

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Valeri Suharukov

## **MAKSUPETTUSTE TÕKESTAMISE VÕIMALUSED**

Lõputöö

Juhendaja:

Kerly Randlane, MPA

Tallinn 2015

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2015
<p>Töö pealkiri eesti keeles: „Maksupettuste tõkestamise võimalused”  Töö pealkiri võõrkeeles: “Ways of preventing tax evasion”</p> <p>Töö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 63 leheküljest. Töös on kasutatud 50 allikat, sh teoreetilist kirjandust ja empiiriliste uuringute kokkuvõtteid. Teema on aktuaalne, sest nii Vabariigi Valitsus kui ka Maksu- ja Tollamet on seadnud maksupettuste tõkestamise oma tegevuse oluliseks prioriteediks ning vastu on võetud konkreetseid meetmeid maksupettuste tõkestamiseks. Teema on uudne, sest autorile teadaolevalt ei ole varasemalt Eestis viidud läbi uuringuid, kus oleks analüüsitud erinevate maksundusega kokkupuutuvate ekspertide arvamusi ning oleks nende põhjal välja töötatud soovitusel maksupettuste tõkestamiseks. Lõputöö probleem seisneb selles, et maksuhalduri ja avaliku sektori ressursid tervikuna on piiratud ja seetõttu ei ole teada, millistele valdkondadele maksupettuste tõkestamisele rohkem tähelepanu pöörata ning milliseid meetmeid kasutada.</p> <p>Töö eesmärk on analüüsida maksupettuste tõkestamise võimalusi Eestis. Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selgitada maksupettuste olemust ja seda kirjeldavaid teooriaid.</li> <li>2. Kirjeldada erinevaid võimalusi maksukäitumise mõjutamiseks.</li> <li>3. Esitada ekspertide hinnangud maksupettuste tõkestamisele.</li> <li>4. Analüüsida võimalusi maksupettuste tõkestamiseks Eestis.</li> </ol> <p>Töö eesmärk saavutati. Töö tulemusena töötati välja 6 ettepanekut maksupettuste tõkestamiseks Eestis. Nende kohaselt tuleb maksupettuste tõkestamisel keskenduda eelkõige tahtliku tegevuse sanktsioneerimisele ning maksuhaldur peab olema maksumaksjate nõustaja ja abistaja. Oluline on vabatahtliku maksukuulekuse suurendamine.</p>	
<p>Võtmesõnad: maksudest kõrvalehoidmine, maksude vältimine, maksukäitumine, maksumoraal, maksukuulekus</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: tax evasion, tax avoidance, tax behaviour, tax morale, tax compliance</p>	
<p>Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Riigieelarve strateegia 2014-2017 on seotud eesmärgiga tagada aus maksukeskkond, kus maksumaksjaid koheldakse võrdselt ning ettevõtete vahel on võrdne konkurents; Maksu- ja Tollameti arengukava 2013-2016 on seotud eesmärgiga vähendada ebaausa majandustegevuse osakaalu.</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor: Valeri Suharukov</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Juhendaja: Kerly Randlane</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Kolledži direktor: Uno Silberg</p>	

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. MAKSUPETTUSTE TEOREETILINE KÄSITLUS.....	6
1.1 Maksupettuse mõiste ja seda kirjeldavad teooriad.....	6
1.2 Maksukäitumise mõjutamise võimalused.....	13
2. MAKSUPETTUSTE TÕKESTAMINE EESTIS.....	27
2.1 Ekspertide hinnangud maksupettuste tõkestamisele.....	27
2.2 Võimalused maksupettuste tõkestamiseks.....	36
KOKKUVÕTE .....	42
SUMMARY .....	45
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	46
LISAD .....	51
Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti esindajaga .....	51
Lisa 2. Intervjuu Rahandusministeeriumi esindajaga .....	56
Lisa 3. Intervjuu Kaubandus-Tööstuskoja esindajaga .....	60

## SISSEJUHATUS

Perioodil 2013-2016 on Maksu- ja Tolliamet seadnud strateegiliseks eesmärgiks vähendada maksupettuseid ja salakaubandust, et parandada maksude laekumist ja tagada ausam konkurentsikeskkond. Sealjuures soovitakse kõige enam suurendada vabatahtlikku maksulaekumist ja hoiduda maksude kogumisega seotud halduskoormuse olulisest kasvust. Lisaks on vastu võetud erinevaid meetmeid võitluses maksupettustega, näiteks muudatused käibemaksuseaduses ja töötamise registri loomine.

Teema on aktuaalne, sest nii Vabariigi Valitsus kui ka Maksu- ja Tolliamet on seadnud maksupettuste tõkestamise oma tegevuse oluliseks prioriteediks ning vastu on võetud konkreetseid meetmeid maksupettuste tõkestamiseks. Küsimuseks on aga, millised on parimad viisid maksupettuste tõkestamiseks ja milline on maksupettuste vastaste meetmete tõhusus. Sealjuures on kasulik tugineda välisriikide kogemustele kui ka teaduspõhiste uuringutele.

Teema on uudne, sest autorile teadaolevalt ei ole varasemalt Eestis läbi viidud uuringuid, kus muuhulgas oleks analüüsitud erinevate maksundusega kokkupuutuvate ekspertide arvamusi ning oleks nende põhjal välja töötatud soovitused maksupettuste tõkestamiseks. Võrreldes varasemate uuringutega on lõputöö lisaväärtuseks soovitused maksupettuste tõkestamiseks, mis põhinevad samaaegselt nii välisriikide kogemusel kui kodumaiste ekspertide seisukohtadel.

Lõputöö probleem seisneb selles, et nii maksuhalduri kui ka avaliku sektori ressursid tervikuna on piiratud ning seetõttu ei ole teada, millistele valdkondadele maksupettuste tõkestamisel rohkem tähelepanu pöörata ning milliseid meetmeid kasutada.

Töö eesmärk on analüüsida maksupettuste tõkestamise võimalusi Eestis. Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada maksupettuste mõistet ja seda kirjeldavaid teooriaid.
2. Kirjeldada võimalusi maksukäitumise mõjutamiseks.
3. Esitada ekspertide hinnangud maksupettuste tõkestamisele.
4. Analüüsida võimalusi maksupettuste tõkestamiseks Eestis.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismetoodikat. Lõputöös läbiviidav analüüs põhineb suuremas osas välisriikides (kuid väiksemas ulatuses ka Eestis) läbiviidud varasemate empiiriliste uuringute tulemustel, rahvusvaheliste organisatsioonide poolt antud soovitusel maksupettuste vastu võitlemisel ja autori poolt läbiviidavatel ekspertintervjuudel. Töö teoreetilise aluse moodustavad erinevad maksukäitumist käsitlevad mudelid, sh nii individuaalse kasulikkusel maksimeerimisel põhinevad kui sotsiaalsed lähenemised.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk käsitleb maksupettustega seotud mõisteid, maksupettuste kahjulikkust ühiskonna jaoks ja maksupettuste teoreetilisi käsitlusi. Lisaks annab esimene peatükk ülevaate varasemate maksukäitumise kohta tehtud empiiriliste uuringute tulemustest ja rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustest maksupettustega võitlemisel.

Lõputöö teises peatükis kirjeldatakse töös rakendatud empiirilise analüüsi metoodikat ja esitatakse ekspertidega läbiviidud intervjuude tulemused. Seejärel võrreldakse ekspertide seisukohti töö teooriaosas käsitletud maksupettuste tõkestamise teoreetiliste seisukohtade ja välisriikide kogemustega. Nende põhjal töötatakse välja ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks.

Olulisemateks töös kasutatavateks allikateks on teadusallikad, mis käsitlevad maksukuulekust ja keskenduvad maksukäitumise majanduslike aspektidele ning Majanduskoostöö ja Arengu organisatsiooni (edaspidi OECD) materjalid maksupettuste ja nende tõkestamise võimaluste kohta.

# 1. MAKSUPETTUSTE TEOREETILINE KÄSITLUS

## 1.1 Maksupettuse mõiste ja seda kirjeldavad teooriad

Selleks, et uurida kuidas maksupettuseid tõkestada, on vajalik esmalt teada, mida maksupettuste all mõistetakse ja kuidas kujuneb maksumaksjate maksukäitumine. Viimase kohta on koostatud mitmeid teoreetilisi käsitlusi, mille puhul on olulisemateks ja omavahel vastanduvateks utilitaristlik ja prosotsiaalne lähenemine.

Vastavalt MKS § 2 on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks<sup>1</sup>. Seega on tegemist rahalise kohustusega, mis kuulub kehtivate õigusaktide järgi täitmisele.

Maksukohustuse suurus sõltub peamiselt maksumaksja tulu teenimise viisist ja ettevõtluse vormist. Tänu sellele, et maksumaksjal on võimalik oma maksukäitumise üle otsustada, siis on võimalik tal mõjutada tekkivat maksukohustust. Seega on võimalik maksumaksjal teatud määral valida, millises ulatuses ta makse maksab. Sealjuures on tal võimalus valida väiksem maksukohustus. Kui maksumaksja selline tegevus vastab õigusaktidele, siis nimetatakse seda maksude vältimiseks (*tax avoidance*). Juhul kui aga maksukoormust vähendatakse õigusaktides lubamatul viisil, siis nimetatakse seda maksudest hoidumiseks (*tax evasion*)<sup>2</sup>. Käesolevas lõputöös käsitletakse maksupettusena maksudest hoidumist ehk ebaseaduslikku tegevust.

Ausa maksukäitumisega seostub maksukuulekuse mõiste. Vastavalt OECD definitsioonile iseloomustavad maksukuulekat käitumist neli tunnust<sup>3</sup>:

1. Maksusubjekt registreerib end maksukohuslasena vastavalt nõuetele.
2. Maksukohuslane esitab maksudeklaratsioonid õigeaegselt.
3. Maksukohuslane esitab maksudeklaratsioonides õigeid andmeid.

---

<sup>1</sup> Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud vastavalt §-le 170 - RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 11.07.2014, 11, § 2.

<sup>2</sup> James, M. *The UK Tax System: An Introduction*. (London: Spiramus Press, 2005), p 109.

<sup>3</sup> OECD. „Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience.“ (2007) <[www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf)> (30.09.2014), p 9.

#### 4. Maksukohuslane tasub maksukohustused õigeaegselt.

Kuigi riikide lõikes on maksuseadused erinevad, siis eelnimetatud kriteeriumid on universaalsed. Nende põhimõtete järgimine tagab, et maksusubjekt maksaks maksusid vastavalt seaduses esitatud nõuetele ja et selle nõuetele vastavust oleks võimalik kontrollida. Siit võib järeldada, et maksudest hoidumise korral on üks või mitu maksukuuleka käitumise tunnust täitmata.

Maksukuulekuse juures eristatakse OECD käsitluse järgi vabatahtlikku ja sanktsioneeritud maksukuulekust. Vabatahtlik maksukuulekus on saavutatud ilma maksuhalduri poolse sekkumiseta. Sanktsioneeritud maksukuulekuse korral on maksukuulekuse tingimused täidetud alles pärast maksuhalduri poolseid korrigeerivaid tegevusi, näiteks meeldetuletuste saatmine ja maksurevisjon. Kuna korrigeerivad tegevused on kulukad, siis on maksusüsteemi toimimise seisukohast oluline saavutada kõrge vabatahtliku maksukuulekuse tase.<sup>4</sup>

Maksupettused tekitavad ühiskonnale kahju mitmes mõttes. Kõige otsesemaks kahjuks võib pidada avaliku sektori tulude vähenemist. Tänu maksupettustele jääb riigi eelarvesse saamata raha, mida riik oleks õigustatud saama ja mida saaks kasutada ühiskonna hüvanguks. Seeläbi toovad maksupettused kaasa avalike hüvede pakkumise madalama taseme.<sup>5</sup> Lisaks sellele põhjustavad maksupettused moonutusi ressursside paigutuses<sup>6</sup>. Maksupettused võivad viia töö ümberpaiknemiseni majandusharudesse, kus maksudest hoidumine on lihtsam, mis viib lõppkokkuvõttes majanduse ebaefektiivsuse suurenemiseni. Maksupettused võivad tekitada inimestes ebaõigluse tunnet, sest ausad maksumaksjad tajuvad, et maksudest hoidujad elavad nende kulul panustades avalikke hüviste loomisesse vähem kui nad seaduse järgi peaksid<sup>7</sup>. Sisuliselt jaotavad maksupettused sissetulekuid ausatelt maksumaksjatel maksudest hoidujatele ümber, sest maksudest hoidujate jaoks on tegelik maksumäär madalam kui ausatel maksumaksjatel.

Ettevõtete maksupettused kahjustavad konkurentsi ja viivad ebaefektiivsema ressursside jaotuseni majanduses. Ettevõtetenähtena käsitletakse siinkohal ja järgnevalt nii äriühingut kui

---

<sup>4</sup> OECD. „Monitoring Taxpayers’ Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience.“ (2007) <[www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf)> (30.09.2014), p 9.

<sup>5</sup> Alm, J. „Designing alternative strategies to reduce tax evasion“, in M. Pickhardt, A. Prinz (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), p 13.

<sup>6</sup> Eilat, Y., Zinnes, C. „The shadow economy in transition countries: Friend or foe? A policy perspective.“ *World Development* (2002), 30(7), p 1234.

<sup>7</sup> Alm, p 13.

äriühingule või füüsilisest isikust ettevõtjale kuuluvat iseseisvalt tegutsevat majandusüksust. Ettevõtjana käsitletakse ettevõtlusega tegelevat isikut, st nii füüsilisest isikust ettevõtjat kui äriühingu juhatuse liiget.

Tänu maksudest hoidumisele on võimalik ettevõtetel toota madalamate tootmiskuludega, millega saavutatakse ausalt makse maksvate ettevõtete ees kulueelis. Sellist eelist on võimalik maksudest hoidumisega saavutada sageli ka siis, kui ettevõtte ei suuda kasutada ressursse efektiivselt ehk toodab (maksupettust arvestamata) konkurentidest suuremate kuludega. Seega võib maksudest hoiduv ebaefektiivselt tootvam ettevõtte omandada efektiivsemalt tootvate, kuid ausalt makse maksvate ettevõtete ees eelise ning tõrjuda viimased turult välja. Selle tulemusena jääb turule ebaefektiivsem ettevõtte, mis toob kaasa ressursside ebaefektiivsema kasutamise majanduses.

Maksupettuste poolt tekitava kahju hulka võib arvestada ka selle tulemusena saadava ebaõige majandusstatistika, eelkõige makronäitajad. Maksupettused muudavad keerulisemaks ja ebatäpsemaks majandusprognoose, sh riigieelarve tulude prognoosimise, kuna maksupettuste tase järgmisel aastal ei ole täpselt teada. Mida laiemalt on maksupettused levinud, seda keerulisem on maksude laekumist prognoosida.<sup>8</sup>

Vaatamata maksupettuste poolt ühiskonnale tekitavatele kahjudele, on maksupettustel ka positiivseid aspekte. Näiteks on väidetud, et maksudest hoidumine suurendab tööhõivet. Osa inimesi, kes ei suuda endale tööd leida maksukuulekate ettevõtete poolt pakutaval ametlikel töökohtadel, võib leida endale mitteametliku töö maksudest hoiduvates ettevõtetes. Tööjõumaksudest hoidumine muudab ettevõtete jaoks tööjõu odavamaks, mis võimaldab luua ka madalama tootlikkusega töökohti.<sup>9</sup> Maksudest hoidumine võib soodustada ka ettevõtlust, muutes sellega alustamise lihtsamaks ja toetades ettevõtete ellujäämist keerulisemates keskkonnatingimustes<sup>10</sup>. Muidugi võib väita, et ettevõtete selline tegevus on ebaõiglane maksusid ausalt tasuvate ettevõtete suhtes ja tõrjub neilt turult välja. Siiski kui maksudest hoiduvate ettevõtete tegevuse ulatus on väike, siis ei pruugi nende tegevus konkurentsi märkimisväärselt kahjustada. Näiteks kui ettevõtte tegutseb mahajäänud piirkonnas, kus niigi on ettevõtlust ja töökohti vähe, siis on ka

---

<sup>8</sup> Alm, J. „Designing alternative strategies to reduce tax evasion“, in M. Pickhardt, A. Prinz (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), p 13.

<sup>9</sup> Schneider, F., Enste, D. H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature* (2000), 38, p 89.

<sup>10</sup> Webb, J. W., Tihanyi, L., Ireland, R. D., Sirmon, D. G. „You say illegal, I say legitimate: Entrepreneurship in the informal economy.“ *Academy of Management Review* (2009), 34(3), p 505.



ettevõtete vaheline konkurents seal nõrk. Samal ajal on riigil võimalik teatud juhtudel ettevõtlust ja töökohtade loomist soodustada maksusoodustuste kaudu. Maksudest hoidumise korral tekitavad ettevõtted sisuliselt ise endale omal algatusel sellised soodustused.

Maksukäitumise ja maksupettuste kohta hakati teoreetilisi mudeleid looma 1960-70ndatel aastatel. Üheks sel perioodil väljakujunenud olulisemaks lähenemiseks oli utilitaristlik käsitlus, mille kohaselt kirjeldati inimeste maksukäitumist kui ratsionaalset valikut oma heaolu (kasulikkuse) maksimeerimisel. Sellise käsitluse korral kasutatakse indiviidi heaolu kirjeldamiseks kasulikkusfunktsiooni. Kõige lihtsamal vormis majandusteadlaste poolt välja töötatud klassikaliseks kujunenud mudelis sõltub inimese heaolu vaid tema sissetulekust. Sissetuleku suurus sõltub teenitud tulust, sealt makstud maksudelt ja võimalikust trahvist maksudest hoidumise korral. Inimesel on võimalik valida, kas maksta makse või mitte. Viimasel juhul on võimalik, et pettus avastatakse ja tuleb maksta trahvi. Juhul kui pettust ei avastata, siis on indiviidi sissetulek ja heaolu kõrgemad maksudest hoidumise kõrval. Kui aga pettus avastatakse, siis oleks indiviid olnud paremas olukorras, kui ta oleks ausalt makse maksnud. Mudeli kohaselt sõltub maksukäitumine maksupettuse avastamise tõenäosusest ja trahvi suuruselt võrreldes maksudest hoidumisega kokkuhoitava summaga. Mida suurem on maksupettuse avastamise tõenäosus ja mida suurem on selle korral saadav trahv, seda kasulikum on indiviidil makse ausalt maksta.<sup>11</sup> Seega on sellise teoreetilise mudeli järeltuleks, et elanike maksukäitumist saab parandada, kui muuta järelevalvet tõhusamaks ja karmistada sanktsioone.

Utilitaristliku käsitluse kohaselt sõltub inimese maksukäitumine tema suhtumisest riski. Maksude ausat maksmist võib käsitleda kui riskivaba käitumist, sest selle puhul on teada kui suur on maksujärgne tulu. Maksudest hoidudes on aga sissetulek ette teadmata, sest on oht, et tulevikus ebaseaduslik käitumine avastatakse. Üldjuhul võib eeldada inimeste negatiivset suhtumist riski: kui sama sissetulek on võimalik teenida riskivabalt, siis eelistatakse riski vältida. Määramata tuluga on inimesed enamasti nõus vaid siis, kui see eeldatavalt ületab riskivaba tulu.<sup>12</sup> Kui suur see erinevus peab olema, et inimene oleks nõus valima ebakindla alternatiivi sõltub tema riskikartlikkusest. Kõrge riskikartlikkusega inimesed on nõus riski võtma vaid siis kui eeldatav võit sellest (riskipremia) on piisavalt

---

<sup>11</sup> Allingham, M. G., Sandmo, A. „Income tax evasion: A theoretical analysis“. *Journal of Public Economics* (1972), 1 (3), p 324-325.

<sup>12</sup> Holt, C. A, Laury, S. K. „Risk aversion and incentive effects“. *American economic review* (2002), 92(5), p 1645.

suur. Madalama riskikartlikkusega inimestele piisab ka väiksemast riskipreemiast.<sup>13</sup> Selle põhjal saab järeldada, et samas keskkonnas käituvad samasuguse sissetulekuga inimesed maksude maksmise puhul erinevalt. Osad inimesed on „julgemad“ ja kalduvad seetõttu rohkem maksudest hoiduma, samal ajal kui teised inimesed kardavad maksupettuse avastamist rohkem ning nad käituvad õiguskuulekamalt.

Eelnevalt kirjeldatud teooria eeldab, et maksumaksjad teavad, milline on tõenäosus, et maksuhaldur avastab maksupettused. Tegelikuses maksumaksjad ei oska seda täpselt hinnata. Kuigi jälgides statistikat ja uudiseid maksupettuste kohta võiks maksumaksja teha oletusi pettuse avastamise tõenäosuse kohta. Võib aga eeldada, et enamus maksumaksjaid sellise analüüsiga ei tegele. Samal ajal mõjutavad maksumaksjaid juhtumid, kus mõnda nende tutvusringkonda kuuluvat isikut on maksuhaldur kontrollinud. Selle arvesse võtmiseks on koostatud maksudest hoidumise optimaalse valiku mudelid, milles maksumaksja hinnang maksupettuse avastamisele sõltub sellest kui palju on maksumaksjat ennast ja tema sotsiaalsesse võrgustikku kuuluvaid inimesi kontrollitud. Pärast iga sellise kontrolli toimumist hinnang järgmise kontrolli toimumisele kasvab. Kui aga maksumaksja avastab, et teda ennast või mõnda teist tema võrgustikku kuuluvat inimest ei ole teatud perioodi jooksul kontrollitud, siis hinnang kontrolli tõenäosusele langeb<sup>14</sup>. Sellised mudelid selgitavad, kuidas maksudest hoidumine sõltub maksuhaldurite poolsetest minevikus tehtud kontrollidest. Kui teatud perioodil on Maksu- ja Tolliamet teostanud ulatuslikku kontrolli mis puudutab paljusid maksumaksjaid, siis selle mõjud kestavad veel mõnda aega hiljem (kuigi tegelik kontrolli tõenäosus võib olla vahepeal vähenenud). Samuti järeldub sellisest mudelist, et maksudest hoidumise tõenäosus sõltub maksumaksja sotsiaalsest võrgustikust. Mida suurema tõenäosusega mõnda tema võrgustikku kuuluvat inimest kontrollitakse, seda väiksem on maksumaksja enda soov maksudest kõrvale hoiduda.

Individuaalsel heaolul põhineva utilitaristliku käsitluse põhiprobleemiks peetakse selle suhteliselt madalat võimekust elanike maksukäitumist prognoosida. Mitmed uuringud on näidanud, et inimesed maksavad maksusid õiguskuulekamalt kui sellised mudelid ennustavad. Sellise erinevuse üheks olulisemaks põhjuseks peetakse asjaolu, et inimeste maksukäitumine ei ole sõltumatu, vaid seda mõjutab teiste elanike maksukäitumine.

---

<sup>13</sup> Pratt, J. W. „Risk aversion in the small and in the large“. *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1964), p 123.

<sup>14</sup> Davis, J. S., Hecht, G., Perkins, J. D. „Social behaviors, enforcement, and tax compliance dynamics.“ *The Accounting Review* (2003), 78 (1), p 44.

Sealjuures on inimestele iseloomulik prosotsiaalne käitumine, mis tähendab, et eelistatakse käituda viisil nagu enamus ühiskonnaliikmetest toimib.<sup>15</sup> Majandusteadlased on põhjendanud sellist käitumist inimeste kohusetunde ja sooviga panustada avalike hüvede loomisesse. Kui maksumaksjad tunnetavad, et maksutulude eest kulutatud raha eest luuakse ühiskonnale kasulikke väärtuseid, siis suurendab see nende soovi maksusid maksta.<sup>16</sup> Selle kõrval on maksude tasumist selgitatud sotsiaalsete normidega. Kuna enamus inimesi on ausa maksukäitumisega, siis võib pidada seda sotsiaalseks normiks. Maksudest hoidumine on sotsiaalse normi rikkumine, mis on inimesele seotud negatiivsete psühholoogiliste mõjudega.

Uuringute tulemused on näidanud, et inimeste maksukäitumine sõltub sellest, millisena nad maksukäitumist ühiskonnas tervikuna näevad. Need, kes leiavad, et ühiskonnas on maksupettuseid vähem, on ise ausamad maksumaksjad.<sup>17</sup> Selle põhjal saab eeldada, et positiivsema kuvandi loomine elanike maksukäitumisest võib seda parandada.

Maksukäitluse prosotsiaalse käitluse juures on oluliseks aspektiks veel informatsiooni levik maksukäitumise kohta. Kui aus maksumaksmine (või ka vastupidi maksudest hoidumine) on kujunenud sotsiaalseks normiks, siis sellest erinev käitumine võib põhjustada teiste ühiskonnaliikmete halvaks panu. Viimane aga saab juhtuda ainult siis, kui teised ühiskonnaliikmed sellest teada saavad. Konformistlik teooria kirjeldab inimeste maksukäitumist sõltuvana selle avalikkusest teiste ühiskonnaliikmete seas. Mida rohkem on teistel ühiskonnaliikmetel võimalik maksude hoidumisest teada saada, seda väiksem on soov maksudest hoiduda.<sup>18</sup> Seega toimivad teised ühiskonnaliikmed otsekui täiendava kontrollorganina maksuhalduri kõrval ja maksumaksjad võtavad arvesse ka võimalust neile „vahele jääda“. Selle teooria põhjal võib järeldada, et ühiskonnaliikmete järelevalve võib maksukäitumist parandada.

Prosotsiaalne maksukäitumine ei pea tähendama seda, et normiks oleks maksude maksmine vastavalt seadusele. Samal ajal ei tähenda see enamasti ka seda, et normiks oleks maksude mittemaksmine. Praktikas võivad esineda juhused, kus ühiskondlikute või

---

<sup>15</sup> Frey, B. S., Torgler, B. „Tax morale and conditional cooperation.“ *Journal of Comparative Economics* (2007), 35(1), p 137.

<sup>16</sup> Fehr, E., Falk, A. „Psychological foundations of incentives.“ *European Economic Review* (2002), 46(4), p 699.

<sup>17</sup> Wenzel, M. „Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention.“ *Journal of Economic Psychology* (2005), 26(6), p 863.

<sup>18</sup> Bardsley, N., Sausgruber, R. „Conformity and reciprocity in public good provision.“ *Journal of Economic Psychology* (2005), 26(5), p 665.

individuaalsete moraalseks normidega kooskõlas olevaks on maksuseaduste vaid osaline järgimine<sup>19</sup>. Näiteks võib normidega kooskõlas olla osade isikliku tarbimisega seotud kulude esitamine ettevõtluskuludena, kuid näiteks fiktiivsete arvete alusel käibemaksutagastuse taotlemine võib olla nendega vastuolus. Mis on aktsepteeritav ja mitte sõltub sellest, milline on indiviidide ja ühiskonna arusaam õiglasest ja ausast käitumisest. Kuna enamasti peetakse riigi poolt pakutavaid avalikke teenuseid vajalikuks, siis on mõisteta, et vähemalt teatud määral peetakse vajalikuks ka maksude maksmist nende finantseerimiseks<sup>20</sup>. Maksude tasumist võib vaadelda kui rahulolu ja toetuse väljendamist avalikule sektorile. Kui maksumaksjad tunnevad, et valitsus kasutab maksutuluseid otstarbekalt, siis on valmidus maksusid tasuda suurem. Kui aga maksumaksjad ei ole riigivõimuga rahul, siis peetakse maksudest hoidumist aktsepteeritavamaks.<sup>21</sup>

Prosotsiaalne maksudest hoidumise käsitlus eeldab, et vähemalt teatud ulatuses makstakse maksusid vabatahtlikult. Sealjuures väljendab vabatahtlikkust see osa maksudest, mis tasutakse rohkem võrrelduna maksusummaga, mida tasutakse üksnes maksuhalduri sanktsioonide hirmus. Selle põhjal võib järeldada, et vähemalt osaliselt toimub maksude tasumine lähtudes sisemisest motivatsioonist. Sisemist motivatsiooni maksusid tasuda nimetatakse maksumoraaliks. Maksumoraal näitab valmidust maksta maksusid tulenevalt soovist ühiskonda panustada või arvamusest, et sellisel viisil on õige toimida. Muuhulgas hõlmab maksumoraal maksudest hoidumisega kaasneva süütundega seotud psühholoogilist kahju.<sup>22</sup> Maksumoraal on seostatud ka ühiskondlike ajalooliste traditsioonidega, pidades maksumoraali pikaajaliselt väljakujunevaks nähtuseks. Seetõttu on maksumoraal sügavalt juurdunud inimeste teadvusesse.<sup>23</sup>

Nimetatud kahte erinevat käsitlust maksukäitumisele ei saa pidada kindlasti mitte vastandlikuks, sest ilmselt mõjutavad maksumaksjate käitumist mõlemat tüüpi motiivid: rahaline kasu ja moraalsed kaalutlused. Seda arvesse võttes on maksumaksja heaolul

---

<sup>19</sup> Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization* (2009), 70(3), p 449.

<sup>20</sup> Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization* (2009), 70(3), p 449.

<sup>21</sup> *Ibid*, p 456.

<sup>22</sup> Torgler, B. „Tax morale and direct democracy.“ *European Journal of Political Economy* (2005), 21(2), p 526.

<sup>23</sup> Randlane, K. A Systematic Approach to Tax Compliance: The Case of Estonia. *SOVREMENNÁĀ ĚKONOMIKA: PROBLEMY, TENDENCII, PERSPEKTIVY* (2013), 9(2), p 76.

põhinevaid mudeleid edasiarendatud. Näiteks on võimalik lisada heaolu funktsiooni lisaks maksuhalduri poolt määratavale trahvile veel maksudest hoidumisega seotud „psühholoogiline“ trahv. Erinevalt maksuhalduri poolt määratavast trahvist, mis ähvardab vaid teatud tõenäosusega, kaasneb „psühholoogiline“ trahv maksudest hoidumisega alati. Samas võivad maksumaksjad „psühholoogilise“ trahvi suuruse poolest erineda, sest nende maksumoraal on erinev<sup>24</sup>. Siit järeldub, et nii riiklikud sanktsioonid kui ka inimeste moraalitunne toimivad koosmõjus ning mõlemad suunavad inimesi maksukuulekama käitumise poole. Siinkohal tasub siiski märkida, et põhimõtteliselt võib „psühholoogiline“ trahv olla ka negatiivne kui moraalsete kaalutluste põhjal on õigem maksudest hoiduda.

Kokkuvõtvalt mõistetakse maksupettuse all maksumaksja ebaseaduslikku tegevust, millega vähendatakse maksukohustust või jäetakse maksukohustus täitmata. Maksupettuste vastandiks on maksukuulekus, mille all mõistetakse maksukohuslase poolt enda registreerimist vastavalt nõuetele, maksudeklaratsioonide õigeaegset esitamist korrektsete andmetega ja maksukohustuste õigeaegset tasumist. Maksukuulekuse juures eristatakse vabatahtlikku ja sanktsioneeritud maksukuulekust. Esimene saavutatakse ilma maksuhalduri sekkumiseta, kuid teine saavutatakse maksuhalduri poolt läbiviidavate korrigeerivate tegevuste, näiteks meeldetuletuste saatmise ja maksurevisjoni, tagajärjel. Maksupettuste kirjeldamiseks on võimalik lähtuda utilitaristlikust või prosotsiaalsest lähenemisest. Esimesel juhul lähtutakse maksupettuste sooritamise mõjust maksumaksja heaolule, sealjuures on põhirõhk maksupettuse sooritamise mõjuga maksumaksja tuludele ja kuludele. Prosotsiaalse lähenemise kohaselt mõjutavad maksumaksja käitumist ühiskonnas väljakujunenud normid ja ühiskonnaliikmete suhtumine maksupettustesse. Utilitaristlikku ja prosotsiaalset lähenemist võib pidada teineteist täiendavateks mitte välistavateks. Mitmete uuringute tulemused on näidanud, et maksukäitumist ei ole võimalik kirjeldada üksnes utilitaristliku lähenemise abil.

## **1.2 Maksukäitumise mõjutamise võimalused**

Kuna maksupettused tekitavad ühiskonnale mitmesugust kahju nagu avaliku sektori tulude vähenemine, ebaaus konkurents ja ebaefektiivne majandus, siis on avalikuks huviks maksupettusi tõkestada. Sellest tulenevalt kerkib esile küsimus - millised on võimalused

---

<sup>24</sup> Torgler, B. *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007), p 68.

maksukäitumist mõjutada ja maksukuulekust suurendada. Maksukäitumist mõjutavad mitmesugused tegurid ning nende kaudu on võimalik leida võimalusi maksukäitumise mõjutamiseks ja seeläbi maksupettuste tõkestamiseks.

Maksukäitumist mõjutavaid tegureid võib jaotada kolme gruppi<sup>25</sup>:

1. Majanduslikud tegurid, mis on seotud maksude maksmise või nendest hoidumisega seotud kulude ja tuludega. Majanduslikud tegurid on seotud kasumi maksimeerimise ja ratsionaalse valikuga.
2. Poliitilised tegurid, mis iseloomustavad maksusüsteemi ja poliitilist keskkonda. Poliitilised tegurid on seotud maksusüsteemi lihtsuse ja mõistetavusega, usaldusega poliitiliste institutsioonide suhtes, valitsemise ja maksutulude kulutamise läbipaistvusega.
3. Sotsiaal-psühholoogilised tegurid on seotud väärtuste, sotsiaalsete ja moraalsete normidega, maksukäitumisega seotud psühholoogiliste mõjudega. Nimetatud tegurid on seotud ka kultuurilise keskkonnaga.

Eelnevalt nimetatute kõrval on maksukäitumine seotud mitmesuguste sotsiaaldemograafiliste tunnustega. Näiteks võivad mõjutada maksukäitumist maksumaksja vanus, sugu, rahvus, haridustase, pereseis, sissetulekute tase<sup>26</sup>. Nimetatud tegurite mõju maksukäitumisele avaldub läbi eelnevalt kirjeldatud kolme erineva gruppi kuuluvate tegurite. Näiteks erinevas vanuses inimestel võib olla erinev suhtumine riski, haridustase võib olla seotud maksude tasumise moraalsete kohustuste tajumisega.

Nii näiteks 1995. aastal viidi Minnesota maksumaksjate seas läbi eksperimentaalne uuring, kus 1724 juhuslikult valitud maksumaksjale saadeti kiri, milles märgiti, et sel aastal kontrollitakse nende poolt esitatud maksudeklaratsioone „põhjalikult“. Seejärel võrreldi sellise kirja saanud maksumaksjate poolt deklareeritavaid tulusid kontrollgrupi omadega, kellele teavituskirja ei saadetud. Uuringu tulemused näitasid, et teavituskirja saanute puhul olid deklareeritavad tulud võrreldes varasema perioodiga kasvanud rohkem kui kontrollgrupil. Selline seos avaldus maksumaksjate puhul, kes kuulusid madala ja keskmise sissetuleku gruppi. Deklareeritavad tulud kasvasid kõige rohkem neil maksumaksjatel, kellel oli rohkem võimalusi tulude varjamiseks ehk kes said tulu

---

<sup>25</sup> Lillemets, K. „Tax Morale, Influencing Factors, Evaluation Opportunities and Problems: The Case of Estonia“. *Discussions on Estonian Economic Policy* (2010), p 236-239.

<sup>26</sup> Richardson, G. „Determinants of tax evasion: A cross-country investigation.“ *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* (2006), 15(2), p 152.

ettevõtlusest või põllumajandusest. Nimetatud tulemuste põhjal võib järeldada, et hirm tugevama kontrolli suhtes motiveeris osasid maksumaksjaid ausamalt oma tulusid deklareerima. Samal ajal ei avaldunud selline mõju mitte kõikide uuritavate puhul. Põhjustena tuuakse välja, et teavitused tugevamast kontrollist ei avalda mõju kui teavituse saaja juba niigi usub, et tema maksudeklaratsioone kontrollitakse põhjalikult või kui ta arvab, et tegelikult tugevamat kontrolli ei teostata (arvates näiteks, et maksuhalduril ei ole piisavalt ressursse selle jaoks).<sup>27</sup>

Eelnevaid tulemusi kinnitab ka Suurbritannias läbiviidud eksperiment, milles füüsilist isikust ettevõtjatele saadeti maksuhalduri poolt erinevat tüüpi teavitusi ja uuriti nende mõju käibe ja tulude deklareerimise kohta. Kasutati viit erinevat tüüpi teavitust, millest osad olid üksnes teavitavad (näiteks selgitati, kust on võimalik saada abi maksudeklaratsioonide täitmisel või millist kasu maksudest riik saab) ning teised olid sanktsioneerivad (mainiti, et deklaratsioone kontrollitakse ja osades kirjades olid toodud välja ka võimalikud sanktsioonid maksupettuste puhul). Uuringu tulemused näitasid, et kõik erinevat tüüpi kirjad avaldasid positiivse mõju maksude deklareerimisele, kuid sanktsioneerivate kirjade mõju osutus tugevamaks.<sup>28</sup> Seega näitavad need tulemused, et maksuhalduri poolsete sanktsioonide tõenäolisemana tajumine võib parandada maksukäitumist. Samas osadele maksumaksjatele ilmselt piisab ka vaid sellest, kui teavitada neile maksude maksmise olulisust ehk rõhuda moraalsetele väärtusele. Teiste maksumaksjate puhul avaldab aga mõju sanktsioonide oht ja ilmselt on selliseid maksumaksjaid rohkem.

On mitmeid põhjuseid, miks sellised teavituskirjad avaldavad maksumaksjatele mõju. Esiteks on võimalik, et nad tajuvad tänu sellele maksudest hoidumise avastamise tõenäosust kõrgemana kui varem ja maksukäitumise muutumine on nende jaoks ratsionaalseks valikuks. Teiseks on võimalik, et teavitustöö mõjutab maksumaksjate moraalset väärtusi või vähemalt tuletab neile neid meelde. Kolmandaks on võimalik, et teavitustöö omab hariduslikku külge, st selle kaudu maksumaksjad saavad paremini teada oma õigustest ja kohustustest. Teatud ulatuses on maksude hoidumine seotud maksumaksjate vähese informeeritusega maksuseadustest.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Slemrod, J., Blumenthal, M., Christian, C. „Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota“. *Journal of public economics* (2001), 79 (3), p 456-457.

<sup>28</sup> Hasseldine, J., Hite, P., James, S., Toumi, M. „Persuasive Communications: Tax Compliance Enforcement Strategies for Sole Proprietors“. *Contemporary Accounting Research* (2007), 24 (1), p 172.

<sup>29</sup> Wenzel, M., Taylor, N. „An experimental evaluation of tax-reporting schedules: a case of evidence-based tax administration“. *Journal of Public Economics* (2004), 88 (12), p 2789.

Siiski ei ole mitte kõikide empiiriliste uuringute tulemused näidanud, et maksuhalduri poolne teavitamine avaldab maksukäitumisele mõju ja nimetatud mõjud võivad olla isegi vastupidised. Näiteks on Iisraeli ettevõtetega tehtud eksperimentaaluuringu tulemusena selgunud, et maksuhalduri teavitused vähendavad maksude deklareerimist. Põhjuseks toodi välja, et sellised teavitused võivad osasid ettevõtteid mobiliseerida otsima rohkem võimalusi maksukoormuse vähendamiseks.<sup>30</sup> Eelnevaga sarnaseid tulemusi saadi näiteks ka Austria uute ettevõtete seas läbiviidud eksperimendil, kus maksuhaldurid külastasid osasid ettevõtteid ning võtsid osa nendest pikema jälgimise alla. Uuringu tulemused näitavad, et selline tõhusamate jälgimismeetmete kasutuselevõtt suurendas hilinemist maksude tasumisel ning vähendas tasutavat maksude summat. Selle põhjal uuringu autorid pakuvad välja, et tugevam järelevalve vähendab maksumaksja sisemist motivatsiooni maksusid tasuda. Tugevam kontroll tekitab vastuseisu ja maksusid tajutakse rohkem ebameeldiva kohustusena kui ühiskonda panustamisena.<sup>31</sup> Arvestades seda, et olulises ulatuses põhineb maksukuulekus maksumoraalil, mitte soovimatusel vältida sanktsioone, siis tuleb maksuhalduri poolse teavitustöö ja järelevalve puhul mõelda, kuidas seda korraldada selliselt, et see mõjuks maksumoraalile positiivselt või vähemalt neutraalselt, kuid ei vähendaks seda.

Maksudest hoidumine sõltub maksumaksja võimalustest tulusid varjata või ebaõigeid andmeid deklareerida, mis omakorda sõltub maksuobjektist. Näiteks tulumaksu puhul on leitud, et kõige rohkem esineb maksustamisest hoidumist ettevõtlustulu puhul. Palgatulu puhul on seda oluliselt vähem ning erinevuse põhjuseks võib pidada seda, et ettevõtlustulu puhul on seda kergem varjata, eriti kui on tegemist üksikettevõtja või väikeettevõttega<sup>32</sup>.

Majanduslikest teguritest on oluliseks maksukäitumist mõjutavaks teguriks maksumäärade suurus ja progresseeruvus. Mida kõrgemad on maksumäärad, seda rohkem maksud maksumaksja tulusid vähendavad. Selle põhjal võib järeldada, et kõrgemad maksumäärad suurendavad maksudest hoidumist. Maksumäärade suurenemist on peetud üheks põhjuseks, miks OECD riikides on viimaste kümnendite jooksul varimajanduse osatähtsus kasvanud. Sissetulekute maksustamine kõrgemate maksumääradega muudab inimestele

---

<sup>30</sup> Ariel, B. „Deterrence and moral persuasion effects on corporate tax compliance: findings from a randomized controlled trial“ *Criminology* (2012), 50, p 29.

<sup>31</sup> Gangl, K., Torgler, B., Kirchler, E., Hofmann, E. „Effects of supervision on tax compliance: Evidence from a field experiment in Austria.“ *Economics Letters* (2014)., 123 (3), pp 378-382.

<sup>32</sup> Slemrod, J. „Cheating ourselves: the economics of tax evasion.“ *The Journal of Economic Perspectives* (2007), 21 (1), p 33.



mitteametlikult töötamist kasulikumaks ning seetõttu suunduvad nad ametlikust majandusest varimajandusse<sup>33</sup>.

Maksudest hoidumine sõltub ka maksusüsteemi progresseeruvusest, mida iseloomustavad maksumäärade erinevused sõltuvalt maksumaksja sissetulekute tasemest. Mida suuremad need erinevused on, seda suurem on majanduslik tulu maksudest hoidumisel suurema sissetulekuga maksumaksjatel ja seda väiksem on see madalama sissetulekuga maksumaksjatel. Seega maksusüsteemi progresseeruvus soodustab maksudest hoidumist eelkõige suurema sissetulekuga maksumaksjatel.<sup>34</sup> Kuna maksusüsteemi progresseeruvus suurendab kõrgema sissetulekuga maksumaksjate kasu maksudest hoidumisest, siis on selle kohta küsitud, et kas maksudest hoidumine toimib maksusüsteemi progresseeruvust vähendava mehhanismina. Kui tänu maksudest hoidumisele suurema sissetulekuga maksumaksjate tegelik keskmine maksumäär tänu maksudest hoidumisele väheneb suhteliselt rohkem kui madalama sissetulekuga maksumaksjatel, siis maksusüsteemi progresseeruvus väheneb<sup>35</sup>.

Rahvusvahelised uuringud näitavad, kuidas on maksukäitumine ja maksumoraal seotud kultuuriga. Kuna riikide kultuurikeskkonnad on erinevad, siis on sellega põhjendatud riikidevahelisi erinevusi maksukäitumises. Kultuurilised erinevused seonduvad sotsiaalsete normidega, mis kultuuriti võivad olla erinevad. Maksukäitumine, mis ühes kultuuris on normile vastav, on teise kultuuri esindajate poolt tajutav normide rikkumisena. Näiteks on uuringute tulemused näidanud, et USAs on maksukuulekus kõrgem kui Euroopa riikides, mida võib põhjendada sellega, et USA kultuuriruumis on normiks kõrgem maksukuulekus<sup>36</sup>. Empiiriliste uuringute tulemused on näidanud, et kõrgem maksukuulekus on kultuurides, mida iseloomustavad madal ebakindluse vältimine, kõrge individuaalsus ja madal võimudistants. Madala võimudistantsiga kultuuridele on

---

<sup>33</sup> Schneider, F. „The Increase of the size of the shadow economy of 18 OECD countries: Some preliminary explanations“, Working Paper, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz (2000), No. 0008, p 5.

<sup>34</sup> Trandel, G., Snow, A. „Progressive income taxation and the underground economy“. *Economics Letters* (1999), 62 (2), p 218.

<sup>35</sup> Freire-Seren, M. J., Panadés, J. „Does Tax Evasion Modify the Redistributive Effect of Tax Progressivity?“ *Economic Record* (2008), 84 (267), p 487.

<sup>36</sup> Alm, J., Torgler, B. „Culture differences and tax morale in the United States and in Europe“. *Journal of Economic Psychology* (2006), 27 (2), p 242.

iseloomulik suurem informaaalsus ülemuste ja alluvate suhtes, detsentraliseeritud juhtimine ja alluvatele suurema otsustusõiguse ning tegevusvabaduse andmine.<sup>37</sup>

Kultuuriga seonduvalt on uuringute tulemused näidanud, et maksukuulekus on kõrgem tugevama religiooniga kultuurides. Riikides, kus suhteliselt suurem osa elanikest nimetab end usklikeks, külastab kirikuid või kuulub usuorganisatsioonidesse, esineb maksudest hoidumist vähem<sup>38</sup>. Selle kõrval on kinnitust leidnud ka seos, et sama kultuuri piires on ennast usklikuks pidavad inimesed parema maksukuulekusega. Sealjuures on leitud, et suhteliselt kõige kõrgema maksukuulekusega on katoliiklased, hinduistid ja budistid<sup>39</sup>. Religiooni ja maksukuulekuse vahelist positiivset seost võib selgitada nii sotsiaalsete kui individuaalsete normidega. Kõrgema religioossusega kultuurides on seaduste järgimine kujunenud suhteliselt tugevamini sotsiaalseks normiks. Individuaalsel tasandil on sügavamalt usklikel inimestel maksude tasumine rohkem moraalsetesse väärtustesse juurdunud.

Poliitilistest teguritest võib esimesena välja tuua riigi suutlikkuse tagada õiguskord ja elanike õiguskuulekus. Maksukuulekus on üheks õiguskuulekuse osaks. Mida paremini suudab riik seaduste tagamist järgida, seda vähem esineb maksudest hoidumist. Uuringute tulemused on näidanud, et riikides, kus esineb rohkem korrupsiooni ja kuritegevust on maksukuulekus madalam<sup>40</sup>. Nimetatud tulemust võib majanduslikust aspektist siduda suurema maksudest hoidumise avastamise tõenäosusega õiguskorda paremini tagada suutvatest riikides. Sotsiaalsest aspektist lähtudes suudavad õiguskorda paremini tagavad riigid olla maksumaksjatele rohkem eeskujuks. Kui maksumaksja näeb, et riik toimib ausalt ja suudab korda tagada, siis on neil rohkem motivatsiooni makse maksta.

Kuna maksukäitumist võib pidada avaliku sektoriga rahulolu väljenduseks, siis võib eeldada, et seda mõjutavad mehhanismid, mis kujundavad rahulolu riigivõimuga. Üheks olulisemaks selliseks mehhanismiks on demokraatia, mis võimaldab maksumaksjatel maksutulude kulutamises kaasa rääkida. Demokraatia kõige puhtamaks väljenduseks võib nimetada otsedemokraatiat, mida Šveitsis rakendatakse oluliselt rohkem võrreldes teiste

---

<sup>37</sup> Tsakumis, G. T., Curatola, A. P., Porcano, T. M. „The relation between national cultural dimensions and tax evasion“. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* (2007). 16 (2), p 132.

<sup>38</sup> Torgler, B. „The importance of faith: Tax morale and religiosity.“ *Journal of Economic Behavior & Organization* (2006), 61 (1), p 82.

<sup>39</sup> *Ibid*, p 82.

<sup>40</sup> Schneider, F., Enste, D. „Hiding in the shadows: The growth of the shadow economy.“ *Economic Issues* (2002), 30, p 2.

riikidega. Siiski esinevad otsedemokraatias osalemise puhul ka Šveitsi enda piires regionaalsed erinevused. Need võimaldasid läbi viia uuringu kus võrreldi maksumaksjate käitumist erinevates kantonites. Uuringu tulemused andsid kinnitust sellele, et kantonites, kus korraldati rohkem rahvahääletusi ja kus hääletamisaktiivsus oli kõrgem, oli elanike maksumoraal kõrgem. Maksumoraali mõõdeti subjektiivse hinnanguga isiklike tulude varjamise võimalusele maksudest hoidumise eesmärgil.<sup>41</sup> Seega näitavad need tulemused, et kui maksumaksjatele antakse rohkem võimalust demokraatlikus protsessis osaleda ja kui nad on sellesse kaasatud, siis on valmidus maksusid maksta kõrgem.

Sotsiaal-demograafilistest teguritest võib esimesena välja tuua vanuse. Empiiriliste uuringute tulemused on näidanud, et vanuse kasvades maksukuulekus suureneb. Seda võib põhjendada mitmeti. Vanemaks saades hakkavad inimesed rohkem mõistma maksude tähtsust ühiskonna jaoks ja soovitakse rohkem ühiskonda panustada. Vanuse kasvades võib suureneda elanike riskitõrjuvus nii majanduslikus kui sotsiaalses mõttes. Ühelt poolt soovitakse oma tuludesse rohkem stabiilsust ja seetõttu soovitakse vältida maksuhalduri poolt määratavaid rahalisi sanktsioone. Teiselt poolt aga tajutakse maksudest hoidumist rohkem häbiväärsena ning ei soovita teiste ühiskonnaliikmete halvaks panu osaks saada. Mitmetes riikides tehtud empiiriliste uuringute tulemused on kinnitanud, et vanemate inimeste seas esineb maksudest hoidumist vähem ning nende maksumoraal on kõrgem<sup>42</sup>.

Soo järgi esineb maksudest hoidumist rohkem meestel kui naistel. Sellise tulemuse põhjal on tõmmatud paralleele meeste ja naiste muu ebaseadusliku käitumisega. Meeste puhul esineb ka muid õigusrikkumisi ja ebaseaduslikku käitumist rohkem kui naistel<sup>43</sup>. Selliseid soolisi erinevusi võib põhjendada naiste kõrgema riskikartlikkusega<sup>44</sup> ning meeste ja naiste erinevate väärtushinnangutega, mille tulemusena kujuneb naistel kõrgem maksumoraal<sup>45</sup>. Samuti on väidetud, et meestel ja naistel on erineva teadmiste tase maksudest hoidumise võimalustest. Mehed tunnevad tõenäoliselt maksusüsteeme paremini ja seetõttu suudavad nad rohkem leida võimalusi, kuidas maksudest hoiduda. Veel on põhjusena välja toodud, et

---

<sup>41</sup> Torgler, B. „Tax morale and direct democracy.“ *European Journal of Political Economy* (2005), 21 (2), p 530.

<sup>42</sup> Richardson, G. „Determinants of tax evasion: A cross-country investigation.“ *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* (2006), 15 (2), p 160.

<sup>43</sup> Bennett, S., Farrington, D. P., Huesmann, L. R.. „Explaining gender differences in crime and violence: The importance of social cognitive skills.“ *Aggression and Violent Behavior* (2005), 10 (3), p 264.

<sup>44</sup> Borghans, L., Heckman, J. J., Golsteyn, B. H., Meijers, H.. „Gender differences in risk aversion and ambiguity aversion.“ *Journal of the European Economic Association* (2009), 7 (2-3), p 657.

<sup>45</sup> Kastlunger, B., Dressler, S. G., Kirchler, E., Mittone, L., Voracek, M. „Sex differences in tax compliance: Differentiating between demographic sex, gender-role orientation, and prenatal masculinization (2D: 4D).“ *Journal of Economic Psychology* (2010), 31 (4), p 544.

võrreldes naistega töötavad mehed enam neis valdkondades kus on maksudest hoidumise võimalusi rohkem. Mehed on ka suurema tõenäosusega ettevõtjad, mis pakub samuti rohkem võimalusi maksudest hoidumiseks.<sup>46</sup>

Haridustaseme ja maksudest hoidumise vahel ei ole uuringute tulemused näidanud ühest seost. On saadud mitmesuguseid tulemusi, mõnede uuringute tulemuste järgi kõrgema haridustasemega inimeste seas esineb maksudest hoidumist vähem, teiste uuringute tulemuste järgi on olukord vastupidine. Kõrgema haridustasemega inimestel on suurem teadlikkus ühiskonnas toimuvast ja selle tulemusena suudavad nad paremini mõista maksude tasumise vajadust avalike hüviste loomiseks. Selle kõrval on kõrgema haridustasemega inimestel rohkem teadmisi, mis võimaldavad neil väiksema riskide maksudest hoidumine. Hariduse ja maksudest hoidumise vaheline seos on mõjutatud ka maksumaksja sissetuleku poolt, sest kõrgema haridustasemega inimestel on keskmiselt kõrgem sissetulek. Kõrgema sissetulekuga võivad kaasneda kõrgemad maksumäärad, mis soodustavad maksudest hoidumist, aga ka kõrgem riskikartlikkus, mis vähendab soovi maksudest hoiduda<sup>47</sup>.

Eestis on maksukäitumist mõjutavate tegurite kohta läbi viidud empiiriline uuring, kus uuriti maksuvõlglaste ja maksuvõlgade suurust aastatel 2007-2009. Nimetatud aastate jooksul nii maksuvõlglaste arv kui maksuvõlgade suurus kasvasid. Seda seostatakse esiteks majandusliku olukorra halvenemise ja sissetulekute vähenemisega, teiseks aga majanduskriisiga kaasneva rahuolematuse kasvuga ühiskonna ja valitsuse tegevuse suhtes. Eraldi tuuakse välja meedia mõju, mis kajastab ühiskonnas toimuvat negatiivses valguses.<sup>48</sup>

Samas uuringus vaadati ka sotsiaal-demograafilisi tunnuseid, mis on seotud maksuvõlglaste olemisega. Nii nagu vanus osutus sellega seoses olevaks. Selgus, et nooremad vanusegrupid, eriti 30-39 ja 40-49 on maksuvõlglaste seas ülesindatud, st suurema osakaaluga kui selles vanuses elanike osakaal rahvastikus. Samal ajal on üle 60-aastaste vanusegrupis maksuvõlglaste suhteliselt vähe. Seda tulemust võib selgitada vanemate elanike kõrgema maksukuulekusega, kuid ka sellega, et nooremad inimesed on majanduslikult aktiivsemad, mistõttu on neil rohkem võimalusi maksuvõlgade tekkeks.

---

<sup>46</sup> Orviska, M., Hudson, J. „Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen.“ *European Journal of Political Economy* (2003), 19 (1), p 86.

<sup>47</sup> McGee, R. W. *The Ethics of Tax Evasion: Perspectives in Theory and Practice*. (New York: Springer Science & Business Media, 2011), p 450.

<sup>48</sup> Lillemets, K. „Tax Morale, Influencing Factors, Evaluation Opportunities and Problems: The Case of Estonia“. *Discussions on Estonian Economic Policy* (2010), p 242.

Soo järgi selgus, et meeste seas on maksuvõlglasi suhteliselt rohkem kui naiste seas. Seda tulemust tõlgendatakse naiste kõrgema maksukuulekuse näitajana.<sup>49</sup> Samas on põhimõtteliselt ka siin võimalus, et meeste majanduslik aktiivsus on rohkem maksuvõlgade tekkimise võimalusi tekitav, näiteks mehed tegelevad rohkem ettevõtlusega.

Eelnevalt nimetatud uuringu autor on viinud Eesti andmetel läbi ka intervjuudel põhineva uuringu, milles uuriti inimeste suhtumist maksudesse. Uuring põhines 1080 intervjuul. Tulemused näitavad, et enamus inimesi maksab maksusid põhjusel, et seadus käsib seda teha. Mõnevõrra vähem oli neid, kes jagasid seisukohta, et maksude maksmine on vajalik riigi toimimiseks, avalike teenuste pakkumise ja sotsiaalsete garantiide loomiseks. Samal ajal selgus, et sanktsioonide puudumisel oleks veidi enam kui pooled uuritavatest valmis maksudest hoiduma. Sealjuures ilmnis seos maksudest hoidumise valmiduse ja haridustaseme vahel. Kõige rohkem oli potentsiaalseid maksudest hoidujaid põhiharidusega inimeste seas ja kõige vähem kõrgharidusega inimeste seas.<sup>50</sup> Seega näitavad need tulemused, et kõrgema haridustaseme isiku maksumoraal on kõrgem. Sama uuringuga selgus veel, et maksumoraal on seotud inimeste vanuse, sissetuleku ja pereseisuga. Nimetatud seosed olid aga nõrgemad kui seos maksumoraali ja haridustaseme vahel. Seos maksumoraali ja soo vahel ei osutunud statistiliselt oluliseks<sup>51</sup>. Nimetatud seose osas erinevad antud tulemused sama autori poolt maksuvõlglaste kohta tehtud uuringu tulemustest, mille kohaselt oli meeste seas maksuvõlglasi suhteliselt rohkem. Siinkohal tuleb aga märkida nende uuringute meetodilist erinevust. Ühel juhul uuriti inimeste subjektiivset arvamust enda käitumise kohta hüpoteetilises olukorras. Teisel juhul aga analüüsiti statistikat maksuvõlgade kohta, mis on juba realiseeritud maksukäitumise tulemus.

Maksumoraaliga seotud küsimusi Eesti näitel on põhjalikumalt käsitletud Robert W. McGee koostöös Tallinna Tehnikaülikooli majandusteadlastega, kes lähenesid sellele teemale eetilise aspektist. Uuriti 300 inimese, kellest enamuse moodustasid majandusvaldkonna üliõpilased ja praktikud, seisukohti erinevate juhtude kohta, millal peetakse maksudest hoidumist eetiliseks. Selgus, et kõige eetilisemaks peetakse seda siis, kui leitakse, et maksudena kogutud raha ei kasutata otstarbekalt (näiteks kui suur osa

---

<sup>49</sup> Lillemets, K. „Tax Morale, Influencing Factors, Evaluation Opportunities and Problems: The Case of Estonia“. *Discussions on Estonian Economic Policy* (2010), p. 245-248.

<sup>50</sup> Randlane, K. „Tax Compliance and Tax Attitudes: The Case of Estonia.“ *Journal of Management & Change* (2012), 29 (1), p 93-96.

<sup>51</sup> *Ibid*, p 96.

sellest kulub korruptsiooni käigus). Samuti leitakse, et on eetiline maksudest hoiduda, kui tajutakse, et valitsus on ebaõiglane, ebademokraatlik, ei austa inimõiguseid. Kõige ebaeetilisemaks peetakse aga maksudest hoidumist olukorras, kus maksukoormus on madal, samuti juhtudel kui tajutakse, et maksude eest kogutavat raha kasutatakse otstarbekal ja ühiskonnale kasulikul viisil.<sup>52</sup> Nende tulemuste põhjal võib üldistada, et maksudest hoidumist peetakse eetilisemaks juhul, kui rahulolu valitsusega on väiksem ning ebaeetilisemaks juhul, kui rahulolu valitsusega on kõrgem.

Samas uuringus käsitleti ka soolisi erinevusi maksudest hoidumise eetilise valdkonnas. Selgus, et naised peavad maksudest hoidumist ebaeetilisemaks kui mehed, mida võib tõlgendada kui märki naiste kõrgemast maksumoraalist. Vanuse järgi ilmnes, et alla 25-aastased peavad maksudest hoidumist eetilisemaks võrreldes 25-40-aastaste vanusegrupiga.<sup>53</sup>

Lisaks viidi 2007. aastal Tartu Ülikooli majandusteaduskonna poolt läbi uuring, mis käsitles tööjõumaksudest hoidumist Eestis. Selles kasutati kolme erinevat andmestikku, milleks olid küsitlus ümbrikupalkade saamise kohta, Maksu- ja Tolliameti andmed maksudest hoidumise kohta ja Eesti Tööjõu-uuringu andmed töösuhete kohta. Erinevate andmestike põhjal saadud tulemused tõid välja kõrgema tööjõumaksupettuste esinemissageduse mõnedes majandusharudes nagu näiteks ehitus, teenindus ja põllumajandus. Nendes sektorites liigub suhteliselt palju sularaha ja kasutatakse tõenäoliselt rohkem suulisi töölepinguid, mis muudab tööjõumaksudest hoidumise raskemini avastatavaks. Maksupettused on negatiivselt seotud ettevõtte suurusega, st suuremate ettevõtete puhul esineb neid väiksema tõenäosusega. Seda tulemust põhjendatakse suuremate ettevõtete sagedasema kontrolliga maksuhalduri poolt. Sarnaselt mitmete teiste uuringutega selgus, et maksupettuseid esineb rohkem meeste ning nooremate inimeste puhul, samuti on need negatiivselt seotud töötaja haridustasemega. Maksupettuseid esineb rohkem ajutiste ja osaaajaga töösuhete puhul. Rahvuse järgi esineb muulastel rohkem maksupettuseid kui eestlastel. Sissetuleku järgi selgus, et madalama sissetulekuga inimeste puhul esineb maksudest hoidumist suhteliselt rohkem.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> McGee, R. W., Alver, J., Alver, L. „The ethics of tax evasion: A survey of Estonian opinion.“ *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies* (2008). New York: Springer, pp 466-467.

<sup>53</sup> *Ibid*, p 468-474.

<sup>54</sup> Kriz, K.A., Meriküll, J., Paulus, A., Staehr, K. „Why Do Individuals Evade Payroll and Income Taxation in Estonia?“ University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series (2007), 49, pp 27-29.

2013. aastal uuriti Eesti noorte suhtumist maksudesse ehk nende maksumentaliteeti. Uuring põhines interneti kaudu tehtud ankeetküsitlusel, mille valimisse kuulusid 18-26-aastased noored, lisaks viidi viie küsitlusele vastanuga läbi süvaintervjuu. Tulemused näitasid, et Eesti noorte maksumoraal on oodatust kõrgem ning nende subjektiivne hinnang oma maksuteadlikkuse suhtes on pigem kõrge. Samal ajal selgus, et küsitlusele vastanute huvi maksuteemade suhtes on väike. Veel selgus, et naised on kõrgema maksumoraaliga kui mehed ning huvi maksuteemade vastu on kõrgem noortel, kes on pärit suurema sissetulekuga peredest.<sup>55</sup> Selle töö tulemuste juures tuleb arvestada, et enamus uuritutest omavad vähe isiklike maksumaksmise kogemusi. Seetõttu ei ole maksude maksmine ilmselt nende isiklike sissetulekuid ja tarbimisvõimalusi kuigi suurel määral mõjutanud. Sissetulekute suurenemisel ja maksumaksmise kogemuste suurenemisel võivad nende seisukohad maksude maksmise suhtes märkimisväärselt muutuda.

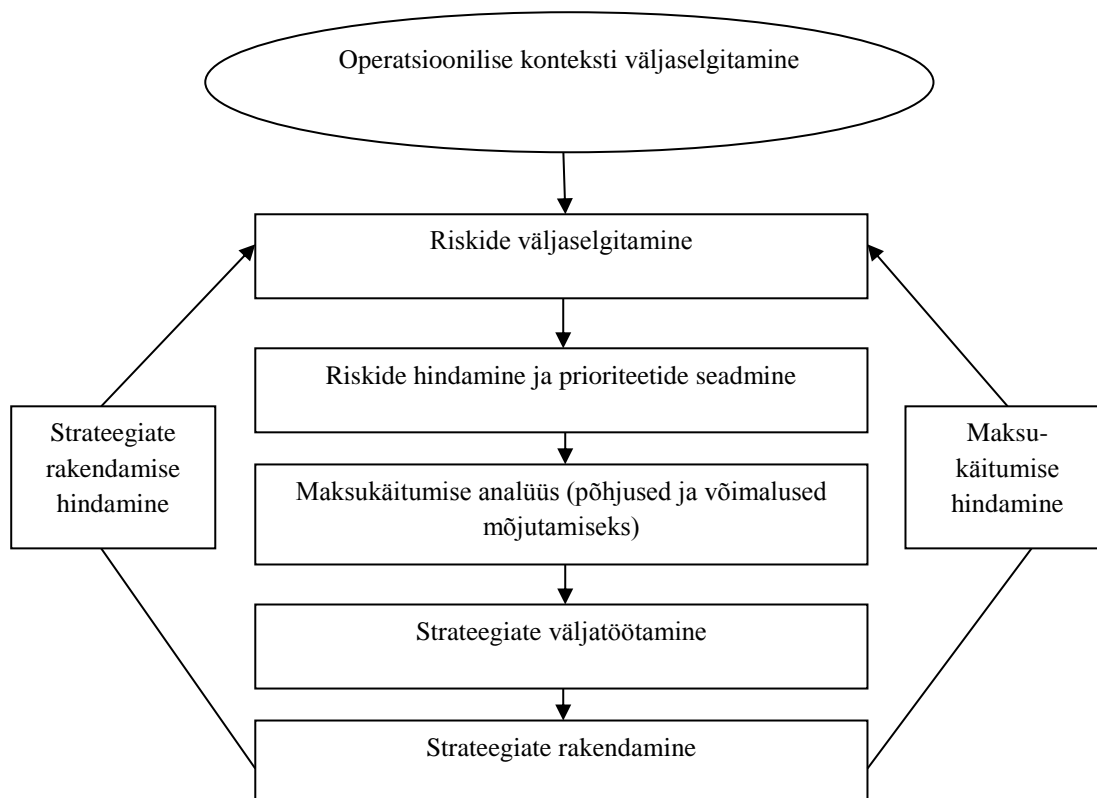
Kuna maksumaksjate käitumine on kompleksne ja mitmetahuline protsess, mida mõjutab nende maksumoraal, mis kujuneb välja pikaajaliselt, siis on maksumaksjate käitumist võimalik edukamalt mõjutada süsteemsete ja pikaajaliste meetmetega. Selliste meetmete rakendamine on mitmetest etappidest koosnev ning pideval tagasisidel ja vajadusel korrektuuride tegemisel põhinev protsess, mis on kujutatud joonisel 1.

Maksukäitumise juhtimise konteksti moodustavad sotsiaalne, poliitiline ja organisatsiooniline kontekst. See, kuidas ühed või teised meetmed rakenduvad sõltub sotsiaalsest keskkonnast, kus maksumaksjad ja maksuhaldur tegutsevad. Näiteks mõjutavad nende käitumist väljakujunenud sotsiaalsed normid. Poliitiline kontekst tähendab seda, et võimalused maksukäitumist mõjutada sõltuvad poliitilisest olukorrast riigis. Mitte kõik meetmed, mis iseenesest võiksid toimida maksudistsipliini tõstmisel väga edukalt, ei pruugi poliitilistel põhjustel toetust leida, ega ole seetõttu rakendatavad. Organisatsiooniline kontekst tähendab seda, et tuleb arvestada maksuhalduri organisatsiooni, selle võimekuse ja ressurssidega.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Viin, I. „Eesti noorte maksumentaliteet riigi maksukultuuri osana“, bakalaureusetöö, Tartu Ülikool (2013), lk 41-42.

<sup>56</sup> OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014), p 11.



Joonis 1. Maksukäitumise juhtimise protsess (allikas: OECD...2004:9)

Võimalused maksudest hoiduda sõltuvad maksukeskkonnast ning maksumaksja ja maksuobjekti tüübist. Selle alusel saab hinnata maksupettuste esinemise riske maksumaksjate ja maksude liikide kohta ning selle põhjal määrata prioriteedid maksupettustega tegelemisel. On selge, et ei ole võimalik ja otstarbekas rakendada üldist lauskontrolli, vaid tuleb leida valdkonnad, millele rohkem keskenduda<sup>57</sup>. Maksukäitumise analüüs hõlmab mitmesuguste tegurite, mis mõjutavad maksumaksjate käitumist, väljaselgitamist. Neid tegurid on juba eelnevalt käsitletud käesoleva töö eelmistes alapeatükkides. Sealjuures on oluline teada, millist mõju omab maksusüsteem ise maksusubjektide käitumisel<sup>58</sup>.

Maksukäitumise mõjutamisel saab kasutada mitmesuguseid strateegiaid, millest OECD soovib teha järgmist<sup>59</sup>:

<sup>57</sup> OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014), pp 22-23.

<sup>58</sup> *Ibid*, pp 42-44.

<sup>59</sup> *Ibid*, pp 46-50.



1. Luua erinevaid meetmeid kasutav strateegia, mis võimaldab kohanduda erinevatele maksusubjektidele.
2. Hoida maksuhalduri tegevus võimalikult aus ja usaldusväärne.
3. Muuta maksuhalduri tegevus ja võim avalikkusele nähtavaks.
4. Hoida maksuseadused selged ja üheselt mõistetavad.
5. Muuta kohustuste täitmine lihtsaks.
6. Rakendada sanktsioone paindlikult.

Üheks maksukäitumise parandamise viisiks on järelevalve tugevdamine, mis suurendab tõenäosust, et maksudest hoidumine avastatakse ja seeläbi väheneb maksudest hoidumise kasulikkus. Tugevam järelevalve aga suurendab halduskoormust ning on ka maksumaksjatele koormav. Seetõttu on oluline küsimus, kuidas tõhustada järelvalvet sellisel viisil, et see nii maksuhaldurit kui maksumaksjat liigselt ei koormaks, kuid samas annaks tõhusaid tulemusi. Kuna maksudest hoidumise risk on teatud majandusharude ja tehingute puhul oluliselt suurem, siis on oluline sellised riskid tuvastada ning suunata järelevalve nendele. Riskantsemate maksumaksjate ja tegevusalade väljaselgitamiseks võib välja töötada statistilisi mudeleid<sup>60</sup>.

Väidatakse, et USAs ei ole järelevalve tõhustamisel põhinev maksukäitumise strateegia edukas olnud. Põhjuseks on eelkõige maksumaksjate arvamus, millest tulenevalt suudetakse kontrollida vaid väheseid. Efektivsemaks lähenemiseks tuleb parandada koostööd maksuhalduri ja maksumaksja vahel. Koostöö parandamiseks peab maksuhaldur võtma maksumaksjat teeniva ja abistava hoiaku. Kuna enamus maksumaksjad ei hoidu maksudest, siis ei ole ka õige kui maksuhaldur pidevalt kahtlustab maksumaksjat maksudest hoidumises. Koostööle suunatud meetmeteks on maksumaksjate nõustamine reaalajas, kasulike juhendmaterjalide väljatöötamine ning motivatsiooni loomine seadusekuulekatele maksumaksjatele (näiteks võimalused saada maksutagastusi eelisjärjekorras).<sup>61</sup> Maksuhalduri ja maksumaksja vahelise koostöö positiivseks näiteks võib pidada ka elektrooniliste ja eeltäidetud maksudeklaratsioonide juurutamist, mis aitavad kokku hoida maksumaksjate aega ja muudavad maksude deklareerimise protsessi

---

<sup>60</sup> Gupta, M., Nagadevara, V. „Audit Selection Strategy for Improving Tax Compliance—Application of Data Mining Techniques.“ *Foundations of E-government, ICEG (2007)*, p 379.

<sup>61</sup> Holmes, R. Y. Forcing Cooperation: A Strategy for Improving Tax Compliance. *University of Cincinnati Law Review* (2010), 79 (4), p 1435.

mugavamaks. Riikides, kus on rohkem võimalusi maksuhaldurile andmete elektrooniliseks esitamiseks, on ka kõrgem maksukuulekus<sup>62</sup>.

Kokkuvõtvalt võib väita, et maksukuulekust mõjutavad majanduslikud, poliitilised ja sotsiaal-psühholoogilised tegurid. Maksukäitumist mõjutavad elanike sissetulekud ning maksuhalduri poolt rakendatavad sanktsioonid. Selle kõrval on väga oluline ka maksumaksjate usaldus riigi suhtes ja rahulolu avaliku sektori poolt pakutavate teenustega. Samuti omavad maksukuulekuse kujunemisel suurt tähtsust ühiskondlikud hoiakud. Oluline on, kas maksukuulekus on kujunenud ühiskonnas sotsiaalseks normiks. Maksukuulekuse tõstmiseks on võimalik rakendada erinevaid meetmeid. Ühelt poolt on võimalik tugevdada maksuhalduri poolset järelevalvet, mis kahtlemata tekitab maksumaksjates vastuseisu. Teiselt poolt on võimalik koostööle suunatud hoiak. Võib arvata, et esimesel juhul suureneb sanktsioonide hirmust ajendatud maksukäitumine, teisel juhul on aga tõenäosus maksumoraali paranemiseks.

---

<sup>62</sup> Dohrmann, D., Pinshaw, G. *Road to Improved Tax Compliance*. (New York: McKinsey & Company, 2009), p 4.

## **2. MAKSUPETTUSTE TÕKESTAMINE EESTIS**

### **2.1 Ekspertide hinnangud maksupettuste tõkestamisele**

Iga riigi maksukeskkonnal on oma eripära. Selleks, et leida võimalusi maksupettuste tõkestamiseks Eestis, on vajalik arvestada kohalike oludega. Sellest tulenevalt on põhjendatud intervjueerida inimesi, keda võib pidada ekspertideks Eesti maksusüsteemi alal.

Intervjuud viidi läbi Eesti maksusüsteemiga kokkupuutuvate ekspertidega, kelleks olid Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna arendus- ja koordinatsioonitalituse juhataja, Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika asekanstler ja Kaubandus-Tööstuskoja finantsdirektor. Ekspertideks valiti erinevate huvigruppide ja organisatsioonide esindajad sellisel põhjusel, et saada mitmekülget ja erinevaid seisukohti maksupettuste tõkestamise kohta.

Intervjuud viidi läbi 2015. aasta märtsis. Kasutati poolstruktureeritud intervjuud, mis võimaldab saada teema kohta sügavamat informatsiooni ja olla intervjueerimisel paindlik. Intervjuude tulemused esitatakse küsimuste kaupa, iga küsimuse puhul tuuakse välja erinevate ekspertide seisukohad. Seejärel esitatakse ekspertide seisukohtade erinevused ja sarnasused. Selles osas ei pruugi olla otstarbekas pidada rangelt kinni küsimuste järjestustest, sest tänu intervjuu poolstruktureeritud vormile võivad eksperdid vastata sama teema kohta erinevate küsimuste raames.

Intervjuudega otsiti vastust järgmistele küsimustele:

1. Millised on peamised probleemid maksukäitumise osas Eestis?
2. Kuidas on viimase viie aasta jooksul maksukäitumine Eestis muutunud, mis on selle peamised põhjused?
3. Millised on peamised majanduslikud tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?
4. Kas Eesti puhul võib väita, et maksuhalduri kontrolli tõhustamine on maksukuulekust mõjutanud?
5. Kuidas mõjutab maksumoraali maksukoormus ja maksusüsteemi progressiivsus?

6. Millised on peamised poliitilised tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?
7. Kuidas on maksukuulekus Eestis seotud usaldusega Eesti riigi suhtes?
8. Millised on peamised sotsiaalsed tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?
9. Kuidas on Eesti elanike maksukuulekus seotud kultuuriliste teguritega?
10. Kuidas oleks võimalik Eesti maksumaksjate maksumoraali tõsta?
11. Kas Eesti kontekstis võiks paremini töötada maksupettuste tõkestamise kontrolli tõhustamine või koostöö tihendamine maksumaksjatega?
12. Millised on konkreetsed ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks?

Intervjuude tulemuste analüüsis esitatakse ekspertide seisukohti nende vastuste ühisosana ning võrreldakse seda töös käsitletud teoreetiliste seisukohtadega. Selle puhul tuuakse välja erinevused ja sarnasused võrreldes teooriaga ja nende võimalikud põhjused. Selle põhjal annab autor omapoolse hinnangu, millised on võimalused maksupettuste tõkestamiseks Eestis. Viimasena esitatakse selle kohta konkreetsed ettepanekud Maksu- ja Tolliameti praktika ja õigusaktide muutmiseks.

Maksukäitumise suurima probleemina tõid nii Rahandusministeeriumi kui Maksu- ja Tolliameti esindajad välja käibemaksupettused. Sealjuures viidati käibemaksule kui suurimale laekumiste puudujäägi ehk maksuaugu tekitajale. Tähtsusest teise probleemvaldkonnana märkisid Rahandusministeeriumi kui Maksu- ja Tolliameti esindajad tööjõumaksude ehk tulu- ja sotsiaalmaksu valdkonna. Nendes valdkondades nimetati olulisemate probleemidena nn ümbrikupalkade maksmist, mis teatud tegevusharudes, näiteks ehituses on, eriti tõsine. Tulu- ja sotsiaalmaksu osas on Rahandusministeeriumi esindaja sõnul probleemiks ka väikefirmad, kus kattuvad ettevõtte omanik, juhataja ja töötaja. Sellistes ettevõtetes makstakse sageli tööjõumaksusid vaid väikeses ulatuses ning tööjõutulu viiakse ettevõtetest välja dividendidena: *„Tulu- ja sotsiaalmaksus on ka see OÜ-tamise fenomen, kus OÜ juhatuse töötaja ja omanik on ühes isikus, kes omale maksab miinimumpalka või ei maksa üldse aga võtab endale sissetuleku välja dividendidena, et hiilida kõrvale sotsiaalmaksust.“*

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja ei käsitlenud suuremaid probleemvaldkondi mitte niivõrd üksikute maksude osas, vaid tõid selle asemele tahtliku tegevuse maksudest hoidumisel kui kõige tõsisema probleemi. Sealjuures pidas ta eriti negatiivseks juhtumeid, kus ühed ja samad isikud järjepidevalt maksupettuste tulemusena mitte vaid ei jäta riigile maksusid tasumata, vaid petavad maksutagastuste kaudu riigilt raha välja: *„Üldiselt ma ütleks, et*

*kõige suurem probleem on ikkagi tahtlik tegevus. Üks seltskond, kes mitte kuidagi ei taha makse ausalt maksta, ei taha sellest midagi kuulda ja kes järjekindlalt vilistavad seadustele või õigemini kasutavad seaduse ära, et riigi arvelt rikastuda. See on selline kuritegelik seltskond. Igasugused käibemaksu ja aktsiisipettused, arvevabrikud. Need on need juhtumid, kus mitte ei jäeta riigile maksud maksmata, vaid petetakse riigi käest raha välja.“*

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja nägi probleemide allikana veel maksumaksjate vähest teadlikkust ning selgitas, kuidas Kaubandus-Tööstuskoda aitab sellistele probleemidele lahendust pakkuda. *„Kindlasti paljude probleemide põhjus, et inimesed ja ka ettevõtjad ei tea, kuidas on õige maksude osas toimida. Kaubandus-Tööstuskoda üritab siin ettevõtetele abiks olla. Maksude osas on koguaeg muutuseid ja viimasel aastal on neid tehtud eriti palju. Näiteks töötajate registreerimise või firmaautode käibemaksu kohta on meilt palju küsitud.“*

Rahandusministeeriumi esindaja võrdles Eesti maksukäitumist Norra omaga ja tõi selle puhul sarnasusena välja käibemaksupettused, mis on mõlemas riigis suureks probleemiks. Samal ajal ei ole nn ümbrikupalkade maksmine Norras nii suur probleem kui Eestis. Selle asemel on Norras suuremaks probleemiks, et rikkamad inimesed varjavad oma tulusid ja üritavad sellisel viisil maksudest hoiduda: *„See on pigem probleemiks, et rikkad inimesed ei peidaks oma vara ja tulu offshore-idesse. Kindlasti on see ka tulevikus meie probleem kui saame rikkamaks. Aga rikkamates riikides see juba on probleemideks.“*

Rahandusministeeriumi esindaja võrdles Eesti maksukäitumist veel teiste riikide omaga ja pidas Eesti olukorda selle põhjal küllaltki heaks. *„Oleme kindlasti paremad kui teised riigid endise Nõukogude Liidu osas ja vahest isegi paremad kui Kesk- ja Ida Euroopa riigid laiemalt. /.../ Kui võrdleme aga end teiste riikidega näiteks ümbrikupalkade osas Läti, Leedu ja Venemaaga, siis ümbrikupalkade osas on meie olukord parem.“*

Maksukäitumise muutuste kohta viimase viie aasta jooksul jagasid intervjuueeritavad arvamust, et olukord on läinud paremaks. Maksu- ja Tolliameti esindaja tõi välja konkreetsed näited, mille osas on viimasel ajal olukord paremaks muutunud. *„Kui vaadata maksude laekumist siis võib väita, et maksukäitumine paraneb iga aastaga. Viimaste aastate maksutulude laekumised on kasvanud ning on laekunud riigieelarve prognoosist*

*isegi rohkem. Arvuliselt laekus 2014. aastal kavandatust enam kui 200 miljonit rohkem ja 2014. aastal oli maksutulude laekumiste kasv enam kui 9%.“*

Maksu- ja Tolliameti esindaja seostas positiivseid tulemusi maksupettuste tõkestamisel viimasel ajal toimunud muudatustega maksuseadustes, mis on muutunud maksupettuste avastamise lihtsamaks ja motiveerinud seejuures maksumaksjaid ausamalt käituma. Ta tõi näidetena välja töötamise registri loomise, samuti mainis käibemaksu laekumise paranemist ja õigeaegselt esitatud maksudeklaratsioonide osakaalu järjekindlat kasvu. Rahandusministeeriumi esindaja tõi positiivse näitena samuti sisendkäibemaksu vähenemise ning tasutud käibemaksu suurenemise.

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja seostas positiivseid muutuseid hiljutise majanduskriisiga. Ta avaldas arvamust, et osa ebaausama käitumisega ettevõtted ei suutnud kriisi üle elada ja seetõttu on allesjäänud ettevõtete maksukäitumine parem. Rahandusministeeriumi esindaja sõnul on pärast majanduskriisi vähenenud töötajate huvi ümbrikupalga eest töötada. Vähenenud on lihttööliste arv ja see on aidanud kaasa ümbrikupalkade vähenemisele, sest ümbrikupalka maksti kõige rohkem lihttöölistele. Samuti on muutunud inimeste hoiakud ümbrikupalga suhtes: *„Üldiselt on aga inimesed endale selgeks teinud, et mida suurem ametlik palk, seda parem. Maksumaksjate valmisolek asuda tööle ümbrikupalgaga näitab oluliselt vähenevat tendentsi.“* Eelnevale lisaks tõi Kaubandus-Tööstuskoja esindaja maksukäitumise paranemise võimalike põhjustena veel maksumaksjate kasvanud teadlikkuse ja huvi maksuteemade vastu.

Maksukäitumist mõjutavate majanduslike tegurite osas arvas Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, et mõju avaldavad nii üksiku maksumaksja kui ka riigi majanduse olukord tervikuna. Kui riigi majanduse olukord on halvem, siis esineb maksudest hoidumist rohkem, sest rohkem maksumaksjaid sattub majanduslikke raskustesse. *„Kui riigi majanduse olukord on parem, siis kindlasti üritatakse vähem otsida võimalusi, kuidas makse mitte maksta. Kui on rasked ajad, siis maksudest hoidumine võib olla ainus võimalus, kuidas üldse ettevõtte vee peal hoida. Kui äri hakkab halvasti minema, siis hakkab ka ettevõtte omanik vaatama, kuidas ise ära elada ja oma kulusid maksta, maksude ausaks maksmiseks võib-olla enam raha ei ole ja siis jäetakse maksud maksmata.“*

Maksumaksja olukorra osas leidis Kaubandus-Tööstuskoja esindaja samuti, et parem majanduslik olukord toob kaasa parema maksukäitumise. *„Kindlasti võib väita, et suuremad ja edukamad ettevõtted maksavad maksusid paremini. Neil on selleks rohkem raha ja kindlam positsioon, nad saavad maksude maksmist endale lubada. Väiksem ja nõrgem ettevõtte suudab mõnikord ainult tänu sellele konkureerida, et ta maksusid ei maksa.“*

Maksu- ja Tolliameti esindaja nimetas maksukäitumise majandusliku mõjurina ebaausat konkurentsi. *„Ebaaus konkurents soodustab oluliselt ebaausat käitumist maksude maksmisel. Nii kaua kui turul on ettevõtteid, kes tänu maksude maksmata jätmisele saavad pakkuda odavamalt hinda, siis see kallutab ka teisi ettevõtteid maksudest hoiduma. Võib öelda, et ühe ettevõtte najal ebaausalt konkureeriv ettevõtte on halvaks eeskujuks teistele ja teised hakkavad ka nende eeskujul samuti toimima. Maksu- ja Tolliametil oluliseks eesmärgiks on võidelda ebaausa konkurentsiga ja tagada ettevõtete jaoks aus ja võrdne seis.“*

Rahandusministeeriumi esindaja seostas maksukäitumise majanduslikke aspekte mõnede maksude sihtotstarbega ja tõi selle kohta näitena sotsiaalmaksu. Tänu sotsiaalmaksu seotusele isiku ravikindlustuse ja tulevase pensioniga, on inimesel majanduslik huvi sotsiaalmaksu tasumise suhtes.

Järgmisena küsiti intervjuueeritavate käest, kuidas nende arvates mõjutab maksuhalduri käitumine maksumaksja maksukuulekust. Selle kohta avaldasid kõik vastanud arvamust, et rangem kontroll avaldab maksumaksjatele mõju, kuid ei ole võimalik päris üheselt väita, et see alati maksukäitumist paremaks muudaks.

Maksu- ja Tolliameti esindaja loetles mitmeid positiivseid arenguid maksukäitumise osas, mis on tema arvates seotud maksuhalduri kontrolli tõhusamaks muutumisega. Nendeks olid deklareeritud töötajate arvu suurenemine ja maksutulude laekumise paranemine. Rahandusministeeriumi esindaja arvates on kontrolli tõhustamine maksumaksja jaoks subjektiivne ning maksumaksja võib seda tajuda kui rõhumist, mis mõjutab maksukuulekust negatiivselt.

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja arvas, et maksuhalduri rangem ja põhjalikum maksumaksjate kontroll võib tunduda maksumaksjale koormavana ja hakata tema tegutsemist segama. *„Maksu- ja Tolliamet on aktiveerunud, aga mitte kogu aktiivsus ei*

*ole suunatud sellele, et võimalikult efektiivselt ja mõistlikult maksude laekumist tõsta. Mitmed viimase aja algatused nagu näiteks 1000-euroste arvete deklareerimine, on suurendanud maksumaksja halduskoormust ja see tekitab vastuseisu. Loomulikult maksuhaldur peab kontrollima ja selleks on vaja infot, aga info edastamine ei tohi olla maksumaksjale liiga koormav. Ettevõtja põhitegevus ei ole aruandlus maksuhaldurile, see peaks kulutama võimalikult vähe ettevõtja aega.“*

Maksu- ja Tolliameti esindaja rõhutas, et maksuhalduri eesmärgiks ei ole mitte ainult kontroll, vaid veelgi olulisemaks tuleb pidada vabatahtliku maksumaksmise suurendamist. Viimase saavutamiseks peab Maksu- ja Tolliamet usalduslikku suhet maksumaksjaga. Rahandusministeeriumi esindaja avaldas seisukohta, et maksuhalduri usaldus on Eestis väga kõrge ning see on tugevalt maksukuulekusega seotud. Kaubandus-Tööstuskoja esindaja kiitis sealjuures Maksu- ja Tolliametit teavitustöö eest, mis on eeldatavasti maksukuulekust parandanud.

Maksukoormuse ja maksumoraali vahelise seose kohta arvas Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, et see mõjutab maksumoraali negatiivselt. Kui maksusid tõstetakse, siis tekitab see maksumaksjates vastumeelsust. Maksu- ja Tolliameti esindaja nõustus eelnevaga, kuid lisas veel, et on väga oluline, millistel eesmärkidel maksusid tõstetakse ja kas maksumaksjad mõistavad maksude tõstmise vajadust.

Maksusüsteemi progressiivsuse teemat ei pidanud intervjueeritavad Eesti kontekstis asjakohaseks või ei osanud nad selle kohta seisukohta võtta. Kaubandus-Tööstuskoja esindaja leidis et „*progressiivsuse kohta ei saa üheselt öelda, Eestis on maksusüsteem väga madala progressiivsusega. Poliitiline kokkulepe on koguaeg olnud, et seda ei muudeta. Osa valijaid kindlasti toetaks astmelist tulumaksu, aga seda ei ole juhtunud ja ilmselt lähiajal ei tule ka. Kuna praktilist näidet ei ole Eestist võtta, siis on keeruline öelda, kuidas selline maksureform asju mõjutaks.*“ Maksu- ja Tolliameti esindaja leidis, et maksusüsteemi progressiivsus on oluliseks küsimuseks riikides, kus maksusüsteem on progressiivne ning kõrgema sissetulekutasemega inimeste tulusid maksustatakse väga kõrgelt. Ta mainis, et maksukuulekusega seotud teemad on põhjuseks, miks osa kõrgete progressiivsete tulumaksumääradega riikidest on maksumäärasid alandanud.

Kõik intervjueeritavad leidsid, et maksumoraali kujunemisel on väga suure tähtsusega usaldus riigi suhtes. Kaubandus-Tööstuskoja esindaja leidis, et riigi usaldusväärse kasv



on üheks põhjuseks, miks on hakatud makse paremini maksma. „*Kui maksumaksja on oma riigiga rahul ja oma riigi üle uhke, siis on ta kindlasti motiveeritud paremini makse maksma, selles võib täiesti kindel olla. Osaliselt on maksude laekumise paranemine seotud ka usalduse kasvuga riigi suhtes. Ma julgeks väita, et keskmine maksumaksja usaldab täna riiki rohkem kui 10 või 15 aastat tagasi.*“

Maksu- ja Tolliameti esindaja võrdles maksude tasumist kauba ostmise ja selle eest tasumisega. „*Võiks tuua näite kliendiga, kes maksab kauba eest. Kui kaup ehk siis riigi tegevus on maksumaksjat rahuldav, siis ollakse nõus isegi rohkem maksma ja ka vastupidi, et kui on kehv siis ei soovi keegi maksta*“. Rahandusministeeriumi esindaja toetas sisuliselt sama mõtet väites, et on oluline, kuidas maksudest laekuvat raha kulutatakse. „*Minu valmisolek makse maksta võib olla palju väiksem kui ma näen, et valitsus ei kuluta maksumaksja raha mõistlikult.*“

Maksu- ja Tolliameti esindaja väitel sõltub usaldus riigi suhtes iga riigiasutuse tegevusest, kuid väga oluline on millisenä näeb maksumaksja maksuhaldurit. Sellest tulenevalt peab Maksu- ja Tolliamet väga oluliseks, et olla maksumaksjate silmis usaldusväärne ja koostööle orienteeritud. „*Maksu- ja Tolliameti eesmärgiks ei ole olla mitte esmajärjekorras karistus- või kontrolliorgan, vaid maksumaksja nõustaja ja aitaja. Me peame eeldama, et maksumaksja soovib maksusid vabatahtlikult maksta ja peame talle selgitama, kuidas ta saab seda teostada ning peame talle maksude maksmise võimalikult lihtsaks ja mugavaks tegema. Muidugi juhul kui maksumaksja ei taha maksta, siis on sanktsioonid vajalikud.*“

Maksumoraali mõjutavatest teguritest tõi Maksu- ja Tolliameti esindaja välja, et maksude maksmine on hoiakute küsimus. Kaubandus-Tööstuskoja esindaja väitis, et maksude maksmine on seotud ühiskondliku suhtumise ja arvamusega maksude maksmise suhtes. See tekitab sotsiaalset survet maksude maksmise suhtes, kuid sotsiaalne surve ei ole Eestis selles osas veel nii hästi toimiv kui Lääne-Euroopas ja Põhjamaades. Põhjuseks märkis Maksu- ja Tolliameti esindaja, et Eestis on maksude maksmisega vähem kogemust ja traditsiooni.

Maksumoraali sotsiaalset aspekti väljendab ka Kaubandus-Tööstuskoja esindaja seisukoht, et maksude maksmine võib olla auasi ning see võib aidata kaasa ettevõtte mainekujundusele. „*Suurema ettevõtte jaoks on maksude maksmine rohkem auasi, see on*

*nagu mainekujundus teatud mõttes. Kui tahad olla korralik tegija, siis ühiskond ootab, et pead makse maksma.“ Maksu- ja Tolliameti esindaja rõhutas samuti auküsimust maksude maksmisel ja seda, et ettevõtete poolt tasutud maksusummade avalikustamine Maksu- ja Tolliameti veebilehel on võimaluseks tõsta ausat maksumaksjat au sisse. „Igaiüks saab nende andmete põhjal anda oma hinnangu, kas ettevõtte maksukäitumine on korrektne või mitte. Igaiüks saab selle põhjal teha oma järeldused ning kujundada hoiakud. Seda võib pidada maksumaksja tunnustamise viisiks.“*

Maksu- ja Tolliameti esindaja avaldas lootust, et tulevikus tõuseb maksude maksmine praegusega võrreldes suurema au sisse. Ta väitis, et praegune maksumoraal on seotud Eesti minevikuga. *„Maksukultuuri järjepidevuse katkemine Nõukogude ajal on jätnud olulise jälje ja kuigi olukord on paranenud ja kindlasti paraneb veel, siis maksumoraal Eestis ei ole veel võrreldav näiteks Põhjamaadega. Aga kui võrrelda näiteks 1990ndate aastatega, siis on asjad liikunud paremuse poole.“*

Maksumoraali tõstmise kohta leidis Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, et see saab toimuda pikaajalise protsessina ja seetõttu ei saa oodata kiireid muutuseid selles osas. *„Maksumoraali kujunemine võtab aastakümneid võiks öelda isegi põlvkondasid aega. See algab juba lapsel maast madalast, et kui ta näeb, et ema-isa on korralikud maksumaksjad ja nad on uhked selle üle, kui nad on uhked oma riigi üle, siis nii kujuneb maksumoraal.“* Kiirete muutuste soovimine võib anda kokkuvõttes soovimatuid lõpptulemusi. *„Viimasel ajal tundub, et praegu riik tahab kiireid muutuseid selles osas. Ma ei oska päris täpselt öelda, kas selline tegutsemine aitab maksumoraali tõsta, pigem maksumaksjate surveamine võib tõsta maksude laekumist, aga maksumoraali suhtes võib see vastupidiselt mõjuda. Inimesed hakkavad maksma rohkem hirmust kui vabast tahtest, mis lõppkokkuvõttes ei ole kõige kasulikum lahendus.“*

Maksu- ja Tolliameti esindaja väitis aga, et nende tegevus on suunatud vabatahtliku maksumaksmise suurendamisele. Selleks on vajalik, et Maksu- ja Tolliamet oleks maksumaksjate silmis usaldusväärne ning on vaja teha maksumaksjatega koostööd. Maksu- ja Tolliamet on seadnud prioriteediks maksumaksjatele täpse ja õige informatsiooni edastamise. Maksude tasumine tuleb muuta lihtsaks ja mugavaks. Näidetena tõi Maksu- ja Tolliameti esindaja välja järjepideva maksudeklaratsioonide ja veebilehe arendamise ning lisaks tuleb 2015. aastal võimalus elektrooniliselt käibemaksukohuslaseks registreerimiseks.

Maksumoraali tõstmisel on Kaubandus-Tööstuskoja esindaja arvates oma osa paljudel osapooltel, sh riigil kui seadusandjal, maksuhalduril kui seaduste rakendajal, maksumaksjal ja laiemalt võttes igal ühiskonnaliikmel. Rahandusministeeriumi esindaja arvates on maksumoraali tõstmisel rohkem kasu teeninduslikust lähenemisest võrreldes karistusliku lähenemisega. *„Teadmatus, kuidas makse maksta, on hästi parandatav teenindusliku lähenemise teel, karmistamine ei mõju. Karistuslik lähenemine töötab ainult teadlikult makse mitte maksvale maksumaksjale.“*

Küsimuse kohta: „Kas Eesti kontekstis võiks paremini töötada maksupettuste tõkestamise kontrolli tõhustamine või koostöö tihendamine maksumaksjatega?“ vastas Rahandusministeeriumi esindaja, et mõlemad meetmed on vajalikud, kuid on oluline teada, kelle peale neid rakendada. *„Maksupettuste tõkestamise strateegias võiks keskenduda erinevatele maksudest eemale hoiduvatele gruppidele ja igale grupile määrata oma strateegia“*. Maksu- ja Tolliameti esindaja leidis samuti, et vajalik on mõlemat meetodit kasutada, kuid koostöö peaks olema eelistatum. *„Koostöö ja kontroll on nagu ühe mündi kaks külge. Esimene eelistus on kahtlemata koostöö. Maksu- ja Tolliamet eeldab, et maksumaksja käitub ausalt ja meie ülesandeks on maksumaksjat aidata sel teel. See tähendab nõustamist ning info jagamist.“*

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja arvates on tõhusam kontroll sobivaks vahendiks maksupettuste raskemate juhtudega võitlemiseks. *„Maksu- ja Tolliamet peakski veelgi rohkem keskenduma raskematele juhtudele, kus riik saab miljoneid eurosid kahju. On mingi seltskond tegelasi, kelle puhul heaga ei saa.“* Maksu- ja Tolliameti esindaja leidis samuti, et alati ei saa jääda lootma maksude vabatahtlikule tasumisele. *„Kui maksumaksja tajub, et ebaausale käitumisele sanktsioone ei järgne, siis tal hakkab tekkima kiusatus ebaausalt käituda. Sanktsioonid peavad kiusatust vähendama. Alati on neid, kes tahtlikult reegleid rikuvad ja siis peab maksuhaldur sekkuma. Laekumata maksud on puudujääk meie kõigi ühises rahakotis ja Maksu- ja Tolliamet peab selle puudujäägi vähendamise nimel võitlema.“*

Kaubandus-Tööstuskoja esindaja arvates peaks riik otsima rohkem alternatiivseid mooduseid, kuidas maksudest hoidumist ebasoodsamaks muuta. Tema väitel tuleks raskendada ebaausa maksukäitumisega ettevõtetele avalike rahade eraldamine, mis tähendab, et need ei saaks osaleda avaliku sektori hankekonkurssidel ega saada riigi poolt toetusi.

Tõhusam kontroll ei pea Maksu- ja Tolliameti esindaja väitel tähendama suuremat maksumaksjate karistamist. Sageli ei ole eksimused maksude deklareerimisel tahtlikud ning maksuhalduri ülesanne on juhtida nendele puudustele tähelepanu ja anda maksumaksjale võimalus ise oma eksimust parandada.

Kokkuvõtvalt intervjuude tulemusena selgus, et ekspertide arvates on maksude osas kõige suuremaks probleemiks käibemaksupettused. Nende arvelt laekumata jääva maksutulu osakaal on kõige suurem ning käibemaksupettuste puhul on tegemist tahtliku tegevusega, kus selle kõrval et riigil jääb maksutulu laekumata, petetakse riigi käest veel raha välja. Positiivseks võib pidada, et maksude laekumine on paranenud, kuigi maksumoraali kujunemine toimub pikaajaliselt ja selles osas on veel arenguruumi. Maksumoraal sõltub maksumaksja suhtumisest riiki ja selle suurendamiseks saavad teha pingutusi mitmed osapooled. Ekspertid pidasid oluliseks maksumaksja ja maksuhalduri vahelise koostöö arendamist ning maksuhalduri sanktsioonide rakendamist eelkõige juhul kui teised võimalused maksumoraali suurendamiseks ei toimi.

## **2.2 Võimalused maksupettuste tõkestamiseks**

Ekspertide hinnangud väljendasid seisukohta, et viimaste aastate jooksul on olukord maksukäitumise osas Eestis paranenud, maksude laekumine on suurenenud ning järjest rohkem maksumaksjaid deklareerib maksusid õigeaegselt. Olukorra paranemist seostatakse nii kontrolli tõhustamise kui usalduse kasvuga riigi suhtes. Maksuhalduri töö tulemuslikkusele viitab maksupettuste keerulisemaks muutmine. Lihtsamaid pettuseid ei ole enam mõtet sooritada, sest need avastatakse liiga kergesti.

Vastavalt OECD maksukäitumise juhtimise protsessile tuleb selle juures võtta arvesse maksukäitumise konteksti<sup>63</sup>. Maksukäitumist mõjutavad majanduslikud, poliitilised ja sotsiaalsed tegurid. Intervjuude vastustes rõhutasid eksperdid peamiselt majanduslikke tegureid. Majanduslike tegurite hulgas märgiti, et soodsam majanduskeskkond soosib maksude tasumist, sest majanduslikult raskemates oludes üritatakse rohkem maksude maksmise arvelt kulusid kokku hoida. Ka varem Eestis tehtud uuringute tulemused on

---

<sup>63</sup> OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014), p 11.

näidanud, et majanduskeskkonna halvenedes halveneb ka maksukäitumine, näiteks aastatel 2007-2009 kasvasid maksuvõlad oluliselt<sup>64</sup>.

Majanduslike tegurite osas soodustab maksude tasumist mõnede maksude otsene seos riigi poolt pakutavate hüvedega, näiteks sotsiaalmaks. Sellest järeldub, et maksude laekumine on parem siis kui maksumaksja tunnetab maksude tasumisest saadavat kasu. Teiste maksude osas ei ole see nii otsene, kuid maksumaksjate teavitamise teel on võimalik tekitada neis paremat ettekujutust, mida nad riigilt maksude tasumise eest vastutasuks saavad.

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna poolt 2007. aastal tehtud uuringu järgi on kõrgema riskiga maksudest hoidumiseks väiksemad ettevõtted<sup>65</sup> ja ka käesolevas töös ekspertide hinnangud toetavad seda seisukohta. Avaldati arvamust, et suurematel ettevõtetel on aus maksude tasumine rohkem oluline ettevõtte maine kujundamise jaoks. Väiksemate ettevõtete majanduslikud võimalused võivad olla halvemad ja see on põhjuseks, miks otsitakse võimalusi maksudest hoidumiseks. Väikeettevõtetel soodustab maksudest hoidumist asjaolu, et mõnikord esinevad ettevõtte omanik, juhataja ja töötaja ühes isikus.

Vastavalt OECD maksukäitumise juhtimise protsessile on selle juures teiseks sammuks riskide hindamine ja prioriteetide seadmine<sup>66</sup>. Kui on teada, et väiksematel ettevõtetel on risk ebaausaks käitumiseks kõrgem, siis tuleb selle juures otsustada, kas seetõttu on prioriteetsem nendega tegeleda kui suuremate ettevõtetega. Suuremate ettevõtete puhul on arvatavasti kokkuvõttes riigile tasumata jääv maksusumma suurem. Eksperdid väljendasid arvamust, et sanktsioone on vajalik kõige rohkem rakendada tahtlike pettuste puhul.

Majanduslikest teguritest peaks teooria kohaselt mõjutama maksude tasumist maksumäärade suurus ja progresseeruvus<sup>67</sup>. Maksumäärade suuruse osas leiti, et maksude tõstmine tekitab maksumaksjates vastuseisu, mistõttu mõjub see negatiivselt soovile maksusid tasuda. Oluline on siinkohal ka see, kuidas maksumaksjad mõistavad maksutõusu põhjendatust, kui nad mõistavad selle vajalikkust, siis on negatiivsed mõjud

---

<sup>64</sup> Lillemets, K. „Tax Morale, Influencing Factors, Evaluation Opportunities and Problems: The Case of Estonia“. *Discussions on Estonian Economic Policy* (2010), p 242.

<sup>65</sup> Kriz, K.A., Meriküll, J., Paulus, A., Staehr, K. „Why Do Individuals Evade Payroll and Income Taxation in Estonia?“ University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series (2007), 49, pp 27-29.

<sup>66</sup> OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014), p 11.

<sup>67</sup> Trandel, G., Snow, A. „Progressive income taxation and the underground economy“. *Economics Letters* (1999), 62 (2), p 218.

maksumoraalile väiksemad. Põhimõtteliselt on võimalik, et maksude alandamisega saab maksumoraali parandada, kuid selleks peab maksude alandamine olema ulatuslik. Intervjueritud eksperdid ei pidanud maksude progresseeruvust Eestis oluliseks maksukäitumise mõjuteguriks, kuna maksude progresseeruvus on Eestis madal.

Poliitilistest maksukäitumist mõjutavatest teguritest võib välja tuua usalduse riigi suhtes. Usaldus riigi suhtes sõltub riiklike institutsioonide ja maksukuulekuse osas eriti Maksu- ja Tolliameti tegevusest. Kasvanud usaldust riigi suhtes peetakse üheks maksude laekumise põhjuseks. Maksu- ja Tolliamet on enda usaldusväärse seadnud oluliseks prioriteediks.

Ekspertide seisukohad on kooskõlas teooriaga selles osas, et maksumaksjad peavad oluliseks avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid ning maksusid käsitletakse kui maksumaksja tasu nende teenuste tarbimise eest. Selline seisukoht vastab maksude tasumise prosotsiaalsele lähenemisele, mille kohaselt soovivad ühiskonnaliikmed ühiskonda panustada, kuid nad on huvitatud, et nad saavad oma panuse eest ka ühiskonna poolt vastutasu. Maksude tasumist võib käsitleda kui toetuse väljendamist riigile. Sellest tuleneb, et riigi usaldusväärsus ja tegevus avalike hüviste pakkumisel on maksukäitumise kujunemisel väga oluline.

Maksukäitumist mõjutavatest sotsiaalsetest teguritest nimetasid eksperdid maksude tasumise seostamist maksumaksja auküsimusega ja ühiskondlikku survet maksude maksmiseks. Sotsiaalsete tegurite osas on olulised maksumaksmise traditsioonid ja järjepidevus. Ekspertide arvamused toetavad teoreetilist seisukohta, et maksumoraal kujuneb välja pika aja jooksul.

Konformistliku teooria kohaselt mida rohkem on teistel ühiskonnaliikmetel võimalik maksude hoidumisest teada saada, seda väiksem on soov maksudest hoiduda.<sup>68</sup> Selle kohaselt peaks ettevõtete poolt tasutud maksusummade avalikustamine vähendama ettevõtete soovi maksudest hoiduda. Maksu- ja Tolliameti esindaja nimetas intervjuus sellist lahendust võimaluseks maksumaksjaid au sisse tõsta.

Intervjuude tulemusena selgus, et Maksu- ja Tolliamet peab esimeseks eesmärgiks vabatahtliku maksukuulekuse saavutamist. See on vastavuses OECD põhimõtetega, mille kohaselt tuleb vabatahtlikku maksukuulekust eelistada sanktsioneeritule, sest sanktsioonide

---

<sup>68</sup> Bardsley, N., Sausgruber, R. „Conformity and reciprocity in public good provision.“ *Journal of Economic Psychology* (2005), 26 (5), p 665.

rakendamine on kulukas<sup>69</sup>. Ka ülejäänud ekspertide vastuste põhjal võib järeldada, et eelkõige peetakse vajalikuks, et maksumaksjad maksaksid maksusid vabatahtlikult, mitte sanktsioonide hirmus. Siiski on sanktsioonid vajalikud ning osade subjektide puhul on need ilmselt ainsad toimivad lahendused, millega maksukäitumist mõjutada. Sanktsioonid peaksid olema aga viimaseks abinõuks, sest tuleb eeldada, et maksumaksjad soovivad maksusid ausalt maksta ning puudused maksude deklareerimisel võivad olla tahtmatud ning seotud vähese teadlikkuse ja eksimustega. Ekspertide arvates räägib sanktsioonide karmistamise vastu võimalus, et sellega vähendatakse motivatsiooni maksusid vabatahtlikult tasuda, sest rangem kontroll tekitab vastumeelsust. Ka töö teooriaosas selgus, et rangem kontroll vähendab maksumaksjate sisemist motivatsiooni maksusid tasuda, samas võib see suurendada maksude tasumist ajendatuna sanktsioonide hirmust.

Ka teised eksperdid toetasid seisukohta, et vajalik on tegeleda rohkem vabatahtliku maksukuulekuse tõstmisega. Sanktsioonide rakendamine on vajalik nende maksumaksjate puhul, keda ei ole võimalik teiste meetmetega mõjutada. Pakuti välja, et maksupettustega võitlemine peab olema paindlik, tuleb välja selgitada riskigrupid ja leida igale grupile sobiv strateegia. Sellist lähenemist Maksu- ja Tolliamet tegelikult juba rakendab ning see on kooskõlas OECD maksukäitumise juhtimise protsessiga.

Kui vaadelda Eesti maksupettuste tõkestamise praktikat OECD soovitude raames, siis võib väita, et kõiki soovitusi on Eestis arvestatud. Maksuhalduri tegevus põhineb erinevatel meetmetel, mis võimaldab läheneda diferentseeritult erinevatele maksusubjektidele. Sanktsioone on rakendatud paindlikult. Maksu- ja Tolliamet on rakendanud meetmeid, et muuta maksude tasumine lihtsaks ning samal ajal üritab hoida enda mainet kõrgel, olles maksumaksjate silmis aus ja usaldusväärne. Sellele aitab kaasa maksuhalduri tegevuse avalikkusele teadvustamine. Maksuseaduste selgust ja üheselt mõistetavust töös tehtud intervjuudes otseselt ei käsitletud, kuigi Maksu- ja Tolliameti esindaja vastused näitavad seda, et Maksu- ja Tolliamet pöörab tähelepanu maksumaksjate nõustamisele ja nendega lihtsas keeles suhtlemisele, mida võib tõlgendada, kui abinõud tegemaks maksuseadused maksumaksjale kergesti mõistetavaks.

Töö tulemuste põhjal tehakse järgmised ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks:

---

<sup>69</sup> OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014), p 46-50.

1. Pöörata kõige enam tähelepanu käibemaksupettuste kui majanduslikus mõttes riigile kõige suuremat kahju tekitavale maksupettuste liigile. See tähendab ressursi suunamist käibemaksupettuste avastamisele ja menetlemisele. Samuti on vajalik Maksu- ja Tolliameti teavitustöö maksumaksjate nõustamiseks keskenduks kõige enam maksukuulekuse parandamisele käibemaksu osas.
2. Käibemaksupettuste osas selgitada välja kõige kõrgema maksupettuste riskiga maksumaksjate profiil ning tõhustada kontrolli selliste maksumaksjate suhtes. Maksuhalduril on teada tegevusalad, milles esineb kõige rohkem käibemaksupettuseid. Selle kõrval on vajalik välja selgitada teised tegurid, näiteks ettevõtte vanus, suurus, kulude struktuur, deklareeritavad maksusummad, mis eristavad maksupettusi sooritavaid ja ausa maksukäitumisega maksumaksjaid. Profiili koostamisel tuleb lähtuda erinevat tüüpi maksupettuste riskidest, nt käibemaksu, aktsiisimaksu, tööjõumaksude pettuste risk.
3. Läheneda maksumaksjatele paindlikult, madalama maksupettuste riskiga maksumaksjatele ei tohiks Maksu- ja Tolliameti kontroll olla liigselt koormav. See tähendab, et juhul kui maksumaksja puhul ei eeldata kõrget riski maksupettusteks, siis peab maksuhalduri kontroll võimalikult vähe kulutama maksumaksja aega ja tekitama talle muid ebameeldivusi. Põhjalikuma kontrolli rakendamine on põhjendatud üksnes siis kui esialgse kontrolli käigus ilmnevad asjaolud, mis viitavad maksupettuste toimepanemise võimalusele.
4. Jätkata elektrooniliste teenuste arendamist Maksu- ja Tolliameti poolt, samas pöörata tähelepanu maksumaksjate nõustamisele eesmärgiga muuta maksude tasumine võimalikult arusaadavaks, mugavaks ja lihtsaks. Elektrooniliste teenuste arendamine peab olema eelkõige suunatud maksumaksja maksukohustuste täitmisega seotud ajakulu vähendamisele. Kui võetakse vastu uusi õigusakte, mis suurendavad maksumaksja aruandekohustust maksuhaldurile (näiteks 1000 eurot ületavate arvete deklareerimise kohustus), siis peavad elektroonilised teenused võimaldama maksumaksjalt neid kohustusi võimalikult mugavalt ja optimaalse ajakuluga täita.
5. Maksu- ja Tolliamet peab rangemaid sanktsioone rakendama peamiselt tahtlike pettuste korral. Kui tegemist on järjekindlalt maksudest hoiduvate maksumaksjatega, siis on õigustatud nende suhtes väärteo- või kriminaalmenetluse alustamine ning karistamine. Samuti tuleb raskendada ebaausa maksukäitumisega



ettevõtetele avalike rahade eraldamine, mis tähendab, et need ei saaks osaleda avaliku sektori hankekonkurssidel ega saada riigi poolt toetusi.

6. Maksu- ja Tolliameti tõhusam kontroll ei pea olema suunatud niivõrd maksumaksjate karistamisele vaid pigem tuleb juhtida tähelepanu puudustele maksude maksmisel ja anda maksumaksjatele võimalusi neid kõrvaldada. See tähendab, et väiksemate ja mittetahtlike eksimuste korral peab Maksu- ja Tolliameti tegevuse eesmärgiks olema maksumaksjale selgitada eksimust ja anda talle võimalus vabatahtlikult maksudeklaratsioone parandada.

Kokkuvõtvalt selgus analüüsi tulemusena, et olukord maksukäitumise osas on Eestis võrreldes eelmiste kümnenditega paranenud, kuid kuna maksumoraali kujunemine on pikaajaline protsess, siis on see endiselt mõjutatud maksumaksmise traditsioonide katkemisest nõukogude võimu aastatel. Ekspertid leidsid, et maksukäitumise parandamiseks peab maksuhaldur olema eelkõige maksumaksja nõustajaks, kes aitab tal maksukohustust täita. Rangemate sanktsioonide rakendamine on põhjendatud üksnes tõsisemate ja tahtlike rikkumiste korral.

## KOKKUVÕTE

Käesolev lõputöö käsitleb maksupettuste tõkestamise võimalusi Eestis. Maksupettuste tõkestamise teema on oluline, sest riik on asunud aktiivsemalt maksupettustega võitlema ning on vajalik teada, millised meetmed on selleks kõige sobivamad. Töös uuriti, milliseid meetmeid peaks tulenevalt teooriast, teiste riikide kogemusest ja Eesti maksunduse ekspertide hinnangutest rakendama, et oleks võimalik maksupettustega võimalikult efektiivselt tegeleda.

Lõputöö aktuaalsus seisnes selles, et nii Vabariigi Valitsus kui ka Maksu- ja Tolliamet on seadnud maksupettuste tõkestamise oma tegevuse oluliseks prioriteediks.

Lõputöö uudsus seisnes selles, et Eestis ei ole varem tehtud uuringuid, kus oleks analüüsitud erinevate maksundusega kokkupuutuvate ekspertide arvamusi ning oleks nende põhjal välja töötatud soovitud maksupettuste tõkestamiseks.

Lõputöö probleem seisnes selles, et maksuhalduri ja avaliku sektori ressursid tervikuna on piiratud ja ei ole teada, millistele valdkondadele maksupettuste tõkestamisel rohkem tähelepanu pöörata ning milliseid meetmeid kasutada.

Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida maksupettuste tõkestamise võimalusi Eestis. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet, mille kaudu lõputöö eesmärk saavutati.

Esimeseks uurimisülesandeks oli selgitada maksupettuste olemust ja seda kirjeldavaid teooriaid. Selgus, et maksupettuseks on maksumaksja ebaseaduslik tegevus, millega ta vähendab enda maksukohustust või jätab selle täitmata. Maksupettustele on vastandiks maksukuulekus, mis hõlmab maksukohuslase poolt enda registreerimist vastavalt nõuetele, maksudeklaratsioonide õigeaegset esitamist õigete andmetega ja maksukohustuste õigeaegset tasumist. Maksukuulekuse liigid on vabatahtlik ja sanktsioneeritud maksukuulekus. Vabatahtlik maksukuulekus on saavutatud ilma maksuhalduri sekkumiseta, sanktsioneeritud aga pärast maksuhalduri korrigeerivaid tegevusi. Maksupettusi on võimalik kirjeldada utilitaristliku ja prosotsiaalse lähenemise kaudu.

Esimesel juhul eeldatakse, et maksupettuste sooritamist mõjutab selle poolt maksumaksja heaolule avalduv mõju. Peamiselt tähendab see, et maksupettuste sooritamine sõltub sellest saadavast majanduslikust tulust, riskist maksupettuse avastamisele, sanktsioonidest maksupettuse avaldamise korral ning maksumaksja suhtumisest riski. Prosotsiaalse lähenemise korral lähtub maksumaksja ühiskonnas väljakujunenud normidest ja ühiskonnaliikmete suhtumisest maksupettustesse.

Teine uurimisülesanne oli kirjeldada erinevaid võimalusi maksukäitumise mõjutamiseks. Maksupettuste tõkestamine eeldab maksumaksjate maksukäitumise mõjutamist. Seda on võimalik saavutada kahel viisil – esiteks sanktsioonide kaudu ja teiseks maksumoraali tõstmise läbi. Esimene võimalus tähendab, et maksupettusi tõkestatakse maksuhalduri poolset järelevalvet tugevamaks ja põhjalikumaks muutes ning sanktsioone karmistades. Teine võimalus seab eesmärgiks suurendada maksumoraali ehk maksumaksjate sisemist motivatsiooni makse maksta.

Kolmas uurimisülesanne oli esitada ekspertide hinnangud maksupettuste tõkestamisele. Ekspertidega läbiviidud intervjuude kohaselt selgus, et kõige olulisem probleem on käibemaksupettused ning erilist tähelepanu on vajalik pöörata tahtlikule tegevusele maksudest hoidumisel. Maksukäitumine sõltub majanduslikest, sotsiaalsetest ja poliitilistest teguritest. Ekspertid tõid välja majanduslike tegurite tähtsuse, rõhutades, et maksudest hoidumine kasvab majandusraskuste korral. Sotsiaalsete tegurite osas seostasid ekspertid maksude maksmist maksumaksja auküsimusega ning tõid välja ühiskondliku surve tähtsuse. Lisaks selgus, et maksumoraal on seotud ka maksukoormuse tasemega, kuid maksude alandamine avaldab maksumoraalile mõju üksnes ulatusliku maksude vähenemise korral. Seetõttu on kaheldav, kas näiteks tulumaksumäära mõningane langetamine on maksumoraali parandanud. Ekspertid soovitasid keskenduda vabatahtliku maksukuulekuse tõstmisele ning leidsid, et seda on võimalik saavutada siis, kui maksuhaldur on orienteeritud maksumaksjatega koostööle ja rakendab teeninduslikku lähenemist. Sanktsioone tuleb rakendada maksumaksjate puhul, keda ei ole võimalik teiste meetmetega mõjutada. Maksupettustega tuleb võidelda paindlikult, valides iga riskigrupi jaoks erineva strateegia. Ekspertid olid seisukohal, et sanktsioonide karmistamine vähendab motivatsiooni maksusid vabatahtlikult tasuda, kuna see tekitab maksumaksjates vastumeelsust. Seega tuleb sanktsioonide karmistamist võimaluse korral vältida.

Neljas uurimisülesanne oli analüüsida võimalusi maksupettuste tõkestamiseks Eestis. Töö tulemuste põhjal tehakse järgmised ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks:

1. Pöörata kõige enam tähelepanu käibemaksupettuste kui majanduslikus mõttes riigile kõige suuremat kahju tekitavale maksupettuste liigile.
2. Käibemaksupettuste osas selgitada välja kõige kõrgema maksupettuste riskiga maksumaksjate profiil ning tõhustada kontrolli selliste maksumaksjate suhtes.
3. Läheneda maksumaksjatele paindlikult, madalama maksupettuste riskiga maksumaksjatele ei tohiks Maksu- ja Tolliameti kontroll olla liigselt koormav.
4. Jätkata elektrooniliste teenuste arendamist, samas pöörata tähelepanu maksumaksjate nõustamisele eesmärgiga muuta maksude tasumine võimalikult arusaadavaks, mugavaks ja lihtsaks.
5. Rangemaid sanktsioone peaks rakendama peamiselt tahtlike pettuste korral. Tuleb raskendada ebaausa maksukäitumisega ettevõtetele avalike rahade eraldamine, mis tähendab, et need ei saaks osaleda avaliku sektori hankekonkurssidel ega saada riigi poolt toetusi.
6. Maksu- ja Tolliameti tõhusam kontroll ei pea olema suunatud niivõrd maksumaksjate karistamisele vaid pigem tuleb juhtida tähelepanu puudustele maksude maksmisel ja anda maksumaksjatele võimalusi neid kõrvaldada.

Teema edasisel uurimisel on üheks võimaluseks keskenduda kitsamalt konkreetsele maksule, eelkõige käibemaksule, et töötada välja spetsiifilisi meetmeid maksupettuste tõkestamiseks. Samuti on vajalik põhjalikum maksupettuste riskide analüüs, et selgitada välja tegurid, mis eristavad maksupettusi sooritavaid ja ausa maksukäitumisega maksumaksjaid.

## **SUMMARY**

The title of the thesis is “Ways of preventing tax evasion“. The thesis is written in Estonian and consists of 63 pages. It draws on 50 sources, including theoretical literature and empirical research summaries.

This is a topical issue because both the Government of the Republic of Estonia and the Estonian Tax and Customs Board give high priority to tax evasion prevention and have been taking concrete steps in this direction. The topic is relatively new because, to the best of the author’s knowledge, no research has yet been conducted in Estonia analysing opinions of various experts who deal with taxation and no recommendations have been suggested based on such research. The problem is that the resources of the tax authority and the public sector as a whole are limited and it is thus not known which aspects of tax evasion deserve the most attention and which measures should be implemented.

The purpose of the thesis is to analyse ways of preventing tax evasion in Estonia. To achieve the purpose, the following research tasks have been undertaken:

1. To explore the nature of tax evasion and its descriptive theories.
2. To describe various ways of influencing tax behaviour.
3. To provide expert opinions on prevention of tax evasion.
4. To analyse ways on prevention of tax evasion in Estonia.

The purpose of the thesis has been achieved. As a result, six recommendations for preventing tax evasion in Estonia have been suggested. According to them, in preventing tax evasion emphasis should be made first and foremost on sanctioning intentional activities and the tax authority should play the role of consultant and helper to tax payers. It is important to increase voluntary tax compliance.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Allingham, M. G., Sandmo, A. „Income tax evasion: A theoretical analysis“. *Journal of Public Economics* (1972), 1 (3), pp. 323-338.

Alm, J. „Designing alternative strategies to reduce tax evasion“, in M. Pickhardt and A. Prinz (eds.), *Tax Evasion and the Shadow Economy* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), pp. 13-32.

Alm, J., Torgler, B. „Culture differences and tax morale in the United States and in Europe“. *Journal of Economic Psychology* (2006), 27 (2), pp. 224-246.

Ariel, B. „Deterrence and moral persuasion effects on corporate tax compliance: findings from a randomized controlled trial“ *Criminology* (2012), 50, pp. 27–69.

Bardsley, N., Sausgruber, R. „Conformity and reciprocity in public good provision.“ *Journal of Economic Psychology* (2005), 26 (5), pp. 664-681.

Bennett, S., Farrington, D. P., Huesmann, L. R. „Explaining gender differences in crime and violence: The importance of social cognitive skills“. *Aggression and Violent Behavior* (2005), 10 (3), pp. 263-288.

Borghans, L., Heckman, J. J., Golsteyn, B. H., Meijers, H. „Gender differences in risk aversion and ambiguity aversion.“ *Journal of the European Economic Association* (2009), 7 (2-3), pp. 649-658.

Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. „Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment“. *Journal of Economic Behavior & Organization* (2009), 70 (3), pp. 447-457.

Davis, J. S., Hecht, G., Perkins, J. D. „Social behaviors, enforcement, and tax compliance dynamics.“ *The Accounting Review* (2003), 78 (1), pp. 39-69.

Dohrmann, D., Pinshaw, G. *Road to Improved Tax Compliance*. (New York: McKinsey & Company, 2009).

„Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni tegevuskava“ (2014). <[valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/kevadkoalitsiooni\\_tegevuskava.pdf](http://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/kevadkoalitsiooni_tegevuskava.pdf)> (14.10.2014)

Eilat, Y., Zinnes, C. „The shadow economy in transition countries: Friend or foe? A policy perspective.“ *World Development* (2002), 30 (7), pp. 1233-1254.

Fehr, E., Falk, A. „Psychological foundations of incentives.“ *European Economic Review* (2002), 46 (4), pp. 687-724.

Freire-Seren, M. J., Panadés, J. „Does Tax Evasion Modify the Redistributive Effect of Tax Progressivity?“ *Economic Record* (2008), 84 (267), pp. 486-495.

Frey, B. S., Torgler, B. „Tax morale and conditional cooperation.“ *Journal of Comparative Economics* (2007), 35 (1), pp. 136-159.

Gangl, K., Torgler, B., Kirchler, E., Hofmann, E. „Effects of supervision on tax compliance: Evidence from a field experiment in Austria.“ *Economics Letters* (2014), 123 (3), pp. 378-382.

Gupta, M., Nagadevara, V. „Audit Selection Strategy for Improving Tax Compliance—Application of Data Mining Techniques.“ *Foundations of E-government, ICEG* (2007), pp. 378-387.

Hasseldine, J., Hite, P., James, S., Toumi, M. „Persuasive Communications: Tax Compliance Enforcement Strategies for Sole Proprietors“. *Contemporary Accounting Research* (2007), 24 (1), pp.171-194.

Holmes, R. Y. *Forcing Cooperation: A Strategy for Improving Tax Compliance*. *University of Cincinnati Law Review* (2010), 79 (4), pp. 1415-1459.

Holt, C. A., Laury, S. K. „Risk aversion and incentive effects“. *American economic review* (2002), 92 (5), pp. 1644-1655.

James, M. *The UK Tax System: An Introduction*. (London: Spiramus Press, 2005)

Kastlunger, B., Dressler, S. G., Kirchler, E., Mittone, L., Voracek, M. „Sex differences in tax compliance: Differentiating between demographic sex, gender-role orientation, and prenatal masculinization (2D: 4D).“ *Journal of Economic Psychology* (2010), 31 (4), pp. 542-552.

Kriz, K. A., Meriküll, J., Paulus, A., Staehr, K. „Why Do Individuals Evade Payroll and Income Taxation in Estonia?“ University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series (2007), 49.

Lillemets, K. „Tax Morale, Influencing Factors, Evaluation Opportunities and Problems: The Case of Estonia“. *Discussions on Estonian Economic Policy* (2010), pp. 233- 252.

„Maksu- ja Tolliamet arengukava 2013-2016“ (2014). <[www.emta.ee/doc.php?35771](http://www.emta.ee/doc.php?35771)> (14.10.2014).

Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud vastavalt §-le 170 - RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 11.07.2014, 11.

McGee, R. W. *The Ethics of Tax Evasion: Perspectives in Theory and Practice*. (New York: Springer Science & Business Media, 2011)

McGee, R. W., Alver, J., Alver, L. „The ethics of tax evasion: A survey of Estonian opinion.“ *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies* (2008). New York: Springer, pp. 461-480.

OECD. „Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance.“ (2004) <[www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf](http://www.oecd.org/site/ctpfta/37212610.pdf)> (15.12.2014)

OECD. „Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience.“ (2007) <[www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf)> (30.09.2014)

Orviska, M., Hudson, J. „Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen.“ *European Journal of Political Economy* (2003), 19 (1), pp. 83-102.

Palda, F. *Tax Evasion and Firm Survival in Competitive Markets*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001)



- Pratt, J. W. „Risk aversion in the small and in the large“. *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1964), pp. 122-136.
- Randlane, K. „A Systematic Approach to Tax Compliance: The Case of Estonia.“ *SOVREMENNAĀ ÈKONOMIKA: PROBLEMY, TENDENCII, PERSPEKTIVY* (2013), 9 (2), pp. 73-93.
- Randlane, K. „Tax Compliance and Tax Attitudes: The Case of Estonia.“ *Journal of Management & Change* (2012), 29 (1), pp. 89-104.
- Richardson, G. „Determinants of tax evasion: A cross-country investigation.“ *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* (2006), 15 (2), pp. 150-169.
- Schneider, F. „The Increase of the size of the shadow economy of 18 OECD countries: Some preliminary explanations“, Working Paper, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz (2000), No. 0008
- Schneider, F., Enste, D. „Hiding in the shadows: The growth of the shadow economy.“ *Economic Issues* (2002), 30, pp. 1–12.
- Schneider, F., Enste, D. H. „Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences.“ *Journal of Economic Literature* (2000), 38, pp. 77-114.
- Slemrod, J. „Cheating ourselves: the economics of tax evasion.“ *The Journal of Economic Perspectives* (2007), 21 (1), pp. 25-48.
- Slemrod, J., Blumenthal, M., Christian, C. „Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota“. *Journal of public economics* (2001), 79 (3), pp. 455-483.
- Torgler, B. „Tax morale and direct democracy.“ *European Journal of Political Economy* (2005), 21 (2), pp. 525-531.
- Torgler, B. „The importance of faith: Tax morale and religiosity.“ *Journal of Economic Behavior & Organization* (2006), 61 (1), pp. 81-109.
- Torgler, B. *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007).

Trandel, G., Snow, A. „Progressive income taxation and the underground economy“. *Economics Letters* (1999), 62 (2), pp. 217-222.

Tsakumis, G. T., Curatola, A. P., Porcano, T. M. „The relation between national cultural dimensions and tax evasion“. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* (2007). 16 (2), pp. 131-147.

Webb, J. W., Tihanyi, L., Ireland, R. D., Sirmon, D. G. „You say illegal, I say legitimate: Entrepreneurship in the informal economy.“ *Academy of Management Review* (2009), 34 (3), 492-510.

Wenzel, M. „Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention.“ *Journal of Economic Psychology* (2005), 26 (6), pp. 862-883.

Wenzel, M., Taylor, N. „An experimental evaluation of tax-reporting schedules: a case of evidence-based tax administration“. *Journal of Public Economics* (2004), 88 (12), pp. 2785-2799.

Viin, I. „Eesti noorte maksumentaliteet riigi maksukultuuri osana“, bakalaureusetöö, Tartu Ülikool (2013).

# LISAD

## **Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti esindajaga**

Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna arendus- ja koordinatsioonitalituse juhataja Ardi Mitt.

Tallinnas, 11. märtsil 2015.

### **Millised on peamised probleemid maksukäitumise osas Eestis?**

Ebaausat majandustegevust on Eestis endiselt palju. Selle tulemusena tekib maksuauk, riigil jäävad tulud saamata. See on meie kõigi ühine raha. Laekumata jäänud maksude arvelt saaks ehitada koole ja lasteaedasil, maksta politseinikele ja arstidele palka. Kõik kahjuks ei mõista seda ja näevad asja vaid oma mätta otsast.

Kui nüüd tulla suuremate probleemide juurde, siis käibemaks on kindlasti üks suur probleem, millega oleme palju aastaid tegelenud. Käibemaksuauk on kõige suurem ja viimasel ajal on riik astunud mitmeid samme, et sellega võidelda. Meie kohus on tagada nende sammude elluviimine.

Tööjõumaksud on suur probleem, eriti mõnedes sektorites. Need valdkonnad on olnud ka Maksu- ja Tolliametil olulisteks prioriteetideks. Ka oma tegevuskavas on Maksu- ja Tolliamet rõhutanud eraldi ebaausate maksutagastuste vähendamist, mis on põhiliselt käibemaksupettus ja siis nn musta tööjõu kasutamist eelkõige ehitussektoris, aga loomulikult tegeleme ka teiste harudega, kus on tööjõumaksudega samuti palju probleeme.

### **Kuidas on viimase viie aasta jooksul maksukäitumine Eestis muutunud, mis on selle peamised põhjused?**

Kui vaadata maksude laekumist siis võib väita, et maksukäitumine paraneb iga aastaga. Viimaste aastate maksutulude laekumised on kasvanud ning on laekunud riigieelarve prognoosist isegi rohkem. Arvuliselt laekus 2014. aastal kavandatust enam kui 200 miljonit rohkem ja 2014. aastal oli maksutulude laekumiste kasv enam kui 9%. Sellest tulemusest suur osa on põhjendatav vabatahtliku maksulaekumise parandamisega, see on olnud ka Maksu- ja Tolliameti eesmärgiks.

Töötamise registri loomine on üks näide, kuidas võib maksukäitumine lühikese aja jooksul paraneda. Pärast registri loomist, kasvas registreeritud töösuhete arv ligi 10 000 euro võrra. Kasvanud on ka käibemaksu laekumine ja deklareeritud müügi- ja ostukäibe suhe. Ka õigeaegselt esitatud deklaratsioonide osakaalu järjepidev kasv näitab maksumaksjate käitumise paranemist.

### **Millised on peamised majanduslikud tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

Ebaaus konkurents soodustab oluliselt ebaausat käitumist maksude maksmisel. Nii kaua kui turul on ettevõtteid, kes tänu maksude maksmata jätmisele saavad pakkuda odavamalt hinda, siis see kallutab ka teisi ettevõtteid maksudest hoiduma. Võib öelda, et ühe ettevõtte najal ebaausalt konkureeriv ettevõtte on halvaks eeskujuks teistele ja teised hakkavad ka nende eeskujul samuti toimima. Maksu- ja Tolliameti oluliseks eesmärgiks on võidelda ebaausa konkurentsiga ja tagada ettevõtete jaoks aus ja võrdne seis.

### **Kas Eesti puhul võib väita, et maksuhalduri kontrolli tõhustamine on maksukuulekust mõjutanud?**

Deklareeritud töötajate arvu suurenemine, maksutulude laekumise paranemine, need kõik näitavad, et maksumaksjate distsipliin maksude osas on paranenud. Osa sellest on kindlasti tõhusama kontrolli tagajärg, aga siinkohal ei saa rõhutada ainult kontrolli tähtsust. Teine ja veelgi olulisem on vabatahtlik maksude maksmine. Maksu- ja Tolliamet peab väga oluliseks usalduslikku suhet maksumaksjaga. Me töötame pidevalt välja uusi lahendusi, et maksumaksjal oleks kiire, lihtne ja mugav maksusid tasuda.

### **Kuidas mõjutab maksumoraali maksukoormus ja maksusüsteemi progressiivsus?**

Maksukoormuse tõstmine kahtlemata paneb osa maksumaksjaid mõtlema maksudest hoidumise peale. Taoline reaktsioon on loomulik. Peamine on, et kas maksumaksja saab aru, miks on ühte või teist maksu tõstetud. Kui saadakse aru, miks seda vaja on, siis ei teki maksumaksjas vastuseisu.

Maksude progressiivsus ei ole otseselt Eesti teema. See on väga aktuaalne teema riikides, kus kõrge sissetulekuga inimeste tulusid maksustatakse väga kõrgete maksumääradega. Seal võib olla, et inimene maksab poole oma palgast maksudena ära. Seal on oluline probleem, et kõrgema sissetulekuga inimesed kipuvad oma tulusid rohkem varjama.

Sellised probleemid on üheks põhjuseks, miks osa riike on kõrgema sissetulekuga inimeste maksukoormust leevendanud.

### **Kui maksukoormuse suurendamine paneb maksmaksjaid rohkem maksudest hoiduma, siis kas maksude alandamine võiks parandada maksukäitumist?**

Põhimõtteliselt jah, aga maksukoormuse alandamine peab olema maksumaksja jaoks selgelt tuntav. Väiksemad maksukärped kuigi palju olukorda ilmselt ei mõjuta, sest maksumaksja ei pruugi tajuda, et maksukoormus vähenes.

### **Kuidas on maksukuulekus Eestis seotud usaldusega Eesti riigi suhtes?**

Loomulikult sõltub väga palju sellest, milline on maksumaksja suhtumine Eesti riiki. Kui maksumaksja on veendunud, et valitsus kulutab raha mõistlikult, siis on ka maksukäitumine korrektne. Võiks tuua näite kliendiga, kes maksab kauba eest. Kui kaup ehk siis riigi tegevus on maksumaksjat rahuldav, siis ollakse nõus isegi rohkem maksuma ja ka vastupidi, et kui on kehv, siis ei soovi keegi maksta.

Usaldus riigi suhtes sõltub iga riigiasutuse tegevusest ja väga palju sõltub sellest, millisena maksumaksja näeb maksuhaldurit. Sellepärast peab Maksu- ja Tolliamet väga oluliseks, et olla maksumaksjate silmis usaldusväärne ja koostööle orienteeritud. Maksu- ja Tolliameti eesmärgiks ei ole olla mitte esmajärjekorras karistus- või kontrolliorgan, vaid maksumaksja nõustaja ja aitaja. Me peame eeldama, et maksumaksja soovib maksusid vabatahtlikult maksta ja peame talle selgitama, kuidas ta saab seda teostada ning peame talle maksude maksmise võimalikult lihtsaks ja mugavaks tegema. Muidugi juhul kui maksumaksja ei taha maksta, siis on sanktsioonid vajalikud.

### **Millised on peamised sotsiaalsed tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

Sotsiaalses mõttes on maksude maksmine hoiakute küsimus. Küsimus on selles, kas maksude maksmine on au sees. Maksu- ja Tolliamet hakkas veebilehel avalikustama tasutud maksusummasid, see on võimaluseks tõsta ausat maksumaksjat au sisse. Igaüks saab nende andmete põhjal anda oma hinnangu, kas ettevõtte maksukäitumine on korrektne või mitte. Igaüks saab selle põhjal teha oma järeldused ning kujundada hoiakud. Seda võib pidada maksumaksja tunnustamise viisiks.

Tahaks loota, et tulevikus tõuseb maksude tasumine rohkem au sisse. Maksukultuuri järjepidevuse katkemine Nõukogude ajal on jätnud olulise jälje ja kuigi olukord on paranenud ja kindlasti paraneb veel, siis maksumoraal Eestis ei ole veel võrreldav näiteks Põhjamaadega. Aga kui võrrelda näiteks 1990ndate aastatega, siis on asjad liikunud paremuse poole.

### **Kuidas on Eesti elanike maksukuulekus seotud kultuuriliste teguritega?**

Sisuliselt on see sama küsimus, mis eelmine. Maksukultuur näitabki seda, millised on maksumaksjate hoiakud. Selles mõttes võib maksude maksmist pidada kultuuri küsimuseks.

### **Kuidas oleks võimalik Eesti maksumaksjate maksumoraali tõsta?**

Maksu- ja Tolliamet on seadnud eesmärgiks vabatahtliku maksulaekumise suurendamise. Nagu juba eelnevalt mainisin on selle saavutamiseks vajalik, et Maksu- ja Tolliamet oleks usaldusväärne ja koostööle orienteeritud. Oleme seadnud prioriteediks maksumaksjatele täpse ja õige informatsiooni edastamise. Maksumaksja peab selleks, et ta saaks maksusid õigesti tasuda, teadma kui palju ja kuidas ta peab maksusid tasuma. Üritame muuta suhtlust maksumaksjatega lihtsamaks, rääkida nendega lihtsamas ja arusaadavamas keeles, pakkuda nõu. Tegeleme pidevalt maksudeklaratsioonide vormi ja Maksu- ja Tolliameti veebilehe arendamisega. Näiteks füüsilise isiku tuludeklaratsioonide esitamine on läinud pidevalt kiiremaks ja mugavamaks. Tulevikus soovime veelgi enam suurendada suhtlust maksumaksjaga veebi kaudu. Tulekul on võimalus hakata käibemaksukohuslaseks elektrooniliselt registreeruma. Teenindusbüroode külastavus on järjepidevalt langenud, see näitab, et inimesed on elektroonilise asjaajamine hästi vastu võtnud.

### **Kas Eestis kontekstis võiks paremini töötada maksupettuste tõkestamise kontrolli tõhustamine või koostöö tihendamine maksumaksjatega?**

Teha on vaja mõlemat. Koostöö ja kontroll on nagu ühe mündi kaks külge. Esimene eelistus on kahtlemata koostöö. Maksu- ja Tolliamet eeldab, et maksumaksja käitub ausalt ja meie ülesandeks on maksumaksjat aidata sel teel. See tähendab nõustamist ning info jagamist. Kontrolli juures on esmaseks eesmärgiks puudustele viitamine maksude deklareerimisel. Alati võib olla ja väga sageli ongi nii, et maksumaksja on deklareerimisel eksinud tahtmatult, kas siis teadmatuse või tähelepanematus tõttu. Eesmärgiks ei ole

maksumaksjat selle eest kohe karistama hakata vaid juhtida tema tähelepanu puudustele deklaratsioonides. Me pakume maksumaksjatele võimalusi vabatahtlikult vigu maksude deklareerimisel parandada. Kontrolli esmane eesmärk ongi maksumaksja tähelepanu juhtimine.

Siiski ei saa jääda lootma üksnes vabatahtlikule maksude maksmisele. Kui maksumaksja tajub, et ebaausale käitumisele sanktsioone ei järgne, siis tal hakkab tekkima kiusatus ebaausalt käituda. Sanktsioonid peavad kiusatust vähendama. Alati on neid, kes tahtlikult reegleid rikuvad ja siis peab maksuhaldur sekkuma. Laekumata maksud on puudujääk meie kõigi ühises rahakotis ja Maksu- ja Tolliamet peab selle puudujäägi vähendamise nimel võitlema.

## Lisa 2. Intervjuu Rahandusministeeriumi esindajaga

Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika asekancler Dmitri Jegorov.

Tallinnas 5. märtsil 2015.

### Millised on peamised probleemid maksukäitumise osas Eestis?

Antud küsimus on kõige paremini käsitletud Kerly Randalase erinevates uuringutes. Näitena tooks välja küsitlust, mis puudutab maksumoraali ja kus on ära toodud, et adekvaatne hinnang peaks olema täiesti objektiivne, sest ta on mõõdetav. Seda annab võrrelda näiteks teiste riikidega ja sealt selgub, kuidas on lood meie maksumoraaliga. Edasi võiks vaadata *World Values Survey* andmeid, mis on ka selline küsitluse põhiselt läbi viidud. See oleks nagu selline lähtepunkt. Olukord on seal, et oleme kindlasti paremad kui teised riigid endise Nõukogude Liidu osas ja vahest isegi paremad kui Kesk- ja Ida Euroopa riigid laiemalt. Kohati edestame ka Lõuna Euroopat. Kindlasti oleme veel kaugel sellest, millised on hinnangud maksukäitumisele ja vajalikkusele makse tasuda Põhja Euroopas või Põhjala riikides, kes on meile ka eeskujuks. Mis puudutab konkreetseid maksupettuste liike, siis võrdleme end teiste riikidega. Mina oskan rääkida Norra kogemusest.

Olen seal neli aastat elanud ja uurinud, mis olukord on Norras ja meil on täiesti erinevad tähelepanu väärid asjaolud Maksuametile. Käibemaksupettused on kõige suurem valdkond, kõige suurem maksuauk, millele pööratakse suurt tähelepanu, aga täiesti erinevad on probleemid seoses ümbrikupalgaga. Kui meil on ümbrikupalgad suure tähelepanu all ja suureks probleemiks, millega Maksu- ja Tolliamet peab tegelema, siis Norras pööratakse sellele vähem tähelepanu. Seal on pigem probleemiks, et rikkad inimesed ei peidaks oma vara ja tulu *offshore*-idesse. Kindlasti on see ka tulevikus meie probleem kui saame rikkamaks. Aga rikkamates riikides see juba on probleemideks. Kui võrdleme aga end teiste riikidega näiteks ümbrikupalkade osas Läti, Leedu ja Venemaaga, siis ümbrikupalkade osas on meie olukord parem. Selline võrreldav analüüs. Aga kui rääkida eraldivõetuna, siis meie probleemiks ehk maksuaukuks on Maksu- ja Tolliameti sõnul käibemaks. Käibemaksuga on seotud suur osa pettuseid, mis lõpevad tihti kriminaalmenetlustega. Samas on ka slikerdamist haldusajades, proovitakse sokutada fiktiivseid arveid.



Teine probleemne koht on tulumaks ja kolmas sotsiaalmaks. Neis ollakse osaliselt aus, näiteks miinimumpalga osas ollakse ausad, aga ülejäänu palga osas hiilitakse maksudest kõrvale ning makstakse see nõ umbrikupalgas juurde. On juhtumeid, kus näiteks inimesele makstakse põhipalka, mis on oluliselt kõrgem kui miinimumpalk, aga igasugused boonused palga juurde makstakse umbrikus.

Tulu- ja sotsiaalmaksus on ka see OÜ-tamise fenomen, kus OÜ juhatuse töötaja ja omanik on ühes isikus, kes omale maksab miinimumpalka või ei maksa üldse aga võtab endale sissetuleku välja dividendidena, et hiilida kõrvale sotsiaalmaksust.

Siis sellised asjad nagu salatubakas, salaalkohol, salakütus, organiseerimise poole pealt on see kindlasti kriminaalne tegevus aga tarbimise osa pealt on tegemist haldusrikkumisega. Aga kui poleks turgu, siis poleks ka kriminaalset poolt. Kokkuvõttes võin öelda, et võrreldes teiste riikidega võivad rikkumised olla erinevates riikides erisugused. Kui saame rikkamaks, siis oleme hoopis teiste probleemide ees (nagu näiteks Põhja Euroopa riigid) aga võrreldes naaberriikidega oleme siiski paremas olukorras.

### **Kuidas on viimase viie aasta jooksul maksukäitumine Eestis muutunud, mis on selle peamised põhjused?**

Ma pole kindel, et saan kommenteerida 5 aasta osas aga kindlasti umbrikupalk on see, mis peaks näitama vähenemise tendentsi, kuna oleme kriisi üle elanud. Kriisi ajal esines umbrikupalga maksmist rohkem, kuna umbriku palka maksti rohkem lihttöölisele ja nende inimeste töökohad olid kriisi ajal esmaselt ohus. Üldiselt on aga inimesed endale selgeks teinud, et mida suurem ametlik palk, seda parem. Maksumaksjate valmisolek asuda tööle umbrikupalgaga näitab oluliselt vähenevat tendentsi.

Mis puudutab käibemaksupettusi, siis suur osa sõltub Maksu- ja Tolliameti tegevusest. Sisendkäibemaks väheneb aga tasutav käibemaks kasvab. See on riigi poolt kaasa aidatud maksukäitumise muutus.

### **Millised on peamised majanduslikud, poliitilised ja sotsiaalsed muutused, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

Majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid ühendaks ühte ja kõige suurem mõju on, et sotsiaalmaks on sihtotstarbeline. Kui sinu eest tasutakse sotsiaalmaksu, siis sul on pension ja ravikindlustus garanteeritud.

Poliitiline - põhineb usaldusel ja mida suurem usaldus valitsuse ja riigi vastu, seda kõrgem on maksumoraal. Eestis on usaldus üsna kõrge. Ma ise viisin läbi uuringu, mille tulemusena usaldus riigi vastu oli eestlastel oluliselt kõrgem kui venelastel. Need tasemed on täiesti erinevad. Aga samas kui teha analüüsi kahe grupi osas eraldi, eestlaste poliitilise hoiaku ja maksumoraali seos ning venelaste poliitilise hoiaku ja maksumoraali seos, siis mõlemal on see seos positiivne. Mida kõrgem on positiivne poliitiline hoiak, seda kõrgem on maksumoraal. Mis veel oli huvitav, et mina hindasin üldist suhtumist maksudesse ja see suhtumine maksudesse või hoiak maksude suhtes venelaste ja eestlaste vahel väga ei erinenud sõltumata sellest, et poliitiline hoiak erines väga. Nii et selles mõttes inimesed oskavad siiski eristada, et riik on riik ja makse peab maksma, sest sellest sõltub nende heaolu.

### **Kuidas on maksukuulekus Eestis seotud usaldusega Eesti riigi suhtes?**

Minu valmisolek makse maksta võib olla palju väiksem kui ma näen, et valitsus ei kuluta maksumaksja raha mõistlikult.

### **Kuidas mõjutab maksuhalduri käitumine maksukuulekust?**

Maksuhalduri käitumine mõjutab maksumaksja maksukuulekust. Kontrolli tõhustamine on maksumaksja jaoks subjektiivne, kuna mida rohkem kontrollist kirjutatakse, seda rohkem maksumaksja tunneb rõhumist ning see mõjub maksukuulekusele negatiivselt. Maksuhalduri usaldus on Eestis väga kõrge nagu teisteski riikides ning maksuhalduri käitumine mõjutab tugevasti maksukuulekust.

### **Kuidas oleks võimalik Eesti maksumaksjate maksumoraali tõsta?**

Maksumoraali saaks tõsta majanduslikke, poliitilisi ja sotsiaalseid muutuseid tõstes, mis on aga pikaajaline raske protsess. Ühe teguri muutmine ei tähenda, et kõigis tegurites oleksid positiivseid muutuseid.

Teeninduslik lähenemine töötab paremini maksumoraali tõstmisel, kui seaduste karmistamine. Teadmatus, kuidas makse maksta, on hästi parandatav teenindusliku lähenemise teel, karmistamine ei mõju. Karistuslik lähenemine töötab ainult teadlikult makse mitte maksvale maksumaksjale.

## **Eesti kontekstis võiks paremini töötada maksupettuste tõkestamise kontrolli tõhustamine või koostöö tihendamine maksumaksjatega?**

Mõlemast võib kasu olla, aga peab teadma kelle jaoks neid rakendada. Maksupettuste tõkestamise strateegias võiks keskenduda erinevatele maksudest eemale hoiduvatele gruppidele ja igale grupile määrata oma strateegia. Maksu- ja Tolliamet on üsna edukas selles vallas.

## **Millised on konkreetsed ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks?**

Konkreetseid soovitusi ei oska jagada. Võib olla see, et maksumaksjaid annaks mingi struktuuri järgi profileerida. Varem on üritatud selgitada, millised inimesed mingil põhjusel makse ei maksa ning tegurid, mis neid mõjutada võivad. Ma usun, et paremaks meie maksupettuste tõkestamine minna ei saa, kuid siiski töötame selle nimel pidevalt, et välja selgitada, mis on nõrgad kohad seadustes, et siis järgnevalt nendega tegeleda.

### **Lisa 3. Intervjuu Kaubandus-Tööstuskoja esindajaga**

Kaubandus-Tööstuskoja finantsdirektor Ene Rammo.

Tallinnas 23. märtsil 2015.

#### **Millised on peamised probleemid maksukäitumise osas Eestis?**

Neid on palju, oleneb kuidas neid võtta, et kas üldised seaduspärad või siis kindlad juhtumid maksude osas, nõ riskikohad või probleemsed alad. Üldiselt ma ütleks, et kõige suurem probleem on ikkagi tahtlik tegevus. Üks seltskond, kes mitte kuidagi ei taha makse ausalt maksta, ei taha sellest midagi kuulda ja kes järjekindlalt vilistavad seadustele või õigemini kasutavad seaduse ära, et riigi arvelt rikastuda. See on selline kuritegelik seltskond. Igasugused käibemaksu ja aktsiisipettused, arvevabrikud. Need on need juhtumid, kus mitte ei jäeta riigile maksud maksmata, vaid petetakse riigi käest raha välja. Ma arvan, et see on kõige hullem asi maksude osas.

Kindlasti paljude probleemide põhjus, et inimesed ja ka ettevõtjad ei tea, kuidas on õige maksude osas toimida. Kaubandus-Tööstuskoda üritab siin ettevõtetele abiks olla. Maksude osas on koguaeg muutuseid ja viimasel aastal on neid tehtud eriti palju. Näiteks töötajate registreerimise või firmaautode käibemaksu kohta on meilt palju küsitud.

#### **Kuidas on viimase viie aasta jooksul maksukäitumine Eestis muutunud, mis on selle peamised põhjused?**

Usun, et on läinud paremaks. Inimesed saavad targemaks ja Maksu- ja Tolliamet teeb tööd paremini. Väga labaseid pettuseid jääb vähemaks. Majanduskriisiga ilmselt osa ettevõteteid, kelle äri eeliseks oli vaid maksudest hoidumine, pani oma äri kinni ka. Kindlasti on maksumaksjate teadlikkus kasvanud, maksumaksjad tunnevad rohkem maksuasjade vastu huvi, et kuidas saaks asju ausalt ajada ja mis on võimalused selleks.

#### **Millised on peamised majanduslikud tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

Ma arvan, et väga palju loeb see, milline on üldine majanduslik olukord ja milline on konkreetse maksumaksja majanduslik olukord. Kui riigi majanduse olukord on parem, siis kindlasti üritatakse vähem otsida võimalusi, kuidas makse mitte maksta. Kui on rasked ajad, siis maksudest hoidumine võib olla ainus võimalus, kuidas üldse ettevõtte vee peal

hoida. Kui äri hakkab halvasti minema, siis hakkab ka ettevõtte omanik vaatama, kuidas ise ära elada ja oma kulusid maksta, maksude ausaks maksmiseks võib-olla enam raha ei ole ja siis jäetakse maksud maksmata.

Kindlasti võib väita, et suuremad ja edukamad ettevõtted maksavad maksusid paremini. Neil on selleks rohkem raha ja kindlam positsioon, nad saavad maksude maksmist endale lubada. Väiksem ja nõrgem ettevõtte suudab mõnikord ainult tänu sellele konkureerida, et ta maksusid ei maksa. Suurema ettevõtte jaoks on maksude maksmine rohkem auasi, see on nagu mainekujundus teatud mõttes. Kui tahad olla korralik tegija, siis ühiskond ootab, et pead makse maksma.

### **Kas Eesti puhul võib väita, et maksuhalduri kontrolli tõhustamine on maksukuulekust mõjutanud?**

Kindlasti on sellel mõju olnud, iseasi kas see on alati olnud selline nagu soovitud. Maksu- ja Tolliamet on aktiveerunud, aga mitte kogu aktiivsus ei ole suunatud sellele, et võimalikult efektiivselt ja mõistlikult maksude laekumist tõsta. Mitmed viimase aja algatused nagu näiteks 1000-euroste arvete deklareerimine, on suurendanud maksumaksja halduskoormust ja see tekitab vastuseisu. Loomulikult maksuhaldur peab kontrollima ja selleks on vaja infot, aga info edastamine ei tohi olla maksumaksjale liiga koormav. Ettevõtja põhitegevus ei ole aruandlus maksuhaldurile, see peaks kulutama võimalikult vähe ettevõtja aega. Kindlasti on olnud ka palju positiivset teavitustöö osas, selles mõttes võib nõustuda, et maksuhalduri suurema aktiivsuse tõttu, on maksumaksjad teadlikumad, nad tunnevad rohkem huvi.

### **Kuidas mõjutab maksumoraali maksukoormus ja maksusüsteemi progressiivsus?**

Kõrge maksukoormus mõjutab kindlasti negatiivselt. Kui makse tõstetakse, siis tekitab see vastumeelsust. Progressiivsuse kohta ei saa üheselt öelda, Eestis on maksusüsteem väga madala progressiivsusega. Poliitiline kokkulepe on koguaeg olnud, et seda ei muudeta. Osa valijaid kindlasti toetaks astmelist tulumaksu, aga seda ei ole juhtunud ja ilmselt lähiajal ei tule ka. Kuna praktilist näidet ei ole Eestist võtta, siis on keeruline öelda, kuidas selline maksureform asju mõjutaks.

### **Kas maksukoormuse alandamine võiks maksumoraali parandada?**

Võib küll. Siinkohal võib tuua näiteks ettevõtte investeeringute tulumaksuvabastuse. Kui see 2000. aastal kehtestati, siis vaatamata esialgsetele kartustele ei toimunud ettevõtte tulumaksu laekumises langust, vaid vastupidiselt selle maksuliigi laekumine paranes. Seda võib pidada märgiks vabatahtliku maksukuulekuse paranemisest.

### **Kuidas on maksukuulekus Eestis seotud usaldusega Eesti riigi suhtes?**

Kui maksumaksja on oma riigiga rahul ja oma riigi üle uhke, siis on ta kindlasti motiveeritud paremini makse maksma, selles võib täiesti kindel olla. Osaliselt on maksude laekumise paranemine seotud ka usalduse kasvuga riigi suhtes. Ma julgeks väita, et keskmine maksumaksja usaldab täna riiki rohkem kui 10 või 15 aastat tagasi.

### **Millised on peamised poliitilised tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

See on see sama riigi usaldamise teema, et kui on usaldus, siis makstakse ka makse.

### **Millised on peamised sotsiaalsed tegurid, mis mõjutavad maksumoraali Eestis?**

Kindlasti me saame rääkida ühiskondlikust suhtumisest ja arvamusest maksude ja maksumaksmise suhtes. Enamikel inimestel on välja kujunenud arusaamine, et maksud on vajalikud ja makse peab maksma. Aga ma arvan, et enamus nõustub ka sellega, et maksud peavad olema mõistlikud ja õiglased. Siiski võib-olla sotsiaalne surve ei toimi täna Eestis veel nii hästi nagu näiteks Lääne-Euroopas või Põhjamaades, meil on maksude maksmisega vähem kogemust ja traditsiooni.

### **Kuidas on Eesti elanike maksukuulekus seotud kultuuriliste teguritega?**

Ausalt öeldes ei oska öelda.

### **Kuidas oleks võimalik Eesti maksumaksjate maksumoraali tõsta?**

See on pikk protsess ja üleöö ei muutu siin midagi. Maksumoraali kujunemine võtab aastakümneid võiks öelda isegi põlvkondasid aega. See algab juba lapsel maast madalast, et kui ta näeb, et ema-isa on korralikud maksumaksjad ja nad on uhked selle üle, kui nad on uhked oma riigi üle, siis nii kujuneb maksumoraal.

Siin on palju osapooli kes saavad sellele kaasa aidata. Riik, kes võtab vastu maksuseadused. Maksuhaldur, kes kontrollib nende täitmist ja kogub makse.

Maksumaksjad ise, laiemalt võttes kogu ühiskond mõjutab. Siin ei saa olla kiireid muutuseid. Viimasel ajal tundub, et riik tahab kiireid muutuseid selles osas. Ma ei oska päris täpselt öelda, kas selline tegutsemine aitab maksumoraali tõsta, pigem maksumaksjate survestamine võib tõsta maksude laekumist, aga maksumoraali suhtes võib see vastupidiselt mõjuda. Inimesed hakkavad maksma rohkem hirmust kui vabast tahtest, mis lõppkokkuvõttes ei ole kõige kasulikum lahendus.

### **Kas Eesti kontekstis võiks paremini töötada maksupettuste tõkestamise kontrolli tõhustamine või koostöö tihendamine maksumaksjatega?**

Kui me räägime maksupettuste raskematest vormidest, siis seal aitab tõhus kontroll. Maksu- ja Tolliamet peakski veelgi rohkem keskenduma raskematele juhtudele, kus riik saab miljoneid eurosid kahju. On mingi seltskond tegelasi, kelle puhul heaga ei saa. Aga ülejäänute puhul saab ja seal peaks riik näitama rohkem koostöövalmidust. Aga riik peaks ise ka mõtlema rohkem alternatiivseid võimalusi, kuidas ebaausate maksumaksjate elu keerulisemaks teha. Näiteks riigihanked, EL rahadest jagatavad ettevõtlustoetused, nende juures peaks rohkem pöörama tähelepanu, kuidas maksud on makstud. Riik ise ei tohi oma käitumisega soodustada seda, et maksusid maksmata jättes võib ettevõtte saada endale eelist. Ettevõttel, kes ei maksa maksusid ausalt, ei tohiks olla võimalust saada avalikule rahale ligi.

### **Millised on konkreetsed ettepanekud maksupettuste tõkestamiseks?**

Kaubandus-Tööstuskoda teeb pidevalt ettepanekuid maksuseaduste osas ning osaleb sidusgrupina seaduseelnõude arutamisel. Viimased teemad on olnud käibemaksuseaduses arvete deklareerimise kohta, töövõime reform.