

# Maksusüsteemi kujundamise üldine raamistik, lähtekohad ja väljakutsed

Praxise maksusüsteemi mõttehommiku teemapaber

Alari Paulus

*Mõttemommikute läbiviimist ja teemapaberi koostamist finantseerisid rahandusministeerium, sotsiaalministeerium ja majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.*

#### **Autor:**

**Alari Paulus** on Praxise majanduspoliitika programmi vanemanalüütik ja Essexi Ülikooli vanemteadur. Tema põhilised uurimisteemad on fiskaalpoliitika mõjud tööturule ja majapidamiste tulujaotusele rahvusvahelises kontekstis ning maksukäitumine. Alaril on doktorikraad rahvamajanduses (PhD) Essexi Ülikoolist ning magistrikraad rahvamajanduses (MA) Tartu Ülikoolist. Ta on kaasa teinud paljudes uurimisprojektides, mida on finantseerinud erinevad rahvusvahelised institutsioonid (Euroopa Komisjon läbi mitmete programmide ja allüksuste, Maailmapank, OECD) ja Eesti valitsusasutused ning publitseerinud teadustöid valdkondlikes teadusajakirjades. Ta on tegelenud EL maksu-toetuste mikrosimulatsioonimudeli EUROMODi arendamise ja rakendamisega akadeemilistes uuringutes ning poliitikaanalüüsid alates 2006. aastast.

#### **Käesoleva töö valmimise on andnud olulise panuse ka:**

Dmitri Jegorov, Tarmo Jüristo, Lee Maripuu, Märt Masso, Lemmi Oro, Veiko Tali ja rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna töötajad. Eriline tänu kuulub kõikidele mõttemommikutest osavõtjatele.

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



#### **Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tartu mnt 50, V korrus  
10115 Tallinn  
tel 640 8000  
[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)  
[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Paulus, Alari (2018). Maksusüsteemi kujundamise üldine raamistik, lähtekohad ja väljakutsed. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

# Sisukord

1. Sissejuhatus .....	4
2. Poliitikakujundamise head tavad.....	5
3. Maksustamise majanduslikud põhimõtted ja maksupoliitilised valikud .....	6
4. Eesti maksusüsteem rahvusvahelises võrdluses .....	11
5. Peamised väljakutsed ja otsustuskohad 5-10 aasta perspektiivis .....	18
Kokkuvõte.....	24
Kasutatud kirjandus.....	25
LISAD .....	27

# 1. Sissejuhatus

*„For too long, ..., tax reforms have been approached ad hoc, without regard to their effects on the evolution of the tax structure as a whole. As a result many parts of our system seem to lack a rational base. Conflicting objectives are pursued at random; and even particular objectives are pursued in contradictory ways.“*

Dick Taverne, Meade Report (1978) eessõnas

Ükski maksusüsteem pole absoluutselt täiuslik ega saagi olema, arvestades majandusprotsesside keerukust, dünaamilisust ning nendega seotud ebamäärasust. Maksusüsteemi kujundamiseks vastavalt püstitatud eesmärkidele on palju valikuid, lisaks vajavad maksusüsteemid ka regulaarset hindamist ja ümberkujundamist, et neid parimal viisil ja parimatele teadmistele toetudes kohandada muutustega majanduskeskkonnas; ka meie eesmärgid ja soovid muutuvad ajas. Maksusüsteemi arendamine on loomulik ja pidev protsess.

Avatud valitsemise ja poliitikakujundamise heade tavade kohaselt peaks maksusüsteemi arendamine algama eesmärkide seadmisest ja probleemkohtade tuvastamisest. Eesti praktikas kipuvad aga maksusüsteemi arengut domineerima poliitilistel kokkulepetel põhinevad üksikmeetmed, ilma et oleks lõpuni selge, millised on lahendamist vajavad probleemid ning jõudmata põhjalikult analüüsida, millised on alternatiivsed võimalused nende lahendamiseks, mis on alternatiivide võimalikud mõjud ning kuidas need sobituvad teiste riiklike prioriteetidega. Nt on meie poliitiline debatt tihtipeale keskendunud tulumaksu struktuurile („proportsionaalne“ vs astmeline) või isegi konkreetsele maksumäärale, samas kui algne probleem, mida sellega lahendada püütakse, jääb tagaplaanile või hoopis ilma tähelepanuta, rääkimata alternatiivsetest lahenduste kaalumisest.

Soovist kaasa aidata maksusüsteemi kujundamise protsessile ning toetada poliitikakujundajaid süsteemsema tervikpildiga, korraldab Praxis koostöös rahandusministeeriumi, sotsiaalministeeriumi ja majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga **mõttemommikud** „Eesti maksusüsteem – lahendustest probleemideni“. See kuulub poliitikaseminaride sarja, mille eesmärk on panustada fookuseeritult Eesti ühiskonna tulevikuvisioni kujundamisse. Maksusüsteemi mõttemommikud on suunatud lahendustelt **ootuste ja probleemide kaardistamisele**, tuues kokku valdkonna võtmeeksperdid ja otsustajad, esindus- ja ettevõtlusorganisatsioonid ning poliitikakujundajad, et üheskoos sõnastada peamised probleemid, millele Eesti maksusüsteem peaks vastama järgmise 5-10 aasta perspektiivis.

Mõttemommikutele sisendi pakkumiseks ja struktureeritud diskussiooni läbiviimiseks oleme koostanud käesoleva teemapaberi maksusüsteemi kujundamise üldisest raamistikust, võimalikest lähtekohtadest ning statistilise lühiülevaate Eesti maksusüsteemist võrdluses teiste riikidega. Lisaks arutletakse teemapaberis maksusüsteemi peamiste väljakutsete ja otsustuskohtade üle 5-10 aasta perspektiivis, peegeldades muuhulgas esimesel mõttemommikul toimunud mõttevahetust. Kirjutise eesmärgiks pole pakkuda põhjalikku ülevaadet maksustamise teoreetilistest lähtekohtadest ega praeguse maksusüsteemi süvaanalüüsi – ilmselt tuntuimad sellealased näited, *The Meade Report* (1978) ja *The Mirrlees Review* (2010, 2011), hõlmavad vastavalt pooltuhat ja ligi kaks tuhat lehekülge analüüsi Suurbritannia maksusüsteemi kontekstis. Loodetavasti leiab selline vajalik, kuid ajamahukas ettevõtmine ühel päeval aset ka Eesti maksusüsteemi osas.

Mõttemommikute ja teemapaberi otseseks eesmärgiks pole välja pakkuda konkreetseid maksupoliitika lahendusi ja meetmeid ega anda hinnanguid nende vajalikkusele või tõhususele. Selle asemel soovime minna tagasi probleemide identifitseerimiseni, mis aitaks liikuda prioriteetide

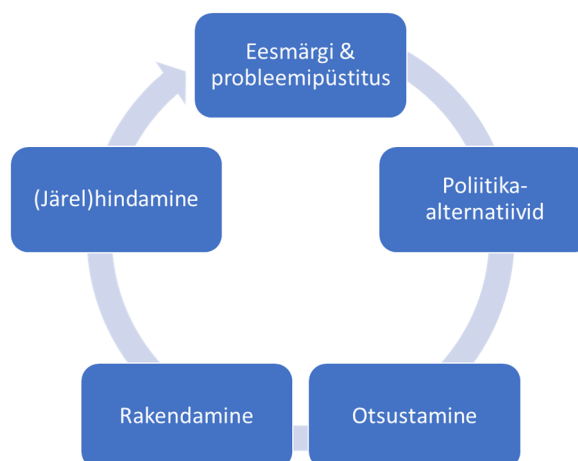
seadmise ja optimaalse maksusüsteemi valikute sõnastamiseni. Oma praeguse panusega loodame kaasa aidata maksusüsteemi kujundamise protsessi korrastamisele, suurendada selle stabiilsust, põhjalikkust ja ettevaatavust ning toetada probleemidest lähtuva maksupoliitika planeerimist.

## 2. Poliitikakujundamise head tavad

Avatud ja kaasavas ühiskonnas hõlmab mõtestatud ja järjekindel poliitikakujundamise protsess järgmisi **põhietappe** (nt Young & Quinn, 2002; European Commission, 2017): eesmärkide seadmine ja probleemide tuvastamine, poliitikaalternatiivide välja töötamine ja analüüs, otsustamine, rakendamine ning (järel)hindamine. Olenevalt käsitlusest, võidakse nende osas eristada ka rohkemaid etappe ja detailsemaid tegevusi. Koostööl baseeruvat poliitikakujundamise protsessi ilmestavad läbivad konsultatsioonid ja koordineerimised vajalike osapooltega.

Protsess peaks algama uute eesmärkide püstitamisest või varasemate korrigeerimisest ning probleemkohtade tuvastamisest, kõrvutades eesmärke praeguse või oodatava olukorraga. Eesmärgid ja prioriteedid peavad olema võimalikult selgesti sõnastatud ning mida laiemat poliitilist konsensust need väljendavad, seda hõlpsam on edasiste etappidega. Sellele järgneb poliitikaalternatiivide välja töötamine ja analüüs, sh võimalike mõjude eelhindamine (*ex ante*). Põhjalikum planeerimine ja kaalutletum otsustusbaas aitab vähendada kulukaid riske hilisemates etappides. Otsuse tegemine ja lõpliku valiku langetamine poliitikaalternatiivide vahel peaks juhinduma selgetest valikukriteeriumitest, nt lahenduse mõjususe, tõhususe, õiglus, teostatavus, paindlikkus. Väljatöötatud poliitikate rakendamine on enamasti ressursimahukamaid etappe ning vajab järelevalvet (monitooringut), tagamaks liikumise soovitud suunas. Poliitikakujundamine ei tohiks aga sellega veel lõppeda, oluline on ka ellu viidud poliitikate järelhindamine (*ex post*), et veenduda selle efektiivsuses ning pakkumaks sisendit otsustusprotsessidele tulevikus. Nt kas kehtestatud maksusoodustused täidavad oma algset eesmärki. Protsess on enamasti iteratiivne, korrates eelmisi etappe vastavalt vajadusele (Joonis 1). Kogu tsükkel on ka ajas korduv, kohandamaks poliitika vastavalt arengutele ühiskonnas ning muutuvatele eesmärkidele. Tuleb muidugi tunnistada, et reaalsus on keerulisem ning poliitikakujundamist pole ideaalsel kujul alati võimalik ellu viia, kuid vähemalt tuleks selle poole püsivalt püüelda.

JOONIS 1. POLIITIKAKUJUNDAMISE TSÜKKEL



Samadest põhimõtetest tuleks juhendada maksupoliitika kujundamisel, nii terviklikul kujul kui ka osapoliitikate (nt aktsiisipoliitika) lõikes, mis loomulikult peaks juhenduma ja olema kooskõlas tervikpildiga. Mõttehommikute eesmärk on tõmmata tähelepanu etappide loogilisele järjestusele ning rõhutada, et protsess algab probleemist, mitte konkreetsetest poliitikameetmetest. Maksudega seotud valimisdebatte peaks keskenduma prioriteetide sõnastamisele üldisemal tasemel, kitsad ja spetsiifilised valikud peaksid jääma hilisemasse etappi. Seejuures ei peaks üldine tähelepanu ebamäärasust. Põhiseaduse §106 kohaselt ei saa rahvahääletusele muuhulgas panna eelarve ja maksudega seotud küsimusi ning selles kontekstis on riigikogu valimiste praktika anda valimislubadusi konkreetsete maksuparameetrite lõikes veelgi küsitavam. Selle asemel näib olulisem ühiskonna laiemates väärtushinnangutes kokku leppimine.

Praegust poliitilist diskursust iseloomustavad pigem dogmaatilised jäigad seisukohad kui põhjendatud ja konsistentsed argumendid.<sup>1</sup> Nt teatud maksuinstrumentide ehk võimalike lahenduste eos välistamine tähendab suure tõenäosusega, et kehtiv maksusüsteem ei suuda sellele pandud eesmärgi saavutada parimal viisil. Samamoodi on küsitav majanduskasvu soodustamise ja sotsiaalse õigluse argumentide valikuline rakendamine ühtedele meetmetele kuid mitte teistele. Konkreetsete maksu-meetmete väljatöötamiseks tuleb võtta piisavalt aega ning teha seda vajaliku põhjalikkusega. Valitsuskolitsiooni vahetumisel paari päeva jooksul uut maksuskeemides kokku leppimine näib tarbetu kiirustamisena ning tekitab küsimuse, kui informeeritud ning põhjalikult kaalutletud otsustega on tegu. Kuhu jääb läbipaistev ja sisuline arutelu – mida tahame saavutada, mis on ühe või teise lähenemise eelised ja puudused, miks on väljavalitud lähenemine parem kui alternatiivid? Kuigi maksusüsteemi kohandamine muutuva majanduskeskkonnaga on igati õigustatud, on oluline ka järjepidevus ning muudatuste sujuvus. Kiirustamisest tekkinud vigade korrigeerimist tundub ette tulevat sagedamini kui vaja ning kohati muudetakse maksusüsteemi kiiremini, kui inimesed ja ettevõtted struktuursete muudatustega kohaneda jõuavad. Mõned näited: selleks ajaks, kui 2017. aastal madalapalgaliste tulumaksutagastuse esimesed väljamaksed tehti, oli see meede lõpetatud; täiendav maksuvaba tulu esimeselt lapselt kehtis vaid ühe aasta; mitmesugused erakorralised aktsiisitõusud ja nende tühistamised; juba kõlanud poliitilised lubadused muuta 2018. a. tulumaksureformi jne. Samal ajal on näiteid minevikust, kus teatud maksusüsteemi aspektid vajanuks regulaarsemat muutmist, nt maksuvaba tulu ja muude maksusüsteemi parameetrite ühtlasem kohandamine hindade ja sissetulekute muutustega.

### 3. Maksustamise majanduslikud põhimõtted ja maksupoliitilised valikud

Maksustamise põhieesmärkideks on ressursside kogumine avalike hüvivate pakkumiseks (allokatsiooni-funktsioon), majandusprotsesside (kõrge tööhõive, stabiilne hinnatase, majanduskasv) toetamine (stabiliseerimisfunktsioon) ning õiglase tulu- ja varajaotuse kujunemisele kaasa aitamine (jaotuslik funktsioon). Eesti kontekstis on pea kogu tähelepanu saanud riigikassa täitmine ning mõnevõrra majandusprotsesside suunamine, eelkõige käitumuslikud mõjutused, jaotuslikud aspektid on olnud pigem tagaplaanil ning rohkem esile kerkinud alles võrdlemisi hiljuti.

---

<sup>1</sup> Jäikade poliitiliste seisukohtade kohta kirjutati tabavalt Meade Report'is (1978: 5): „././ history suggests that what is not 'politically possible' can change quite radically and quite rapidly over the years; and nothing can become politically possible unless it is first proposed and discussed by some body of persons“.

Üldine maksukoormus pole asi iseeneses ning seda ei saa paigutada lihtsakoelisele skaalale halb-hea. Maksukoormus näitab ressursside jaotust era- ja avalike hüviste vahel ning peaks ideaalis baseeruma laiaulatuslikul ühiskondlikul kokkuleppel. Vastupidiselt aeg-ajalt esinevale arvamusel, ei saa seejuures era- ja avalikke hüviseid võrdsustada tootlike ja mittetootlike tegevustega. Millises ulatuses ja kvaliteediga tuleks avalikke hüviseid pakkuda, sõltub nii subjektiivsetest (nt inimeste eelistused) kui ka objekt-iivsetest (nt majanduskeskkond, turumoonutused ja välismõjud) teguritest, mida omakorda mõjutavad meie teadmiste tase ning informatsiooni (eba)täiuslikkus. Avalike hüviste maht seab aga hoolimata maksustruktuurist paratamatult piirid võimalikele maksumääradele, mis tagaksid piisavad maksutulud.

Maksusüsteemi kujundamine on keeruline protsess, sest mõjutab otseselt või kaudselt kõiki majandus-tegevusi ning seetõttu on palju tegureid ning argumente, mida arvesse võtta. Tihtipeale võivad need osutuda vastandlikeks ja nende vahel sobivate kompromisside leidmine pole kerge. Klassikalised ja kõige üldisemad nõuded maksusüsteemile puudutavad **efektiivsust, õiglust ja lihtsust**.

Esiteks, maksustamine peaks võimalikult vähe piirama majanduslike ressursside efektiivset kasutamist ning vältima moonutavate tegevuste teket, nt maksudest hoidumist. Mida kõrgemad on maksumäärad, seda rohkem mõjutavad need inimeste ja ettevõtete majanduslikke stiimuleid ning käitumist. Vastu-reaktsioonid sõltuvad ka sellest, kui kergesti on võimalik maksubaasi kohandada maksumuudatustele, nt kapitali on võimalik suhteliselt lihtsalt teise riiki viia, kinnisvara aga mitte. Käitumuslike efektide tõttu võivad kõrged maksumäärad osutuda praktikas ebaefektiivseks, kui viivad maksubaasi vähenemisele sellises ulatuses, et maksutulu laekub kokkuvõttes vähem kui madalamate maksumääradega (Lafferi efekt). Seetõttu on viimastel aastakümnetel olnud arenenud riikides suund pigem võimalikult laiale ja väheste eranditega maksubaasile ning mõõdukatele maksumääradele. Mitmekesine maksubaas, st maksustades nii tootmist, tulusid, tarbimist kui ka varasid, aitab lisaks vähendada maksumäärasid igal üksikul tegevusel ning piirata võimalusi maksude täielikuks vältimiseks. Teisalt saavad maksud turu-tõrgete korral ise kaasa aidata ressursside efektiivsemale kasutusele (nt vähendades keskkonda reos-tavat tootmist või tarbimist) ning käitumise suunamisele (nt piirates alkoholi ja tubaka tarbimist). See aga ei tähenda, et fiskaalmeetmed oleks alati parim viis käitumise suunamiseks. Maksudel on veel omaette väärtus automaatsete stabilisaatoritena, aidates kaasa kogunõudluse tasandamisele läbi majandustsüklite, nt sissetulekute langedes väheneb progressiivse tulumaksu puhul suhteline maksu-koormus automaatselt.

Teiseks, maksustamine peab toimuma vastavalt etteteada reeglitele ning maksukoormuse jaotus peab vastama ühiskonna arusaamale õiglusest. Viimase juures tasub rõhutada, et samasuguses positsioonis maksumaksjaid tuleb kohelda ühtemoodi (horisontaalne õiglus) ning et maksusüsteem peab võimaldama vertikaalset ümberjaotust. Konkreetsemad jaotuslikud eesmärgid sõltuvad ühiskondlikest väärtushinnangutest, mis avalduvad läbi poliitilise valimisprotsessi. Maksusüsteemi reformimine ei alga puhtalt lehelt, vaid lähtuvalt olemasolevast süsteemist ning oluline on tähele panna, et iga maksu-reformiga kaasnevad võitjad ja kaotajad ning võimalike jaotuslike mõjudega tuleb arvestada isegi siis, kui need pole otseselt maksureformi eesmärgiks. Samas ei tähenda see, et tähelepanu peaks olema üksnes muudatustega kaasnevatel võitudel-kaotustel, vaid kriitiliselt tuleb hinnata ka lähtesituatsiooni õigustatust. See võib kohati tekitada teravaid küsimusi horisontaalse õigluse printsiibi rakendamise osas – nt kas (põhjendamatu) maksuerisuse kaotamine on selle senise saaja jaoks püsiv kaotus või ajutise eelise lõppemine? Ka siis, kui lähtepositsiooni hinnata üksmeelselt, võib reform sõltuvalt hindaja ühiskondlikest väärtustest olla positiivne või negatiivne. Seda olulisem on avalik ja varajane diskussioon maksusüsteemi muutes, vältimaks osapoolte jaoks järske ja ootamatuid tagajärgi. Kuigi järsud (lühiajalised) muutused ei ole mõistlikud ning maksusüsteemi stabiilsus ja ettenähtavus on teatud ulatuses väärtus omaette, tuleb arvestada ka vajadusega kohandada maksusüsteemi vastavalt (pikaajalistele)

muutustele majanduskeskkonnas. Suurte muudatustega võib aga olla kergem kohaneda, kui neid viiakse ellu järk-järgult pikema perioodi vältel.

Kolmandaks, maksusüsteem peab olema maksumaksjale arusaadav ning sellega otseselt seotud kulud võimalikult madalad. Ebamäärased maksureeglid, keerukas maksude administreerimine, aga ka inflatsioon soodustavad varjatud maksukoormuse teket ega lase hoomata tegelikku maksukoormust. Maksusüsteem peab olema läbipaistev ning üheselt selge, mis on maksu eesmärk, mida maksustatakse ja milline on maksukohustus. Maksusüsteemi lihtsus võib muuhulgas hõlbustada kitsaste huvigruppide õigustamatutele soodustustele vastu seismist. Maksude rakendamisega kaasnevad nii avalikud kulud (maksude administreerimine) kui ka eraviisilised kulud (maksunõuete järgimine) ning need ei tohi olla ülemäära suured. Tihti saavad maksustamise kulud, eriti maksumaksja poolsed, teenimatult vähe tähelepanu. Maksude halduskulude juures tuleb arvestada, et muudatustega kaasnevad täiendavad kulutused ning nende suurus ei ole tingimata sõltuv maksumaksjate arvust, nt IT-lahendused, mõjude hindamine, teavituskampaania. Seetõttu on keskmised kulud maksumaksja kohta tihtipeale seda madalamad, mida laiem on maksubaas, st rohkem on maksumaksjaid, ja mida stabiilsem on maksustruktuur ajas.<sup>2</sup> Maksusüsteem peab olema samas piisavalt paindlik, võimaldamaks selle kohandamist vastavalt võimul olevate poliitiliste jõudude eelistustele, ilma et süsteemi oleks vaja radikaalselt muuta. Varasemate maksude asendamine uutega valitsuskoalitsiooni vahetudes, ainult selleks, et näha nende tagasi-pööramist rivaalide võimuletulekul, on kulukas ettevõtmine.

Majandusteooria on paljuski keskendunud efektiivsuse ja õigluse aspektidele, uurides tegeliku maksukoormuse jaotumist eri osapoolte vahel (maksuintsidensi), nt tootmistegurite, nende omanike, inimeste, põlvkondade jt lõikes, kuid pöörates seni mõnevõrra vähem tähelepanu maksusüsteemi lihtsusele ja administreerimisele. Avaliku sektori ökonomika, sh optimaalse maksustamise teooria, on viimaste aastakümnetega jõudsalt edasi arenenud. Siinkohal on aga oluline teadvustada, et optimaalne maksuteooria annab eelkõige analüütilise raamistiku, kuid ei saa pakkuda konkreetseid poliitika-soovitusi, ilma et oleks selge, millised on ühiskonna ootused sotsiaalse heaolu jaotuse osas. Lisaks tuleb meeles pidada, et teoreetilised majandusmudelid on tegelikkuse lihtsustused, mis püüavad keskenduda olulisele ning jätta kõrvale väheoluline, et probleem oleks piiritletum ning lahendatav. Mudelite koostajad ei pruugi aga iga kord õigesti ette näha, mis on oluline ja mis mitte; mudelitel on alati eeldused ning nende paikapidavusse tuleb suhtuda kriitiliselt.

Maksusüsteemi kujundamise juures on tähtis arvesse võtta koosmõjusid (interaktsioone) erinevate maksuinstrumentide vahel ning hinnata süsteemi võimalikult terviklikuna. Koosmõjud võivad märkimisväärselt mõjutada teatud üksiku meetme optimaalsust – sellekohane näide kaudsete maksude osas on esitatud lisas Tabelis A1. Veel näiteid: Eesti maksudebattides on pakutud teiste riikide eeskujule toetudes sotsiaalmaksule lae kehtestamist, kuid tähelepanuta on jäänud asjaolu, et nendes maksusüsteemides kehtib enamasti ka astmeline tulumaks; ettevõtte tulumaksu kaotamise üle arutleti juba Meade Report'is (1978), kuid seda kombinatsioonis varandusmaksude kehtestamisega. Lisaks ei tohiks maksupoliitikat vaadata ka eelarvepoliitikast lahus – hoolimata oma nimest tegeleb optimaalne maksuteooria nii maksude kui ka (rahaliste) toetuste kujundamisega ning tihtipeale on nende eristamine rohkem tehniline kui sisuline, sest võivad omada sarnast mõju. Lisaks võivad toetused ja hüvitised olla maksustatud.

---

<sup>2</sup> Ilmaasjata pole levinud väljend, et vana maks on hea maks („*an old tax is a good tax*“).

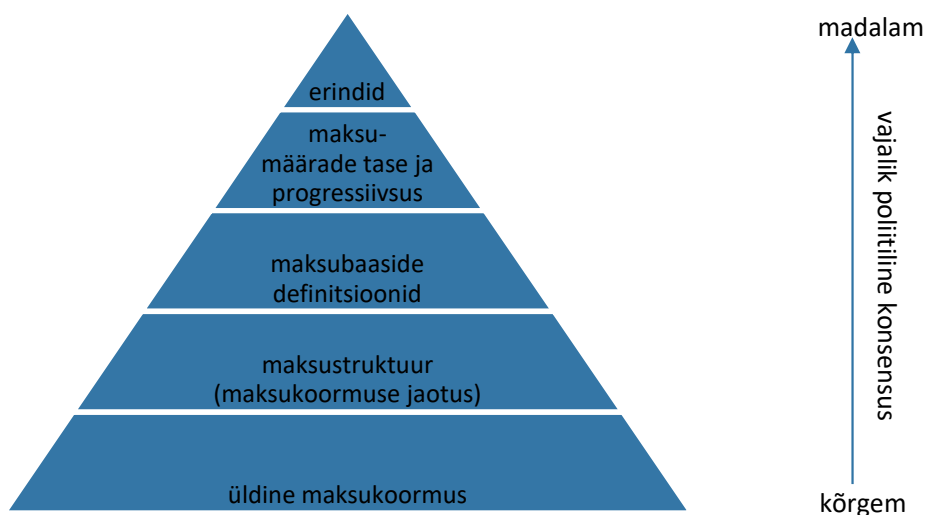


Hoolimata matemaatilisest kallakust erineb majandusteadus täppisteadustest ning pole võimeline andma samavõrd lõplikke vastuseid. Majandusteadus areneb pidevalt edasi ning üldtunnustatud seisukohad väljendavad paratamatult vaid parimat olemasolevat teadmist. Uued teadmised võivad meie varasemaid arusaami kardinaalselt muuta ja teha seda korduvalt – seda illustreerib hästi, kuidas on muutunud arvamus selle osas, kas optimaalne on lineaarne või astmeline tulumaks (Tabel A2 lisas) ning debatt jätkub endiselt koos uute poolt- ja vastuargumentidega (Mankiew et al., 2009; Diamond & Saez, 2011). Peamised etteheited tänapäevase optimaalse maksuteooria osas (nt Atkinson, 2012) puudutavad selle ülemäärast keskendumist täiusliku konkurentsi tingimustele ja ratsionaalsele kasulikkust maksimeerivale indiviidile, samuti aeglast reageerimist suurtele ühiskondlikele muutustele (nt varanduslik kihistumine, globaliseerumine, tehnoloogia kiire areng) – eelkõige nende osas nähakse pakulist vajadust edasiarendusteks.

See kõik ei tähenda, et akadeemilisel sisendil poleks maksusüsteemi kujundamisel väärtust. Vastupidi, seda olulisem on teadusekspertide kaasamine, kes suudaksid sedastada, mida (majandus)teadus oskab nüüdseks öelda, kus on teadmistes olulised lüngad ning millised teaduslikud argumentid on mingis kontekstis suurema kaaluga kui teised. Isegi kui maksuteooria ei suuda alati pakkuda selgeid vastuseid, aitab see teadvustada kõikvõimalikke poliitikakujundamise valikukohti, mille osas toome näiteid allpool. Nende osas lõpliku valiku tegemine jääb aga tihtipeale poliitikute ülesandeks.

Maksusüsteemi kujundamine eeldab terviklikku lähenemist, mille juures tuleb silmas pidada valikute loogilist järgnevust ja struktuuri (Joonis 2). Liikudes üldisemalt kitsamale, algab see maksukoormuse tasemega ning lõpeb kõikvõimalike maksuerinditega. Samas suunas liigub vajadus (minimaalseks) ühiskondlikuks ja poliitiliseks konsensuseks: süsteemikriitilisem otsustuskoht (laiem aste) eeldab ulatuslikumat üksmeelt. Kui maksukoormuse tase ja selle jaotus tuleks eri osapooltega põhjalikult läbi rääkida, siis üksikute maksuerisuste osas saab rohkem toetuda tehnilistele teadmistele. Üldine maksukoormus on seotud pikaajalise nägemusega avalike hüviste mahust ning lühiajaliselt mõjutatud ka majandus-tsüklist ning soovitud eelarvetasakaalust. Sellest lähtuvalt vajab otsustamist maksustruktuur ehk maksukoormuse jaotus peamiste maksubaaside lõikes (tootmine, tulu, tarbimine, omand), samuti selle jagunemine keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsustasandi vahel. Maksustruktuurist tulenevalt on omakorda vaja täpsemalt defineerida maksubaasid, määratleda maksumäärad (astmestik) ning maksuerindid. Jaotuslikud eelistused ei mõjuta ainult maksumäärade progressiivsust, vaid läbivalt ka teisi etappe ning samuti avalike hüviste pakkumist. Teatud määral on otsustusprotsess iteratiivne ning piirid astmete vahel hägustuvad ülespoole liikumisel.

Joonis 2. Maksusüsteemi otsustuspüramiid



Maksusüsteemi kujundamise teevad keerukaks paljud valikukohad ja kompromissivajadus. Kõige esmasel tasandil esinevad võimalikud vastuolud eelpool mainitud kolme dimensiooni vahel: efektiivsus, õiglus ja lihtsus. Kõige raskem on neist enamasti tasakaalu leida majandusliku efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse vahel: tugevamad individuaalsed majanduslikud stiimulid vs suurem solidaarsus. Lisaks võivad vastandlike mõjudega valikud tekkida nende dimensioonide siseselt. Järgnevalt on esitatud loetelu maksupoliitika hoobade võimalikest kompromiss- ja valikukohtadest. See on pigem illustreeriv kui ammendav ning nende olulisus sõltub kontekstist. Lisaks maksustamise üldistele põhimõtetele on teisigi olulisi argumente ja praktilisi kaalutlusi, mida tuleks maksusüsteemi kujundamisel arvesse võtta.

- Maksukoormus ja maksude struktuur – üldise maksukoormuse tase võib piirata valikuid maksude struktuuri osas; mida rohkem maksutulu vaja koguda, seda vähem on võimalusi ühe maksubaasi eelistamiseks teisele ning maksuerinditele. Hoides ühtlast maksukoormuse taset, tähendab ühe maksubaasi eelistamine (alamaksustamine) automaatselt suuremat koormust teistele maksubaasidele (ülemaksustamist), nt omandi ja ettevõtlustulu madal maksustamine tähendab kõrgemat maksukoormust tööjõul ja tarbimisel.
- Sissetulekute ja tarbimise maksustamine (otsene ja kaudne maks) – tarbimismaks soodustab säästmist, kuid on sissetulekute suhtes enamasti regressiivse mõjuga; tarbimine maksubaasina on ka mõnevõrra tundlikum majandustsüklile. Võrreldes kaudsete maksudega on otsesed maksud enamasti efektiivsem viis jaotuslike eesmärkide saavutamiseks.
- Tarbimis- ja varamaks – esimene julgustab säästmist, teine maksustab kogunenud sääste. Tuluja varamaksu kombineerimine maksustab säästmist juba mitmes etapis. Teisest küljest, mida vähem progressiivne tulumaks või regressiivsem tarbimismaks, seda enam on varamaks põhjendatud.
- Omandimaksud – need on suhteliselt väiksemate efektiivsuskadudega, kuid nende maksubaasi (nt mittefinantsvarade turuväärtust) on keerulisem ja/või kulukam defineerida ning ei pruugi korreleeruda (lühiajalise) maksevõimega. Madala sissetulekuga, kuid suhteliselt kõrgete netovaradega inimese (nt eluaset omavate pensionäride) jaoks võib kinnisvaramaksu kohene tasumine olla keeruline.
- Keskkond ja majanduskasv – nt aktsiisid piiravad taastumatute loodusressursside kasutamist ja keskkonna kahjustamist, kuid võivad vähendada majanduskasvu (maksustades tootmis- sisendeid). Üldisemas plaanis sõltub vastuolu sellest, kas me juhime kitsamalt SKP-st või indikaatorist, mis väljendab heaolu laiemalt (sh jätkusuutlikku keskkonda).
- Maksubaasi piiramine (nt kahjulike kõrvalmõjudega tarbimine) ja maksutulude suurendamine – mõlemat olulises mahus saavutada on küsitav kui mitte võimatu.
- Maksuerandid – võimaldavad suunatult toetada teatud majandussektorit või -tegevust, mis on strateegilise tähtsuse või olulise perspektiiviga; nende edasist levikut on aga raske piirata, sest julgustab teisi huvigruppe omale (põhjendamatuid) soodustusi kauplemas. Lisaks on oht nõuale sektorile panustamiseks ning moraalariskiks; turutõrke korrigeerimisest võib kujuneda turumoonutus.
- Ettevõtluskulud ja eratarbimine – ettevõtlusega seotud kulude mahaarvamine maksutatavast tulust on põhjendatud, kuid võib ühtlasi pakkuda ulatuslikke võimalusi varjatud eratarbimiseks (nt sõiduki omamine ja kasutamine) ning ebaausalt vähendada nii ettevõtlusega kui ka

eratarbimisega seotud makse. Lisaks võib ettevõtluskulude mahaarvamine kallutada maksusüsteemi, kui teiste tululiikide (nt palgatulu, investeeringud) puhul ei võimaldata nende teenimisega seotud kulude mahaarvamist.

- Riiklik ja kohalik maks – maksude korraldamine riiklikul tasandil on enamasti efektiivsem (mastaabisäästu tõttu), kohalikud maksud tagavad aga suurema ja autonoomsema tulubaasi kohalikele omavalitsustele; regionaalsed maksuerisused võivad olla kergesti manipuleeritavad.
- Üldine ja sihtotstarbeline maks – esimesega kaasneb suurem paindlikkus, teine on sõltumatum päevapoliitikast. Fikseeritud kindlaprotsendiline maks teatud eelarvekulutuse allikana (nt tervishoid) annab küll pikaajalise stabiilsuse, kuid ei taga kulutuste katmist sõltumatult majanduslikult ning muutustest avaliku teenuse kvaliteedis ja saajate arvus. Teisalt võib sihtotstarbelise maksuga kaasneda kõrgem maksukuulekus.
- Maksu-toetuste parameetrite indekseerimine vastavalt hindade ja/või palkade muutusele (nt riiklikud pensionid Eestis) – indekseerimisega kaasneb suurem läbipaistvus, ettenähtavus ja tugevamad automaatsed stabilisaatorid, teisalt vähendab see fiskaalset tegevusvabadust.
- Progressiivsete st vähemjõukamatele suunatud toetuste ja hüvitiste disainimine – lisaks sellele, et seada toetus otseselt sõltuvaks muust sissetulekust, on võimalik kaaluda universaalse toetuse maksustamist. Viimast on lihtsam administreerida, kuid teisalt suurendab võimalike saajate ning transaktsioonide hulka (samasuguste netokulude juures). Sissetulekust sõltuvate toetuste puhul on tavaliselt probleemiks ka nende madal taotlemismäär (*take-up rate*).
- Järkjärgulised või kiired muudatused – esimese eeliseks on ootuste järjepidevus mõistlikus ulatuses ja põhjalikum ettevalmistus, teisel juhul paindlikkus ja suurem manööverdamisvõime.

## 4. Eesti maksusüsteem rahvusvahelises võrdluses

Järgnevalt esitame statistilise lühiülevaate Eesti maksusüsteemist rahvusvahelises võrdluses, alustades üldisest maksukoormusest ja maksustruktuurist ning seejärel vaadeldes maksusüsteemi majandusliku efektiivsuse, õigluse ja administreerimise seisukohalt. Võrdlus toetub suures osas OECD ja Eurostati andmetele.<sup>3</sup> Eesti näitajaid OECD keskmisega võrreldes tuleb meeles pidada, et OECD-sse kuuluvad üle maailma 36 väga erinevat riiki, sh arenguriigid nagu Mehhiko, Tšiili ja Türgi.<sup>4</sup> Sarnase kultuurilise ja majandusliku tausta tõttu pakuvad meile otsesemat võrdlusbaasi Euroopa riigid.

Üldine maksukoormus Eestis on hetkel ca 34% sisemajanduse koguproduktist (SKP) ehk sisuliselt OECD keskmisel tasemel, kuid oluliselt madalam Euroopa Liidu keskmisest (40%). Maksukoormus Euroopas on kõrgeim Skandinaavias (44-48%) ning Lääne-Euroopa mandririikides (40-48%), keskmisel tasemel Suurbritannias, Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikides (34-43%) ning madalaim Ida-Euroopa riikides (26-34%).<sup>5</sup> Eesti paigutub seega Kesk-Euroopa ja Ida-Euroopa riikide piirimaile.

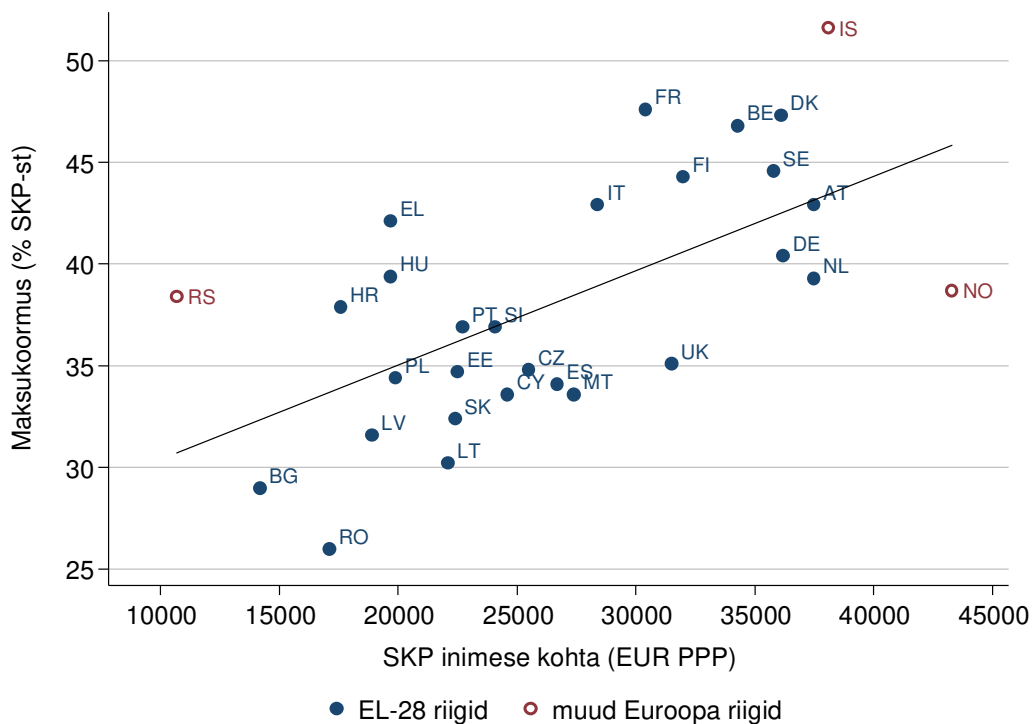
<sup>3</sup> Allikas: OECD (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>) ja Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

<sup>5</sup> Maksukoormuse poolest eristub ülejäänud EL riikidest Iirimaa, kus maksukoormus langes 2015. aastal rohkem kui 5 protsendipunkti SKP-st. Selle põhjuseks oli mitmete rahvusvaheliste korporatsioonide mittemateriaalsete varade üle

Maksukoormuse ja majandusarengu taseme vahel on üsna tugev positiivne seos (Joonis 3) – jõukamates riikides on maksukoormus reeglina kõrgem ning vastupidi.<sup>6</sup> Ühelt poolt kasvab koos jõukuse suurenemisega ka ühiskonna nõudlus avalike hüviste järele, teisalt eeldab suuremas mahus avalike hüviste ja/või keerukamate avalike teenuste pakkumine ning mahukama maksusüsteemi korraldus suuremat ühiskondlikku küpsust ja administratiivset võimekust.<sup>7</sup> Siin ei maksa otsida vastupidist põhjuslikku seost, st kõrgem maksukoormus iseenesest pole edu valem majandusliku jõukuse saavutamiseks. Seda ei saa ka tõlgendada nii, et maksudel puuduksid negatiivsed küljed. Avalikest hüvistest ja teenustest saadav kasu peab olema piisavalt suur, katmaks mitte ainult nende pakku-misega seotud otsesed kulud, vaid ka maksustamisega kaasnevad efektiivsuskaod. Siin tuleb veelkord rõhutada, et SKP mõõdab eelkõige majanduslikku väljundit ning annab inimeste heaolust vaid osalise ülevaate. SKP ei kajasta vaba aega, inimeste tervist, sotsiaalseid suhteid, puhast loodust jne, mida enamik meist samuti väga oluliseks peab (Stiglitz et al., 2009). Lisaks ei väljenda SKP inimese kohta majanduslike ressursside jaotust ning seda, kes majanduskasvust osa saavad.

JOONIS 3. MAKSUKOORMUS JA SKP INIMESE KOHTA (EUR PPP), 2016



Märkused: joon näitab lineaarset regressiooni. Allikas: Eurostati andmebaas (gov\_10a\_taxag, nama\_10\_pc).

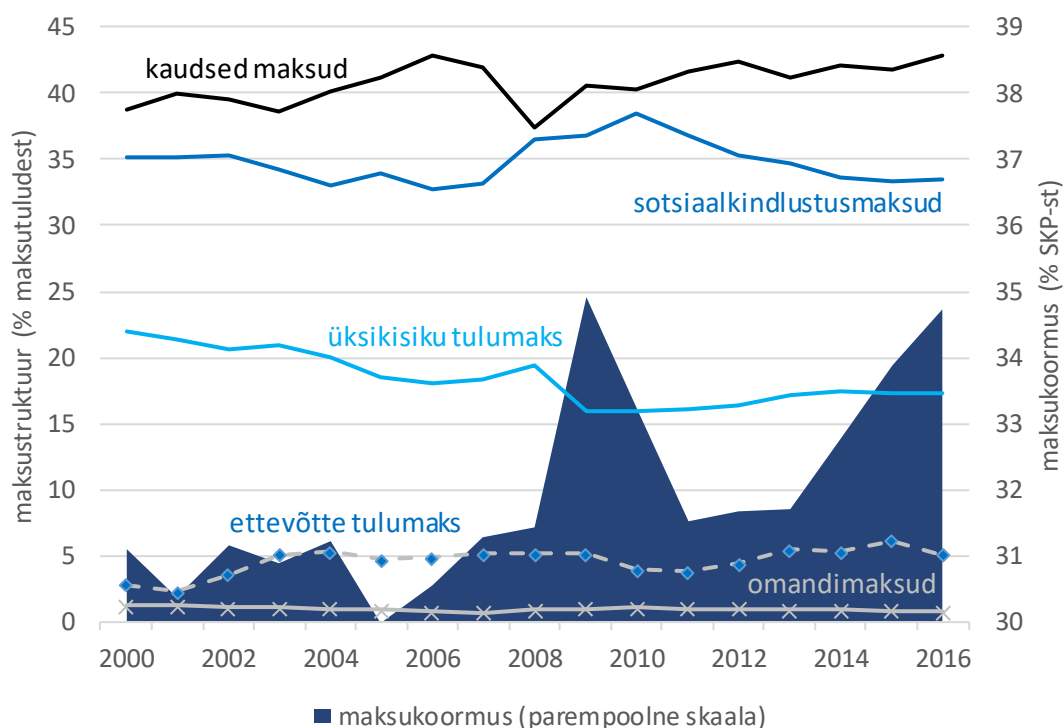
toomine Iirimaa jurisdiktsiooni alla ning sellest tingitud ebatavaliselt kõrge SKP aastane kasv (Revenue Statistics 2017 – Ireland, <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-ireland.pdf>).

<sup>6</sup> Sellest muust eristuvad vaid maksusüsteemid, mida võib sisuliselt maksuparadiisideks pidada (Zucman, 2015): Luksemburg, Šveits, Iirimaa. Ostujõuga kohandatud SKP inimese kohta oli nendes riikides 2016. a vastavalt 75, 47 ja 52 tuhat eurot ning maksukoormused 39.6%, 27.8% ja 23.8%.

<sup>7</sup> Nõudluse kasv võib alguse saada pakku-misest (*supplier induced demand*) ehk kui poliitilised programmid keskenduvad valimistel suuremate toetuste ja rohkemate tasuta teenuste lubamisele, siis küllap valijad ka varem või hiljem pakutu vastu võtavad, eriti kui seejuures jäetakse mainimata finantseerimisallikad ning kaasnev maksukoormuse tõus.

Üldine maksukoormus Eestis on viimastel aastatel mõne protsendipunkti võrra suurenenud (Joonis 4, parempoolne skaala) ning ajutiselt suurenes see ka majanduskriisi käigus (eriti 2009. aastal), kui SKP langes maksutuludest märgatavalt kiiremas tempos. Laiemaid poliitilisi prioriteete ja valikuid väljendab üheskoos maksukoormusega maksusüsteemi struktuur. Eesti maksusüsteemis domineerivad kaudsed maksud (põhiliselt käibemaks ja aktsiisid), mille osakaal on viimase 15 aasta jooksul tõusnud ning ületab nüüdseks 40% maksutuludest (Joonis 4, vasakpoolne skaala). Suuruselt järgmised on sotsiaalkindlustusmaksed (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed), mille osakaal on kõikunud 35% ümber. Üksikisiku tulumaksu osakaal on vähenenud alla 20% ning ettevõtte tulumaks on 5% tasemel. Kõige tagasihoidlikum roll Eesti maksusüsteemis on omandimaksudel (sh ressursitasud), mille osakaal jääb alla 1% maksutuludest.

JOONIS 4. MAKSKUORMUS JA MAKSUÜSTEEMI STRUKTUUR EESTIS, 2000-2016



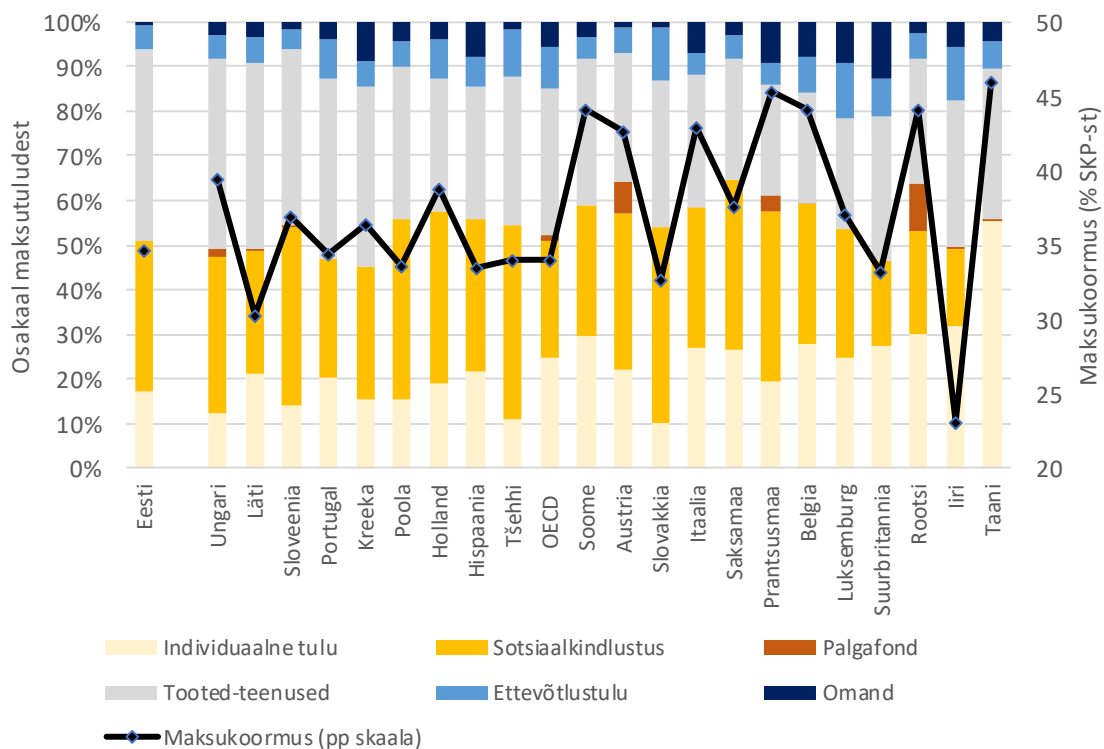
Allikas: OECD (2018), data.oecd.org.

Milline on Eesti maksusüsteem võrreldes teiste Euroopa riikidega? Võrreldes riike üksnes maksusüsteemi struktuuri poolest ning eristades 6 tüüpi makse, osutuvad Eesti süsteemile kõige lähedasmaks Ungari, Läti ja Sloveenia (Joonis 5 ja Tabel A3 lisas). Võttes arvesse ka üldist maksukoormuse taset, siis Portugal.<sup>8</sup> Kõige vähem sarnaneb Eesti maksustruktuur Taani, Iirimaa, Rootsi ja Suurbritanniaga. Teiste riikidega võrreldes paistab Eesti silma kõrge kaudsete maksude osakaalu ja madalaima omandimaksude osakaalu poolest. Eurostati andmed, kus on eristatud tulumaksu ettevõtete jaotamata kasumilt, kinnitavad, et viimase osakaal maksutuludest on samuti väiksem Eestis (<1%) ning ühtlasi näitavad, et toodete ja teenuste maksude osatähtsus on Eestist kõrgem vaid Bulgaarias, Horvaatias ja Serbias, kus see ulatub ligi 50%ni. Maksukoormuse nihutamist

<sup>8</sup> Võrdlus tugineb OECD andmetel, mis ei hõlma kõiki EL riike. Eurostati andmed katavad kõik EL riigid, kuid kasutavad teistsugust maksude klassifikaatorit, kus ei ole omandimakse nii selgelt eristatud.

otsestelt maksudelt kaudsetele maksudele põhjendatakse viimaste suurema majandusliku efektiivsusega (õigemini väiksemate efektiivsuskadudega). Sellise poliitikamuudatusega võib aga kaasna oluline maksukoormuse nihe majanduslikult aktiivselt elanikkonnalt (töötajatelt) mitteaktiivsele elanikkonnale (pensionärid, töötud, lastega pered), mis on märksa vähem tähelepanu pälvinud, ning mille põhjendus sõltub laiematest ühiskondlikest eelistustest.<sup>9</sup>

JOONIS 5. MAKSUKOORMUS JA MAKSUSÜSTEEMI STRUKTUUR, 2016



Märkused: Kreeka ja OECD keskise andmed on 2015. aasta kohta. Riigid on järjestatud selle järgi kui sarnane on nende maksustruktuur nimetatud lõigetes Eestile (vt ka Tabel A3 lisas). Allikas: OECD (2018), data.oecd.org.

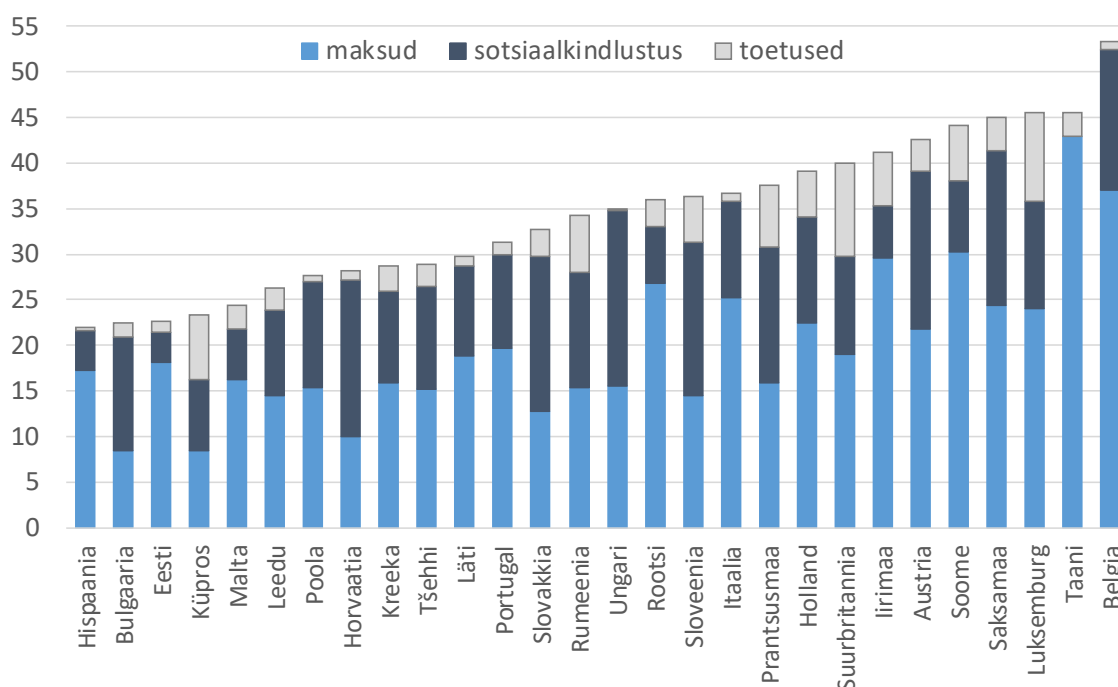
Kuivõrd on Eesti maksusüsteem majanduskasvu toetav? Hinnates seda läbi maksusüsteemi tekkivate majanduslike stiimulite, siis peaks ettevõtluse seisukohalt olema olukord soodne tänu jaotamata kasumi mittemaksustamisele ning rahvusvahelises võrdluses keskmisele maksumäärale jaotatult kasumilt.<sup>10</sup> Inimeste seisukohalt on töötamise stiimulid samuti kõrged, väljendatud keskmiste efektiivsete piirmaksumääradega (Joonis 6) – Eesti näitaja on üks madalaimad kogu Euroopas. Lisaks varieerusid ühetaolise tulumaksumäära ja maksuvaba tuluga efektiivsed piirmaksumäärad Eestis ka indiviidide lõikes väga vähe, võrreldes astmeliste tulumaksusüsteemidega.

<sup>9</sup> Selline nihe on ka igati ootuspärane: kui majanduslikult aktiivse elanikkonna kombineeritud maksukoormus (st tööjüü-maksud ja tarbimismaksud üheskoos) oluliselt ei muutuks, siis ratsionaalsete inimeste puhul pole põhjust eeldada nende tööpanuse suurenemist, sest nad ei tee töötamise otsust mitte netopalgas vaid võimaliku reaalpääsude põhjal ehk milline on kaupade ja teenuste hulk, mida tööne sissetulek võimaldaks. Millisel määral on inimesed ratsionaalsed, on muidugi omaette küsimus.

<sup>10</sup> Jaotamata kasumi mittemaksustamisega võivad kaasna ka ebasoovitavad tagajärjed, nt vähemtootlikud investee-ringud ning ettevõtete liigne kapitaliseeritus (st mitteoptimaalne kapitalistruktuur), eriti praeguste ajalooliselt väga madalate intressimäärade keskkonnas.

2018. a kehtestatud sissetulekust sõltuv maksuvaba tulu tõi aga sisuliselt täiendavaid maksustmeid ka Eesti süsteemi, kuigi mõnevõrra erinevalt klassikalisest astmelisest tulumaksusüsteemist.<sup>11</sup> Medalil on ka teine külg: madalate ja vähe varieeruvate piirmaksumääradega kaasnevad nõrgad automaatsed kohandusmehhanismid maksusüsteemis, mida analüüsid Eesti kohta ka näitavad (Dolls et al., 2012). Rahvusvahelise võrdluse juures tuleb veel silmas pida, et efektiivset piirmaksumäära mõjutab sotsiaalkindlustusmaksete jaotus töandja ja töövõtja vahel ning palgafondimaksude olemasolu (nt Rootsis, Austrias, Prantsusmaal).<sup>12</sup> OECD maksukiili (*tax wedge*) indikaator, mis näitab kõikide tööjõumaksude suhet töandja palgakuludesse, paigutab Eesti 2017. a OECD keskmisest tasemest veidi kõrgemale (39% vs 36%). Kuigi rahvusvahelist võrdlust raskendab asjaolu, et osades OECD riikides tuleb sotsiaalkindlustust (nt tervishoid) osta eraviisiliselt, võib see siiski osutada vajadusele Eestis töötamise (või palkamise) stiimuleid pikemas perspektiivis tugevdada, praegustes kõrge tööhõive tingimustes ei pruugi see olla otstarbekas.

Joonis 6. Keskmine efektiivne piirmaksumäär (%), 2015



Märkus: efektiivne piirmaksumäär näitab kui suur osa täiendavast sissetulekust tõise brutosissetuleku marginaalse suurenemisel (3%) kulub suurematele maksudele ja väiksematele sissetulekust sõltuvatele toetustele. Allikas: EUROMOD (2018).

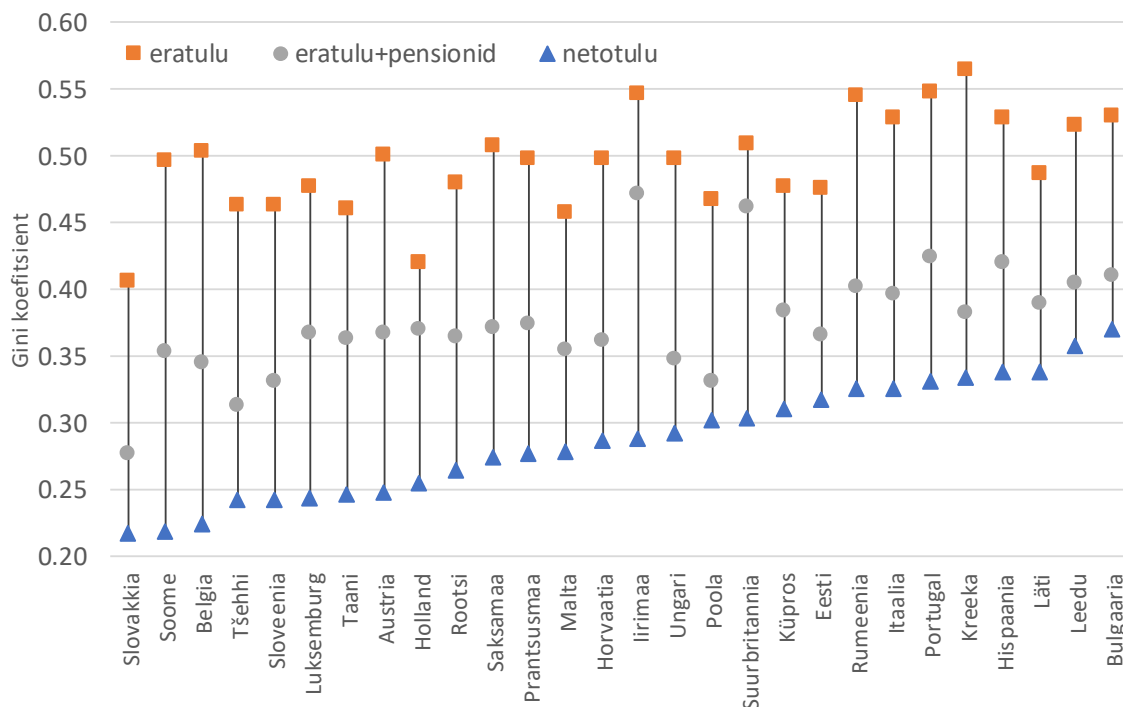
<sup>11</sup> Matemaatilisel on praegu kehtiv ühtlane nominaalne maksumäär (20%) ja varieeruv maksuvaba tulu (0-500 eurot) samaväärne tulumaksusüsteemiga, kus on kõigepealt kolm kasvava maksumääraga astet (0%, 20% ja 31,1%), kuid viimasele (neljandale) astmele kehtib samuti madalam maksumäär (20%). Vt ka <http://mottehommik.praxis.ee/segastmetega-tulumaks/>

<sup>12</sup> Täiuslike turgude tingimustes pole majanduslikus mõttes vahet, kas sotsiaalkindlustusmaksu kohustus lasub töandjal või töövõtjal, sest tegelik maksukoormus kandub kõik töövõtjale üle ja sama kehtib maksudele palgafondilt, millega ei kaasne sotsiaalkindlustushüvitisi. Rakenduslikud teadusuuringud (nt Bingley & Lanot, 2002; Korkeamäki & Uusitalo, 2009; Saez et al., 2012) osutavad aga üha enam sellele, et praktikas jääb osa tegelikust maksukoormusest töandjate kanda kui neil lasub maksu maksmise kohustus.

Hoolimata jaotamata ettevõtlikusumi mittemaksustamisest, madalatest efektiivsetest piirmaksu-määradest töötaja seisukohalt ja suurest kaudsete maksude osakaalust, ei eristu Eesti oluliselt teistest riikidest maksukoormuse ja SKP graafikul (Joonis 3). Jooniselt ei järeldu üheselt, et praegune maksustruktuur oleks võimaldanud teiste sarnaste riikidega võrreldes saavutada praegune SKP tase oluliselt madalama maksukoormuse juures või oluliselt kõrgem SKP samalaadse maksukoormuse juures.

Milline on Eesti maksusüsteem jaotuslikust aspektist vaadatuna? Selleks võrdleme sissetulekute ebavõrdsust enne ja pärast makse ja toetusi, st eratulu vs netotulu (Joonis 7). Lisaks on välja toodud eratulu koos riiklike pensionitega, kuivõrd viimaseid võib käsitleda varasemast eratulust eraldatud kohustuslike säästadena. Eratulude ebavõrdsus on Gini koefitsiendiga mõõdetuna Eestis (0,47) isegi allpool EL keskmist taset, netotulude ebavõrdsus (0,31) aga keskmisest kõrgem, viidates maksu-toetussüsteemi vähesele ümberjaotavale mõjule. Tõepoolest, kui keskmiselt vähendasid 2015. a otsesed maksud ja rahalised toetused (sh pensionid) sissetulekute ebavõrdsust (Ginit) ligi 20 protsendipunkti, siis Eestis oli see näitaja 15,8 protsendipunkti, olles koos teiste Balti riikide ja Bulgaariaga EL kõige madalamad. Kõige rohkem ümberjaotavate maksu-toetussüsteemide hulgas on muuhulgas Soome. Sarnane pilt kerkib esile, jättes kõrvale riiklikud pensionid, mille panus on kõige suurem – ülejäänud toetuste ja maksude panus on keskmiselt ligi 9 protsendipunkti ning Eestis 4,9 protsendipunkti, mis on jällegi madalaimate seas koos Balti riikide, Poola, Bulgaaria ja Kreekaga. 2018. aastaks kasvas muude toetuste ja maksude ümberjaotuslik mõju Eestis ca 1 protsendipunkti võrra.

JOONIS 7. MAKSU-TOETUSSÜSTEEMI ÜMBERJAOTAV MÕJU, 2015



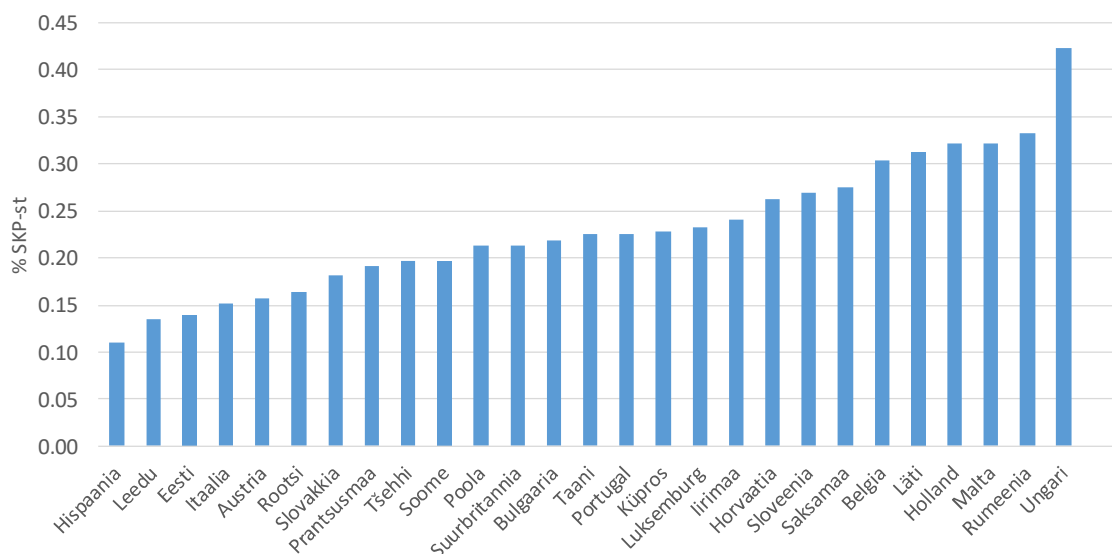
Märkus: Gini koefitsient näitab sissetulekute kontekstis kui ebavõrdselt need on jaotunud, võimalike väärtusega 0 (täielik võrdsus) ja 1 (täielik ebavõrdsus) vahel. Allikas: EUROMOD (2018).



Kuigi teatud oludes võib majanduslik ebavõrdsus soodustada majanduskasvu (Grigoli et al., 2016, 2017), on 2000ndate lõpu majanduskriisi järel keskendunud pigem liigse majandusliku ebavõrdsuse piiramisele ning OECD rõhutab üha enam kaasava majanduskasvu kontseptsiooni (OECD 2010, 2012; Brys et al., 2016). Varasemast rohkem tähelepanu pööratakse ka majandusliku ebavõrdsuse erinevatele dimensioonidele. Kuigi teatud tuluallikate (nt omandi- ja kapitalitulu) osas võib informatsioon olla puudulik, on *sissetulekute* ebavõrdsuse kohta andmed kõige ulatuslikumad. Järjest enam pakub aga huvi *varade* jaotus ning nende kontsentreerituse tase, mille kohta andmed on piiratumad. Esmased rahvusvahelised võrdlused osutavad, et netovarade mediaantase Eestis on eurotsooni madalaim, kuid netovarade jaotus üks ebavõrdsemad (Meriküll & Rõõm, 2016). Sedamoodi, kuidas paraneb sellealane informatsioon, on võimalik saavutada ka täielikum ülevaade maksukoormuse jaotusest (sh Eestis), võttes arvesse mitte ainult sissetulekuid, vaid ka varasid.

Viimasena vaatame maksuadministratsiooni aspekte. Esiteks, maksude rakendamisega seotud kulud, mida mõjutavad nii maksusüsteemi keerukus kui ka maksude administreerimise efektiivsus. OECD kogutud andmed näitavad, et maksude administreerimise kulu varieerub Euroopa riikide hulgas (% SKP-st) ligi neljakordselt ning Eestis on see üks madalamaid (Joonis 8). Kuigi osade riikide kohta käivad andmed on alakaetud (nt ei ole mitmetel juhtudel kajastatud sotsiaalkindlustusmaksete ja/või aktsiiside administreerimise kulu), on võrdluse juures üllatav, et Eestile sarnaste maksusüsteemide (Ungari, Läti) administreerimine on Eestist oluliselt kõrgemate kuludega. Avaliku sektori administreerimiskulud ei väljenda aga kõiki maksustamisega seonduvaid kulutusi, neile lisanduvad ka erakulutused, mida maksumaksjad teevad oma maksukohustuse väljaselgitamiseks ning täitmiseks. Neid on oluliselt keerulisem mõõta, sest varieeruvad maksumaksjate lõikes tunduvalt. PWC ja Maailmapanga hinnangud paigutavad Eesti Euroopa riikidest lausa esimesele kohale maksukohustuse täitmise vähima ajakulu poolest, meile järgnevad San Marino, Luksemburg ja Šveits (PWC & World Bank, 2018).

JONIS 8. MAKSUADMINISTREERIMISE KULU (% SKP-ST), 2013



Allikas: OECD (2015), tabel 5.5.

Teiseks, maksukuulekus (*tax compliance*) ehk kui hästi maksumaksjad täidavad oma maksukohustusi. Kuigi selles valdkonnas on täpsete ja usaldusväärsete hinnangute andmine keeruline ja seda eriti rahvusvahelises võrdluses, viitavad senised andmed, et hoolimata suhteliselt madalast maksukoormusest ja lihtsast maksusüsteemist, eksisteerib Eestis olulisel määral maksude vältimist (maksuevasiooni) ja maksupettuseid. Üleeuroopaline uuring mitteametliku töötamise kohta näitab, et selle osakaal Eestis (11%) on üks EL kõrgemaid (Eurobarometer, 2014). See on kooskõlas iga-aastaste ümbrikupalkade uuringutega Eestis, mis viitavad, et hoolimata ümbrikupalkade saajate mõningasest langusest võrreldes 2000ndate algusega, ulatub selle osakaal 10-15%ni (Eesti Konjunktuuriinstituut, 2017). Samas on Eurobaromeetri tulemused mõnevõrra üllatuslikud, sest selle põhjal on mitteametlik töötamine peale Balti riikide veel kõige levinum Hollandis, Taanis, Rootsis ja Sloveenias ning selle osakaal kõige madalam mitmes Lõuna-Euroopa riigis (Malta, Itaalia, Küpros, Portugal) ja Iirimaa. Riikide järjestus pakub üllatust ka käibemaksuaugu puhul, mida 2016. aastal hinnati madalaimaks Luksemburgis, Rootsis, Horvaatias ja Hispaanias (1-3%) ning kõrgeimaks Itaalias, Kreekas ja Rumeenias (26-36%) (CASE, 2018). Eestis oli see hinnanguliselt 7% ehk veidi allpool EL mediaanväärtust (10%) ning võrreldes 2010ndate algusega vähenenud pea kaks korda. Üks problemaatilisemaid valdkondi on majapidamiste ettevõtlastulude raporteerimine, kus hinnanguliselt ligi 60% netotulust võib jääda varjatuks (Kukk & Staehr, 2014), nii tulude aladeklareerimise kui ka ettevõtlastulude üledeklareerimise tõttu. Muuhulgas näib olevat levinud isiklike tarbimiskulude deklareerimine ettevõtlastuludena, kuigi selle ulatuse kohta täpsemad andmed puuduvad.

## 5. Peamised väljakutsed ja otsustuskohad 5-10 aasta perspektiivis

Viimases peatükis on kirjeldatud peamisi väljakutseid ja mõttekohti 5-10 aasta perspektiivis, toetudes muuhulgas aprillis 2018 toimunud mõttehommiku arutelule. Seejuures on eristatud ühiskondlikku, poliitilist, majanduslikku, administratiivset ja rahvusvahelist dimensiooni, väljendades asjaolu, et mitmed olulised väljakutsed maksusüsteemi kujundamisel asuvad väljaspool maksusüsteemi ennast.

### ÜHISKONDLIKUD

Mis on riik? Selle vastus peaks olema õigupoolest väga lihtne: **riik, see oleme meie**. Riik tähendab kodanike ühiselu ja -tegevuste korraldamist. Miks sellest on vaja maksusüsteemi kujundamise kontekstis rääkida? Sellepärast, et need arusaamad pole pea 30 aastat pärast taasiseseisvumist ikka veel täiesti iseenesest mõistetavad. Avalikes aruteludes aset leidev vastandumine meie vs riik väljendab paremal juhul võhiklikkust ning halvimal juhul küünilist suhtumist. Riik ei ole asi iseeneses ega mingi müütiline kolmas osapool lahus oma kodanikest. Selline vastandumine on murettekitav, sest see **takistab edasist ühiskondlikku arengut**. Negatiivne suhtumine riiki kandub kergesti edasi avalikule sektorile kitsamalt ning muuhulgas ka maksusüsteemile, nähes selles ainult raiskamist ja raha loopimist „musta auku“. Mis on avaliku sektori roll? Avaliku sektori roll on tagada riigi toimimine ja korraldada avalike hüviste ja teenuste, nt seadusandlus, riigikaitse, tervishoid, haridus, teede korrashoid, pakkumist. Maksustamise üks põhieesmärke, nagu 3. peatüki alguses mainitud, on aga **ühistegevuste jaoks vajalike ressursside eraldamine** läbi ühise panustamise. See ei tähenda, et avalikus sektoris ei eksisteeriks ühtegi probleemi (korruptsioon, ebaefektiivsus) ning et nendega ei peaks tegelema. Naiivne oleks aga arvata, et sellised probleemid esinevad ainult

avalikus sektoris. Kuidas tõsta Eesti ühiskonnas teadlikkust avaliku sektori rolli osas ning suurendada arusaamist, et hästi toimiv riik on meie endi huvides ning maksud pole inimeste karistamiseks, vaid teenivad meie ühiseid huve?

Vildaka probleempüstituse näiteks saab tuua üleskutsed maksude alandamiseks, mille eesmärgiks on jätta inimestele „rohkem raha kätte“. Esitame siinkohal väikese illustratsiooni, vaatamaks kuivõrd põhjendatud selline argument on. Olgu maksude-eelne sissetulek 100 ühikut ja maksud 20 ühikut, mis teeb maksude-järgseks sissetulekuks 80 ühikut, ning oletame, et maksude eest hoitakse maanteed korras. Inimeste heaolu, mis sõltub nii era- kui ka avalike hüviste tarbimisest, on seejuures kokku 100. Mis juhtub, kui makse ja koos nendega avalikke hüviseid vähendada, hoidmaks eelarvet tasakaalus? Muutuvad era- ja avalike hüviste tarbimiskogused: esimene suureneb, teine väheneb. Kui aga teede korrashoid varasemas mahus oli põhjendatud, siis peavad inimesed seda nüüd osaliselt ise „turult hankima“ ning tarbimise maht tervikuna jääb samaks (Tabel 1). Kõiki hüviseid ja teenuseid ei ole aga võimalik eraviisiliselt osta (nt tänavavalgustus, puhas loodus), sest turg neid ei paku, ning see ongi klassikaline definitsioon, mis eristab erahüviseid avalikest.<sup>13</sup> Esitatud näide illustreerib ühtlasi, miks on oluline riigi tulude ja kulude poolt üheskoos ja tervikuna vaadata. Poliitilised lubadused, mis keskenduvad mingile üksikule kulu- või tulureale, täpsustamata, kas soovitakse muuta eelarve struktuuri või kogumahtu, jäävad sisutühjaks.

TABEL 1: NÄIDE AVALIKE JA ERAHÜVISTE JAOTUSE KOHTA

	Enne	Pärast
Rahaline brutosissetulek	100	100
Maksud	20	10
Rahaline netosissetulek	80	90
Avalikud hüvised (nt teede korrashoid)	20	10
Kogusissetulek (tarbimine)	100	100

Teine eksiarvamus seostub lisandväärtuse loomisega, nähes selle taga vaid erasektorit. Sellega unustatakse ära, et kui me soovime mingeid avalikke hüviseid, siis järelikult me omistame ka neile teatud väärtuse; kui mitte, siis poleks need ka ihaldusväärseid. Klassikaliste avalike hüviste puhul on pigem problemaatiline nende väärtuse kindlaksmääramine. Kuidas hinnata näiteks seadusloome väärtust? Kas selle väärtus võrdub nulliga, riigikogulastele ja ministriumiametnikele makstud palgaga (ehk otsese kuluga) või on sellel laiem positiivne mõju ühiskonnale? Toome teise näite: kui õpetaja läheb riigikoolist erakooli tööle, siis kas tema lisandväärtus muutub üleöö nullist positiivseks või oli tema õppetööl väärtus ka riigikoolis? Rahvamajanduse arvepidamise statistikas on avaliku halduse, riigikaitse ja kohustusliku sotsiaalkindlustuse sektorile arvatud lisandväärtus töötaja kohta, mis ületab kõikide tegevusalade keskmist. Ka hariduse, tervishoiu ja sotsiaalhoolekande sektoritele, mida finantseeritakse peamiselt riigieelarve toel, on omistatud positiivne lisandväärtus.

<sup>13</sup> Kõiki hüviseid ja teenuseid ei ole võimalik ka riiklikult organiseerida nagu kõik senised eksperimendid kommunismiga on näidanud.

Ühiskondliku debati küpsemise märgiks on edasiliikumine loosungitelt „riik on halb“ ja „avalik sektor ei anna lisandväärtust“ küsimustele, milliseid avalikke hüviseid ja teenuseid me soovime ja mida on mõistlikum jätta erasektori hooleks.

## POLIITILISED

Peamine probleem Eesti maksusüsteemi kujundamises on **puudulik probleemipüstitus**. Maksusüsteemiga seonduvate probleemide ja strateegiliste valikute sõnastamise asemel on poliitiliste debattide keskmes dogmaatilised seisukohad ja üksiklahendused, millele probleemi „otsimisega“ tegeletakse hiljem. Osaliselt peegeldab see poliitilist kultuuri ja tavasid, väljendudes valimiste protsessis, kus poliitikud otsivad teadlikult vastandumist ja on harjunud küsima valijalt mandaati (läbi analüüsimata) lahendustele, mis seejärel koalitsioonileppe sõlmimisel omavahel võistlevad. Tegemist on ka **kommunikatsiooniküsimusega** – avalikkusele on atraktiivsem ja lihtsam rääkida lahendustest, mitte probleemidest, mida need meetmed peaksid lahendama. Kui probleemid on selgelt sõnastamata, siis on aga keeruline analüüsida kaasnevaid mõjusid ja tagajärgi ning hinnata lahenduste sobivust tervikuna, rääkimata alternatiivsete lahenduste väljapakumisest.

Lisaks võimendavad poliitikakujundamise protsessi kitsaskohti valimistsükli lühidus ja kiiresti sõlmitavad koalitsioonilepped, mis teevad keeruliseks maksuküsimustes pikaajaliste eesmärkide kokkuleppimise ning suurema järjepidevuse saavutamise. Kiirustamisega kaasneb puudulik analüüs ning eri osapoolte vähene kaasamine, mis on mõlemad ajamahukad tegevused. Kuidas muuta maksusüsteemi kujundamise protsess mõtestatumaks, kaasavamaks ja vältida oluliste otsuste tegemist kiirustades ning põhjaliku eelanalüüsita, on üheks oluliseks mõttekohaks.

Teisalt võidakse maksusüsteemiga lahendada liiga laia probleemide ringi, mis väljuvad 3. peatükis loetletud maksustamise põhifunktsioonidest, st lisaks ressursside eraldamisele ka majanduse stabiliseerimine ning jaotuslikud aspektid. Maksusüsteemi mitteasjakohane rakendamine (nt palgakasvu pidurdamiseks) annab parimal juhul lühiajalise efekti, halvimal juhul tekitab probleeme juurde. Lisaks hägustab see algse probleemi lahtimõtestamist ning piirab meetmete ja lahenduste leidmist väljaspool maksusüsteemi.

Poliitilises plaanis on kõige olulisem selge nägemus, milline on avalike hüviste ja teenuste soovitatav maht ja alles sellest tulenevalt vajalik maksukoormuse tase. Väide, et maksukoormus on liiga kõrge, pole eriti konstruktiivne, sest jätab võrdlusbaasi ning põhiprobleemi lahtiseks. Kas tõlgendada seda kui üleskutset vähendada avalike hüviste mahtu, mis on ühiskondlik-poliitiline valik? Või on avalike hüviste ja teenuste pakkumise ressursikulu liiga suur ning tuleks otsida võimalusi kuluefektiivsuse tõstmiseks, st probleem on majanduslikku laadi, kuid puudutab riigieelarve kulude poolt? Või on tõepoolest murekohaks viis, kust ja kuidas ressursse kogutakse, st maksusüsteem, ning sellega kaasnevad mõjud? Oleme maksukoormuse poolest praegu OECD keskmisel tasemel, naaberriikidest on Läti madalama ja Soome märgatavalt kõrgema tasemega (Joonis 5). Kas me tahame olla riik, mida teatakse eelkõige odava alkoholi või kõrgtehnoloogiste sektorite poolest? Kas soovime pürgida kõrge elatusaseme või maksuparadiisi staatuse poole?

## MAJANDUSLIKUD

Majanduslikus plaanis on suurimaks väljakutseks küsimus, kas tänane maksusüsteem ja -struktuur on efektiivne ning optimaalne? Maksustatavate ressursside mitmekesisus pakub maksukoormuse jaotamiseks palju erinevaid viise, millest ühed on majanduslikus mõttes efektiivsemad kui teised. Majandusliku efektiivsuse hindamise teeb aga keerukaks majandusprotsessides osalejate (inimeste ja ettevõtete) võimaliku käitumise hindamine. Maksumäära tõstmine (langetamine) ei

pruugi alati viia maksutulude suurenemiseni (vähenemisele), sest käitumuslikud muudatused võivad drastilisel määral mõjutada maksubaasi vastupidises suunas. Nt tööjõumaksude tõstmine võib vähendada hõivet, käibemaksu ja aktsiiside tõstmine vähendada tarbimist jne.

Tänane maksustruktuur tuleks üle vaadata värske pilguga, jättes kõrvale senised dogmaatilised seisukohad. Millega selgitada suuri erinevusi maksustruktuuris võrreldes teiste Euroopa riikidega (Joonis 5)? Kas tarbimismaksude osakaal, mis on olnud Euroopa riikide lõikes kolme-nelja kõrgeima seas (koos Lätiga) vähemalt 2000ndate algusest, võib olla märk optimaalse taseme ületamisest? Kas sissetulekute maksustamise tase on enam probleem, kui üksikisiku tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksude kombineeritud osatähtsus maksutuludes on jõudnud OECD keskmisele tasemele? Kas ettevõtlustuluga seotud maksude tagasihoidlik osatähtsus (sarnaselt nii Läti kui ka Soomega) jätaks ruumi sellealase maksukoormuse tõstmiseks? Millega selgitada omandimaksude absoluutselt madalaimat osatähtsust Euroopas juba pikemat aega? Mille poolest on inimeste rahaline ja mitterahaline vara „eraviisilisem“ kui nende sissetulek või tarbimine? Kas (immobilset) vara ei ole lihtsam tuvastada kui mitmeid teisi maksubaase (ettevõtlustulu, sissetulek, tarbimine) ning selle maksustamine majandustegevust vähem moonutav? Tuletame meelde, et põhieesmärk on määratleda ressursside jaotus era- ja avalike hüviste vahel ning ressursi vorm (tulu, vara või tarbimine) ei ole esmatähtis, olulisem on nende maksustamisega kaasnev majanduslik efektiivsus.

Analoogselt eelarve kulude jaotusega tuleks maksustruktuurile läheneda terviklikult. Nt väide, et tööjõumaksud on liiga kõrged, hägustab taaskord probleemi olemust. Võrreldes millega? Teiste tegurite maksustamisega, teiste riikidega? Kas see viitab ettepanekule alandada tööjõumakse või muuta maksustruktuuri? Vaja on tervikpilti ning pöörata tähelepanu sellele, kas maksustamisega kaasnevad võimalikud efektiivsuskaod on viidud miinimumi; ega maksustruktuur ole üleliia pärssiv majanduslikele stiimulitele; kas maksukoormuse jaotus toetab kaasavat majanduskasvu jne. Seejuures tuleb tähele panna majandussuhete keerukust ning omavahelist koosmõju: tootmisstruktuur (nt kapitali- vs tööjõuintensiivsete majandussektorite tasakaal) mõjutab maksustruktuuri valikuid (maksubaaside osatähtsust), maksustruktuur omakorda mõjutab tootmisstruktuuri. Maksustruktuuri juures peab arvestama tootmistegurite mobiilsusega ning selle muutustega, nt tööjõu üha suurem mobiilsus EL sisesele ning võõrtööjõu kasvav pakkumine. Konkreetset tüüpi ressursi omanik või kasutaja soovib loomulikult sellega seotud maksukoormuse vähendamist lähtuvalt isiklikust kasust. Kui aga juhinduda sellistest kitsastest huvidest, siis lõpuks „võidab“ see osapool, kelle hääl on kõige tugevam, ning majanduslikud argumendid võivad jääda vajaliku tähelepanuta. Majanduslikku efektiivsust tuleb ka üha enam hinnata laiemas tähenduses. Nt suurendab intensiivse tootmise ja kõrge tarbimisega kaasnevate keskkonnaprobleemide süvenemine survet keskkonda kahjustavate tegevuste piiramiseks, sh maksustamise abil. Erinevate maksubaaside maksustamise võimalused on tihedalt seotud rahvusvaheliste aspektidega, millest eraldi allpool.

Makromajanduslikus plaanis tasuks senisest enam pöörata tähelepanu maksutulude tsüklilisuse vähendamisele ning rollile majandustsüklite tasandamisel. Automaatsed kohandusmehhanismid (stabilisaatorid) Eesti maksusüsteemis on rahvusvahelises võrdluses ühed nõrgemad (Dolls et al., 2012), samuti jäävad nõrgaks automaatsed stabilisaatorid kulutuste poolel (nt töötuhüvitised). Maksutulude tsüklilisuse vähendamiseks on mitmeid võimalusi, nendest olulisemad on maksusüsteemi progressiivsuse suurendamine ning maksukoormuse nihutamine majandustsüklit vähemsõltuvalle maksubaasile (nt omand). Seejuures ei saa aga ära unustada, et maksusüsteemi suurema progressiivsusega võivad kaasneda madalamad töötamise stiimulid.

Maksusüsteemi täiendava kitsaskohana võib välja tuua keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vähese tegutsemisvabaduse, mida esimesel juhul tingib sihtotstarbeliste maksude paljusus ja teisel juhul madal tulubaas. Kohalikest maksudest on tänaseks säilinud vaid reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu, millel on pigem regulatiivne kui fiskaalne roll. Piiratud ulatuses saavad kohalikud omavalitsused otsustada ka maamaksumäära üle ning neile laekub suur osa üksikisiku tulumaksust. Kas maksusüsteem peaks olema paindlikum ning kohalikel omavalitsustel suurem fiskaalautonoomia?

Lisaks vajab põhjalikku kaalumist, kas maksusüsteem on piisavalt dünaamiline või vajab kohandamist pikaajalises perspektiivis eelseivatele muudatustele: nt tehnoloogia areng ja muutuvad töösuhted, tööjõu mobiilsus ja ränne (sh diginomaadid), rahvastiku vananemine. Tehnoloogia arenedes tekib üha enam paindlikke töövorme (nt kaug-, virtuaal-, platvormitöö) traditsioonilise täisajaga ühe tööandja juures töötamise mudeli kõrvale; lisaks võivad uued tehnoloogiad tööturu tasakaalu oluliselt muuta, nt tootmise ulatusliku automatiseerimisega võib kaasneda tööhõive drastiline vähenemine. Need arengud tingivad vajaduse nii maksubaasi kui ka sotsiaalkaitse-süsteemi ümberkorraldamiseks. Rahvastiku vananemisega kaasneb maksubaasi vähenemine ja suurem surve sotsiaalkindlustussüsteemile, rahvastiku samaaegne kahanemine võimendab neid protsesse veelgi. Isegi kui rahvaarvu ja rahvastiku keskmise vanuse stabiliseerumisega järgmiste põlvkondade jooksul toimub teataval määral fiskaalsüsteemi iseeneslik tasakaalustumine, ei pruugi see olla piisav ning finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine kohandumisperiodil on keeruline.

Kõige selle juures ei saa ära unustada sotsiaalset sidusust ja õiglust. Viimasel ajal käsitletakse neid üha enam üheskoos majanduskasvuga ning rõhutatakse nende positiivset koosmõju (Stiglitz, 2012; Atkinson, 2015). Tegelikult ei peaks tähelepanu olema isegi ainult majandusressurssidel ning nende jaotusel, vaid rohkematel dimensioonidel (tervis, keskkond, inimkapital jne). Sissetulekute ebavõrdsus Eestis on EL keskmisest kõrgemal tasemel (Joonis 7) ning esmased mõõtmised näitavad ka varade ebavõrdsust Euroopa mõistes kõrgena (Meriküll & Rõõm, 2016). Maailmas teadvustatakse üha enam suureneva varandusliku kihistumisega kaasnevaid ohte (Piketty, 2014) ning kasvab surve selle pidurdamiseks või vähendamiseks, eelkõige fiskaalmeetmete abil.

## ADMINISTRATIIVSED

Hea maksusüsteemi üks tunnuseid on madalad rakendamiskulud, seda nii administreerimise kui ka maksumaksja poolt vaadatuna (nt finantsarvestus, maksudeklaratsioonide esitamine, juriidiline nõustamine). Kuigi kõiki maksusüsteemi rakendamisega kaasnevaid kulutusi on avalikus sektoris ja veelgi enam erasektoris keeruline mõõta, viitavad senised rahvusvahelised võrdlused, et maksutamise kulud on Eestis tervikuna madalad (Joonis 8). Selle põhjuseks saab ilmselt pidada Eesti maksusüsteemi suhteliselt lihtsust ning digitaalsete lahenduste laialdast kasutamist. See ei tähenda aga tingimata, et iga üksiku maksu administreerimine oleks madalate kuludega. Maksude administreerimiskulu võib maksude lõikes oluliselt varieeruda, sõltuvalt nende eripärast ning administreerimise efektiivsusest, nt varamaksude (sh maamaksu) administreerimise muudab kulukamaks vajadus hinnata regulaarselt varade väärtust. Praeguse maamaksu korralduse teeb veelgi kallimaks (suhtena maksumaksjale) selle kitsas maksubaas ning madal maksukoormus. Samuti on maksusüsteemi haldamine seda kulukam, mida rohkem on maksuerisusi ja mida spetsiifilisemad need on, sest saavutatav mastaabisääst on väiksem. Siinkohal on oluline ka rõhutada, et maksusoodustuste ja rahaliste toetuste vahe on tihti pigem tehniline kui sisuline, kuid administreerimiskulu võib oluliselt erineda, mistõttu tuleks neid alternatiive üheskoos vaadelda.

Lisaks võib maksude laiema administreerimise osana käsitleda maksumuudatuste mõjude eel- ja järelanalüüsimist ning eelpool tõstatatud väheldane poliitiline huvi (ja ehk ka võimalused) selles osas. Kuigi mõjuanalüüsid on seaduseelnõude puhul nõutavad<sup>14</sup>, toimub maksusüsteemi osas põhimõtteliste otsuste langetamine tihtipeale varasemas etapis (koalitsioonilepingus) enne põhjalike mõjuanalüüside valmimist. Selline kiirustamine on kahetsusväärne ning seab otsuste kvaliteedi kahtluse alla. Kuidas tagada, et igale maksumuudatuse otsusele eelneb vähemalt selle esmaste fiskaalmõjude ning jaotuslike mõjude hindamine? Neutraalseid maksumuudatusi pole paraku olemas, isegi ühetaolise maksumäära muutmine mõjutab eri sissetulekugruppe erinevalt (olenevalt maksubaasi jaotusest), ning iga muudatuse juures on oluline läbi analüüsida, kas ja kuidas see erinevaid osapooli mõjutab. Kui maksumuudatusest võivad kõik, siis järelkult puudub katteallikas ja/või toob see kaasa avaliku sektori kulutuste vähendamise. Täiendavaks mõttekohaks on eri osapoolte (koalitsiooni, opositsiooni, esindusorganisatsioonide) tasakaalustatud analüüsi-võimekuse saavutamine.

Kolmas olulisem väljakutse puudutab maksude vältimist, mis mitte ainult ei vähenda maksutulusi ega muuda maksude administreerimise kulukamaks, vaid tekitab ka turumoonutusi, sh ebaõiglast konkurentsieelist. Ühest küljest peab maksuhaldamine ajaga kaasas käima, pakkudes mugavamaid ja lihtsamaid lahendusi oludes, kus uued töövormid ja muutuvad töösuhted hägustavad tululiikide piire (kus lõpeb palgatöö ja algab ettevõtlus) ning tekitavad uusi tulu- ja varaliike (nt virtuaalvarad). Uued ärimudelid ja ettevõtlusvormid tingivad vajaduse kriitilise pilguga hinnata mitte ainult traditsioonilisi maksubaasi definitsioone, vaid ka maksude kogumisviise. Teisalt suureneb seoses jõukuse kasvuga ka Eestis huvi agressiivse maksuplaneerimise ja maksuparadiiside kasutamise vastu. See on suureks probleemiks terves maailmas ning efektiivsed lahendused eeldavad suuresti rahvusvahelist koostööd. Avalikkuses on ettevõtjatelt kõlanud arvamusi, et maksustama ei peaks rikkaks saamist, vaid rikkust. Samas on aga näiteid, kus pärast väga eduka ettevõtte ülesehitamist liigub selle müügist saadud rikkus välismaisesse maksuparadiisi. Jätkuvalt on probleemiks ka maksubaasi (nt sissetulekute) varjamine, maksupettused (nt käibemaksu tagastamine) kui ka varjatud eratarbimine ettevõtluse sildi all. Kuidas vältida süsteemi väärkasutust, tõsta üldist maksukuulekust ja vähendada varimajandust?

## RAHVUSVAHELISED

Eestisuguses väikese ja avatud majandusega riigis ei saa maksusüsteemi kujundamisel mööda vaadata rahvusvahelistest aspektidest, mis esitavad nii väljakutseid kui ka pakuvad täiendavaid võimalusi. Maailmamajanduse üha suurem globaliseerumine – informatsiooni, finants- ja inimkapitali vaba liikumine ning kasvav piiriülene kaubandus – jätavad aina vähem võimalusi riigi tasemel isoleeritud maksupoliitika kujundamiseks ning tekitavad riikidevahelist maksukonkurentsi (nn *race-to-the-bottom*). Kuigi üldisemal tasemel näitab senine rahvusvaheline kogemus, et maksukoormus võib riigiti erineda üsna olulisel määral, ilma et sellega kaasneks massiline kapitali ja inimeste vool, võib see teatud teenuste ja kaupade puhul olla väga oluline mõjutegur (nt alkoholi-kaubandus Läti piiril).

Teisalt polegi kõiki väljakutseid (nt maksuparadiisid, diginomaadide ja virtuaalvarade maksustamine) võimalik ainult ühepoolset lahendada ning eeldavad rahvusvahelist koostööd, kuigi seda

---

<sup>14</sup> Vt valitsuse määrus „Vabariigi Valitsuse reglement“ §5 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011233>) ja „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ §46 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>).

ohustab üha enam pead tõstev proteksionism. Eesti jaoks on rahvusvahelised arengud mitmesuguste väljavaadetega, nt rahvusvaheliste ettevõtete maksubaasi korrastamine (BEPS, CCTB) ning maksuparadiiside ohjeldamine võiksid üldises plaanis parandada meie võimalusi ettevõtlustulude ja finantsvarade maksustamiseks. Samas on oluline sellest protsessist osa võtta ning vajadusel ennast kuuldavaks teha, vältimaks hilisemaid ootamatusi. Maksusüsteemi kujundamisel tuleb ühtlasi arvestada olemasolevatest rahvusvahelistest lepetest tulenevate piirangutega: EL direktiivid ja määrused; kahepoolsed kokkulepped (nt topeltnmaksustamise vältimise lepingud); IMF, WTO, ÜRO jt seotud rahvusvahelised üldised kohustused.

EL kontekstis on eelkõige oluline silmas pidada kahte olulist arengut. Esiteks, maksureeglite edasine ühtlustamine (harmoniseerimine) EL ühise majandusruumi efektiivsemaks toimimiseks ning maksukonkurentsi vähendamiseks, mis võib muuhulgas kaasa tuua EL-üleste maksude kehtestamise. Teiseks aga asjaolu, et seniste arengute taustal on oodata EL toetusrahade mahtude vähenemist, mis on viimastel aastatel andnud olulise panuse riigi tuludesse, ning millele tuleb reageerida kas omatulude suurendamisega või kulutuste (kasvu) piiramisega.

## Kokkuvõte

Mitmed tänased olulised väljakutsed maksusüsteemile, eelkõige vildakad ühiskondlikud hoiakud riigikorralduse osas ja ebaselged poliitilised sihid, asuvad väljaspool maksusüsteemi ennast. Käesolev teemapaber ning sellega seotud Praxise maksusüsteemi mõttehommikud on motiveeritud korduvatest tähelepanekutest, et Eesti maksusüsteemi kujundamise protsess kipub takerduma üksikmeetmetesse. Senisest suuremat rõhku tuleks panna eesmärkide ja probleemide selgele sõnastamisele ning süsteemse tervikpildi kujundamisele.

Selleks vajab maksusüsteemi kujundamine rohkem avatud ja sisulisi debatte, poliitilised dogmad ei vii meid paraku kaugemale. Iga maksudebati juures peaks olema esmalt selge, mis on probleem, teiseks, miks see on probleem ja kolmandaks, kas see on maksusüsteemi probleem? See annab aluse välja pakkuda ja süstemaatiliselt kaaluda võimalikke lahendusi ja alternatiive. Nende juures on omakorda oluline teada, mis on eri lahendustega kaasnevad otsesed ja kaudsed mõjud ning veenduda, et need ei tekita mujal uusi probleeme. Kvaliteetne otsustusprotsess vajab piisavalt aega ning tuleb vältida maksusüsteemi muudatuste tegemist kiirustades.

Otsustades parima lahenduse üle, tuleb silmas pidada nii majanduslikku tõhusust, sotsiaalset õiglust kui ka administreerimise praktilisust ning leida nende vahel sobiv tasakaal. See on tihti keeruline ülesanne, mille juures saavad erinevad eksperdid küll otsustusprotsessi toetada, kuid mitte alati pakkuda üheseid vastuseid, sest siin on ka väärtushinnangutel keskne roll ning lõplik valik tuleb teha poliitikutel. Maksustamise kuldreegel on võimalikult laiad maksubaasid ja vähesed hoolikalt kaalutud erisused. Mitmekülgne ja erinevate allikate maksustamine hajutab maksukoormust majanduses ning raskendab maksude vältimist legaalsete ja illegaalsete vahenditega. Maksusüsteemi tuleks vaadata tervikuna ning teatud küsimustes ka üheskoos avalike hüvistega.

Rahvusvahelises võrdluses paigutub Eesti maksukoormuse taseme poolest Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahele, olles sarnane OECD keskmisega, kuid oluliselt madalamal EL keskmisest. Võrreldes peamiste maksuliikide osatähtsusi maksutuludes OECD keskmistega, paistab Eesti silma kaupade ja teenuste maksude kõrge osatähtsusega ning ettevõtete tulumaksu ja omandimaksude madala osatähtsusega, sissetulekumaksude (st üksikisiku tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksude) osatähtsus on keskmisel tasemel. Maksusüsteemi vastavust tänasele majanduslikule olukorrale ning



poliitilistele eesmärkidele laiemas plaanis tuleks kriitiliselt hinnata, sellest omakorda saab juhinduda kitsamate tehniliste probleemide tuvastamisel ja lahendamisel. Lisaks terendavad silmapiiril suured muutused ühiskonnas ja uued väljakutsed, millele tuleks varakult mõelda ja reageerida. Maksusüsteemi kujundamine ja täiendamine on pidev töö.

## Kasutatud kirjandus

Atkinson, A. B. (2012). The Mirrlees Review and the State of Public Economics. *Journal of Economic Literature*, 50(3): 770-780.

Atkinson, A. B. (2014). *Public Economics in an Age of Austerity*. The Graz Schumpeter Lectures, London and New York: Routledge.

Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: what can be done?* Harvard University Press.

Bingley, P. & Lanot, G. (2002). The incidence of income tax on wages and labour supply. *Journal of Public Economics*, 83: 173–194.

Brys, B., Perret, S., Thomas, A. & O'Reilly, P. (2016). *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD.

CASE (2018). *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*. TAXUD/2015/CC/131.

Diamond, P. & Saez, E. (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *The Journal of Economic Perspectives*, 25: 165-190.

Dolls, M., Fuest, C. & Peichl, A. (2012). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs Europe. *Journal of Public Economics*, 96: 279-294.

Eesti Konjukturiinstituut (2018). *Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2017 (elanike hinnangute alusel)*. Tallinn.

Eurobarometer (2014). *Undeclared work in the European Union*. Special Eurobarometer, 402, European Commission.

EUROMOD (2018). *Baseline results from the EU28 EUROMOD: 2015-2018*. EUROMOD Working Paper, forthcoming.

European Commission (2018). *Country Report Estonia 2018*. European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews Under Regulation (EU) No 1176/2011.

Grigoli, F. & Robles, A. (2017). *Inequality Overhang*. IMF Working Paper 17/76.

Grigoli, F., Paredes, E. & Di Bella, G. (2016). *Inequality and Growth: A Heterogeneous Approach*. IMF Working Paper 16/244.

Korkeamäki, O. & Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16: 753-772.

- Kukk, M. & Staehr, K. (2014). Income underreporting by households with business income. Evidence from Estonia. *Post-Communist Economies*, 26(2): 257–276.
- Mankiw, N. G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2009). Optimal Taxation in Theory and Practice. *The Journal of Economic Perspectives*, 23: 147-174.
- Meade, J. et al. (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation*. London: Allen and Unwin.
- Meriküll, J. & Rõõm, T. (2016). Eesti leibkondade varad, kohustused ja jõukus: leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringu tulemused. *Eesti Panga Teemapaber 1/2016*.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (eds) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (eds) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Tax Administration 2015: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. Paris: OECD Publishing.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press.
- PWC & World Bank Group (2018). *Paying Taxes*.
- Saez, E., Matsaganis, M. & Tsakloglou, P. (2012). Earnings determination and taxes: evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece. *The Quarterly Journal of Economics*, 127: 493-533.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality*. W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Young, E. & Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Zucman, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. University of Chicago Press.

## LISAD

TABEL A1. OPTIMAALNE KAUDNE MAKS SÕLTUVALT EELDUSTEST OTSESTE MAKSUDE OSAS

Eldused otsese maksu (tulumaksu) osas	Optimaalne kaudne maks
puudub kõigile sama (pearahamaks)	otsib tasakaalu efektiivsuse ja õigluse vahel keskendub õiglusele, sest pearahamaks kõige efektiivsem (välismõjude puudumisel)
mittelineaarne	ühtne määär, sest õiglus saavutatud otsese maksuga

Allikas: Atkinson (2012:773, 2014:8).

TABEL A2. OPTIMAALNE TULUMAKS TEADUSKIRJANDUSES

Periood (autorid)	Optimaalne tulumaks (tõisel sissetulekul)
1970ndad (Mirrlees jt)	Lineaarne tulumaks (sh negatiivne tulumaks) ligikaudu optimaalne, tulumaks ümberjaotuse kontekstis väheefektiivsem kui arvatud. Optimaalsed piirmaksu-määrad on rangelt positiivsed ning tundlikumad tulujaotuse alumises osas.
1990ndad (Tuomala jt)	Suurem tähelepanu tulemuste tundlikkuse osas mudeli eeldustele. Indiviidide erinev tööjõupakkumine ning suhteliselt kõrge ebavõrdsuse vältimise soov teevad mittelineaarse tulumaksu optimaalseks.
2000ndad (Saez jt)	Mudeli laiendamine vabatahtliku töötusega (ekstensiivne tööjõupakkumine) osutab negatiivsetele piirmaksu-määradele tulujaotuse alumises osas, st sissetulekute subsideerimisele, muutes optimaalse tulumaksu progresseeruvamaks.

TABEL A3. MAKSKUORMUS JA MAKSUÜSTEEMI STRUKTUUR, 2016

Riik	Maksukoormus (% SKP-st)		Maksusüsteemi struktuur (% maksutuludest)						RMSE (pp)
	vahe (pp)		Indiv. tulu	Sots. kindl.	Palga- fond	Tooted, teenused	Ette- võtlus	Omand	
Eesti	34.7		17.3	33.4	0.0	42.9	5.1	0.8	
Ungari	39.4	4.7	12.5	34.6	1.6	42.4	5.5	2.9	2.3
Läti	30.2	-4.5	21.0	27.6	0.0	41.7	5.6	3.5	3.1
Sloveenia	37.0	2.2	14.2	39.7	0.1	39.4	4.4	1.7	3.2
Portugal	34.4	-0.4	19.9	26.6	0.0	39.5	8.9	3.7	3.8
Kreeka*	36.4	1.7	15.0	29.4	0.0	39.4	5.9	8.5	3.9
Poola	33.6	-1.2	14.5	38.1	0.0	31.8	5.5	4.1	5.2
Holland	38.8	4.1	18.7	38.2	0.0	29.6	8.5	3.9	6.1
Hispaania	33.5	-1.3	21.4	34.1	0.0	29.3	6.8	7.7	6.5
Tšehhi	34.0	-0.7	11.1	43.1	0.0	33.2	10.6	1.4	6.5
OECD*	34.0	-0.8	24.4	25.8	1.1	32.4	8.9	5.8	6.5
Soome	44.1	9.4	29.6	29.0	0.0	32.9	5.0	3.2	6.8
Austria	42.7	7.9	21.6	34.8	7.0	28.1	5.6	1.3	6.9
Slovakkia	32.7	-2.0	10.2	43.1	0.0	32.7	11.6	1.3	7.0
Itaalia	42.9	8.1	25.8	30.2	0.0	28.1	5.0	6.5	7.4
Saksamaa	37.6	2.8	26.6	37.7	0.0	27.1	5.3	2.8	7.7
Prantsusmaa	45.3	10.5	19.0	37.0	3.4	24.5	4.5	9.1	8.5
Belgia	44.2	9.4	27.8	31.0	0.0	24.5	7.8	8.0	9.2
Luksemburg	37.1	2.3	24.8	28.7	0.0	24.7	12.2	9.3	9.4
Suurbritannia	33.2	-1.5	27.3	18.9	0.0	32.2	8.4	12.6	9.8
Rootsi	44.1	9.4	30.0	22.8	10.6	28.2	5.7	2.4	10.0
Iirimaa	23.0	-11.7	31.7	17.0	0.6	32.5	11.6	5.8	10.4
Taani	45.9	11.2	53.0	0.1	0.6	32.3	5.9	4.0	20.4

Märkused: (\*) 2015. a. andmed. Nimetatud maksuliikide lõikes (füüsilise isiku tulumaks, sotsiaalkindlustusmaksud, maksud palgafondilt, maksud toodetelt ja teenustelt, ettevõtte tulumaks, omandimaksud) on Eesti ja teiste riikide maksustruktuuride erinevuste koondhinnanguna kasutatud RMSE-d (ruutjuur ruutkeskmisest hälbest). Mida sarnased maksusüsteemid, seda madalam RMSE. Allikas: OECD (2018), data.oecd.org.