaduse täitmisel mikro-, väike-, keskmistele ettevõtetele aitab kaasa, et sellised ettevõtted nõudeid täidaksid;
* seadusest tulenevate eeliste erinevused iseendale tööandjate (palgatöötajateta firmad, FIE-d) ning mikro-, väike-, keskmistele ettevõtetele;
* mil määral on iseendale tööandjad (palgatöötajateta firmad, FIE-d) ning mikro-, väike-, keskmised ettevõtted vastavuses seaduse nõuetega võrdluses suurte ettevõtetega; ning
* seaduse puudulikust täitmisest tulenevate võimalike trahvide suhtelise mõju ulatus iseendale tööandjatele (palgatöötajateta firmad, FIE-d) ning mikro-, väike-, ja keskmistele ettevõtetele – näiteks väljendades kulu suhtena käibesse.

## Avalik konsultatsioon

Seaduse algataja kaasab avalikesse aruteludesse huvigruppe kogu seadusloome protsessi jooksul vastavalt vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud “Kaasamise Heale Tavale”, “Vabariigi Valitsuse reglemendile“ ning “Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale“.

IV. Eelnõu lõppversiooni koostamise etapp:

Eelnõu lõppversioonis hinnatakse ja peegeldatakse väikeettevõtete poolt konsultatsioonide käigus tehtud avaldusi ja ettepanekuid viies seejuures sisse vajalikke muudatusi, et seadus oleks õigesti suunatud ja väikeettevõtjate vajadusi arvestav.

## Testi jaoks vajalik lähteinformatsioon ja selle allikad

Otseselt ja kaudselt mõjutatud sektorite ja sihtgruppide defineerimiseks kasutada vajadusel ekspertarvamusi ministeeriumidest ja ettevõtjate organisatsioonidest;

Mõjutatud sihtrühmade suuruse ja koosseisu defineerimiseks kasutada Statistikaameti andmebaasi.

Tegevusala statistikat on soovitatav täiendada (ja värskemaid andmeid tuletada) Äriregistri andmebaasi põhjal, kasutades hetkeseisuga tegevusalal registreeritute arvu ning viimase 3 aasta keskmist proportsiooni registreeritud ja tegutsevate ettevõtete vahel konkreetsel tegevusalal. Teenus on tasuline.

Lisanduvate tööjõukulude määramiseks – Statistikaameti palgastatistika (s.h. ettevõttejuhtide, keskastmejuhtide ja raamatupidajate kohta).

Andmed käibe, ekspordikäibe ja laekunud maksude kohta suurusklasside ja sektorite lõikes – MTA jooksev statistika (eritellimisel)

Andmed regulatsiooni rakendamisega seotud potentsiaalsete lisakulude ja võimalike probleemide kohta koos ettevõtte majandustegevuse põhiandmetega (käive, töötajate arv, puhaskasum, teatud kuluartiklite suurus jm konkreetsel juhtumil vajalik) tuleb koguda ankeet-küsitluse kaudu esindusliku valimi põhjal (min. 30 vastanut igas sektoris sektoraalse mõjuga aktide puhul ning min. 30 vastanut igas suurusklassis horisontaalse mõjuga aktide puhul).

## Testi tulemuste kasutamine normatiivaktide väljatöötamisel

VKE-test on kohustuslik osa üldisest õigusaktide mõjuhindamisest; iga uue seaduse eelnõu rakenduspeatükis peab sisalduma põhjalik ülevaade VKE-testi tulemustest, seletuskiri peab sisaldama selgitusi, kuidas eelnõu on arvestanud VKE-testi käigus saadud tagasisidega, kui ei ole arvestanud – siis tuleb tuua põhjendused. Ministeeriumid ei tohi kooskõlastada eelnõud ilma VKE-testita, Riigikogu ei tohi selliseid eelnõud ka menetlusse võtta.

# VKE Testi kasutuskogemus LIIKMESRIIKIDES.

## VKE Test rakendamise uuring 2014[[3]](#footnote-3)

EL VKE-saadikute aastakoosolekul Vilniuses 2013 aasta novembris paluti Belgiat viia liikmesriikides läbi uurimus, et selgitada millisel määral on liikmesriigid kasutusele võtnud VKE Testi. Uurimusega juhiti tähelepanu mitmetele küsimustele nagu: Millistel juhtudel testi rakendada, kuidas konsulteerida huvigruppidega, milliseid mõjusid mõõdetakse ning kuidas. Samuti võrreldakse tulemusi 2011 aastal läbiviidud sarnase uuringuga ning antakse kokkuvõtvalt soovitusi. Muuhulgas tuletatakse meelde Euroopa Komisjoni soovitust rakendada VKE Testi liikmesriikides, aga ka Euroopa Komisjoni enda seadusalgatustes.

**Mil määral rakendavad liikmesriigid VKE Testi.**

2014 aasta küsitlusele vastanud liikmesriikidest kinnitas 20, et kasutab mingis ulatuses VKE Testi lisaks seadusaktide mõjuhinnangule või selle koosseisus. Uuringust tuleb välja, et liikmesriigid, kes olid VKE testi kasutusele võtnud juba 2011 aastal on sellesse järgnevatel aastatel sisse viinud mitmeid muudatusi, eriti mis puudutab selle koosseisu ja tulemuste kohaldamist. Mõned riigid, kus veel ei kasutata VKE testi, arendavad seda välja eesmärgiga 2015 või 2016 aastal see kasutusse võtta.

Kõik vastanud riigid nõustuvad printsiibiga, et VKE Testi tuleb rakendada kõigil juhtudel kui on arvata, et see on kasulik. 2014 aastal 70% liikmesriikidest VKE Testi vorm oli suurel määral standardiseeritud, seejuures 40% liikmesriikidest on VKE Test täielikult standardiseeritud ja ülejäänud 30% liikmesriikidest on kasutusel soovituslikud vormid ja juhised. Varasema 2011.a. uuringu ajal oli standardiseerituse tase madalam. 2014 aastal 85% riikidest on igal valitsusasutusel individuaalne vastutus VKE Testi läbiviimiseks. Siiski pooltes riikides on loodud nn. kollektiivne abikeskus. Vaid 10% riikides viidi VKE Teste läbi tsentraliseeritult. 2011 aastal selliseid riike ei olnud.

35% liikmesriikidest kinnitas, et viivad läbi VKE Testi alati kui ettevõtted saavad tõenäoliselt mõjutatud. Siiski võrreldes 2011 aasta uuringuga paistab, et mõnedes riikides kasutatakse testi tänasel päeval harvem. Üldiselt valitseb liikmesriikides erinevaid arvamusi kui tihti ja millal VKE Testi rakendada.

**Konsulteerimine huvigruppidega VKE Testi läbiviimisel.**

45% liikmesriikidest vastas, et nad alati konsulteerivad VKE huvigruppidega VKE Testi raames. Mõnes riigis (näit. Austria, Taani, Ungari ja Läti) on huvigruppidega konsulteerimine kohustuslik, mida nad hindavad kui head tava.

Praktiliselt kõik vastanud riigid mainisid, et ümarlaudade avalikud konsultatsioonide kasutust. Üle poole riikidest nimetas ettevõtjate test paneelide kasutust ja ning otsekontakte VKE-ga.

**Erinevate mõjude hindamine VKE Testis.**

Pea kõik vastanud riigid analüüsivad seaduse täitmise kulusid ja kokkuhoidu VKE-dele (finants, sisulised ja administratiivkulud). Pooltes riikides uuritakse ka mõju konkurentsivõimele ning ligipääsu turule. Samuti uuritakse mõju innovatsioonile ja arenguinvesteeringutele, ligipääsu rahastamisele ning sotsiaalseid ja keskkonnamõjusid. Üldiselt on palju erinevusis kuidas liikmesriikides erinevaid mõjuaspekte uuritakse. Tihti tuuakse esile kvantitatiivsete analüüsi puudumist eriti seetõttu, et raskuste tõttu saada piisavalt õigeid andmeid.

**Leevendavate meetmete kasutus.**

Ligi pooltes riikides kasutatakse leevendavaid meetmeid VKE-dele, kasutatakse täielikke või osalisi suurusest tulenevaid erandeid VKE-dele. Lisaks, ligi pooled riigid kasutavad lihtsustatud aruandluskohustust VKE-dele.

**VKE Testi efektiivsuse tagamine.**

Paljud liikmesriigid rõhutasid, et selge protseduuri, eeskirjade, dokumendimallide ja manuaalide olemasolu teeb VKE Testi rakendamise oluliselt efektiivsemaks. Keskne abistav üksus on samuti oluline. Samas tunnistatakse, et sellistes kesksetes organites on tihti raske täpselt aru saada pakutava seadusakti eriti kui tegemist komplekse seadusega milles palju viiteid juba eksisteerivale seadusele. Mõned riigid tõid esile ka raskusi erinevate huvigruppide koostöö osas.

**Kas VKE Testil on mõju seadusandlusele ja tegelikku lisaväärtust VKE-dele.**

75% vastanutest kinnitas, et VKE Testil on mõju seadusandlusele ja tegelik lisaväärtus VKE-dele. Ülejäänud riikides ei teatud, kas testil oli mõju seadusandlusele. Paremad tulemused on saavutatud riikides, kus toimuvad valitsuse pidevad konsultatsioonid huvigruppidega ning kus nende konsultatsioonide tulemusi võeti üldiselt arvesse lõplikus seadusaktis (Austria, Saksamaa, Leedu).

Kokkuvõtvalt:

1. VKE Testi sisu ja protseduurid on liikmesriigiti väga erinevad. See võiks olla aluseks omavahelisele kogemuste jagamisele. Ehk saab Euroopa Komisjon aidata kasutades kontrollitud andmetega andmebaase ning arendades mõju hindamise süsteemi mida saaks liikmesriikides ühtselt kasutada.
2. VKE Test on standardiseeritud enamuses liikmesriikides. Varem või hiljem tõstatub standardiseerimine liikmesriikide vahel.

## VKE Testi parimad näited

**Huvigruppidega konsulteerimine.**

Regulaarne konsultatsioon VKE-de esindusorganisatsioonidega ning teiste ametiliitudega. Tihti viiakse seda läbi nn. VKE nõuandja grupina ja/või elektroonilise avatud konsultatsioonina. Kasutatakse ümarlaudu ja VKE-dega otsekonsulteerimist. VKE-d ja organisatsioonid valitakse vastavalt seaduse muudatuse, ülesande sisule.

Nagu varem märgitud on Austrias, Taanis, Ungaris ja Lätis konsulteerimine huvigruppidega kohustuslik.

Leevendavad meetmed.

Inglismaal juurutati Väike- ja Mikroettevõtete Hindamine (SaMBA) 2013 aasta juunis. Selles on märkimisväärsed regulatiivsed ettepanekud, mis jõustusid 2014 a. aprillist. SaMBA toob esile iga märkimisväärse koormuse, valitsusasutused peavad vabastama väikeettevõttes sellistest regulatsioonidest või võtma ette kõik võimalikud sammud, et leevendada iga ebaproportsionaalne mõju. Vaikimisi eeldatakse SaMBA-ga, et luuakse seadusandlikud erandid väike- ja mikroettevõtetele kui valdav osa plaanitud meetmest on võimalik saavutada lisamata sinna väike- ja mikroettevõtteid. Tulemusena võivad väikeettevõtted olla tulevikus kindlad, et suudavad tuleviku seadusaktidega paremini toime tulla ning nad ei pea kannatama ebaproportsionaalset halduskoormust.

**VKE Testi hindamine.**

**Rootsis** suunatakse kõik ettevõtlust puudutavad seadusaktid koos mõjuhinnanguga Rootsi Parema Seadusandluse Nõukogusse. Nõukogu avaldab „arvamuse“ või lühema „sekretariaadi vastuse“. Nõukogu arvamus sisaldab soovitusi või vastuväiteid ettepaneku sobivusele administratiivses plaanis samuti hinnangu mõjuanalüüsi üldise kvaliteedi kohta. Toetudes eelnevale Nõukogu kas soovitab ettepanekut või lükkab selle tagasi.

**Saksamaal** sõltumatu „watchdog“ (Rahvuslik Seadusandluse Kontrolli Nõukogu, NRCC) omab teiste institutsioonide kõrval mandaati kontrollida kuluhinnangu kvaliteeti. Seaduseelnõud ei saa esitada valitsusele enne NRCC poolset kontrolli ja ministeeriumid kipuvad järgima selle soovitusi mis on avalikud.

**Taanis** suunatakse kõik seadusalgatused (kaasa arvatud EL seadusalgatused), mille eeldatav summaarne administratiivne koormus ületab 10’000 tundi, Parema Äriseadustiku Divisioni (DBBR) nõusoleku saamiseks. Lisaks, kõik uued äriregulatsioonid tuleb kohustuslikus korras saata DBBR-i konsulteerimisele. EL seadusandluse rakendamine läbib täpselt samu protseduuri kui kohalik seadusloome.

# Veel ülevaateid vke testi rakendamisest eri riikides

Allikas Euroopa Komisjon. SME Performance Review:

<http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/index_en.htm>

**Eesti**
Eesti valitsus on juba aastate eest võtnud „universaalse“ lähenemise ettevõtluse arendamisse loomata mingeid eritingimusi või mööndusi VKE-dele. Sama lähenemine jätkub ka perioodil 2014 – 2020. Ühelt poolt selline lähenemine tähendab ühtlasi võrdlemisi soodsat ja läbipaistvat ettevõtluskeskkonda kõigile, teisalt viib see seaduste erisätete puudumisele ning väga väiksele valikule toetusmeetmetest.

Kõik Eesti VKE huvigrupid ning valitsusesindajad tunnistavad, et „*Think Small First*“ on SBA valdkond, kus areng on olnud väga piiratud. Eesti seaduste mõju hindamist puudutav seadusandlus sisaldab 2011 aastal jõustunud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, mis muuhulgas sätestab kohustusliku mõjude hindamise, konsultatsioonid peamiste huvigruppidega ja avalikud konsultatsioonid. Sellele järgnes aastal 2012 kinnitatud „Mõjude hindamise metoodika“. Kuid neid aktides ei mainita VKE-sid ning VKE-de suhtes mõjuhinnangut ei teostata seadusloomes enamikul juhtudel.

**Läti**
Lätis võeti „*Think Small First*“ printsiipi arvesse võetud mõõdukalt kuid viimased aastad on tunnistajaks progressile selles valdkonnas.

„*Think Small First*“ initsiatiiv on oluliselt aidanud Läti mikroettevõtjaid tutvustades mikroettevõtjatele mõeldud eri maksumäära ja lihtsustatud maksuarvestuse süsteemi. 2011. aastal jõustunud käibemaksuseaduse muudatused on suunatud väiksematele ettevõtetele võimaldades neil järk-järgult suurendada käibemaksukohustuslasena registreerimise künnist. Samuti on rakendatud mikro-krediidi programm ning loodud võimalused ettevõtte alustamiseks vajaliku kättesaadavaks tegemise ühes punktis, mis on oluliselt aidanud väikeste ja keskmiste ettevõtete loomisele üle kogu riigi.

VKE voliniku roll on Lätis väga oluline. Tema kanda on SBA võimalikult efektiivne ellurakendamine. Ta jälgib, et EL VKE-sid käsitlev seadusandlus oleks Lätis nõuetekohaselt rakendatud, samuti pakub välja ettevõtlussõbralikke poliitikaid nii riiklikul, piirkondlikul kui kohalikul tasandil.

**Horvaatia**„*Think Small First*“ printsiip üldisemalt kui mõtteviis kujundades eeskirju arvestades KVE-de eripära ning nende vajadusi on Horvaatias rakendatud vaid piiratud ulatuses. Enamikul juhtudel VKE-de huvisid ei ole spetsiaalselt arvesse võetud uue seadusakti koostamisel. VKE-de suhtumine ja vajadused on tavaliselt kogutud ja summeeritud üldise konsultatsiooniprotsessi käigus (vahetevahel äriühiskonnaga otsekontaktide kaudu sõltuvalt muudetavast seadussubjektist) ning ei tooda välja kõiki saadud arvamusi, seega võimalus järgnevaks sügavamaks VKE-de huvide analüüsiks on väga piiratud. Siiski 2013 aastal rakendati olulisi meetmeid selles valdkonnas, võttes vastu riikliku ettevõtluse arendamise strateegia aastateks 2013 – 2020.

**Prantsusmaa**
Prantsuse valitsus ei ole vastu võtnud spetsiaalset strateegiat SBA rakendamiseks. VKE saadik mängib küll olulist rolli VKE huvigruppide, sellised nagu APCMA, UPA, CGPME ja teised koordineerijana Komisjoniga. VKE saadik tavaliselt korraldab kohtumised huvigruppidega ennem kui läheb Komisjoni koosolekule. Siiski ministeeriumite ja ametite hulk kes SBA valdkonnaga tegelevad muudab VKE saadiku koordinaatorirolli väga keeruliseks. Intensiivne poliitiline surve erinevate poliitiliste gruppide poolt muutmaks seadusruumi teeb VKE saadiku töö keeruliseks, piirates tema arvamisvabadust. Tuelmusena VKE-d ei saa aru vastukäivatest sõnumitest, mis nad saavad erinevatest riigiametitest ega suunast kuhu riik liikuda soovib.

„*Think Small First*“ on üks kolmest vähima progressiga SBA valdkonnast alates 2012 aastast. Printsiipi „*Think Small First*“ on Prantsusmaal, mis on mugavam keskkond suurettevõtetele. Suurettevõtted on endiselt prioriteet ning nendega räägitakse reformid läbi esmajärjekorras Prantsusmaal (näiteks ministeeriumi määratud 34 sektori hulgas läbirääkimisteks tootlikkuse parendamiseks ei ole VKE-sid)

Teise uuringu kohaselt on Prantsusmaal loodud portaal VKE-de

# näiteid ÕIGUSAKTIDEST, KUS vke test OLEKS PROBLEEME ÄRA HOIDNUD

## Pakendiseaduse muudatus 1.1.2015. Pakendiaktsiisi auditeerimise kohustus andmetele alates 2014 juuli.

Lõikusid intervjuudest ettevõtjatega.

Siinkohal tuleb ära märkida, et Keskkonnaministeeriumi koostöösoov ettevõtlusorganisatsioonidega oli pehmelt öeldes tagasihoidlik.

Seaduse muudatuse ettevalmistamise faasis küll konsulteeriti audiitorite ja pakendiorganisatsiooniga kuid mitte üheski etapis ei olnud kaasatud ettevõtjad, kes tegelikult täiendavale kontrollile allutati. See on ka ilmselge põhjus ebaproportsionaalsele tulemusele ja laiaulatuslikule rahulolematusele.

Allpool paar näidet sellest, kui oluline on otsene konsultatsioon väikeettevõtjaga saamaks aru plaanitava seaduse tegelikke mõjusid:

*„Pöördun EVEA poole seoses ühe seadusemuudatusega, mis on tagasiulatuva jõuga ja vastu võetud nii, et see pole kellelegi silma jäänud. Usun, et see puudutab mitmeid EVEA liikmeid. Tegu on Pakendiseaduse muudatusega ja kuivõrd oleme üks paljudest pakendiettevõtjatest, siis saime hiljuti taaskasutusorganisatsioonilt kirja, milles teavitatakse seaduse muudatusega kaasnevast. Seaduse muudatus on vastu võetud ja seda muuta pole ilmselt võimalik, kuid võib-olla saaks EVEA kaasa rääkida antud seadusemuudatuse jõustumise osas. Allpool on probleemi olemus lahti seletatud.*

 *Probleem seisneb selles, et Pakendiseaduse muudatus on tagasiulatuva jõuga. Seega on pakendiettevõtjatelt ära võetud võimalus valmistuda perspektiiviga seaduse muudatusega kaasnevateks tegevusteks nagu seda on pakendiaruande auditeerimine. Vastav dokumentatsioon ja arvutusmetoodika tuleks ikka eelnevalt audiitoriga konsulteerides viia vastavusse audiitori soovituste ning nõudmistega. Samuti saavad rahaliselt "karistatud" need pakendiettevõtjad, kes on 2014.a jooksul vahetanud taaskasutusorganisatsiooni. Audiitorid soovivad sellisel juhul saada kahekordset tasu, sest nad peavad esitama kaks aruannet. Pakendiettevõtjal puudus aasta esimeses pooles isegi teoreetiline võimalus olla teadlik antud asjaolust, sest seadusemuudatus avaldati RT-s alles 17.05.2014.*

*Olen suhelnud antud teemal mitmete pakendiettevõtjatega ja ühine seisukoht on see, et seadusemuudatuse jõustumine tuleks aasta võrra edasi lükata.“*

*„Saadan meie jutuajamise jätkuks siis andmed pakendiaruandluse osas. Meie ettevõtte 2014 aasta müügituluks oli 156101,06 eurot. Sellest pakendi ja pakkematerjali kuluks oli 4786,72 ja taaskasutusorganisatsioonile maksime 254,35 eurot. Koguseliselt oleme sisse ostnud (meie arvestus põhineb pakendi sisseostul) 856,9 kg pakkematerjali. Meie ettevõte pakendab oma kauba plastkarpidesse, vahtplastile, kilekottidesse ja kasutame ka toidukilet – seega on tegemist ainult plastiga. Kauba laialiveoks kasutame 2000 ja 2007 aastal soetatud plastkaste- need on arvel väikevahendina.*

*Otsides audiitorit, selgus, et selle teenuse sisseostmine läheb meile maksma 400 eurot. Antud proportsioonid on ikka täiesti paigast ära. Pakendiarvestuse registris on meil 14 lk pabereid – need on koondid ja aruanded, mida me teeme ja esitame kvartaalselt. Arveid, millega ettevõte on pakkematerjali sisse ostnud, on aastas 22 tk.*

*Minu meelest väärib äramärkimist veel see, et paljud väikeettevõtted, enamasti kohvikud, kes teevad süüa ja vähesel määral kulinaariat ja pagaritooteid, ei ole endale teadvustanud, et ka nemad on “pakendiettevõtjad” ja peaksid pakendiaruandlusega tegelema. Leian, et vahe, millele viitab Keskkonnaministeerium (Marika Siht – jäätmeosakonna peaspetsialist), mis on pakendiregistri andmete ja Keskkonnaministeeriumi andmete vahel on pigem Keskkonnaministeeriumi tegemata jäänud teavitus ja see vahe võibki olla osaliselt tekkinud nende söögikohtade pakendite vahedest.*

*Artiklis, mis on loetav Raamatupidamisuudised nr 160 (2015) “Pakendijäätmete arvestus – juhend algajatele” ja mille on kirjutanud Marika Siht, on viidatud, et parimaks vahendiks pakendite arvestuse õigsusel, peab Keskkonnaministeerium audiitorkontrolli rakendamist – see on nende enda kohustuse ehk siis teavituse enda pealt ära lükkamine väikeettevõtjate ja audiitorite peale. Samuti on häiriv, et järelevalvet ja trahviraha võivad rakendada Keskkonnainspektsioon ning Maksu-ja Tolliamet, samas, miks selle meetme kohta info edastamiseks ei ole suudetud luua liidest Maksu- ja Tolliameti aruandlusesse. Kui tegemist on loodetavate laekumistega riigieelarvesse, nagu oli tegemist 1000 euroste arvete deklareerimisega ning sõiduautode käibemaksu erisusega, siis kohe suudeti luua Maksu- ja Tolliameti deklaratsioonide juurde liides. Pakendiaruanded tuleb nagunii ettevõttes koostada, siis edastada need liidese abil Maksu- ja Tolliametile kontrollimiseks ei ole kindlasti sama kallis kui audiitorteenuse sisseostmine – selle kohustuse sisseviimine ja rakendamine on väikeettevõtetele väga suur maksukoormus, mida ei saa kuidagi õigeks pidada. Tegemist on nn väikeettevõtluse varjatud maksukohustusega.“*

Audiitorettevõtja arvamus: „*Pakendiaruande audiitorkontrolli osas olen täiesti sama meelt. Eriti kentsakas on see ettevõtete jaoks mis tekitavad pakendijäätmeid väga vähe. Nt kui mõni ettevõte peaks tellima Amazonist sageli raamatuid ja ta saaks nendega 201 kg pakendit aasta jooksul, siis tuleks tal pakendiaruanne koostada ja selle audiitorkontroll tellida. Selleks, et audiitor saaks nende pakendiaruande kohta arvamust avaldada, peab neil mingi arvestusmetoodika olema või tuleb kaaluda ükshaaval kõik saadud pakendid… Selle üle ei saa keegi õnnelik olla. Ja siis on olemas ettevõtteid, mis tekitavad palju tonne pakendijäätmeid aastas, kuid ei ole ei taaskasutusorganisatsiooniga lepingut sõlminud ega pakendiregistris end registreerinud ning ei esita mingeid aruandeid… Riigil on probleem, kuid seda on valest otsast lahendama hakatud.“*

Küsitluse kokkuvõttena selgus, et kõigil 18 juhul tuleb ettevõttel tasuda u. 2 või enam korda rohkem audiitorkontrolli eest kui on tasutud pakendiaktsiisi.

Nimetatud seadusemuudatust ei saa nimetada muu nimega kui ebaõnnestunuks ja ebaõiglaseks. Täiesti ilmselt on ausad ettevõtjad nüüd lisaks aktsiisile sunnitud tasuma ka kaks korda suuremaid arveid audiitorkontrolli eest ja selgust kus tekkib vahe riigi aruandluses ikka ei saa. Ettevõtjale on see varjatud maksutõus ja ainus kasusaaja on audiitorettevõte, kellele nö. sundkorras turg kätte antakse.

## Statistikaameti initsiatiiv ühendada omavahel TÖR ja TSD aruanded

Eesmärk on ühelt poolt saavutada see, et ettevõtjad ei peaks ühtesid ja samu andmeid korduvalt esitama (TÖR, TSD ja palgastatistika) ning teisalt Statistikaamet saaks hakata läbi viima registripõhiseid uuringuid ja saaks pakkuda oluliselt detailsemat palgastatistikat, mille tarbijateks oleks nii KOV-d kui ettevõtjad.

Pealtnäha hea asja osas lisanduva või ära jääva koormuse hindamine on üsna kompleksne ülesanne. Ettevõtjal jääb ära küll üks aruanne täita kuid selle saavutamiseks tuleb viia ettevõtete ametite andmestik vastavusse statistikas kasutatavaga, samuti eeldatakse TÖR-i täiendavate väljade lisamist

Mõju ulatuse hindamiseks ootame sisendit Statistikaametilt, kes omakorda ootab sisendit EMTA-lt.

# ettepanek integreerida vke test eesti seadusloomes.

Statistikaameti 2018. a. andmetel kuulub Eesti majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest töötajate arvu järgi tervelt 99,86% VKE-de kategooriasse, seejuures 93,99% ettevõtetest on alla 10 töötajaga mikroettevõtted. (Tabel 1. Ettevõtete jaotus töötajate arvu järgi.).

Sarnane ettevõtete jaotus on iseloomulik kogu Euroopa Liidule. ( Tabel 2. VKE-d Euroopa Liidus)

Võiks nagu väita, et seadusalgatuste mingit eraldi mõjuhinnagut VKE-de suhtes ei ole vaja teha kuivõrd praktiliselt kogu Eesti ettevõtlusmaastik koosnebki VKE-dest. Montenegro näiteks just põhjusel, et praktiliselt kogu sealne ettevõtlus koosneb VKE-dest ongi asunud positsioonile, et mingit eraldi *„Think Small First“* lähenemist nad ei vaja.

Selline mudel põhimõtteliselt toimib täna ka Eestis.

|  |
| --- |
| **ER025: STATISTILISSE PROFIILI KUULUVAD ETTEVÕTTED --- Aasta, Tegevusala (EMTAK 2008) ning Töötajate arv** |
|  | **Kokku** | **250 ja enam** | **50-249** | **10-49** | **Vähem kui 10** |
| **2018** |   |   |   |   |   |
| Tegevusalad kokku | 131 650 | 186 | 1 172 | 6 548 | 123 744 |
| Osakaal | 100,0% | 0,14% | 0,89% | 4,97% | 93,99% |
| **Märkus:** |
| Äriregistris registreeritud majanduslikult aktiivsed füüsilisest isikust ettevõtjad, v.a ainult maksukohustuslaste registris registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjad. Alates 01.01.2010 on kõik FIEd kohustatud end registreerima Äriregistris. |

Tabel 1. Ettevõtete jaotus töötajate arvu järgi.

|  |
| --- |
| EUROSTAT 2018 |
|   | Large | Medium-sized | Small | Micro |
| ***EU–28*** | *0.2%* | *1.0%* | *6.4%* | *92.4%* |
|  |

Tabel 2. VKE-d Euroopa Liidus

Nagu eespool mainitud jõustus 2011. a. Eestis „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ ja 2012 a. „Mõjude hindamise metoodika“. Alates 2014 aastast on kohustus rakendada mõjude hindamist kõigile uutele aktidele.. Siiski nagu ka eespool rõhutatud ei näe need aktid ette mingit eraldi mõjude väljatoomist väike- ja eriti mikroettevõtetele.

Euroopa Komisjon oma 2014 a. ülevaates väga täpselt nendib:

*„Eesti valitsus on juba aastate eest võtnud „universaalse“ lähenemise ettevõtluse arendamisse loomata mingeid eritingimusi või mööndusi VKE-dele. Sama lähenemine jätkub ka perioodil 2014 – 2020.* ***Ühelt poolt selline lähenemine tähendab ühtlasi võrdlemisi soodsat ja läbipaistvat ettevõtluskeskkonda kõigile****, teisalt viib see seaduste* ***erisätete puudumisele ning väga väiksele valikule toetusmeetmetest****.“*

Nii see tõesti on. Eestis praktiliselt puuduvad erisused ettevõtetele lähtudes nende suurusest. Tõsi äsja Vabariigi Valitsuses heakskiidu leidnud Raamatupidamise seaduse muudatused toovad halduskoormuse mõttes leevendust eelkõige mikro- ja väikeettevõtetele.

Erinevatest uuringutest, mis käsitlevad VKE –testi rakendusi EL riikides järeldub üsna üheselt, et riigi majandusedu on otseses sõltuvuses sellest, mil määral ja kui süstematiseeritult neis riikides tegeletakse mikro- ja väikeettevõtete konkurentsivõime tugevdamisega. Riigid, kes süstemaatiliselt tegelevad SBA nõuete, sealhulgas VKE –testi rakendamisega ettevõtluskeskkonna parendamisse on esirinnas ka majanduslikult edukuselt. Näiteks Skandinaavia riigid, Inglismaa, Saksamaa.

Suuremal või vähemal määral on VKE – test rakendust leidnud vadavas enamikus EL liikmesriigis. Eestil kui avatud majandusega riigil on sellistes tingimustes rahvusvahelise konkurentsivõime säilitamiseks möödapääsmatu VKE – testi rakendamine seadusloomes. On ilmselge, kui teiste riikide VKE-d saavad nautida võimalust mitte kulutada oma ressursse näiteks asjatusse bürokraatiasse või kasutada maksueeliseid (Läti vabariik) on Eesti ettevõtjatel äärmiselt raske läbi lüüa rahvusvahelise konkurentsis.

Kui 2011. aastal raporteeris pisut alla poole EL liikmesriikidest VKE –testi kasutuselevõtust, siis 2019. aastal kasutab VKE –testi mingis ulatuses juba 20 EL liikmesriigi.

Keskpikas perspektiivis kaotavad Eesti ettevõtted lihtsast majanduskeskkonnast tulenevad eelised ning see hakkab mõjuma ka välisinvesteeringutele, sest Eesti majanduskeskkond, mis kord paistis nii soodne on järjest rohkem muutumas bürokraatlike nõudmiste rägastikuks, mis ei loo riigile mingit väärtust juurde ( näit. pakendiaktsiis ja selle auditeerimise nõuded, igikestev ametiautode erakasutuse maksustamise teema ja eriti sõidupäevikutesse puutuv – näiteid on hulgaliselt). Samamoodi puuduvad praktiliselt lahendused väike- ja eriti mikroettevõtete krediidivajaduse lahendamiseks. Seejuures VKE-dele põhjendatud erisuste loomine on riigile oluliselt odavam tee majanduskasvu turgutamiseks kui näiteks üleüldine ettevõtte tulumaksualandus. Ei maksa ka unustada, et just VKE-del on määrav tähtsus uute töökohtade loomisel.

Lühidalt, Eesti majanduskasvu huvides on möödapääsmatu hakata seadusloomes arvestama VKE –de huvidega. Kusjuures selline huvide arvestamine ei saa olla mingi lihtsustatud üleüldine postulaat vaid peab igal konkreetsel juhul arvestama puudutatud majandussektoris tegutsevatele ettevõtetele tekitatavat võimalikku mõju ning leidma võimalused kuidas vältida või vähemalt minimeerida konkreetsetes oludes tegutsevate väikeettevõtete kahju.

**Tagamaks VKE-de huvide arvestamise tulevikus teeme järgnevad ettepanekud.**

1. Täiendada „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ ning „Mõjude hindamise metoodikat“ peatükkidega, mis kohustavad seadusloome mõjude hindamisel arvesse võtma mõju VKE –dele tuues seejuures välja eraldi mõju mikro-, väike- ja keskmistele ettevõtetele kasutades näiteks antud töös esitatud metoodikat.
2. Kohustada seadusloojat välja töötama kompensatsioonimehhanismid, mis tagaks uuest seadusest tingitud täiendavast koormusest tulenevate kulude korvamise või näeks ette erisused, mis võimaldavad vältida selliseid asjatuid kulusid.
3. Kriitilise tähtsusega on tagada mõjuhinnangute objektiivsus. See tähendab, et on vajalik luua seadusloojast sõltumatu organ, kes hindaks või ka viiks läbi mõjuhinnanguid. Tänane praktika on, et mõjuhinnangu koostab seaduse autor ise ja selle objektiivsust ei hinnata. Sellisel juhul ei ole mingit tagatist, et mõjuhinnang ei kujune seatud eesmärgile sobivaks.

Mõjuhinnangute sõltumatuse tagamiseks pakume välja kaks alternatiivset võimalust:
**a)** Luua Põhjamaade (Taani, Rootsi), Saksamaa ja Inglismaa eeskujul sõltumatu organ, kellel on volitus hinnata esitatud seadusalgatuse mõju ning anda/mitte anda vabariigi valitsusele kooskõlastus seadusalgatuse kohta. Kooskõlastusest keeldumisega peab kindlasti kaasnema motiveeritud põhjendus. Sellise organi juhtkomiteesse peab kindlasti kuuluma väikeste ja keskmiste ettevõtjate esindajad (näiteks EVEA) ning riigi esindajad (näiteks MKM ja RM esindajad, VKE saadik (SME Envoy)). VKE saadiku roll on Eestis täna pigem sümboolne ja oleks kindlasti kasulik seda olulist rolli rohkem sisustada riiki ja ettevõtjaid liitva institutsioonina. Kindlasti tuleb tagada häälte pariteet, organi sõltumatus ning piisav võimekus ja kompetents tagamaks, et suudetakse analüüsida kõigi seadusalgatuste võimalikku mõju eri VKE gruppidele ning antaks ka asjatundlikke soovitusi võimaliku negatiivse mõju kõrvaldamiseks või vähendamiseks. Kuivõrd on tegemist riigi üldise heaolu nimel tegutseva organiga tuleks seda rahastada riigieelarvest. Seejuures on äärmiselt oluline tagada sellise organi kompetentsus ning töövõime.

või

**b)** Luua eraldiseisev valitsusväline kompetentsikeskus, mis koostab kõigi seadusalgatuste mõjuhinnangud ning on sellisena seaduse algataja otsesest mõjust väljaspool. Ka sellisel juhul jääb kohustuslikuks ettevõtjaskonna kaasamine otsustusprotsessi.

1. Tuleb tagada piisav aeg konsultatsioonideks, et ettevõtlusorganisatsioonitel võimalik seadusalgatusega sisuliselt tutvuda, vajadusel konsulteerida oma liikmeskonnaga ning oma seisukoht kujundada. Tuleb arvestada, et ministeeriume on palju ning seadusalgatuste konsultatsioonideks samaaegne esitamine mitmetest ministeeriumidest tekitab olukorra, et ettevõtlusorganisatsioonid ei ole võimelised soovitud tähtaegadeks esitama argumenteeritud arvamusi kõigile seadusalgatustele. See omakorda tekitab olukorra, et ettevõtjaskonna arvamus ei ole piisavalt esindatud. Sama oluline on kohustada seadusloojat argumenteeritult vastama miks üks või teine ettevõtjate ettepanek seaduses arvesse võtmata jäi. Sellise tagasisideta kujuneb hoiak, et arvamust küsitakse nö. linnukese pärast ja sellest ei sõltu niikuinii midagi.

Käesoleva töö autorite eesmärk on vormistada konkreetne seadusalgatuslik ettepanek VKE–testi rakendamise kohta Eesti seadusloomes. Soovime seadusalgatuse vormistada koostöös MKM-ga pärast nimetatud töö põhjalikumat tutvustust, mis on plaanitud septembrisse 2015.

Tallinn mai 2013 – aprill 2015.

# Lisad:

LISA 1. VKE Test mõjuhinnang.
Kontrollnimekiri

Lisa 2. Mõjuhindamise võtmeküsimused

LISA 3. Soovitused fookusgrupi ja test-paneeli läbiviimiseks

LISA 4 **Soovitused ankeet-küsitluse läbiviimiseks**

LISA 5 Näidisjuhtum: SE 643 ja SE 644. Ametiautode isikliku kasutuse arvestuse muutmine.

LISA 6. Sigaretiautomaatidest müügi keelustamise mõju analüüs Suurbritannia näitel. (inglise keeles).

# Kasutatud materjale.

1). Eurochambers ülevaade VKE –testi rakendamisest EL liikmesriikides.

<http://www.eurochambres.eu/custom/Report_-_EU_member_states_reporting_about_their_SME-test-2015-00224-01.pdf>

2). Euroopa Komisjoni materjale VKE – testi rakendamise kohta EL liikmesriikides.

[http://ec.europa.eu/geninfo/query/index.do?queryText=SME+test+survey&query\_source=GROWTH&summary=summary&more\_options\_source=restricted&more\_options\_date=\*&more\_options\_date\_from=&more\_options\_date\_to=&more\_options\_language=en&more\_options\_f\_formats=\*&swlang=en](http://ec.europa.eu/geninfo/query/index.do?queryText=SME+test+survey&query_source=GROWTH&summary=summary&more_options_source=restricted&more_options_date=*&more_options_date_from=&more_options_date_to=&more_options_language=en&more_options_f_formats=*&swlang=en)

3). Small Firms Impact Test. UK.

4). The European Union’s “Regional Competitiveness. Operational Programme” for Croatia

5). UEAPME ülevaade *„Think Small First“* 2012.

<http://www.ueapme.com/IMG/pdf/TST_12_CS_EL.pdf>

6). Eurochambers. SME Test Benchmark 2013.

<http://www.eurochambres.eu/objects/3/Files/SME_Test_Benchmark_2013-2013-00787-01.pdf>

7). UEAPME Think Small Test and SBA Implementation Scoreboard.

<http://www.ueapme.com/spip.php?rubrique121>

###

### LISA 1. VKE Test mõjuhinnang. Kontrollnimekiri

1. Mõjuhinnangu ettevalmistamisel tee eelhinnang ettevõtete kohta, keda see tõenäoliselt mõjutab:
	1. Kas määrus/seadus kohaldub VKE-dele või mõjutab ärikeskkonda, milles nad tegutseva? Kui vastus on „jah“, siis võib eeldada, et kulud langevad ebaproportsionaalselt VKE-dele ja käivitada hinnangu samm B.
	2. Milliseid VKE-d muudatus kõige tõenäolisemalt puudutab? – näiteks, ettevõtete arv, suurus, omandivorm (FIE, OÜ, AS), geograafiline jaotus?
2. Kaalu alternatiivseid lähenemisi väikeettevõtete reguleerimiseks:
	1. Kaalu alternatiivseid asjakohaseid lähenemisviise alla 10 töötajaga ettevõtetele (sh, kuid mitte ainult, erandid, lihtsustatud kontrollid, harvem aruandlus)[[4]](#footnote-4).
	2. Kaalu, kas täieliku või osalise erandi kohaldamine mikro- ja väikeettevõtetele (alla 50 töötaja) oleks asjakohane.
3. Määratle teemadering koos representatiivse valimiga väikeettevõtetest:
	1. Võta ühendust piisava hulga mõjutatud ettevõtetega (näit. 10)
	2. Küsi tagasisidet seaduse võimalike mõjude kohta:
		* Kui tõsine on seaduses käsitletav probleem väikeettevõtete seisukohast?
		* Võrreldes tänase olukorraga milliseid muutusi väikeettevõtete tegevuses seadus tingib?
		* Kas on tõenäoline, et seadusel on suurem mõju väikeettevõtete tegevusele ja tulemuslikkusele võrreldes suurte ettevõtetega[[5]](#footnote-5)?
		* Milliseid tulusid ja kulusid seadus väikeettevõttele tõenäoliselt kaasa toob?
		* Kas väikefirmade osaline või täielik vabastamine seaduses ettenähtud nõuetest mõjutab oluliselt seadusest potentsiaalselt tõusvat tulu?
		* Kas on võimalikud väikefirmadele kohaldada alternatiivset lähenemist, mis ei vähendaks seadusest tulenevad potentsiaalset tulu?
4. Tee kindlaks, kas seadusest tulenev tõenäoline mõju on suurem väikeettevõtete tegevusele ja tulemuslikkusele võrreldes suurettevõtetega:
	1. Kui vastus on jah, siis jätka VKE testi järgmisest etapist (E) lähtudes informatsioonist, mis saadud valitud väikeettevõtete küsitlusest või teistest asjassepuutuvatest uurimustest. (See on tavaline, et seaduses ettenähtud meetmed tekitavad suuremat koormust väikeettevõtetele, sest neil ei ole võimalik kasutada suurtele firmadele omast mastaabiefekti).
	2. Kui vastus on ei, siis valmista ette esialgne Mõjuhinnang avalikuks aruteluks, mis sisaldavad algsete uuringute tulemusi. Pane tähele, et sellegipoolest tuleb kaaluda:
		* kas alternatiivsed lähenemised (sh, kuid mitte ainult, erandid, lihtsustatud kontrollid, harvem aruandlus) oleks asjakohased alla 10 töötajaga mikroettevõtetele.
		* kas erandid oleks asjakohased väikeettevõtetele (alla 50 töötaja).
5. Kogu detailseid andmeid tõenäolise mõju kohta (kaasa arvatud kulud) väikeettevõtetele laiema konsultatsiooni abil:
	1. Kaasa laiem valim mõjutatud ettevõtetest.
	2. Kogu tagasisidet seaduse võimaliku mõju kohta, kaasa arvatud tulude ja kulude arvestus, mis „*allub välisele kontrollile“.*
	3. Kaalutle veelkord kas seadusel on suurem mõju väikestele ettevõtetele.
	4. Kaalutle võimalikke alternatiive väikestele ettevõtetele.
6. Taga, et Mõjuhinnangus on välja toodud mõju väikestele ettevõtetele
	1. VKE testi tuleb vaadelda kui Mõjuhinnangu loomulikku osa ja aitab seaduse algataja hinnata FIE-de, mikro-, väike-, keskmiste ja suurte ettevõtete kulusid, mis on kajastatud Mõjuhinnangu vormil. Seaduse algataja peab andma kokkuvõtte VKE testist ning Mõjuhinnangust saadud tagasisidest vähemalt alljärgnevas ulatuses:
		* Ettevõtlusvaldkonna struktuur ( näit. ettevõtete arv, suurus)
		* Senised konsultatsioonid
		* Iga valiku kulude ja tulude hinnang.
		* Rakendamisega seotud küsimused

VKE test aitab samuti seadusloojal järgida valitsuse uut kohustumust käsitleda väikesi ettevõtteid seadusloomes eraldi, mis seisneb nii alternatiivsete variantide hindamises (näit. täiendav paindlikkus või erandid), mis oleks sobilikud alla 10 töötajaga ettevõtetele. Otsuse aluseks olev analüüs peab olema lisatud Mõjuhinnangu tõendusmaterjalidele – kui alternatiivne lähenemine osutub võimalikuks tuleb see lisada eraldi variandina. Kokkuvõte tõendusmaterjalidest millel põhineb lõplik otsus kuidas reguleerida väikesi ettevõtteid tuleb samuti lisada Seletuskirja.

* 1. Anna uuringus osalenuile tagasisidet:
		+ kuidas seadust mõjutati. Kui mingeid muudatusi ei tehtud, siis miks.

kuidas saaksid nad tulevikus mõjutada seadusloomet.

### Lisa 2. Mõjuhindamise võtmeküsimused

Allolev tabel aitab kindlaks teha seadusalgatuse majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast mõju, miks need mõjud esinevad ja kes on mõjutatud. Võtmeküsimused, mis meie arvates puudutavad otseselt VKE-sid ja seega samuti VKE-Testi on pärit Euroopa Komisjoni dokumendist EC (2009) Impact Assessment Guidelines.

|  |  |
| --- | --- |
| **MAJANDUSLIKUD MÕJUD** | **VÕTMEKÜSIMUSED** |
| **Siseturu ja konkurentsi toimimine** | Millist positiivset või negatiivset mõju avaldab seadusalgatus kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vabale liikumisele?Kas tagajärjeks võib olla tarbijavalikute ahenemine, konkurentsi vähenemisest tingitud hinnatõus, uutele kauba või teenuse pakkujatele tõkendite seadmine, konkurentsi piirava käitumise hõlbustamine, monopolide tekkimine, turu killustumine?  |
| **Väikese ja keskmise suurusega ettevõtte tegevus- ja juhtimiskulud** | Kas algatus kehtestab täiendavaid korrigeerivaid tegevusi, vastavusse viimise või ülekandekulusid?Kuidas mõjutab algatus põhiliste sisendite (tooraine, seadmed, energia, tööjõud jms.) kättesaadavust?Kas algatus mõjutab juurdepääsu rahastamisele?Kas algatus mõjutab investeerimistsüklit?Kas algatusega kaasneb mõningate toodete kõrvaldamine turult? Kas piiratakse või keelatakse mõnede toodete turustamist? Kas algatus tähendab rangemaid eeskirju mõnele tegevusalale?Kas algatus võib ärgitada uute ettevõtete teket või vastupidi viib ettevõtete sulgemisele?Kas võrreldavas olukorras rakendatakse erikohtlemist mõningatele toodetele või ettevõtetele? |
| **Ettevõtete administratiivkoor-mus**  | Kas algatus mõjutab ettevõtetele pandud andmete esitamise kohustust (näiteks milliseid andmeid nõutakse, aruandluse sagedus, aruannete esitamise keerukus)?Milline on sellise koormuse mõju eeskätt VKE-dele?  |
| **Omandiõigus**  | Kas algatusel on mõju omandiõigusele (maa, vallasvara, materiaalne/immateriaalne põhivara)? Kas piiratakse soetamis-, müügi või vara kasutamisõigusi?  |
| **Innovatsioon ja teadusuuringud** | Kas algatus stimuleerib või takistab innovatsiooni ja teadusuuringuid?kas algatus hõlbustab uute tootmismeetodite, tehnoloogiate ja toodete tutvustamist ja levimist?kas algatus mõjutab intellektuaalse omandi õigusi (patendid, kaubamärgid, autoriõigused ning muud oskusteabe õigused) ?Kas algatus soodustab või piirab akadeemilisi ja /või rakendusuuringuid?Kas algatus soodustab suuremat tootlikkust/ressursitõhusust?  |
| **Teatud piirkonnad või sektorid**  | Kas algatus avaldab olulist mõju teatud majandussektoritele?Kas algatus avaldab otsest mõju teatud piirkondadele, näiteks uute töökohtade teke või kadumine?Kas algatusest võib tuleneda ebaproportsionaalselt suur mõju mõnele üksikule EL Liikmesriigile, piirkonnale või majandussektorile?  |
| **Makromajanduslik keskkond** | Kas algatusel on üleüldist mõju majanduskasvule ja tööhõivele?Kuidas aitab algatus kaasa investeerimiskeskkonna parandamisele ning turgude tõrgeteta toimimisele? |

### LISA 3. Soovitused fookusgrupi ja test-paneeli läbiviimiseks

1. Mis on Fookusgrupp

Fookusgrupp või testpaneel on grupp sarnaste huvidega isikustest, kes on kokku kutsutud eesmärgiga saada neilt informatsiooni teatud küsimuses. VKE Testi võtmes oleks sellisteks huvitatud isikuteks väikeettevõtete omanikud/juhid, ettevõtlusorganisatsioonide või asjassepuutuvate valdkondade erialaliitude esindajad. Kogutav informatsioon on üldjuhul kvalitatiivne (arvamused, arvamused ja isiklikud vastused) ja vähem kvantitatiivsed (arvulised andmed). Fookusgrupp annab võimaluse selgitada sihtgrupi tegelikke tundeid seoses algatuse ja kõne all olevate võimalike alternatiividega. Fookusgrupp on suurepärane võimalus saamaks interaktiivset tagasisidet väikeettevõtetelt ning tihti annab mõtteid ning vastuseid, mis ei pruugi välja tulla lihtsast intervjuust, samamoodi nagu ajurünnak võib anda hulgaliselt asjassepuutuvaid ideid. Fookusgrupi tulemused aitavad kaasa algatuse valikuvõimaluste väljaselgitamisele ning soovitavad ka parimaid rakendusviise. Muuhulgas võib isegi selguda, et kujundatav seadusmuudatus ei ole ehk parim ega ka ainus võimalus saavutamas algatuse eesmärke.

Fookusgrupi liikmed valitakse mingite kindlate ühiste tunnuste alusel, mis seob neid fookusgrupi eesmärkidega.

1. Millal fookusgruppe kasutada

Fookusgruppe on õige aeg kasutada seadusalgatuse algfaasis, mil kujundatakes algatuse sisu ja uuesti juhul kui seadusalgatuse väljatöötamise tulemusena on selgunud, et mõju väikeettevõtetele võib olla ebaproportsionaalne.

Mõlemal juhul tuleb tulemused registreerida Mõjuanalüüsis ning variandid/küsimused tuleb avaldada avaliku arutelu dokumendis (seaduseelnõu seletuskirjas), mille osaks on ka Mõjuanalüüs.

Fookusgrupid aitavad seaduseloojal hinnata ka, kas alternatiivsed lähenemised (sh, kuid mitte ainult, erandid, lihtsustatud kontrollid, harvem aruandlus) oleksid kohased väikefirmale, samuti aitavad nad selgitada algatuse võimalikke soovimatuid tagajärgi. Mõlemad sellised tulemused tuleb kanda Mõjuanalüüsi.

On oluline mõista, et väikefirmadega konsulteerimine ei ole alati lihtne ning kui ei ole just selliste kohtumiste regulaarseks korraldamiseks, on mõistlik kaaluda fookusgruppide organiseerimiseks ja läbiviimiseks professionaalsete oskuste sisseostmist. Kindlasti on nõutav täielik pühendumus. On väga oluline, et poliitikud mõistaks sellise lähenemise olulisust kuivõrd 98%-s ettevõtetest on mikro- ja väikeettevõtted (vähem kui 50 töötajat) ning nad annavad tööd 55%-le kõigist hõivatutest. Just selles sektoris on majanduskasvu võti. Seadusandlus avaldab väikeettevõtetele olulist mõju kuivõrd neil on piiratud sisemised ressursid tegelemaks keeruliste seadusega vastavuse küsimustega. Kuigi ei ole kindlat reeglit, millal läbi viia fookusgruppe, tuleks seda teha juba seadusalgatuse formeerimise varases staadiumis, so. juba Mõjuanalüüsi koostamise etapis. Mida suurem on algatuse mõju väikefirmadele seda suuremad peavad olema pingutused nendega konsulteerimiseks. Fookusgrupid tuleks kasutada konsulteerimisprotsessi tavapärase osana ning fookusgruppide kasutamine ning tulemused tuleb registreerida Mõjuanalüüsis. Seadusalgatuse tegijad peavad olema võimelised põhjendama oma otsust mitte kasutada fookusgruppe.

1. Kuidas fookusgruppi moodustada

Otsusta, mida mis küsimustes soovid konsulteerida ning milline informatsioon on vajalik.

Vali osalised, kes võivad anda asjassepuutuvat tagasisidet või informatsiooni. Tunnused nagu asukoht, ettevõtte suurus, sektor jne. on olulised. Osalised peavad moodustama võimalikult representatiivse valiku ettevõtetest keda seaduse võimalik mõju puudutab.

Konsulteeri väikeettevõtete esindusorganisatsioonidega ning valdkonna erialaorganisatsioonidega ( nagu näiteks EVEA, EKTK, Eesti Rahvakunsti- ja Käsitöö Liit, Eesti Maaturism, Eesti Talupidajate Keskliit jt.).

Enamus väikeettevõtteid ei ole ühegi esindusorganisatsiooni liige, siiski on väga oluline küsida ka nende arvamust

Fookusgrupi suurus võiks jääda piiridesse 7-15. Grupid üle 15 on üldjuhul liiga suured ja ei võimalda kellelgi efektiivselt osaleda ja gruppides alla 7 üldjuhul ei ole piisavalt laialdast kogemust.

Mõnel juhul tuleb läbi viia rohkem kui üks fookusgrupp. Näiteks kui seadusalgatus mõjutab mitut majandussektorit. On oluline kogu võtmeinformatsioon põhilised vaated saaksid kokku kogutud. samuti on oluline tagada, et geograafilised erinevused saaksid arvesse võetud, teisisõnu ei saa pidada heaks praktikaks viia läbi fookusgruppe näiteks vaid Tallinnast pärit ettevõtetega. Eelistatum on, et fookusgrupis osalevad ettevõtjad ei oleks üksteisega eelnevalt tuttavad (on tendents, et varasemast tuttavad kipuvad moodustama omavahel sisemisi väikesi vestlusgruppe, mis segaks fookusgrupi efektiivset läbiviimist).

Võta ühendust potentsiaalsete osalistega ja kutsu nad kohtumisele, lisa ajakava, päevakava, teemat selgitavad lisamaterjalid ning nimekiri küsimustest, mille üle grupil palutakse arutleda.

Oluline – viies läbi fookusgruppi seadusalgatuse kohta, mida ei ole veel avalikustatud tuleb osalejatelt saada kirjalikus vormis konfidentsiaalsuse kinnitus. Selle peab saama veel enne kui osalejatele saadetakse välja päevakava ja küsimustik.

Peale fookusgrupi toimumist anna osalejatele raport, teata neile juba eelnevalt, et nad saavad sellist tagasisidet.

U. kolm päeva enne sessiooni helista osalejad üle meenutamaks osalemise olulisust.

Küsimused peavad olema hoolikalt ettevalmistatud kuid samas peavad sessioonil esitades tunduma spontaansed. Esitatavate küsimuste hulk sõltub olukorrast, siiski, parima tulemuse nimel fookusgrupi sessioon peaks sisaldama 5-6 võtmeküsimust ja eelistatult mitte rohkem kui kümmet. Küsimused peavad järgima loomuliku kulgu, liikudes laiematelt teemadelt kitsamatele aspektidele, seda loogilises järjestuses. kasuta lahtiseid küsimusi (kes, mida, kuidas, miks) ja valid ja/ei küsimusi (kas).

VÕIMALIKUD VESTLUSVALDKONNAD

* Milline on Teie üldine arvamus Valitsuse seaduse muutmisettepanekule … ?
* Millised Te oletate saavad olema kulud ja eelised?
* Kas oleks muid võimalikke lähenemisviise, mida valitsus võiks kasutada alternatiivina määrusele?
* Kas on alternatiivseid lahendusi, mida valitsus võiks rakendada väiksematele firmadele, näiteks harvem aruandlus, lihtsustatud kontrollid, lühemad aruanded, pikemad rakendusperioodid jne?
* Mida arvate sellest kui Valitsus vabastaks väikeettevõtted? Peate välja uurima: 1) mil määral võiks see mõjutada algatusega plaanitud võimalikku kasu; 2) Kas erandid võivad tekitada soovimatuid tagajärgi (sellised nagu barjäärid laienemisele); 3) Milline võiks olla sobivaim künnis igale vabastusele. Pane tähele, et erandid võivad olla täielikud või osalised ja astmelised (vastavus suureneb järkjärgult koos ettevõtte suurusega) lähenemised on samuti võimalikud.
* Kui palju erineb pakutav lähenemine sellest, mida te juba teete?
* Mida peab teie ettevõte ette võtma enne ja peale seaduse jõustumist, et vastata täielikult selle nõudmistele?
* Kas see muudab teie äri üldist toimimist ning kuidas on see seotud teiste ettevõtete ning tarbijatega?
* Kas teie arvates algatus on teie ettevõttele/tegevusalale tervikuna võimalus või väljakutse/oht. Tee kindlaks millised on võimalused, väljakutsed/ohud ning mis on selle põhjuseks.
* Kes on paremas olukorras võimaluste kasutamisel / ohtudele vastamisel – kas väikefirmad või suurettevõtted?
1. Fookusgrupi läbiviimine

**Abiks on mõned põhireeglid**.

* Ole fokusseeritud
* Hoia tempot
* Tee küsimustest kokkuvõte

**Kaalu järgnevat:**

* Tervitus
* Ülevaade kavast
* Eesmärgi selgitamine
* Põhireeglid
* Küsimused ja vastused
* Kokkuvõtted

Plaani kohtumised pooleteist kuni kahe tunni pikkustena. Inimesed, kes juhivad väikeettevõtet on tihti väga hõivatud, seega fookusgrupi ajakasutus on oluline. Kaalu pigem varahommikust või siis õhtust toimumisaega. Lõunapausi aeg võib ka kõne alla tulla. Paku suupisteid ja/või hommikusööki/lõunat. Vii koosolek läbi piisava ventilatsiooni ja valgustusega ruumis. Paiguta toolid nii, et kõik osalejad saaks üksteist näha. Kasuta nimesilte.

Moderaatori või koosoleku juhi põhiline roll on hoida grupi fookust. Isegi kui sessioon tundub osalejatele struktureerimatu peab juhataja vestlust juhtima viisil, et saaks kätte kogu vajaliku informatsiooni. Juhataja/moderaator peab grupile tutvustama ja selgitama põhjusi ilma vestluse tulemusi mõjutamata. Samuti on oluline, et koosoleku juhid oleks erapooletud, avatud informatsioonile ning julgustama osalisi oma arvamust vabalt väljendama.

Kohe alguses peab juhataja kinnitama, et osaliste konfidentsiaalsus on tagatud ning tagama, et osalised tunneksid end vestluses piisavalt vabalt. Vestlus peab olema sujuv, tuleb tagada, et igaüks saaks sõna sekka öelda ning üksikud osalejad ei hakkaks domineerima.

Juhatajaks võib olla seadusalgatust väljatöötav ametnik, eelistatult siiski neutraalne isik. Kui seadusalgatuse eeldatav mõju on väga oluline, siis tasub kaaluda välise professionaalse moderaatori kaasamist. Sellisel juhul peavad moderaatorid olema eelnevalt põhjalikult informeeritud. Juhataja peab olema hea suhtleja ja kuulaja. Ta peab olema energiline, organiseeritud, osavõtlik ning võimeline vestlust õhutama samal ajal säilitades kontrolli vestluse üle. Samuti peab juhataja kõnelema selgelt ja konkreetselt.

Juhataja peab hoidma vestluse ohjes ilma pärssimata mõttevoogu ning kommentaare, tagama, et iga osaleja vestluses osaleb ning tagama, et ühegi osalise arvamust ei domineeriks.

Juhataja võtab kohtumise kokku tänades kõiki osalemise eest. Soovitav on teha kokkuvõte öeldust ning küsida üle kas ehk midagi jäi tähelepanuta.

Kohtumine tuleb lindistada ja üles kirjutada (osalejate nõusolekul). Antud vastuseid ei tohi seostada kindlate isikute/ettevõtetega.

1. Kokkuvõtted fookusgrupist

**Koosta vestluse kokkuvõte. Punktid, mida käsitleda:**

* Osalejate omadused;
* Kirjeldavad laused/sõnad, mida osalejad kasutasid võtmeküsimuste arutelul;
* Põhiküsimuse arutelul üleskerkinud teemad;
* Sarnaste tunnustega osalejate arvamused;
* Võimalikud muudatused küsimustikus;
* Mida peaks arvestama tulevikus – kas küsimused peaks üle vaatama, välja jätma jms.

**Analüüsi koostamisel peab kaaluma alljärgnevaid tegureid:**

* milliseid sõnu ja mis kontekstis kasutati;
* Vastused ja nende spetsiifilisuse aste. Konkreetsetele ja kogemustele toetuvatele vastustele anda rohkem kaalu kui ebamäärastele ja umbisikulistele.
* Valdkondadevahelised suundumused ja ideed, mis tekkisid sessioonil.

Fookusgrupi tulemused on oma olemuselt tavaliselt kvalitatiivsed ja mitte kvantitatiivsed. Seega on kogutud informatsioon kirjeldava iseloomuga. Osalejate ütlused võib grupeerida teemadesse või summeerida koos illustratiivsete näidetega. Analüüsi koostamisel on oluline välja tuua ja rõhutada seadusalgatuse mõju VKE Testis toodud erinevate aspektide osas ning lisada variantide valik Mõjuanalüüsi. Mõjuanalüüsi kokkuvõte peab käsitlema Fookusgrupis toimunud vestlusi ning järeldusi. Lahendust mitte leidnud küsimuste lähemaks uurimiseks saab need lülitada avaliku arutelu dokumenti.

Tagada tuleb fookusgruppide liikmete konfidentsiaalsus.

### LISA 4 **Soovitused ankeet-küsitluse läbiviimiseks**

1. Küsimustiku koosSeis

Küsimuste koostamiseks tuleb eelnevalt läbi viia seadusalgatuse idee ja teksti analüüs selgitamaks täpselt välja, milliste ettevõtete mil viisil algatus mõjutab. Küsimustikku alustada üldisemate küsimustega, mis on vajalikud vastaja suuruse, tüübi, tegevusala ja asukoha määramiseks. Seda on vaja hilisemal mõjuanalüüsil.

Küsimustiku teine osa moodustub konkreetsest seadusalgatuse spetsiifilistest küsimustest. Küsimused peavad olema üheselt mõistetavad ja vastuseid peab olema võimalik numbriliselt väljendada. Vältida küsimusi, millele vastatakse „umbes“. Kui samasuguses situatsioonis on võimalikud alternatiivsed käitumised, mis seaduse mõju seisukohalt võivad anda erinevaid tulemusi on täpsuse huvides mõistlik esitada küsimus iga eksisteeriva alternatiivi kohta. (Näiteks kui plaanis on kaotada 64€ suurune isikliku auto deklareerimiskohustuseta ametisõitudeks kasutuse kompensatsioon, siis esineb vähemal kaks alternatiivset käitumismudelit – töötaja kas saab edaspidi samaväärse palgalisa või töötaja on kohustatud edaspidi ametisõidud deklareerima). Lahenduste mõju on erinev. Seetõttu peab küsimustik sellised alternatiivid katma.

Küsimustiku kolmandas osas võib esitada lahtisi küsimusi stiilis „mida arvate …“ või „milliseid alternatiivseid lahendusi näete …“.

Tuleb arvestada sellega, et eriti väikeettevõtjail enamasti on vähe aega ning seetõttu peaks vastamisele kuluv aeg olema võimalikult lühike.

1. valimi koosseis ja vastamine

Valimi koostamisel võtta aluseks Statistikaameti andmed. Sõltuvalt seadusalgatuse eeldatavast mõjuulatusest peab ka valim haarama nimelt mõjutatud ettevõtteid. Seejuures peab valim olema representatiivne, see tähendab vastama ettevõtete üldisele jaotusele tegevusala, suuruse, geograafilise jaotuse alusel. Ei ole õige näiteks moodustada valimit näit. vaid Tallinna ja Harju maakonna automüügiga tegelevatest ettevõtetest kui uuritakse sellistele ettevõtetele mingi täiendava aruandluse kehtestamise mõjusid.

Valimi suurus peaks olema vähemalt 30 vastanut igas sektoris sektoraalse mõjuga aktide puhul ning min. 30 vastanut igas suurusklassis horisontaalse mõjuga aktide puhul. Arvestada tuleb sellega, et paljud ettevõtjad ei soovi küsitlustele vastata ning seetõttu koostada valim pigem suuremana.

Vastamine tuleb teha võimalikult mugavaks, parim viis selleks on kasutada spetsiaalseid veebivorme, kuhu saab otse vastused kirjutada ning samas ka ära saata.

1. andmeanalüüs ja kokkuvõtted

Selleks, et anded oleks võimalikult lihtsalt töödeldavad tuleb sisse seada vastuste registreerimise ja salvestuse süsteem, mille abil vajalikud arvandmed võimalikult väikese töökuluga analüüsitabelitesse (näit. Excel) saada. Erilist tähelepanu osutada kogutud andmete kvaliteedile. Kindlasti tuleb vastused kriitilise pilguga üle vaadata ja puhastada võimalikest ebaloogilisustest (perioodi, suurusjärgu vms. vead). Vajadusel ja võimalusel täpsustada vastajaga. Kui see ei ole võimalik peab sellised vastused analüüsist välja jätma.

Kokkuvõtete sõnalises osas tuua välja mõju ulatus ettevõtete kategooriate, piirkondade, tegevusalade kaupa. Kindlasti eraldi kokkuvõtted mikroettevõtete, FIE-de, iseenesele tööandjate kohta, sest mõju sellistele ettevõtetele on oluliselt erinev võrreldes ettevõtetega, kes kasutavad palgatööjõudu.

Mõjuanalüüs peab selgitama nii mõju sügavuse kui ka ulatuse. Näiteks kui suures mahus lisatööd tuleb teha, et olla vastavuses uute aruandlusenõuetega. Milline on kulu suhtes käibesse jms.

Seletuskirjale lisatakse arvulised andmed ja tabelid.

### LISA 5 Näidisjuhtum: SE 643 ja SE 644. Ametiautode isikliku kasutuse arvestuse muutmine.

Kuivõrd tegemist oli testküsitlusega, siis ei ole valim 100% ulatuses representatiivne. Valimisse kaasati kõik EVEA liikmed ning lisaks levitati küsimustikku üle Eesti kohalike MAK-de kaasabil. Vaatamata väga laiale baasile vastas küsimustikule kokku 22 ettevõtjat. Seejuures kaks vastust kui täiesti kõlbmatud tuli analüüsist eemaldada. Seega jäi vabatahtlik vastajate hulk tagasihoidlikuks olles ligikaudu ühe protsendi juures kõigist ettevõtjatest, keda paluti ankeedile vastata. Tegemist on ettevõtja jaoks uudse võimalusega otsuseid mõjutada. Sai ka kinnitust tõsiasi, et ettevõtjad eelistavad mitte vastata ankeetidele viidates ajapuudusele, keerukusele jms.

1. Ankeet

Ankeet oli avaldatud EVEA kodulehel. Vastajad said ankeedi täita ja salvestada sealsamas. Vastused laekusid EVEA e-post aadressile. Soovijad said vajadusel alla laadida ka sama küsimustiku Excel tabeli kujul, mille nad pidid siis samuti täidetult edastama EVEA e-posti aadressil.

KÄIBEMAKSUSEADUSE JA TULUMAKSUSEADUSE MUUDATUSTEST TINGITUD MAKSUKOORMUSE MUUTUSI SELGITAV ANKEET

**Palume vastata ankeedile hiljemalt 15. maiks ning vastamisel võimalusel kasutada 2013 aasta andmeid.**

**Kui te ei soovi avaldada ettevõtte nime jätke palun vastav lahter tühjaks. Kui soovite lisada täpsustavaid märkusi, siis palun lisage need lahtrisse ankeedi lõpus.**

**Vajaduse korral võite küsitlusankeedi laadida alla**[**siit**](http://www.evea.ee/images/ametiautode_kysimustik.xlsx)**, täita selle ja saata****evea@evea.ee**

**ÜLDANDMED**

1. Ettevõtte nimi

2. Tegevusalad

3. Töötajate arv (sh juhatuse liikmed)

4. Käive

5. Käibemaksukohuslane  

6. Ärikasum

**ETTEVÕTTE AUTOD**

7. Sõiduautode arv ettevõttes:

7.1 - s.h. ettevõtte omandis:

7.2 - s.h. Kasutus- või kapitalirendiga:

7.3 - s.h. mitut autot kasutatakse ka erasõitudeks:

8. Sõiduautodega seotud kulud kokku, €:

9. Kas ettevõttes peetakse sõidupäevikut (ametisõitude arvestust).  

10. Läbisõit keskmiselt auto kohta.

11. Kui palju keskmiselt tehakse ametiauto kohta erasõite.

12. Keskmiselt, kui suure summa töötaja ise tasus erasõitude eest.

13. Kui palju tasus teie ettevõte ametiautode erakasutuse pealt erisoodustuse maksusid.

**ISIKLIKU AUTO KASUTUS ETTEVÕTLUSE HUVIDES**

14. Kui mitmele töötajale Teie ettevõttes makstakse igakuiselt kuni 64€ hüvitist isikliku auto kasutuse eest?

15. Kui mitmele töötajale Teie ettevõttes makstakse sõidupäeviku alusel hüvitist isikliku auto kasutamise eest töö otstarbel?

16. Milline on keskmine makstav summa?

17. Milline on keskmine ametisõitude läbisõit kuus

18. Mitmele töötajale teie ettevõttes kompenseeritakse tööle ja kojusõit seoses ebamõistliku aja- või rahakuluga töölesõiduks

18.1 - kas ülalnimetatud kompensatsioon jääb alla seaduses kehtestatud erisoodustuse piiri?  

**HINNANGUD SEADUSEMUUDATUSEST TULENEVATE MUUTUSTE KOHTA**

19. Kui palju käibemaksu tasute täna ettevõtte autodelt (kulud nagu soetusmaksumus, kapitalirent, liising, kütus, varuosad, remondid, hooldused jms.).

20. Kui suurt täiendavat kulu hakkate tõenäoliselt kandma seoses senise 64€ maksuvaba autokasutuse kaotamisega?

21. Kui palju hinnanguliselt vähendab teie maksukoormust erisoodustuse maksu piirmäära nihutamine 335€-ni. €/aastas

22. Mitu lisakannet kuus tuleb teie raamatupidamisel teha seoses ametiautode käibemaksuarvestuse muutusega.

23. Palun hinnake mitu töötundi kuus see moodustab.

24. Milliseid täiendavaid kulusid ja probleeme võib Teie ettevõttele põhjustada kavandatav seaduse muudatus?

25. Märkused/täpsustused

Vastaja kontaktandmed. Ettevõte, vastaja nimi, telefon, e-post (täitmine soovitav kuid mitte kohustuslik)

Saada

1. küsitluse kokkuvõtted

Küsitluses osalenuist 60% olid mikroettevõtjad ning 40% väikeettevõtjad.

Mikroettevõtjaist 6 olid iseendile tööandjad.

Väikeettevõtjaist kolm olid suuremad, aastakäibega üle 1 milj. €.

Vastanuist kaks ettevõtete ei ole käibemaksukohuslased.

**Keskmine autode arv:**

Mikroettevõtted: 1,6 autot

sh. 1 töötajaga 1,0 autot

Väikeettevõtted 5,7 autot, seejuures kolmes ettevõttes 11 autot. Näha on selgelt autode hulga erinevus tulenevalt tegevusalast.

**Keskmised läbisõidud kuus:**

Mikroettevõtted: 1200 km

sh. 1 töötajaga 650 km

Väikeettevõtted 1717 km

**Ametiauto kasutamine eratarbeks:**

Mikroettevõtted: 102 km, so. 8,5% kogu läbisõidust

sh. 1 töötajaga 105 km, so. 11,7% kogu läbisõidust

Väikeettevõtted 287 km, so. 16,7% kogu läbisõidust

Seejuures 8-s vastanud ettevõttes ametiautosid eratarbeks ei kasutatud.

Ettevõtetes, kus autosid eratarbeks kasutati peeti enamasti ka sõidupäevikut. Neljal juhul seda siiski ei tehtud. Põhjuseks väikesed läbisõidud ja sellele mittevastav administreerimiskoormus.

**Ametiauto eratarbeks kasutuselt erisoodustusmaksud täna:**

Mikroettevõtted: keskmiselt 36€ kuus,

Väikeettevõtted keskmiselt 325,38€ kuus, kuid keskmisest välja jätta ettevõtted, kes erisoodustust ei tasunud oleks keskmine ettevõtte kohta 651€.

**Isikliku auto kasutus ettevõtluses**

Mikroettevõtted: keskmiselt 667 km kuus,

Väikeettevõtted keskmiselt 509 km kuus.

Isikliku auto kasutuselt erisoodustuse maksusid praktiliselt ei maksta, sest jälgitakse hoolega, et jäädaks alla maksustatava piiri.

**Muudatuse mõjud**

**Suurimat mõju avaldavad plaanitav sisendkäibemaksu mahaarvamise piiramine 50% autodele, mida kasutatakse eraotstarbel, seda nii soetuse kui tarbimise osas. Samuti senise 64€ maksuvabastuse kaotamine. Samuti avaldab mõju koormuse kasv raamatupidamises. Ettevõtjad üsna ühtlaselt hindasid adm. kulu kasvu 0,5 – 3 tunnile sõltuvalt autopargi suurusest, mis rahaliselt teeb ettevõtte kohta kulu kasvuks 10 – 50€ kuus.**

**Sisendkäibemaksu mõju**

**Ei avalda mõju ettevõtteile, kes ei ole käibemaksukohuslased ning neile, kes ei kasuta ametiautosid eratarbeks.**

**Sisendkäibemaks**

**Soetuselt** (arvestatud autopargi vahetamise tsükliga 5 aastat ja keskmise auto hinnaga 15 000€.

Mikroettevõtted: keskmiselt 284€ aastas,

Väikeettevõtted keskmiselt 640€ aastas,

**Autoga seotud kuludelt**

Mikroettevõtted: keskmiselt 27€ kuus,

Väikeettevõtted keskmiselt 218€ kuus,

**Isikliku auto kasutamine ettevõtluses**

Mõningast positiivset mõju avaldab maksuvaba piiri tõstmine 335€-le. See positiivne mõju ei ole siiski absoluutne vaid sõltub otseselt sellest, millises ulatuses sellist autokasutust toimub. Positiivne efekt esineb vaid kahel juhul.

Esiteks kui kasutus on üle senise piiri 2564€ ning toob kaasa erisoodustuse maksustuse ning teiseks kompenseerib kaotatavat 64€ vabastust kui hakatakse nõudma sõidupäevikut.

Mikroettevõtetele selline positiivne mõju praktiliselt puudub. nende ainus võimalus on sisse viia sõidupäevik, mida aga juba täna peetakse liiga koormavaks ning seetõttu tihti eelistatakse lihtsuse huvides kasutada isiklikku autot ettevõtluses seda deklareerimata. Teisisõnu on selliste ettevõtete kulud suhteliselt suuremad.

Ka väikeettevõtetele on efekt tagasihoidlik ning ilmnes vaid ühel juhul, kus ettevõttes kasutataksegi palju isiklikke autosid ametisõitudeks.

Veel üheks võimaluseks VKE-dele mõju vähendamiseks on vaadata üle ametiautode kasutamise vajadus ning kui see jääb 1100km piiridesse kuus tasub kaaluda töötajaga kokkulepet isikliku auto kasutuse suurendamiseks, samal ajal vabanedes ametiautodest ning sellega kaasnevatest negatiivsetest käibemaksu mõjudest.

**Üldine aastane kulukasv arvestades kõiki aspekte**

Mikroettevõtted: keskmiselt 1 165€ aastas,

Väikeettevõtted keskmiselt 4 628€ aastas,

**Kulukasvu suhe käibesse**

Mikroettevõtted: keskmiselt 1,31%,

Väikeettevõtted keskmiselt 0,51%,

Eeldatav võimalik kulu kasv kõigile mikroettevõtjaile on ligikaudu 78 000 €. Arvestatud on ainult käibemaksukohuslastega.

Eeldatav võimalik kulu kasv väikestele ettevõtetele on ligikaudu 26 000 €.

**Kokku eeldatav kulude kasv kuni 104 000 €.**

Arvestades sellega, et ettevõtjail on võimalik seda kulu vähendada võttes laiemalt kasutusele sõidupäevikud, sest kulu kasv sellelt on väiksem kui käibemaksu tagastuselt auto kasutuse hinda töötajaile võib eeldada ca. 30% väiksemat **aastast koormuse kasvu summas ca. 70 000 €.**

Tulemus näitab ilmekalt, et eeldatav kulude kasv mikroettevõtjaile on ligi kolm korda suurem kui väikeettevõtjaile. Kuigi keskmisi ja suuri ettevõtteid ei olnud küsitlusse kaasatud võib olla üsna kindel, et mõjuerinevus nende kahe kategooriaga on veelgi suurem.

Seaduseelnõu seletuskirjas toodud eesmärk – ühtlustada eraisikute ning ettevõtete maksukoormust sõiduauto soetamisel ning kasutamisel – toob järelikult kaasa üldise hinnatõusu.

Seaduseelnõu seletuskirjas on märgitud, et 2013.a alguse seisuga oli Eestis 5 600 ettevõtet, kus 2012. a oli käive alla 1 000 euro, kuid mille omanduses oli keskmiselt 1,3 sõiduautot. Antud kontekstis on eelnõuga planeeritud meede ebaproportsionaalne kõigi ülejäänud mikro- ja väikeettevõtete suhtes. Alternatiivina tuleks tõsiselt kaaluda Käibemaksuseaduse muutmist viisil, et madalama käibe korral oleks ka tagastus proportsionaalselt piiratud. Samuti on tõhusam maksuhalduri poolse kontrolli suunamine nimetatud ettevõtetele selgitamaks kas toodud juhtudel on ikka tegemist ettevõtluse kuluga.

Seletuskirja kohaselt seatud eesmärk – ühtlustada eraisikute ning ettevõtete maksukoormust sõiduauto soetamisel antud juhul tõsiselt kahjustab ettevõtlust. Käibemaks on lõpptarbijamaks ning seetõttu ei ole saavutatav olukord, et ettevõtluse ja tarbija auto soetuskulud oleks võrdsed ilma ettevõtlust kahjustamata või üldise hinnatõusuta. Küsitav on valitud kasutuse tase 50%, mida küsitlus ega ka näiteks AMTEL-i läbiviidud küsitlus ei kinnita. Mõlemal küsitlusel jäi ametiauto erakasutus alla 20% kogu läbisõidust. Antud küsitluse tulemusena on vastav näitaja 14%.

Tekib ka topeltmaksustamine sõidukite osas, millele rakendatakse sisendkäibemaksu mahaarvamisel 50% ulatuses piirangut. Vastavalt juba kehtivale seadusele, mis ka seadusemuudatuse 644 SE kohaselt kehtima jääb, tuleb ametisõidukite eratarbimise korral tasuda selliselt tarbimiselt erisoodustuse sotsiaal-, tulu- ja käibemaks või peab töötaja ise tasuma sellise tarbimise eest vastavalt Rahandusministri 13.01.2011 määrusele nr 2. Kuid kui samal ajal rakendatakse sisendkäibemaksu mahaarvamise piirangut 50% ulatuses siis see osaliselt asendab erisoodustuse maksustamist ning juhtudel kui töötaja tasub erakasutuse eest täies ulatuses ehk erisoodustust ei teki puudub üldse igasugune alus sisendkäibemaksu mahaarvamise piiramiseks.

Teeme ettepaneku 50% kasutusmäär üle vaadata ning viia vastavusse tegeliku olukorraga.

Seaduseelnõu seletuskirjas on tõdetud, et täna kehtiv ametiautode sõidupäevikute pidamise kord on koormav ja kontrollimatu:

„Praktika on näidanud, et kehtiv kord ei õigusta ennast. Maksuhalduril on väga raske hinnata ettevõtte esitatud tõendeid sellest, kuidas sõiduautot on kasutatud, sest tegelikust kasutusest ei jää jälge. Eratarbimise maksustatava väärtuse tõstmine aga rikuks nende maksumaksjate huve, kes sõiduautot vähem kasutavad ning seetõttu ka sõiduauto tarbeks vähem mootorikütust ja muud kaupa ostavad. Seega sisendkäibemaksu mahaarvamise piiramine on õigem, kui kõigile ettevõtetele eratarbimise maksustatavat väärtust tõsta.“

Samal meelel on ka enamus küsitletud ettevõtjatest. Teeme ettepaneku 644 SE vastuvõtmisega samaaegselt praegu kehtiv sõidupäevikute alusel toimuv tõendamise kord kehtetuks kuulutada.

Suhteliselt kõige suurem halduskoormuse kasv tekib just mikro- ja väikeettevõtetel ametiauto kasutusega seotud käibemaksukulude (kütus, tarvikud jms.) arvestamisel. Seetõttu teeme ettepaneku rakendada alla 50 töötajaga ettevõtetele vabastus sellistelt kuludelt 50% sisendkäibemaksu mahaarvamise piirangult.

1. tabelid





### LISA 6. Sigaretiautomaatidest müügi keelustamise mõju analüüs Suurbritannia näitel. (inglise keeles).

CASE STUDY 2: IMPACT ASSESSMENT OF THE PROHIBITION OF SALE OF TOBACCO FROM VENDING MACHINES (UK)

 6.1 Introduction to the Case Study

The purpose of this case study is to show how economic impact assessment (EIA) can be applied as part of the more general RIA process, giving particular attention to the impact on the small and medium enterprise (SME) sector. The case study is based on a RIA prepared by the UK Department of Health.

The case study shows:

 How to estimate economic values for impacts that do not have a market price (for example, the impact on people’s health);

 How to apply discounting and calculate net present value; How to assess the impact on SMEs.

 6.2 What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary?

A significant proportion of young smokers buy cigarettes from vending machines. While, for under-age smokers, this is illegal, it is difficult to enforce the restriction. Government intervention is necessary to prevent the access that young people under the legal age of sale of 18 have to tobacco from this source. The current voluntary code of practice on the siting of cigarette vending machines to prevent underage access has proved to be insufficiently effective in restricting the access young people have to this source of tobacco consumption.

 6.3 What are the policy objectives and the intended effects?

The primary policy objective is to reduce smoking uptake, prevalence and/or cigarettes smoked by people under the age of 18, to generate public health benefits.

The policy will also create a more supportive environment for adults who are trying to quit.

 6.4 Background

Cigarette vending machines account for 1% of the UK market for tobacco sales. It is illegal to sell tobacco products to those under the age of 18. However, because of their automated and often unsupervised nature, vending machines continue to present a means for under – 18s to purchase tobacco products.

Information from the National Association of Cigarette Machine Operators (NACMO) suggests that 78% of machines are located in public houses, with 10% being located in clubs, 7% in hotels and restaurants, 3% in shops, 1% in bingo halls and 1% elsewhere.

In reflection of the often easy access that young people have to tobacco from vending machines the Government worked with NACMO to develop a code of practice defining the siting arrangements of vending machines. The NACMO code of practice said that a machine should be sited in a monitored, supervised area so that staff can be sure of preventing its use by young people.

Nonetheless, National Statistics survey evidence suggests that vending machines remain a source of tobacco for those aged 11 to 15 despite being comparatively more expensive than cigarettes from retail outlets. The

importance of vending machines as a source of cigarettes for young people has decreased in recent years and they are less common than other sources of tobacco such as purchases from shops and friends.

The other common sources to tobacco for young people are being addressed by other measures such as raising the age of sale, strengthening sanctions against retailers who sell to people under age, increased activity to reduce the availability of illicit tobacco, enforcement activity by local authorities and through effective media communications campaigns.

Tackling tobacco use is a public health priority for the Government. Tobacco smoking is proven to cause serious harm to the health of the smoker. It also poses significant externalities to the rest of society. Smoking prevalence is higher among routine and manual groups. Treating smoking related diseases is estimated to cost the National Health Service £2.7bn per annum. In 2008/09, nearly half a million hospital admissions in England among adults over 35 were attributable to smoking (5% of all hospital admissions).

Young people are uniquely vulnerable consumers, as they do not always have the capacity to make informed decisions, and society generally recognises this by providing greater protection to children than to adults. The National Statistics Household Survey estimates that around two-thirds of smokers started smoking before turning

18. In England, an estimate 200,000 young people aged 11-15 regularly smoke.

Government intervention is justified to prevent young people from accessing tobacco. The Government believes that children can far too easily access tobacco from vending machines, and that action is necessary to prevent this. After being in place for over ten years, the current voluntary code of practice on the siting of tobacco machines to prevent underage access has proved insufficiently effective in restricting the access young people have to this source of tobacco.

Data collected from local authorities on test purchasing from vending machines shows that illegal sales to under 18s were made at the majority (58%) of vending machines tested across England. The survey also found that 26% of vending machines were located in unsupervised areas.

* 1. Policy Options

Option 1: Do Nothing, maintaining the voluntary code of practice on the siting of vending machines.

Option 2: Prohibit the sale of tobacco from vending machines.

Option 3: Strengthen the voluntary code of practice on the siting of vending machines.

 6.5.1 Option 2: Impacts, costs and benefits of prohibiting the sale of tobacco from vending machines

 6.5.1.1 Costs

The one-off cost of option 2 to vending machine companies is calculated as the total value of the machines currently in use in England. The rationale is that the value of an asset is equivalent to the expected future profit stream of that asset. There are an estimated 58,000 machines in England. A search of the market for second hand vending machines and research on the internet provided evidence that the value of second hand machines was

£375. Based on this information, a one-of cost of £21.7m is estimated.

Additionally, the cost of disposal of cigarette vending machines will be incurred. The cost of disposal of a vending machine is estimated to be £27. Therefore, a total one-off cost of £23 million is estimated.

Although they represent a small proportion of tobacco sales, if purchases from cigarette vending machines are not fully offset by an increase in cigarette sales elsewhere, this will result in a revenue loss to the Exchequer. Duty revenue is a transfer of benefit from tobacco consumers to the community (the Exchequer). However, as consumers are assumed to buy less tobacco as a result of the removal of vending machines, lost revenue is treated as an economic cost in this assessment. There is uncertainty over how much demand will be diverted to other sources, so a range of estimates consistent with the benefits calculation is presented here. Assuming that 25% to 75% of vending machine sales are not offset elsewhere, the impact on the Exchequer as a result of this policy option is £19m per annum to £57m per annum (undiscounted).

This option would result in lost utility to legitimate cigarette machine users since cigarette vending machines are a convenience for which some consumers are willing to pay. The total number of packs consumed by adults from vending machines equated to 22m. It is difficult to place a monetary value on the loss of utility since there is no market evidence on the scale of this loss. It is assumed that £1 is a reasonable additional payment that smokers would, on average, not regret paying for access to cigarettes from a vending machine over and above the purchase price; this additional payment would represent lost utility (willingness to pay). Using £1 per packet as a proxy for the lost consumer surplus gives an annual cost to adult consumers of £22m per annum (undiscounted).

Overall, the costs of option 2 include a one-off cost of £23million plus the annual tax revenue loss (£19m-£57m) plus the consumer surplus loss (£22m). This gives a total cost (in year 0) of between £64m and £102m with a central estimate of 83m (Table 5.1)27.

Table 6.1: Total Costs (£m, year 0)

 Minimum Central Maximum

Tax Revenue Loss 19 38 57

Consumer Surplus Loss 22 22 22

One Off Costs 23 23 23

Total 64 83 102

The annual costs are then discounted over 10 years using the standard discount rate of 3.5%. This gives a discounted total cost estimate of between £369 million and £687 million (central estimate £528 million).28

27 The minimum, central and maximum estimates are based on the minimum, central and maximum number of cigarettes not replaced elsewhere.

28 The lower, central and upper estimate are defined by the maximum, central and maximum number of cigarettes sales not replaced

elsewhere (e.g. 25% sales are not replaced so 75% occur elsewhere instead, resulting in minimum possible reduction in tax revenue). The rationale for these replacement rate percentages is explained in the health benefit section for each group (children and adult quitters respectively). These are based on discounting the estimated duty losses over the 10 years period, then adding to the one-off costs of the legislation and discounted consumer surplus costs.

 6.5.1.2 Benefits

Benefits generated by a reduction in smoking by young people

The health benefits of policy option 2, through preventing children from smoking and reducing the number of

cigarettes smoked by adults, can be estimated and monetised. This impact assessment aims to estimate the effects of prohibition of vending machines on successive cohorts of 17 years old and adults.

The following sections explain the methodology for estimating the monetised benefit of smoking one fewer cigarette per day, this is then applied to a possible range of outcomes for the effectiveness of the option in terms of reducing child and adult smoking.

The mortality impact of smoking increases linearly (from zero) for each cigarette smoked per day. It is possible to calculate the number of life-years saved by smoking one fewer cigarette per day from a young age, given that the individual may quit in the future.

The standard £60,000 value per life-year is applied to each29. The results are as follows:

 smoking one fewer cigarette per day from a young age: 0.11 life years gained (£6,600) smoking one fewer cigarette per day (average adult): 0.09 life years gained (£5,400).

The best estimate available of current smoking prevalence among 17 years olds is 18%. A 17 years old person is estimated to smoke 10 cigarettes per day. Removal of vending machines as a source of supply is estimated to lead to a reduction of 0.3 cigarettes per day. This average reduction in daily cigarette consumption, if it persists throughout a cohort’s life, results in 0.033 life years (0.3 X 0.11) saved per person. Using a birth cohort size of 650,000, 117,000 smokers per year would be affected by the proposed policy. This would result in a saving of 3,861 life years per annum (assuming all young people smoking from vending machines is stopped).

Using the standard quality adjusted life-year value of £60,000 gives an estimated monetised undiscounted annual benefit estimate of £231,660,000 (3861 X £60,000).

Uncertainty about the number of children who will reduce their consumption of tobacco as a result of the removal of vending machines is allowed for by making minimum, maximum and central estimates of benefits. Three estimates are made, based on 25%, 50% and 0% rates of replacement of cigarettes purchased. This gives the estimated annual benefits shown in Table 5.2.

Table 6.2: Benefits to Children (£m, year 0)

 Minimum Central Maximum

Benefits to Children 58 116 231

The annual benefits to children are then discounted over 10 years using the standard discount rate of 3.5%. This gives a discounted total benefit estimate of between £460 million and £1378 million (central estimate £918 million).

29 The standard value for life-year is estimated by Government Economic Service.

Benefits generated by a reduction in smoking by adults

Policy option 2 is likely to have a positive impact on adults and it is appropriate to quantify health benefits to those adults who were assisted in their efforts to quit or reduce their consumption. Assuming 50% of adult smokers who use vending machines will not seek a replacement source of cigarettes, there will be a reduction of

0.05 cigarettes smoked by day. Applying the same methodology as used for children, gives an annual undiscounted benefit to adult smokers of between £28m and £84m. (Table 5.3).

Table 6.3: Benefits to Adults (£m, year 0)

 Minimum Central Maximum

Benefits to Adults 28 42 83

The annual benefits to adults are then discounted over 10 years using the standard discount rate of 3.5%. This gives a discounted total benefit estimate of between £232m and £696m (central estimate £464m).

Total Benefits to children and adults generated by a reduction in smoking by adults

The total benefits to adults and children for this option over the discounted ten year period of between £691m and £2,074m with the central estimate of £1,383m (i.e. £464m for adults and £919m for children). The central estimates are given in Table 5.4.

Table 6.4: Total Benefits (Present Value, £m)

 Central Estimate

Benefits to Children 918

Benefits to Adults 464

Total Benefits 1 382

Total Net Benefits (Net Present Value)

Table 5.5 summarises the economic benefits and costs and gives estimated net economic benefits of banning cigarette vending machines.

Table 6.5: Net Present Value of Ban on Cigarette Vending Machines

 Benefits (£m) Costs (£m) Net Benefits (£m)

Option 2 1,382 528 854

Assumptions and Risks

Sensitivity analysis shows that even if 90% of young people and adults are successful in finding an alternative source of cigarettes for those originally sourced through vending machines, option 2 will still offer a net benefit over the ten year discounted period;

 Enforcement is assumed to be fully effective;

 Option 1 assumes that the existing levels of smoking by adults and children would not change over the future ten year period.

 6.5.2 Option 3: Strengthen the voluntary code of practice on the siting of vending machines

The National Association of Cigarette Vending Machines Operators has proposed a radio frequency control system as a means of providing a greater level of control. In order to operate the machine, the customer would be required to provide proof of age to the premises’ staff. Given the failure to fully implement the existing voluntary code, there is no reason to believe that enforcement would be improved by the introduction of the radio frequency control system

 6.5.3 Impact on the SME Sector

Consultation

The proposed option will impact upon small businesses as there are costs in complying with the option. The

Government has engaged with, and received information and estimates from, representatives of small businesses, including the National Association of Cigarette Machine Operators, which represents small vending machine operators. It has also received consultation responses from them and from individual vending machine operators. A summary of this evidence and information submitted by the National Association of Cigarette Machine Operators is given in section 6.6 below.

There are 60 companies which manufacture and operate tobacco vending machines in the UK. Around 40% of the vending machine operations market is controlled by one company which is a wholly owned subsidiary of Imperial Tobacco, one the world’s four largest tobacco companies. The other 60% of the market is divided between around 200 small and medium companies employing less than 600 people. The industry has an annual turnover of

£285 million. Tobacco vending machines are manufactured and imported from a small number of companies in Spain and Germany, so losses in profits to vending machine producers are out of scope of the Impact Assessment.

The direct costs on the SME sector include:

 Loss of asset value of vending machines;

 Cost of bringing forward the disposal of these machines;

 Loss to the market for tobacco vending machine operators and producers, in terms of the lost stream of profits and loss of non re-deployment capital (to producers).

The loss of asset value is estimated at £21.7m. This is calculated by multiplying the estimated 57,934 machines by the upper estimate of the value of a second hand machine of £375.

The cost of bringing forward the disposal of these machines is estimated at £27.6 per machine multiplied by 57,934 (total number of vending machines) to give a total cost of £1.8m. The cost of disposal for a vending machine is estimated to be £100. Since the existing machine would be disposed of at some point in the future even if they remained in operation (five years is taken as the average life expectancy of the stock of vending machines), the impact of the ban is restricted to bringing forward these costs. The difference between incurring a cost of £100 now or in five years’ time, at a 5% real cost of capital, is £27.6 per machine.

The combined costs are £23m. Annualised over ten years and discounted at 3.5% gives an estimated net present value of £3.0m.

The loss of market for tobacco vending machine operators and producers is estimated by calculating the profit margin on vending machine sales. Revenue can be calculated as the price less customs duty paid to the

Exchequer. On the basis of revenue per pack after duty of £3.03 and sales of 22.5m packs, total annual revenue available to be shared by tobacco companies and vending machine operators is estimate at £68.2m.

Total revenues to the private sector relating to the 60% of the market controlled by independent vending machine operators (SMEs) are given by 60% of £68.2, or £40.9m. From their £40.9m revenue, independent SME vending machine operators must cover the payments to cigarette suppliers, payments to owners of premises where vending machines are sited, and the costs of stocking the vending machines.

After allowing for these costs, the total lost profits to the vending machine operators are estimated to be £68.4 over 10years. Discounting these profits at 3.5% over 10years gives a net present value estimate of 6.8m, Together with the previous figure of £3m for loss of vending machines, the total cost to the SME vending machine operators from the ban on sales of tobacco from vending machines is £9.8 million.

 6.6 Summary of Evidence and Information submitted by National Association of Cigarette Machine Operators

‘’NACMO represents companies who manufacture and operate tobacco vending machines. We have 60 members in the UK. The industry supports 550 jobs and an estimated turnover of £285 million per annum. Our evidence submission refers to proposed power to prohibit or restrict sales from vending machines contained in Clauses 21 and 22 in Chapter 3 of the Bill.

Tobacco Vending Machines account for only 1% of the overall UK market in tobacco sales. NACMO understands that this market share has now if fact dropped to 0.8%. In addition, the Department of Health's own research shows that number of 11 - 15 year old smokers who say that tobacco vending machines are their usual source of cigarettes has declined in recent years, from 24% in 2004 to 17% in 2006. Therefore, the measures proposed in this Bill will proportionally only affect a small part of the smoking population compared to what can be achieved from targeting other sources of tobacco for young people including, and most importantly, the illicit distribution and sale of contraband and counterfeit tobacco, proxy purchasing on behalf of young people, and sales by irresponsible retailers.

The estimated annual benefits of a prohibition on vending machines both fail to assess the number of underage smokers who would successfully find an alternative source of tobacco. Restriction or prohibition will simply drive underage smokers away from the regulated tobacco trade towards the illicit market which does not care who it sells to, what it sells them, and underage smokers will be funding organised crime.

We oppose option 2 in the Impact Assessment: Prohibit the sale of tobacco from vending machines. The Department of Health "Consultation on the future of tobacco control" paper, in the regulatory impact investigation, states that the total cost of a ban on tobacco vending machines was an immediate one off cost of

£375 per machine (which NACMO believes to be an exceptionally low valuation) followed by an annual cost to the Exchequer for the loss in tobacco duty and associated value added Tax (VAT) of £20.9 million. The annual estimated cost to micro and small organisations would be £85,000 each (again being a figure which NACMO believes to be clearly insufficient to compensate those businesses which are forced to close as a result of the Bill being enacted in its present form).

We do not accept that loss of manufacturers profits from reduced tobacco sales would be offset by increased expenditure elsewhere in the economy, as if the regulated vending machine market is prohibited then smokers, especially underage smokers, are as likely to revert to the illicit market which will fail to combat underage smoking, deprive the Exchequer of revenue, and instead help to finance organised crime including smuggling.

The sale of illicit, smuggled and counterfeit tobacco is a significant problem, which is acknowledged by enforcement agencies. While accurate figures as to the volume of illicit sales are difficult to obtain, NACMO, through its members, understands that there continues to be a rise in counterfeit and smuggled tobacco across the UK. HM Revenue & Customs estimates that in 2006/07 the illicit share of the UK tobacco market was between 9% and 17% (mid-point 13%), and the revenue loss associated with the mid-point was £1.7 billion.

We would ultimately prefer the retention of the status quo for the reasons outlined above.

We believe that the most secure form of age restriction mechanism is the use of radio frequency control devices (RF Control) to activate a tobacco vending machine. Given that 99% of cigarette vending machines are located in licensed premises, we envisage that in order to operate the machine, the customer would be required to provide or produce proof of age to the premises' staff.

Providing that the customer's age has been verified as being over the legal age to purchase tobacco, the staff would then use a RF Control system to send a radio frequency signal to the machine, which would activate it and permit a single vend to take place, before the vending machine automatically reverts back to an inactive state. The radio frequency used by the premises and the machine would be a modulating frequency, and therefore not capable of being intercepted or scanned. In recent trials we have found the system works well and is seen by site owners and their customers as helping to bring age verification to the fore in their pub helping them to comply with the law, demonstrating that age verification cigarette vending machines are a safer means of selling cigarettes than over the counter retail sales.

Conclusions:

Tobacco vending machines account for only 0.8% of total tobacco sales and studies have shown that as little as 7.5% of young people state vending machines are their possible source of cigarettes. The cost of cigarettes from vending machines is 36% higher than the shop retail price, and substantially more than the price of illicit tobacco. Young people who simply cannot afford to use cigarette vending machines as their primary source of tobacco. Proxy purchasing, sales by irresponsible retailers, and the sale of contraband or counterfeit tobacco all constitute proportionally greater part of tobacco supply to young people. The proposals in the Bill, in its present form, are, in our opinion, disproportionate to the potential reductions that are assumed to be achievable. However, we believe our proposal for an RF Controlled system for cigarette vending machine would be the most sensible and viable way of proceeding to try to achieve the aim of preventing young people from obtaining tobacco from vending machines. We believe that prohibition of vending machines will inflict disproportionate damage on our industry, and that there is insufficient detail on the financial implications of the Bill on this option.’’

1. Statistikaamet, ER025 [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.eurochambres.eu/custom/Report_-_EU_member_states_reporting_about_their_SME-test-2015-00224-01.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Kõigi seaduste korral, mis mõjutavad ettevõtlust peab seadusandja kaalutlema alternatiivseid lähenemisviise (näit. paindlikkus või erandid), mis oleksid kohased alla 10 töötajaga väikeettevõtetele. [↑](#footnote-ref-4)
5. On tavapärane, et meetmed mõjutavad väikeettevõtteid tunduvalt suuremal määral kui suurettevõtteid, sest väikeettevõte ei saa kasutada suurusest tulenevat nn. mastaabiefekti – so. koormuse kasv suhtes kogukuludesse on oluliselt väiksem võrdluses väikeettevõttega. [↑](#footnote-ref-5)