

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Helen-Kristi Kask

**ERINEVATE HALDUSMENETLUSES KASUTATUD
MEETMETE TÕHUSUS ISIKUTE EDASISE
MAKSUKÄITUMISE PARANDAMISEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Kerly Randlane, PhD

Tallinn 2023

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Kaitsmine 2023
<p>Töö pealkiri eesti keeles: „Erinevate haldusmenetluses kasutatud meetmete tõhusus isikute edasise maksukäitumise parandamisel.“</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: "The effectiveness of various measures used in the administrative procedure in improving the future tax behavior of individuals."</p> <p><i>Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning lehekülgi on kokku koos lisadega 49 lehekülge. Lõputöö kirjutamiseks on kasutatud 31 allikat, millele on viidatud. Lõputöös on 2 tabelit ning 6 joonist.</i></p> <p><i>Käesoleva lõputöö uurimisprobleem oli sõnastatud küsimusena, millised haldusmenetluses kasutatavad meetmed toimivad isikute maksukäitumise parandamisel kõige paremini. Uurimisprobleemist lähtuvalt on töö eesmärk on välja selgitada maksuaudiitorite poolt haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhusus ametnike hinnangu alusel.</i></p> <p><i>Analüüsi käigus selgus, et tõhusamateks haldusmenetluses kasutatavateks meetmeteks on maksuaudiitorite tööpraktikast tulenevalt eelarest, maksuotsus, maksumääramine. Ebatõhusad meetmed tulenevalt maksuaudiitorite töökogemusest on sunniraha, maksuteade, hoiatus. Inimesi motiveerib kõige makse maksta seadusest tulenev kohusetunne ja inimese enda kohusetunne.</i></p>	
Võtmesõnad: maksukäitumine, maksukuulekus, maksumoraal, haldusmenetlus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: tax behavior, tax compliance, tax morality, administrative procedure	
Säilitamise koht. Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Helen-Kristi Kask</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalistest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paberkandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p> <p>Allkiri: allkirjastatud digitaalselt</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Kerly Randlane	Allkiri:
Kaitsemisele lubatud	Allkiri:
Kolledži direktor: Kerly Randlane	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. MAKSUKÄITUMINE JA SELLE MÕJUTEGURID	7
1.1. Maksukäitumise olemus	7
1.2. Maksukäitumise mõjutegurid	11
1.3. Haldusmenetluses kasutatavad meetmed	17
2. HALDUSMENETLUSES KASUTATUD MEETMETE TÕHUSUS	23
2.1. Uuringu meetodika	23
2.2. Maksuaudiitorite poolt kasutatud meetmete tõhusus	24
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	40
Lisa. Ankeetküsimustik	44

SISSEJUHATUS

Maksu- ja Tolliamet, riiklike maksude maksuhaldur, täidab Eesti riigi jaoks ülesannet koguda kokku riigi maksutulud ning vähendada maksuauku ehk riigile saamata jäänud maksutulu. Selle täitmiseks on maksuhalduril võimalus haldusmenetluses kasutatavate meetmetega parandada isikute maksukäitumist ja seeläbi tõsta maksukuulekust. Maksuaudiitori, kui maksuhalduri ülesandeid täitev isik, jälgib, et makse tasutakse seadusega sätestatud suuruses ja korras ning vajadusel rakendab sobivat meetet maksumaksjate mõjutamiseks. Oluline on, et valitud meetmed selle ülesande täitmiseks hästi toimiksid ehk oleksid tõhusad.

Maksu- ja Tolliameti 2022. aasta arengukava strateegilisteks peasuundadeks oli suurendada Eesti ühiskonna maksutahet ja olla maksumaksjale usaldusväärne koostööpartner. Ühtlasi ka läheneda probleemsetele maksumaksjatele järelevalveliste meetmetega tõhusalt ja sihipäraselt. (Maksu- ja Tolliamet, 2022, lk 3) Kuna maksudest kõrvalehoidumine on endiselt ametile oluline väljakutse ning arengusuund, tuleneb sellest ka töö aktuaalsus. Arengukavas tuuakse välja, et tulemuslikult kontrollitud ja nõustatud isikute osakaal oli 2019. aastal 81,2% ning 2020. aastal 40,4%, 2021. aastal 62% (Maksu- ja Tolliamet, 2022, lk 18). Tulemused näitavad, et maksukäitumist parandavate isikute osakaal on vähenenud ning haldusmenetluses kasutatavaid meetmeid tuleb uurida ja leida tõhusaim meede. Samuti ka selleks, et läheneda järelevalveliste meetmetega tõhusalt ning menetlus oleks võimalikult kiire ja lihtne.

Töö uudsus seisneb selles, et varasemalt pole uuritud haldusmenetluses kasutatud meetmete tõhusust maksuhalduri vaatenurgast. Kaili Sirgi 2022. aasta lõputöös “Eesti elanike maksukuulekuse mõjutamise võimalused“ on käsitletud maksukuulekust, kuid pole kirjeldatud kasutatavaid meetmeid haldusmenetluses ning nende tõhusust maksukäitumise parandamisel. Kerli Uue 2017. aasta lõputöös “Maksuhalduri kui institutsiooni mõju maksukäitumisele“ on tehtud intervjuu ühe ametnikuga, aga antud töös kasutatakse ankeetküsitlust, et saaks rohkem hinnata haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhusust. Kaspar Raudla analüüsis oma 2013. aastal kaitstud lõputöös „Maksukäitumise parandamise meetmete mõju ehitussektoris“ MTA poolt läbiviidavat menetluseta kontrolli ehitussektoris,

kuid antud töös keskendutakse haldusmenetlusele ning isikute maksukäitumisele üldpildis. Välisuuringutes on küll maksumoraali, maksukäitumist, maksupsühholoogiat käsitletud, näiteks OECD uuringutes ning artiklites, aga antud uuringud pole Eesti põhised, vaid pigem rahvusvahelised.

Kuna Maksu- ja Tolliameti üheks peasuunaks on läheneda rakendatavate meetmetega problemaatilise maksukäitumisega isikutele tõhusalt ning sihipäraselt, püstitatakse lõputöö uurimisprobleem järgmise küsimusena: millised haldusmenetluses kasutatavad meetmed toimivad isikute maksukäitumise parandamisel kõige paremini.

Uurimisprobleemist lähtuvalt püstitati järgmised uurimisküsimused:

- 1) Mis on maksukäitumine ja seda mõjutavad tegurid?
- 2) Milliseid meetmeid kasutatakse haldusmenetluses?
- 3) Millised meetmed on kõige enam tõhusamad edasise maksukäitumise parandamisel?

Lõputöö eesmärk on välja selgitada maksuaudiitorite poolt haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhusus ametnike hinnangute alusel.

Lõputöö eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) teoreetiliste allikate kaudu analüüsida maksukäitumise olemust ning sellega seotuid termineid, maksukäitumist mõjutavaid tegureid ja haldusmenetluse protsessi;
- 2) analüüsida Maksu- ja Tolliameti maksuaudiitorite hinnanguid meetmete tõhususe kohta;
- 3) teooria ja uuringute tulemuste põhjal teha järeldusi kasutatavatest meetmetest ja tuua välja ettepanekuid.

Teema valik tulenes isiklikust huvist maksuvaldkonna, maksuaudiitorite töö ning sellega seotud menetluse vastu. Lõputöö koosneb kahest peatükist – teoreetilisest ja empiirilisest. Iga peatükk on omakorda jagatud alapeatükkideks. Teoreetilise osa peatükkides käsitletakse maksukäitumist ja selle mõjutegureid ning haldusmenetlust. Esimeses alapeatükis käsitletakse mõisteid maksukäitumine, maksumoraal, maksukuulekus. Teises alapeatükis kirjeldatakse

maksukäitumist mõjutavaid tegureid ja viimases teoreetilise osa alapeatükis haldusmenetluse protsessi ning rakendatavaid meetmeid.

Lõputöö raames läbiviidud kvantitatiivne empiiriline uuring on kirjeldatud lõputöö teises osas, kus uuritakse haldusmenetluses maksuaudiitorite poolt kasutatavaid meetmeid ning analüüsitakse nende tõhusust. Andmekogumismeetodina kasutatakse ankeetküsitlust, sest nii saab paremini hinnata meetmete tõhusust võrreldes teiste meetoditega, kuna tulemused on esitatud arvuliselt. Ankeetküsimustik koosneb 14 küsimusest ja küsimustik esitatakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna maksuaudiitoritele täitmiseks.

1. MAKSUKÄITUMINE JA SELLE MÕJUTEGURID

1.1. Maksukäitumise olemus

Kõik isikud peavad järgima maksuseadusi, mida võib käsitleda ühiskondliku lepinguna ning sisuliselt on see isikute ja riigi vaheline kokkulepe. Need seadused on mõeldud raha kogumiseks avalikeks hüvedeks. Riigi ülesandeks on pakkuda avalikke hüvesid ja vastutasuks loovutavad kodanikud vabatahtlikult riigile maksud. Maksudest kõrvalehoidumine on riikide majandusarenguks kriitiline probleem, kuna maksukohustuse täitmata jätmise tõttu vähenevad valitsussektori tulud ehk riigieelarve raha. (Castaneda *et.al.*, 2020, p. 1028; Menezes de Carvalho & Cabral de Ávila, 2022, p. 455) Eestis jagunevad maksud riiklikeks, ja kohalikkudeks ning neid kehtestatakse maksukorralduse seaduse ning kohaliku omavalitsuse määrusega (kohalike maksude seaduse alusel). Riiklikeks maksudeks on tulumaks, sotsiaalmaks, maamaks, hasartmängumaks, käibemaks, tollimaks, aktsiisid, raskeveokimaks. Kohalikud maksud kujutavad endas reklaamimaksu, teede ja tänavate sulgemise maksu, mootorsõidukimaksu, loomapidamismaksu, lõbustusmaksu ja parkimistasu.

Andreoni (*et.al.*, 1998, p. 818) nendib, et maksukäitumise ökonoomikale võib läheneda mitmest aspektist, seda võib vaadelda kui riigi rahanduse, õiguskaitse, tööjõupakkumise või eetika probleemi. Maksumaksja järgib oma kohustusi, kui ta tajub ausat riigivalitsemist ja on sellele pühendunud ning tunneb kuuluvust kohusetundlikku kodanikkonda. Pealegi ei mõjuta kõrvalehoidumine mitte ainult valitsust, aga ka maksumaksjad ise, kes võivad kodanikena jääda ilma pakutavatest riigiteenustest. (Castaneda *et.al.*, 2020, p. 1028; Menezes de Carvalho & Cabral de Ávila, 2022, p. 455) Näiteks on nendeks teenusteks ja hüvedeks haigekassa, emapalk, pension. Seega mõjutab maksudest kõrvalehoidumine igapäevaelu ja üleüldist sotsiaalset heaolu.

Sellest tulenevalt on maksudest kõrvalehoidumine probleem, mis mõjutab paljusid aspekte, selle vähendamiseks peab uurima maksukäitumist mõjutavaid tegureid. Maksudest kõrvalehoidumise probleemist lähtuvalt, toob Lillemets (2010b, p. 234) välja, et

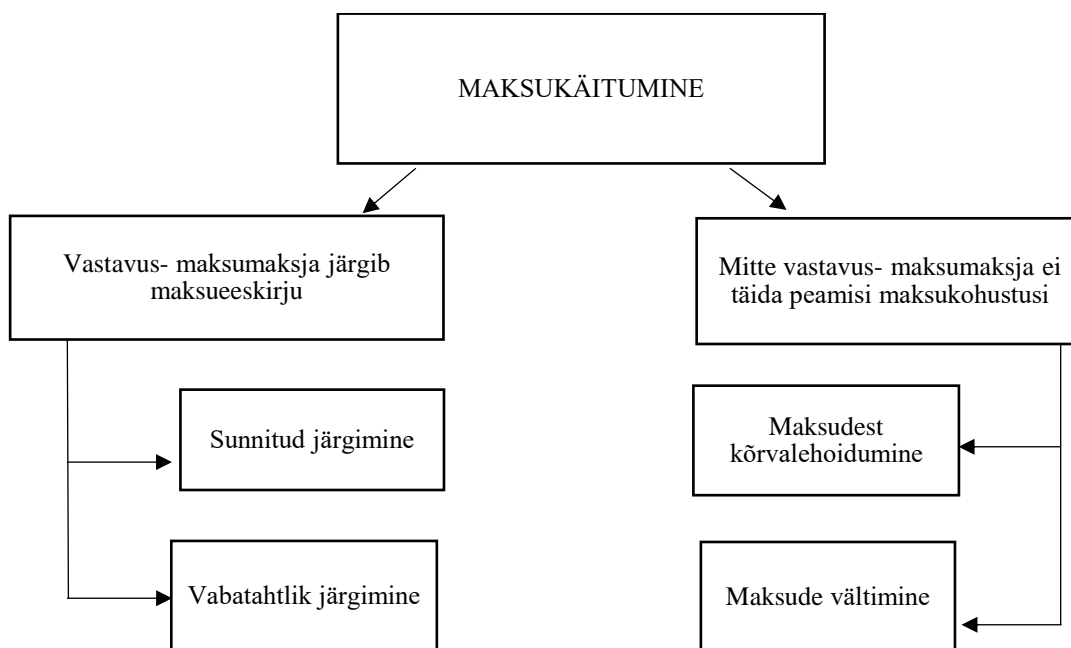
maksukäitumisest saanud majanduse ja psühholoogia uurimisvaldkond ning seda põhjustanud on eelkõige ühiskonnas levinud küsimus, kas maksta makse või ei. Randleane (ref Kirchler, 2007, 2013, p. 77) nendib, et maksukuulekus on maksukäitumise kõige uuritavam mõiste, mis kirjeldab maksumaksjate valmisolekut makse maksta. Üldiselt tähendab see seda, et üksikisikud deklareerivad makse ja esitavad deklaratsioone vabatahtlikult ning õigeaegselt. Samuti tagavad, et nende raamatupidamisprotseduurid, finantsdokumendid, deklaratsioonid kehtivatele nõuetele ning seda toetavatele seadustele (OECD, 2007, p. 5).

Isikute maksukuulekust ja maksude maksmise valmisolekut näitab Eestis maksutahte uuring. Maksu-ja Tolliameti 2022. aasta maksutahte uuring näitab, et 91% Eesti elanikest tunneb, et maksude maksmine on nende kui kodanike tähtis kohustus ja 74% tunneks end halvasti, kui jätaks maksud maksmata. Samuti 50% oleks nõus maksuma natuke rohkem makse, kui oleks kindel, et raha kasutatakse tema jaoks olulistel eesmärkidel. 66% elanikest arvab, et enamik inimesi deklareerivad ja maksavad oma maksud korrektselt ära ning 20% elanikest arvab, et maksude tasumist on lihtne vältida. (Kantar Emor, 2022, lk 5) Uuringu põhjal selgub, et isikud on nõus seadusega tekitatud kohustustega, aga sellegipoolest, arvab 1/5 küsitletavatest isikutest, et makse vältida on lihtne, mis on majanduslikust aspektist suur osakaal.

Maksukuulekus jaguneb tinglikult kahte suurde kategooriasse: administratiivseks ja tehniliseks. Administratiivne maksukuulekus tähendab protseduurireeglitest kinnipidamist ehk lakooniliselt öeldes, maksukohustuste õigeaegset tasumist ja ka registreerimiskohustuse, arvestuse pidamise kohustuse, deklareerimiskohustuse, raamatupidamiskohustuse täitmist. Tehniline maksukuulekus väljendub enamasti maksuseadusest kinnipidamises. Praeguseni on maksukuulekust hinnatud ning uuritud enamasti tehnilise maksukuulekuse kaudu ja vähem tähelepanu pööratakse administratiivsele maksukuulekusele. (OECD, 1999, p. 3) Kuigi selleks, et tagada maksukuulekus, tuleb pöörata tähelepanu rohkem just administratiivsele maksukuulekusele.

Tavapärased jagatakse maksukäitumist kahte järgnevasse kategooriasse (vt joonis 2), ehk maksueeskirjadele vastavaks ja mitte. Vastav maksukäitumine omakorda jaotatud sunnitud

järgimiseks ja vabatahtlikuks järgimiseks ning mitte vastav omakorda maksudest kõrvalehoidumiseks ja maksude vältimiseks. (Randlane, 2015, p. 3)



Joonis 1. Maksukäitumine (Randlane, 2015, p. 3)

Mõistet "maksumoraal" kasutatakse maksukuulekuse mitterahalise motivatsiooni ja nende tegurite kirjeldamiseks. Näiteks võib tuua üksikisikute sisemine motivatsioon makse maksta või süütunne kohustuste täitmata jätmise pärast. (Luttmer & Singhal, 2014, p. 150) Seadusekuuleka isiku maksumoraal väljendubki selles, et isik deklareerib vabatahtlikult ja tasub õigeaegselt kõik oma maksukohustused ning ühtlasi ka kogu tema raamatupidamine on kooskõlas kehtivate maksuseaduse normidega ja isik aktsepteerib neid seadusi. (OECD, 2008, p. 9) Tõsi küll, maksuseaduste aktsepteerimine sõltub ka kohustustest, mis kodanikel ühiskonna ees parajasti on. Nagu ka eelnevalt mainitud, mida suuremat isiklikku vastutust ja

seotust kodanikud oma kogukonna ees tunnevad, seda kõrgem on nende maksumoraal. (Trüdinger & Hildebrandt, 2013, p. 194; Randlane, 2013, p. 76)

Kirjanduses on maksumoraali kirjeldatud kui spetsiifilist motivatsiooniomadust, mis tekitab isikutes kohustuse tunnet maksta makse ning mida võib mõista kui individuaalset valmisolekut või usku, et maksude maksmine on panus ühiskonda. Maksumoraali võib kirjeldada ka kui üldist arusaama moraalipõhimõtetest ning väärtustest. Seda moraali võib vaadelda kui maksude tasumise tava, mis on ajalooliselt välja kujunenud ja positsioneerunud inimeste teadvusesse. Tänapäeval domineerivad maksumoraali uurimisel peamiselt majandusteadlased, kui ka politoloogid poliitika vaatenurgast. Maksumoraali võib seega vaadelda kui viisi, kuidas väljendada isiku valmisolekut täita oma kogukonnas kaasnevaid sotsiaalseid norme ja kohustusi ning kuidas toetada kollektiivi, kuhu isik tunneb end kuuluvat. (Trüdinger & Hildebrandt, 2013, p. 194; Randlane, 2013, p. 76)

Isiku hoiakute ja arusaamade kujunemisel on oluline ühiskonna üldine hoiak ehk teiste isikute käitumine, moraal ning kuulekus. Kui ühiskonnas levib hoiak, et maksudest kõrvalehoidumine on tavapärane, tähendab see seda, et isiku isiklik valmidus makse maksta, ehk maksumoraal, alaneb. Kui aga ühiskonna üldine suundumus on oma maksukohustusi õiguspäraselt deklareerida ja tasuda, siis tagajärjena isiklik maksumoraal tõuseb. (Lillemets, 2010a, lk 567) 2022. aastal Maksu- ja Tolliameti koduleheküljel avaldatud maksutahte uuring näitab, et isikutel on vähe usku teiste kodanike maksukuulekasse käitumisse, ainult 66% küsitletavatest Eesti elanikest arvab, et enamik inimesi deklareerivad ja maksavad oma maksud korrektselt. 34 % küsitletavatest inimestest aga ei usu teiste kodanike seadusekuulekasse käitumisse. (Kantar Emor, 2022, lk 6). Üldistatult näitas uuringu tulemus, et nende isikute osakaal, kes ei usu teiste maksukuulekasse käitumisse on suur. Sellest tulenevalt võib nende isikute maksukäitumine, kes ei usu kaaskodanike maksukuulekasse käitumisse, saada negatiivset mõju ning nende maksumoraal alaneb. Moraali langemisel tekib maksukohustustest kõrvalehoidumise probleem, mis vähendab maksudest saadavat tulu.

Kokkuvõtvalt on maksukäitumine maksuseaduste järgimine või mitte järgimine. Maksuseaduste järgimine tähendab maksukuulekust ning seda mõjutab maksumoraal, mis on

isiku individuaalne valmisolek maksta makse. Nii maksukuulekus, kui ka maksumoraal koosnevad mitmetest teguritest, nagu näiteks majanduslikud, psühholoogilised. Eesti elanike maksutahe, tulenevalt maksutahte uuringust on pigem suur, aga tulemused näitavad, et üsna suur osakaal on neid isikuid, kelle arvates on maksude maksmise vältimine lihtne. Isikute maksukäitumise ja maksumoraali parandamiseks, tuleb uurida, mis on nende mõjutegurid.

1.2.Maksukäitumise mõjutegurid

Sotsiaalsühholoogia sotsiaalse identiteedi kontseptsiooni kohaselt on indiviidi identifitseerimine kollektiiviga indiviidi enese kategoriseerimise protsesside tulemus. Kui isik samastub kollektiiviga, annab ta tõenäoliselt endast parima, et teha koostööd ja järgida konkreetse kollektiivi norme. Maksude maksmine tundub üksikisiku jaoks palju lihtsam, kui ta tunneb, et ta kuulub rahvuslikku kogukonda. Mida rohkem üksikisik end riigiga samastab, seda kõrgem on tema maksumoraal ja omakorda seaduskuulekam maksukäitumine. (Trüdinger & Hildebrandt, 2013, p. 194) Sellest tulenevalt on maksupoliitikal oluline roll maksukäitumise kujundamisel.

Mida rohkem isikuid (maksumaksjaid) saab rahvaõigustega poliitiliste otsuste tegemisel osaleda, seda rohkem põhineb maksuleping usaldusel ja seda kõrgem on maksumoraal. Osalemine poliitiliste otsuste tegemise protsessis suurendab maksumaksjate kodanikukohusetunnet ja ühtlasi ka maksumoraali. (Frey & Feld, 2002b, p. 6) Demokraatia kui vahend aitab kulutada makse vastavalt maksumaksja eelistustele, seejuures suureneb isikutel motivatsioon panustada oma maksude maksmisega (Torgler, p. 6). Ehk kui riik tegutseb usaldusväärset ja arvestab maksumaksja huvidega on maksumaksjad rohkem valmis oma maksukohustusi täitma. Samuti, mida lihtsam on riigi maksusüsteem ja poliitika, seda vähem on isikutel maksukohustustest kõrvalehoidumise võimalusi.

Üleüldiselt isiku maksukäitumine on seotud eelkõige tema ratsionaalse valikuga. Isik analüüsib, kas maksudest kõrvalehoidumine kasu on suurem kui karistus maksuseaduste

rikkumise eest, millised võimalused on kõrvalehoidumiseks ja kui suur on auditeerimise ehk kontrolli tõenäosus. (Lillemets, 2010a, lk 566) Seetõttu on oluline roll maksukontrollil ja rakendatavatel meetmetel, kuna nad formuleerivad isikutes maksukuulekust. Mida tihedamini maksuhaldur pöörab tähelepanu valele käitumisele ja sagedamini rakendab meetmeid, seda rohkem hakkavad isikud oma maksukohustusi õigesti kajastama.

Maksude maksmise valmisolekut võib tõsta ka see, kui maksuhaldur kohtleb maksumaksjaid lugupidavalt ja vähendab valmisolekut makse maksmata see, kui nad käsitlevad maksumaksjaid kui üksikisikuid, kes on kohustatud oma maksukohustusi täitma. Negatiivse kontrolli saamine ehk maksupettuses kahtlustamine vähendab isikute sisemist motivatsiooni tegutseda auväärse maksumaksjana ja seejärel langeb ka maksumoraal. Positiivselt mõjub maksumoraalile näiteks see, kui maksuhaldur püüab vea põhjuse välja selgitamiseks maksumaksjaga võtta mitteametlikul viisil ühendust, hindab maksumaksja seda lugupidavat kohtlemist, maksumoraal tõuseb ning isikuga on loodud hea kontakt. (Frey & Feld, 2002a, p. 91) Mitteametlikum viis on näiteks telefonikõne, lugupidav vestlus antud viisil maksuhalduri ja maksumaksja vahel võib tõsta maksumoraali ja parandada omakorda maksukäitumist. Samuti on tähtis kirjavahetuses maksumaksjaga vältida liiga ametlikku lähenemist ning kohest süüdistamist, et tekitada partnerluse tunnet.

Seega tõstab lugupidav kohtlemine maksumaksjate maksumoraali ning nii vähendatakse maksude kogumise erinevaid kulusid (ressursikulu, majanduslik kulu). Lugupidava kohtlemise oluline komponent maksuhalduri austus maksumaksja vastu. Kui maksuhaldur kohtleb maksumaksjaid partneritena, on maksumaksjatel suurem motivatsioon ausalt makse maksta ning deklareerida oma tulused vabatahtlikult. Samuti peavad audiitorite poolt maksumaksjatega suhtlemisel kasutatavad toimingud olema läbipaistvad ning selged. (Randlane, 2012, p. 97) Viimast toetab ka vastav seadus, mille kohaselt maksumaksjal on õigus teada temaga seotud toimingutest.

Maksukäitumise mõjuteguriteks võivad olla ka sotsiaaldemograafilised tunnused. Demograafilised tunnused on maksukäitumise kujundamisel olulised, kuid nende tunnuste mõju suurus on olnud suureks uurimisküsimuseks tänaseni. Need tunnused kujutavad endast

vanust, sugu, perekonnaseisu, haridust. Demograafiline tunnus „vanus“ võib olla seotud nii kõrgema kui ka madalama maksukuulekusega. Vanusega suureneb vajadus avalike hüvede järele, nagu tervishoid, seega väärtustatakse vanusega rohkem maksudest saadavat kasu nt haigekassat. Vanemate põlvkondade mõttekäik erineb noorematest: sotsiaalsed väärtused, suhtumine riiki ja maksudesse vanuse kasvades tavaliselt muutuvad (Hofman *et.al.*, 2017, p. 64). Kirchler (2007, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) väidab, et vanemad inimesed võivad olla ka paremas majanduslikus seisus kui nooremad ning vähesemate eelarvepiirangute tõttu on neil lihtsam endale maksukuulekust lubada.

Nordblom & Zamac (2012, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) nendivad, et vanuse kasvades koguvad maksumaksjad ka kogemusi oma ettevõtetega, maksude, maksuhalduriga ning omandavad teadmisi maksuseadusest, toetades nii maksukuulekust. Väidet, et vanemad inimesed on maksukuulekamad, põhistab ka 2022. aasta maksutahte uuring, kus selgub, et vanusegruppidest eristuvad negatiivselt 25–34 aastased, küsitletavatest 28% ei tunneks ennast häirituna, kui jätaks maksud maksmata. Kõige kohusetundlikumad on vanemasse vanusegruppi jäävad inimesed 65–74 aastat vanad, neist 5% ei häiriks see, kui nad jätaks maksud maksmata. (Kantar Emor, 2022, lk 25) Sellepärast on oluline tõsta maksuteadlikkust noorte seas, nt saab rõhutada maksude maksmise tähtsust reklaamina sotsiaalmeedia rakendustes.

Samuti tuleb uuringust välja, et naised on maksude tasumise osas kohusetundlikumad kui mehed, 79% küsitlevatest naistest tunneks end halvasti, kui ei maksaks makse, aga meestest 67% (Kantar Emor, 2022, lk 25) See on tingitud eelkõige naiste tundest, et neile on maksudest kõrvalehoidumine vastuvõetamatu. Väide, et naised on meestest rohkem maksukuulelikud, põhineb ka järeldustel, et naised kalduvad üldiselt vähem riskima. (Barber & Odean, 2001; Croson & Gneezy, 2009, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) Naissoost isikud tajuvad karistusi rikkumiste eest karmimatena kui meessoost isikud. Sarnaselt on ka perekonnaseisuga, abielus inimesed on maksukuuleikumad, kui mitte, sest juba abiellunud ja lastega isikud, ei ole valmis võtma nii palju riske. (Hofman *et.al.*, 2017, p. 64)

Isiku maksukäitumist võib suuresti mõjutada ka haridus. Kõrgharidus on seotud paremate teadmistega maksuõigusest. Sellest tulenevalt saavad kõrgema haridusega inimesed seadustest rohkem aru, kui madala haridustasemega inimesed, kes teevad tõenäolisemalt deklareerimisel vigu. Samas seostatakse kõrgharidust ka parema juurdepääsuga teabele maksude vältimisest. Seetõttu võib kõrgharidus olla seotud nii madalama maksudest kõrvalehoidmise, kui ka suurema kõrvalehoidmisega. Probleeme võib tekitada maksukäitumise kujundamisel ka üldiselt vanad ning vähesed teadmised eelkõige maksude kohta, mis tekitab isikutel vähest arusaama oma kohustustest. (Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) Sellepärast on oluline tõsta maksuteadlikkust juba nooremas eas ja pidevalt tõsta kõikide isikute maksuteadmisi. Maksu- ja Tolliameti ametnikud käivad tihti koolides rääkimas maksude maksmise olulisusest ning samuti on ametil hea reklaamikampaania.

Klassikaline maksuteooria ei ole isiku tulu ja selle mõju maksukuulekuse osas lõplik. Maksude tasumine vähendab saadaoleva sissetuleku suurust ja kahjustavad seetõttu just madala sissetulekuga inimesi, mis võib kujundada riskide otsimise käitumise. (Allingham & Sandmo, 1972, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) Sellest tulenevalt eeldatakse, et madala sissetulekuga isikud on vähem maksukuulelikud kui kõrgema sissetulekuga. Teisest küljest, Chung and Trivedi (2003, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) eeldavad, et suure sissetulekuga inimesed hoiuvad maksudest kõrvale tõenäolisemalt kui madala sissetulekuga inimesed.

Kõrge sissetulekuga inimesed maksavad rohkem makse kui madala sissetulekuga inimesed ning seetõttu on neil oht saada karmimaid sanktsioone avastatud kõrvalehoidmise korral, mis toob kaasa riskikartuse (Ahmed & Braithwaite, 2004; Chung & Trivedi, 2003, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64). Slemord`i (1985, ref Hofman *et.al.*, 2017, p. 64) vaatenurgast lähtudes ei hoidu maksudest kõrvale tõenäolisemalt mitte suure sissetulekuga inimesed, vaid pigem kahe sissetulekuvahemiku piiril olevad ehk keskmise sissetulekuga maksumaksjad, kes väldivad oma maksudeosa maksmist, et jääda madalama sissetulekuga vahemikku ja maksta suhteliselt vähem makse. Siinkohal tuleb esile selline probleem nagu ümbrikupalk ehk isikud deklareerivad madalat palka ja osa palgast jätavad maksud maksmata.

Parema ülevaate saamiseks demograafilistest tunnusest kui mõjuteguritest, mis kujundavad maksutahet, koostati järgnev tabel (vt tabel 1). Tabelist võib välja tuua näitena haridustasemest tulenevat valmisolekut maksta makse, kõrgharidusega isikutel on suurem maksutahte indeks kui alg- ja põhiharidusega isikutel ning kesk- ja keskeriharidusega isikutel. Nagu eelnevalt mainitud on kõrgharidus seotud paremate teadmistega maksuõigusest.

Tabel 1. Demograafilistest tunnustest tulenev maksutahte indeks (Kantar Emor, 2022, lk 88; autori koostatud)

Demograafiline tunnus		Maksutahte indeks
sugu	naine	68,0
	mees	66,2
vanus	15-24	62,4
	25-34	64,4
	35-49	67,4
	50-64	68,3
	65-74	71,5
haridus	alg- ja põhiharidus	55,5
	Kesk- ja keskeriharidus	66,1
	kõrgharidus	71,3
tööalane staatus	ettevõtja	69,4
	palgatöötaja	70,0
	pensionär	69,0
	õpilane/üliõpilane	63,6
	muu (töotu, kodune)	59,6

Imselt maksumaksjad deklareerivad oma tulu õigesti kui rikkumise avastamise tõenäosus on suur. Avastamise tõenäosus mängib maksukäitumises olulist rolli, sest maksumaksjad käituvad vastavalt seadusele, kui nad tajuvad, et nad on sel aastal ühed kontrollitavatest.

(Allingham ja Sandmo, 1972, ref Alemu, 2020, p. 280) Enamik isikuid deklareerivad oma kohustusi korrektsemalt, kui nad usuvad, et maksuhaldur on suuteline tuvastada maksuseadustele mittevastavus ja selle avastamise tagajärjel, kohaldatakse karme sanktsioone ehk karistusi (Alemu, 2020, p. 279). Seega tuleb maksuhalduril pidevalt isikutele rõhutada tagajärgedest ehk rakendatavatest meetmetest, et parandada isikute maksukäitumist.

Luttmer & Singhal (2014, p. 150) toovad kokkuvõtlikult välja, et maksumoraali ning maksukäitumist kujundatavaid ja mõjutavaid tegureid võib kvalifitseerida kuute gruppi, mis ei välista üksteist ning võivad olla üksteisega seoses:

- 1) sisemine motivatsioon- isik vabatahtlikult maksab makse;
- 2) vastastikkus- maksude maksmine sõltub indiviidi suhetest riigiga, näiteks riigi pakutavate avalike hüvede või arusaamade maksusüsteemi õigluse kohta;
- 3) sotsiaalsed mõjud- maksude tasumine sõltub teiste isikute vaadetest või käitumisest;
- 4) pikaajalised kultuurilised tegurid- riigi eelnev toimimine, mis võib mõjutada maksuvalmidust;
- 5) teabe puudused ja kõrvalekalded kasulikkuse maksimeerimisest - näiteks üksikisikud;
- 6) võivad valesti tajuda tõenäosust, et neid tuvastatakse maksudest kõrvalehoidumises;
- 7) lugupidavus.

Ülevaatlikult, tegureid, mis mõjutavad maksukäitumist ja maksumoraali, on mitmeid. Isikute maksukäitumist ja maksude riigieelarvesse laekumist võib parandada näiteks maksuhalduri lugupidav käitumine, arusaam, et rikkumise avastamise tõenäosus on suur ning teiste isikute maksukäitumine. Tähtsaim on, tekitada isikutes tunne, et maksude maksmine on kõigile kohustuslik ning nende maksmisest saavad isikud kaudset vastutasu. Kui isikud ei käitu maksukuulekalt, siis on maksuhalduril võimalus mõjutada maksukäitumist seaduses kirjeldatud meetmetega.

1.3.Haldusmenetluses kasutatavad meetmed

Maksuhalduri ülesanneteks on kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust ning jälgida, et makse tasutakse seadusega sätestatud suuruses ja korras. Samuti on maksuhalduril õigus nõuda sisse maksuvõlad ning kohaldada maksuseaduste rikkujate suhtes seadusega lubatud meetmeid. (Maksukorralduse seadus, 2002) Meetme valikul tuleb arvestada kahe kriteeriumiga: efektiivsus ehk kulu ja tulu suhe ning mõjususe kui suur on maksukuulekuse tõus (European Commission, 2010). Vastavates seadustest on üleskirjutatud palju meetmeid, kuid just haldusmenetluses kasutatakse maksuaudiitorite poolt rakendatavate meetmetena maksuteadet, nõustamist, hoiatust, korraldusi, maksuotsust, maksumääramist, eelaresti, sunniraha. Selleks, et nende kasutus oleks võimalikult tõhus, peab olema välja kujundatud hea ja õiglane maksupoliitika.

Maksupoliitika eesmärk peaks olema piisavate tulude kogumine viisil, mis minimeerib kaudseid kulusid ehk maksukäitumist tuleb mõjutada võimalikult efektiivselt, kiirelt, lihtsalt maksumaksja suhtes (Alm, 1996; Vaillancourt & Clemens 2008; ref Blaufus *et.al.*, 2019 p. 808). Selleks, et tagada tõhusalt maksukuulekust, peab maksukuulekuse strateegia sisaldama kolme osa (European Commission, 2010):

- 1) suurendada maksumaksjate vabatahtlikku tahet maksukohustused ära täita, selle tagamiseks mõjutada nii ühiskondlikke norme kui ka maksumaksjate suhtumist;
- 2) tagada maksukohustuse täitmine võimalikult lihtsalt ja kiiresti, abistades, informeerides ning lihtsustades maksumaksmise teenuseid;
- 3) rakendada maksukuulekatele isikutele preemiaid ning vastupidise käitumisega isikuid karistada meetmetega.

Haldusmenetluse üheks vormiks on maksumenetlus. Haldusmenetluse seaduse kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingute sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Haldusmenetluse üheks vormiks on maksumenetlus. See on maksuhalduri läbiviidav haldusmenetlus, mille eesmärk on kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust. Maksumenetluse eripära võrreldes haldusmenetlusega seisneb eelkõige

selles, et maksumenetlus viiakse läbi enamikul juhtudel maksuhalduri algatusel ja lõppeb maksumaksja jaoks koormava haldusakti andmisega. Menetlusosalisteks maksumenetluses on haldusakti andmist või toimingu sooritamist taotlev maksukohustuslane, haldusakti või toimingu adressaat, kolmas isik, kelle õigusi haldusakt või toiming puudutab ning haldusorgan. (Maksukorralduse seadus, 2002; Haldusmenetluse seadus, 2001; Lehis, 2009, lk 134) Haldusorgan on antud tööst lähtuvalt Maksu- ja Tolliamet.

Maksumenetluses on neli põhietappi (Lehis, 2009, lk 130):

- 1) tuvastusmenetluses tuvastatakse asjaolud;
- 2) otsustusmenetluse kaudu maksuhaldur otsustab maksusumma määramise või kinnitab maksumaksja näidatud maksusummat;
- 3) sooritusmenetlus tähendab kohustuste vabatahtlikus või sunniviisilises korras täitmist;
- 4) uuendusmenetluse korral korduv maksuasja läbivaatamine, maksu määramine ja haldusakti muutmine või tühistamine.

Kõikides nendes etappides on oluline järgida teatud reegleid. Menetluses, tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest, peab isikute õiguste piiramine ning kohustuste suurus toimuma sellisel määral, mis on kohane, vajalik ja mõõdupärane. Maksuhalduriga haldustoimingus valitud vahendid peavad olema eesmärgiga vastavuses ning ei tohi rakendada isiku suhtes ülemäärast sundi. Sellest printsiibist tuleneb, et kõik toimuv menetluses peab olema seotud menetleva olukorraga ning selleks, et maksumaksja saaks kontrollida proportsionaalsust, peab maksuhaldur pidevalt teavitama menetluse käigust ning asjaoludest, mida parajasti kontrollitakse ning tulemustest. Tegemist on ühe olulisema maksumenetluses rakendatava põhimõttega. (Lehis, 2009, lk 134-135; Pilv, *et.al.*, 2006, lk 32)

Üks mitte vähem tähtsamaid üldpõhimõtetest on seaduslikkuse põhimõte. Selle kohaselt on seadus kõige põhi ning isiku maksukohustus peab tekkima üksnes selle alusel. Maksumaksjad ei pea maksma rohkem makse, kui maksuseadused nõuavad ning võttes arvesse nende isiklike asjaolusid ja sissetulekut. Samuti pole halduril õigust sõlmida kokkuleppeid. Sarnane sellele põhikohustusele on ühetaolise maksustamise põhimõte. Ehk kõiki maksukohustuslasi tuleb võrreldavas olukorras kohelda võrdselt. Keelatud on paremate tingimuste, eelistuste

andmine sõltuvalt soost, rahvusest, religioonist, poliitilistest vaadetest, orientatsioonist ja teistest asjaoludest. (OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Tax Administration, 2003, pp.3-4; Pilv, *et.al.*, 2006, lk 33)

„Uurimispõhimõtte sisuks haldusorgani kohustus välja selgitada kõik haldusmenetluses tähtsust omavad avalik-õiguslikud ja tsiviilõiguslikud asjaolud, võttes arvesse isikule soodsad ja ka ebasoodsad asjaolud ning koguda nende kohta tõendeid eesmärgiga teha õiguspärase otsus. Puudub üldine reegel, mis määraks, kui täpselt tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud tuvastada. Haldusorgan kogub menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta teavet selles ulatuses, mis ta arvab tähtsust omavat asja lahendamisel.“ (Annus, 2008, lk 499-500)

Maksuhaldurile on seadusega antud ka kaalutusõigus ehk diskretsioon. See tähendab, et tal on seadusega antud volitus kaaluda meetme või toimingu kohaldamist või valida erinevate meetmete vahel. Näiteks on see õigus maksuhalduril tagastusnõude täitmise peatamisel, sunnivahendi, toimingute liigi ning ulatuse valikul ja paljudes teistes olukordades. Diskretsiooni rakendamist on vaja maksuhalduril motiveerida ning kaalutleda otsuste tagajärgi. (Pilv, *et.al.*, 2006, lk 32; Lehis, 2009, lk 137)

Maksumaksjal on õigus olla kuulatud, abistatud ning informeeritud. See tähendab, et maksuhalduril on põhikohustus maksukohustuslast ära kuulata ning anda talle teavet. Ära kuulamise õigus annab võimaluse menetlusosalisele igas menetluse etapis pöörduda haldusorgani poole, kui haldusakt puudutab tema õigusi ning otsuse tegemisel peab haldur arvestama kuulamise ajal tekkinud asjaoludega. Ära kuulamise tagamine on väga oluline, sest maksumenetlus on algatatud maksuhalduri poolt ning see lõpeb koormava haldusakti väljaandmisega. (OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Tax Administration, 2003, pp.3-4; Pilv, *et.al.*, 2006, lk 34; Lehis, 2009, lk 138)

„Maksuarvestuse kontrollimisel kogub maksuhaldur tõendeid, nii maksukohustuslaselt kui kolmandatelt isikutelt, et tuvastada maksukohustuslase maksukohustuse suurust. Juhul kui maksuhaldur tuvastab puudusi maksuarvestuses isik ei korrigeeri maksuarvestust vastavalt maksuhalduri poolt tuvastatule, väljastab maksuhaldur maksumenetluse tulemusel haldusakti, milleks on maksuotsus.“ (Kollo, 2014, lk 10)

Maksuotsus on haldusakt, mida teeb maksuhaldur tasumisele kuuluva maksusumma määramiseks, vastavalt maksukorralduse seaduse §-le 95. Maksuotsusest peab selguma, kuidas tasumisele kuuluv maksusumma või tagastusnõude suurus on määratud. Maksuotsuses võib teha hoiatuse sundtäitmise algatamise kohta kohustuse täitmatajätmise korral. Levinumateks haldusaktideks ongi maksuotsused, maksuteated, korraldused, kas teabe andmiseks või dokumentide esitamiseks. Kontrolli alustamisest teavitab maksuhaldur kas suuliselt või kirjalikult. Tavaliselt teeb maksuhaldur seda kirjalikult, elektrooniliselt saadetud teate või eelnimetatud korraldustega. Samuti kasutatakse kontrollist teada andmiseks kas telefonikõne või isikliku kohtumist. (Maksukorralduse seadus, 2002; Kollo, 2014, lk 10)

“Maksuhalduri protseduurilised meetmed peavad olema kooskõlas Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 3 lg 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab legaliteedi põhimõtet, mis kehtib maksuhalduri kontrolli puhul maksukohustuslase maksude tasumise osas ning peab vastama seadusandluse regulatsiooniga, mille raames säilib riigihuvide tagamine, kuid samaaegselt austatakse maksukohustuslase seaduslike õigusi., (Aaremäe, 2014, lk 18)

Maksuhaldur võib pakkuda ka maksumaksjale nõustamist justkui positiivse sekkumisena, mille tulemusel tunneb maksumaksja, et teda toetatakse ning sellega kasvab motivatsioon maksukohustuste täitmiseks. Eelnev teooria töötab ainult siis, kui maksumaksjal on juba enne sekkumist sisemine motivatsioon kohustuste täitmiseks. Positiivne sekkumine ei saa tekitada vabatahtlikku maksukuulekust, kui maksumaksjal puudub eelnevalt sisemine motivatsioon ning kohustusi täidetakse vaid seetõttu, et tulevikus loodetakse hea käitumise eest saada vastutasu. (Feld & Frey, 2007, p. 105) Maksu- ja Tolliametis üldjuhul alustatakse nõustamise strateegiaga, et anda isikutel võimalust oma maksukäitumist parandada. Kuigi nõustamist klassikaliselt peetakse menetluseta kontaktiks ja on haldusmenetluse eelmeede, võib isikut kutsuda nõustamisele ka haldusmenetluse ajal, kuigi menetluse ajal nõustamine pole meetmena eriti kasutatav.

Maksukorralduse seadus (2002) § 60 sätestab, et maksuhalduril on õigus saada maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks maksukohustuslaselt või

tema esindajalt suulist või kirjalikku teavet. Vajaduse korral võib maksuhaldur kohustada teabe andmiseks ilmuma maksuhalduri poolt määratud ajal maksuhalduri ametiruumidesse. Suulised seletused protokollitakse ning vajaduse korral selgitab maksuhaldur maksukohustuslasele tema õigusi ja kohustusi. Korralduse alusel dokumentide esitamine toimub korralduses märgitud tähtajaks ja formaadis ning tavaliselt saadetakse need maksuaudiitori e-postile. Maksumaksjal on võimalus esitada dokumente ka käest kätte, kuid selleks koostatakse eraldi akt.

„Sunniraha puhul on tegemist haldustäitemenetluses rakendatava meetmega, mille sisuks on rahalise kohustuse määramine kindla eesmärgi saavutamiseks. Näiteks maksumaksjal on kohustus anda haldusorganile teavet ja kui isik seda kohustust ei täida, tuleb tal tasuda kindlaksmääratud rahasumma. Sunniraha ei ole karistuslik meede, vaid selle peamine eesmärk on, et haldusorgani poolt isikule pandud kehtiv kohustus saaks täidetud.“ (Jäätma, 2015, lk 720)

Maksukorralduse seaduse § 67 alusel maksuhaldur võib kohustuste tähtajaks täitmata jätmise eest rakendada sunniraha. Sunniraha nõue peab olema esitatud haldusaktis ehk korralduses ning seal peab olema märgitud ka asjaolu, kui korraldust ei täideta õigeaegselt, võidakse rakendada sunniraha. Sunniraha rakendamise eelduseks on eelnimetatud seaduse § 136 täitmine, mille kohaselt peab isikut, kelle suhtes soovitakse sunnivahendit kasutada, olema hoiatatud. Hoiatusega antakse isikule teada, kui korralduses märgitud kohustus on tähtajaks täitmata. See peab olema vormistatud kirjalikult ning seda võib teha ka haldusaktiga, mille täitmise tagamiseks sunnivahendit võidakse rakendada. (Maksukorralduse seadus, 2002)

Deklaratsiooni alusel tasumisele kuuluva maksusumma arvutab seaduse või määruse alusel maksuhaldur ning saadab tasumisele kuuluva summa kohta maksuteate, mis on maksukorralduse seaduse § 46 sätestatud kui nõuetele vastav haldusakt, mis saadetakse maksukohustuslasele hiljemalt 30 päeva enne maksu tasumise tähtpäeva. Maksuteadet ei väljastata, kui maksusumma on väiksem kui 10 eurot. Karmimast meetmest, mida kasutatakse haldusmenetluses, võib välja tuua eelaresti, mis on kirjeldatud ka maksukorralduse seaduses, näiteks tagastusnõude arest. (Maksukorralduse seadus, 2002)

Vaatamata nimetatud meetmetele, on mitmeid põhjuseid, mis julgustavad ettevõtjaid pärast maksukontrolli toimumist maksurikkumisi edasi toime panema. Üks võimalik põhjus, mis on ka eelnevalt nimetatud, on seotud maksukontrollide tõhususega ning maksuhalduri võimega tuvastada rikkumisi deklaratsioonides. Ebamõjusate maksukontrollide tagajärjel võivad isikud järeldada, et maksuhaldur ei suuda maksupettusi avastada ja seekorda suureneb isikute riskivalmidus maksurikkumiste toimepanemiseks. (Andreoni, *et.al.*, 1998, p. 825) 2022. aasta maksutahte uuringu tulemused näitavad, et inimesed peavad Maksu- ja Tolliameti karistusi liiga leebeks. Elanikud ootavad MTA-lt läbipaistvamat kommunikatsiooni, rohkem juhendamist, suunamist ning tõhusamat kontrolli ja petturite karmimat karistamist. (Kantar Emor, 2022, lk 7) Isikutel võib olla selline arvamused, sest enamasti antakse maksumaksjale võimalust oma deklaratsioonid vabatahtlikult parandada.

Üldistatavalt, maksuhalduri ülesanneteks on jälgida, et maksude maksime toimuks seaduses kirjeldatud korras. Samuti viia läbi menetlus võimalikult kiiresti, lihtsalt ja tõhusalt, kasutades talle pädevusega antud meetmeid. Haldusmenetluses võib isikute edasise maksukäitumise mõjutamiseks kasutada mõningaid meetmeid nagu: maksuteade, nõustamine, korraldused (suuliste seletuste andmiseks või dokumentide esitamiseks), maksuotsus, maksumääramine, eelarest ja sunniraha.

2. HALDUSMENETLUSES KASUTATUD MEETMETE TÕHUSUS

2.1. Uuringu metoodika

Lõputöö keskseks uurimisobjektiks on haldusmenetluse meetmete tõhusus. Tõhusust defineeritakse järgnevalt: kui hästi midagi toimib seoses eelnevalt määratletud ootustega (Euroopa Toiduohutusamet). Antud töös, kui hästi toimivad meetmed seoses ootusega, et isikud parandavad oma maksukäitumist pärast meetmete rakendamist. Lõputöös viidi läbi empiiriline uurimus ning eesmärgi saavutamiseks kasutati kvantitatiivset uurimismeetodit. Antud lõputöös kvantitatiivse uuringu eesmärgi saavutamiseks rakendati andmekogumismeetodina ankeetküsitlust.

Kvantitatiivset uurimismeetodit iseloomustab arvandmete kogumine ning neid kogutakse üldjuhul küsimustikuga, mis annab statistiliseks töötluseks sobivaid andmeid. See tähendab, et uurimistöö tulemused esitatakse arvudena. Sisuliselt püütakse kvantitatiivse uurimistööga välja selgitada, kui paljud inimesed teatud viisil mõtlevad, tegutsevad või tunnevad. Oluline on, et kõikidele vastajatele esitataks samad küsimused sõltumata valimi suurusest. (Quantitative Research, 2009; Õunapuu, 2014, lk 61) Nii saab välja selgitada, kui paljud maksuaudiitorid eristavad teatud meetme tõhusust ning seejärel järeldada, kas nimetatud meede parandab isikute edasist maksukäitumist.

Peamise andmekogumismeetodina viidi läbi struktureeritud anonüümne valikvastustega ankeetküsitlus Maksu- ja Tolliameti maksuaudiitoritega. Maksuaudiitoreid valiti küsitletavateks, sest analüüsitavaid meetmeid rakendavad audiitorid oma töös peaaegu igapäevaselt. Tulenevalt nende tööpraktikast on neil tõepärane ülevaade ja kogemus, mis meetmed on tõhusad ning parandavad isikute maksukäitumist. Küsimustiku vastamisel eeldatakse, et maksuaudiitorid tuginevad sellele, kui hästi küsimuses nimetatud meede toimib.

Ankeetküsitluses oli kokku 14 küsimust ja küsimustik saadeti 199 maksuaudiitoritele, sh juhtivatele maksuaudiitorile 20.03.2023. Ankeetküsitlus viidi läbi Google Forms keskkonnas anonüümselt, mille kaudu sai lingi saata valimisse kuuluvatele maksuaudiitoritele. Maksuaudiitorite nimekiri oli võetud Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt ning ankeetküsimustikule vastas 47 maksuauditi osakonna maksuaudiitorit.

Küsimustiku eelis valikvastustega küsimustiku puhul seisneb ankeedi lihtsuses, sest nii on vastajal kergem meenutada küsitluses käsitletud teemasid (Hirsjärvi, *et.al.*, 2005, lk 188). Ankeetküsimustikuga koostati meetmete tõhususe skaala kümne punkti süsteemis. Samuti küsitleti, millistest teguritest sõltub maksumaksja edasise maksukäitumise parandamine.

Ankeedi analüüsitavaid andmeid koguti Google Docs'is ning saadud tulemuste analüüsimiseks kasutati Microsoft Excel programmi. Programmis arvutati välja erinevaid statistilised väärtused (keskväärtus, protsendiline väärtus, mood, standarthälve) ning koostati tulemusi kirjeldavaid jooniseid.

2.2. Maksuaudiitorite poolt kasutatud meetmete tõhusus

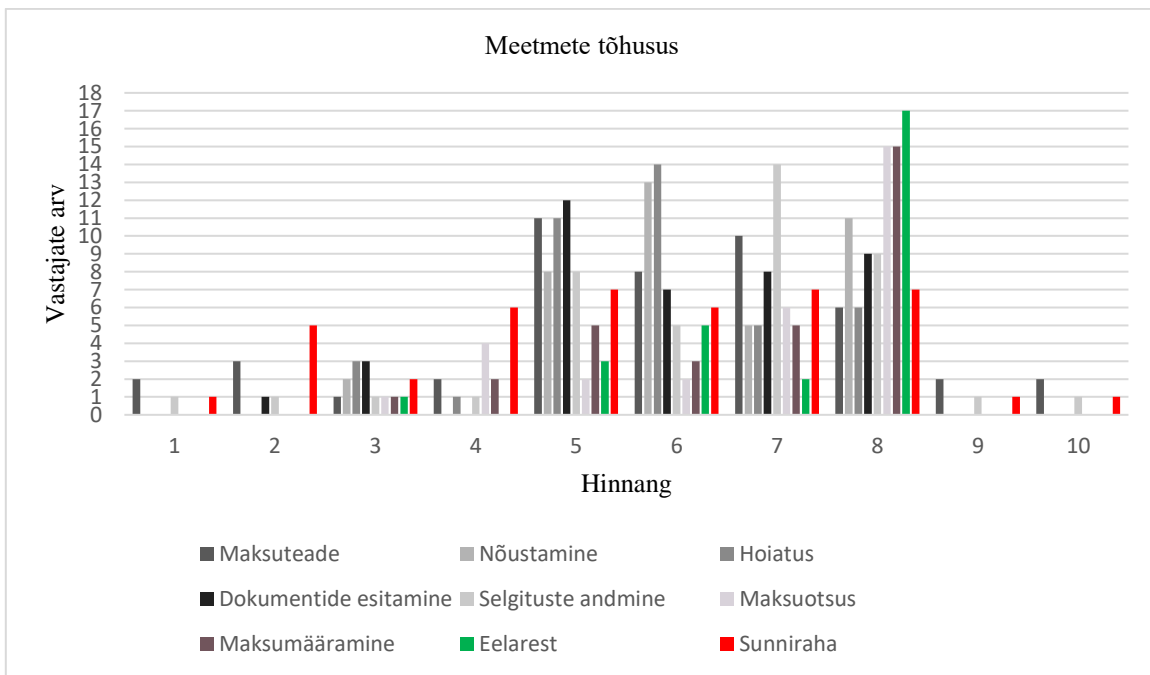
Antud peatükis antakse ülevaate Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna maksuaudiitorite seas läbiviidud ankeetküsimustiku tulemustest. Lõputöö eesmärk on välja selgitada maksuaudiitorite poolt haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhusus ametnike hinnangute alusel. Osa küsimusi oli esitatud skaalana ning osa valikvastustega. Üks küsimus oli ka avatud küsimusena, kus oli võimalus audiitoritel lisada meedet, mida polnud küsimustikus väljatoodud. Kõik küsimustiku küsimused tulenevad käesoleva töö teoreetilisest osast.

Küsimustiku esimese üheksa küsimuse eesmärk oli välja selgitada järgnevate meetmete tõhusus haldusmenetluses:

- 1) maksuteade;
- 2) hoiatus;
- 3) korraldus dokumentide esitamiseks;

- 4) korraldus teabe andmiseks;
- 5) maksuotsus;
- 6) nõustamine;
- 7) maksumääramine;
- 8) eelarest;
- 9) sunniraha.

Eeltooduid meetmeid paluti hinnata skaalal, 10 punkti süsteemis. Hinnangut „1“ tõlgendati kui „ebatõhus“ ning hinnangut „10“ kui „eriti tõhus“. Küsimustiku tulemused on kujutatud järgneval joonisel (vt joonis 2).



Joonis 2. Meetmete tõhusus (autori koostatud)

Hinnangute analüüsimisel selgub, et kõige tõhusamaks peetakse maksuaudiitorite poolt isikute edasise maksukäitumise parandamisel eelaresti (vt käesolev töö lk 21). Antud meede on saanud kokku hinnanguid summas 378 ja mood on „8“ ehk kõikidest esitatud meetmetest on selle rakendamine kõige tõhusam isikute maksukäitumise parandamiseks. Eelarestist võib

välja tuua nt tagastusnõude aresti, mis näitab isikule, et tagastusnõue peab olema seaduspärane.

Meede „sunniraha“ (vt käesolev töö lk 21) on saanud kõige vähem punkte kokku, kõigest 273 punkti ning selle mood on „5“. Hinnang sellele meetmele näitab, et sunniraha rakendamine maksuaudiitorite tööpraktikast lähtuvalt ei ole tõhus edasise maksukäitumise parandamiseks. Ilmselt see tuleneb sunniraha suurusel, mis võib isikute arvates tasutav summa olla.

Maksukorralduse seadus § 67 sunniraha teabe, asjade ja dokumentide esitamata jätmise eest on esimesel korral mitte rohkem kui 640 eurot, teisel korral 2000 eurot. Sellesama kohustuse täitmisele sundimiseks kasutatav sunniraha ei või ületada kokku 2640 eurot. § 91, mis seisneb sunniraha rakendamisest deklaratsiooni ja selle paranduste esitamata jätmise eest, on sunniraha suurus esimesel maksimum 1300 eurot ja teisel korral 2000 eurot ning kokku kohustus ei või ületada 3300 eurot. (Maksukorralduse seadus, 2002) Tavaliselt maksuaudiitorid ei rakenda isikute suhtes maksimaalset sunniraha suurust, seega ei olegi sunniraha tõhus meede.

Maksuteade ehk maksumaksja kohustuste teade (vt käesolev töö lk 20), sai kokku punkte 278, mis näitab, et nimetatud meedet ei peeta eriti tõhusaks ning see ei avalda maksuaudiitorite tööpraktikast lähtuvalt isikutes maksukuulekust. Antud hinnangu mood on „5“ mis tähendab, et seda hinnangut on selle meetme kohta kõige rohkem valitud.

Maksuaudiitorite poolt kasutatud haldusmenetluse eelmeede „nõustamine“ (vt käesolev töö lk 21) sai kokku hinnanguid summas 322 ning selle meetme mood oli hinnang „6“. Keskväärtuseks oli 6,85, mis näitab, et meedet hinnati üle keskmise punkti skaalas ehk üle viie ning „nõustamine“ meetmena on keskmise tõhususega. Nõustamine on üsna leebe meede, kuid selle käigus saab isikut suunata teha vabatahtlikult deklaratsioonides parandusi, selgitada, kuidas hoida oma maksuasju korras ning selgitada tagajärgi, juhul kui maksukäitumine ei muutu. Ilmselt hea side maksumaksjaga nõustamise ajal võib tõesti tõhusalt parandada isikute edasist maksukäitumist ning suunata isikuid korrektselt käituma. Siinkohal tuleb rõhutada, et nõustamist kasutatakse enamasti haldusmenetluse eelmeetmena ja harvem haldusmenetluse käigus (vt käesolev töö lk 19-20).

Hoiatusel, nt sunnivahendi rakendamise korral (vt käesolev töö lk 21), on mood „6“ ning keskväärtuseks osutus 6,36. Kokku punkte sai „hoiatus“ 299, mis on nõustamisest väiksema summaga, seega võib teha järelduse, et antud meede pole kõige tõhusam. See võib tuleneda sellest, et isikud ei suutu hoiatusse piisava tõsidusega.

Korraldused, kas dokumentide esitamiseks või selgituste andmiseks (vt käesolev töö lk 21) on saanud punkte vastavalt 306, mood „5“ ja 316, mood „7“, keskväärtused 6,51 ning 6,72. Neid analüüsid, nähtub, et tõhusam on korraldus selgituste andmiseks, kui korraldus dokumentide esitamiseks. Ilmselt tuleneb see sellest, et selgituste andmisel on tavapärasem otsekontakt, nende andmisel kutsutakse tavaliselt isik Maksu- ja Tolliameti ruumidesse. Otsekontakt loob parema side maksumaksja ja maksuaudiitori vahel ja nii on lihtsam isiku maksukuulekust tõsta.

Maksuotsusel ehk maksusumma määramisel maksumaksjale (vt käesolev töö lk 20) ja maksumääramisel, pole sisuliselt vahet, see avaldub ka arvuliselt. Summad olid vastavalt 360 ja 358, keskväärtused 7,66 ja 7,62 ning mood „8“. Statistilisti väärtusi analüüsid, selgus, et mõlemad maksuaudiitorite poolt kasutatavad meetmed on kasutades tõhusad ning tõstavad maksukuulekust. Isik näeb, et maksukohustuste täitmata jätmise korral, määratakse talle maksmata maksusumma ikkagi ja kontrollitava perioodi maksmata jäänud maksusumma võib maksuotsuse rakendamisel päris suur olla. Ilmselt sellepärast hindasid maksuaudiitorid antud meedet niivõrd kõrgelt. Küsimustikus paluti hinnata ka trahvi, kuid uuringu käigus selgus, antud meedet ei kasutata haldusmenetluses. Tulenevalt sellest ei uuritud antud meetme tõhusust, kuna käesolev töö keskendub haldusmenetlusele.

Üldistatult hindasid Maksu- ja Tolliameti maksuaudiitorid nende poolt kasutatavaid meetmeid rohkem üle keskmise või keskmiselt (vt joonis 2). Kõige sagedamini hinnati meetmeid vahemikus 5 kuni 8. Neid maksuaudiitoreid, kes hindasid eeltooduid meetmeid hinnangutega „9“ või „10“ on vähe, kokku kõigest 8 vastajat. Ilmselt tuleneb see sellest, et isikud on erinevad ning kõige tõhusamat meedet, mis kindlasti parandaks isikute maksukäitumist on raske välja tuua, eriti haldusmenetluses tulenevalt selle raskusastmest, võrreldes väärteomenetluse ja kriminaalmenetlusega. Kokku hinnanguid, mis olid alla punktiskaala keskmise ehk

hinnangutega 1 kuni 4 oli 52 (vt joonis 2). Üldpildis pole see suur osakaal, võrreldes hinnangutega 5 kuni 8. Kõige kasutatavam hinnang oli „8“, mis näitab, et eeltooduid meetmest on rohkem neid, mida hinnati üsna kõrgelt. Parema ülevaate saamiseks koostati ka igat analüüsitavat meetet kirjeldav statistiliste väärtustega tabel (vt tabel 2).

Tabel 2. Meetmete statistilised väärtused (autori koostatud)

Meetme nimetus	Maksuteade	Nõustamine	Hoiatus	Dokumentide esitamine	Selgituste Andmine
Hinnangute summa	278	322	299	306	316
Mood	5	6	6	5	7
Standarthälve	2,11	1,69	1,69	1,87	1,91
Keskväärtus	5,91	6,85	6,36	6,51	6,72
Meetme nimetus	Maksuotsus	Maksumääramine	Eelarest	Sunniraha	
Hinnangute summa	360	358	378	273	
Mood	8	8	8	5	
Standarthälve	1,75	1,74	1,60	2,33	
Keskväärtus	7,66	7,62	8,04	5,81	

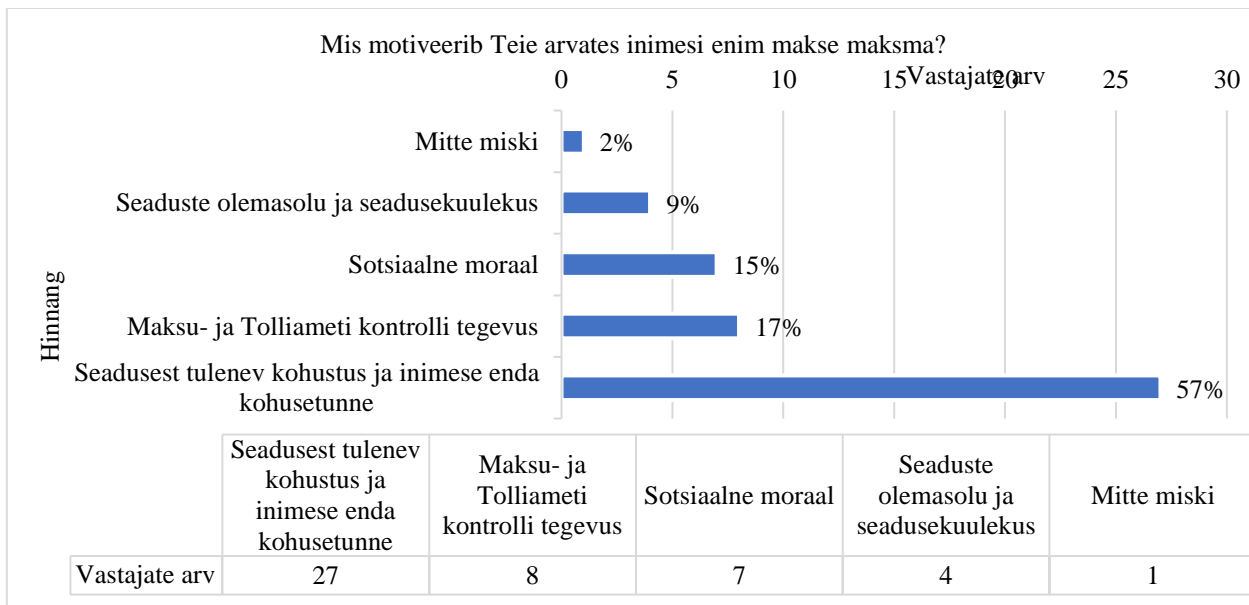
Eeltoodud tabelis (vt tabel 2) on välja toodud statistiline väärtus „standarthälve“. See väärtus näitab meetmele pandud hinnangu ja keskmise vahet ehk hajuvust. Kõige suurema väärtusega standarthälve on meetme „sunniraha“ puhul (2,33), mis näitab, et maksuaudiitorid on erineval arvamusel antud meetme kohta ning selle meetme hindamisel on kõige suurem erisus.

Avatud küsimuses, mis ei olnud kohustuslikult vastamiseks, oli võimalus maksuaudiitoritel lisada meede, mis ei olnud küsimustikus nimetatud. Sellele küsimusele vastas kolm audiitorit.

Vastuses toodi välja vaatlus, mis vastaja arvates on ka väga tõhus ning sellest võib järeldada, et vaatlus mõjub isikute edasisele maksukäitumisele positiivselt. Samuti vastuselahtris kirjutati meetmeks, oluliste teemade kajastus meedias, viimast küll ei peaks meetmeks, mida kasutavad maksuaudiitorid haldusmenetluses. Kuigi kindlasti maksuteemade kajastus meedias suurendab inimeste teadlikkust ning seetõttu mõjub inimeste maksukäitumisele positiivselt.

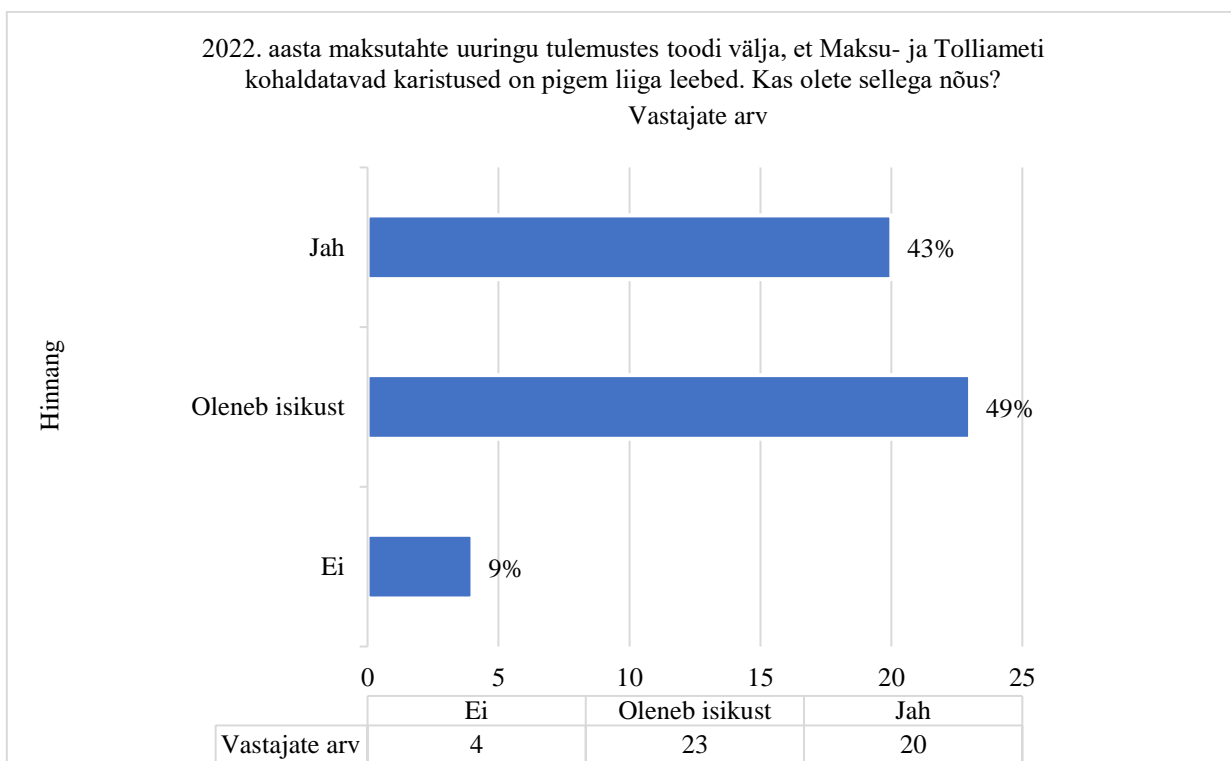
Järgmisena paluti vastata küsimusele, mis motiveerib inimesi enim makse maksma (vt joonis 3). Kõige sagedasem vastus, mida valiti 27 korda (57%) oli „seadusest tulenev kohusetunne ja inimese enda kohusetunne“. Maksu ja- Tolliameti kontrollitegevusest tulenevat motivatsiooni valis 8 (17%) maksuaudiitorit 47-st audiitorist. Sellest võib järeldada, et kontrollitegevust sh meetmete rakendamine ei ole peamiseks põhjuseks, mis tekitab isikutes motivatsiooni maksta makse lähtuvalt enamuse maksuaudiitorite tööpraktikast.

Valik „sotsiaalne moraal“ sai valituks 7 (15%) maksuaudiitoril ehk isiku enda elupõhimõtted on harva motivatsiooniks maksude deklareerimiseks nagu ka seaduste olemasolu ja seadusekuulekus (valis 9% audiitoritest). Üks audiitor valis vastuseks, et inimesi ei motiveeri makse maksma mitte miski.



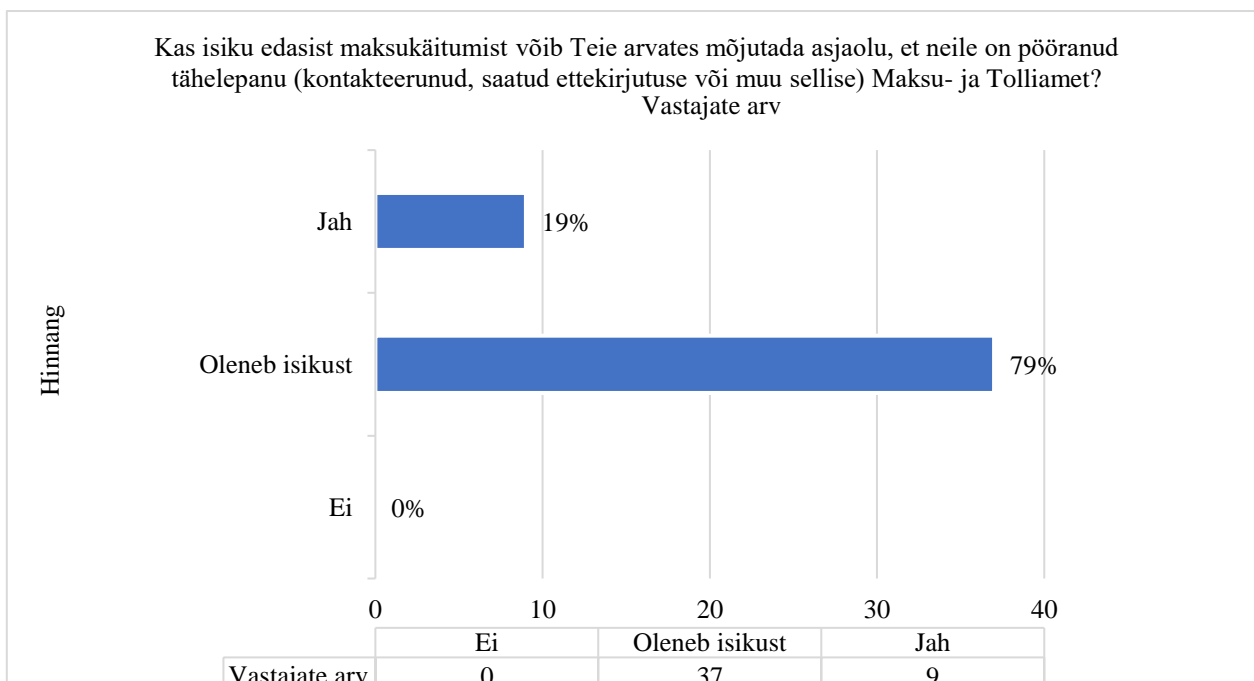
Joonis 3. Inimeste motivatsiooni maksta makse mõjutavad faktorid (autori koostatud)

Uuringu käigus paluti ka avaldada oma arvamust seoses väitega, mida toodi välja 2022. aasta maksutahte uuringu tulemustes, et Maksu- ja Tolliameti kohaldatavad karistused on pigem liiga leebed (vt joonis 4). 49% (23 vastajat) valisid vastuse “oleneb isikust” ehk konkreetset seisukohta antud väite kohta ei osanud võtta ja karistuste leebus nende tööpraktikast tulenevalt, oleneb isikutest, kellele need rakendatud on. Küsimustikus väljatoodud väitega olid nõus 43% ehk 20 vastanutest maksuaudiitoritest on seisukohal, et rakendatavad meetmed on liiga leebed ning neid tuleb karmistada. Neid, kes ei olnud nõus väitega, oli 9% (4 vastajat). Seda võib tõlgendada kui arvamust, et kasutatavad meetmed pole leebed ning nende rakendamist ning tõhusust pole vaja muuta, sest nad avaldavad piisavalt positiivset mõju isikute edasisele maksukäitumisele. Arvestades käesoleva töö lk 21 väljatoodut ning küsitluse tulemusi on Maksu- ja Tolliameti karistused on pigem leebed.



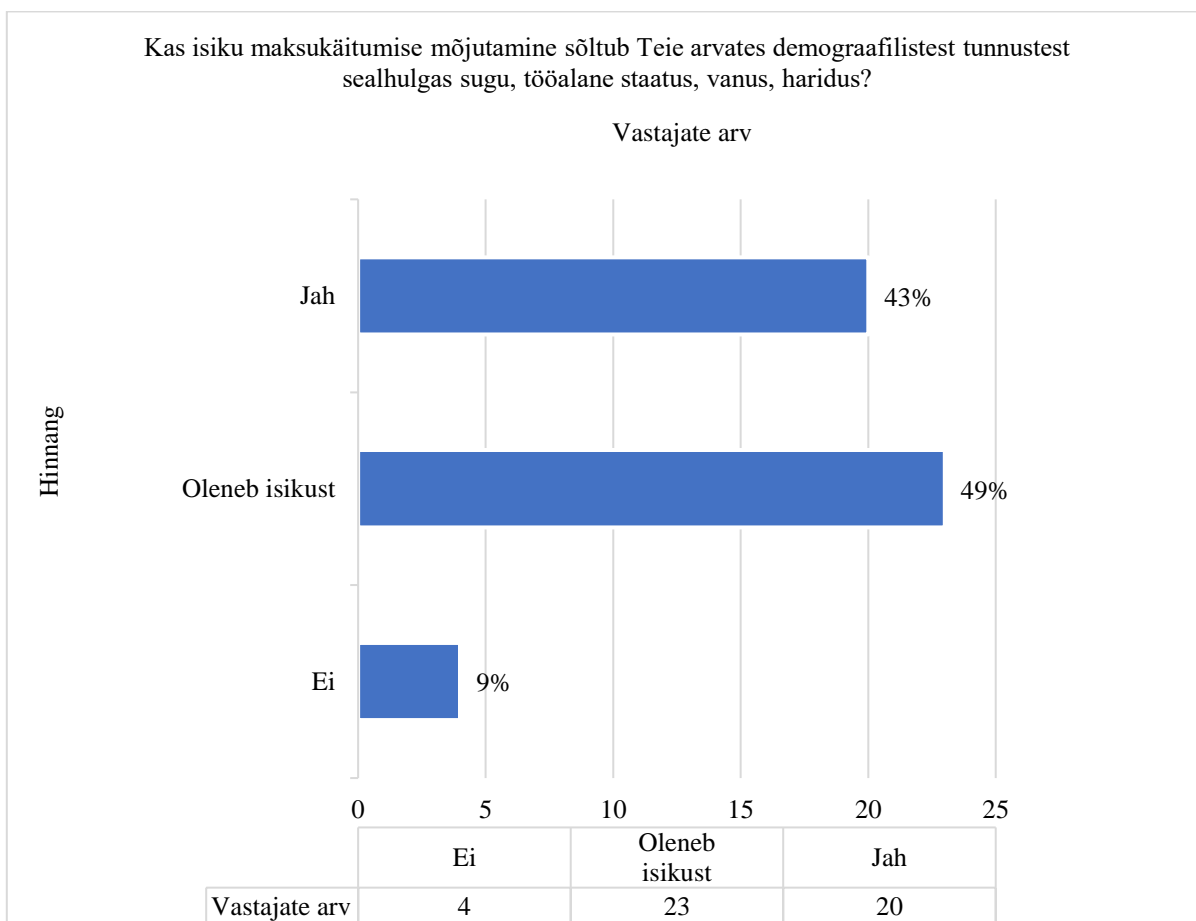
Joonis 4. Arvamus rakendatavate meetmete leebuse kohta (autori koostatud)

Läbiviidud küsimustikus küsiti ka, kas isiku edasist maksukäitumist võib mõjutada asjaolu, et isikutele on pööranud tähelepanu Maksu- ja Tolliamet (vt joonis 5). 79% vastanutest leiab, et MTA tähelepanu mõju maksukäitumisele oleneb isikust ehk maksumaksja isikuomadustest, kohusetundest, moraalist ning ei võtnud konkreetset seisukohta antud küsimuses. 19% vastajatest valis vastusevariandiks „jah“, ehk MTA kontakteerumine mõjutab isikute edasist maksukäitumist. Antud protsent on väike üldisest vastajate arvust, seda põhistab ka eelnevalt küsitud küsimus, mis mõjutab isikute motivatsiooni makse maksta, kus protsent motivatsiooniks maksta makse tulenevalt MTA kontrollitegevusest on ka väike. Vastus „ei“ ei osutunud maksuaudiitorite seas üldse valituks. See tähendab, et ei leidu maksuaudiitoreid, kelle arvates ei mõjuta MTA poolt pööratud tähelepanu isiku maksukäitumisele üldse mõju. Teooriat ja küsitlevate vastuseid arvestades, võib järeldada, et isikute maksukäitumine pigem paraneb, kui isikud tunnevad, et on ühed auditeeritavatest, nagu oli ka eelnevalt teoorias välja toodud (vt käesolev töö lk 15).



Joonis 5. Maksukäitumise mõjutamine tulenevalt MTA kontakteerumisest (autori koostatud)

Viimasena paluti vastata küsimusele, kas isiku maksukäitumise mõjutamine sõltub demograafilistest tunnustest (vt joonis 6). Demograafilised tunnused on näiteks sugu, tööalane staatus, vanus ja haridus. Nende tunnuste seost maksukäitumisega on uuritud ka iga-aastastes maksutahte uuringutest, sellest tulenevalt küsiti sellest ka maksuaudiitoritelt, toetudes nende tööpraktikale ja klientide mitmekesisusest.



Joonis 6. Maksukäitumise seos demograafiliste tunnustega (autori koostatud)

Uuringu vastustest selgus, tulenevalt maksuaudiitorite tööpraktikast oli kõige rohkem valitud vastusevariant „oleneb isikust“. Seda valis 49% vastajate üldarvust, ehk nende vastajate arvates ei olene näiteks konkreetsest soost, kas isik on mees või naine, isiku maksukäitumine, pigem nende isikuomadustest ja demograafiliste tunnuste sümbioosist. Sarnaselt võib tõlgendada ka vastust „ei“, seda vastusevarianti valis 9% vastajatest. 43% maksuaudiitoritest

leidis, et isiku maksukäitumine oleneb vanusest, tööalasest staatusest, soost ja haridusest. Selline tulemus on kooskõlas käesoleva töö lk 11-12 toodud teooriaga, kus leiti, et erinevate sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja maksukäitumise vahel on seos. Lõputöö empiirilise uuringu küsitluse küsimuse tulemustest, 2022. aasta maksutahte uuringu põhjal (vt käesolev töö lk 15) ja teoreetiliste allikate põhjal võib järeldada, et demograafilised tunnused on olulised isikute maksukäitumise parandamisel. Neid tunnuseid on tähtis silmas pidada, eriti nõustamisel, et osata isikuid efektiivselt suunata oma maksukäitumist parandada.

Lõputöö teooria ja uuringu põhjal on tehtud järgmised ettepanekud:

- 1) luua isikutega rohkem otsekontakti;
- 2) selgitada maksude maksmise tähtsust eriti isikutele, kes tulenevalt demograafilistest tunnustest on väiksema maksutahtega;
- 3) anda isikutele teada, et nad on ühed kontrollitavatest ning tuletada pidevalt meelde, et maksuasjad oleksid korras, muidu rakendatakse karmimaid meetmeid;
- 4) selgitada pidevalt maksude maksmise tähtsust meedias/ühiskonnas ning eriti sotsiaalmeedias;
- 5) lihtsustada väärteomenetluse algatamise tingimusi ja menetleda selle menetluse korras tihedamini, kuna haldusmenetlus on olemuselt liiga leebe.

Kokkuvõtvalt uuringu tulemustest selgus, et kõige tõhusamateks meetmeteks on eelarest, maksuotsus ning maksumääramine. Ilmselt eelarest on üks karmimaid meetmeid, sellest tulenevalt valiti see ka kõige tõhusamaks. Vähem tõhusamad meetmed, tulenevalt uuringu tulemustest on hoiatus, sunniraha ning maksuteade. Ilmselt nende meetmete kasutamine, tekitabki tunnet, et MTA karistused on liiga leebed.

Küsimustiku tulemustest, selgub ka, et isikuid motiveerib maksuaudiitorite arvates kõige rohkem makse maksta seadusest tulenev kohustus ja isikute enda kohusetunne. Antud tulemus ei olnud ootuspärane, kuna käesoleva töö teooriaosa põhiselt (vt lk 16) oli oodatavaks maksuaudiitorite valikuks Maksu- ja Tolliameti kontrollitegevus, kuna tuuakse välja, et kui probleemse maksukäitumise avastamise tõenäosus on suur, täidavad isikud oma maksukohustusi paremini. Teiselt poolt, küsimuse, kas isiku edasist maksukäitumist mõjutab

asjaolu, et isikule on pööranud tähelepanu Maksu- ja Tolliamet, vastuseid analüüsis, selgus, et isikuid keda ei mõjutaks maksukäitumist parandama MTA tähelepanu, vastajate tööpraktikas üldiselt pole.

Käesolevas töös (vt lk 15) toodi välja ka seos maksukäitumise ja demograafiliste tunnuste vahel. Teorias tuuakse välja, et parema maksukuulekusega on isikud kõrgharidusega, palgatöoga, kõrgema vanuse ja naissoost isikud. Saadetud küsimustiku tulemusi uurides, selgus, et antud mõistetel on seos ka tulenevalt maksuaudiitorite tööpraktikast.

KOKKUVÕTE

Maksukäitumine on majandusteadlaste seas populaarne uurimisteema ning seda seostatakse mõistetega maksumoraal ning maksukuulekus. Mida kõrgem on isikute maksumoraal ning mida parem on maksukuulekus, seda kõrgem on maksukäitumine. Maksukäitumise tõhusaks muutmiseks rakendab maksuhaldur haldusmenetluses talle seadusest tulenevast pädevusest meetmeid. Maksukuulekuse tagamiseks, tuleb uurida rakendatavate meetmete tõhusust.

Uurimisprobleemina oli püstitatud küsimus, millised haldusmenetluses kasutatavad meetmed toimivad isikute maksukäitumise mõjutamisel kõige paremini. Sellest lähtuvalt seati lõputöö eesmärgiks välja selgitada maksuaudiitorite poolt haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhusus ametnike hinnangute alusel. Antud eesmärgi täitmiseks püstitati kolm uurimisülesannet. Kõik püstitatud uurimisülesanded olid täidetud, uurimisküsimustele on leitud vastused ja lõputöö eesmärk oli täies mahus saavutatud.

Esimeseks uurimisülesandeks oli teoreetiliste allikate kaudu analüüsida maksukäitumise olemust ning sellega seotud mõisteid, neid mõjutatavaid tegureid ja haldusmenetlust ning menetluses maksuhaldurite poolt kasutatavaid meetmeid. Maksukäitumine on maksuseaduste järgimine või mitte järgimine. Maksuseaduste järgimine tähendab maksukuulekust ning seda mõjutab maksumoraal, mis on isiku individuaalne valmisolek maksta makse. Tegureid, mis mõjutavad maksukäitumist ja maksumoraali, on mitmeid. Maksude ebakorrapärast tasumist võib parandada näiteks partnerlik suhtlus maksumaksja ja maksuhalduri vahel, isiku arusaam, et rikkumise avastamise tõenäosus on suur ning teiste isikute eeskujulik maksukäitumine.

Teiseks oli analüüsida Maksu- ja Tolliameti maksuaudiitorite hinnanguid meetmete tõhususe kohta. Selleks koostati ankeetküsimustik, mis sisaldas küsimusi haldusmenetluses kasutatavate meetmete tõhususe kohta ning küsimusi isikute maksukäitumise mõjuteguritest. Haldusmenetluses kasutatavad meetmed on maksuteade, nõustamine, hoiatus, korraldus (dokumentide esitamiseks või teabe andmiseks), maksuotsus, maksumääramine, eelarest, sunniraha. Analüüsides küsimustiku vastuseid selgus, et kõige tõhusamad meetmed on

eelarest, maksuotsus ja maksumääramine. Kõige vähem tõhusamad tulenevalt Maksu-ja Tolliameti maksuaudiitorite tööpraktikast on sunniraha, maksuteade ning hoiatus.

Viimaseks uurimisülesandeks oli teooria ja uuringute tulemuste põhjal teha järeldusi kasutatavatest meetmetest ja tuua välja ettepanekuid. Uuringu tulemustest selgus, et karmimad meetmed on haldusmenetlusega maksukäitumise parandamisel tõhusamad ehk eelarest, maksumääramine ja maksuotsus. Samuti tõhusalt parandab isikute maksukäitumist meetmed, mis on seotud maksuaudiitori ning maksumaksjaga otsese kontakteerumisega (nõustamine ja korraldus selgituste andmiseks).

Tulemuste analüüsimisel ja järelduste tegemisel, selgus, et leebemad meetmed (maksuteade, hoiatus) ei ole eriti tõhusad isikute edasise maksukäitumise parandamisel nagu ka sunniraha. Leebematesse meetmetesse ei suhtu ilmselt isikud niivõrd tõsiselt kui eelaresti ning seetõttu ei ole nad meetmetena tõhusad. Sunniraha puhul ilmselt ei hirmuta maksumaksjaid selle suurus ning see, et selle rakendamisel on piirangud.

Maksuaudiitorite poolt haldusmenetluses rakendatavate meetmete pandud hinnangute, teiste küsimustikus küsimuste vastuste ja teooria analüüsimisel, võib teha ettepanekud luua isikutega rohkem otsekontakti, anda isikutele teada, et nad on ühed kontrollitavatest ning tuletada pidevalt meelde, et maksuasjad oleksid korras, muidu rakendatakse karmimaid meetmeid. Samuti selgitada pidevalt maksude maksmise tähtsust meedias/ühiskonnas ning eriti sotsiaalmeedias ja lihtsustada väärteomenetluse algatamise tingimusi ning menetleda selle menetluse korras tihedamini, kuna haldusmenetlus on olemuselt liiga leebe.

Edaspidi võib uurida maksuhaldurite poolt kasutatavate meetmete rakendamise ja maksuaugu seost. Ühtlasi uurida ka Maksu- ja Tolliameti valduses olevate andmete põhjal isikute järelkontrolli jäämise sagedust ning selle põhjuseid.

SUMMARY

The Tax and Customs Board, the tax administrator of state taxes, fulfills the task of collecting the state's tax revenues for the Estonian state and reducing the tax hole, i.e. tax revenue lost to the state. To fulfill this, the tax administrator has the opportunity to influence the tax behavior of individuals and thereby their tax compliance with the measures used in the administrative procedure. The task of the tax auditor, as a person performing the duties of a tax administrator, therefore responsible for the control of tax receipts, is to monitor that the tax is paid in the amount and in the manner stipulated by law and, if necessary, to take appropriate measures to influence taxpayers. It is important that the measures to fulfill this task work well, that is, they are effective.

The main strategic directions of the 2022 development plan of the Tax and Customs Board were to increase the tax willingness of Estonian society and to be a reliable cooperation partner for taxpayers. At the same time, approach problem taxpayers with supervisory measures effectively and in a targeted manner. Thus, the measures of the administrative procedure must be studied and found the most effective.

The title of the thesis is "The effectiveness of various measures used in the administrative procedure in improving the future tax behavior of individuals". The purpose of this work is to find out the effectiveness of the measures used by tax auditors in administrative proceedings based on the officials' assessments. To fulfill the aim of the thesis, an empirical study was conducted, where tax auditors were asked to assess the effectiveness of the measures used in administrative procedures based on their work practice with a questionnaire, and what factors influence the future tax behavior of individuals was investigated.

47 tax auditors of the Tax and Customs Board answered the questionnaire and the questionnaire contained 14 questions. The results of the study revealed that stricter measures have a more positive effect on the tax behavior of individuals (pre-arrest), and measures related to direct contact between the tax auditor and the taxpayer (counseling and ordering explanations) also have an effective effect on improving the tax behavior of individuals.

Analyzing the results and drawing conclusions, it turned out that milder measures (tax notification, warning) do not affect the future tax behavior of individuals as much as extortion money. People probably do not regard milder measures as seriously as, for example, pretrial detention, and therefore they are not effective as measures.

Individuals are most motivated by the legal obligation to pay taxes and the individuals' own sense of duty due to the work practice of tax auditors. Social morality and the control activities of the Tax and Customs Board were also chosen by many tax auditors. The conclusion of the empirical study of the question of the relationship between demographic characteristics and tax behavior can be made that demographic characteristics are important in influencing the tax behavior of individuals. It is important to keep these characteristics in mind, especially in counseling, to be able to effectively guide individuals to improve their tax behavior.

During the survey, they were also asked to express their opinion regarding the statement made in the results of the 2022 Tax Willingness Survey that the penalties applied by the Tax and Customs Board are rather too lenient. Considering the theory of this work and the results of the survey, the penalties of the Tax and Customs Board are rather mild.

The following suggestions were proposed in the thesis, which would enhance the effect of the measures on a person's tax behavior:

- Create more direct contact with individuals;
- To explain the importance of paying taxes especially to persons who, due to their demographic characteristics, are less willing to pay taxes;
- Inform the persons that they are one of the audited and constantly remind them that their tax affairs are in order, otherwise stricter measures will be applied;
- Constantly explain the importance of paying taxes in the media/society.
- Initiate misdemeanor proceedings more frequently, as administrative proceedings are too lenient in nature

In the future, the relationship between the implementation of the measures used by the tax authorities and the tax hole can be investigated. At the same time, based on the data in the possession of the Tax and Customs Board, the frequency of persons remaining for follow-up inspection and the reasons for this should also be investigated.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aaremäe, H., 2014. *Maksukohustuslase enese mittesüüstamise privileegi ulatus maksuõigusnormi rikkumisel paralleelmenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.*

Abuselidze, G. & Gogitidze, I., 2020. Tax policy for business entities under the conditions of association with the European Union: features and optimization directions. *EDP Sciences*, p. 4.

Alemu, A.A., 2020. Impact of Tax Audit on Tax Compliance with Reference to Category “A” Taxpayers: A Case Study in Hawassa City Administration, South Nations, Nationalities and Peoples’ Regional State of Ethiopia. *Journal of Modern Accounting ang Auditing*, 16(6), pp. 278-290.

Andreoni, J., Erard, B. & Feinstein, J., 1998. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), pp. 818-860.

Annus, R., 2008. Uurimispõhimõte haldusmenetluses. *Juridica*, VII, lk 499–500.

Blaufus, K., Hechter, F. & Jarzembki, J. K., 2019. The Income Tax Compliance Costs of Private Households: Empirical Evidence from Germany. *Public Finance Review*, 47(5), pp. 807–966.

Castaneda, N., Doyle, D. & Schwartz, C., 2020. Opting Out of the Social Contract: Tax Morale and Evasion. *Comparative Political Studies*, 53(7), pp. 1175–1219.

Euroopa Toiduohutusamet. Sõnastik. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.efsa.europa.eu/et/glossary/efficacy> [Kasutatud 25.04.2023].

European Commission, 2010. *Compliance Risk Management Guide for tax administrations*.

[Võrgumaterjal] Leitav:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf [Kasutatud 03.02.2023].

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2002a. Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated. *Economics of Governance*, 98 (3), pp. 87-99.

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2002b. Deterrence and morale in taxation: An empirical analysis. *CESifo Working Paper*, 760, pp. 2-36.

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2007. Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law & Policy*, 29 (1), pp. 102-120.

Haldusmenetluse seadus (2001) RT I, 13.03.2019, 55.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.

Hofmann, E., Voracek, M., Bock, C., & Kirchler, E., 2017. Tax compliance across sociodemographic categories: Meta- analyses of survey studies in 111 countries. *Journal of Economic Psychology*, 62, pp. 63–71.

Jäätma, J., 2015. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. *Juridica*, MMXV(X), lk 720-734.

Kantar Emor, 2022. Eesti elanike maksutahte uuring 2022. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.emta.ee/eraklient/amet-uudised-ja-kontakt/uudised-pressiinfo-statistika/uuringeesti-elanike-maksutahe> [Kasutatud 20.11.2022].

Kollo, K., 2014. *Süü vormi määratlemine ja selle sõltuvus rikutud kohustusest vastutusotsuse väljastamisel*. *Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Lehis, L., 2009. *Maksuõigus*. 2. trükk. Tallinn: Juura.

Lillemets, K. 2010a. Maksumoraal, selle mõjutegurid, hindamise võimalused ja probleemid eesti näitel. *Tallinna Tehnika Ülikool*, lk 566-569.

Lillemets, K. 2010b. Tax morale, influencing factors, evaluation opportunities and problems: the case of Estonia Maksumoraal, selle mõjutegurid, hindamise võimalused ja probleemid Eesti näitel. *Estonian Discussions on Economic Policy*, 18, pp. 233-252.

Luttmer, E. & Singhal, M., 2014. Tax morale. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), pp. 149–168.

Maksukorralduse Seadus (2002) RT I, 01.04.2023, 11.

Maksu- ja Tolliamet, 2021. Maksu-ja Tolliameti arengukava 2021. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/ariklient/amet-uudised-ja-kontakt/maksu-ja-tolliamet/tutvustus-ja-struktuur> [Kasutatud 28.10.2022].

Menzes, H. & Cabral, L., 2022. Tax Governance: A Study of Its Effects on Tax Evasion. *Brazilian Business Review*, 19, pp. 454–474.

Mitt, A., 2014. *Maksusüütegude menetluse kestust mõjutavad asjaolud*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

OECD, 2012. *Right from the Start: Influencing the Compliance Environment for Small and Medium Enterprises*. Information Note. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/tax/forumon-tax-administration/publications-and-products/right-from-the-start-influencing-the-compliance-environment-for-smes.pdf> [Kasutatud 14.11.2022].

OECD, 2008. *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*. Forum on tax administration: compliance sub-group. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://search.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf> [Kasutatud 01.05.2023].

OECD, 1999. Compliance Measurement – Practice Note. Centre for Tax Policy and Administration. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/tax/administration/1908448.pdf> [Kasutatud 01.05.2023].

Pilv, A., Kergandberg, E. & Lentsius, M., 2006. *Maksumenetlus*. Tallinn: Äripäeva kirjastus.

Quantitative Research, 2009. DJS Research Ltd. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.quantitativeresearch.org.uk/> [Kasutatud 20.12.2020].

Randlane, K., 2013. A systematic approach to tax compliance: the case of Estonia.

Sovremennââ èkonomika: problemy, tendencii, perspektivy, 9(2), pp. 73–93.

Randlane, K., 2015. Tax Compliance as a System: Mapping the Field. *International*

Journal of Public Administration, pp. 1-12.

Randlane, K., 2012. Tax Compliance and Tax Attitudes: The Case of Estonia. *Journal of management and change*, 29, pp. 89–103.

Torgler, B., 2003. Tax Morale and Institutions. *Crema working papers*, pp. 1–36.

Trüdinger, E.-M. & Hildebrant, A., 2020. Causes and contexts of tax morale: Rational considerations, community orientations, and communist rule. *International Political Science Review*, 34(2), pp. 123–231.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu

Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Kasutatud 19.12.2022].

Vanasaun, I., 2021. Tax In History: Transition from Soviet Union’s Tax Regime to Estonia’s

Lisa. Ankeetküsimustik

1. Kui tõhus on Teie hinnangul maksuteade isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

2. Kui tõhus on Teie hinnangul nõustamine isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

3. Kui tõhus on Teie hinnangul hoiatus isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

4. Kui tõhus on Teie hinnangul korraldus dokumentide esitamiseks isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

5. Kui tõhus on Teie hinnangul korraldus selgituste andmiseks isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

6. Kui tõhus on Teie hinnangul maksuotsus isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

7. Kui tõhus on Teie hinnangul maksumääramine isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

8. Kui tõhus on Teie hinnangul eelarest isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

9. Kui tõhus on Teie hinnangul sunniraha isiku edasise maksukäitumise parandamisel?

Valikvastustega skaala hinnangutega 1 kuni 10.

Ebatõhus 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Eriti tõhus

10. MUU (võimalus lisada seni nimetamata jäänud meedet/meetmed, koos tõhususe hinnanguga 1-10 või kirjutada, millist meedet ei kasutata üldse, mitte kohustuslik küsimus)

11. Mis motiveerib Teie arvates inimesi enim makse maksma?

Valikvastused:

- Maksu- ja Tolliameti kontrolli tegevus
- Seadusest tulenev kohustus ja inimese enda kohusetunne
- Sotsiaalne moraal
- Seaduste olemasolu ja seadusekuulekus
- Mitte miski

12. 2022. aasta maksutahte uuringu tulemustes toodi välja, et Maksu- ja Tolliameti kohaldatavad karistused on pigem liiga leebed. Kas olete sellega nõus?

Valikvastused:

- Täiesti nõus
- Pigem nõus
- Ei ole üldse nõus
- Pigem ei ole nõus

13. Kas isiku edasist maksukäitumist võib Teie arvates mõjutada asjaolu, et neile on pööranud tähelepanu (kontakteerunud, saatnud ettekirjutuse või muu sellise) Maksu- ja Tolliamet?

Valikvastused:

- Jah
- Oleneb isikust
- Ei

14. Kas isiku maksukäitumise mõjutamine sõltub Teie arvates demograafilistest tunnustest sealhulgas sugu, tööalane staatus, vanus, haridus?

Valikvastused:

- Jah
- Oleneb isikust
- Ei