

Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana

Kerly Lillemets (RiTo 16), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Maksumoraal kui üksikisiku valmidus maksta makse kohustatud määral on oluline maksukuulekuse alus ning seda mõjutavad paljud tegurid.

Enam ei ole võimalik seletada majanduses toimuvaid protsesse ja muutusi ainult standardse majandusteooria abil, erinevate protsesside tõlgendamisel tuleb kasutada ka teisi teadusharusid, sealhulgas sotsiaalpsühholoogiat. Sedasama tehakse maksude tasumata jätmise ja maksukohustusest kõrvalehiilimise põhjuste väljaselgitamisel.

Maksukuulekusest on saanud majanduspsühholoogia huviobjekt, sest maksude tasumine on tekitanud ühiskonnas sotsiaalse dilemma, kas maksta või mitte maksta, ning erinevatel põhjustel on üksikisikute egoistlikud tegevused üle ühiskondlikust huvist. Kuigi maksude tasumine on isiku peamine kohustus riigi ees, sõltub maksukuulekus paljudest teguritest. Isiku individuaalseid hoiakuid, elukutsest või ettevõtlusvormist tulenevaid hoiakuid ning valmisolekut makse maksta mõjutavad nii ühiskond kui ka kultuuritraditsioonid, kuid mitte ainult.

Kuigi maksudest kõrvalehiilimisega saab kasu teenida, käitub enamik maksumaksjaid ausalt. Mis sunnib neid makse maksma just kohustatud määral? Klassikaline majandusteooria ei suuda seletada maksukuulekuse taset ja selle mõjutegureid. See on tekitanud vajaduse analüüsida, kas sotsiaalsed normid ja hoiakud mõjutavad inimese maksukäitumist ning milline on kultuurinormide ja avaliku halduse toime maksumaksjatele.

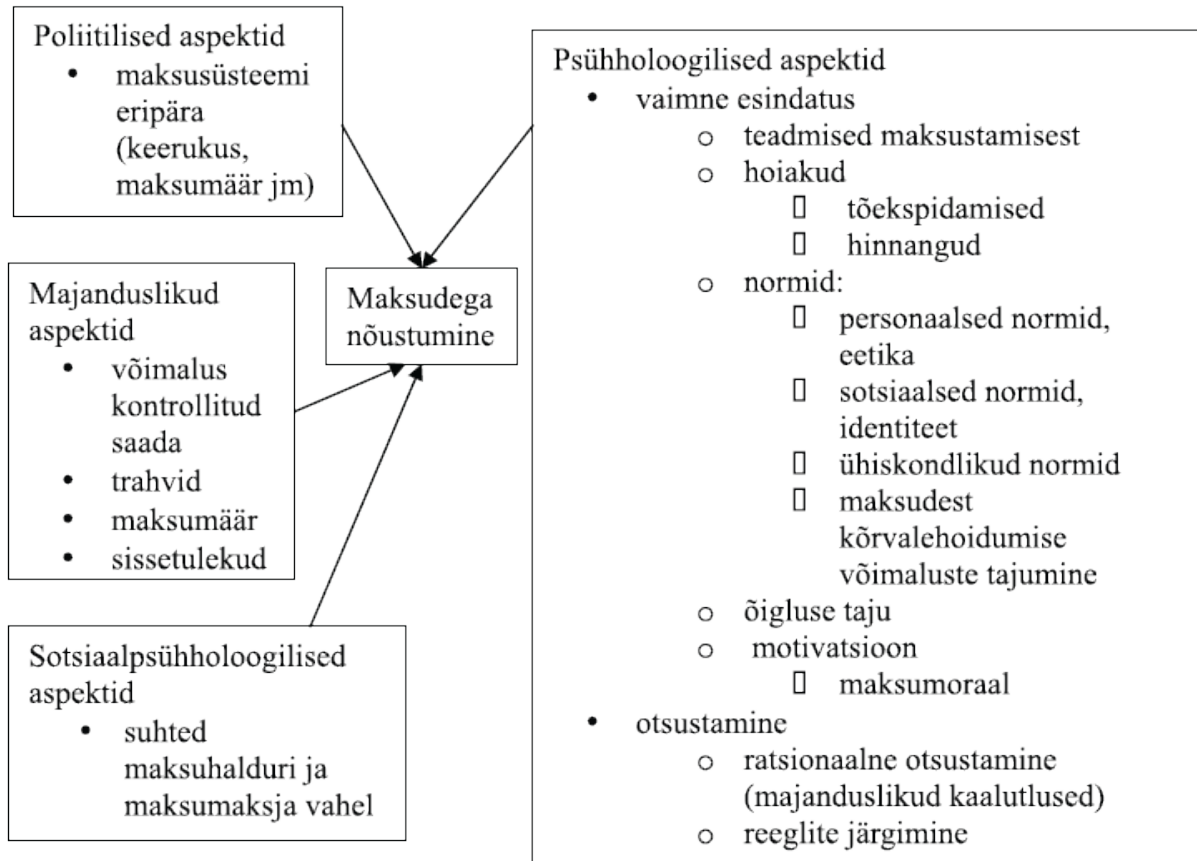
Küsimusele, millest sõltub inimese valmisolek makse maksta, püüan vastata mitme kvalitatiivse uuringu süstemaatilise läbitöötamise põhjal. Uurimismeetodi valikul lähtusin valdkonna uudsusest ja tehtud uuringuist, iseseisvat empiirilist uuringut ma artikli kirjutamiseks ei teinud. Artikli eesmärk on tuua eestikeelsesesse kirjandusse mõiste maksumoraal ning analüüsida seni tehtud uuringute põhjal, millisest aspektist oleks võimalik selles valdkonnas veel kvalitatiivseid uuringuid teha, et nende alusel uut diskussiooni tekitada.

Maksumoraali mõiste ei ole uus

Individuaalsele valmidusele makse maksta – maksumoraalile – on maksukuulekust kajastavas erialakirjanduses seni vähe tähelepanu pööratud. Maksumoraali on mõistetud kui isikule omast motivatsiooni makse maksta. See on individuaalne valmisolek või moraalne kohustus või uskumus sotsiaalsesse panusesse maksude

tasumise tulemusena (vt joonis 1). Maksumoraali on tõlgendatud ka kui moraalipõhimõtet – isikutel on kohustus makse maksta.

Joonis 1. Maksudega nõustumise mõjurite klassifikatsioon



ALLIKAS: Kirchler 2006.

Maksumoraal ei ole uus mõiste. Juba 1960. aastail tehti Kölni Ülikoolis uuring, kus püüti seostada majandust ja sotsiaalpsühholoogiat, rõhutades, et majandust ei pea analüüsima üksnes klassikalistest teoreetilistest vaatenurkadest lähtudes. Saksa majandusteadlane Günter Schmolders analüüsis uuringu raames maksumoraali taset Lääne-Euroopa füüsilisest isikust ettevõtjate seas. Tulemused näitasid, et füüsilisest isikust ettevõtjate maksude tasumise valmiduse tase on madalam kui organisatsioonide või ettevõtete palgatöötajatel.

1969. aastal korraldati Kölni Ülikoolis teine samalaadne uuring, kus võrreldi Euroopa riikide maksusüsteemide erinevust ning iga võrreldava riigi maksumaksjate maksumoraali taset (Kirchler 2007, 102). Analüüs näitas, et maksumoraali tase oli sel perioodil Saksamaal suhteliselt madal, Inglismaal aga kõrge. Kahe riigi maksusüsteemi erinevus tulenes kehtivast valitsemiskorrast. Saksamaal oli maksude tasumine sunduslik ja tugeva kontrolli all, Inglismaal suhtuti maksumaksjasse

austusega ning kontroll maksude tasumise üle oli nõrgem. Uuring näitas, et see, kuidas valitsus kohtleb maksumaksjat, mõjutab maksude tasumise valmidust: agressiivne maksupoliitika mõjutab maksumoraali negatiivselt ning vastupidine poliitika aitab maksumoraali tõsta.

Maksumoraali mõiste ajaloolisest taustast hoolimata pole seda nüüdisaegses erialakirjanduses laialdaselt käsitletud, seetõttu koheldakse maksumoraali enamasti kui "musta kasti".

Maksumoraali mõjutavate kultuuri- ja muude tegurite väljaselgitamiseks analüüsiti *World Values Survey* ("Maaailma väärtuste uuringu") 1990., 1995., 1999. ja 2000. aasta andmete põhjal maksumoraali kui sõltuvat muutujat (Alm, Torgler 2006). Kuigi maksumoraal on tõenäoliselt mitmemõõtmeline mõiste, mis nõuab mitme komponendiga mõõtmisvahendit, näiteks psühhomeetrilisi uuringuid, kasutati selles uuringus maksumoraali mõõtmiseks ainult ühte küsimust. Uuring korraldati enam kui 80 riigis, igas riigis küsitleti vähemalt 1000 isikut. Andmestikku koguti intervjuudena küsitleva kodus tema emakeeles. Ülesandeks oli hinnata, kas maksude varjamine on õigustatud.

Demokraatia ja maksukultuur

Euroopat ja Ameerika Ühendriike kõrvutades selgus, et USA-s on valmidus makse tasuda kõrgem kui sarnase maksusüsteemiga Euroopa riikides. Ameerika Ühendriikide maksumaksjate suurem valmisolek makse maksta on uurijate tõlgendusel tingitud riigi kõrgetest sotsiaalsetest normidest (Alm, Torgler 2006, 225). USA-le järgneb kõrge maksumoraaliga Šveits. Neile kahele võib vastandada Belgia, kus maksumoraali tase on 30% madalam kui USA-s.

USA ja Šveits on mõlemad tugeva otsese demokraatia traditsiooniga riigid, kus maksumaksjat on koheldud kui kodanikku, kellel on hulganisti õigusi ja ka kohustusi. Maksumaksjate võimalus majandusküsimustes kaasa rääkida ja selle kaudu poliitilise otsustamise protsessis osaleda võimaldab paremini aru saada kodaniku kohustustest ning tõsta maksumoraali. Otsene demokraatia on maksumaksjate eelistuste kujundamise vahend ning motivatsioon tasuda makse nõuetekohaselt.

World Values Survey andmete põhjal tehtud uuring üksikisikute valmisoleku kohta makse tasuda näitab, et maksumoraal on riigiti erinev. James Alm ja Benno Torgler leidsid, et maksumoraal on tihedalt seotud usaldusega riigi kui institutsiooni vastu. Head suhted riigi ja maksumaksjate vahel, hästi toimiv avalik haldus ning positiivse sotsiaalse kapitali atmosfäär on kõrge maksumoraali ja maksude maksmise valmiduse alus. Kodanike seotus poliitiliste protsessidega aitab tihendada kodaniku

ja riigi suhteid. Jätksuutlik maksusüsteem saab toimida õiglase maksusüsteemi puhul, et saavutada tihedat kontakti maksude tasumise ja avalike teenuste vahel. Üksikisiku arusaam, et ta saab tasutud maksude eest avalikke hüvesid, suurendab valmisolekut makse maksta. Maksumaksja tahab tasutud maksude eest vastutasu, madalat maksukuulekuse taset võivad põhjustada ka inimeste vähesed teadmised selle kohta, milline on nende panus avalikku haldusse maksude tasumise näol. Kui riik usaldab oma kodanikke ja hindab neid kui suurepäraseid maksumaksjaid, suureneb usaldus valitsuse vastu ja tõuseb maksumoraali tase.

Seega järeldus uuringust, et otsene demokraatia on tugev ühiskonna maksukultuuri mõjutaja. Kodanikuvabadused ja isiku demokraatlikud õigused on üksikisikute paljude otsustuste aluseks, ning mitte ainult maksude tasumise aspektist vaadatuna.

Eeltoodust hoolimata on artikli autor erialakirjandusega tutvununa seisukohal, et maksudega nõustumine on isiku kompleksse käitumise tulemus. Demokraatia ei ole ainus ühiskonna maksukultuuri mõjutaja, vaid üks tegureid, ning üksikisiku maksude tasumise valmidust tuleb hinnata mõjurite kogumis.

Sotsiaalsete normide roll

Sotsiaalsete ja kultuuri normide mõju ulatuse ebaselgus üksikisiku maksukäitumisele tingis uuringu, kus võrreldi maksumoraali mõju maksukuulekusele kolmes riigis: USA-s, Botswanas ja Lõuna-Aafrika Vabariigis (Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, Torgler 2004). Riikide valiku kriteeriumiks oli nende suhteline stabiilsus, mis välistab segavad tegurid kultuuride võrdluses ning annab võimaluse paremini analüüsida sotsiaalsete normide mõju indiviidi maksukäitumisele. Uuringu valimit põhjendati mõningate sarnasustega maksusüsteemis, riikide geograafilise lähedusega ja võimalusega teha uuring ühes keeles.

Šveitsi majanduse, juhtimise ja kunsti uuringute keskuse CREMA (*Center for Research on Economics, Management and the Arts*) 1999. aastal tehtud uuringus leiti, et maksumoraal on otseselt seotud õiglusega. Maksumaksjate erinevat käitumist ja maksumoraali taset seletavad uurijad maksude kehtestamise ja ümberjagamise õiglusest lähtudes. Mida rohkem usaldatakse valitsust, avalikku võimu ja õigussüsteemi, seda kõrgem on isiku valmidus makse maksta.

Inimeste maksude tasumise väärtushinnangu oluline mõjutaja teiste kultuuritegurite seas on religioon ja seotus usuga. Paljud üksikisiku käitumisnormid on mõjutatud religioonist, religioosest kasvatuses ja kuulumisest usuorganisatsioonidesse.

Religioon mõjutab inimeste kombeid ja moraalinorme ning võib muuta maksudest kõrvalehoidmise vastumeelseks. *World Values Survey* 1995.–1997. aasta andmete põhjal tehtud uuringuga (Alm, Torgler 2006, 237) tõendati, et religioossed tegurid avaldavad maksumoraalile süstemaatilist mõju. Religioossuse kui isiku maksukäitumise mõjutaja tähtsust ei vähendanud ka selliste näitajate nagu korruptiivsus, usaldusväärsus, vanus, majanduslik olukord, haridus, sugu, abielu ja tööhõive kontrollimine.

Sama uuringu raames hinnati ka hariduse, kooseluvormi ja soo seost maksumoraaliga. Uuringu tulemused näitasid, et madalama sissetulekuga inimestel on valmidus makse maksta suurem kui haritud ja kõrgema sissetulekuga inimestel. Naistel ja vanematel inimestel on kõrgem maksumoraal kui meestel ja noortel. Vallalistel ja üksikutel inimestel on abielus inimestest madalam maksude tasumise valmidus.

Nimetatud uurimistöö raames hinnati peale üksikisikute valmiduse maksta makse ka Euroopa riikide üldist maksumoraali taset. Isikute valmidust makse tasuda võrreldes selgus, et nn romaani riikides nagu Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania on maksumoraal madalam kui Põhja–Euroopa riikides. Sellist tulemust on esmalt tõlgendatud valdavalt protestantliku Põhja–Euroopa riikide kodanike ja katoliikliku Lõuna–Euroopa kodanike käitumiskultuuri erinevustega.

Ühiskonna mõju maksumoraalile

Üksikindiviidi kui maksumaksjat mõjutab muude tegurite kõrval tugevasti teiste maksumaksjate käitumine. Kui maksumaksjad mõistavad, et maksudest kõrvalehoidmine on tavaline (pigem reegel kui erand), kahaneb individuaalne valmidus makse maksta. Kui aga ühiskonna üldine suundumus on makse ausalt maksta, tõuseb ka üldine maksumoraal.

Seni on tähelepanu pööratud peamiselt üksikisiku valmidusele makse maksta kultuuride erinevustest, üksikisikute individuaalsetest omadustest ning eetilistest ja religioossetest tõekspidamistest lähtudes. 2007. aastal algatasid Bruno Frey ja Benno Torgler *Journal of Comparative Economics*'is uue diskussiooni, milles väidetakse, et maksudest kõrvalehiilimine on üksikisiku majanduskäitumisel põhineva majandusteooria kohaselt isolatsioon. Üksikisiku käitumist mõjutab teiste isikute käitumine. Ühiskonna mõju maksumoraalile on kompleksne, maksumoraali tase sõltub poliitilisest stabiilsusest, valitsuse tegutsemise efektiivsusest, kontrollist reeglite ja korruptsiooni üle. Eriti suurt tähelepanu osutatakse sotsiaalsele interaktsioonile ja poliitilistele institutsioonidele.

Ühiskonna mõju maksumoraali tasemele käsitlevast uuringust (Alm, Martinez–Vazquez 2005), mis tehti *European Values Survey* 1999. ja 2000. aasta andmete põhjal, selgus, et Ida–Euroopa riikides (Valgevene, Ukraina, Venemaa, Leedu, Läti, Eesti) on maksumoraal Kesk–Euroopa riikidest (Poola, Tšehhi, Sloveenia, Bulgaaria, Horvaatia, Poola, Ungari) madalam, seda seostatakse omaaegse Nõukogude imperiumi ja plaanimajanduse kokkuvarisemisega. Uuringust maksumoraali taseme kohta Venemaal kuni turumajanduse tekkeni ilmnes, et maksumoraali mõjurite tähtsust ei ole võimalik sel perioodil täpselt hinnata maksusüsteemi ja maksuadministratsiooni puudumise ning maksumoraali riigipoolse tähelepanuta jätmise tõttu. Sellest lähtudes võib jällegi väita, et märkimisväärselt mõjutavad maksumoraali poliitilised institutsioonid.

Maksukuulekus ja seaduseaugud

Maksumoraali mõjutavad üksikisiku arusaam maksu õiglusest, usaldus riigi vastu, teadlik maksutulu kasutamine, individuaalsed omadused ja kultuuri eripära.

Miks inimesed maksavad makse, kui karistumäärad maksudest kõrvalehoidmise eest on madalad ning tõenäosus, et maksuhaldur neid kontrollib, väike?

Maksuhaldur juhindub maksumenetluses maksukorralduse seadusest, mille kohaselt tuleb maksumenetlus teha võimalikult kiirelt, lihtsalt, efektiivselt ja seadusega kooskõlas, ainult väheste menetlustoimingute puhul on eesmärgiks maksukuulekuse parandamine.

Maksukuulekus jaguneb kaheks: administratiivseks ja tehniliseks. Esimene hõlmab formaalset maksuõigust ehk protseduurireegleid ja teine materiaalselt maksuõigust. Administratiivse maksukuulekuse alla kuuluvad maksumaksja kui maksuõigussuhte nõrgema poole kohustused, sealhulgas mitterahalised kohustused (registreerimis–, dokumentide säilitamise, kaasaaitamis–, deklareerimis– ja arvestuse pidamise kohustus). Tehniline maksukuulekus väljendub maksuseaduste järgimises ja õiges maksuarvestuses. Seega on maksumoraal mõjutatud nii maksumaksja suhtumisest maksude tasumise kohustusse kui normatiivsesse tegevusse kui ka isiku maksukuulekast käitumisest.

Maksukuulekust on erialakirjanduses käsitletud ka kui individuaalset leidlikkust maksta makse minimaalselt. Maksudest kõrvalehoidmise võimalused ei ole ainult illegaalsed (*tax evasion*). Heal maksuõiguse tundjal on maksudest võimalik kõrvale hoida ka seaduslikul viisil (*tax avoidance*), kasutades ära maksuseadustes olevaid auke (*tax loophole*) või maksuparadiise (*tax flight*), sest juriidiliselt on siis kõik korrektne. Makroökonomiliselt mõjub aga nii seaduslik kui ka ebaseaduslik maksudest kõrvalehoidmine negatiivselt riigieelarvele. Seega peaks iga riik osutama

suurt tähelepanu nn legaalsete maksupettuste võimaluste vähendamisele ning selle kaudu maksumoraali taset tõstma.

Maksumoraali väljatöötamisel, arendamisel ning maksudest kõrvalehoidmise vähendamisel tuleb mõista maksumaksjate seisukohti maksude tasumise aspektist lähtudes, teadvustada nii erialakirjanduses kui ka ühiskonnas laiemalt maksumoraali kui isiku individuaalse maksude maksmise valmisoleku tähtsust ja tähendust.

Alustada tuleks üldhariduskoolist

Eestis, kus avaliku halduse kulusid ei ole võimalik katta rahvusliku rikkuse arvel ning kolm neljandikku riigieelarvest moodustab maksutulud, tuleb eriti suurt tähelepanu pöörata maksumoraalile ühiskonnaliikmete maksukuulekuse mõjutajana. Erialakirjanduses on seni räägitud maksumoraali õpetamise ja kujundamise vajalikkusest kõrgkoolis maksueetika kursuse raames. Minu arvates võiks maksumoraali kujunemist positiivses suunas mõjutada maksutulude tähtsuse selgitamine juba üldhariduskoolis, näiteks ühiskonnaõpetuse või mõne muu õppeaine raames. Praegu avalikustatakse üksnes maksutulude ebaõige kasutamisega seotud asjaolud, kuid maksumoraali kujunemisele aitaks kaasa ka maksutulude kasutamise positiivse mõju avalikustamine.

Kui inimestelt küsida, kui palju nad loovutaksid vabatahtlikult maksudeks sajakroonisest tunnitaskust, vastaks arvatavasti valdav osa: mitte midagi. Riiklikud maksud kehtestatakse põhiseaduse paragrahvi 113 kohaselt seadusega. Maksukorralduse seadus sätestab maksu mõiste ja maksu tasumise kohustuse. Maksukorralduse seaduse paragrahvi 2 kohaselt on riiklik maks riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel. Maksude kehtestamise eesmärgist tulenevalt on maksude tasumine kodaniku peamisi kohustusi riigi ees.

Maksundust käsitlev õppe- ja teavitustöö üldhariduskoolis annaks võimaluse kujundada tulevaste maksumaksjate arusaama maksude tasumise tähtsusest ning minimeerida nende arvu, kes oma sajakroonisest tunnitaskust ei ole nõus vabatahtlikult loovutama maksude katteks mitte kroonigi.

Alusõppe sisseviimiseks tuleks võrdlevalt uurida riike, kus maksukuulekuse kujundamisega üldhariduskoolis juba tegeldakse, ja neid, kus teavitustööd ei tehta. Maksumoraali mõjutavate tegurite põhjalik väljaselgitamine aitab mõista inimeste valmisolekut makse tasuda. Artikli autor püüab edaspidi kvalitatiivse uuringu abil välja selgitada maksunduse alusõppe mõju maksumoraalile.

Samas ei saa jätta lisamata, et ka eespool nimetatud analüüs ei anna selget ettekujutust teavitamise mõjust, sest üksikisiku individuaalne valmidus makse maksta on isiku kompleksse käitumise tulemus, mida mõjutavad mitmesugused tegurid, nii sotsiaalsed ja kultuurilised kui ka individuaalsed.

Eeltoodule tuginedes on maksumoraali mõjutegurite arvukuse tõttu maksumaksja majanduskäitumise tõlgendamise pilt kirju ning üheseid vastuseid küsimustele pole. Põhjuseks on kindlasti ka maksumoraali mõiste selgesõnalise määratluse puudumine ning empiiriliste uuringute heterogeensus.

Maksukuulekuse küsimus on niisama vana kui maksud ja jääb uurimisvaldkonnaks seni, kuni maksud eksisteerivad.

Kasutatud kirjandus

Alm, J., Martinez–Vazquez, J. (2005). Russian Tax Morale in the 1990s. Proceedings of the Annual Conference on Taxation, pp 287–292.

Alm, J., Torgler, B. (2006). Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe. – Journal of Economic Psychology, Vol 27, No 2, pp 224–246.

Cummings, R. G., Martinez–Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. (2004). Effects of Culture on Tax Compliance. A Cross Check of Experimental and Survey Evidence. CREMA Working Paper Series.

Feld, L. P., Frey, B. S. (2003). Deterrence and Tax Morale: How Tax Administrations and Taxpayers Interact. OECD Papers, Vol 3, Issue 10.

Frey, B. S., Torgler, B. (2007). Tax Morale and Conditional Cooperation. – Journal of Comparative Economics, Vol 35, pp 136–159.

Kirchler, E. (2006). Tax Psychology: State of the Art of Research on Tax Compliance and Evasion. 26th International Congress of Applied Psychology. Athens, Greece, July 16–21.

Kirchler, E. (2007). The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge University Press.

Schmölders, G. (1970). Survey Research in Public Finance: A Behavioural Approach to Fiscal Theory. – Public Finance, Vol 25, pp 300–306.

Torgler, B. (2005). Tax Morale and Direct Democracy. – European Journal of Political Economy, Vol 21, pp 525–531.

Torgler, B. (2006). The Importance of Faith: Tax morale and Religiosity. – Journal of Economic Behavior and Organization, Vol 61, Issue 1, pp 81–109.