

Sisekaitseakadeemia

Finantskollidž

Kerli Uue

MAKSUHALDURI KUI INSTITUTSIOONI MÕJU

MAKSUKÄITUMISELE

Lõputöö

Juhendaja:

Kerly Randlane, MPA

Tallinn 2017

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2017
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Maksuhalduri kui institutsiooni mõju maksukäitumisele.</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: The Influence of Tax Authority as an Institution on Tax Behavior.</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 54 leheküljest. Lõputöö kirjutamisel on kasutatud 51 allikat, millele on töös nõuetekohaselt viidatud.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks oli uurida maksuhalduri kui institutsiooni mõju maksukäitumisele. Eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Selgitada maksukäitumise olemust. 2. Kirjeldada maksukuulekuse olemust ja selle mõjutegureid. 3. Analüüsida maksuhaldurit kui maksukuulekuse mõjutajat. 4. Esitada intervjuueeritavate hinnangud maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks. <p>Uurimismeetodina kasutatakse kvalitatiivset meetodikat. Esimeses peatükis antakse ülevaade teooriast ning teises peatükis kajastatakse läbiviidud empiirilist uuringut. Andmete kogumiseks viidi läbi struktureerimata intervjuud, et esitada võimalused ning analüüsida, kuidas suurendada koostööd maksumaksja ja maksuhalduri vahel.</p> <p>Lõputööga jõuti järeldusele, et maksumaksjate mõjutamisega tuleks alustada juba koolieas, sest lapsepõlvest võetakse kaasa teadmised ning hoiakud. Üks negatiivne kogemus asutusega tekitab mitmele maksumaksjale negatiivse mulje ning vastava hoiaku, mille tulemusena tekib halb maine asutusest ning maksumaksjate suhtumise muutmine võtab aega aastaid. Viimaste aastate jooksul on siiski maksukäitumine muutunud paremuse poole, millele on kaasa aidanud nii selgitus- ja koostöö kui ka arenenud süsteemid.</p> <p>Intervjuude analüüsisist lähtuvalt tehti järgmised ettepanekud: 1. Arendada koostööd praeguste maksumaksjatega, see tähendab neid veelgi rohkem nõustada ja abistada, et maksuasjad oleksid korras. 2. Jätkata ennetustööd koolides – tegeleda noortega, et neid juba varakult maksukuulekusele suunata.</p>	
<p>Võtmesõnad: maksukuulekus, maksuhaldur, maksude optimeerimine, maksudest kõrvalehoidumine, maksukäitumine</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: tax compliance, tax authority, tax avoidance, tax evasion, tax behavior</p>	
<p>Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Maksu- ja Tolliameti arengukava 2017-2020</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor: <i>Kerli Uue</i></p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujalt allikatest saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Kerly Randlane</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Kaitsmisele lubatud</p> <p>Kolledži direktor: Uno Silberg</p>	<p>Allkiri:</p>

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. MAKSUKÄITUMISE TEOREETILINE KÄSITLUS	6
1.1 Maksukäitumise olemus	6
1.2 Maksukuulekus ja selle mõjutegurid	12
2. MAKSUHALDUR MAKSUKÄITUMISE MÕJUTAJANA	20
2.1 Maksuhaldur kui maksukuulekuse mõjutaja.....	20
2.2 Intervjueeritavate hinnangud maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks	25
KOKKUVÕTE	33
SUMMARY	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	37
LISAD.....	42
Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti teenindusvaldkonna ametnikuga	42
Lisa 2. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti kontrollivaldkonna ametnikuga	46
Lisa 3. Intervjuu Eesti Maksumaksjate Liidu esindajaga	49

SISSEJUHATUS

Riigieelarvesse laekuvate tulude abil arendatakse majandust ja toetatakse riigieelarvest rahastatavaid valdkondi, seega on maksude laekumine oluline. Pidevalt muutuva majandusega kohanemiseks tuleb riigil järjepidevalt tegeleda maksukeskkonna arendamisega, et maksukuulekust parandada. Vabatahtliku maksukuulekuse suurendamiseks on oluline vastastikusel usaldusel põhinev suhe maksumaksja ning maksuhalduri vahel.

Teema aktuaalsus tuleneb sellest, et kui Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) 2013.-2016. aasta arengukava eesmärgiks oli vabatahtliku maksukuulekuse tõstmine, siis 2017.-2020. aasta tegevuskava eesmärk on veelgi ambitsioonikam - anda ettevõtjale kindlus, et tema maksu- ja tolliasjad on korras ning tagada võrdne konkurents. MTA on seisukohal, et parema koostöö ja maksukuulekuse kasvatamiseks on oluline asutuse ja maksumaksja vaheline suhtlus, mis põhineb usaldusel.

Lõputöö uudsus seisneb sellest, et siiani on uuritud maksukäitumist mõjutavaid tegureid üldiselt ning Eestis on vähem tähelepanu pööratud maksuhaldurile kui maksukäitumise mõjutajale. Lõputöös tuuakse välja kuidas maksuhaldur, kui institutsioon, avaldab mõju maksukäitumisele ning millised on võimalused luua usaldussuhe. Lõputöö lisaväärtuseks on uurimistulemuste põhjal ettepanekute esitamine MTA-le maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks ning kommentaarid MTA ametnikelt ja Eesti Maksumaksjate Liidu (edaspidi EML) esindajalt.

Lõputöö teema probleemiks on maksumaksja vastuseis maksuhalduri tegevusele. Üldlevinud hoiakute kohaselt on maksumaksjate silmis MTA asutus, kus tegeletakse vaid karistamisega ning kõrvale on jäetud ennetamine ja nõustamine. Usaldussuhte suurendamisega tegeleb asutus igapäevaselt, mille tulemusena on loodud eraldi nõustamisüksused, et maksumaksja kohese karistamise asemel pakkuda lahendusi ja koostööd.

Lõputöö eesmärk on uurida maksuhalduri kui institutsiooni mõju maksukäitumisele.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad ülesanded:

1. Selgitada maksukäitumise olemust.
2. Kirjeldada maksukuulekuse olemust ja selle mõjutegureid.
3. Analüüsida maksuhaldurit kui maksukuulekuse mõjutajat.
4. Esitada intervjueeritavate hinnangud maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks.

Lõputöö kirjutamisel kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit. Selleks on kirjalike dokumentide analüüs ning struktureerimata intervjuu MTA ametnike ja EML esindajaga. Esimeses peatükis antakse ülevaade teema teooriast, teises peatükis kajastatakse läbiviidud empiirilist uuringut. Andmete kogumiseks viiakse läbi struktureerimata intervjuud MTA ning EML esindajaga, et esitada võimalused ning analüüsida, kuidas suurendada usaldusel põhinevat koostööd maksumaksja ja maksuhalduri vahel.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jaguneb kaheks alapeatükiks. Esimene peatükk kirjeldab maksukäitumist teoreetilises käsitluses. Esimeses alapeatükis selgitatakse maksukäitumise olemust, sealjuures analüüsitakse millistel põhjustel vähendatakse maksukohustust. Teises alapeatükis kirjeldatakse maksukuulekuse olemust, selle kujunemise aluseid ning seda mõjutavaid tegureid.

Teine peatükk koosneb empiirilisest osast, kus esitatakse hinnanguid ning tehakse ettepanekuid. Teise peatüki esimeses alapeatükis analüüsitakse kuidas maksuhaldur saab mõju avaldada maksumaksja maksukuulekusele, mille kirjutamisel kasutatakse teadusartikleid. Teises alapeatükis esitatakse intervjueeritavate hinnangud, kuidas saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist. Selleks kasutatakse läbiviidud intervjuusid, mis toimusid ajavahemikul 07.03.-14.03.2017. Intervjueeriti MTA kontrolli- ja teenindusvaldkonna ametnike ning EML esindajat. Lisaks esitatakse ettepanekud MTA-le maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks.

Lõputöö teoreetilise osa kirjutamiseks kasutatakse nii eesti- kui inglisekeelseid teadusartikleid, läbiviidud intervjuusid ning kehtivaid õigusakte.

1. MAKSUKÄITUMISE TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1 Maksukäitumise olemus

Maksud on riigi lahutamatu osa, sealjuures on need vajalikud toimivaks majanduseks. Maksude laekumisega riigieelarvesse arendatakse majandust, pakutakse ühishüvesid ning toetatakse teisigi valdkondi. Selleks, et makse tasuda, tuleb inimestel üks osa teenitud tulust loovutada, mis mõistagi ei valmista neis heameelt. Selle tulemusel tekib olukord, kus püütakse leida lahendusi, kuidas maksukohustust vähendada ning enda tulusid suurendada. MTA on maksude kogumisega tekitanud inimestes teatud hoiakud ning halva maine. Sellest tulenevalt tegeletakse asutuses igapäevaselt küsimusega, kuidas mõjutada maksumaksjate maksukäitumist.

Maksukäitumine on lihtsamalt öeldes isiku suhtumine maksudesse ehk kas ja miks ta makse tasub. Maksumaksjate käitumisel on omakorda tekkinud mitmed valdkonnad, millest enim uuritud haru on maksukuulekus (inglise keeles *tax compliance*). Maksukuulekust iseloomustab maksumaksja maksuseadustest kinnipidamine ning järgimine. Nn halb maksukuulekus on maksudest kõrvalehoidumine (inglise keeles *tax evasion*), mis on karistatav ning kuritegelik. Teine maksusüsteemi negatiivselt mõjutav maksukäitumisviis on maksude optimeerimine (inglise keeles *tax avoidance*), mida tehakse seaduse piires ehk tegemist ei ole kuritegeliku tegevusega, kuid selle tõttu saab riik oodatust vähem maksutulu. (Viin, 2015, lk 7)

Mõiste „maksude vältimine“ (inglise keeles *tax avoidance*) tähistab maksukohustuse seaduslikku vähendamist ja on seotud selliste mõistetega nagu „maksude optimeerimine“ ja „maksude planeerimine“. Maksude vältimise puhul räägitakse tegevusest, mis on seadusega kooskõlas ning enamjaolt on selle eesmärgiks tulevikus tekkiva maksukohustuse vähendamine või edasilükkamine. (Kurist, 2001, lk 25-26) Erialakirjanduses on maksude vältimist seletatud järgmiselt: maksude vältimine on kunst maksudega kavaldata seadusi rikkumata (Gupta, 2001, p. 185). Kui seadusi rikkumata on ettevõtjal võimalik maksta vähem kui ettenähtud, kasutatakse olukorda ära. Maksude optimeerimist võib võrrelda kulude optimeerimisega, sest maksud on ettevõtte jaoks tavaline kulu.

Maksude optimeerimise ehk vältimise ning maksudest kõrvalehoidumisega jääb riigil saamata arvestatav hulk tulu. Piir, kus lõpeb maksude optimeerimine ning algab maksudest kõrvalehoidumine ehk maksupettus, on arusaamatu. Maksuseaduseid muutes on võimalik vähendada seaduses olevaid „auke“, see tähendab maksumaksja jaoks konkreetsemaid raame

ning väiksemat võimalust makse optimeerida. Siiski tekib ühiskonnas ka selliseid olukordi, kus makse optimeerides ei tunnetata piiri maksude vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vahel ning lõpptulemuseks on maksupettus.

Viini Ülikooli majanduspsühholoogia professor Erich Kirchler on liigitanud maksude optimeerimise seadusliku tegevuse alla, tuues põhjenduseks, et üldjuhul üritatakse maksukoormust vähendada seaduslike vahenditega. Ehk peamiselt tehakse seda seaduseauke ära kasutades või rakendatakse loovust mahaarvamisel ning tulude kujundamisel. (Kirchler, 2007, p. 22) Kehtib põhimõte, et kõik mis ei ole keelatud, on lubatud. Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (inglise keeles *Organization for Economic Co-operation and Development*, edaspidi OECD) defineerib maksude vältimist kui keeruliselt lahti mõtestatavat terminit. Üldjuhul kasutatakse seda selle selgitamiseks, kui maksumaksja eesmärgilise tegevusena vähendab enda maksukohustust. (OECD)

Maksukohustuse vähendamise põhjused võib jagada kolme gruppi (Truuts, 2013):

1. psühholoogilised;
2. majanduslikud;
3. juriidilised.

Psühholoogilise põhjuse puhul on oluline osa selles, miks inimesed makse optimeerivad, mis on tegevuse ajendiks ja kuidas sobitub see ühiskonna üldiste moraalinormidega. Levinuim tegur maksukäitumise põhjendamisel on sotsiaalsed normid. (Tois, 2015, lk 7) Kui maksuseadustes kohaldatakse kindlate tunnustega isikutele maksusoodustusi, millega teatud mõttes antakse nendele teistega võrreldes soodsam olukord, siis ülejäänud isikutel tekib soov võrdsustada ennast nende isikutega (Barulin, Ermakova, Stepanenko, 2007, lk 107).

Majandusliku põhjuse puhul kujundab sellist käitumist soov teenida võimalikult suurt kasumit (Tois, 2015 lk 7). Kuid milline võiks olla tegur, mis lisaks maksude vältimisega saadud majanduslikule kasule, avaldab isikule mõju, et tasuda makse õigeaegselt ja kohustatud suuruses (Lillemets, 2009, lk 71).

Nimetatud põhjused võivad sõltuda maksumaksja finantsolukorrast või kasu/riski suhtest (Truuts, 2013). Kasu ja riski suhte all mõeldakse seda, kui suur on tõenäosus, et maksude optimeerimine klassifitseeritakse maksudest kõrvalehoidumiseks, mis on seadusevastane. Kahe

mõiste vahel on väga õhuke piir, mistõttu tuleb eelnevalt kaardistada võimalikud riskid ja neid arvesse võtta (Tois, 2015, lk 7).

Juriidilisteks põhjusteks võib olla maksuseaduste kehv või puudulik ülesehitus. Probleemiks on asjaolu, et maksuseaduste sätted on tihtipeale liiga keerulised. Pikad ning keerulised laused on tavainimese jaoks raskesti mõistetavad. Selle tulemusel võib tekkida olukord, kus ühe ja sama paragrahvi sisu võivad maksumaksja ja maksuhaldur täiesti erinevalt tõlgendada. Sellises situatsioonis on raske kindlaks teha, mis on seaduslik ning mis on seaduslikkuse piiril. (Tois, 2015, lk 8) Olukorra selgitamiseks võib välja tuua 1982. aastal tehtud uuringu, millega viidi läbi maksuseaduste keeleteaduslik analüüs. Uuringu eesmärgiks oli hinnata, mitu aastat tuleks inimesel haridust omandada, et maksuseadusi tõlgendada. USA maksuseadusi analüüsidis saadi tulemuseks 12,5 aastat, Austraalia maksuseaduste puhul oli tulemuseks lausa 17 aastat. Maksuseaduste liiga keerulise sõnastuse tulemusel võib väheneda isikute maksude tasumise valmidus. Äärmuseks võib välja tuua selle, kuidas ettevõtted palkavad mitmeti mõistetavate seaduste puhul pädevaid maksunõustajaid, et kasutada seaduse kehva ja mitmeti mõistetavat sõnastust enda jaoks ära. (Kirchler, 2007, pp. 7, 12)

Maksude optimeerimine on õiguspärane vaid senikaua, kuni maksukohustuslase tehingu vorm vastab realselt tema majandustegevuse sisule. Kui tekib olukord, kus tehingu reaalset sisu püütakse varjata, ei ole tegemist enam legaalse maksude optimeerimisega. (Lehis, 2009, lk 189) Seda võib tõlgendada nii, et maksumaksja ainus ajend ei saa olla maksude optimeerimine, vaid tehtud tehing peab sisaldama majanduslikku sisu ja eesmärki.

Maksude vältimisele vastupidine on maksudest kõrvalehoidumine ehk *tax evasion*, mis sisuliselt tähendab maksupettust. Kõrvalehoidumise puhul on tegemist tahtliku teoga ehk isik teeb teadlikult ebaseaduslikke valikuid ning selle tulemusel vähendatakse tekkinud maksukohustust.

Maksudest kõrvalehoidumist seostatakse tavaliselt järgneva loeteluga (Kask, 2010, lk 19):

1. ettekavatsetult ja tahtlikult maksude vähem maksmisega (näiteks tulu teeninud isik jätab selle deklareerimata);
2. valeandmete esitamine, dokumentide võltsimine, oluliste faktide varjamine või esitamata jätmine, mille tulemusel pole maksuhalduril võimalik kindlaks teha maksukohustuse tekkimist;

3. maksude sissenõudmine muudetakse võimatuks.

OECD käsitleb maksudest kõrvalehoidumist kui tegevust, mille abil maksukohustust varjatakse või ignoreeritakse. Teisisõnu tähendab see, et maksumaksja maksab vähem makse, kui seaduse alusel ette nähtud, tegevus toimub maksuhalduri eest sissetulekut ning muud maksukohustust tekitavat informatsiooni varjates (Kask, 2010, lk 19). Informatsiooni varjamine tähendab ka informatsiooni moonutamist. Näitena võib tuua olukorra, kus maksukohustuslane esitab valeinformatsiooni või võltsitud dokumente eesmärgiga vähendada maksukohustust. (Tois, 2015, lk 13)

Kõigil eeltoodud juhtudel tasub isik makse vähem kui seadusega ette nähtud. Maksudest kõrvalehoidumisel eristatakse kergemaid ning raskemaid rikkumisi. Kergemaks rikkumiseks võib olla maksudeklaratsiooni esitamata jätmine, tõsisemaks rikkumiseks näiteks valeandmete esitamine või võltsitud dokumentide kasutamine. Viimase tegevuse puhul võib rikkumist nimetada maksupettuseks, millele on iseloomulik maksude tasumata jätmine. Maksupettuse eelduseks on maksumaksja teadlik tegevus. (Kask, 2010, lk 19)

Tulane Ülikooli professor James Alm on välja toonud mõned põhjused, miks maksudest kõrvalehoidumine on oluliseks probleemiks. Esimene oluline faktor on riigi maksutulude vähenemine, mis mõjutab korralikke maksumaksjaid ning avalike teenuste pakkumist. Teise faktorina toob ta välja, et maksupettuste kõrge määra tõttu peab riik panustama täiendava ressursiga, et avastada maksupettused, mõõta nende ulatust ja karistada süüdlasi. Maksudest kõrvalehoidumine võib kaasa tuua kohusetundlike maksumaksjate ebaõiglustunde ning õõnestada nende lugupidamist seaduste ja kohustuste vastu. (Pickhardt & Prinz, 2012, p. 13)

Maksudest kõrvalehoidumist on võimalik selgitada kahe erineva teooriarühma abil. Esimene teooriarühm koosneb teooriatest, mille puhul eeldatakse, et otsusetegija on olemuselt individualistlik ja ratsionaalne. See tähendab, et käitub justkui *homo economicus*. Sellise situatsiooni korral võetakse vastu otsus maksudest kõrvalehoidumiseks, arvestades isikliku kasu või kahju. Kahju on eeldatav ja seoses võimalusega, et kui seadusevastane tegevus avastatakse, siis järgnevad sellele teole sanktsioonid. *Homo economicus* ei arvesta tegevuse laiemat mõju ühiskonnale. (Meriküll, Rõõm, Staehr, 2012) Selle teooria alusel võib järeldada, et eelduste kohaselt pannakse maksupettused toime üldjuhul läbimõeldult ja sel juhul, kui isiklik kasu on suurem võimalikust isiklikust kahjust. Majandusteadlased Allingham ja Sandmo, kes löid 1972. aastal maksudest kõrvalehoidumise mudeli, olid esimesed, kes sobitasid

mudelit kokku maksudega ning kelle *homo economicuse* loodud mudel väitis, et valik maksudest kõrvale hoiduda on seoses maksumäärade ning maksukontrolli parameetritega. Neist olulisimad on maksukontrolli tõenäosus ja võimalik karistusmäär. (Allingham & Sandmo, 1972, pp. 323-338)

Teine teooriarühm põhineb eeldusel, et mitte-individualistlikud motiivid on olulised, mis tähendab, et arvestatakse laiemalt mõju ja tagajärgedega, mis tekivad maksudest kõrvalehoidumise tulemusel. Mitte-individualistlikel ajenditel põhineb kaks käsitlust: vastastikuse mõju ning ühiskondliku leppe teooria. Esimese kohaselt on äriühingute juhtide jaoks maksude tasumine kui vastutasu avaliku sektori teenuste tarbimise eest. Sellest tuleneb reeglipärasus, mida efektiivsem on avalik sektor, seda rohkem ollakse nõus panustama ühiskondlikku hüvanguisse. Ühiskondliku leppe teooria kesksel kohal on sotsiaalne norm, mille kohaselt tuleks igapäev anda ühiskonda enda panus. Selle teooria puhul on olulisteks faktoriteks sotsiaalne sidusus ning vastastikune usaldus ühiskonnas. (Meriküll, *et al.*, 2012)

Ühiskondlikus leppes olevate osapoolte huvi ei ole vaid rahaline. Mõistva omavahelise suhtumise puhul võidab nii maksumaksja kui avalik sektor (Hinno, 2013, lk 13). Kuna ühiskondlikus leppes on maksumaksja nõrgemaks pooleks, siis tajutakse ebaõiglust isegi väiksema eksimise korral. Kui riik kohtleb maksumaksjaid halvasti, väheneb nende maksukuulekus. Karistusmeetme valikul on oluline selle põhjendatus. Õiglase karistuse korral maksumaksja lepib sellega ning tunnistab enda maksukohustuse rikkumist.

Läbiviidud uuringutest selgub, et puudub selge vastus küsimusele, mis mõjutab maksumaksjat makse tasuma. Mõjutegurid ei ole võimalik mingite kindlate tunnustega järjestada ega piiritleda, sest üks mõjutegur võib olla seotud teisega ja samas mõistetav nii majandusliku, poliitilise kui ka sotsiaalse tegurina. (Lillemets, 2010, lk 81) Poliitilise aspekti puhul pööratakse tähelepanu maksuõiguse keerukusele ja varimajandusele, majandusliku aspekti puhul ratsionaalsele otsustamisele, kontrollimise ning trahvimise võimalikkusele ja ka maksumäära suurusele. (Lillemets, 2009, lk 71) Kolmanda ehk sotsiaalpsühholoogilise tegurina käsitletakse ühiskonna üldiseid arusaamu ja isiku individuaalseid hoiakuid (Lillemets, 2010, lk 82).

Poliitiliste mõjutegurite juures on oluline kodanike kaasamine maksupoliitika otsustamisprotsessi, mille tulemusel tagatakse hea suhe riigi ning maksumaksja vahel. Lisaks sellele tekib riigi kui institutsiooni vastu usaldus ja hästi toimiv avalik haldus, mis on üksikisiku erinevate otsuste aluseks. (Torgler, 2007) Majanduslike mõjutegurite puhul võib järeldada, et

isiku ratsionaalseid valikuid mõjutab enim majanduslik kasu, sanktsioonide rakendamine ning nende suurus (Kirchler, 2007).

Ollakse arvamusel, et sotsiaalsed normid on alternatiiviks seadustele. Rikkudes sotsiaalseid norme, kaasneb sellega sisemine sanktsioon, nagu süütunne, või välimine sanktsioon, nagu jutud, mis ei vasta tõe ja seltskonnast väljaarvamine. (Torgler, 2003, p. 292) Õigusest, sotsiaalsetest normidest ning maksukuulekusest raamatuid kirjutanud Chicago Ülikooli õigusteaduse professor Eric Posneri (2014) väite kohaselt ei ole tõhus mitte riigi määratud karistus, vaid teiste maksumaksjate poolt tulenev karistus (Torgler, 2003, p. 292).

Selleks, et tõlgendada majanduses toimuvaid erinevaid protsesse, tuleb pöörduda lisaks majandusteooriale ka teiste teadusharude poole. Sellist suundumust tuleb kasutada ka maksude tasumise ning tasumata jätmise, maksukohustuse vältimise ja maksudest kõrvalehiilimise põhjuste väljaselgitamisel. Uuringute tulemused näitavad, et isikute maksukäitumine on kompleksne ja ei suudeta ennustada inimeste igapäevaseid valikuid. Eelduste kohaselt on sunnimeetmete rakendamine lihtsaim viis sundida maksumaksjaid makse tasuma, kuid strateegia, mis suures osas ainult sellel põhineb, on üks kulukamaid valikuid. (Randlane, 2014)

Maksuõigussuhtes omab maksumaksja avalikust sektorist väiksemaid õiguseid maksukoormuse muutmiseks ning on nõrgemaks pooleks. Väiksemad õigused ei tekita maksumaksjas kindlustunnet, kas maksud on kohaldatud õiglaselt. Kui on olukord, kus teised maksumaksjad maksavad vähem, kuid saavad vastu kas sama palju hüvesid või isegi rohkem, siis peetakse maksusüsteemi ebaõiglaseks. Selle tajumine võib anda maksumaksjale põhjuse maksukohustustest veelgi rohkem kõrvale hoiduda. (Hinno, 2013, lk 14)

Kui inimene jätab maksud tasumata, järgneb sellele karistus, mis määratakse seaduse alusel. Inimesed, kes tasuvad makse ausalt ning vabatahtlikult teevad seda ilmselt sellepärast, et ollakse teadlikud tagajärgedest: maksude tasumata jätmisel kaasneb sellega karistus. Ilmselt ei leidu ühtegi maksumaksjat, kes sooviks vabatahtlikult karistada saada, mistõttu teeb sunnimeetmete rakendamine inimesed veidi ettevaatlikumaks ning paneb mõtlema võimalikele tagajärgedele. Oluline on inimeste vabatahtliku maksude tasumise motivatsiooni suurendamine. Traditsiooniline maksuinfrastruktuur koosneb seadustest, audiitoritest, maksuhalduritest ning karistusest, kuid seda tuleks muuta sel viisil, et inimeste motiveeritus makse tasuda suureneks (Braithwaite, 2002, p. 42).

Kokkuvõtvalt näitab maksukäitumine kas ning miks inimene makse tasub ehk milline on tema suhtumine maksudesse. Maksukäitumise enim uuritud valdkond on maksukuulekus, mis jaguneb omakorda maksudest kõrvalehoidumiseks ja maksude vältimiseks. Nendel on keeruline vahet teha, sest mõlemad on tahtlikud tegevused ning eesmärk on vähendada maksukohustust. Maksukohustuse vähendamise põhjused võib jagada kolme gruppi: psühholoogilised ehk mis ajendil makse optimeeritakse, majanduslikud ehk eesmärk on teenida võimalikult suurt kasumit ning juriidilised, mida põhjustab maksuseaduste kehv või puudulik ülesehitus. Inimeste olemus ja motivatsioon makse tasuda on erinev: üks osa inimestest saab aru maksude tasumise vajalikkusest ning seda tehakse riigi kulude katteks, teine osa võtab seda kui kohustust, millega ei kaasne vastutasu. Seetõttu tuleb neid ka erinevalt kohelda. Palju on erinevaid tegureid, mis mõjutavad inimesi makse tasuma ning tihtipeale ei saada arugi, kuidas mõni tegur mõjutab inimest makse tasuma. Siinkohal on oluline roll maksuhalduril õige meetme valimisel, mille tulemusena võib suurenda maksude tasumise valmidus.

1.2 Maksukuulekus ja selle mõjutegurid

Maksukäitumise enim uuritud valdkond on maksukuulekus. Heaks maksukuulekuseks on oluline avaliku sektori ning maksumaksjate arusaam oma kohustustest ning üksteisse austusega suhtumisest. Kui tajutakse teatud ebaõiglust ning kaob usaldus riigi vastu, langeb inimeste maksukuulekus. Eduka maksutulude laekumise aluseks on hea maksukuulekus, mistõttu tuleb leida viise, kuidas motiveerida maksumaksjaid rohkem makse tasuma.

Maksukuulekusele puudub ühtne definitsioon. Kirchler (2007, p. 22) on kirjeldanud maksukuulekuse terminit kui maksumaksja valmisolekut makse tasuda. Mis tähendab, et isik deklareerib ning tasub vabatahtlikult oma maksukohustused õigeaegselt ning sealjuures on maksuarvestus kooskõlas maksuõiguses kehtivate normidega (OECD, 2008). Maksukuulekus ei tähenda ainult rahaliste kohustuste täitmist. Laiemas vaates on maksukohustuse täitmise eelduseks ausus, piisavad maksualased teadmised ja võime neid teadmisi kasutada ning ajaline täpsus maksude maksmisel (Palil & Mustapha, 2011).

Kui tõlgendada maksukuulekuse terminit sisuliselt, võib jagada maksukuulekuse kahte kategooriasse: administratiivne ja tehniline (OECD, 1999). Administratiivse maksukuulekuse alla arvatakse menetlusreeglitest ja tähtpäevadest kinnipidamist ning maksude õigeaegset tasumist. Seega võib järeldada, et administratiivne maksukuulekus hõlmab formaalset maksuõigust, kuhu kuuluvad maksumaksja rahalised ja mitterahalised kohustused, nagu

registreerimiskohustus, dokumentide säilitamise kohustus, kaasaaitamiskohustus, deklareerimiskohustus ning arvestuse pidamise kohustus. (Lillemets, 2009, lk 71)

Tehniline maksukuulekus avaldub maksuseaduste järgimises ning õiges maksuarvestuses ehk materiaalse maksuõiguse järgimises. Tehnilise maksukuulekuse ja selle majandusliku mõju kaudu on siiani püütud maksukuulekust hinnata. Administratiivsele maksukuulekusele ning selle sotsiaalpsühholoogilistele mõjuteguritele on vähem tähelepanu pööratud. (Lillemets, 2009, lk 71)

OECD käsitluse kohaselt võib maksukuulekuse kujunemise aluseks välja tuua neli põhilist kohustust (OECD, 2008):

1. kohustus ennast õigeaegselt registreerida maksukohustuslasena;
2. kohustus esitada maksudeklaratsioonid seadusega määratud tähtajaks;
3. kohustus deklareerida õiges suuruses maksusumma;
4. kohustus tasuda makse õigeaegselt.

Loetelu on järjestatud kohustuse tekkimise järjekorras. Kui maksumaksja on jätnud kasvõi ühe nimetatud kohustustest täitmata või on teinud seda ebakorrektselt, tähendab see koheselt maksude tasumise kohustuse ebakorrektselt täitmist või täitmata jätmist, mis omakorda tähendab mittekuulekat käitumist. (OECD, 2008)

Eelnev loetelu ei seleta, milline on kohustuste täitmisel maksumaksja motivatsioon. Maksukuulekust on võimalik jagada motivatsiooni alusel kolmeks: pühendunud, alistuv ja loominguline. (McBarnet, 2002, p. 1) Jagunemine on selle alusel, milline on maksumaksja suhtumine oma kohustuste täitmisel ning kuidas püütakse seda vältida (Hinno, 2013, lk 9).

Pühendunud maksukuulekus tähendab, et maksumaksja tasub oma kohustused vabatahtlikult (McBarnet, 2002, p. 1). See tähendab, et maksuhalduril tuleb minimaalselt sekkuda maksumaksja tegevusse maksude kogumisel. Pühendunud maksukuulekus ei tähenda ainult maksuseaduste vormilist järgimist, vaid sel viisil nõustub maksumaksja ka avaliku sektori poolt elluviidava maksupoliitikaga ning mõistab, milline on maksude tasumise ühiskondlik vajadus, käitudes sellele vastavalt. (McBarnet, 2002, p. 12)

OECD kohaselt tähendab alistuv maksukuulekus, et maksumaksja täidab oma kohustused sunniviisiliselt maksuhalduri tegevuse tulemusena (OECD, 2008). Nimetatud maksukuulekuse

puhul on maksumaksjal oluline motivatsioon tasumisele kuuluvat maksusummat vähendada, mis omakorda eeldab suuremat sekkumist avaliku sektori poolt. (McBarnet, 2002, p. 1) Sellist käitumist võib iseloomustada maksudest kõrvalehoidumisega.

Loomingulise maksukuulekuse puhul täidab maksumaksja kõik kohustused, kuid sealjuures otsib seadustes „auke“, kuidas neid vähendada (McBarnet, 2002, p. 1). Selline maksukuulekus eeldab maksuhaldurilt alistuvale maksukuulekusele sarnast lähenemist (McBarnet, 2002, p. 3). Maksuhalduri ülesandeks on otsida maksuseadustest kõikvõimalikke „auke“, et need kõrvaldada. Avaliku sektori seisukohalt on kolmest maksukuulekusest pühendunud maksukuulekus ideaalseim, sest läbi selle on inimestel rohkem motivatsiooni maksuseadusi järgida ning vähem petta. (Hinno, 2013, lk 10) Märkimisväärne on see, et iga inimene võib omada mitut hoiakut samaaegselt.

Maksukuulekust mõjutavad nii majanduslikud kui ka mittemajanduslikud tegurid. Majanduslikud on näiteks isiku sissetuleku suurus, maksumäärad ning trahv, mittemajanduslike teguritena võib välja tuua maksumoraali ja sotsiaalpsühholoogilised tegurid. Seega sõltub maksukuulekus majanduslikest, poliitilistest, sotsiaalsetest ja psühholoogilistest teguritest, mis koosmõjus kujundavad inimese maksukuulekuse. (Randlane, 2015, p. 516)

Olulisemad mõjutegurid on mittemajanduslikud tegurid, kusjuures eriti suurt tähelepanu tuleb pöörata maksumoraalile. Maksumoraal on maksumaksja kohusetunne riigi, ühiskonna või kogukonna ees (Nerré, 2001, p. 9). Mõiste viitab olukorrale, kus võrdsetes tingimustes olevatest inimestest üks osa tasub makse ausalt ning teine osa hoidub sellest (Giachi, 2014, p 74). Kui maksumoraal on kõrge, on sama ka maksukuulekusega, mistõttu on maksumoraal üks otsustavaid tegureid maksukuulekuse mõjutajana (Torgler, 2007, p. 6).

Maksukuulekuse puhul on oluline roll inimsuhetel. Kuuludes teatud gruppi, eeldab see ka grupi normide ja tavade järgimist. Inimese hoiakute ja arusaamade kujunemisel on oluline teiste isikute käitumine ehk ühiskonna üldine hoiak. Selle poolt tunnustatud sotsiaalsed normid mõjutavad isiku maksukäitumist ning üldiseid arusaamu maksukuulekusest. Kui ühiskonnas on levinud sõnum, et maksudest kõrvalehoidumine on tavaline tegevus ehk ühiskond on selle aktsepteerinud, väheneb isikute maksumoraal. Vastupidine on olukord, kus ühiskonna loomulik osa on maksude aus maksmine, mille tulemusel kasvab üldine maksumoraal. (Lillemets, 2009, lk 73)

Maksumaksjate maksukuulekuse mõjutamiseks saab suure panuse anda riik (Lillemets, 2009, lk 71). Inimeste maksukäitumise edu võib olla lühiajaline ning selle muutumine toimub aeglaselt. Võime eeldada, et riigi suure surve kadumisel tekib inimestel suurem tahe maksude vabatahtlikuks tasumiseks. Kui aga tuntakse ebaõiglust või tekib konflikt riigiga, väheneb maksude maksmise motivatsioon. Selleks, et riigieelarvesse laekuksid maksutulud prognoositud suuruses, on riigi oluliseks ülesandeks motiveerida isikuid makse tasuma ning mõjutada maksukäitumise mõjutegureid sel viisil, et tõuseks inimeste moraal. (Malm, 2016, lk 12-13)

Üldjoontes avaldavad maksumoraalile mõju nii sisemised kui välimised tegurid. Väliste tegurite puhul on tegemist poliitiliste teguritega, nagu usk valitsusse ning majanduslikud tegurid, kuid sisemisteks teguriteks on sotsiaalsühholoogilised tegurid nagu sotsiaalsed normid, inimese vanus, sugu, perekonnaseis, haridus, finantsiline rahulolu ja religioon (Randlane, 2015, p. 516).

Teadlaste sõnul mõjutavad maksumoraali peamiselt sotsiaalsed normid. Kui maksumaksjad osalevad aruteludes maksude tasumise teemal, suureneb maksukohustuste täitmine, sest arutelu loob võimaluse maksukohustusega kaasnevate plusside ja miinuste selgitamiseks. See suurendab omakorda koostööd grupiliikmete vahel. Teadlased on palju kritiseerinud seda, et sotsiaalsetele normidele, kui maksumoraali mõjutajatele, on väga vähe tähelepanu pööratud. Reaalsuses on nii, et kui üks käitub nii nagu sotsiaalselt aktsepteeritud, siis hakkab samamoodi käituma ka teine. Üksikisikud tasuvad makse nii kaua, kuni usutakse, et tegu on sotsiaalse normiga. (Torgler, 2003, p. 292)

Selleks, et selgitada välja, kellel on kõrge ning kellel madal maksumoraal, on tehtud mitmeid uuringuid. Oma hinnangu on andnud sellele ka OECD, mille sõnul avaldab maksumoraalile kõige rohkem mõju see, kas inividid toetavad demokraatiat. Väidetakse, et kui ühiskond peab demokraatiat parimaks valitsusviisiks ning riigi toimimisega ollakse rahul, võib petmist pidada vähetoenäoliseks. Lisaks eelnevale peetakse oluliseks ka suhtumist valitsusse ehk kui inimestel on usaldus valitsuse vastu ning poliitika ja otsustega ollakse rahul, on inimeste maksumoraal kõrgem. Sellele on vastupidine olukord, kus valitsuse tööga ei olda ühiskonnas rahul, mis toob endaga kaasa madala maksumoraali. (OECD, 2008)

Üheks maksude tasumise väärtushinnangu oluliseks mõjutajaks on religioon ning seotus usuga. Üksikisiku käitumisnormid võivad paljude puhul olla mõjutatud religioonist, religioosest

kasvatusest ning usuorganisatsioonidesse kuulumisest. Religioon avaldab mõju inimeste kommetele ja moraalnormidele ning võib muuta vastumeelseks maksudest kõrvalehoidumise. (Lillemets, 2007, lk 75) Läbiviidud uuringutes on jõutud tulemuseni, et maksumoraali tõstab muuhulgas ka religioossus. Selle analüüsimisel on kasutatud erinevaid mõõtmeid, nagu näiteks kirikus käimine, usuline haridus, inimese aktiivsus kiriku liikmena, austus kirikusse jne, mille analüüs aitab selgitada religioossuse mõju maksumoraalile. (Torgler, 2006, p. 82)

Religiooni võib nimetada „üleloomulikuks politseiks“, kuna see paneb inimesed tegutsema põhiseaduse järgi. Religioon omab inimestele suurt mõju. See määrab mõtted ja harjumused, mis on inimestele ühised ning selles on tõe õige ja vale kohta. Usuorganisatsioonid on ühiskonnale moraalseks toeks. Ebaseadusliku käitumise takistamiseks võib olla usk millessegi, kuna sel on oma sanktsioonide süsteem, millel on omad seadused ja millega toetatakse sotsiaalseid väärtuseid. Empiiriliste uuringute tulemuste põhjal võib öelda, et nendes riikides, kus on usklikke rohkem, on kuritegevuse ning vägivalda osakaal tunduvalt väiksem kui teistes riikides. Kuuludes mõnda kogukonda ning rikkudes seal sätestatud reegleid, on inimesel suurem kahetsus ning süütunne. See omakorda mõjub inimese enesetundele halvasti ning mõistetakse, et rikuti sotsiaalseid norme. Sellest tulenevalt võib järeldada, et olukorras, kus maksude maksmine riigile on sotsiaalne norm, tunneb normi täitmata jätnud inimene end süüdi. Lisaks on uuringutest selgunud, et paljud inimesed peavad sisemisi sanktsioone, nagu kahetsus ja depressioon, hullemaks ning pikemaajalisemaks, kui seaduslikke karistusi. (Torgler, 2006, p. 88) Kirikusse kuuludes ei ole võimalik samal ajal jätta maksud tasumata ning kuuluda usku (Torgler, 2003, p. 295).

Kui analüüsida üksikisiku tasandil ning tõlgendada seda maksumoraali sisemiste tegurite abil, siis selgub, et naised on maksukuulekamad kui mehed (Torgler, 2007, p. 120). Järgmine maksumoraali mõjutav tegur on vanus, kusjuures OECD (2008) hinnangul kasvab vanuse kasvades ka moraal. Queenslandi Ülikooli professor Benno Torgler (2007, pp. 119-120) on välja toonud, et vanemad inimesed on rohkem tundlikumad sanktsioonidele seetõttu, et aastate jooksul on neile juba üsna suur hulk vara kogunenud, mida võlgade katteks ära võidakse võtta võrreldes 20-aastase inimesega, kellel isiklik vara puudub või seda on väga vähe. Samas mõned uuringud viitavad jällegi sellele, et seos vanuse ja maksumoraali vahel on ebamäärane. Seega tuleks seose uurimiseks vanuse ja maksumoraali vahel läbi viia veel analüüse. (Torgler, 2007, pp. 119-120)

Maksukuulekuse mõjuteguriks on ka perekonnaseis. See võib avaldada mõju illegaalsele või legaalsele käitumisele. USA sotsioloog ja kriminoloog Charles R. Tittle, kes sai tuntuks kontrolli-tasakaalu teooriaga, on uurinud seoseid perekonnaseisu ja maksukuulekuse vahel. Läbi uuringute on ta järeldanud, et abielus inimesed on maksukuulekamad kui vallalised. Abielus inimene on rohkem seotud teise inimese ning tema lähedastega, kelle ees ei soovita piinlikku olukorda tekitada või häbisse sattuda. (Tittle, 1980, p. 111)

Maksukuulekust uurivas kirjanduses on vähe uuringuid, mis analüüsiksid perekonnaseisu. Üks põhjus võib olla see, et Ameerika Ühendriigis, kus on astmeline tulumaks, on abielus inimestel maksustamisel teatud boonused ja karistused. Eelis abielus olles saab tekkida sel juhul, kui abielupaari üks osapool teenib oluliselt vähem, kui teine, mille tulemusel muutuvad maksumäära astmete vahemikud. (Pomerleau, 2015) Näiteks, kui on kaks vallalist isikut, kellest üks teenib 400 eurot kuus ning teine 1000 eurot, siis 400-eurone sissetulek maksustatakse 10-protsendilise määraga ning 1000-eurone sissetulek 20-protsendilise määraga. Abielludes on maksumäärade vahemikud suuremad ehk kombineeritult 1400-eurose sissetuleku puhul makstakse 15 protsenti maksudeks, mis tähendab seda, et suurema sissetulekuga osapoole maksumäär väheneb ning väiksema sissetulekuga inimese maksumäär suureneb, kuid kahepeale kokku võidetakse maksudeks makstud summalt. Ehk selle näite põhjal võib öelda, et kui eelnevalt maksti eraldi maksudeks 240 eurot, siis abielupaarina makstakse 210 eurot.

Teine näide on olukorrast, kust abielus olevad inimesed teenivad võrdselt. Sel juhul kaasneb sellega suurem maksumäär, mis kehtib nii kõrge kui ka madala sissetulekuga paaridele. See tähendab, et abielupaari sissetulekute summa jääb sellesse vahemikku, kus makstakse suurem osa maksudeks, kui tehti seda mitte abielus olles. (Pomerleau, 2015) Näiteks, kumbki teenib igakuiselt 1500 eurot ehk kokku 3000 eurot, siis vallalisena maksustatakse kummagi sissetulek 20-protsendilise maksumääraga. Abielus olles maksustatakse kombineeritud sissetulek vahemikus 2800-3200 eurot 25-protsendilise maksumääraga, seega makstakse maksudeks kokku 5 protsenti rohkem.

Haridus on seotud maksumaksjate teadmistega maksuseadustest (Torgler, 2007, p. 121). Siiski tuleb tähelepanu pöörata ka madala haridustasemega inimestele, kellel on laialdased teadmised nii maksudest kui maksustamisest, sest nad on iseseisvalt selle kohta teadmisi omandanud. Haritumad maksumaksjad peaksid rohkem teadma maksuõigust ning mõistavad, milliseid hüvesid maksude tasumine annab. Uuringute kohaselt on väiksema haridustasemega inimestel juurdepääs informatsioonile väiksem, mistõttu ei omata täielikke teadmisi maksumääradest

ning vajatakse rohkem abi. (Torgler, 2006, p. 103) Samas on uuringutes leitud ka seda, et haritumad inimesed on vähem maksukuulekamad, kuna neil on suurem leidlikkus maksudest kõrvalehoidumise võimalusteks. Lisaks sellele võib maksudest kõrvalehoidumist mõjutada ka teadmised rahandusest. Üldiselt, võib eristada kolme hariduse aspekti: teadmised eelarvest ja rahandusest, teadmised maksudest kõrvalehoidumisest või vältimisest ning teadmised valitsuse kulutustest ja millised on maksude tasumisest saadavad hüved. Benno Torgler on aga rõhutanud seda, et hariduse mõju maksukuulekusele ei ole sugugi selge ning seda tuleks uurida rohkem. (Torgler, 2007, pp. 121-122)

Sissetuleku mõju maksumoraalile on teoreetiliselt raske hinnata. Riikides, kus on astmeline tulumaksusüsteem on suurema sissetulekuga maksumaksjad altimad maksudest kõrvalehoidumisel, sest selle pealt saadav kasu on suur. Teisalt, madala sissetulekuga maksumaksjad annavad küll väiksema panuse ühiskonda maksude tasumisest, kuid harva ollakse positsioonis, kus võetakse risk maksudest kõrvalehoidumisest, sest saadav kasu on väike, seevastu risk vara kaotada on suur. Empiiriliste analüüside tulemused on erinevad. (Torgler, 2007, p. 122) Professor Jonathan S. Feinstein (1991, p. 15) ei leidnud tugevat seost sissetuleku ja maksudest kõrvalehoidumise vahel, juhtides tähelepanu pigem positiivsele seosele maksumäära ja sissetuleku vahel. Seevastu uurijad Witte ja Woodbury (1985, p. 6) väidavad, et nii madala kui kõrge sissetulekuga inimesed on suhteliselt madala maksukuulekusega võrreldes keskmist sissetulekut teenivate inimestega. Küll aga väidetakse, et finantsiline rahulolu omab maksumoraalile positiivset mõju (Torgler, 2003, p. 295).

Analüüsides ametiseisundi mõju maksukuulekusele, on peamine argument see, et füüsilisest isikust ettevõtjad hoiduvad rohkem maksude tasumisest. Rootsis läbiviidud uuringu kohaselt mõtlevad füüsilisest isikust ettevõtjad nii, et suur osa maksutuludest kasutatakse mõistmatutel eesmärkidel ning maksumaksjad saavad kõiksugu valitsuse projektidest ja programmidest vähem kasu, kui nad maksude tasumisse panustavad. (Torgler, 2007, p. 123) Füüsilisest isikust ettevõtjate staatus on Eestis üsna laialdaselt levinud. Kui üldjuhul kuuluvad ettevõtjad pigem varakamasse klassi, siis füüsilisest isikust ettevõtjate turvatunnet ei saa võrrelda suurettevõtte omanikuga. (Viin, 2015, lk 31)

California Ülikooli professor Paul K. Piff, kes õpetab kuidas sotsiaalne hierarhia, ebavõrdsus ja emotsioon mõjutavad ühiskonnas üksikisikuid ning grupe, on võrrelnud vaeste ja rikaste käitumisnorme. Uuringutega on tõestatud, et prosotsiaalne käitumisviis on vaesemate inimeste silmis õige käitumine. Prosotsiaalne käitumisviis tähendab seda, et inimene kasutab ressursse

teiste inimeste aitamiseks, nagu näiteks annetuste tegemine, seega panustavad vaesemad inimesed ühiskonda rohkem (Piff, Dancato, Coté, Mendoza-Denton, Keltner, 2010, p. 6). Hiljem on Piff sõnastanud uuringu tulemused lihtsamini ehk rikaste käitumisnormid on ebaeetilised (Piff, *et al.*, 2012, p. 4087).

Rikaste ebaeetilisemaid käitumisnorme võib seletada nende positiivse suhtumisega ahnusesse (Piff, *et al.*, 2012, p. 4091). Jõukamate inimeste silmis on ahnus positiivne ning tänuväärne isikuomadus, mille abil on saavutatud rikkus ning edu ühiskonnas. Vastupidiselt varakatele näevad vaesemad inimesed lahkust ja abivalmidust hea isikuomadusena, mis on muutnud nende elu paremaks. (Viin, 2015, lk 31) Võimalik, et ettevõtjad on arvamusel, et kuna nemad ettevõtjatena juba panustavad ühiskonda niigi, ei pea nad võtma enda kanda sotsiaalset vastutust.

Kokkuvõttes on maksukuulekus maksukäitumise üks olulisemaid harusid. Lihtsamalt tähendab see seda, milline on inimese valmisolek ning tahe makse tasuda. Maksukuulekuse võib sisulisel tõlgendamisel jagada administratiivseks ning tehniliseks. Esimene hõlmab formaalset maksuõigust ning teine materiaalsel. Maksukuulekuse mõjutegurid võib jagada kahte rühma: majanduslikud ning mittemajanduslikud. Majanduslike tegurite alla kuulub isiku sissetuleku suurus, maksumäärad ning trahvid, mittemajanduslike alla maksumoraal ning sotsiaalpsühholoogilised tegurid. Maksumoraalile avaldavad omakorda mõju nii sisemised kui välimised tegurid, kusjuures sisemisteks teguriteks on sotsiaalpsühholoogilised tegurid, nagu inimese vanus, sugu, sotsiaalsed normid, ning väliste puhul on tegemist poliitiliste teguritega, nagu usk valitsusse. Maksukuulekust mõjutab ka maksumaksja ning ametniku vaheline suhe. Sellest tulenevalt mida rohkem suudab maksuhaldur maksumaksjat motiveerida, seda enam suureneb maksukuulekus.

2. MAKSUHALDUR MAKSUKÄITUMISE MÕJUTAJANA

2.1 Maksuhaldur kui maksukuulekuse mõjutaja

Maksumaksjatega suheldes esindab maksuhaldur asutust ning vastavalt sellele, mis kogemuse saab maksumaksja suhtlemisel ametnikuga, võtab ta teatud hoiaku kogu asutuse suhtes. Kodanike hoiakuid ja seisukohti mõjutab suurel määral ühiskond, seega üks negatiivne kogemus levib kiiresti ning avaldab mõju mitmetele maksumaksjatele. Kuna maksuhalduri kohustus on olla maksumaksja jaoks nõustav, abistav ja rikkumisi ennetav, siis on MTA võtnud eesmärgiks muuta nii inimeste kui ühiskonna hoiakuid. Läbi selle soovitakse tõsta motivatsiooni maksude tasumiseks, suurendada usaldust ja koostööd maksumaksja ning asutuse vahel. Oluline on tekitada maksumaksjates võimalikult suur soov täita maksukohustused vabatahtlikult.

Maksukuulekust saab jagada kaheks selle saavutamise viisi järgi: vabatahtlik ning sunnitud maksukuulekus (OECD, 2008). Vabatahtlik maksukuulekus tähendab, et maksuhalduri suhtumine maksumaksjasse on lugupidav ja maksumaksja vastab sellele ausalt deklareeritud tulude ning tasutud maksudega. Maksumaksja ja maksuhalduri suhtes sõltub maksumoraal ka teistest teguritest. Maksumaksjasse halvasti suhtudes suureneb tema motivatsioon maksude tasumisest kõrvalehoidumiseks. (Randlane, 2015, p. 519) Piiratud ressursside puhul on tähtis, et võimalikult suur osa maksutuludest laekuks vabatahtlikult. Lisaks on tähtis maksuhalduri usaldusväärsus maksumaksja silmis. (Malm, 2016, lk 11) Küll aga ei anna sunnitud maksukuulekuse mõõtmine selget ülevaadet maksukuulekuse tegelikust tasemest. Trahvide määrad on üldjuhul nii madalad, et enamik isikuid võiks maksude tasumisest kõrvale hiilida, sest on ebatõenäoline, et neid kontrollitakse või karistatakse. (Lillemets, 2009, lk 71)

Maksumaksjale ei määrata maksukohustusi vastavalt tema soovile, seega on tema positsioon maksuhalduriga võrreldes nõrgem. See paneb inimesed muretsema õigluse pärast. Sotsiaalpsühholoogiliselt on kolm erinevat liiki õiglust: jaotav, protseduuriline ja karistuslik õiglus. Jaotav õiglus on maksumaksjate kulude ning saadavate tulude tasakaal. Olukorras, kus teised maksumaksjad tasuvad vähem makse, kuid saavad rohkem või sama palju hüvesid, peavad maksumaksjad maksusüsteemi ebaõiglaseks, mis annab ka korralikule maksumaksjale põhjuse hoiduda maksude tasumisest. (Kirchler, 2007, pp. 75,78) Protseduurilist õiglust saab otseselt mõjutada maksuhaldur, kuna tema puutub kokku maksumaksjaga igapäevaselt. Kui maksumaksja tajub asutuse poolt tehtavaid toiminguid õiglasena, võib see tajumine aidata

maksukuulekuse säilitamisele kaasa ka siis, kui on olnud üksikud negatiivsed kokkupuuted maksuhalduriga. Selleks, et tagada maksumaksjate usaldus, tuleb maksuhalduril ja kogu avalikul sektoril olla usaldusväärne, neutraalne ning lugupidav (Murphy, 2005, p. 566). Karistusliku õigluse puhul peab rikkuja karistus ja vastutus olema vastavuses rikkumise suuruse ja tõsidusega (Kirchler, 2007, p. 76). Seega on karistuslik ja protseduuriline õiglus seoses, kuna mõlemad sõltuvad maksuhalduri tegevusest.

Ideaalis peaks maksukuulekuse tagamise strateegia koosnema kolmest osast (European Commission, 2010):

1. suurendada maksumaksjate soovi maksukohustused vabatahtlikult täita ehk mõjutada nii ühiskondlikke norme kui maksumaksjate suhtumist;
2. teha maksukohustuse täitmine võimalikult lihtsaks läbi maksumaksjate abistamise ning informeerimise ja lihtsustada teenuseid;
3. rakendada stiimuleid ehk maksukuulekaid premeerida ning maksukohustusest kõrvale hoidujaid karistada.

Väljatoodud loetelust võib järeldada, et karistamine on vaid üks viis, kuidas tagada maksukuulekus. Meetme valikul tuleb arvestada kahe kriteeriumiga: efektiivsus ehk kulu ja tulu suhe ning mõjususe ehk kui suur on maksukuulekuse tõus. (European Commission, 2010) Meetmete rakendamisel võetakse arvesse nii maksuhalduri kui maksumaksja tekkinud kulud. Olukorras, kus uue meetme rakendamisel vähenevad maksuhalduri, kuid suurenevad maksumaksja kulud ning tulud jäävad samaks, on uus meede kulude seisukohalt võrdne vana meetmega. Tuluna mõistetakse maksukuulekuse tõusust tingitud suuremat maksude laekumist. Seda, kas meetmega on saavutatud eesmärk, näitab mõjususe. Meede on mõjus siis, kui maksukuulekuse tase tõuseb teatud meetme kasutamisel. (OECD, 2008)

Enne maksumaksja karistamist, peab maksuhaldur üritama maksukuulekust tõsta ennetavate meetmetega (European Commission, 2010). Maksumaksjatel on raskem õigustada ennast maksudest kõrvalehoidumisest siis, kui maksuhaldur suhtub temasse õiglaselt. Ühiskondliku leppe kohaselt on maksukuulekuse aluseks vastastikune soov lepingut täita ja üksteise vastu lugupidav suhtumine, mitte hirm võimalike sanktsioonide ees. Protseuuriline õiglus on abiks sellele, et maksumaksjad peaksid nii avaliku sektorit kui ka selle protseduure seaduslikuks ning avalikul sektoril on õigus oma ülesannete täitmiseks kasutada neile kuuluvat võimu. (Kirchler, 2007, p. 84)

Endine MTA peadirektor Marek Helm on Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Teatajas rääkinud sellest, kuidas MTA tegevustes on aeg muutusteks. Senise jõulise kehtestamise asemel on asutuse ülesanne ettevõtete arengut ning tegevust toetada. Marek Helm (2015, lk 6-7) on selle kohta öelnud järgmiselt: „*Aeg on suunata oma pingutused muule kui pelgalt maksutulude kokkukogumisele, sest ideaalis ei olegi see maksuhalduri esmane ülesanne*“. Selline muutus on suur ning keeruline, kuna maksukorralduse seaduse kohaselt on maksuhalduri ülesandeks kontrollimine ning menetluste läbiviimine, kuid töötajad peavad aru saama, millised on ettevõtjate ootused ning oskama hinnata selle järgi ka nende poolt tehtavate tegevuste mõju (Helm, 2015, lk 6-7).

Ameti töö ümbermõtestamisega soovitakse saavutada positiivset mõju, mis peab jõudma iga maksumaksjani. Nende panus riigi arengusse on oluline. Inimesed, kes ei ole ettevõtlusega seotud, pöörduvad MTA-sse vaid paaril korral aastas, seega on oluline, et teenused toimiksid. Uute rakenduste abil peab maksukohustuse täitmine olema lihtne ning minimaalse ajakuluga. Marek Helmi sõnul peaks asutuse üheks eesmärgiks olema see, et kaoks kirjasaatmise vajadus, sest olenemata sellest, kui ilusasti kiri sõnastatud on, ei oota seda keegi. Asutus soovib maksumaksjate silmis olla esmane abiline. (Helm, 2015, lk 6-7)

Selleks, et välja selgitada kuidas avaldab maksuhalduri käitumine mõju maksumaksjatele, on läbi viidud erinevaid uuringuid. Kui maksuhaldur on avastanud mõne rikkumise seoses maksukohustuslase maksude tasumisega, on võimalusi ühenduse võtmiseks mitu. Esimene võimalus on maksumaksjale helistamine ning kutsuda isik ametisse. Teiseks variandiks on helistada ning selgitada olukorda ja kolmandaks on kirja saatmine e-posti või posti teel. Uuringu kohaselt on inimese kohusetunde ning motivatsiooni suurendamiseks maksude tasumisel parim variant maksumaksja kutsumine ametisse, et leida tema probleemidele lahendused, millega näidatakse välja heatahtlikkust, julgustatakse ja pakutakse enda abi. (Feld & Frey, 2002, p. 93)

Maksuhalduri ülesanne on maksumaksjate julgustamine, et nad oma maksukohustust vabatahtlikult täidaksid (Leviner, 2008, p. 365), sel viisil ei näe nad maksuhalduris ainult karistaja rolli. Tänu maksuhalduri abile peaks maksumaksjate jaoks kohustuste täitmine olema võimalikult lihtne. Tänapäeval töötab MTA välja ka erinevaid e-teenuseid, kuidas muuta maksumaksjate elu veelgi mugavamaks ning aega kokku hoidvamaks. Sellega väheneb ka maksuhalduri koormus ning suureneb vaba ressurss, mida saab kasutada kohtades, kus sekkumine on vajalik.

Maksumaksjate tegevusse sekkumine võib mõjuda neile negatiivselt ning vähendab vabatahtlikku motivatsiooni maksude tasumiseks (Leviner, 2008, pp. 364-365). Negatiivne sekkumine on olukord, kus suureneb maksumaksja kohustus, näiteks saades trahvi kohustuste mittetäitmise eest (Feld & Frey, 2007, p. 105). Negatiivse sekkumise korral täidab maksumaksja oma kohustusi vaid hirmust maksuhalduri poolt rakendatavate sanktsioonide eest, millest pikemas plaanis kasu ei ole (Leviner, 2008, p. 367).

Negatiivsele on vastupidine positiivne sekkumine, näiteks maksuhaldur pakub maksumaksjale nõustamist, mille tulemusel tunneb maksumaksja, et teda toetatakse ning sellega kasvab motivatsioon maksukohustuste täitmiseks. Eelnev väide toimib vaid siis, kui maksumaksjal on juba enne sekkumist sisemine motivatsioon kohustuste täitmiseks. Positiivne sekkumine ei saa tekitada vabatahtlikku maksukuulekust sel juhul, kui maksumaksjal puudub eelnevalt sisemine motivatsioon ning kohustusi täidetakse vaid seetõttu, et tulevikus loodetakse hea käitumise eest saada tasu. (Feld & Frey, 2007, p. 105)

Maksuhaldur peaks enne sekkumist kindlaks tegema, kuidas kindlale maksumaksjale mingisugune sekkumine mõjuda võib. Küll aga ei pea see olema otsene tulu või kulu maksumaksjale, vaid eesmärgiks on hoopis positiivse fooni loomine. Pideva negatiivse sõnumi levitamise asemel, võiks avalikkusele rääkida hoopis seda, et suur hulk maksumaksjaid täidab oma kohustusi korrektselt. Ainult negatiivse sõnumi levitamisel võib tekkida korralikel maksumaksjatel mulje, et kohustuste täitmata jätmine on üks ühiskonna norm. (OECD, 2010) Maksuhalduri ülesanne on küll karistada kohustusi täitmata jätnud maksumaksjaid, kuid sealjuures peab see olema proportsionaalne karistuse endaga. Kasutusele võetavad meetmed ja nende rakendamine peaks sõltuma ka maksumaksja enda käitumisest. See tähendab, et vabatahtliku maksukuulekusega inimese poole peaks pöörduma nõustamise või abi pakkumisega, seevastu alistuva maksukuulekuse puhul ei saa loota oodatud muutust vaid sellise pehme meetmega, kasutusele tuleks võtta karmimad sanktsioonid. Maksuhaldur peab reageerima muutustele maksumaksja käitumises ning olema paindlik, et mõjutada maksumaksjat (Job, Stout, Smith, 2007, p. 86).

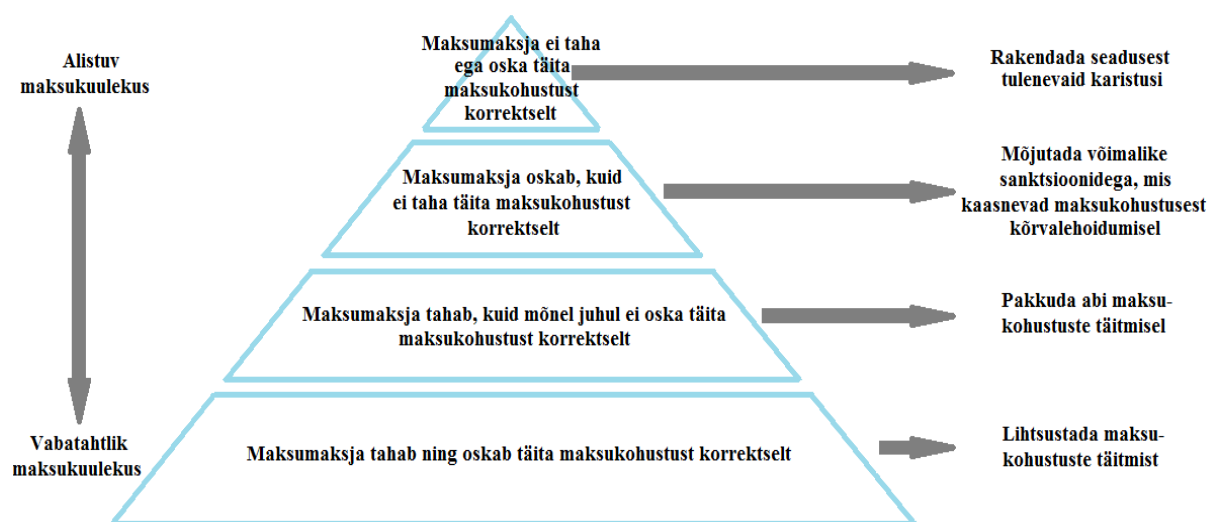
Inimeste mõjutamisel on nii-öelda trepiastmed, millest tuleks jääda esimestele. Tähtis on uurida „valmisoleku sammu“ ehk esimest astet, mille kohaselt on suhtumisel väga oluline roll. Seega, empiirilise analüüsiga keskendutakse nendele väärtustele, mis sisaldavad endas maksumoraali ehk suhtumist maksudest kõrvalehoidumisel. Selleks, et teada saada, mis avaldab maksumoraalile mõju kõige enam, korraldati uuring. Tulemuste põhjal toodi välja usaldus

valitsusse ja demokraatiasse ehk milline on usaldussuhe riigi ja inimese vahel. (Torgler, 2003, p, 294) Selleks, et panna inimesi makse tasuma, on kaks vastandlikku viisi (Feld & Frey, 2001, p. 2):

1. kohelda maksumaksjaid lugupidamisega, millel on maksumoraalile pigem tõstev ja toetav mõju;
2. autoritaarne käitumine, mis pigem õõnestab maksumoraali.

Need on kaks äärmust, mille vahel saab maksuhaldur valida mitmeid viise. Maksumaksjate maksumoraal väheneb ning motivatsioon makse ausalt tasuda kaob sel juhul, kui neid kontrollitakse negatiivses mõttes ehk kahtlustatakse petmises. (Feld & Frey, 2001, p. 2) Suhtudes maksumaksjasse lugupidavalt, suureneb selle kaudu nende usaldus mitte ainult maksuhalduri, vaid kogu riigi vastu.

Austraalia maksuhaldur on välja töötanud maksukuulekuse püramiidi, millel on kujutatud maksumaksjate klassifikatsioon, seos maksukuulekusega ning meetmed maksukuulekuse mõjutamiseks (Kirchler, 2007, p. 100). Püramiid on kujutatud joonisel 1.



Joonis 1. Maksukuulekuse püramiid (Kirchler, 2007, p. 100; European Commission, 2010, p. 28; autori koostatud).

Maksumaksjad klassifitseeritakse selle alusel, kas maksumaksja oskab ning tahab korrektselt maksukohustusi täita. Jagunemine on püramiidikujuline, alumisel astmel peaks olema kõige rohkem vabatahtliku maksukuulekusega maksumaksjaid ning püramiidi tipus on neid kõige vähem. Meetmete rakendamisel kasvavad nii maksuhalduri kui maksumaksja kulud altpoolt

üles. Selleks, et maksumaksjad oleksid rohkem vabatahtlikult maksukuulekad, on maksuhalduri eesmärk muuta surve püramiidis vastupidiseks. Eesmärgi saavutamiseks on oluline kombineerida nii „kõvasid“ kui „pehmeid“ meetmeid. Kõige alumisel astmel olevate vabatahtliku maksukuulekusega maksumaksjate puhul karistusi peaaegu ei rakendatagi ning maksukohustuse täitmine muudetakse võimalikult lihtsaks. Vastasel juhul, kui kasutada nende isikute puhul trahve või kontrole, võib selle tagajärjeks olla vabatahtliku maksukuulekuse langemine ning motivatsioon liikuda püramiidis ülespoole. (Muehlbacher & Kirchler, 2010, pp. 608-609)

Püramiidi tipus olevate alistuva maksukuulekusega maksumaksjate suhtes rakendatakse üldjuhul vaid karistusi. Sellised meetmed peaksid edastama signaali, et nende käitumine põhjustab kulusid ning ebamugavusi nii neile endale kui ametnikule. Maksuhalduril on võim, et maksukohustusest kõrvalehoidjate üle kontroll saavutada. (Muehlbacher & Kirchler, 2010, p. 609) Kui maksumaksja muudab oma käitumist, liigub ta sellega püramiidis allapoole ning selle tulemusel kasutab maksuhaldur tema suhtes ka „pehmemaid“ meetmeid. Küll aga ei ole maksuhalduril õigus käituda viimasel astmel olevate maksumaksjatega kuidagi lugupidamatult. Oluline on see, et iga püramiidi astmel oleva maksumaksjate grupiga suhtlemisel tuleb maksuhalduril leida sobivad ning efektiivseimad meetmed. (Hinno, 2013, lk 32)

Kokkuvõttes on maksuhalduril võimalik valida mitme meetme vahel, kuidas mõjutada maksumaksjat maksukuulekalt käituma. Enne meetmete kasutusele võtmist tuleks mõelda nende efektiivsusele ning milline on mõju pikemas perspektiivis. Vale meetme valikul võib maksukuulekusele hoopis vastupidine mõju olla ning maksukuulekus langeda. Lisaks meetmele peab maksuhaldur valima vastava hoiaku, mille abil tagada soovitud tulemus. Maksuhalduri suhtumisel maksumaksjasse lugupidavalt ning austusega, motiveerib see inimesi makse ausalt tasuma, koostööd tegema ning annab julguse edaspidigi abi saamiseks ametisse pöörduda. Mitmete süsteemide loomisega on maksukohustuse täitmine tehtud maksumaksjale võimalikult lihtsaks ning mugavaks, kuid siiski tekib teatud küsimusi, mille lahendamisel saab abiks olla maksuhaldur juhiste jagamisega.

2.2 Intervjueeritavate hinnangud maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks

Maksu- ja Tolliameti 2017.-2020. aasta arengukava koosneb kahest strateegilisest eesmärgist, mille saavutamist toetavad omakorda vastavad tegevused. Uue strateegia kohaselt on MTA

visioon toetada ettevõtte tegutsemist ning arengut ja üheks põhiväärtuseks on olla asjatundliku nõuga abiks maksumaksjale. Maksumaksja ja maksuhalduri usaldussuhte suurendamise protsess ei ole sugugi kerge. Selleks, et leida võimalusi, kuidas olukorda parandada, on intervjueeritud inimesi, kes puutuvad pea igapäevaselt kokku maksuhalduri ja maksumaksja vahelise suhtlusega.

Vastavad ametnikud on valitud sel põhjusel, et üks ametnik on juhina väga palju kokku puutunud probleemidega, millest on tingitud maksumaksja ja ametniku vahelised suhted ning arusaamatused ja teine on ametnik, kes tegeleb asutuses vastavasisuliste kaebustega. EML esindaja osales 2015. aasta oktoobris MTA koolitusel ning oma ettekandes keskendus ta maksumaksja ja maksuhalduri vahelistele suhteprobleemidele ja ootustele. Lisaks omab ta asutusega kokkupuudet ka maksumaksjaid esindades ja on kursis antud teemaga.

Intervjuud olid poolstruktureeritud, milleks valmistati ette põhiküsimused. Poolstruktureeritud intervjuud oli hea kasutada seetõttu, et see annab intervjueeritavale võimaluse küsimusele rahulikult vastata ning küsija saab vastavalt vajadusele muuta küsimuste järjekorda, sest intervjuu vormist tulenevalt võivad intervjueeritavad läheneda sarnastele küsimustele erinevalt. Intervjuude tulemuste esitlemisel tuuakse välja MTA ametnike ja EML esindaja arvamused ning põhjendused.

Peamise maksukäitumise probleemina tõi MTA kontrollivaldkonna ametnik välja selle, et Eesti inimeste hoiakud maksude tasumise vajalikkuse osas on oluliselt kehvemad võrreldes meie lähisriikide Soome ning Rootsiaga: „*Meil on jätkuvalt mentaliteet, et maksude tasumine on mõttetu, sest kõik see raha läheb vaid poliitikute taskusse. Eelnev tingibki selle, et on hulk ettevõtteid, kes näiteks ei tasu töäjõumakse õiges mahus või tehakse isiklike kulutusi ettevõtte tulu arvelt, tulumaksu mitte tasudes*“. Tema sõnul on seda hoiakut võimalik muuta seostades maksude tasumise vajalikkust riigilt vastutasuks saadavate hüvedega.

Nii MTA kui EML esindajad on siiski arvamusel, et maksukäitumine on aastate jooksul paranenud. MTA kontrollivaldkonna ametniku sõnul on selle põhjuseks ettevõtjate harimine selgitustöö ja koostööga. EML esindaja on põhjusena välja toonud MTA ning selle süsteemide arengut. Seda iseloomustab ta järgmiselt: „*Kui 2000. aastal oli maksumaksja oma tegevustes mitu sammu Maksu- ja Tolliameti tegevustest ees, siis nüüd jõuab MTA juba üsna lähedale ja nii-öelda astub maksumaksjale kanna peale*“. Lisaks MTA arengule tõi ta välja kohtu- ja

õigussüsteemide arengu, selgitades, et asjad, mis läksid kohtus läbi 10 aastat tagasi, enam ei lähe ning tõenäosus, et maksumaksja võidab MTA-t, on väike.

EML esindaja käsitles peamiseid suhteprobleeme maksuesindaja poolelt maksuhalduri ja maksumaksja vahel. Esiteks viitas ta revidendi pädevusele kontrollitavas valdkonnas. Probleemiks on see, kui maksuhaldurile antakse kontrolliobjekt, tuleks eelnevalt teha eeltööd: uurida valdkonna spetsiifikat, kuidas toimub tegevus äriühingus ning millised on väljakujunenud tavad. Võrdluseks tõi esindaja välja olukorra, kus tema juurde tuleb uus klient tema jaoks tundmatust valdkonnast, siis esmalt on tema eesmärk võimalikult palju uurida ning enda jaoks asjad selgeks teha. Võimalusena toob ta välja ekspertide kasutamise, mis on maksukorralduse seadusega lubatud, kuid nendib, et tema praktika jooksul ei ole seda kahjuks keegi teinud.

EML esindaja käsitles maksuhalduri ja maksumaksja vahelise probleemina seletuste võtmise ning dokumentide nõudmise puhul maksuhalduri eelarvamust. Ettevõtte kontrolli sattumisel on maksuhaldur veendunud, et kindlasti leidub mõni viga. Seda kommenteeris esindaja nii, et vea asemel võib olla mõni selgitatav põhjus. Lisaks tõi ta näite enda klientide põhjal, et ettevõtte, kes on varasemalt saanud karistada MTA poolt, püüab edaspidi teadlikult sellistest olukordadest hoiduda ning need ettevõtjad käivad teatud tehingute puhul eelnevalt konsultatsioonil nende juures. Seetõttu ei ole maksuhalduril alust eeldada, et kui ettevõtte on varasemalt maksuarvestusega eksinud, on ta seda ka sel korral teinud. *„Mina hindan selliseid inimesi väga. Ma ei aita kliente ainult probleemi korral, vaid abistan neid näiteks tehingute puhul. Selliseid kliente on palju. Kui sama ettevõtte satub teist korda kontrolli, ei saa maksuhaldur eeldada ning võtta aluseks seda, milles on kunagi eksitud“.*

Maksumaksja esindaja sõnul on maksuhaldur arvamusel, et tema poolt tehtavad toimingud ning otsused on õiged. Sellise olukorra kirjeldamiseks tõi ta välja näite hiljuti toimunud koolituselt, kus oli muuhulgas teema eriarvamuse tähtajapikendamisest: *„Üks nooremapoolne revident oli arvamusel, et pikendamine ei ole vajalik, sest klient peab vastama sellele vaid „jah“ või „ei“.* *Maksuhaldurid on arvamusel, et kui on dokument kokku kirjutatud, siis see peab ka õige olema“.* See suhtumine näitab tema sõnul seda, kuidas tuntakse end korra looja või karistajana ning tajutakse kõrgemat positsiooni võrreldes maksumaksjaga.

Kõigilt intervjueeritavatelt küsiti, kuidas tegeleb MTA tegeleb sellega, et maksumaksjad võtaksid asutust abilise, mitte vaenlasena. MTA kontrollivaldkonna ametniku sõnul on kogu

uus strateegia sellele üles ehitatud: „Iga osakond on kaardistanud tegevused, mis sellele kaasa aitavad“.

MTA teenindusvaldkonna ametnik nimetas kliendikeskset lähenemist üheks teguriks, mille abil muuta maksumaksja jaoks MTA abiliseks. Maksumaksja jaoks muudetakse kohustuste täitmine võimalikult mugavaks ning lihtsaks, neid nõustatakse ja toetatakse. Teenindusosakonnas pööratakse suurt tähelepanu klientide rahulolule ning tagasiside andmine on lihtsaks tehtud: „Kõik klientide pretensioonid „jooksevad kokku“ teenindusosakonda. Kaebused vaadatakse üle, neid lahendatakse kliendisõbralikult ning analüüsitakse rahulolematuse põhjusi, vajadusel algatatakse järeltegevusi“.

EML esindaja on MTA esindajatest erineval arvamusel. Tema sõnul tegeletakse sellega vaevaliselt. Maksumaksjad jagavad saadud negatiivseid kogemusi ning ametist tekib negatiivne mulje kiiresti. Inimesed kardavad MTA-t ning kokku puutudes minnakse paanikasse: „Maksu- ja Tolliametit kardetakse rohkem kui politseid. Meie ei mõista seda hirmu. Oleme proovinud lahata selle põhjust, kus jõudsimme järeldusele, et politsei tegevus on konkreetne, aga Maksu- ja Tolliameti osas ei tea kunagi, mis sealt tuleb. Firma ei taha ebameeldivusi, ta ei taha, et leitakse veel midagi“. Selline maksumaksjate hoiak on välja kujunenud aastatega ning eeldatavasti võtab ka hea suhtumise tekkimine aega aastaid. Initsiatiiv selleks peab tulema MTA-lt endalt ning selleks tuleb unustada karistaja roll.

Siinkohal sõltub väga palju ettevõttest endast. Tehes maksuhalduriga koostööd ning täites talle pandud kohustused tähtaegselt, annab see maksuhaldurile võimaluse viia menetlus läbi võimalikult kiirelt ning efektiivselt, mis omakorda tähendab positiivset kogemust juriidilisele isikule. Leian, et äriühing, kes tegeleb sellega, et maksuasjad korras oleksid ning maksukohustust sihilikult ei vähenda, ei peaks ka muretsema siis, kui asutuse poolt laekub e-kiri või võetakse ühendust telefoni teel. Asutusel ei ole võimalik kontrollida, et kõik revidendid käituksid kliendisõbralikult ning pakuksid alati head suhtlust kõigile maksumaksjatele. Küll aga võimaldatakse maksuhalduritele võimalikult palju koolitusi, et asutuse ja kliendivaheline suhtlus oleks mõlemale osapoolle meeldiv ning kasutatakse „pehmeid“ meetmeid.

MTA uue arengukava üks eesmärk on ettevõtjale kindluse loomine tema maksuasjade korrasolekul ning alaeesmärgiks on see, et MTA ja maksumaksja vaheline suhtlus põhineb usaldusel. Tegevusi selle saavutamiseks on mitmeid: ettevõtjatele pakutakse infopäevi, jagatakse maksumaksjale pidevat infot tema maksumenetlusega seoses ning ettevõtjad ja

maksumaksjad saavad MTA abiga veenduda maksuarvestuse õigsuses. (Maksu- ja Tolliamet, 2017) Sellest tulenevalt küsiti järgmisena intervjueeritavate käest, kuidas nende arvates saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist. MTA ametnikud avaldasid selle kohta arvamust, et alustada tuleks sõbralikust hoiakust, selgitustööst ning vajadusel alles karistada. Kontrollivaldkonna ametnik tõi välja, et ühtemoodi meetet ei saa kõigi ettevõtjate puhul kasutada, sest erinevatele ettevõtjatele mõjub erinev meede.

Sarnaselt kontrollivaldkonna ametnikule on MTA teenindusvaldkonna ametnik arvamusel, et kõige aluseks on sõbralik hoiak, mis on oluline nii kliendiga suhtlemisel vahetul kohtumisel kui kirjade väljasaatmisel. Uue keeleprojekti raames vaadatakse kõik asutuse poolt väljaminevad kirjad üle, et tekst oleks kliendini jõudes arusaadavas keeles ning sõnum lihtne. Käsile on võetud korraldused ja otsused, mis peavad olema samuti viisakad, selged ning mitte ähvardavad. Samas pöörab ta tähelepanu ka sellele, et kui isikul puudub tahe teha koostööd maksuhalduriga, siis soovitud eesmärki ainult pehmete meetmetega ei saavuta: *Seaduseandja on maksuhaldurile andnud ülesande kõik maksud kokku koguda, aga kui me oleme ainult sõbralikud, siis nii me neid makse kokku ei kogu. Me kõik panustame, et maksukohustuse täitmine oleks võimalikult lihtne ja mugav, aga kui teine pool ei taha maksukohustusi täita, siis lõpuks peame miskit tõsisemat ette võtma, et riigieelarvesse raha laekuks, tänu sellele saaks eksisteerida riik ja kodanikele oma teenuseid pakkuda“.*

Oluline on see, et amet säilitaks tasakaalu nii nõustava kui kontrolliva maksuhalduri vahel. Selleks, et ettevõtjad väldiksid eksimusi maksuarvestuses, jagatakse neile ennetavalt nõu. Seadusi tahtlikult või tahtmatult rikkunud ettevõtetel ning isikul on alati võimalus vabatahtlikult deklaratsiooniparandused sisse viia. Kui on tegemist suurema kohustusega, pakutakse revidentide poolt erinevaid võimalusi, kuidas äriühingu majandustegevus saaks jätkuda selliselt, et tekkinud maksuvõlg ei oleks äriühingu tegevusele pärssivaks. Üheks selliseks võimaluseks on tekkiva maksusumma ajatamine. Olenemata sellisest võimalusest on siiski esindajaid, kes keelduvad tegema koostööd maksuhalduriga, andma vastavaid selgitusi ning soovivad, et neile väljastataks kontrollakt. Ka peale kontrollakti väljastamist saab maksumaksja olla ära kuulatud ning soovi korral on tal võimalus ka peale kontrollakti sisse viia parandused. Juhul, kui osapooled jäävad eriarvamusele ning maksuhaldur leiab, et toime on pandud siiski maksurikkumine, koostab maksuhaldur maksuotsuse. Sellises olukorras on juba tegemist nii-öelda „karmima“ meetmega.

MTA uue arengukava üks suurtest eesmärkidest on tagada võrdne konkurentsikeskkond (Maksu- ja Tolliamet, 2017). Nii EML esindaja kui MTA kontrollivaldkonna ametnik on arvamisel, et MTA ja maksumaksja saavad koostööd tehes ühiselt tagada ausa konkurentsi, mis omakorda vähendab madala maksumoraaliga isikute arvu. EML esindaja kommenteerib seda järgmiselt: „*Mida rohkem suudab MTA maksupettureid kontrollida, ohjeldada ja likvideerida, seda parem on konkurents. Kliendid kurdavad tihti, et vilja- ja kütuseäris „solgitakse“ turgu. Sel juhul ei ole ettevõtted konkurentsivõimelised*“.

MTA on tähelepanu pööranud maksumaksjate nõustamisele, mille eesmärk on muuta maksude tasumine võimalikult lihtsaks, mugavaks ning arusaadavaks. Kuna MTA ootab maksumaksjate poolt ausat käitumist, tuleb maksumaksjat selles aidata. EML esindaja sõnul näeb ta oma klientide pealt seda, kuidas kliendid ei ole veel valmis selleks, et maksuhaldur kutsub maksumaksja enda juurde nõustamiseks. Seejuures peab ta oluliseks tekitada maksumaksjatele arusaam, et nii nagu aitavad maksukonsultandid ettevõtjaid, samamoodi saab aidata ka maksuhaldur. Enamik on arvamisel, et kui küsitakse nõu teatud tehingu kohta, tehakse MTA-s selle kohta märge ning hiljem alustatakse selle kontrollimist. EML esindaja sõnul võtab suhtumise muutmine aega, kuid nõustamine on see, mis aitab parandada suhteid maksumaksja ja maksuhalduri vahel. MTA kontrollivaldkonna ametniku sõnul pöördub aina rohkem MTA poole ettevõtjaid, kes soovivad koostööd teha ning lahendada valdkonna spetsiifikast tulenevaid muresid. Põhjuseks toob ta välja selle, et vastav sõnum on hakanud levima.

MTA hakkab tähelepanu pöörama noorte maksutarkuse suurendamisele. Maksu- ja tollialaste teadmiste saavutamiseks luuakse noortele kaasaegsed võimalused: kodulehel eraldi keskkond teadmiste kontrollimiseks ning maksude tasumise vajalikkusest, väljapanekud nii ametis kui mujal, keskkooli õpilastele arutelu-töötoad teemal „Miks on vaja maksta makse?“ jne. MTA kontrollivaldkonna ametniku ja EML esindaja käest küsiti, kas sellisel tegevusel võib tulevikus olla suur mõju noorte maksukäitumisele? Ametniku sõnul on sellel tegevusel kindlasti mõju, sest lapsepõlv on see, millest kõik oluline alguse saab: „*Kui lapsele räägitakse, et löömine on paha, siis ta kasvab selle teadmisega suureks ja ei löö. Sama on maksumoraaliga, kui sulle õpetatakse, mis on maksud ja miks neid on vaja, siis täiskasvanud inimesena ei teki sul enam küsimust, kuidas on õige käituda*“.

EML esindaja sõnul on selline tegevus teatud vanusegrupist küll vajalik, kuid tema sõnul tekib juba praegu noortel inimestel küsimus, milleks on vajalik maksude maksmine, kui neil pole lootust vanaduspensionile. Lojaalsus riigile või patriotism ei motiveeri makse tasuma ning ta

on arvamusel, et sellist olukorda parandaks ärikeskkonna muutmine, sest väikeettevõtja võib iga väikse ebaõnnestunud tehinguga nullida enda ettevõtluse.

Intervjuu tulemustest lähtuvalt teeb töö koostaja MTA-le järgmised ettepanekud:

1. Arendada koostööd praeguste maksumaksjatega, see tähendab neid veelgi rohkem nõustada ja abistada, et maksuasjad oleksid korras.
2. Jätkata ennetustööd koolides – tegeleda noortega, et neid juba varakult maksukuulekusele suunata.

Aastaid on käidud koolides rääkimas alkoholist, liiklusohutusest ning narkootikumidest, kuidas noori võimalikult palju sellistest ohukohtadest eemale hoida. Sarnast ennetustööd saab teha ka maksudest rääkimisega, kuid see saab olla efektiivne sel juhul, kui teemat antakse edasi noortele sobilike näidetega. 15-aastane noor ei mõtle, et maksude tasumine on vajalik tulevikus pensioni saamiseks. Seostades maksude vajalikkust emapalgaga, paneb see noori rohkem mõtlema, soovitakse tulevikus oma järglastele võimalikult head elu pakkuda. Samamoodi on pangast laenamisega. Iga noor unistab ühel hetkel oma uuest kodust, kuid selleks on vajalikud ka rahalised vahendid ning kui siinkohal jõuab noorteni informatsioon, et maksude maksmata jätmisel ja tulu teenimisel „mustalt“ ei ole võimalik pangast laenu taotleda, paneb see neid asjale teisiti lähenema.

Olukorra muutmise üheks võimaluseks on selge ja läbipaistev rahakasutus. Ühiskonnale peab olema selge, milleks on vaja makse maksta ning kuidas neid see maksulaekumine mõjutab. Teada on, et maksudest saadakse tulu avaliku sektori eelarvesse, mille eest pakutakse elanikele vajalikke teenuseid, nagu haridus, tervishoid või õiguskaitse, ning makstakse rahalisi toetusi nii inimestele kui ettevõtetele. Samuti peavad kõik riigiettevõtted kasutama oma eelarvet otstarbekalt. Viimased näited on võimalikust raha raiskamisest Haigekassas. Olukorras, kus ravijärjekorrad on pikad, põhjendusega raha puudumise tõttu, ning riigikogu liikmete suured kuluhüvitised, mida on raske seostada liikmete töökohustustega, on esmased, mis suurele hulgale inimestele silma jääb ning pahameelt tekitab. Kindlasti on siin suur mõju ka meedial, kui meedia rõhutab vaid negatiivset riigieelarve kasutamist, siis tekibki ühiskonnas hoiak, milleks tasuda makse. Seega maksude laekumisele on väga suur mõju ka riigi enda eeskuju.

Kokkuvõtvalt tõid kõik intervjuueeritavad välja mitmeid tegureid, kuidas saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist. MTA ametnikud olid seisukohal, et maksumaksjate

mõjutamisega tuleks alustada juba võimalikult varakult, lapsepõlvest võetakse kaasa teadmised ning hoiakud. EML esindaja on arvamusel, et see on vajalik teatud vanusegrupist, kuid kindlasti mõjutab noori praegune väike lootus jääda tulevikus vanaduspensionile. Maksukäitumise probleemne koht on siiani see, et inimeste hoiakud maksude tasumise vajalikkusest on kehvemad, kui meie lähisriikides. Üks negatiivne kogemus tekitab maksumaksjale negatiivse mulje ning vastava hoiaku, mille tulemusena tekib halb maine asutusest. Maksumaksjate suhtumise muutmine võtab aega aastaid. Samas ollakse seisukohal, et viimaste aastate jooksul on maksukäitumine muutunud paremuse poole, millele on kaasa aidanud nii selgitus- ja koostöö kui ka arenenud süsteemid. Ollakse seisukohal, et nõustamine on oluline muutus maksuhalduri ja maksumaksja vahelise usalduse ning koostöö suurendamiseks. Praeguseid maksumaksjaid tuleks veelgi enam toetada ning abistada maksuasjade korras hoidmisel ning tegeleda noortega varakult, et neid maksukuulekusele suunata.

KOKKUVÕTE

Edukaks maksulaekumiseks ning sujuvaks koostööks maksuhalduri ja maksumaksja vahel on oluline usalduslik suhe. Seetõttu tuleks karistamise asemel enam tähelepanu pöörata inimeste maksukäitumisele ning püüda tõsta nende vabatahtlikku maksukuulekust. Maksumaksjate maksukäitumist saab olulisel määral mõjutada maksuhaldur. Positiivse, sõbraliku hoiaku ning abi pakkumisel võib suureneda isikute maksukuulekus ning maksumaksja mõistab kui oluline on koostöö ametiga.

Lõputöö aktuaalsus seisnes selles, et MTA 2017-2020. aasta arengukava eesmärk on eelmisest tegevuskavast ambitsioonikam. Kui 2013-2016. aasta arengukava eesmärk oli tõsta vabatahtlikku maksukuulekust, siis uue tegevuskava kohaselt on eesmärgiks anda ettevõtjale kindlus nii maksu- kui tolliasjades ja tagada võrdne konkurents. Ollakse seisukohal, et parem koostöö ja maksumoraali kasvatamine on võimalik siis, kui maksumaksja ja asutuse vaheline suhtlus põhineb usaldusel.

Lõputöö uudsus seisnes selles, et seni on uuritud maksukäitumist mõjutavaid tegureid üldiselt, kuid vähem on tähelepanu pööratud maksuhaldurile kui maksukäitumise mõjutajale. Lõputöös toodi välja kuidas on võimalik maksuhalduril kui institutsioonil mõjutada maksukäitumist ning mil viisil on võimalik luua usaldussuhe.

Probleemiks oli see, et maksumaksja poolt on vastuseis maksuhalduri tegevusele, kuna üldlevinud hoiakute kohaselt on Maksu- ja Tolliamet asutus, kus tegeletakse karistamisega ning nõustamine ja ennetamine on teisejärgulised. Asutus tegeleb usaldussuhte suurendamisega igapäevaselt, pakkudes maksumaksjatele nõustamist, lahendusi ning koostööd.

Lõputöö eesmärgiks oli uurida maksuhalduri kui institutsiooni mõju maksukäitumisele.

Eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet. Esimeseks uurimisülesandeks oli selgitada maksukäitumise olemust. Võib öelda, et maksukäitumine näitab kas ning miks isik makse tasub ehk näitab tema suhtumist maksudesse. Maksukäitumise enim uuritud haru on maksukuulekus, mis jaguneb maksudest kõrvalehoidumine ja maksude vältimine. Mõlemad tegevused on tahtlikud, mille eesmärk on vähendada maksukohustust. Maksumaksjate survestamiseks tuleb maksuhalduril valida sobivaim meede, sest maksumaksjad ja nende motivatsioon makse tasuda on erinev ning üks meede kõigi puhul ei toimi. Õige meetme valiku tulemusel võib suureneda valmidus makse tasuda.

Teiseks uurimisülesandeks oli kirjeldada maksukuulekuse olemust ning selle mõjutegureid. Maksukuulekus, mis on maksukäitumise üks olulisemaid harusid, näitab seda, milline on inimese valmisolek ning tahe makse tasuda. Maksukuulekuse võib sisulisel tõlgendamisel jagada kahte rühma: administratiivne ning tehniline. Esimene hõlmab formaalset maksuõigust ning teine materiaalsel. Maksukuulekuse mõjutegurid võib jagada samuti kahte rühma: majanduslikud ning mittemajanduslikud. Majanduslike tegurite alla kuulub isiku sissetuleku suurus, maksumäärad ning trahvid, mittemajanduslike alla maksumoraal ning sotsiaalpsühholoogilised tegurid. Lisaks avaldab maksumaksja maksukuulekusele mõju see, kuidas suudab maksuhaldur teda motiveerida.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli analüüsida maksuhaldurit kui maksukuulekuse mõjutajat. Maksuhalduril on võimalik maksumaksja mõjutamiseks valida mitme meetme vahel. Vale valiku korral võib meede mõjutada maksukuulekust hoopis vastupidiselt, mille tulemusel see langeb. Maksumaksjaid motiveerib ausalt makse tasuma ning koostööd tegema see, kui temasse suhtutakse austusega ning lugupidavalt. Praeguseks on loodud mitmeid süsteeme, millega on muudetud isikutele maksukohustuse täitmine võimalikult lihtsaks ning mugavaks, kuid siiski tekib teatud küsimusi, mille lahendamisel saab abiks olla maksuhaldur juhiste jagamisega.

Neljandaks uurimisülesandeks oli esitada intervjueeritavate hinnangud maksumaksja maksukuulekuse mõjutamiseks. Kolmest intervjueeritavast üks ei olnud ametnik, mis andis võimaluse võrrelda ametniku nägemust probleemidest ning kuidas avaneb pilt maksumaksjale. MTA eesmärk on saavutada usaldusel põhinev koostöö ning toetada nii ettevõtlust kui selle arengut. Küll aga on negatiivse fooni tekkimine on kerge, sest väiksemgi eksimus levib kiiresti ning tekitab inimestes teatud hoiaku, mille muutmise võtab aega ning initsiatiiv selleks peab tulema MTA-lt. Intervjuude käigus selgus, et kõik pidasid oluliseks uut suunda ehk nõustamist, mille abil on võimalik saavutada koostöö maksumaksja ja maksuhalduri vahel ning suurendada nende vahelist usalduslikku suhet. Lisaks näevad MTA ametnikud positiivse mõjutegurina noorte maksualase teadlikkuse arendamist. Uuest strateegiast tulenevalt tegi autor ettepaneku jätkata ennetustööd koolides, millega tagada varakult noorte maksukuulekus ning abistada ja nõustada maksumaksjaid nende maksuasjade korrasolekuks.

Edaspidistes teadustöodes võiks analüüsida MTA uue arengukava mõju ning kui tõhusad on valitud meetmed eesmärkide saavutamiseks.

SUMMARY

One of the most important branches of tax behavior is tax compliance, which in return means willingness to pay taxes. Important role is also played by tax authority, because the more they can motivate tax payers to honestly pay taxes, the higher the tax compliance.

The title of the diploma thesis is „The Influence of Tax Authority as an Institution on Tax Behavior“. The thesis is written in Estonian and consists of two main chapters which both in turn have two subchapters, in total 54 pages. The author has used 51 cited sources which include literature as well as different conducted researches.

Thesis is actual due to the new Strategic Plan of the Estonian Tax and Customs Board for years 2017-2020, which states that the main purpose is to ensure entrepreneurs that everything related to their taxes and customs are in order and to ensure equal rivalry in the market. The institution is striving for better trust based communication with tax payers to improve cooperation and tax compliance.

Thesis states that the problem often starts from the tax payers resistance to the actions taken by the tax authority. According to the well-known behavior in the eyes of tax payers, Estonian Tax and Customs Board is an institution, in which tax authority solely punishes people, and prevention and counseling has been left behind.

The purpose of this final thesis is to analyze the influence of tax authority as an institution on tax behavior. In order to achieve this purpose, the following subtasks were set:

1. Explain the concept of tax behavior.
2. Describe the concept of tax compliance and its measures.
3. Analyze the influence of tax authority on tax compliance.
4. Deliver opinions of people being interviewed about possibilities to affect tax payers.

The author has concluded, that the influence should already start from school, because all the knowledge and attitude starts from childhood. One negative experience with the institution usually creates negative emotions and according behavior to several different tax payers, which in return creates bad reputation about the institution and it takes many years to change it again. During the last few years nevertheless tax behavior has arisen, which has been helped by clarification and cooperation with tax payers, as well as well developed and improved systems.

The institution believes that counselling plays an important role in improving trust and cooperation between tax authority and tax payer.

Based on the interviews, the author makes following suggestions to the Estonian Tax and Customs Board:

1. Continue cooperation with current tax payers, to counsel and help them even more to make sure everything related to their taxes would be in order.
2. To continue preventive work in schools- communicate with adolescents, to focus them already from young age on tax behavior.

Experts visit many schools each year and talk to young people about alcohol, drugs and road safety as much as possible to keep them away from such danger spots. Similar preventive work can also be done with speaking about paying taxes, but it can only be effective if the topic is presented to young people with suitable examples. 15-year-old does not think that paying taxes is necessary for the future, to receive a pension, parental benefits and a loan.

First step to change the current situation is clear and translucent use of money. It should be clear for society, why it is necessary to pay taxes and how it effects them. All public companies are also obligated to use their budget in its intended purpose. The last example comes from the possible waste of money in Estonian Health and Insurance Fund. Lack of money, long waiting lines in healthcare and huge compensations for members of the parliament are the first things that attract attention and disapproval. Definitely opinions are influenced largely by media. If media stresses only negative sides of the use of money in states budget then society starts to question about the need to honestly pay taxes. So the state itself has a lot of influence on the free will to pay taxes.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Allingham, M., Sandmo, A., 1972. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, vol 1, pp. 323-338.

Barulin, S., Ermakova, E., Stepanenko, V., 2007. *Налоговый менеджмент*. Москва: Омега-Л.

Blumenthal, M., Christian, C., Slemrod, J., 2001. Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, vol 79, p. 459.

Braithwaite, V., 2002. *Taxing Democracy*. England: Ashgate Publishing Limited.

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

[Võrgumaterjal] Leitav:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf [Kasutatud 22.03.2017].

Feinstein, J. S., 1991. An econometric analysis of income tax evasion and its detection. *The RAND Journal of Economics*, vol 22, nr 1, p. 15.

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2001. *Deterrence and Tax Morale: How Tax Administrations and Taxpayers Interact*. OECD Papers, vol 3, no 10.

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2002. Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of Governance*, vol 3, p. 93.

Feld, L. P. & Frey, B. S., 2007. Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law & Policy*, vol 29 nr 1, p. 105.

Giachi, S., 2014. *Social Dimensions of Tax Evasion: Trust and Tax Morale in Contemporary Spain*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol 145, pp. 73-96.

Gupta, A., 2001. *Public Finance and Tax Planning*. New Delhi: Anmol Publications Private Limited.

Helm, M., 2015. Ettevõtjate päeva täienduseks. *Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Teataja*, nr 10-2015, lk 6-7.

Hinno, R., 2013. *Maksudeklaratsioonide tähtaegse esitamise kohustuse täitmise mõjutamine Maksu- ja Tolliameti näitel*. Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.

Job, J., Stout, A., Smith, R., 2007. Culture Change in Three Taxation Administrations: From Command-and-Control to Responsive Regulation. *Law & Policy*, vol 29 nr 1, p. 86.

Kask, G., 2010. *Maksudest kõrvalehoidumise piiritlemis- ja hindamiskriteeriumid Eesti ja Euroopa maksuõiguse näitel*. Magistritöö, Tallinn: Tartu Ülikool.

Kirchler, E., 2007. *Tax Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kurist, A., 2001. Maksumõisted selgeks! *MaksuMaksja*, nr 3, lk 25-26.

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

Leviner, S., 2008. A new era of tax enforcement – from „big stick“ to responsive regulation. *Regulation and Governance*, vol 2, pp. 364-365, 367.

Lillemets, K., 2007. *Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana*. Riigikogu Toimetised nr 16.

Lillemets, K., 2009. *Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid*. Riigikogu Toimetised nr 20.

Lillemets, K., 2010. Maksumoraal, selle mõjutegurid, hindamise võimalused ja probleemid Eesti näitel. *Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII*. Tallinn: Mattimar OÜ, lk 81-82.

Maksu- ja Tolliamet, 2017. *Maksu- ja Tolliameti arengukava 2017-2020*.

Maksukorralduse seadus (2017).

Malm, E., 2016. *Sotsiaalsete normide mõju maksumoraalile Lääne-Virumaa füüsilistest isikutest ettevõtjate näitel*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

McBarnet, D., 2002. *When Compliance is not the Solution but the Problem: From Changes in Law to Changes in Attitude. – Taxing Democracy*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Meriküll, J., Rõõm, T., Staehr, K., 2012. *Maksudest kõrvalehoidmise motiivid Balti riikide ettevõtetes*. Leitav: <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/toimetised/2012/82012-jaanika-merikull-tairi-room-karsten-staehr-maksudest-korvalehoidmise-motiivid-balti-riikide> [Kasutatud 04.12.2016].

Muehlbacher, S., Kirchler, E., 2010. Tax Compliance by Trust and Power of Authorities. *International Economic Journal*, vol 24, nr 4, pp. 608-609.

Murphy, K., 2005. Regulating More Effectively; The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance. *Journal of Law and Society*, vol 32, nr 4, p. 566.

Nerré, B., 2001. *The Concept of Tax Culture*. Baltimore, MD, USA: University of Hamburg, Germany.

OECD, 1999. *Compliance Measurement. Practice Note*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd.org/tax/administration/1908448.pdf> [Kasutatud 22.03.2017].

OECD, 2008. *Monitoring Taxpayers Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf> [Kasutatud 01.12.2016].

OECD, 2010. *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/46274793.pdf> [Kasutatud 22.03.2017].

OECD. *International Tax Terms* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd.org/ctp/33967016.pdf> [Kasutatud 02.12.2016].

Palil, M. R. & Mustapha, A. F., 2011. The Evolution and Concept of Tax compliance in Asia and Europe. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, Issue 5, p. 577.

Pickhardt, M., Prinz, A., 2012. *Tax Evasion and the Shadow Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Piff, P. K., Dancato, D. M., Coté, S., Mendoza-Denton, R., Keltner, D., 2012. Higher social class predicts increased unethical behavior. *Proceedings of the National Academy of Science*, 2012, vol 109, pp. 4086-4091.

Piff, P. K., Kraus, M. W., Coté, S., Cheng, B. H., Keltner, D., 2010. Having Less, Giving More: The Influence of Social Class on Prosocial Behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, pp. 1-14.

Pomerleau, K., 2015. *Understanding the Marriage Penalty and Marriage Bonus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://taxfoundation.org/article/understanding-marriage-penalty-and-marriage-bonus> [Kasutatud 18.01.2017].

Posner, E., 2014. *About*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://ericposner.com/about/> [Kasutatud 07.04.2017].

Randlane, K., 2014. *Kas üks suurus sobib kõigile?* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.sisekaitse.ee/public/Finantskolledz/konverents/2014/Uks_suurus_koigile_Randlane.pdf [Kasutatud 01.12.2016].

Randlane, K., 2015. Tax compliance as a system: mapping the field. *International Journal of Public Administration*, vol 30, Issue 5, pp. 516, 519.

Schmölders, G., 2006. *The Psychology of Money and Public Finance*. New York: Palgrave Macmillan.

Tittle, C., 1980. *Sanctions and Social Deviance: the Question of Deterrence*. New York: Praeger.

Tois, M., 2015. *Maksude optimeerimine vs maksupettused*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Torgler, B., 2003. To Evade or Not to Evade: That Is the Question. *Journal of Socio-Economics*, no 32.

Torgler, B., 2006. The Importance of Faith: Tax morale and Religiosity. *Journal of Economic Behavior and Organization*.

Torgler, B., 2007. *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Truuts, S., 2013. *Põhilised maksud ettevõtluses, efektiivne maksude planeerimine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://start.artun.ee/blog/wp-content/uploads/2013/08/2013-Koolitus-maksundus.pptx> [Kasutatud 02.12.2016].

Viin, I., 2015. *Põlvkondadevahelised maksumoraali ja maksudistsipliini erinevused Eestlaste näitel*. Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.

Witte, A. D. & Woodbury, D. F., 1985. The effect of tax laws and tax administration on tax compliance. *National Tax Journal*, vol 38, nr 1.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti teenindusvaldkonna ametnikuga

Tallinnas, 07. märtsil 2017. aastal.

1. Kuidas tegeletakse Maksu- ja Tolliametis sellega, et maksumaksjad võtaksid asutust kui abilist, mitte kui vaenlast?

Teeninduse osakonna poolelt oskan öelda, et kõige olulisem on kliendikeskne lähenemine, et aidata maksumaksjatel oma maksukohustused täita lihtsalt ja mugavalt ning neid nõustada ja toetada. Kindlasti aitab seda tagada kliendisuhtluse hea tava, mis kinnitati eelmisel aastal peadirektori käskkirjaga. Eesmärgiks on, et ametnikud kõigist osakondadest, kes maksumaksjatega suhtlevad, teeksid seda viisakalt, abistavalt ja oleksid kliendisõbralikud. Kliendisuhtluse hea tava on kohustuslik järgida kõigil Maksu- ja Tolliameti ametnikel.

Pöörame suurt tähelepanu kliendi rahulolule ning oleme klientidele tagasiside andmise väga lihtsaks teinud. Maksu- ja Tolliameti kodulehel on leitav kiituste ja kaebuste vorm. Lisaks on meil olemas kliendipretensioonide käsitlemise kord. Küsime klientidelt ka regulaarselt tagasisidet soovitusindeksi meetodil, kuidas meie teenustega rahule jäädi. Kõik klientide pretensioonid „jooksevad kokku“ teenindusosakonda. Kaebused vaadatakse üle, neid lahendatakse kliendisõbralikult ning analüüsitakse rahulolematuse põhjusi, vajadusel algatatakse järeltegevusi. Lisaks peame aruannet kui palju pretensioone on kvartalis tulnud, mis põhjusel ja kas tegemist on põhjendatud kaebustega. Kui kaebustest tuleb välja mõni teema, mis on klientidele probleemiks, siis algatatakse järeltegevused.

Viime läbi ametiseselt kliendisuhtluse koolitusi, et muuta ametnike suhtlemisoskusi paremaks. Korraldame ühepäevast telefonisuhtluse koolitust ning kahepäevast teeninduskoolitust, mis on koos videotreeninguga.

Seoses keeleprojektiga vaadatakse keeleliselt üle teenindusosakonna vastavate ametnike poolt kõik teavitused klientidele, mis MTA-st välja saadetakse. Eesmärgiks on, et kui kiri/teavitus jõuab kliendini, siis peab see teade olema talle arusaadavas keeles ning sõnum lihtne. Sel juhul ei pea kliendid hakkama eraldi helistama ja üle küsima, mida nad nüüd tegema peavad või miks

see kiri neile saadeti. Käsile on võetud ka kõik MTAst väljasaadetavad korraldused ja otsused – ka need peavad olema selged, viisakad, sisus tuleb vältida kantseliiti ning ähvardamist.

2. Milline on teeninduse roll maksukultuuri muutmisel?

Teenindusosakond vastutab kliendi rahulolu eest. Toetame klienti, et maksukohustuste täitmine oleks nende jaoks lihtne ja mugav ning probleemide puhul aitame neid kiiresti lahendada. Kogu aeg jälgitakse ja mõõdetakse klientide rahulolu, tuuakse välja, mis meeldib ja mis pahameelt tekitab. Vajadusel juhitakse teiste osakondade tähelepanu probleemsetele kohtadele tööprotsessides, et neid parandada. Kaebustele vastamisel on minu üks oluline ülesanne, et vastus oleks kliendisõbralik. Ametnikel ei ole enam kohustust kaebajaga ise suhelda, vaid asjaga tegeleb teenindusosakond.

Suur abi on klientidele IRISe automaatselt teavitusest. Kui hakkab lähenema kohustuse tähtaeg või on täitmata mõni maksukohustus, siis saadetakse kliendile vastav meeldetuletus. Üldjuhul on inimesed tänulikud, et neid kiiresti teavitatakse tekkinud võlast või lähenevast maksukohustusest. Teavitused saadetakse e-posti teel või SMS-i teel.

3. Uus strateegia on kliendipõhine lähenemine – mida see endast täpsemalt kujutab ning milline on selle mõju?

Oskan sellest nii palju rääkida, kui olen kuulnud. Lähiajal MTA uus strateegia ka ametlikult kinnitatakse, praegu kooskõlastatakse kõikide osakondade eesmärged ja tegevusi uute eesmärkide saavutamiseks. Prioriteediks on ettevõtjaid ja ettevõtluskeskkonda toetada, pöörata rohkem tähelepanu nõustamisele. Näiteks käibemaksukohustuslaseks registreeritud saavad omale teatud ajaks halduri, kelle poole vajadusel pöörduda. Kontrolliosakond lisaks kontrollitoimingutele pakub nõustamisteenuseid. On plaanis ettevõtjatele korraldada rohkem infopäevi. Uutele ettevõtjatele pakutakse paremat tuge, tehakse nende jaoks vajalikud infomaterjalid. Hea on ka see, et püütakse pakkuda kolmkeelset teenindust – nii eesti, vene kui ka inglise keeles nii kodulehel, teenindusbüroos kui trükistel.

Uue strateegia raames muutus revidendi roll ehk kontrollijast nõustajaks. See tähendab nende jaoks hoiakute muutmist ja seetõttu on suhtlemiskoolitustel osalemine kõigile revidentidele kohustuslik. Koolituste tagasiside on väga positiivne ning näitab seda, et praktilisi suhtlemisoskusi saab arendada ning ellu rakendada.

4. Kuidas saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist?

Sellele küsimusele saan vastata vaid enda seisukohast ja kogemustest. Oluline on mõjutada oma sõbraliku hoiakuga – milliseid kirju ja teateid me saadame, milline on info kodulehel ning kuidas suheldakse klientidega vahetul kohtumisel. Samas olen arvamusel, et see aitab ainult siis kui maksumaksjal on endal olemas tahe makse tasuda ja soov meiega koostööd teha. Juhul kui isikutel selline tahe puudub, siis tuleb kahjuks kasutusele võtta ka sunnimeetmed.

Näiteks maksudeklaratsioonide esitamise kohustuse puhul. Kui deklaratsioonid on esitamata, tuletatakse seda klientidele sõbralikult meelde, sealjuures pakutakse vajadusel abi. Kui sellistele meeldetuletustele ei reageerita, siis tuleb äärmisel juhul kasutada sunniraha hoiatust. Algul proovitakse ikka heaga abi ja tuge pakkuda, kuid kui see on tulemuseta, alles siis rakendatakse sunnimeetmeid.

Seaduseandja on maksuhaldurile andnud ülesande kõik maksud kokku koguda, aga kui me oleme ainult sõbralikud, siis nii me neid makse kokku ei kogu. Me kõik panustame, et maksukohustuse täitmine oleks võimalikult lihtne ja mugav, aga kui teine pool ei taha maksukohustusi täita, siis lõpuks peame miskit tõsisemat ette võtma, et riigieelarvesse raha laekuks, tänu sellele saaks eksisteerida riik ja kodanikele oma teenuseid pakkuda.

Lisaks saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja käitumist ka läbi meediasuhtluse, mille kaudu info hästi maksumaksjateni jõuab. Püütakse viia maksusõnumeid kõikidele sihtgruppidele näiteks nooretele, et nende maksukäitumist juba noores eas positiivselt mõjutada. Büroojuhid panustavad meediasuhtlusele kohalike väljaannetega, et oma maakonna maksumaksjaid rohkem maksuteemadega kursis hoida.

5. Kui võrrelda kliendipretensioonide hulka aastatel 2013 ja 2016, siis on see number pea poole väiksem. Millest see tuleneb?

Kliendikaebus on justkui signaal sellest, et midagi tuleks muuta. Kaebusega seotud juhtum arutatakse asjaosalistega läbi ning õpitakse sellest. Eesmärk ei ole süüdlast otsida ega kedagi karistada, vaid algatada järeltegevusi, et analoogseid juhtumeid tulevikus vältida või avalikke teenuseid paremaks muuta. Kaebusi hakkasime lahendama tsentraalselt teenindusosakonna 2007. aastast. Kaebuste arv ei vähene automaatselt, seda enam, et kaebamine on klientidele väga lihtsaks tehtud – kodulehe, e-posti või telefoni teel.

Kaebuste vähenemise põhjustest. Esiteks avaldas sellele kindlasti mõju see, et varem saadeti välja massteavitusi, mis olid segase sisuga ja tekitasid rohkelt pahameelt.. Kui me hakkasime massteavitusi kooskõlastama ja tekstide sisu üle vaatama enne väljasaatmist, langes koheselt ka kaebuste hulk.

Teiseks on e-teenuste kvaliteedi tõstmine. Kui mõni e-teenus, millel on on suur hulk kasutajaid, ei tööta või on seda keeruline täita, siis kahjuks tuleb ka palju kaebusi sel teemal. E-teenuste kasutajasõbralikkusesse on palju panustatud ja kliendi rahulolu e-teenustega on iga aastaga tõusnud ning seetõttu kaebusi e-teenuste kohta on tunduvalt vähemaks jäänud.

Eeldatavasti aitab kaebuste vähenemisele kaasa ka see, et me oleme teinud palju kliendisuhtluse koolitusi. Eriti pakume abi, kuidas tulla paremini toime enda emotsioonidega kui tekkivad isikutega konfliktsituatsioonid. Tänu sellele on jäänud vähemaks pretensioone ametnike ebaviisaka käitumise kohta.

6. 2016. aastal oli veidi rohkem kui pool kaebustest seotud ametnike tegevuste rahulolematusega, mis võib omakorda tekitada olukorra, kus ei ole võimalik usalduslik suhe maksuhalduri ja maksumaksja vahel. Mida saaks selle tulemuse parandamiseks teha?

Enamik nendest kaebustest on seotud maksu- ja tollikontrollide läbiviimistega ning on põhjendamata. Paljud ettevõtjad ja eraisikud ootavad, et maksuhaldur kontrolle üldse enam ei teeks vaid ainult usaldaks. Kahjuks ei ole meie riigis veel maksukäitumine selline, mis seda lubaks teha. Usun, et lähitulevikus on see võimalik, et pole enam neid isikuid, kes maksupettusi teevad ning maksukohustustest eemale hiilivad.

7. Ametlikult on Maksu- ja Tolliametil uus strateegia 2017. aasta algusest, kuid tegelikult järgitakse seda strateegiat juba alates eelmisest aastast. Kas ja milliseid muutusi on see kaasa toonud?

Mina näen seda kaebuste hulga vähenemises ja klienditagasiside rahulolu kasvus. Maksu- ja Tolliameti soovitusindeks on 61%, mis on suurepärase tulemus. Kõik Maksu- ja Tolliameti erinevad osakonnad toetavad oma tegevustega kliendikeskset lähenemist. Suur rõõm, et tegutsetakse ühise eesmärgi nimel ning kliendirahulolu ei ole oluline ainult teenindusosakonnale.

Lisa 2. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti kontrollivaldkonna ametnikuga

Tallinnas, 07. märtsil 2017. aastal.

1. Millised on Eestis peamised probleemid maksukäitumise osas?

Tulenevalt meie ajaloolisest taustast, on meie maksukultuur ehk inimeste hoiakud maksude tasumise vajalikkuse osas oluliselt kehvemad, kui näiteks meie lähisriikides – Soome, Rootsi. Meil on jätkuvalt mentaliteet, et maksude tasumine on mõttetu, sest kõik see raha läheb vaid poliitikute taskusse. Eelnev tingibki selle, et on hulk ettevõtteid, kes näiteks ei tasu tööjõumakse õiges mahus või tehakse isiklike kulutusi ettevõtte tulu arvelt, tulumaksu mitte tasudes jmt. Inimeste teadlikkust maksude tasumise vajalikkusest tuleb tõsta, seda selgelt seostades vastutasuks saadava hüvega riigilt.

2. Kuidas on maksukäitumine aastate jooksul muutunud ja mis on selle põhjused?

Kindlasti paranenud, sest aastate jooksul on ettevõtjaid piisavalt haritud läbi selgitustöö ja koostöö.

3. Kuidas tegeletakse Maksu- ja Tolliametis sellega, et maksumaksjad võtaksid asutust abilise, mitte vaenlasena?

Kogu meie uus strateegia on sellele üles ehitatud. Iga osakond on kaardistanud tegevused, mis sellele kaasa aitavad.

4. Uus strateegia on kliendipõhine lähenemine – mida see endast täpsemalt kujutab ning milline on selle mõju olnud siiani?

Igale maksumaksjale pakkuda lahendusi vastavalt tema tegevusvaldkonnast, soovidest, muredest tulenevalt, sest erineva suuruse ja tegevusvaldkonna ettevõtete mured/vajadused on täiesti erinevad. Mõju on suures pildis vara veel hinnata, aga ettevõtjate esimene tagasiside on olnud positiivne.

5. Maksu- ja Tolliametil on eraldi loodud nõustamisüksus. Kui tihti käiakse abi küsimas?

Ma päris nii seda ei nimetaks, meil on revidendid, kes on spetsialiseerunud vaid nõustamisteenustele ja revidendid, kes kontrollivad ja ka selle raames nõustavad.

Pigem meie pakume abi siis, kui märkame neid, kes seda vajavad, ilma, et maksumaksja ise on osanud vajadusest aru saada. Kui maksumaksja tunneb, et vajab ise abi, siis sõltuvalt sisust pöördub ta kas maksude osakonna või teenindusosakonna poole, sest see on suures osas nende roll. Meie juurde tulevad erinevate tegevusvaldkondade esindajad, kes soovivad teha koostööd, et lahendada mured vastavas valdkonnas. Meie poole pööratakse järjest rohkem, sest sõnum, et aitame, on hakanud levima.

6. Milline on teeninduse roll maksukultuuri muutmisel?

Sõltumata osakonnast, on kõigi ametnike roll sellesse teemasse panustada, vastavalt oma tööülesannetele. Teenindajad on tihti meie esimene kontakt maksumaksjaga ja selle kvaliteet mõjutab oluliselt hilisemat suhtlust ja tahet suhtluseks meiega. Klientide tagasiside nii kaebuste kui kiituste näol jõuavad iga osakonna juhini, kas siis otse või läbi teenindusosakonna inimeste. Läbi selle me õpime oma vigadest ning kitsaskohtadest ja saame omapoolseid teenuseid kvaliteetsemalt pakkuda, mis omakorda viib ka parema suhteni maksumaksjaga. Parem suhe ja meiepoolsed kvaliteetsemad teenused tervikuna avaldavad aga olulist mõju maksukultuurile.

7. Kuidas saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist?

Positiivselt, mõistetakse üksteist rohkem, otsitakse lahendusi kitsaskohtadele ehk näiteks, mis tingib selle, et makse ei taheta õiges mahus tasuda. Samuti aitab see kaasa sellele, et ühiselt tagada aus konkurents, mille tulemusel madalama maksumoraaliga isikute arv väheneb.

Läbi selgitustöö, koostöö ja vajadusel ka karistamise. Erinevatele ettevõtjatele mõjub erinev meede.

8. Maksu- ja Tolliameti esindajad on käinud koolides, et uurida noorte maksualaseid teadmisi ja avardada silmaringi. Kas sellisel tegevusel võib olla tulevikus suur mõju nende maksukäitumisele?

Kindlasti, sest kõik oluline saab alguse lapsepõlvest, mis teadmised, õpetussõnad, hoiakud meile kaasa antakse. Kui lapsele räägitakse, et löömine on paha, siis ta kasvab selle teadmisega

suureks ja ei löö. Sama on maksumoraaliga, kui sulle õpetatakse, mis on maksud ja miks neid on vaja, siis täiskasvanud inimesena ei tekki sul enam küsimust, kuidas on õige käituda.

9. Kuidas saab MTA lisaks uue strateegia rakendamisele panustada maksuhalduri ja maksumaksja vahelise usaldusliku suhte suurendamisse?

Strateegia tähendab suurt hulka tegevusi ja neid igapäevaselt ellu viies, oleme ka kõik omaltpoolt teinud.

Lisa 3. Intervjuu Eesti Maksumaksjate Liidu esindajaga

Rakveres, 14. märtsil 2017. aastal.

1. Millised on Eestis peamised suhte probleemid maksuhalduri ja maksumaksja vahel maksumaksja poole pealt vaadates?

Neid on palju. Ma ei hakka neid järjestama, vaid nimetan nii, kuidas meenub. Esiteks, tänapäeval on väga palju uusi ja noori maksuhaldureid, kellel on väiksemad kogemused. Läbi maksumaksja pilgu on tihti probleemiks see, et alati ei tunta valdkonda, mida kontrollitakse. Loomulikult ei saa kõigilt nõuda teatud valdkondade tundmist. Meie nimetame seda eeltöök. Kui revidendile antakse kontrolliülesanne, siis tuleb vaeva näha ja selgeks teha, kuidas tema kontrollitavas äriühingus asjad toimuvad, valdkonna spetsiifika ja väljakujunenud tavad. Kõik ei ole alati nii, nagu seaduses on kirjas. Tähelepanu äratav alati see, kui ettevõttel on aastast aastasse tehingud olnud ühtemoodi, kui ühtäkki on tehtud midagi teisiti. See tekitab tähelepanu ja küsimuse „miks nii“, kuid alati võib ka sellel põhjendus olla.

Töötades Tallinnast kaugemal, puutun kokku põllumajanduse jms valdkondadega. Arusaadav, et linnas sündinud ja kasvanud inimesel on raske aru saada maaelu spetsiifikast. Kuna nüüd reeglina oma piirkonna üksus ei kontrolli, siis tulebki väga palju Tallinnast revidente, kellel puudub aimdus, kuidas siin asjad toimuvad. Kui minu juurde tuleb klient, kes on sellisest valdkonnast, mida ma üldse ei tunne, püüan esimese asjana endale võimalikult täpselt selgeks teha, kuidas tegevus toimub, mis see endast kujutab. Ma usun, et revident võiks samamoodi teha, enne kui ta maksumaksjaga üldse suhtlema hakkab. Lisaks lubab maksukorralduse seadus kasutada maksumenetluses ekspertide abi. Oma praktika jooksul ei ole ma siiani kohanud olukorda, kus oleks revident kasutanud eksperti.

Teatud kliente ärritavad ebaprofessionaalsed küsimused. Tundub, et võetakse vanemast failist *copy-paste* ja ei mõelda sisulisi küsimusi. Näiteks, kui kontrollis oleva äriühingu juhatuse liige on ka teises ettevõttes juhatuse liikmeks ning äriühingud on teinud omavahel tehinguid. Selle peale küsib maksuhaldur, kuidas leiti tehingupartner ning kuidas lepiti kokku hinnas. See viitab sellele, et küsimusi ei ole mõttega koostatud. Lisaks on vestlustes ka selliseid küsimusi, mis tekitavad küsimuse, kuidas on need seotud kontrollitava asjaga. Kui selline asi juhtub vestlusel,

kus viibin ka mina, siis üldjuhul küsin, kuidas see asjasse puutub. On olnud juhuseid, kus revident ei oska sellele küsimusele vastata. Seega lasen küsimuse protokollida ning märkida, et esindaja ei saanud vastust sellele küsimusele.

Ettevõtte kontrolli alustamise eelduseks on see, et midagi on jäänud silma. Kui ma olen maksuhaldurilt küsinud, mis põhjusel menetlust alustati, siis kõik sellele ei vasta. Leian, et kui menetlusel ei ole seost kriminaalmenetlusega, siis võiks seda öelda.

Tihti peale ei suudeta vabaneda eelarvamusest. Maksuhaldur on arvamisel, et kui ta seda ettevõtet kontrollib, siis peab seal mingisugune viga olema. Vigade asemel võib tegu olla muude selgitatavate põhjustega. Teiseks on tagastusnõuded, mille puhul tuleks kontrollida õigsust ja seal ei pruugi olla rikkumisi.

Enda kogemusest võin öelda, et paljud kliendid, kes on oma vigade tõttu pidanud maksma nii MTA-le kui mulle, tehtud töö eest, siis edaspidi hoiduvad nad teadlikult sellisest asjast. Väga paljud käivad minu juures konsultatsioonidel, kuidas teatud tehingu puhul käituda. Mina hindan selliseid inimesi väga. Ma ei aita kliente ainult probleemi korral, vaid abistan neid näiteks tehingute puhul. Selliseid kliente on palju. Kui sama ettevõtte satub teist korda kontrolli, ei saa maksuhaldur eeldada ning võtta aluseks seda, milles on kunagi eksitud.

Hiljuti viisin läbi koolitust, kus oli juttu eriarvamuse tähtaja pikendamisest. Üks nooremapoolne revident oli arvamisel, et pikendamine ei ole vajalik, sest klient peab vastama sellele vaid „jah“ või „ei“. Maksuhaldurid on arvamisel, et kui on dokument kokku kirjutatud, siis see peab ka õige olema. Kahjuks on näha, et revident tunneb end korra looja või karistajana ja ta on maksumaksjast kõrgemal.

On olnud olukordi, kus olen palunud dokumentide esitamise tähtaja pikendamist. Näiteks oli olukord, kus meie soovidega ei arvestatud ning pikendust anti vaid paar päeva, millest ei piisanud. Lisaks oli sel hetkel suvepuhkuste aeg. Antud olukorras ei jäänud muud üle, kui teha vaie, mis peatas korralduse ning kui valmis jõudsime, võtsin vaide tagasi. Kummaline oli see, et maksuhaldurile dokumente saates tuli automaatvastus, et maksuhaldur viibib puhkusel.

Mõned kliendid väidavad, et nendesse suhtutakse paremini siis, kui olen mina esindajana kaasas. Seda mina ise kinnitada ei saa, kuid saan rääkida, kuidas mulle väidetakse.

Tüüpiline küsimus vestlusel: kas leping oli? Maksumaksja või juhatuse liige, kes ei oma õiguslaseid teadmisi, vastab, et ei ole. Ta ütleb seda seetõttu, et ei olnud kirjalikku lepingut ning maksuhaldur jätab täpsustamata, kas leping oli suulises või kirjalikus vormis. Iga tehing on võlaõigusseaduse kohaselt leping, see oleneb vormist.

Probleemne teema on ka teabe nõudmine kolmandalt isikult. Kontroll ei tohi muutuda kolmanda isiku kontrolliks, kuid on olnud olukordi, kus revident unustab, et kolmas isik ei ole kontrollitav.

2. Kas ja kuidas on maksukäitumine aastate jooksul muutunud ja mis on selle põhjused?

Maksukäitumine on muutunud ja ikka paremuse poole. Hetkel oskan rääkida asjadest, mis olid probleemiks eelmisel ja üle-eelmisel aastal ning mis on olnud korduvad, mitte üksikud probleemid. Iseloomustaksin arengut nii: 2000. aastal oli maksumaksja oma tegevustes mitu sammu Maksu- ja Tolliameti tegevustest eest, nüüd jõuab MTA juba üsna lähedale ja nii-öelda astub maksumaksjale kanna peale.

Lisaks Maksu- ja Tolliameti on pidevalt arenenud ka kohtu- ja õigussüsteemid. Sellised asjad, mis 10 aastat tagasi kohtus läbi läksid, enam ei lähe. Oleme maksumaksjatele öelnud, et alati tuleb arvestada kohtus võimaliku kaotusega. Viimase aja praktika on näidanud, et vaidluses MTA-ga on suurem tõenäosus kaotada kui võita.

3. Kuidas Teie, kui maksumaksjate esindaja, arvates tegeleb Maksu- ja Tolliamet sellega, et maksumaksjad võtaksid asutust kui abilist, mitte kui vaenlast?

Minu hinnangul tegeletakse sellega üsna vaevaliselt. Oleme Maksu- ja Tolliameti viinud läbi koolitust, mille eesmärk oli MTA muuta abiandjaks. Viimase aja üks meeldivamaid ja asjalikumaid vestlusi oli see, kus ettevõttel puudusid kuludokumendid maja ehitamisel ning selleks, et leida maksustatav summa, arvestati kulud ja tulud kokku pangakonto väljavõttest, sealjuures arvestati kuludeks ka intressid ning mõned muud kulud, mille kohta oleks võinud nii-öelda tähenärijaks hakata. Sageli seda ei esine, kuid see sõltub üsna palju ka revidendist.

Negatiivne mulje tekib oluliselt kiiremini kui positiivne. Info liigub kiiresti maksumaksjate vahel. Üks isik käib vestlusel, saab negatiivse kogemuse osaliseks, mida ta jagab tuttavatele ning nii arvamus levib. Ilmselt võtab aastaid aega, et Maksu- ja Tolliameti suhtes tekiks hea suhtumine. Ma usun tulevikku, kuid seda peab väga tahtma ning algatus peab tulema kindlasti

MTA-lt. Tuleb unustada karistaja roll, sest kontrolli eesmärk ei ole makse määrata. Usun, et sel viisil hakkab levima positiivne pool.

Olen kokku puutunud toitlustusasutusega, kus viidi läbi vaatlus. Sealjuures on puuduseks see, et korraldus antakse allkirjastamiseks esimesele inimesele, kes on tavaline töötaja. Inimesed lähevad paanikasse ning nad võivad seal samas õigused ja kohustused läbi lugeda, kuid hiljem neilt küsides, millest juttu oli, nad sellele vastata ei oska. Maksu- ja Tolliametit kardetakse rohkem kui politseid. Meie ei mõista seda hirmu. Oleme proovinud lahata selle põhjust, kus jõudsime järeldusele, et politsei tegevus on konkreetne, aga Maksu- ja Tolliameti osas ei tea kunagi, mis sealt tuleb. Firma ei taha ebameeldivusi, ta ei taha, et leitakse veel midagi. Selline arusaam on maksumaksjate seas väljakujunenud aastatega.

4. Uus strateegia on kliendipõhine lähenemine. Kas ja kuidas on see Teie silmis maksumaksjaid mõjutanud?

Võib öelda, et praegu ei paista see välja. Oskan anda hinnangut nendest juhtudest, kui olen ise kliendiga kaasas käinud. Koolituse alguses ütlesin ka selle välja, et ma ei ole märganud uue strateegia rakendamist.

Ma olen veidi kokku puutunud Soome maksuametiga. Sellest tulenevalt pakkusin välja, et kontrolli tuleks maksumaksjaga teha eelvestlus, ilma midagi kirja panemata. Nii on revident teadlik ettevõtte toimimisest ja üldisest taustast. Seejärel edastatakse dokumendid ning koostatakse vajalikud ja asjakohased küsimused. Mul on sellist asja ette tulnud küll vaid paaril korral, kuid on jäänud positiivne mulje.

Selleks, et kutsuda maksumaksja abi andmiseks vestlusele, peaks MTA teadlik olema, kus ning millega on tal abi vaja, kuid ma ei kujuta ette, kuidas on seda kontrollida võimalik. Teiseks, kui maksumaksja välja kutsuda, on ta juba pinges, sest tema arusaam on see, et kontrolli viiakse läbi selleks, et midagi leida. Maksumaksja ei saa kunagi olla täiesti kindel, et tal on kõik korras. Küsimus ongi selles, et kuidas selline olukord kaotada.

On olnud olukordi, kus kliendid tulevad minu juurde küsimusega. Minu vastuse peale ütleb klient, et helistas MTA infotelefonile ja sai teistsuguse vastuse. Järgmisel päeval küsis teiselt töötajalt, kes andis talle kolmanda vastuse. Kui maksumaksjal tekib küsimus, siis millisest vastusest ta lähtuma peaks? Seetõttu peavad infotelefonidele vastajad olema pädevad ning kui ei osata vastata, siis tuleks otsida ja hiljem vastata.

5. Kuidas saab maksuhaldur mõjutada maksumaksja maksukäitumist?

Esiteks on Maksu- ja Tolliameti võetud uus suund ehk nõustamine. Maksumaksjad ei ole veel valmis, et teda kutsutakse maksuhalduri juurde nõustamiseks. Ilmselt võtab sellise suhtumise muutmine veel aega. Oluline on maksumaksjale arusaama tekitamine, et maksuhaldur saab teda aidata, anda nõu nii nagu teeme seda meie. Kui tullakse meie juurde, siis samamoodi peaks maksumaksja suutma minna Maksu- ja Tolliametisse ning küsima sealt samu asju. Enim kardetakse seda, et kui uuritakse teatud tehingu kohta, siis pannakse „linnuke“ kirja ja hiljem hakatakse seda kontrollima. Usun, et nõustamine on asi, mis aitab parandada suhteid maksuhalduri ja maksumaksja vahel.

On olnud juhtumeid, kus maksumaksja ei ole teadlikult asju valesti teinud, kuid lõpptulemusena saab ta endale siiski maksukohustuse kaela. See on üks põhjus, miks tekib tõrge Maksu- ja Tolliametiga suhtlemisel.

Viibisin oma kliendiga revidendi juures vestlusel, kus tutvustati, kust ning kuidas leida MTA kodulehelt selgitusi, juhiseid ning kuidas käituda teatud tehingute puhul. Inimene ise ei oska otsida. Samas ei oska ma pakkuda, kuidas inimene ise rohkem teada saaks, kui selles vastu huvi ei tunta.

Ma pooldan pidevat suhtlemist maksuhalduri ja maksumaksja vahel, selle kaudu saab teatud asjad kergelt korrigeeritud. Toon näite, kui revident kontrollis lühikest perioodi. Ta saatis maksukohustuslasele e-kirja, mis asjaolud on tuvastatud ning mida arvame meie tema poolt toodud lahendusest. Arutasime kliendiga läbi, nõustusime ning tegime deklaratsiooni paranduse. Sellega hoiti kokku aega, vaeva ning ei olnud paberitööd. Lisaks ootavad isikud seda, et kui menetlus käigus on miskit tuvastatud, tuleks seda jagada ka maksumaksjaga.

Mida rohkem suudab MTA maksupettureid kontrollida, ohjeldada ja likvideerida, seda parem on konkurents. Kliendid kurdavad tihti, et vilja- ja kütuseäris „solgitakse“ turgu. Sel juhul ei ole ettevõtted konkurentsivõimelised

6. Maksu- ja Tolliameti esindajad on käinud koolides, et uurida noorte maksualaseid teadmisi ja avardada silmaringi. Kas sellisel tegevusel võib olla tulevikus suur mõju nende maksukäitumisele?

Arvan, et alates teatud vanusegrupist on see vajalik. Siin on üks „aga“, nii palju kui tean mina noortest inimestest ja vaadates riigipoliitikat, siis noortel pole lootust vanaduspensionile. See tekitab inimeses küsimuse, et milleks on üldse vajalik maksude maksmine.

Olen kuulnud noortelt inimestelt, et nende tulevik ei ole kindlustatud, kui nad makse maksavad. Seega lojaalsus või patriotism ei motiveeri makse maksuma. Ma usun, et olukorda parandaks ärikeskkonna muutmine. Väikeettevõtjal on raske, sest isegi väikese „kõrbenud“ tehinguga nullid sa enda ettevõtluse.

7. Kas ja kuidas saab MTA lisaks uue strateegia rakendamisele panustada maksuhalduri ja maksumaksja vahelise usaldusliku suhte suurendamisse?

Oleme rääkinud ka sellisest asjast tänapäeval nagu e-toimik. Kõik osapooled saavad sinna faile laadida ja see on kõigile kättesaadav. Maksu- ja Tolliametile oleks see vajalik, nii ei pea kontrolli ajal vahetama pabereid, vaid kumbki pool saab üles laadida endapoolsed dokumendid, mis on mõlemale igal hetkel kättesaadavad.