

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Maksim Baranov
FS070

PERIOODILISE AUTOMAKSU ADMINISTREERIMISE
VÕIMALUSED EESTIS

LÕPUTÖÖ

Juhendaja:
Indrek Saar, MSc

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2010
Töö pealkiri: Perioodilise automaksu administreerimise võimalused Eestis	
Töö autor: Maksim Baranov	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri
<p>Lõputöö “Perioodilise automaksu administreerimise võimalused Eestis” on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 42-st leheküljest ning 3-st lisast. Lõputöö koostamisel kasutati 28-t allikat. Võõrkeelne kokkuvõte on koostatud vene keeles.</p> <p>Lõputöö aktuaalsus seisneb selles, et perioodilise automaksu administreerimis võimalusi ei ole Eestis piisavalt palju uuritud, kuigi on kavatsus kehtestada automaksu. Lõputöö eesmärk on välja töötada automaksu administreerimissüsteem, mis oleks Eestis rakendatav minimaalsete kuludega nii riigi kui ka maksumaksjate jaoks.</p> <p>Lõputöös kasutatakse empiirilise uurimismeetodina kvalitatiivset strateegiat. Andmeid saadakse avalikest allikatest ja puuduvad andmed küsitakse vastavatelt asutustelt intervjuude kaudu.</p> <p>Automaksu kogumiseks pakub autor välja võimaluse kasutada ära liikluskindlustust pakkuvaid firmasid. Automaksu kohustus oleks seotud liikluskindlustuspoliisi kehtivusajaga ja maksu maksmine käiks samaaegselt liikluskindlustuse ostmisega. Selline lahendus tagab kasutuspõhisuse, välistab võla tekkimise võimaluse, kitsendab isikute arvu, keda riik peab kontrollima, optimeerib maksumaksjate teavitamist ja välistab vead infoliikumisel. Maksumaksja täiendavad toimingud maksu maksmiseks oleksid minimaalsed. Töö praktiline väärtus on selles, et pakutakse rakendamiseks välja valmis automaksu kogumissüsteem, mille arendamisel on juba arvestatud Eesti tingimustega.</p>	
Võtmesõnad: automaks, nõusolekukulud, administratiivsed kulud, odavalt kogutav maks, liikluskindlustus.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: автомобильный налог, расходы согласия, административные расходы, эффективное администрирование, дорожное страхование.	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Indrek Saar	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. AUTOMAKS JA SELLE ADMINISTREERIMINE	6
1.1 Odavalt kogutava maksu eeldused	6
1.2 Teistes EL liikmesriikides kehtivad automaksu süsteemid ja automaksu kogumine	14
2. KOGUMISSÜSTEEMIDE ANALÜÜS JA EESTI TINGIMUSTELE VASTAV MUDEL.....	22
2.1 Potentsiaalse automaksu kogumise probleemid maamaksu ja raskeveoki maksu näitel.....	22
2.2 Eestile pakutav automaksu kogumissüsteem ja selle teoreetiline analüüs	28
KOKKUVÕTE	38
PE3IOME	40
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	41
LISAD	44
Lisa 1. Erno Aholammi, Finnish transport safety agency vehicle tax inspector. Interview, 05.03.2010.	44
Lisa 2. Magnus Callin, Swedish transport agency handling officer. Interview, 05.04.2010.	47
Lisa 3. Jørn Nysum Schoop, Danish tax administration chief advisor. Interview, 21.04.2010.	48

SISSEJUHATUS

Sõiduautode maksustamise küsimus on olnud Eestis viimastel aastatel tähelepanu keskpunktis. Erinevad erakonnad on pakkunud oma ideid, millisel kujul oleks sellist maksu võimalik kehtestada. Enamik poliitikutest on olnud üsna ettevaatlikud oma arvamuse avaldamisega ning siiani on oma arvamustes piiratud üksnes luksusautode maksuga. Samas Rahandusministeeriumi ökoloogilise maksureformi üheks põhiliseks komponendiks on automaks, mis peaks olema perioodiline.

Antud töö on aktuaalne, kuna siamaani automaksu administreerimissüsteemile ei ole tähelepanu pööratud. Seda aspekti maksusüsteemist ei tohi ignoreerida, kuna automaks võib osutada üsna probleemseks maksuks administreerimise seisukohast.

Lõputöö eesmärgiks on välja töötada automaksu administreerimissüsteemi, mis oleks rakendatav Eestis minimaalsete kulutustega nii riigi kui ka maksumaksjate jaoks.

Eesmärgi saavutamiseks:

- antakse ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivatest perioodilise automaksu kogumise süsteemidest;
- kirjeldatakse, millistele tunnustele peab vastama madalate nõusoleku- ja administratiivkuludega maks ning
- võrreldakse autori poolt pakutava automaksu ning maa- ja raskeveokimaksu kogumisega ja maksimisega seotud aspekte.

Lõputöös kasutatakse empiirilise uurimismeetodi kvalitatiivset strateegiat. Andmeid saadakse avalikest allikatest (põhiliselt teiste riikide statistika- ja maksuametite kodulehekülgedelt) ja puuduvaid andmeid küsitakse vastavatel asutustelt.

Töö esimene osa koosneb kahest alapeatükist. Esimeses alapeatükis antakse teoreetiline ülevaade sellest, millega tuleb arvestada maksusüsteemi planeerimisel, et saavutada madalad kogumiskulud. Teises alapeatükis räägitakse automaksu kogumissüsteemidest, mis on kehtestatud mõnedes Euroopa Liidu liikmesriikides. Keskendutakse teoreetilisele

käsitlusele ja vastatakse küsimusele, kus teoreetiliselt võivad esineda peamised probleemid. Töö teine osa koosneb kahest alapeatükist. Esimeses alapeatükis kirjutab autor traditsioonilise maksukogumise süsteemi tunnustest Eestis kehtiva maamaksu näitel. Autor toob esile kohad, kus tekivad peamised probleemid nende maksude kogumisel. Teises alapeatükis, lähtuvalt eelmistes alapeatükkides tehtud analüüsidele, kaardistab autor tunnused, millele tema arvates peaks automaks vastama ja pakub välja omapoolse lahenduse sellise maksu administreerimiseks.

1. AUTOMAKS JA SELLE ADMINISTREERIMINE

1.1 Odavalt kogutava maksu eeldused

Mis iganes maksu kehtestamisega kaasnevad negatiivsed kõrvalmõjud. Nendeks on näiteks turu moonutamine, täiendavad kulud maksu kogumisele jne. Kuid kuidas hinnata, kas maks on hästi kogutav või mitte? Üks võimalus vastata sellele küsimusele on võrrelda maksu kogumisega kaasnevaid kulusid maksust saadud tuludega. Maksu kogumisega kaasnevad kulud peavad olema mõistlikud: kuna nad iseenesest ei loo lisandväärtust majandusele, need tuleb hoida võimalikult madalal tasemel.¹

Adam Smith'i peetakse esimeseks, kes on suutnud kujundada kaasaegseid tunnuseid, millele peab vastama madalate opereerimiskuludega maksusüsteem. Järgnevalt käsitletakse, mida Adam Smith'i järgi tuleb silmas pidada maksukogumise süsteemi arendamisel ja toob näiteid nende väidete tõestamiseks.

Iga maks peaks olema kavandatud nii, et see võtaks inimeste taskust nii vähe kui võimalik ja jätaks ka nii vähe kui võimalik sinna laekumata, lisaks sellele summale, mida see riigikassasse sisse toob. Teistesõnadega Adam Smith tõstab esile maksustamise efektiivsuse probleemi. Majandusteadlased on tõestanud seda, et maksude kehtestamine tekitab ebaefektiivsust. Aluseid selleks on mitu:

- Maksu sissenõudmine võib nõuda suurt hulka ametnikke, kelle palkadele võib minna suur osa selle maksu tulemist ning kelle lisatasud võivad kehtestada inimestele veel ühe täiendava maksu.
- Maks võib takistada inimeste ettevõtlikust ja peletada neid eemale tegelemast äriaga, mis võiks anda tööd väga paljudele.
- Trahvid ja muud karistused, mis langevad osaks neile indiviididele, kes üritavad edutult maksust kõrvale hiilida, võivad neid sageli laostada ja sellega teha lõpu

¹ John L. Mikesell, „Designing and administering government revenue systems“ – James L. Perry (ed), *Handbook of public administration, second edition* (San Francisco: Jossey-Bass Inc. 1996) 311-331, p. 320-321.

kasule, mida ühiskond võiks saada nende kapitali rakendamisest. Ebamõistlik maks tekitab suurt kiusatust sellest mööda hiilida. Ent karistused maksude vältimise eest peavad kasvama võrdeliselt kiusatusega. Seadus, vastupidiselt kõigile tavalistele õigluse põhimõtetele, loob esmalt kiusatuse ja siis karistab neid, kes sellele kiusatusele järele annavad.

- Allutades inimesi maksuametnike sagedastele külastustele ja küsitlemistele, võidakse sellega põhjustada neile stressi ja rõhumist. Kuigi vaev ei ole rangelt võttes kulu, on see kahtlematult ekvivalentne kuluga, mida iga inimene oleks valmis kandma, et end sellest vabastada.²

Lühidalt, Adam Smith räägib sellest, et pärast tulusid riigikassasse, maksu kehtestamine toob kaasa kulusid ühiskonnale. Ülesloetletud põhimõtetest võib välja lugeda seda, et Adam Smith jagab need kulud kaheks: kulud, mis tekivad valitsusel seoses maksu kogumisega ja kulud, mida teeb maksumaksja, et ennast maksukohustusest vabastada (kas maksimisega või kohustuse vältimisega). Nüüd neid kulusid nimetatakse maksusüsteemi administreerimiskuludeks (riigi kulud) ja nõusolekukuludeks (maksumaksja kulud). Nende kulude summa on maksusüsteemi opereerimishind. Lisaks sellele maksude kehtestamine ja sellega kaasnev ressursside ümbersuunamine füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt valitsusele tekitab majanduslikku ebaefektiivsust. Heaolu kadu tekib hindade muutusest, mida omakorda põhjustavad maksud ja mis muudavad tarbijate ja tootjate eelistusi.³

Nagu autor juba mainis, administreerimiskulud on kulud, mida riik teeb, et maks saaks kogutud. Seega nad hõlmavad mitte ainult ametnike palkasid, ruumide renti ja abivahenditega seotud kulusid, vaid ka teenuseid, mis olid saadud teistelt avaliku teenust pakutavatelt asutustelt (näiteks maamaksu puhul maa hindamine on samamoodi administreerimiskulu). Neid kulusid on suhteliselt lihtne hinnata: tuleb vastavad numbrid (ametnike palgad, varustuse kulu, ruumide rent) liita ja tulemus ongi maksu administreerimiskulu. Selleks, et hinnata, kas maks on kogutud efektiivselt, näidatakse administreerimiskulusid protsendina saadud tuludest. Mida väiksem on protsent, seda vähem oli vaja teha kulutusi, et saada maksutulu.⁴

² Adam Smith, *Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. (Tartu: Ilmamaa, 2005). Lk. 559-561.

³ Chris Evans, *et al*, „Tax compliance cost: research methodology and empirical evidence from Australia“, *National Tax Journal*, (2000), vol 53, is 2, p.4-7.

⁴ Simon James and Christopher Nobes, *The economics of taxation. Seventh edition 2000*. (Essex: pearson education limited, 2004/2005). p. 39.

Nõusolekukulud on kulud, mida maksumaksja ise teeb, et maks saaks makstud. Nendeks on deklaratsiooni täitmise ajakulu, arvestuse pidamise kulu, raamatupidajate ja maksukonsultantide kulud.⁵ Samas nõusolekukulude juurde kuuluvad sellised abstraktsed mõisted nagu maksumaksja stress, mis oli seotud maksu maksmisega. On olemas ka kolmandate isikute kulud: näiteks sõbra nõustamine maksuasjades või maksu kinnipidamiskulud tööandjatele. Ka maksude vältimisega või maksust kõrvalehoidumisega seotud kulud lähevad nõusolekukulude alla.⁶ Neid kulusid on oluliselt raskem hinnata võrreldes administreerimiskuludega. Põhjuseid on mitu. Esiteks on nõusolekukulud individuaalsed. Erinevate inimeste maksu maksmisega seotud ajakulu võib olla erinev. Samamoodi on erinev aja hind: kui advokaat tunnialgaga 2000 krooni kulutab kuus maksuküsimustele 3 tundi, siis tema jaoks nõusolekukulu on 6000 krooni. Kui aga tegemist on koristajaga tunnialgaga 30 krooni, siis tema jaoks need sama 3 tundi on 90 kroonine kulu. Teiseks nõusolekukulud on suures osas vabatahtlikud. Näiteks keegi ei pea kasutama maksunõustaja teenust, kuid paljud teevad seda, kui see võimaldab maksusummat vähendada. Majandusteadlased on tõestanud, et nõusolekukulud on regressiivsed: maksukohustuse kasvuga nende osatähtsus kogukuludes muutub väiksemaks⁷.

Kuna käesoleva töö autor püüab teha kogumissüsteemi teoreetilist analüüsi, mis hetkel ei eksisteeri, siis selleks on vaja kaardistada võimalikud riskid, mis võivad esineda mis iganes maksu administreerimissüsteemi välja arendamisel. Üldjuhul jagatakse need riskid kaheks rühmaks: sisesed ja välised. Väliste riskide hulka arvatakse valdkonda reguleerivad õigusaktid, ühiskonna suhtumist maksudesse ja majanduslikud tingimused. Siseste riskide all mõeldakse organisatsioonilise riske, ressursside piisavust ning ülesannete täitmiseks vastavate vahendite olemasolu ja informatsiooni kättesaadavust. Käesoleva töö kontekstis on autori arvates tähtis ka see fakt, et välised riskid eelkõige mõjutavad nõusolekukulusid, sisesed aga administreerimiskulusid, kuid mõlemal riskirühmal on olemas kaudne mõju mõlemale kulu liigile.⁸

⁵ Joseph E. Stiglitz, *Ühiskondliku sektori ökonomika*. (Tallinn: Külim, 1995). lk. 394.

⁶ Simon James and Christopher Nobes, *The economics of taxation. Seventh edition 2000*. (Essex: pearson education limited, 2004/2005). p. 40-43

⁷ Americans for fair taxation, „What the federal tax system is costing you – besides your taxes! Tax compliance facts“, (2007), p. 3. <www.fairtax.org/PDF/WhatTheFederalTaxSystemIsCostingYou.pdf> (01.02.2010)

⁸ European Commission, „Compliance risk management guide for tax administrations“, (2010), lk 14-17

Õigusaktid on alus, mis annab õigust maksu kehtestamiseks ja rakendamiseks. Ei ole võimalik välja arendada ja kehtestada kuluefektiivset maksu kogumissüsteemi kui valdkonda reguleerivad õigusaktid seda takistavad. Segased õigusaktid võivad ära rikkuda isegi ideaalselt tegutseva administreerimissüsteemi. Halva maksuseaduse rakendamine ei ole hea idee. Ühiskonna arvamust peegeldab inimeste suhtumine maksustamise ja üleüldse valitsusse ning seda ei tohi ignoreerida. Ühiskonna suhtumine mõjutab kavatsusi ja kavatsused omakorda mõjutavad käitumist. Maksustamise valdkonnas ühiskonna suhtumist võib mõõta järgmiste tunnuste järgi: arvatav maksust kõrvale hiilimise tase, arvatav maksusüsteemi õiglus, selle keerulisus ja stabiilsus, kuidas maksu administreeritakse, usaldus valitsuse ja selle tegutsemisvõime vastu. Majanduslikud tingimused samamoodi saavad oluliselt mõjutada maksusüsteemi efektiivset rakendamist. Tegurid, mida ei tohi ignoreerida on näiteks majanduse suurus, selle struktuur, peamised kauplemisspartnerid ja nende majandused, naaberriikide maksusüsteemid.⁹

Esimeseks siseseks riskiks on organisatsiooniline risk. Maksukogumisega tegutsev organisatsioon peab olema selleks valmis ja peab omama ettekujutust maksumaksja käitumisest. Ressursside all mõeldakse eelkõige pädeva tööjõu kättesaadavust. Maksusüsteemi planeerimise etapil peab arvesse võtma võimalikud takistused, mis võivad tekkida maksukogumisel ja vastavalt sellele hinnangule kasutama olemasolevaid ametnikke. Informatsiooni kättesaadavus on üks kõige tähtsamatest teguritest, mis võivad mõjutada maksukogumist. Informatsioon peab liikuma kiiresti ja selle kvaliteet peab võimaldama teha muudatusi kogumissüsteemis.¹⁰

Järgnevalt käsitletakse tunnused, millistele peab vastama odavalt kogutav maks.

Odavalt kogutav maks peab kõigepealt olema selge ja lihtne. Maksmise aeg, makseviis, makstav kogus - kõik see peab olema lihtne ja selge nii maksjale kui ka kõigile teistele.¹¹ Kui maksumaksja ei saa aru mille eest, kui palju ja mis kuupäevaks ta peab maksma, siis kasvab risk, et maks jääbki maksmata. Esiteks, maksumaksja ei pruugi teada või aru saada, et tal on maksuskohustus tekkinud. Teiseks, maksukohustuse täitmine kogumissüsteemi keerulisuse tõttu võib muuta ebamõistlikult raskeks, mis omakorda tähendab, et kiusatus

⁹ Samas

¹⁰ Samas

¹¹ Adam Smith, *Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. (Tartu: Ilmamaa, 2005). Lk. 559.

maksust kõrvale hiilida võrreldes sellega kaasneva karistusega muutub ahvatlevamaks. Ja kolmandaks - alati on olemas pahatahtlikud maksumaksjad, kelle eesmärk on maksusüsteemi ära kasutamine. Mida keerulisem süsteem on - seda rohkem on selleks võimalusi. Keeruline süsteem soodustab ka korrupsiooni - kuna keerulisus üldjuhul tähendab erinevate erisuste olemist, siis nende situatsioonide arv, kus nõutakse maksuhalduri subjektiivset hinnangut kasvab. Kõik ülaltoodud nähtused on keerulise maksusüsteemi kõrvalmõjud, mis hakkavad nõudma ressursse nendega võitlemiseks. See aga tähendab nii nõusoleku- kui ka administreerimiskulude kasvu.

Maaailmapanga ja PricewaterhouseCoopers'i poolt läbi viidud uuring tõestab, et mida keerulisem on maksusüsteem, seda suuremad on nõusolekukulud. Nii näiteks Hong-Kongis keskmine ettevõtte maksab ühe tulumaksu, ühe maksu töötajate palkadest, ühe omandimaksu ja ühe aktsiisi auto kütuselt, mis kõik kokku moodustavad keskmiselt 29% tulust. Kõikidele protseduuridele aastas kuulub umbes 80 tundi. Samasugune ettevõtte Valgevenes aga maksaks 12 maksu: tulumaksu, müügitaksu, lisandunud väärtuse maksu, transpordi tasu, kolm maksu töötajate palkadest, maamaksu, omandimaksu, keskkonna tasusid, kütuse maksu ja käibemaksu. Vaatamata paljudele mahaarvamistele ja soodustustele, maksukoormus võib moodustada kuni 186% kasumist, mis omakorda tähendab kas ettevõtte pankrotistumist või siis maksude vältimist. Ettevõtte peaks tegema 125 ülekannet kolmele maksukogumis ametile - kõik sularahas ja kulutada sellepeale 1188 tundi. Maksude tagastamise protsess võtaks 2 aastat. Tulemus on see, et enamus firmasid ei saa lubada endale näidata oma tegelikku tulu ja käivet ja 42% nende ärist tehakse mustalt.¹²

Selgusest ja lihtsusest tuleneb välja maksusüsteemi ühtsuse põhimõte tervel territooriumil. Erinevused maksustamises erinevates territooriumites teevad süsteemi keerulisemaks. Süsteemi ühtsus aga välistab maksukohustuse optimeerimist maksumaksja poolt. Kuna optimeerimine on maksumaksja jaoks nõusolekukulu, siis nende minimeerimiseks peab sellist võimalust kõrvaldama. Administreerimiskulud samamoodi kasvavad kui süsteem erinevates piirkondades on erinev. Põhjus on selles, et maksuamet peab esiteks takistama maksude optimeerimist ja vältimist, teiseks - erisused maksusüsteemi reeglina suurendavad süsteemi ülalpidamise kulusid.

¹² PricewaterhouseCoopers and World Bank, „Paying taxes. The global picture“, (2006), p.7.

Selle põhimõtte tõestuseks võib tuua Eestis juba tekkinud pretsedente. Nii näiteks perioodil 1996-2005 Tallinnas kehtinud automaksu võib pidada läbikukkunuks eksperimendiks. Kuna tegemist oli kohaliku maksuga ja teistes kohalikes omavalitsustes seda ei olnud, siis autoomanikud registreerisid ennast ümber teistesse piirkondadesse vältides sellega maksukohustust. Selline migratsioon põhjustas tulumaksu laekumiste kahanemist Tallinna eelarvesse, kuna see läheb sinna, kus isik on sissekirjutatud.¹³

Maksu tasumise aeg ja kord peab olema maksumaksja jaoks maksimaalselt mugav. Ideaalis peab maksumaksjal olema võimalus valida endal sobiv aeg ja maksmise viis. Maksu maksmise aja valimine teoorias vähendab oluliselt nõusolekukulusid. Esiteks maksumaksja saab ise planeerida, millal tal oleks mugavam maks ära maksta. Teiseks - kindlate tähtaegade seadmine võib peegeldada ühiskonnale üldiselt mugava lahenduse, mis aga ikkagi ei saa vastata iga indiviidi vajadustele.

Nii näiteks võib tekkida olukord, kus isikul raha maksu maksmiseks puudub, kuid see võib tal tekkida mõne kuu pärast. Esimene võimalus on võimalik maks ära maksta teiste kulude vähendamise arvelt. See aga tähendab seda, et isik peab pingutama, et maks ära tasuda - kui isikul raha ei ole, siis tema jaoks selle kohustuse ära maksmine on tunduvalt koormavam ja raskem, kui ta tasuks selle hiljem. Teine võimalus on lasta maksuvõlal tekkida. See omakorda tähendab seda, et kohustus hakkab kasvama intressi tõttu. Maksuamet aga peab arvestust pidama ja tegelema selle isikuga rohkem, kui ta muidu peaks tegelema - isikule peab teavitama, et tal on võlg tekkinud, pidevalt meenutama võla olemasolust ja võib olla tuleb maks hiljem sisse nõuda. Kolmas võimalus on teha erisus selle konkreetse situatsiooni ära lahendamiseks. Arvatavasti peaks maksumaksja maksuhalduriga kontakteeruma, seletama talle olukorda ja siis maksuhaldur peaks tegema otsuse selle konkreetse juhtumi kohta. Selline lahendus aga tähendab süsteemi keerulisemaks muutmist, kuna süsteemi välja töötamisel peab arvestama sellistega juhtumitega ja igasugused erisused teevad süsteemi keerulisemaks. Eelnevalt autor juba rääkis sellest, et keerulist süsteemi tuleb vältida, kuna see teeb maksu administreerimise kalliks nii maksuhaldurile kui ka maksumaksjale.

¹³ Madis Uusorg ja Jaanus Mutli. Kuuldused ühtsest automaksust. *Maksumaksja*, nr 10, (2006), <www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=482#_ftn8> (25.02.2010).

Kui võtta kõik kolm läbi mängitud lahendused kokku, siis võib järeldada, et igauks nendest tekitab ebamugavust nii maksumaksjale kui ka maksuametile. Iga lahenduse variant tekitab täiendavaid kulutusi ühiskonnale: esimese variandi puhul tekivad ainult nõusolekukulud (maksumaksja peab rohkem pingutama, et maks ära tasuda kui ta muidu võiks), teise ja kolmanda variandi puhul tekivad nii nõusolekukulud (maksukohustuse kasv või maksuametiga täiendav suhtlemine), kui ka täiendavad administreerimiskulud (personal, kes hakkab maksumaksjaga suhtlema jne). Seega autor teeb järelduse, et maksu maksmise aja valiku võimalus on igati põhjendatud ja võimaldab maksu koguda minimaalsete kuludega nii ühiskonnale kui ka maksuametile.

Maksumaksja enda töö maksukohustuse täitmiseks peab olema minimaalne. Mida vähem maksumaksja peab ise arvutama, seda väiksemad on tema ajalised kulud, seega väiksemad ka nõusolekukulud. See alandab ka riski, et maksu makstakse valesti. Seda lahendust rakendatakse nende maksude administreerimisel, kus maksumaksjate arv on suur ja maksu peab eraldi maksuma (maks ei ole kinnipeetav). Eestis selliseks maksuks on maamaks, mille kohta saadetakse maksuteatise.

Maksusüsteemide olulisteks opereerimiskuludeks peetakse maksude vältimisega suunatud vahendeid. Kui maksumaksjad kunagi ei väldiks oma maksukohustust ja vabatahtlikult maksaksid õigeteks tähtaegadeks õigeid summasid, siis kaoks vajadus maksumaksjaid kontrollida. Seega juba maksusüsteemi planeerimise etapil oleks mõistlikum elimineerida maksude vältimise võimalust. Kuidas aga seda saavutada? Passiivseks takistusmeetmeks võib olla juba mitu korda kirjeldatud süsteemi selgus, lihtsus ja ühtsus. Mida lihtsam süsteem on, seda väiksem on tõenäosus, et selles on auke, mida oleks võimalik ära kasutada. Sinna hulka võib arvata ka maksumaksja mõju vähendamist maksu maksmisele ehk maksu maksmine peab toimuma automaatselt ja maksumaksjal ei tohiks olla võimalust maksu vältida. Aktiivseks meetmeks tavaliselt peetakse kontrolli organite tööd: tõhus kontroll, karmid karistused ja tunne, et maksust kõrvale hiilimise tagajärjed on kallimad kui kõrvale hiilimisest saadud kasu.

Administreerimiskulude vähendamise seisukohast tähtis on maksumaksjate ring, kellega maksuamet peab otseselt kontakteeruma. Mida väiksem see on, seda vähem inimesi tuleb palgata. Eestis järgitakse sellist põhimõtet näiteks käibemaksu puhul: tegelik maksumaksja on tarbija, aga selle asemel, et kontakteeruda iga tarbijaga eraldi, administreerimine toimub

juriidiliste isikute (müüjate) kaudu. Sellega vähendatakse isikute ringi, kellega peab kontakteeruma.

Selline subjektiivne tegur nagu inimeste suhtumine maksustamisse samamoodi võib oluliselt mõjutada maksu laekumist. On teada, et kõige paremini makstakse neid makse, millega maksumaksja otseselt tegelema ei pea, ehk maksu maksmine peab toimuma märkamatuks. Nii näiteks Eestis palkadest makstava tulumaksu peetakse kinni väljamaksja tasemel. Maksumaksja ise ehk palga saaja, ei pea iga kuu arvutama makstavat summat ja tegema eraldi ülekannet - seda teeb tema tööandja. Paljud maksumaksjad ei teagi, kui palju nad on aasta jooksul tulumaksu maksnud. Samas need maksud, mida inimesed peavad otseselt maksma on kõige vihatumad. Põhjuseid selleks võib olla mitu: sellise maksu maksmine on oluliselt märgatavam kui kinnipeetavate maksude maksmine, psühholoogiline vastasseis - arvatakse, et kätte saadud summa on juba „minu enda raha“.

Kui võtta pakutud kriteeriumid kokku, siis:

- süsteem peab olema ühtne, selge ja lihtne;
- maksmise kord ja makstav kogus peab olema kindlad;
- maksu maksmine peab koormama isikut võimalikult vähe ja võimalusel maksumaksja peab ise valima, millal tal oleks mugavam maksu ära maksta;
- võimalus ja kiusatus maksust kõrvale hiilida peab olema minimaalne ning
- vajadus kontakt maksuameti ja maksumaja vahel peab olema minimaalne.

Teoorias ülesloetletud tunnustega arvestatav süsteem oleks odav nii maksumaksjale kui ka riigile. Käesoleva töö eesmärk ongi pakkuda sellist süsteemi. Kuid eelnevalt tuleb rääkida nendest probleemidest, mida tuleb arvestada just automaksu kogumissüsteemi arendamisel.

1.2 Teistes EL liikmesriikides kehtivad automaksu süsteemid ja automaksu kogumine

Sõiduautode maksustamine on muutunud populaarseks viimase kahekümne sajandi 90. aastatel. Põhjus, miks autosid hakati täiendavalt maksustama, on olnud selles, et autode kasutamise juures on olemas terve hulk negatiivseid kõrvalmõjusid: autod lõhuvad teid, saastavad keskkonna, põhjustavad ummikuid, nad on suureks ohuallikaks jalakäijatele jne. Samas kõrvalmõjud jäävad autode omanikele tihti märkamatuks, kuna reeglina nad otseselt ei kajastu auto omamise hinna sees - need kulud kannab ühiskond tervikuna. Tekib ebaõiglane olukord: inimesed, kes autosid ei kasuta, maksavad kinni osa kuludest mida tehakse, et muuta autoomanike elu mugavamaks. Autoomanikele see aga tähendab seda, et auto kasutamine on nende jaoks odavam, kui see tegelikult peaks olema, mis omakorda võib põhjustada kauba üleliigset tarbimist. Selleks, et piirata autode kasutamist või kompenseerida autode mittekasutavale ühiskonnakihi autodest tulenevaid kulusid, kehtestatakse automakse, mida reeglina peab kandma auto kasutaja.¹⁴

Kõige levinumaks autode kasutamist piiravateks maksudeks peetakse kütuse aktsiisi. Selle eesmärgiks on tõsta kütuse hinda, seega vähendades nõudlust selle kauba vastu. Levinud on ka autode registreerimismaksud. See on ühekordne maks, mida makstakse auto esmregistreerimisel (erandiks on näiteks Itaalia, kus registreerimismaksu makstakse iga kord kui autoomanik muutub). Reeglina see sõltub auto ostuhinnast, kuid paljudes riikides seda diferentseeritakse sõltuvalt auto võimsusest, mootorimahust, kasutavast kütusest ja kütusekulust, massist, CO₂ emissioonist või siis võetakse kombinatsioon nendest teguritest. Peale riigi tulubaasi suurendamist, on selle maksu eesmärgiks soodustada keskkonnasõbralike autode kasutamist ja kontrollida makroökonomilist näitajat, nagu näiteks kogutarbimine.¹⁵

Veel üheks automaksu liigiks peetakse teede kasutamistasusid. Teenuse tarbija (ehk auto kasutaja) peab maksma selle eest, et ta kasutab teed. Üheks eesmärgiks on teede kasutamist

¹⁴ EURpean Comission – DG Taxation and Customs Union, „Study of vehicle taxation in the member states of EURpean Union“, (2002), p.23-26.

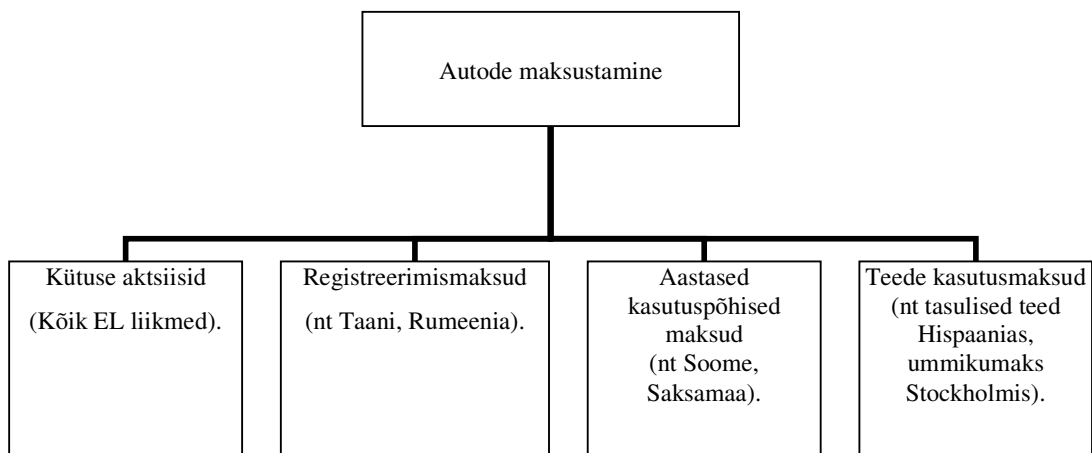
¹⁵ EURpean Comission – DG Taxation and Customs Union, „Study of vehicle taxation in the member states of EURpean Union“, (2002), p.27-28.

piirata, aga peamine eesmärk on pigem teede ehituskulude autoomanikele edasi lükkamine. Kuna teedehitus on kulukas protsess, siis olukord, kus isikud kes saavad teede olemasolust oluliselt vähem kasu, maksavad sama palju kui isikud, kes neid teid kasutavad, ei ole õiglane. Sarnaseks maksudeks võib peeta ummikumakse, mida on kehtestanud paljude Euroopa riikide suuremad linnad. Ummikumaksu eesmärk ongi kauba tarbimise piiramine: kesklinna sissesõidu tasu kehtestamine teeb seda kalliks ja paljud autoomanikud loobuvad sellest ühistranspordi kasutamise kasuks.¹⁶

Viimastel aastatel võtsid paljud riigid kasutusele perioodilisi auto kasutusmaksu. Nende edu võib seletada sellega, et maksupoliitika arendamisel aina rohkem arvestatakse keskkonnaga ja autode kasutusmaksud on tõestanud oma efektiivsust keskkonna saastamise piiramises. Kuna autosid peetakse suureks keskkonna reostajaks (suurtes linnades nende osakaal õhureostamises võib ületada 90%), siis autode kasutusmaksu tihti diferentseeritakse sõltuvalt sellest, kui keskkonnasõbralikud nad on. Sarnaselt registreerimismaksuga maksusumma arvutamisel võidakse arvesse võtta auto mootorimahtu, võimsust, massi, kütusekulu, kasutatava kütuse liiki ja eriti viimastel aastatel - CO₂ emissiooni. CO₂ emissioonist sõltuv automaks on tõestanud oma efektiivsust võitluses keskkonna saastamisega. Mõned riigid on rakendanud automaksu, mis sõltub auto läbisõidust. Selleks varustatakse autosid eriseadmetega, mis võimaldavad teha kindlaks, kui palju ja mis teedel isik sõitis (nt raskeveokimaks Saksamaal). Selline automaksu variant on samamoodi olnud efektiivne autode kasutamise piiramises, aga selle juures on olemas ka negatiivne külge - maksu kehtestamisega ühiskonnal tekib täiendav kulu, kuna seadmete ostmine ja paigaldamine nõuab suuri investeeringuid.¹⁷

¹⁶ Margus Grahv, „Sõiduautode maksustamine“, bakalaaurusetöö, Sisekaitseakadeemia (2006). Lk 28-32

¹⁷ Samas



Joonis 1. Kokkuvõtlik joonis autode maksustamise võimalustest. Autori poolt koostatud.¹⁸

Järgnevalt antakse ülevaade mõnedes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivatest automaksu süsteemidest ja perioodilise automaksu kogumisest.

Soome automaksu süsteem koosneb kahest maksust: esimene on auto registreerimismaks, teine on auto kasutusmaks, mida maksumaksja maksab iga aasta. Auto registreerimismaks on juba praegu sõltuvuses auto CO₂ emissioonist. Perioodilise kasutusmaksu 2010. aasta seisuga muudetakse ja alates 2011. aastast see on samamoodi, kas CO₂ või siis registrimassi põhine (oleneb registreerimis aastast). Kuna autor analüüsib perioodilise automaksu süsteemi, siis siin räägitakse põhilisemalt just teisest maksust.

Siiani kehtinud automaksu järgi kuulusid kõik sõidautod, kaubikud ja erisõidukid registrimassiga alla 3500 kg automaksuga maksustamisele. Autodele, mis on registreeritud enne 1994. aastat on automaksu põhisumma 0,26 EUR päevas, pärast 1994. aastat 0,35 EUR. Autod, mis kasutavad muud kütust peale tavalise bensiini (sh ka diisel) peavad maksuma täiendavat maksu. Selle maksu maksumäär on 0,067 EUR päevas igale 100 kilole auto massist. Keskmise maksukohustus oli 400 ja 700 EUR vahel.¹⁹

Nagu autor juba mainis, alates 1. märtsist 2011. aastast Soome perioodilise automaksu muudetakse CO₂ emissiooni või massi põhiliseks. Hetkel registris olevate autode

¹⁸ European Commission – DG Taxation and Customs Union, „Study of vehicle taxation in the member states of European Union“, (2002), p.23-28 ja Margus Grahv, „Sõidautode maksustamine“, bakalaaurisetöö, Sisekaitseakadeemia (2006). Lk 28-32

¹⁹ TraFi. Ajoneuvoveron määrä.

<www.ake.fi/AKE/Verotus/Ajoneuvovero/Ajoneuvoveron+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4.htm> (08.03.2010)

emissioon varieerub 66 ja 400 g/km, seega maksukohustus asub vahemikus 20 - 600 EUR. Umbes 70% autodest asub emissiooni vahemikus 140 - 200 g/km, mille puhul maksukohustuseks on 80 - 160 EUR. Kuna Soomes automaksu debiteeritakse aasta ette, siis alates 1. märtsist 2010. aasta hakati saatma maksuteatise, kus automaks on arvatud uue süsteemi järgi.²⁰

Soomes kehtestatud automaks kogutakse Soome autoregistri keskuse poolt. Põhjus on selles, et Soome automaks sõltub otseselt auto tehnilistest omadustest ja kõige täiuslikumad andmed autode kohta on olemas just autoregistri keskses. Maksu vältimine on keeruline, kuna auto kasutamine on keelatud kuni maks on makstud. Vastutus tekib mitte ainult auto omanikul, vaid ka isikul, kes hetkel autoga sõidab või isegi isikul, kes on ostnud auto, mille pealt maks oli maksmata. Teedel kontrollib maksude maksmist politsei, tolli kontrollrühmad ja piirivalve. Selliste autode riigist välja viimine on samamoodi keelatud. Automaksu võlgade kogumiseks kasutatakse kohalikke kohtutäitureid ja maksuameti sissenõudmise ametnikke, kelle poole pööratakse kui võlg muutub seaduslikult sissenõutavaks. Tänu nendele meetmetele on automaksu vältimine Soomes praktiliselt võimatu.²¹

Kui teha Soome automaksu kogumissüsteemi analüüsi, siis võib välja tuua mõned iseloomustavad faktorid:

- Soome automaks on aastapõhine, seega maksumaksjal maksukohustus tekib iga aasta;
- maksumaksja maksab seda otseselt ehk teeb pangakontokontot ise;
- maksukohustust arvutab maksu kogutav asutus ise ehk maksumaksja ei pea ise midagi arvutama;
- maksu makstakse maksuteatise alusel;
- maksust kõrvale hiilimine on raskesti saavutatav, kuna autoga sõitmine on keelatud juhul kui maks on maksmata;
- maksu maksmist kontrollib eelkõige maksu kogutav asutus ise ja teedel sellega tegeleb politsei, toll ja piirivalve ning

²⁰ Erno Aholammi, Finnish transport safety agency vehicle tax inspector. Interview, 05.03.2010 (Lisa 1).

²¹ Samas.

- maksuvõla tekkimine on võimalik ja võla sissenõudmisega tegelevad maksuameti enda töötajad ja kohtutäiturid.

Soome automaksu kogumikulud on madalad. Maksuteatiste saatmise postikulu on 1,5 EUR ühe teatise eest. Aastas saadetakse 6,5 miljonit teatist. Maksutulud on 660 miljonit EUR aastas ja kogumisele läheb 25,8 tööaastat. Autoomanikele, kellel on mitu autot (nt firmad, mis rendivad autod välja) kehtib eraldi süsteem, mille abil nemad saavad korraga ära maksta kõikide oma autode eest. Selliseid kliente on 2200 ja niimoodi maksustatakse umbes 100 000 autot igakuiselt. Samas maksumaksjatel on õigus tellida endale E-arve, mis omakorda veelgi vähendab administreerimiskulusid ja keskkonna saastatust. See teeb tasumist lihtsamaks ja vähendab eksimuste arvu maksekorralduses.²²

Kõige suurim kulu tekib maksuhaldurite palkadele, kes tegelevad maksuteatiste koostamisega, saatmisega. Maksukohustuse arvutamine on suhteliselt lihtne, kuna andmed tulevad registrist ja erisused ja mahaarvamised, mis teevad süsteemi keeruliseks, puuduvad. Samas töömaht on üsna suur, kuna maksumaksjate arv on suur (saadetakse 6,5 miljonit teatist aastas).²³

Automaksu administreerimisega tegeleva asutuse eelarve on 12 miljonit EUR aastas. Automaksust saadav tulu on 660 miljonit EUR. Seega maksu administreerimisele läheb umbes 1,8%-1,9% tuludest ja maksu võib pidada efektiivselt administreeritavaks.

Saksamaal automaksu on kehtestatud Föderaal Valitsuse tasemel. Alates 1. juulist 2009. aastast muudeti perioodilise automaksu baasi. Nüüd see koosneb kahest osast: baasiline maks ja CO₂ maks. Baasmaks sõltub mootori mahust ja määrad on 2 EUR 100cc bensiini kasutatavale autodele ja 9.50 EUR 100cc diisel autodele. CO₂ maksumääraks on 2 EUR igast g/km. Autod, mille emissioon on alla 120 g/km on maksust vabastatud.²⁴

Taanis kehtib kaks automaksu: registreerimismaks ja aastane kasutuspõhine automaks. Registreerimismaksu arvutatakse auto hinnast ja kütusekulust. Bensiiniautodele, mis

²² Samas.

²³ Samas.

²⁴ Spiegel, Germany joins EU in tying car fees to emissions (01.27.2009), <<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,603798,00.html>> (25.02.2010).

suudavad sõita rohkem kui 16 km ühest kütuseliitrist saavad maksusummast maha arvata 4000 DKK iga kilomeetri eest. Diiselaudode puhul piirmäraks on 18 km: sellest määrast hakatakse arvutama maksusoodustust, mis on samamoodi 4000 DKK iga täiendava kilomeetri eest. Aastapõhise maksu samamoodi diferentseeritakse kütuse kulu põhjal:

- bensiiniautod - määrad varieeruvad alates 520 DKK autodele, mis suudavad sõita 20 km kütuse liitrist, kuni 18 460 DKK autodele, mis suudavad sõita alla 4,5 km kütuse liitrist ning
- diiselaudod - määrad varieeruvad alates 160 DKK autodele, mis suudavad sõita 32,1 km kütuse liitrist, kuni 25 060 DKK autodele, mis suudavad sõita alla 5,1 km kütuse liitrist.

Automaksu administreerimine käib Taani Maksuameti kaudu ja sellega tegeleb 250 inimest. Maksukogujaks on samamoodi Taani maksuamet, kelle kohustus on maksusumma arvutamine ja maksumaksjate teavitamine maksukohustuse tekkimisest. Selleks saadetakse vastavad teatised, mille alusel maksu makstakse. Maksmiseks antakse kaks tähtaega. Aasta jooksul keskmiselt kogutakse 1.3-1.5 miljardit EUR ja süsteemi administratiivsed kulud on 2-2.5 miljonit EUR. Maksukogumiseks kulutatakse umbes 0.19% saadavast tulust, seega Taani automaksu võib pidada efektiivselt kogutavaks. Maksuvältimisjuhtumeid ei ole ja see on kindlasti üks põhjustest, miks selle kogumine on suhteliselt odav.²⁵

Rootsis kõike maksupoliitilisi otsuseid teeb maksuamet (Skatteverket), mis tegeleb ka mõnede maksude administreerimisega. Mis aga puudutab automaksu, siis selle kogumisega otseselt tegeleb Rootsi transpordiamet. Hetkel Rootsis eksisteerib kaks automaksu süsteemi ja neid rakendatakse olenevalt auto vanusest. Juhul kui auto on registreeritud enne 2006. aastat või siis ei vasta euro4 nõuetele, siis seda maksustatakse lähtuvalt auto massist ja kasutatava kütuse tüübist. Teise juhtumi korral (auto registreeritud peale 2006. aastat) autot maksustatakse lähtuvalt CO₂ emissioonist ja kütusetüübist. Juhul kui kasutatakse alternatiivset kütust, siis maksusumma on oluliselt madalam.²⁶

Suurem osa automaksu administreerimisest toimub Rootsi transpordiameti kaudu. Selle asutuse vastutusalas on maksusumma arvutamine ja teatiste saatmine autoomanikele.

²⁵ Jørn Nysum Schoop, Danish tax administration chief advisor. Interview, 21.04.2010 (Lisa 3).

²⁶ Magnus Callin, Swedish transport agency handling officer. Interview, 05.04.2010 (Lisa 2).

Reeglina isik peab korraga ära maksma terve summa. Juhul kui summa üllatab 3600 SEK, siis maksmiseks antakse kolm tähtpäeva, mis sõltuvad autonumbri viimasest numbritest (mis omakorda sõltuvad auto registreerimise ajast). Juhul kui automaks jääb maksmata, siis kohustus riigi ees kasvab 100 SEK võrra ja sõiduautole pannakse liikumise keeld. Autoomanikule saadetakse meeldetuletus ja enamus juhtudel isik maksab kohe ära. Juhul kui isik ikkagi ei maksa, siis informatsiooni edastatakse Rootsi sissenõudmise asutusse, kes tegeleb juhtumiga edasi.²⁷

Autoril kahjuks ebaõnnestus saada andmeid selle kohta, kui palju sellise süsteemi ülevõlpidamine maksab. Kuna automaksu administreerimise eest vastutab kolm asutust ja iga asutuse tööst maksu kogumine moodustab väikse osa kogu töömahust, siis selliseid andmeid ei ole kusagilt saada. 2009. aastal oli kokku kogutud 11 618 369 000 SEK automaksu.²⁸

Selle alapeatüki kokkuvõtteks võib öelda, et kõik analüüsitud riigid koguvad automaksu otse maksumaksjatelt. Ehk suhe tekib otseselt riigi poolt loodud asutuse ja maksumaksja vahel - vahepealset organisatsiooni ei ole. Maksu kogutakse vastavalt teatisele, mida maksu haldav asutus peab koostama ja saatma maksumaksjale. Maksmiseks antakse konkreetne tähtaeg või siis mõnede riikide puhul mitu tähtaega, milleks maks peab olema makstud. Maksu mitte maksmine toob kaasa sõiduki kasutamise keelu. Maksu maksmise kontrolliga tegeleb riiklik maksu haldav asutus ise ning teedel keelatud autodega (autod, mille pealt maks on maksmata) sõitmist kontrollib politsei. Tabel 1 illustreerib, kuidas kogutakse automaksu Soomes, Rootsis ja Taanis.

Tabel 1. Automaksu kogumine Soomes, Rootsis ja Taanis (allikas: autori poolt koostatud).²⁹

	Soome	Rootsi	Taani
Maksubaas	CO2 emissioon/mass	CO2 emissioon/mass ja kütuse tüüp	Kütuse tüüp ja kütuse kulu
Maksukohustus	80-160EUR	N/A	160-25060DKK
Maksuperiood	1 aasta	1 aasta	1 aasta

²⁷ Samas.

²⁸ Samas.

²⁹ Erno Aholammi, Finnish transport safety agency vehicle tax inspector. Interview, 05.03.2010 (Lisa 1), Magnus Callin, Swedish transport agency handling officer. Interview, 05.04.2010 (Lisa 2) ja Jørn Nysum Schoop, Danish tax administration chief advisor. Interview, 21.04.2010 (Lisa 3).

Tähtaegade arv	1	1 kuni 3 (kui summa on üle 3600 SEK)	2
Teavitamine	Teatis	Teatis	Maksumaksja ise pöörduv Taani Maksuameti poole ja tasub maksu.
Maksu haldav asutus	Finnish Transport Safety Agency	Swedish Transport Agency; Swedish tax agency; Swedish enforcement authority	The Danish tax administration
Maksuvõlg	Võimalik, nõutakse sisse Maksuameti või kohtutäiturite kaudu	Võimalik, sissenõudmiseks on olemas eraldi asutus	Võimalik
Kogutav summa	660 miljonit EUR	11 618 369 000 SEK	1,3-1,5 miljardit EUR (registreerimis ja perioodiline maksud kokku)
Süsteemi administratiivsed kulud	12 miljonit EUR	N/A	2-2,5 miljonit EUR

Kogumisega kaasnevad kulud on suhtelised madalad, kuna vältida maksu on praktiliselt võimatu. Maksusummat arvutab maksuhaldav asutus ise ja maksumaksja ei saa seda mõjutada. Nende kahe tunnuse tulemus on see, et kaob vajadus korraldada revisjone ja maksu tasumise kontrolliks maksuametnikud ei pea käima maksumaksjate juures ja korraldama vaatlusi. Need kaks tunnust võimaldavad saavutada märkimisväärset kokkuhoidu.

Kõige suuremad kulud tekivad maksuametnike palkadele, kes peavad maksusummat arvutama ja teatise laiali saatma. Maksumaksjate suure arvu tõttu on töömaht üsna suur. Siin on kindlasti ruumi süsteemi paremaks muutmiseks. Soome näite põhjal võib teha järelduse, et see probleem on tõesti olemas ja seda püütakse lahendada (firmadele, kellel on mitu autosid tehakse üks koondteatis).

Teine probleem, mis kerkib esile analüüsitud süsteemide puhul on kindlate tähtaegadega seoses võla tekkimise võimalus. Tulemus on see, et maksuvõlgnikega peab tegelema, mis omakorda on täiendav kulu. Samas autodele, mille pealt automaks on maksmata, liikumiskeelu seadmine on väga suur motivaator maksu maksmiseks.

2. KOGUMISSÜSTEEMIDE ANALÜÜS JA EESTI TINGIMUSTELE VASTAV MUDEL

2.1 Potentsiaalse automaksu kogumise probleemid maamaksu ja raskeveoki maksu näitel

Iga maksu administreerimine sõltub selle konkreetse maksu omadustest. Nii näiteks käibe- ja tulumaksu kogumissüsteemid on omavahel raskesti võrreldavad nende maksude eripärasuste tõttu. Samas mõned maksud on omavahel sarnased ja seega ka nende kogumissüsteeme on võimalik võrrelda. Nii näiteks Eestis kehtivatest maksudest sarnased on palgast arvatavad maksud ja seega nende kogumissüsteem on ühtne.

Kui aga mõelda planeeritava automaksu kohta, siis autori arvates sellel maksul on olemas eriomadused, mida tuleb arvestada kogumissüsteemi planeerimisel. 2008. aasta seisuga registreeris ARK üle 550 000 sõiduauto.³⁰ Juhul kui Eestisse peab tulema automaks, siis see on potentsiaalne uute maksumaksjate arv, kellega maksuhalduril tuleb igapäevaselt kokku puutuda. Seega automaksu esimeseks omapärasuseks võib nimetada maksumaksjate suurt arvu. Kuigi hetke seisuga ei ole kindlaid andmeid selle kohta, mis kujul ja mis maksumääradega automaks võib Eestisse tulla, võib eeldada, et see ei hakka ületama Soomes kehtivaid määrasid (seda võib välja lugeda ka ökoloogilise maksureformi lähtealustest, kus mainitakse, et tuleb arvestada naaberriikides kehtivate määradega). Hetkel Soome automaksu keskmine maksukohustus aastas on 80 - 160 EUR vahel, mis teeb umbes 1250 – 2500 krooni. Ehk teiseks automaksu omapärasuseks võiks olla maksuskohustuse suhteliselt väike suurus.

Praeguses Eesti maksusüsteemis on sarnased omadused maamaksul: maksukohustus on väike ja maksumaksjate arv on väga suur. Põhjus, miks autor kirjeldab maamaksu käesolevas töös seisneb selles, et ka automaksu võidakse administreerida sarnasel viisil. Lisaks sellele alapeatükis 1.2 automaksu kogumissüsteemide analüüs näitab, et kõikides

³⁰ ARK, 2008 Aastaraamat, lk.16.

analüüsitud riikides toimub automaksu kogumine traditsioonilise süsteemi järgi: maksu kogub ja arvutab riiklik asutus, kes teavitab maksumaksjat maksukohustuse tekkimisest. Sellest lähtuvalt maamaksu kogumissüsteemi analüüs näitab, millised probleemid võivad esineda automaksu administreerimisel.

Nagu eelnevalt kirjutatud, Eesti maamaksu administreerimist iseloomustavad eelkõige kaks peamist tunnust: maksumaksjate suur arv ja keskmise maksukohustuse väike suurus. Maamaksu maksmist kontrollib Maksu- ja Tolliamet. Andmeid selle kohta, kes ja kui palju peab maksma edastavad Maksu- ja Tolliametile kohalikud omavalitsused. Peale andmete kohale jõudmist saadab Maksu- ja Tolliamet laiali teatiseid (kas elektroonse kirjaga või postiga), kuhu on märgitud maksukohustus ja tähtajad, mis ajaks maks peab olema makstud. Maamaksuga sarnaseid makse peetakse üldiselt lihtsasti ja efektiivselt administreeritavateks. Põhjus on eelkõige see, et sellisest maksust on raske kõrvale hiilida. Näiteks tulumaksu puhul on võimalik viia oma tulubaas riigist välja ja sellega vältida maksustamist. Omandimaksudega selline kõrvale hiilimine ei toimi, kuna maksuobjektiks on vara, mida enamus juhtudel ei ole võimalik teise riiki paigaldada. Seega omandimaksude vältimise ja maksukohustuse optimeerimise võimalused on piiratud ja vajadus revisjonide korraldamiseks puudub. Sellest võib eeldada, et maksu administreerimine võiks olla lihtne ja odav.³¹

Kuid Maksu- ja Tolliameti andmetel 2009. aasta oktoobrikuu seisuga Eesti oli üle 100 tuhande maamaksu võlglast³². Enamus juhtudel maksuvõlg ei ületa 1000 krooni³³. Maamaksu administreerimiskulud võrreldes teiste maksudega on üllatavalt kõrged: paljudes allikates administreerimiskuludeks figureerib viiendik saadavast tulust³⁴. Kus selline kulu tekib?

³¹ Paul Tammert, *Maksundus* (Tallinn: Aimwell, 2003), lk 86-100.

³² Maksu- ja Tolliamet, „Üle 100 000 isikul on tasumata maamaksu kolmas osamakse“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=26483&highlight=maamaksu> (15.01.2010).

³³ Maksu- ja Tolliamet, „Ligi 100 000 inimesel on väiksed maksuvõlad“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=25855&tpl=1026> (22.03.2010)

³⁴ Taavi Madiberg, „Kodu maamaksust vabaks!“ *Maksumaksja*, nr. 5, (2008) <www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=571> (22.03.2010); vaata ka Riigikogu, *Maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (459 se) esimene lugemine*. <www.riigikogu.ee/?op=stenoplain&stcommand=tervitekstpaevakord&isikId=13575&paevakordId=4305&istungId=781> (22.03.2010)

Esimene keerulisus maamaksu administreerimise juures on hindamisetapp. Maamaksu summat arvutatakse lähtuvalt maaväärtusest. Maaväärtust määrab selleks volitatud isik. Selline toiming võtab rahalisi ressursse. Teine etapp, kus tekivad kulud - kohaliku omavalitsuse tasemel, kus andmeid töödeldakse: sellega tegelevatele inimestele peab palka maksuma. Kohalik omavalitsus peab andmeid edastama Maksu- ja Tolliametile. See etapp on äärmiselt tähtis maamaksu administreerimise seisukohast, kuna just nende andmete põhjal Maksu- ja Tolliamet koostab teatise. Valed andmed võivad põhjustada maamaksuteatiste tühistamist ja uute teatiste koostamist - see kõik on loomulikult täiendav kulu.

Automaksu puhul ei ole hindamisprobleem aktuaalne, kuna maksukohustust arvutakse lähtuvalt auto tehnilistest omadustest. Probleemseks võib osutada hoopis info edastamine. Juhul kui automaksu hakkab koguma Maksu- ja Tolliamet, on tõenäoline et sinna tuleb edastama hakata tehnilist informatsiooni. Arvatavasti oleks selleks infoallikaks ARK. Infoedastamisel kahe ametiasutuse vahel on võimalik vigade tekkimine. Otsene analoogia maamaksuga oleks siin siiski ebakorrektn, kuna maamaksu puhul on infoallikaks kohaliku omavalitsuse üksused, keda on Eestis 226³⁵, automaksu puhul on ainult ARK. Seega vigade tekkimise tõenäosus on oluliselt madalam. Kuid infoliikumine on paratamatu, mis omakorda tähendab administratiivseid kulutusi.

Maamaksu puhul probleemseks kohaks on ka maa omaniku vahetus. Maksustamisperioodi kestel maa omaniku või kasutaja andmetes toimuvatest muudatustest tingituna tehakse praegu aasta maamaksu ümberarvestused, mille tulemusena väljastatakse uued maamaksuteated. Iga kalendriaasta esimesel poolaastal toimunud võõrandamistehingu tulemusena väljastatakse kolm maksuteadet: kaks endisele omanikule (esialgne maksuteade ja maksusumma muutmise kohta koos esialgse maksuteate tühistamisega) ning üks uuele omanikule. Maksusumma ümberarvestamise tulemusena väljastatavate maksuteadete arv moodustab 10 - 15% maksuteadete üldarvust. Maksuteadete arvu suurenemine toob kaasa maamaksu administreerimise kulude kasvu. 2005. aastal tühistatud maksuteateid 2005. aastal toimunud võõrandamise tõttu oli kokku summas 12,3 miljonit krooni ning maksuteateid oli 20 092. See number tuleb korrutada vähemalt kahega, sest võõrandamine tähendab vana maksuteate tühistamist (1. teade) ja uue teate väljasaatmist

³⁵ Siseministeerium, „Kohalik omavalitsus haldussüsteemis“ (2010), <www.siseministeerium.ee/kov/> (01.02.2010).

(2. teade). Ehk siis üks võõrandamine, mis tingib teate tühistamise, tähendab Maksu- ja Tolliametile vähemalt 11-kroonist kulu.³⁶

Maamaksuvõlad on samamoodi suureks probleemiks maksu administreerimisel. Kuna maamaksu maksmiseks on antud mitu tähtaega, siis paljud inimesed maksavadki mitme pangapälekanadega. Kui saavad maksmise tähtajad, siis paljud maksumaksjad unustavad, et neil on osa maksust maksmata ja neil tekib võlgnevus. Seda tõestavad ka statistilised andmed: maamaksu maksmise tähtaegade saabumistega maksuvõlglaste arv järsult kasvab. Nende võlgnevuste sissenõudmine on kulukas protsess. Esiteks suured summad lähevad nende võlgnevustega tegelevatele maksuametnikele, teiseks kordusteatiste saatmine on samamoodi kulu.

Maksu- ja Tolliamet on viimase aasta jooksul muutnud maamaksu kogumissüsteemi. Nii näiteks on vähendatud maamaksu maksmise tähtaegade arvu: kui varasemalt selleks oli antud kolm tähtaega, siis alates 2010. aastast maamaksu tasumiseks on antud kaks tähtaega: 31. märts ja 1. oktoober. Suurendati ka esimeseks tähtajaks tasumisele kuuluvat summat: peab olema ära makstud kas terve maksukohustus või vähemalt tuhat krooni - ülejäänud summa peab laekuma hiljemalt teiseks tähtajaks. Kuna maamaksu kohustus on reeglina suhteliselt väike, siis paljude maksumaksjatele kehtib ainult üks tähtaeg. Tähtaegade osas oluliseks muutuseks on ka esimese tähtaja klappimine tuludeklaratsiooni esitamise perioodiga. Maksumaksjale on pakutud võimalus katta tagastatavast tulumaksust maamaksu kohustust. Maksumaksjale paljudes juhtumites see tähendab täiendavat mugavust, kuna ta ei pea eraldi maamaksu maksuma, ja seega ei pea mäletama, et tal on kohustus üleval. Kõik need muudatused peavad vähendama maamaksu võlglaste arvu.

Maksu- ja Tolliamet püüab enda tööd samamoodi efektiivsemaks teha suurendades piirmäära, mille alla ei hakata maksuvõlga sissenõudma: varem see oli 20 krooni, nüüd aga 50 krooni. Sellega vähendatakse maksuvõlglaste arvu, kellega peab tegelema ja tulemus on väiksem kulu maksu administreerimisele.

Kui analüüsida maamaksu administreerimisega kaasnevat probleeme ja nende lahendamiseks ette võetud meetmeid, siis selgub, et nemad ühtivad alapeatükis 1.1

³⁶ Virge Pihel, Seletuskiri maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, (2006) Rahandusministeerium.

kirjeldatud eeldustega. Administreerimiskulusid on püütud väiksemaks teha vähendades maksumaksjate arvu, kellega peab tegelema (tõstetud maksuvõla sissenõudmise piirmäär). Nõusolekukulude vähendamiseks on muudetud tähtaegu selliselt, et nad klapiksid teiste maksudega seotud tähtaegadega (tuludeklaratsiooni esitamise periood). Selline muudatus omamoodi varjab maamaksu ja teeb selle tasumise valutumaks: kuna maamaksu kohustus tekib samal ajal, kui paljudel inimestel tekib täiendav tulu (tagastatav tulumaks), siis täiendava kulu tekkimine (maamaks) ei ole nii valus.

On veel üks maks, mida antud töö eesmärgi saavutamiseks tuleb kirjeldada - Eestis kehtiv raskeveokimaks. Eestis arvestatakse raskeveokimaksu lähtuvalt telgede arvust, vedrustuse tüübist ja veoki massist. Maksustamisele kuuluvad need sõidukid, mis on ARKis arvel. Raskeveokimaksu maksustamisperiood on kvartal ning maksuhaldur Maksu- ja Tolliamet. Maks tasutakse maksumaksja poolt iseseisvalt maksekorraldusega Maksu- ja Tolliameti pangakontole ning maksuteadet maksu tasumiseks maksumaksjale ei väljastata. Maksumaksja poolt tasutud maksu tasumise õigsuse kontrollimise aluseks on Maksu- ja Tolliametile Maanteeameti poolt esitatud liiklusregistris maksumaksja ja tema omandis või valduses oleva(te) raskeveoki(te) andmed. Veokiomanikele on antud võimalus autot registrist ajutiselt kustutada. Registrist kustutatud auto eest ei pea maksu maksma. Seega lähtub raskeveokite maksustamine rohkem veokite tegelikust kasutamisest.³⁷

Kui teha raskeveokimaksu analüüsi, siis võib jõuda järelduseni, et administreerimise seisukohast on raskeveokimaks vähekoormav riigile ja nõusolekukulu maksumaksjale. Põhjus on selles, et maksuarvutamise kohustus on pandud maksumaksjale. Järelikult tema peab olema teadlik Raskeveokimaksu seadusest, teadma maksustamise korda, oskama arvutada maksukohustust ja pidama meeles mis kuupäevaks ja kui palju ta peab maksma. Seega veoauto omanikust on tehtud raamatupidaja. Maksuameti kohustus on kontrollida maksu tasumise õigsust ja sissenõuda summasid, mis on jäetud maksmata. Raskeveokimaksu on püütud teha kasutuspõhiseks: veoki omanik saab auto ajutiselt registrist kustutama, et ei peaks maksu maksma. Kasutuspõhise maksustamise võimaluse ära kasutamine on samamoodi maksumaksjale keeruline: ta peab minema ARKi ja veoki registrist kustutama. Sellist võimalust on mõistlik rakendada ainult auto pikkajalise mitte kasutamine puhul.

³⁷ RMP.ee, „Raskeveokimaksu seaduse rakendamisest“ (2004), <www.rmp.ee/maksud/raskeveokimaks/458> (01.03.2010).

Selles alapeatükis oli kirjeldatud kahte maksusüsteemi, mida võib pidada traditsioonilisteks. Nende tunnusteks on see, et:

- maksukogumisega tegeleb riiklik asutus (Maksu- ja Tolliamet),
- maksu makstakse vastavalt väljastatud maksuteatisele,
- maksu makstakse kindlateks tähtaegadeks.

Maamaksu näite põhjal võib järeldada, et sellise süsteemi rakendamine Eestis ei ole mõistlik. Suur maksukohustuslaste arv ja väike maksukohustus tähendab suurt töökoormust Maksu- ja Tolliametile ja suhteliselt väikest tulemit. Kindlate tähtaegade seadmine toob kaasa maksuvõlglaste arvu kasvu, kellega tegelemine on kulukas. Omandi üleminek on samamoodi probleemne, kuna see toob kaasa lisateatiste väljastamist.

Juhul kui Eestis automaksu hakatakse administreerima sarnaselt maamaksuga, siis võib järeldada, et maksuvõlglaste tuleb juurde, teatiste saatmine oleks kulukas ja lõpptulemusena oleks maksusüsteemi opereerimishind kõrge. Raskeveokimaksu näide põhjal võib järeldada, et traditsiooniliselt administreeritava maksu kasutuspõhiseks muutmine on kõrgetega nõusolekukuludega maksumaksjale.

Maamaks, raskeveokimaks ja nende kogumissüsteemides tehtud viimased muudatused näitavad, et automaksu tuleb administreerida nii, et:

- maksu maksmine toimuks automaatselt ja ei tohiks sõltuda tegeliku maksumaksja tahtest (nii nagu kinnipeetavad maksud),
- tähtaegade arv peaks olema minimaalne ja maksumaksjal oleks võimalus valida, millal maksu maksta,
- maksumaksjate arvu, kellega Maksu- ja Tolliamet peab tegutsema tuleks vähendada,
- kasutuspõhise tagamiseks ei peaks *maksumaksja* tegema täiendavaid toiminguid.

Järgnevas alapeatükis räägib autor, kuidas Eesti tingimustes saaks sellist süsteemi rakendada.

2.2 Eestile pakutav automaksu kogumissüsteem ja selle teoreetiline analüüs

Maksu kogumissüsteem sõltub selle konkreetse maksu omadustest. Nii ka automaksu kogumine sõltub sellest, mida maksustatakse, kuidas seda tehakse ja mis eesmärke soovitakse sellega saavutada. Seega selleks, et seletada autori poolt Eestile pakutavat süsteemi, tuleb defineerida planeeritavat automaksu. Selles alapeatükis autor räägib sellest, mis on olnud viimase aja tendentsid Eestis automaksu valdkonnas ning nende tendentside põhjal üldistes joontes kujundab sõidukite maksustamise süsteemi. Siis pakutakse sellele süsteemile administreerimisvõimalust, mis autori meelest oleks kõige õiglasem ja tekitaks minimaalseid kulusid nii maksumaksjale kui ka maksuadministreerijatele.

Nagu juba räägitud, automaksu kehtestamise võimalus Eestis on olnud viimaste aastate jooksul tihti arutletav teema. Kõige suuremaks saavutuseks automaksu kehtestamise teel võib pidada aastaks 2005 välja arendatud dokumenti nimega „Ökoloogilise maksureformi lähtealused“, millest järgneb, et automaks peab Eestisse tulema. Põhjus on selles, et Eesti riik liigub „rohelisema“ ühiskonna suunas ja maksustamine on hea vahend ühiskonna mõjutamiseks.

On tõestatud, et aastapõhine automaks on mõjuv vahend ühiskonna mõjutamiseks keskkonna sõbralike autode ostmiseks võrreldes registreerimismaksuga. Lähtuvalt ökoloogilise maksureformi lähtealustest automaks peab andma selge signaali, et soodsam on omada keskkonda vähem koormavat sõidukit. Selleks, et seda saavutada pakutakse arvestamise aluseks võtta kütusekulu, heitgaaside välisõhku paiskamise näitajad, mootorimahtu, võimsust, sõiduki vanust või massi. ARK registrisse tuleb märkida auto CO₂ heite näitaja, et seda saaks võtta aluseks auto aastamaksu arvutamisel. Lisaks võib aastamaks sõltuda auto kasutamise piirkonnast (nt linnas või maal). Aastamaksu tasumisest osaline vabastamine on võimalik, kui sõiduk ei osale mingil ajavahemikul liikluses. Selline maks peaks ka motiveerima automanike seisvaid sõidukeid liiklusregistris kustutada.³⁸

Autor on teadlik mitmest lõputööst, kus räägitakse planeeritavast automaksust. Kõige põhjalikum nendest on 2008. aastal Audentese ülikoolis kaitstud Eve Borki lõputöö teemal

³⁸ Rahanduministeerium, „Ökoloogilise maksureformi lähtealused“ (2005).

„Sõidukite maksustamine ökoloogilise maksureformi alusel“. Oma lõputöös Eve Bork räägib teistes EUropa Liidu liikmesriikides kehtivates automaksu süsteemidest, toob statistikat, mis tõestab, et CO₂ põhine automaks mõjutab inimesi osta keskkonnasäästlikumaid autosid ja pakub Eestile automaksu mudeli. Kuna selle töö autor rääkis, et kogumissüsteemi analüüsiks on tal vaja defineerida maksustamissüsteemi, siis selleks, et mitte liiga palju spekuloida, võtab autor Eve Bork'i töös kirjeldatud automaksu. Selle kohaselt Eestile pakutav automaks peab:

- Sõiduautodele kehtestatav aastamaks peab olema diferentseeritud sõiduki tüübikinnitusel märgitud CO₂ emissiooni taseme järgi. Maksumäära ei tohi eristada erinevate CO₂ emissioonitasemete järgi, vaid maksumäär ühe grammi CO₂ kohta kilomeetri kohta oleks fikseeritud. Sellest tulenevalt oleks tarbijal selge ja üheselt mõistetav ülevaade tulevasesst potentsiaalsest maksukohustusest.
- Sõiduauto aastamaksu suuruse diferentseerimine sõiduki registreerimistunnistusele märgitud vastutava kasutaja elukoha järgi ei ole otstarbekas. Väga suure tõenäosusega hakatakse siis aastamaksu vähendamise eesmärgil registreerima sõiduautosid väiksema maksukategooriaga piirkondadesse. Näitena saab siin tuua Tallinnas kehtinud mootorsõidukimaksu, mille maksmisest pääsemiseks hakati registreerima sõidukeid Tallinnast väljapoole. Samuti ei täidaks sõiduauto kasutamise maksustamise kriteeriumina kasutatav piirkonniti eristamine kokkulepitud eesmärki vähendada sõiduautode CO₂ emissioonide taset.³⁹

Käesoleva töö autor tahab omalt poolt pakkuda lisatunnuseid sellele süsteemile, et võimaldada kogumissüsteemi põhjalikumalt defineerimist. Ökoloogilise maksureformi alustest tuleb välja, et pikaajalise auto mittekasutamise puhul oleks võimalik maksusummat vähendada. Põhinedes peatükkides 2.1 öeldule ja Adam Smith'i efektiivse maksustamise põhimõtetele, peab autori meelest auto pikaajaline mittekasutamine olema maksuvaba ja auto omanikul peab olema võimalus ise otsustada, millal maksu maksta ja millise perioodi eest. Kuna planeeritava automaksu eesmärk on vähendada autode kasutamist ja soodustada keskkonnasõbralike autode ostmist, siis autori hinnangul maksuobjektiks peab olema just auto kasutamine, mitte aga auto omamine.

³⁹ Eve Bork, „Sõidukite maksustamine ökoloogilise maksureformi alusel“, bakalaaurusetöö, Audentese ülikool (2008), lk. 33-36.

Auto kasutamise maksustamist on võimalik rakendada kahel viisil: määrata maks vastavalt läbisõidule või maksustada auto vastavalt kasutamise aja järgi. Läbisõidu maksustamine on õigluse seisukohast eelistatavim variant: maksta peab täpselt nii palju kui palju oled teenust kasutanud. Kuid sellel variandil on üks suur miinus – see on tehniliselt raskesti teostatav. Hetkel on kaks võimalust läbisõidu maksustamiseks: odomeetri põhine maksustamine ning autode GPS seadmetega varustamine ja selle kaudu läbisõidu arvutamine. Esimese lahenduse miinus seisneb selles, et odomeetri näitajaid saab võltsida, teine lahendus aga nõuab suuri investeringuid – ainuüksi sõiduautode varustamine Eestis võib maksta minna umbes 1,2 miljardit krooni.⁴⁰

Ajapõhine autode maksustamine ei taga maksustamise õiglust ja kasutuspõhine maksustamine ei ole kõikides olukordades tagatud. Sisu seisneb selles, et isikule antakse võimalust maksu mitte maksta või maksusummat vähendada juhul kui isik pikkaajaliselt ei kasuta oma autot. Selle variandi miinus seisneb selles, et kasutuspõhisus on väga tinglik: kahe autoomaniku maksukohustused võivad olla ühesugused, samal ajal kui üks sõidab 50 000 km aastas, teine aga viis korda vähem. Samas mingisugune kasutuspõhisus on tagatud – kui autoomanik teab, et ta ei hakka järgmise poole aasta jooksul autoga sõitma, siis tema maksukohustus on oluliselt väiksem või puudub üldse. Antud variandi suureks plussiks on see, et ei pea ostma ja paigaldama autodesse eriseadmeid. Seetõttu on see lahendus ka esimesest variandist populaarsem: seda rakendatakse näiteks Soome automaksu administreerimisel ja ka Eesti raskeveokimaksu puhul.

Mis on siis need probleemid, mis võivad tekkida administreerimiskulude valdkonnas? Esimeseks suureks probleemiks on juba mitu korda mainitud suur maksumaksjate arv. See asjaolu võib põhjustada suuri administreerimiskulusid. Selge see, et mida rohkem maksumaksjaid soovib maksuametiga kontakti võtta, seda suurem peab olema maksuametnike arv nende klientidega suhtlemiseks. Autori arvates maksuameti ja maksumaksja omavahelist suhtlemist võib jagada kaheks rühmaks:

- kontakti võetakse selleks, et küsida nõu ning
- kontakti võetakse, et edastada infot.

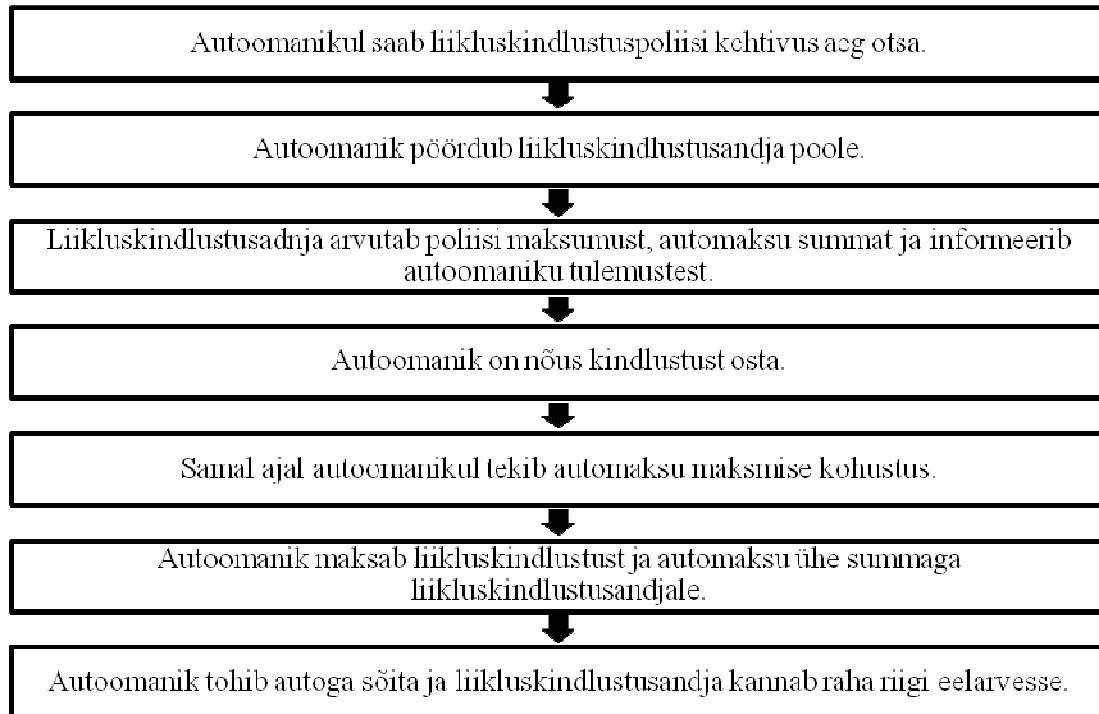
⁴⁰ Margus Grahv, „Sõiduautode maksustamine“, bakalaaurisetöö, Sisekaitseakadeemia (2006). Lk. 35-39.

Kuidas aga seda probleemi lahendada? Esimene, mida tuleb silmas pidada - kehtestada süsteem, mille kohta maksumaksjal ei tekiks täiendavaid küsimusi. Seega nõudlus maksuametiga kontakti võtmise vastu oleks minimaalne. Teiseks lahenduseks on vähendada maksukohustuslaste arvu, kellega maksuamet peab otseselt kontakteeruma. Vaatamata sellele, et teine variant tundub olevat mõnevõrra absurdne, seda rakendatakse paljude maksude puhul. Nii näiteks Eestis kehtiva käibemaksu puhul tegelikult maksumaksjaks on kauba lõpptarbija. Samas variant, millal iga tarbija teeb maksuametile eraldi pangaülekande iga ostu eest, tundub ebamõistlik. Selleks, et käibemaksu administreerimist teha efektiivsemaks, on maksukohustuslaseks tehtud isikud, kes kaupa müüvad. See tähendab aga, et maksukohustuslaste arv, kellega maksuamet peab suhtlema, on tehtud tunduvalt väiksemaks ja sellega saavutatakse administratiivsete kulude kokkuhoid. Mis aga veel võimaldab selline maksukohustuslaste arvu vähendamine on nõusolekukulude vähendamist maksumaksjatele. Tegelikule maksumaksjale (tarbijale) nõusolekukulud on nulli lähedased. Juhul kui isik ei ole käibemaksukohustuslane (nagu valdav enamus tarbijatest), siis temal ei teki maksmise ja deklareerimise kohustust, ta ei pea arvestust pidama ja seega tema ajakulud praktiliselt puuduvad. Nõusolekukulud tekivad aga maksu kohustuslasel ehk kauba müüjal. Tema peab pidama arvestus, deklareerima oma käivet ja tegema pangaülekande Maksu- ja Tolliametile.

Samas maksukohustuslaste arvu vähendamine täielikult ei välista kontakti maksuametiga. Kui automaksu koguda sarnaselt maamaksuga, siis see tähendaks seda, et maksuamet peab teavitama maksumaksjat maksukohustuse tekkimisest. See aga tähendab maksukohustuse arvutamist ja teatiste laiali saatmist. Maksuamet peaks kogu aeg jälgima, kas isikul on võlg tekkinud. Juhul kui see tekkis, siis maksuamet peab kontakteeruma maksumaksjaga, et ta tasuks oma maksukohustuse ära. Kui maksumaksja ignoreerib maksuametit, siis maksuvõlg tuleb sisse nõuda. Kõik see on täiendav kulu, mille suurus sõltub ka maksumaksjate arvust.

Teiseks suureks probleemiks on maksukohustuse suhteline väiksus. Peatükis 2.1 tõi autor analoogia maamaksuga, kus võlgnike arv on väga suur. Kui automaksu koguda nagu maamaksu, siis võivad hakata esinema samad probleemid ning inimesed võivad unustada oma maksukohustused ja sattuda maksuvõlglaste nimekirja.

Autori lahendus ülesloetletud probleemidele on automaksu administreerimine liikluskindlustus seltside kaudu. Kõigepealt peab autor tarvilikuks kirjeldada pakutud automaksu administreerimisprotsessi. Joonis 2 illustreerib maksukogumise protsessi.



Joonis 2. Pakutav automaksu kogumisprotsess (allikas: autori koostatud).

Maksumaksjaks on isik, kellele auto kuulub ja maksukogujaks on liikluskindlustust pakutav firma, kes peab hiljem saadud summa ülekandma riigieelarvesse. Mingis mõttes sarnane süsteem kehtib praegu käibemaksu puhul, mis on kaudne maks. Samas automaks kuulub omandimaksude hulka, mis on otsene maks. Selleks, et otsustada kas pakutav süsteem kuuluks kaudse või otsese maksu alla tuleb vaadata, mis on maksuobjekt. Kaudse maksuga oleks tegemist juhul kui maksuobjektiks oleks liikluskindlustus ise: näiteks selle maksumusest arvutatakse mingi protsent, lisatakse hinnale ja maksumaksja peaks ära tasuma terve summa. Kuid pakutav süsteem on hoopis teistsugune: maksuobjektiks on auto ja selle tehnilised omadused – just nendest sõltub maksusumma. Järelikult sellisel kujul kehtestatud automaks oleks otsene.

Maksukohustus tekiks samaaegselt kindlustuse ostmisega: kui maksumaksja ostab liikluskindlustuse, siis teda teavitatakse maksukohustuse tekkimisest ja ta peab seda koos

liikluskindlustuse summaga ära tasuma. Ehk lõplik summa, mille isik maksab korraga, koosneb kahest osast: liikluskindlustuse maksumusest ja maksukohustusest.

Vastavalt liikluskindlustuse seaduse § 5 kindlustuslepingu sõlmimine on kohustuslik auto omanikule. Seega auto omanikul on juba praegu olemas kohustus kontakteeruda kindlustuseandjaga. Selline toiming on juba praegu nõusolekukulu autoomanikule: seadusest lähtuvalt tal tekib kohustus, mille täitmiseks ta peab teatud toiminguid täitma ja üks nendest on liikluskindlustusandjaga kontakteerumine. Seega autori arvates oleks mõistlik ära kasutada sellist kontaktivõtmise kohustust automaksu kogumiseks. Juhul kui maksumaksja peaks liikluskindlustuse ostmisega samaaegselt ära tasuma ka automaksu, siis täiendav nõusolekukulu oleks tema jaoks null: ta ei pea kontakteeruma teiste isikutega, ei pea midagi arvutama, deklareerima või tegema muid toiminguid maksukohustuse täitmiseks. Liikluskindlustuse ostmine ja maksu tasumine toimuks samaaegselt.

Kui jätkata nõusolekukulude teemat, siis vastavalt Adam Smith'i põhimõtetele on maksumaksja jaoks mugav maksusüsteem selline, kus ta saab ise valida, millal maksu ära tasub. Kindlustusseltside kaudu administreeritav automaks võimaldaks sellist valikut. Vastavalt kehtivale liikluskindlustus korrale alates poliisi kehtivusaeg on 1 päevast kuni 1 aastani ja omanik ise otsustab, millal seda osta.

Nagu autor juba rääkis, autoomanik maksaks automaksu samaaegselt liikluskindlustuse ostmisega. Autoomanikul on kohustus omada kehtivat liikluskindlustus poliisi ainult juhul, kui ta autot kasutab. Sama loogika kehtiks ka automaksu kohta. Juhul kui isikul saab liikluskindlustus poliisi kehtivusaeg otsa ja ta teab, et näiteks järgmise poole aasta jooksul ta ei hakka autot kasutama, siis ta ei hakkagi selleks ajaks endale kindlustust ostma. Seega ta ei maksakski automaksu, mis aga võimaldab maksustada auto kasutamist, mitte aga auto omamist. See teeks automaksu automaatselt kasutuspõhiseks (juba kirjeldatud ajapõhine maksustamine). Samas antud variant oleks oluliselt maksumaksja sõbralikum võrreldes näiteks Eesti raskeveokimaksu või Soome automaksu puhul rakendatavate lahendustega, kus maksumaksja peab pöörduma ARKi ja ajutiselt kustutama oma sõiduki registrist. Pakutava variandi puhul maksumaksja ei pea tegema mingisuguseid täiendavaid toiminguid ja mitte kuhugi pöörduma, vaid kõik toimub automaatselt – see on nii nõusolekukulude kui ka administratiivsete kulude kokkuhoid.

Kuid väita, et nõusolekukulud ei teki kirjeldatud süsteemi puhul, oleks ebakorrektn. Need kulud tekivad, kuid mitte maksumaksja vaid kindlustusandja tasemel. Just kindlustusandjal tekib kohustus maksusummat arvutada, maksumaksjalt raha koguda, pidama arvestust, teha aruandlust ja ülekanndma kogutud raha riigieelarvesse. Esmapilgul võib tunduda, et lõppkokkuvõttes ühiskonna jaoks ei ole suurt vahet kummal etapil nõusolekukulud tekivad. Kuid see ei ole nii: autor juba kirjutas sellest, et nõusolekukulud on regressiivsed ehk mastaabi kasvuga nende osatähtsus langeb. Sellest reeglist lähtuvalt nõusolekukulude koormuse üleviimine autoomanikelt liikluskindlustusandjatele on igati põhjendatud tegu: see peaks tooma ühiskonnale märkimisväärse nõusolekukulude kokkuhoiu.

Autor juba rääkis sellest, et pakutav süsteem võimaldab mingil määral saavutada ajapõhist maksustamist. Erinevalt liikluskindlustuse poliisi ostmisel, kus poliisi hind sõltub ka perioodi pikkusest, millele kindlustust ostetakse, siis automaksu puhul sellist diferentseerimist ei tohiks olla. Maksukohustus peab olema kindlaks määratud tervele aastale ja sellest peab leidma ühe päeva maksukohustuse. Kui autoomanik peab oma auto eest ära tasuma 3000 EEK aastas, siis ühe päeva väärtus peaks olema $3000\text{EEK} / 365 \text{päeva} = 8,22 \text{EEK}$. Sõltumatu sellest, kui pikaks perioodiks autoomanik kindlustust ostab, ühe päeva maksukohustus peab olema selline (ehk kui ta ostab kindlustuse 30 päevaks, siis maksukohustus on $30 * 8,22 = 246,60 \text{EEK}$). Põhjus on selles, et automaks ei tohiks moonutada turgu ja maksumaksjal peab olema ükskõik kas maksta maksu 10 päeva või terve aasta eest.

Administreerimise seisukohast kõige suuremaks plussiks on see fakt, et oleks võimalik ära kasutada juba praegu olemasolevaid süsteeme. Kuna maksu kogujaks sisuliselt oleks liikluskindlustuse pakkuja, siis maksuametil ei ole vaja täiendavalt luua süsteemi maksukohustuse arvutamiseks ja maksu tasumise kontrolliks. Maksu tasumine oleks seotud kindlustuse ostmisega, seega maksu tasumata jätmine ei võimaldaks osta kindlustust. Maksuamet ei peaks maksuteatise laiali saatma, mis automaatselt tähendab suurt kokkuhoidu nii palkadelt, kui ka postikuludelt. Liikluskindlustusandjatel ei teki samamoodi täiendavaid kulutusi seoses maksumaksjate informeerimisega. Juba praegu nad saavad meeldetuletusi selle kohta, et autoomanikul hakkab poliisi kehtivusaeg lõppema.

Samaaegselt saavad nad teavitada autoomanikke maksukohustuse tekkimisest, juhul kui ostetakse kindlustust.

Liikluskindlustuse seltside kaudu administreeritav süsteem tähendaks seda, et Maksu- ja Tolliametil ei tekiks kohustust maksumaksjat informeerida maksukohustuse tekkimisest. Sellega oleks otseselt võimalik vältida näiteks maamaksu puhul esinevaid teatamise ebamugavusi. Maksumaksja saaks teada oma maksukohustusest siis, kui ta ostaks liikluskindlustuse ja tal samaaegselt tekiks ka maksmise kohustus. Erinevalt fikseeritud tähtaegadega süsteemist (nagu näiteks praegune maamaks, mille puhul on olemas 2 tähtaega, mille saabumisega maksuvõlglaste arv hüppeliselt kasvab), autori poolt pakutava süsteemi korral maksumaksjal ei oleks võimalik maksukohustust unustada.

Samas on välistatud võla tekkimise võimalus. Põhjus on selles, et maksu võlg saab tekkida ainult tähtaja saabumisega. Kuna pakutud lahenduse puhul tähtaeg saabub liikluskindlustuse ostmise hetkel ja liikluskindlustust ei saa osta maksu maksmata, siis võlg algusest peale ei saa tekkida. On olemas kaks võimalust:

- liikluskindlustus on ostetud, maks makstud ja isik ei ole maksu võlglane või
- liikluskindlustus on ostmata, maks maksmata ja isik ei ole maksu võlglane.

Pakutav süsteem sisuliselt tähendaks seda, et Maksu- ja Tolliamet või mis iganes muu riiklik asutus, ei peaks üldse kontakteeruma autoomanikega. Kuna raha peab ülekandma liikluskindlustuse andja, siis just neid peabki riik kontrollima. See tähendab seda, et riigi poolt kontrollitavate isikute ring oleks väga väike. Nii näiteks 2008. aasta seisuga autoregistris oli arvel 550 000 sõidukit, liikluskindlustus andjaid on aga kõigest 11⁴¹.

Suureks plussiks on vigade välistamine info liikumisel. Liikluskindlustuse seltside kaudu administreeriva süsteemi puhul ei ole vaja täiendavat infoallikat (nagu näiteks ARK), kuna nendel on juba praegu olemas andmed autode tehniliste omaduste kohta - autoomanikud liikluskindlustuse lepingu sõlmimisel ise esitavad need andmed kindlustuse pakkujatele. Seega riigil ei teki täiendavaid kulutusi seoses infoedastamisega. Kindlustusfirmad samamoodi ei pea täiendavalt midagi tegema infokogumiseks ja maksumaksja täiendav nõusolekukulu on samamoodi null, kuna ta nagunii peab neid andmeid edastama.

⁴¹ Eesti liikluskindlustuse fond, „Eestis liikluskindlustust pakkuvad kindlustusandjad“ (2010), <vs.lkf.ee/pls/xlk/SYSADM.LK_INFOKESKUS_PKT.eesti_kindlustusandjad?plang=EST> (01.02.2010).

Samamoodi ei tohiks maksu tasumise kontrolliga tekkida täiendavaid kulutusi ja ei pea muutma seadusi selleks, et kehtestada liikumiskeelu autodele, mille pealt automaks on maksmata (nagu näiteks Soomes või Rootsis). Kuna juba praegu autoga sõitmiseks kehtiva liikluskindlustuspoliisi olemasolu on kohustuslik, siis seda kontrollitakse liikluspolitsei poolt. Kuna liikluskindlustust ei oleks võimalik osta automaksu maksmata, siis liikluskindlustuse poliisi olemasolu kontroll oleks samaaegselt ka automaksu tasumise kontrolliks.

Autoomandi üleminek võib teoreetiliselt samamoodi osutada kitsaskohaks: kas eelmise omaniku makstud maks kehtib ka uuele omanikule, või siis tekib uuel omanikul maksu maksmise kohustus. Erinevad riigid on lahendanud selle olukorra erinevalt. Liikluskindlustuse seltside kaudu administreeritava süsteemi puhul, aga oleks kõik palju lihtsam: kuna automaks on otseselt seotud poliisi kehtivusajaga, siis niikaua on automaks tasutud. Seega ei pea välja arendama mingisugust keerulist korda omandi ülemineku korral.

Kuna ökoloogilise maksureformi järgi automaksu peamiseks eesmärgiks on teha inimestele selgeks, et soodsam on omada keskkonna säästliku autot, siis isik peab aru saama kuidas tema maksukohustus on arvatud. Seega oleks mõistlikum kui tema saaks ka tõendi maksu tasumise kohta, kuhu oleks märgitud maksu arvutamise kord. Sealt ta näeks, mida ta peaks tegema maksukohustuse vähendamiseks. Vastasel juhul maksumaksjal võib tekkida ettekujutus, et kindlustus on lihtsalt kallimaks läinud ja motivatsioon säästlikuma auto ostmiseks kaob.

Tabel 2 võrdleb pakutava automaksu kogumissüsteemi traditsioonilise kogumissüsteemiga. Viimane on kujundatud alapeatükis 2.1 kirjeldatud maamaksu kogumissüsteemi põhjal. Sellest tabelist on näha, et pakutav süsteem teeks maksumaksjate ringi, kellega riik peab kontakteeruma oluliselt kitsamaks. Lisaks teavitamiskohustus kaob, mis on suur kokkuhoid palkadelt ja postikuludelt. Maksu maksmise aja valiku võimalus teeks automaksu kasutuspõhiseks ja maksumaksja elu mugavamaks. Maksu vältimine oleks võimatu, seega ei saa ka maksuvõlga tekkida ja kaob vajadus võlgade sissenõudmiseks.

Tabel 2. Pakutava automaksu kogumissüsteem võrreldes traditsioonilise automaksu administreerimissüsteemiga (allikas: autori poolt koostatud).⁴²

	Pakutav automaksu kogumissüsteem	Traditsiooniline automaksu kogumissüsteem praegune maamaksu kogumissüsteemi näitel
Maksumaksjate arv	550 000	550 000
Maksumaksjate arv, kellega riigil tuleb tegutseda	11 (liikluskindlustus pakutavad ettevõtted)	550 000
Maksukohustus	Madal (võib eeldada Soome näide põhjal)	Madal (võib eeldada Soome näide põhjal)
Maksukogumisega tegelev asutus	Liikluskindlustusandja	Maksu- ja Tolliamet või muu riiklik asutus
Maksutähtaja valimise võimalus	Olemas	Puudub
Tähtaeg	Oleneb maksumaksja enda tahtest	Fikseeritud (arvestades maksusummaga siis 1-3 tükki)
Teavitamine	Liikluskindlustuse ostmise ajal koha peal või elektroonselt	Teatis
Maksuvõla tekkimine	Ei ole võimalik	Võimalik ja tõenäoline
Administreerimiskulud	Madalad	Kõrged
Nõusolekukulu maksumaksjale	Madal	Kõrge (võrreldes pakutava automaksu kogumissüsteemiga)

Selle alapeatükki kokkuvõtteks võib öelda, et autor püüdis pakkuda sellist automaksu kogumissüsteemi, mis oleks odav nii riigile kui ka maksumaksjale. Selleks on arvestatud eelnevalt kirjeldatud odavalt kogutava maksu eeldustega: maksutähtaega on võimalik valida ja maksu maksmist oleks võimatu vältida. Lähtuvalt teiste riikide süsteemide analüüsist on näha, et administratiivsed kulud on minimaliseeritud maksumaksjate arvu vähendamisega (kellega peab otseselt suhtlema). Maamaksu kogumissüsteemi analüüsi tulemusena on välistatud võla tekkimise võimalus ja vähendatud maksumaksja mõju maksu maksmisele. Autori hinnangul on väljapakutud süsteemi kaudu administreeritav automaks üheks efektiivsemalt kogutavamaks maksuks.

⁴² Eesti liikluskindlustuse fond, „Eestis liikluskindlustust pakkuvad kindlustusandjad“ (2010), <vs.lkf.ee/pls/xlk/SYSADM.LK_INFOKESKUS_PKT.eesti_kindlustusandjad?plang=EST> (01.02.2010) ja ARK, 2008 Aastaraamat, lk.16.

KOKKUVÕTE

Vastavalt Rahandusministeeriumi ökoloogilise maksureformi lähtealustele, Eesti tuleviku maksusüsteem hõlmab perioodilist automaksu. Selle maksu eesmärk oleks motiveerida inimesi ostma keskkonnasõbralike autosid. Automaksu teemal on kirjutatud mitu tööd ja üldine trend on, et maksukohustus peab sõltuma CO₂ emissionist. Kuid automaksu administreerimisele ei ole piisavalt tähelepanu pööratud. Seega antud töö on aktuaalne ja omab praktilist väärtust.

Käesoleva töö eesmärk oli pakkuda Eestile perioodilise automaksu kogumissüsteemi, mis teoreetiliselt tooks kaasa minimaalseid kulusi nii riigile kui ka maksumaksjale. Eesmärgi saavutamiseks autor kirjeldas odavalt kogutava maksu eeldusi, teistes EL liikmesriikides kehtivaid automaksu kogumissüsteeme ja võimalikke riske, mis võivad ohustada automaksu efektiivset kogumist.

Eesmärk oli saavutatud ja mudel pakutud – autor jõudis järelduseni, et kõige efektiivsemalt võiks automaksu koguda liikluskindlustust pakutavate firmade kaudu. Autori poolt pakutud süsteem on tema arvates väga paindlik ja tekitab minimaalseid kulusid nii riigile kui ka ühiskonnale.

Autori põhiseisukoht seisnes selles, et Eestis automaksu kehtestamine peab tooma kaasa minimaalseid nõusolekukulusid maksumaksjatele ja minimaalseid administreerimiskulusid riigile. Selleks pakkus autor välja, et võiks kasutada juba praegu olemasolevaid ja kehtivaid lahendusi, mida autoomanikud nagunii peavad regulaarselt kasutama. Kõige paremini sobivamaks lahenduseks, autori meelest, oleks liikluskindlustusseltside kaudu automaksu administreeritav süsteem. Autori meelest riigi jaoks kõige suurimaks plussiks on see, et maksu kogumiseks ei pea uut süsteemi looma, kuna ta saab ära kasutada liikluskindlustuse firmade poolt pakutavaid infrastruktuure. Maksu tasumise kontrolliks saab ära kasutada liikluskindlustuse olemasolu kontrolliks kehtivaid lahendusi ehk

politseid. Riigil kaob kohustus teavitada maksumaksjaid nende kohustuste olemasolust, mis oleks täiendav kokkuhoid.

Nõusolekukulude minimeerimiseks pakub autor, et lähtutaks nende kulude regressiivsusest: nende omadusest lähtuvalt oleks mõistlikum automaksu administreerida selliste asutuste kaudu, kus maksukohustus oleks suur. Automaksu kohustuse sidumine liikluskindlustusega viiks nõusolekukulud liikluskindlustust pakutavate firmade tasemele ehk tsentraliseeriks neid.

Teemad edaspidiseks uurimiseks võiksid olla nõusoleku- ja administratiivsete kulude mõõtmine pakutud süsteemi rakendamisel.

РЕЗЮМЕ

Объем данной работы составляет сорок восемь страниц и пять листов приложений. Цель данной работы состоит в том, чтобы выработать систему администрирования периодического автомобильного налога, которую можно бы было использовать в Эстонии с минимальными расходами для государства и налогоплательщика. Основной уклон сделан на минимизацию административных расходов и расходов согласия. Для достижения цели описаны теоретические предпосылки налога, администрирование которого дешево, описаны системы администрирования автомобильного налога в других странах ЕС и проанализированы системы администрирования некоторых действующих в Эстонии налогов (земельный налог). На основании выше перечисленного составлены предпосылки и проблемы, с которыми необходимо считаться при выработке системы администрирования автомобильного налога в Эстонии.

Для администрирования автомобильного налога автор предлагает использовать действующую систему обязательного дорожного страхования. Обязанность платить налог была бы связана с действием страхового полиса и обязанность возникала бы при покупке страховки. Такое решение автоматически делает налог зависимым от использования автомобиля, исключает возможность возникновения долга по налогу, уменьшает круг лиц, с которыми государство должно контролировать, упраздняет необходимость информировать налогоплательщика о возникновении обязанности платить налог.

Практическая ценность данной работы состоит в том, что предлагается готовая система администрирования автомобильного налога, при разработке которой учитывались условия Эстонии.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Adam Smith, *Urimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. (Tartu: Ilmamaa, 2005).

Americans for fair taxation, „What the federal tax system is costing you – besides your taxes! Tax compliance facts“, (2007).

<www.fairtax.org/PDF/WhatTheFederalTaxSystemIsCostingYou.pdf> (01.02.2010)

ARK, 2008 Aastaraamat.

Chris Evans, *et al*, „Tax compliance cost: research methodology and empirical evidence from Australia“, *National Tax Journal*,(2000), vol 53, is 2.

Eesti liikluskindlustuse fond, „Eestis liikluskindlustust pakkuvad kindlustusandjad“ (2010),

<vs.lkf.ee/pls/xlk/SYSADM.LK_INFOKESKUS_PKT.eesti_kindlustusandjad?plang=EST> (01.02.2010).

Erno Aholammi, Finnish transport safety agency vehicle tax inspector. Interview, 05.03.2010.

Eve Bork, „Sõidukite maksustamine ökoloogilise maksureformi alusel“, bakalaaurisetöö, Audentese ülikool (2008),

European Commission – DG Taxation and Customs Union. Study of vehicle taxation in the member states of European Union. 2002.

<ec.EURpa.eu/taxation_customs/resources/documents/vehicle_tax_study_15-02-2002.pdf>

European Commission, „Compliance risk management guide for tax administrations“, (2010).

Joseph E. Stiglitz. *Ühiskondliku sektori ökonomika*. (Tallinn: Külim, 1995).

Jørn Nysum Schoop, Danish tax administration chief advisor. Interview, 21.04.2010.

John L. Mikesell, „Designing and administering government revenue systems“ – James L. Perry (ed), *Handbook of public administration, second edition* (San Francisco: Jossey-Bass Inc. 1996).

Madis Uusorg ja Jaanus Mutli. Kuuldused ühtsest automaksust. *Maksumaksja*, nr 10, (2006), <www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=482#_ftn8> (25.02.2010).

Magnus Callin, Swedish transport agency handling officer. Interview, 05.04.2010.

Maksu- ja Tolliamet, „Ligi 100 000 inimesel on väiksed maksuvõlad“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=25855&tpl=1026> (22.03.2010).

Maksu- ja Tolliamet, „Üle 100 000 isikul on tasumata maamaksu kolmas osamakse“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=26483&highlight=maamaksu> (15.01.2010).

Margus Grahv, „Sõiduautode maksustamine“, bakalaaurisetöö, Sisekaitseakadeemia (2006).

Paul Tammert, *Maksundus* (Tallinn: Aimwell, 2003).

PricewaterhouseCoopers and World Bank, „Paying taxes. The global picture“, (2006).

Rahanduministeerium, „Ökoloogilise maksureformi lähtealused“ (2005).

RMP.ee, „Raskeveokimaksu seaduse rakendamisest“ (2004), <www.rmp.ee/maksud/raskeveokimaks/458> (01.03.2010).

Riigikogu. *Maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (459 se) esimene lugemine*. <www.riigikogu.ee/?op=stenoplain&stcommand=terviktekstpaevakord&isikId=13575&paevakordId=4305&istungId=781> 22.03.2010

Silva Männik. Maamaksu maksmine muutub lihtsamaks. 2003. Äripäev <www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=2478/uud_uudid_x_247805> (22.03.2010)

Siseministeerium, „Kohalik omavalitsus haldussüsteemis“ (2010),
<www.siseministeerium.ee/kov/> (01.02.2010).

Spiegel, Germany joins EU in tying car fees to emissions (01.27.2009),
<<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,603798,00.html>> (25.02.2010).

Simon James and Christopher Nobes. *The economics of taxation. Seventh edition 2000.*
(Essex: pearson education limited, 2004/2005).

Taavi Madiberg, „Kodu maamaksust vabaks!“ *Maksumaksja*, nr. 5, (2008)
<www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=571> (22.03.2010);

TraFi. Ajoneuvoveron määrä.

<www.ake.fi/AKE/Verotus/Ajoneuvovero/Ajoneuvoveron+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4.htm> (08.03.2010)

LISAD

Lisa 1. Erno Aholammi, Finnish transport safety agency vehicle tax inspector. Interview, 05.03.2010.

All passenger cars, vans and special cars under the weight of 3 500 kg registered in Finland are subject to vehicle taxes base tax. The owner or holder of the registered vehicle is obligated to pay vehicle tax. The amount of base tax for cars registered before 1994 is 0,26 EUR per day and after 1994 the amount is 0,35 EUR per day (=94,90/127,75 €). Cars that are run with some other drive force than normal gasoline (like diesel), have to also pay the drive force tax on top of the base tax. The amount of this drive force tax for instance for passenger cars is 0,067 EUR per day for every beginning 100 kilos of the vehicles total mass (normally for passenger cars the yearly amount varies between 400-700 EUR). For further information;

<http://www.ake.fi/AKE/Verotus/Ajoneuvovero/Ajoneuvoveron+määrä.htm>

Vehicle tax in 2010. Vehicle taxes base tax is changing to CO₂-emission (or total mass) based at the spring of 2011. This has brought changes to the tax bills sent after 2.3.2010, since the vehicle taxes are debited one year ahead in Finland. The following changes affect tax season going over 1.3.2011. So the first tax bills to include this new tax have been sent just this week starting from 2.3.2010.

Now passenger vehicles, taken into use after 2001 (M1's with the total mass under/or 2 500kg from 2001 and M1's with the total mass over 2 500kg from 2002), annual taxation will be determined by their CO₂-emissions based on our webpage;

<http://www.ake.fi/AKE/Verotus/Ajoneuvovero/Ymp%C3%A4rist%C3%B6perusteinen+ajoneuvovero.htm>.

Vans taken into use after 2008 will be also taxed by their CO₂-emissions and vans taken into use before that by their total mass. Further information can be found on our website at; <http://www.ake.fi/AKE/Verotus/Ajoneuvovero/Ymp%C3%A4rist%C3%B6perusteinen+aj>

oneuvovero.htm

Vehicles taken into use before these times will be taxed based on their total mass, which is also shown in the tables on our webpage. Examples of CO₂ based base tax for the four cars listed:

Ford Focus 1.8 Duratec (125PS) 3/5 Door Saloon, 167 CO₂ g/km = 110,96 €

- Toyota Prius 1.5 VVT-i Hybrid, 104 CO₂ g/km = 45,26 €
- Volkswagen Golf 3/5 Door 1.9 TDI (105 PS) S, Match, Sport diesel, 132 CO₂ g/km = 70,81 € (+ the drive force tax based on total mass > for new mark 6 Golf 2.0TDI, 110bhp, total mass 1 840kg = 464,65 €)
- Mercedes E500 (245 Tyres), 258 CO₂ g/km = 256,96 €

All of these are calculated with the assumption that they are taken into use after 2001 and we are levying the tax according to the 2010 legislation based on their CO₂-emissions.

About the basis of our new upcoming vehicle tax. Basically our new vehicle tax is calculated in a way that the "dividing point" of the taxation, compared to the system we have now, is 180 g/km, which equals our current taxation for the passenger cars taken into use after 1994 (127,75 €). So every car going under this emission is going to have a lower annual tax than we have now and those with higher CO₂-emission a higher annual tax. This model was calculated based on the fact that at the end of 2006 the average CO₂-emission of passenger cars in our register was 180,17 g/km (median was 173 g/km and mode 168 g/km). The CO₂-emission based base tax varies between 20-600 EUR (66-400 g/km). About 70% of the passenger cars fall between 140-200 g/km, in which case the base tax is between 80-160 EUR (now 94,90/127,75 €).

Our costs of levying the tax. Finnish vehicle taxation is very cost-efficient, since the costs per every tax bill sent is only 1,50 EUR. Annually we send around 6,5 million vehicle tax bills and collect around 660 million EUR for the government. Our taxation department uses 25,8 work years per year to collect the vehicle tax in Finland.

We also have developed our payment choices for our customers since new ways of paying the tax have been released. We've debited our business clients for years now with an

electric payment, which taxes for instance the whole fleet of car dealer's cars monthly. We have 2 200 of these clients that we have contracts with and we tax around 100 000 cars this way monthly. Now the citizen (not companies) can also get their vehicle tax bills directly to their Netpost-service provided by Itella (<http://www.posti.fi/english/netposti/>) or eInvoice-service (<http://www.e-lasku.info/>) provided by their own bank. This furthermore reduces the costs of levying the tax and also reduces the CO2-emissions of collecting the tax, when we are able to do it electronically instead of normal mail. This also makes the paying the tax itself easier for the citizens themselves and also reduces the chances of mistakes making the payments. Our tax departments yearly budget is around 12 million EUR. The cost per tax bill covers all costs of debiting the vehicle tax. You can check the costs and salary from our annual report, which can be found at our website; <http://www.ake.fi/NR/rdonlyres/4E043629-C35C-41E3-95A94B8D8051514F/0/AKEntoimintakertomus2009.pdf>.

Avoiding the payment of the vehicle tax in Finland is really difficult, since the car is prohibited to be used in traffic until the tax has been paid. This also includes everyone who is driving that car or even the person who has bought a car with unpaid tax. The use of these cars in traffic is monitored and controlled by the police, customs and border patrols. It is also prohibited to import these vehicles out of Finland. Also every unpaid vehicle tax in Finland is sent to be collected through recovery proceedings by the local recovery officers after a certain amount of time after the due date. Because of these we are able to levy almost all taxes in Finland very effectively.

Lisa 2. Magnus Callin, Swedish transport agency handling officer. Interview, 05.04.2010.

We have a decision making authority which is the Swedish tax agency (Skatteverket). And then us at the Swedish transport agency which is the collecting authority. We deal with a lot of things and the collection of vehicle tax is just one branch, the matter is the same with the tax agency since they decide in all tax matters including sales taxes, income taxes and so on. Because of this it's quite hard to give an answer on how much the system costs, manpower demands and so forth. The sum collected is around 11 618 369 000 SEK for the year of 2009.

The amount of vehicle tax is stated in the law regarding road tax. There's two different tax systems, if the car is older than model year 2006 or do not reach the demands of "miljöklass 2005" (almost correlative to EUR4). Then the vehicle tax is based on the government decided tax chart that is based on weight and fuel type. In the other case scenario the vehicle tax is based on a government decided CO₂ calculated tax form using fuel type, possibility to use environmentally healthy sub-propellants (electrical hybrid, ethanol and so on), and of course CO₂ emissions calculated from combined usage.

The vehicle tax is normally paid once a year and we send an invoice to the registered owner of the car, if the vehicle tax exceeds 3600 SEK a year, the vehicle tax is paid three times a year. Which month/months the vehicle tax has to be paid is based on the last digit in the car's license plate number. If the vehicle tax isn't paid to the date of due, a late payment fee of at least 100 SEK is imposed. And the vehicle also receives a decision of immobilisation. Leaving the vehicle illegal to drive unless we have received a payment of the vehicle tax. This normally leads to a payment after we've sent a reminder.

But if the reminder isn't paid we leave the vehicle tax to the Swedish enforcement authority, because we self can't enforce a payment.

(<http://www.kronofogden.se/4.7856a2b411550b99fb7800086822.html>).

Lisa 3. Jørn Nysum Schoop, Danish tax administration chief advisor.
Interview, 21.04.2010.

Who deals with customers (taxpayers);

- The Danish Tax Administration

How many people are involved in collecting vehicle tax;

- Approx. 250 people

How much does it cost to run the system (by that I mean salaries of people, who deal with vehicle tax, but any other sort of data would also be a great value to me – it may be a general number or any other number that could reflect on the costs of running the system);

- Approx DKK 15 -20 mio. That is 2 – 2,5 mio EUR.

What is the outcome (how much money is collected);

- Approx. 1,3 – 1,50 bill. EUR

Have there been any incidents of vehicle tax avoidance and if there was, how they have been solved;

- No

How the tax is collected (are taxpayers informed about their obligation or they have to calculate it themselves and pay it on their own) and how much does it cost.

- The tax is collected directly by the tax payer to times a year. It is a part of the cost of running the system.

What are the main obstacles that create most problems in collecting this tax.

- Some people do not understand the taxcollection for their own car.