

UURING 2021

# Käitumist mõjutavate stiimulite kasutamine maksusüsteemis

Tulevikukindla maksustruktuuri uurimissuund

Laura Kivi  
Heidi Reinson  
Sten Anspal  
Janno Järve

# Täname

eksperte, kes aitasid intervjuude ja grüpiintervjuude vahendusel kaasa käesoleva uuringu valmimisele: Aire Rihe (Keskkonnaministeerium), Andero Uusberg (Tartu Ülikool), Annika Veimer (Tervise Arengu Instituut), Evelyn Liivamägi (Eesti Maksu- ja Tolliamet), Harri Moora (SEI), Indrek Tammeaid (Finsight), Lemmi Oro (Rahandusministeerium), Magnus Piirits (Arenguseire Keskus), Marek Uusküla (Rahandusministeerium), Maris Jesse (Sotsiaalministeerium), Priit Tinitis (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Tea Danilov (Arenguseire Keskus).

**Autorid:** Laura Kivi, Heidi Reinson, Sten Anspal, Janno Järve

**Tellijaja:** Arenguseire Keskus

**Keeletoimetaja:** Kai Adamson

**Kujundus:** Lennuk

Uuring on valminud Arenguseire Keskuse tellimisel Eesti Rakendusuuringute Keskuses CentAR ja on osa Arenguseire Keskuse tulevikukindla maksustruktuuri seiretööst.

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Kivi, L., Reinson, H., Anspal, S., Järve, J. (2021). Käitumist mõjutavate stiimulite kasutamine maksusüsteemis. Uuring. Tallinn: Arenguseire Keskus.

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata lisaks allikale ka tellijale.

Arenguseire Keskuse uuringud

ISSN 2733-337X (pdf)

Loe ka teisi tulevikukindla maksustruktuuri uurimissuunas ilmunud töid

[www.arenguseire.ee](http://www.arenguseire.ee).

Arenguseire Keskus on ühiskonna ja majanduse pikaajalisi arenguid analüüsiv mõttekoda Riigikogu juures. Meie missioon on aidata kaasa tulevikku vaatavale poliitikakujundusele.

November 2021

# Sisukord

<b>1. Poliitika kujundamine ja käitumuslikud taipamised</b> .....	<b>4</b>
1.1. Mis on käitumine?.....	4
1.2. Käitumine ja poliitika kujundamine .....	5
1.3. Millised on käitumuslikult taiplikud sekkumised?.....	6
1.4. Maksud ja müksud – sõbrad ja vaenlased.....	12
1.5. Uuringu fookus .....	14
<b>2. Välisriikide kogemus</b> .....	<b>14</b>
2.1. Tervis.....	16
2.2. Keskkond.....	18
2.3. Innovatsioon .....	20
2.4. Maksukuulekus.....	22
<b>3. Eesti kogemus ja mõtted tulevikuks</b> .....	<b>24</b>
3.1. Tervis.....	26
3.1.1.Kasutusel olevad lahendused .....	26
3.1.2.Tervise võimalikud tulevikulahendused.....	27
3.2. Keskkond.....	30
3.2.1.Kasutusel olevad lahendused.....	30
3.2.2.Keskkonna võimalikud tulevikulahendused .....	31
3.3. Innovatsioon .....	33
3.3.1.Kasutusel olevad lahendused .....	33
3.3.2.Innovatsiooni võimalikud tulevikulahendused .....	33
3.4. Maksukuulekus.....	35
3.4.1.Kasutusel olevad lahendused.....	35
3.4.2.Maksukuulekuse võimalikud tulevikulahendused.....	37
<b>4. Järeldused</b> .....	<b>39</b>
<b>5. Summary</b> .....	<b>45</b>
<b>6. Kasutatud kirjandus</b> .....	<b>49</b>

# 1. Poliitika kujundamine ja käitumuslikud taipamised

---

## 1.1. Mis on käitumine?

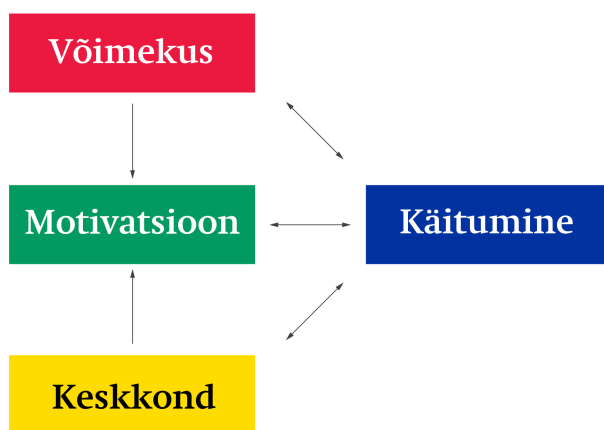
Michie *et al.* (2011) välja töötatud COM-B raamistiku kohaselt kujuneb inimeste käitumine kolme teguri koosmõjul – võimekus, motivatsioon ja keskkond (vt joonis 1).

**Võimekus** jaguneb füüsiliseks ja vaimseks võimekuseks, hõlmates endas nii teadmisi kui ka oskusi. Vaatame illustreeriva näitena inimese käitumise mõjutamist selliselt, et ta liiguks rohkem looduses. Selleks et suuremat looduses liikumist saavutada, on esiteks oluline, et inimene oleks piisavalt heas füüsilises vormis, et ta suudaks maastikul liikuda (füüsiline võimekus). Inimene peaks oskama ka leida kas internetist või sõpradelt vajalikku infot sobivate sihtkohtade kohta, teadma, kuidas tuleks riietuda, ja suutma oma tegemisi piisavalt planeerida, et soovitud sihtpunkti kohale jõuda (vaimne võimekus).

Teiseks oluliseks teguriks on **motivatsioon**. Toodud näites tähendab motivatsioon seda, et inimene tahab looduses liikuda ja talle meeldib see tegevus. Motivatsioon jaguneb omakorda kaheks – reflektiivne motivatsioon ja automaatne motivatsioon. Reflektiivne motivatsioon on seotud plaanide ja hinnangutega ning eeldab teadlikku mõttetgevust, näiteks motivatsioon, mis tuleneb inimese kaalutlustest, et liikumine on pikaajalises perspektiivis talle kasulik. Automaatne motivatsioon on seotud instinktiivsete ja afektiivsete protsessidega (soovid ja harjumused). Kui inimene käib ühel väga toredal matkal, siis võib tal tekkida tahtmine muuta see harjumuseks ja kogeda positiivseid emotsioone korduvalt, näiteks igapäevase matka käigus.

**Keskkond** on kolmas võtmetegur ning jaguneb sotsiaalseks ja füüsiliseks keskkonnaks. Füüsiline keskkond hõlmab endas materiaalseid ja finantsilisi ressursse. Näiteks eeldab matkamine, et kuidagi on võimalik matka alguspunkti jõuda (inimesel on endal auto või on loodud ühistranspordi võimalused). Sotsiaalne keskkond on seotud kultuuri ja sotsiaalsete normidega. Näiteks ei pruugi matkamine olla inimese sõprusringkonnas populaarne tegevus ja kuna ta ei soovi üksi metsa minna, siis jääbki ta sellest tegevusest kõrvale.

Erinevad tegurid on omavahel seotud. Näiteks suurendavad paremad teadmised erinevatest matkaradadest (võimekus) inimese motivatsiooni looduses liikuda. Teistpidi võib järjest süvenev käitumise muutus suurendada inimese motivatsiooni samaks tegevuseks. Kui inimene käib looduses ja tal kaasnevad sellega positiivsed emotsioonid, siis suureneb tema motivatsioon uusi loodusretki ette võtta. Ka võimaluste omamine võib motivatsiooni suurendada, näiteks uued tähistatud matkarajad võivad tekitada tahtmise neid avastama minna.



**Joonis 1.** Käitumise kujunemise raamistik (COM-B süsteem)

Allikas: autorite koostatud Michie *et al.* (2011: 4) põhjal.

## 1.2. Käitumine ja poliitika kujundamine

Poliitika kujundamisel kasutatakse eesmärkide saavutamiseks erinevaid poliitikainstrumente. Poliitika kujundamisest on arvestatav osa seotud inimeste käitumise suunamise või muutmisega ja seetõttu saab enamikku poliitikainstrumente kasutada eesmärgiga inimeste käitumist muuta. Poliitikainstrumendid, mida on võimalik kasutada inimeste käitumise mõjutamiseks, võib jagada vastavalt Michie *et al.* (2011) toodud raamistikule seitsmesse rühma.

- **Kommunikatsioon/turundus:** trüki-, elektroonilise, telefoni- või ringhäälingumeedia kasutamine, näiteks Covid-19 vaktsineerimise kampaania.

- **Juhised:** niisuguste juhiste koostamine, mis määravad ära või soovivad teatud tüüpi tegutsemist, nt ravijuhiste koostamine.
- **Fiskaalsed meetmed:** maksusüsteemi kasutamine, nt alkoholiaktsiisi määra tõstmine.
- **Kokkulepped ja tavad:** käitumise või praktika reeglite või põhimõtete kehtestamine.
- **Seadusandlikud meetmed:** seaduste muutmine või loomine, nt narkootiliste ainete müügi keelamine.
- **Keskkonna/sotsiaalne planeerimine:** füüsilise ja sotsiaalse keskkonna kujundamine ja kontroll, nt jalgrattateede võrgustiku loomine, mille eesmärk on mõjutada elanikke kasutama oma igapäevaliikumises suuremal määral rattatransporti, et saavutada tervisekäitumise ja keskkonnahoiu eesmärke.
- **Teenuste pakkumine:** teenuste osutamine, nt vaimse tervise nõustamisliini loomine.

Nagu näha, saab poliitikat teha väga erinevate vahenditega. Olgu siiski mainitud, et neid ei pruugita alati kasutada inimeste käitumise mõjutamiseks. Näitena võib siin tuua maksud, mille eesmärgiks võib olla ka avalike teenuste pakkumiseks raha kogumine (nt tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed). Selles uuringus keskendume nendele instrumentidele, mida kasutatakse inimeste käitumise mõjutamiseks.

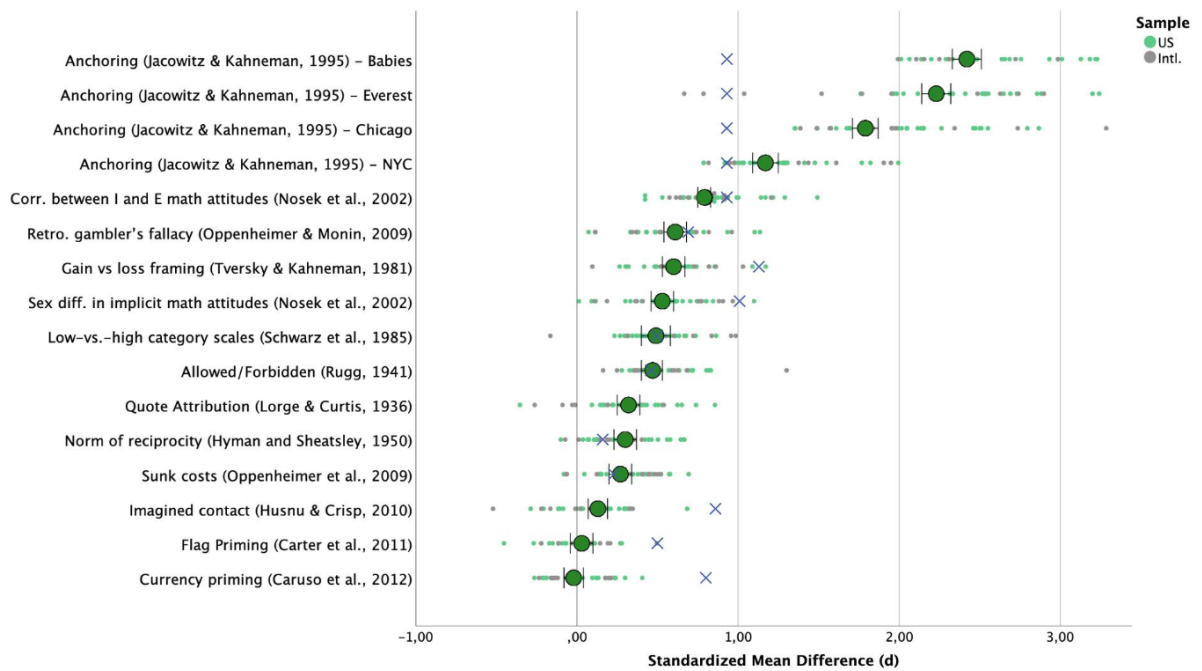
## 1.3. Millised on käitumuslikult taiplikud sekkumised?

Kuigi kõigi poliitikainstrumentide eesmärgiks võib olla inimeste käitumise mõjutamine, ei pruugi need alati olla käitumuslikult taiplikult üles ehitatud. Käitumuslikult taiplikud sekkumised kasutavad ära inimeste käitumise kohta tehtud tähelepanekuid. Vaatamata sellele, et traditsiooniline, neoklassikaline majandusteooria eeldab, et inimesed on oma valikutes ratsionaalsed, kasumit maksimeerivad ja isekad (vt nt Allingham & Sandmo, 1972), on mitmed eksperimentaalsed uuringud näidanud, et need eeldused ei ole praktikas alati täidetud (Klein *et al.*, 2014).

Poliitika kujundamises kasutatavate käitumuslike nüansside loetelu on küllaltki pikk. Sageli ei tulene need mõnest üldisemast teoreetilisest raamistikust, vaid on inimeste vaatlemisel

tehtud tähelepanekud, mida on eksperimentide raames testitud ning mis on lõpuks jõudnud ka müksamisspetsialistide arsenalis. Üheks selliseks nüansiks on näiteks kaotuse pelgus (*loss aversion*). Kaotuse pelgus kui termin sai kuulsaks tänu käitumisteadlastele Amos Tverskyle ja Daniel Kahnemanile. Nad viisid (paljude teiste hulgas) läbi ühe lihtsa katse. Inimestele pakuti võimalust osaleda kihlveos, mis põhines mündiviskamisel. Kui tulemuseks oli kull, siis kaotas inimene summa X, kui kiri, siis võitis summa Y. Katseisiku ülesandeks oli otsustada, kas ta on nõus kihlveos osalema või mitte. Tversky ja Kahneman näitasid, et keskmine katseisik oli nõus sellise kihlveo vastu võtma vaid juhul, kui võidu summa oli märkimisväärselt (1,5 kuni 2,5 korda) suurem kui kaotuse summa. Paistab, et inimesed hindavad kaotusest tulenevat kahju suuremaks kui sama suurest võidust saadavat kasu (Kahneman, 2011).

Eeltoodu on vaid üks näide paljudest käitumuslikest nüanssidest ning mitte kõik nüansid, mis on leidnud oma tee teadusajakirjadesse, ei ole võrdse usaldusväärsusega. Mõned aastad tagasi käivitati „paljude laborite projektina“ (Klein *et al.*, 2014) tuntud uurimistulemuste kordustestimise suurprojekt, milles uurimismeeskonnad üle maailma testisid, kas neil õnnestub erinevaid käitumuslike nüansse iseseisvalt testides jõuda samade järeldusteni kui originaaluuringute autorid. Ühest küljest võib öelda, et projekt vallandas omamoodi skandaali, sest mitmeid huvitavaid nüansse (nt seaduspära, mille kohaselt kokkupuude rahaga suurendab inimeste poolehoidu valitsevale ühiskondlikule korrale) ei õnnestunud kordustestides kinnitada. Samas on hea meel siiski tõdeda, et mitmed laiemalt levinud nüansid (sh ankurdamine ja eespool viidatud kaotuse pelgus) leidsid kinnitamist ning on ka praktikas kasutuses.



## Joonis 2. Kordusuuringute tulemused

Allikas: Klein *et al.* (2014: 147).

### Joonise lugemise selgitus

Ristiga on tähistatud originaaluuringus leitud efekti suurus. Suur ring tähistab kõigi kordusuuringute keskmist efekti suurust. Püstised kriipsud suurte ringide ümbruses tähistavad 99% veapiiri. Väikesed täpid näitavad iga kordusuuringu tulemust (heledamate täppidega tähistatud uuringud on läbi viidud Ameerika Ühendriikides ning tumedamad mujal). Kui suur ring paikneb ristiga samas kohas, siis langevad kordusuuringute tulemused kokku originaaluuringu omadega. Kui suur ring paikneb ristist paremal, siis õnnestus kordusuuringutes leida isegi suurem efekt kui originaaluuringus. Kui suur ring paikneb ristist vasakul, siis on kordusuuringutes leitud efekt väiksem kui originaaluuringus. Nii originaaluuringust natuke suuremate kui ka väiksemate efektide tuvastamises pole iseenesest midagi halba – kui kordusuuringus leitud efekti suurus on suurem nullist, on see märk, et testitav seaduspära on päriselt olemas. Kui suur ring paikneb nulli juures, siis tähendab see, et kordusuuringutes ei õnnestunud sellise käitumusliku mehhanismi olemasolu kinnitada.



Käitumuslike nüansside põhjal on välja töötatud rakenduslikke raamistikke, mis aitavad poliitika kujundajatel luua käitumuslikult taiplikke sekkumisi. Nendest üks tuntumaid on **EAST raamistik** (Service *et al.*, 2014).

EAST raamistik soovib poliitika kujundamises kasutada nelja põhimõtet:

- lihtsus (**easy**)
- köitvus (**attractive**)
- sotsiaalsus (**social**)
- õigeaegsus (**timely**)

**Lihtsuse kriteeriumi** kohaselt saab mõjutada inimeste käitumist poliitika kujundajatele sobivas suunas, muutes soovitud käitumise võimalikult lihtsaks. Selleks on mitmeid erinevaid variante, mis lähtuvad eelnevas välja toodud käitumise iseärasustest. Toome mõned näited.

Oletame, et soovime suurendada mõne süsteemi või programmiga liitujate arvu, näiteks inimeste osalemist kogumispensioni või organidoonorluse skeemides. Selle eesmärgi saavutamiseks sobivad käitumuslikult taipliku lahendusena nn **automaatselt sisse arvavad skeemid** (nn opt-out süsteemid). Kasutatakse ära seaduspära, et inimestel on **kalduvus jääda vaikimisi lahenduste juurde**, seda isegi juhul, kui neil on võimalik valida mõni teine lahendus (Kahneman *et al.*, 1991; Johnson & Goldstein, 2003). Teisisõnu – kui vaikimisi lahenduseks on programmiga liitumine, siis on liitujate arv suurem kui olukorras, kui vaikimisi lahenduseks on programmiga mitteliitumine.

Lihtsuse printsiipi saab kasutada ka siis, kui soovitakse saavutada mõnede kindlate gruppide suurem kaasatus, näiteks ülikooli vastuvõtul. Selleks võib saata huvipakkuvatesse sihtrühmadesse kuuluvatele isikutele juba **eelnevalt täidetud taotlusvormid**. Tuleb välja, et gruppide keskmist käitumist mõjutavad **küllaltki väikesed takistused** (nn **friction costs**). Eeltäidetud vormide saatmine aitab neid takistusi vähendada, muutes tulevaste tudengite ülikooli sisseastumise vähem bürokratlikuks. Sellest võib olla kasu niisuguste tudengite ülikooliõpingutesse kaasamisel, kelle sotsiaalmajanduslik taust ei soosi kõrghariduse omandamist.

Kolmandaks kujutame ette olukorda, kus soovime, et lapsed liiguksrohkem õues, ning plaanime korraldada selleks teavituskampaania. Teades, et inimesed käituvad vastavalt soovitudele juhul, kui neil on **võimalikult lihtne** nendest soovitudest aru saada, tuleks üldiste soovitude asemel kasutada võimalikult täpseid juhiseid. Selle asemel, et öelda, et Eesti lapsed liiguvad vähe ja peaksid rohkem õues olema, saab anda soovituse, et kooliealised lapsed peaksid iga päev liikuma õuest vähemalt tund aega. Sellist juhust on nii lapsevanematel kui ka lastel lihtsam järgida.

**Kõitvuse kriteerium**<sup>1</sup> põhineb peamiselt kahel mehhanismil. Neist esimeseks on tähelepanu püüdmine ning teiseks auhindade ja sanktsioonide kujundamine selliselt, et inimese poolt tunnetatav kasu või kahju oleks võimalikult suur.

Tähelepanu püüdmist toetavate lahenduste loomisel arvestatakse tihtipeale sellega, et inimesed reageerivad rohkem **pöördumistele, mis on isiksustatud**. Näiteks nime lisamine tavalisele standardsele kirjale suurendab tõenäosust, et inimene annetab heategevuseks.

Sageli on oluline ka n-ö **raamistamine** (*framing effect*, Tversky & Kahneman, 1981; Levin *et al.*, 1998). Soovides, et inimesed ostaksid mõnda toodet rohkem, tasub rõhutada selle toote positiivseid omadusi. Kui müüa lihatoodet, milles on 75% tailiha ning 25% rasva, siis on reklaamikampanias mõistlik rõhuda sellele, et tootes on tervelt 75% liha (mitte sellele, et tootes on vaid 25% rasva).

Raamistamise efektiga on lähedalt seotud eelnevas tutvustatud **kaotuse pelgus**, mis väljendub selles, et inimesed tajuvad kaotusest saadavat kahju suuremana kui kasu, mida saadakse sama suurest võidust (nn **loss aversion**, Kahneman & Tversky, 1979). Näiteks ärgitas kiri, mis rõhus konverentsile varakult registreerimata jätmisest saadavale kahjule (50% kõrgem osalustasu pärast tähtaja möödumist), doktorante suurema tõenäosusega konverentsile varakult registreeruma kui kiri, mis rõhus kasule, mida kiirest registreerumisest on võimalik saada (varajane registreerija saab 50% hinnaalandust) (Gächter *et al.*, 2009).

**Sotsiaalsuse kriteerium** kasutab ära seda, et inimene on mõjutatud teiste inimeste käitumisest ja signaalidest, mida ta kaaskodanike käitumise kohta saab.

Üks oluline osa sotsiaalsuse kriteeriumist on **sotsiaalsete normide kasutamine**. Sotsiaalse normi saab enda kasuks tööle panna, andes inimesele teada, kuidas käitub enamik inimesi tema ümbruskonnas, ja lootes, et mõjutatav hakkab oma käitumist samas

---

<sup>1</sup> Varasemas kirjanduses on kasutatud ka mõisteid „ahvatlevus“ ja „atraktiivsus“.

suunas korrigeerima. Üks suuremaid randomiseeritud eksperimente selles vallas on olnud Ameerika Ühendriikides Opoweri ettevõtte<sup>2</sup> tegevus, kus majapidamistele saadeti raporteid, mis võrdlesid nende elektritarbimist naabuskonna elanike omaga, ja lisaks anti nõu, kuidas elektritarbimist vähendada (Allcott, 2011).

Ka **sotsiaalseid võrgustikke** on võimalik kasutada inimeste käitumise mõjutamiseks. Näiteks saab soodustada platvormide tööd, mille kaudu inimesed üksteisele infot jagavad (nt Tripadvisori veebilehele jäetud arvustused). Inimesi huvitab teiste sarnaste huvidega (inimesed, kes on samamoodi reisihimulised, kunstihuvilised vms) inimeste arvamus. Kuna on teada, et sellist mehhanismi kasutatakse, siis ka erinevad asutused pingutavad selle nimel, et neil oleksid antud platvormil positiivsed arvustused.

**Õigeaegsuse kriteerium** lähtub sellest, et inimeste vastuvõtlikkus sekkumistele on ajas muutuv.

Inimesed annavad **olevikutuludele ja -kuludele palju suurema kaalu kui tulevikutuludele ja -kuludele** (nn *present bias*, O'Donoghue & Rabin, 1999). Selle tõttu võib olla kasulik tuua võimalikult palju tulusid ja kulusid olevikku. Näiteks võib olla maksuvõlgade meeldetuletuste saatmisel oluline, millal täpselt meeldetuletus välja saadeti. Kui saata meeldetuletus liiga vara, siis tajuvad inimesed maksumaksmist kui tulevikutegevust ega pruugi kirjale reageerida (Gillitzer & Sinning, 2020).

Teise olulise seaduspärana saab tuua asjaolu, et inimeste hinnangud on tihtipeale seotud neile enne ette antud **maamärkidega** (nn **ankurdamine**, Tversky & Kahneman, 1974). Näiteks uurisid Scott ja Lizieri (2012), kuidas mõjutab eelnevalt ette antud number kinnisvara väärtuse hinnangut kinnisvaraostu kogemusega katsealustel. Nad leidsid, et kui paluda katsealustel katse alguses kirjutada üles oma mobiiltelefoni kolm viimast numbrit, siis mõjutab see nende hinnangut nende enda piirkonna kinnisvara rahalisele väärtusele.

Lisaks on täheldatud, et inimesed teevad tegevusi või peavad lubadusi palju suurema tõenäosusega, kui nad on need **avalikult välja öelnud** (nn **commitment contracts**). Üks levinumaid ja vanemaid sedasorti lubadusi on abielu sõlmimine tunnistajate juuresolekul.

---

<sup>2</sup> Opower on tarkvaraettevõtte, kes vahendab kommunaalteenuseid pakkuvate ettevõtete nimel tarbijatele nende energiatarbimise andmeid. Kommunaalteenuseid pakuvad ettevõtted vajavad sellist teenust, kuna mitmed osariigid on kehtestanud määruse, mis nõuab elektri ja maagaasi jaemüüjatelt niisuguste energiasäästuprogrammide korraldamist, mille tulemusel väheneks nende teenuspiirkonnas energia tarbimine etteantud määra võrra (Allcott, 2011).

Lisaks saab tuua mitmeid näiteid suitsetamise mahajätmise ja kaalulangetamise programmidest.

Oluline on rõhutada, et toodud näited on vaid mõned viisidest, kuidas sekkumisi käitumuslikult taiplikumaks muuta, tehes need lihtsaks, köitvaks, sotsiaalseks ja õigeaegseks. Iga EAST kategooria all on võimalik välja tuua vähemalt kaheksa moodust, kuidas inimesi mõjutada, seega on käitumuslikult taiplike nippide arsenal lai.

## 1.4. Maksud ja müksud – sõbrad ja vaenlased

Richard Thaleri ja Cass Sunsteini raamatu „Nudge“ (Thaler & Sunstein, 2008) ilmumine on teinud „müksamisest“ (inglise keeles *nudge*) populaarse sõna, mida kasutavad peaaegu igapäevaselt nii poliitika kujundajad kui ka eraettevõtete turundusosakonnad. Thaler ja Sunstein (2008) defineerivad müksu kui „tagasihoidlikku sekkumist, väikest muudatust valikute arhitektuuris, mis mõjutab inimese käitumist ennustatavas suunas, kuid ei piira tema valikuvabadust ega muuda oluliselt inimese majanduslikku olukorda“. Hansen *et al.* (2016) on täpsustanud, et müksamine toimib tänu üksikisikute ja gruppide otsustusprotsessides esinevale kognitiivsele piiratusele, kallutatusele ning harjumustele, mis takistavad inimestel käituda ratsionaalselt, enda huvidest lähtuvalt. Müksamine võtab taolisi takistusi arvesse ning kasutab neid oma eesmärkide saavutamiseks.

Müksud on laialdaselt kasutusel erinevates eluvaldkondades, nii hariduses, näiteks iganädalaste meeldetuletussõnumite saatmine vanematele eesmärgiga suurendada laste lugemust (Cortes *et al.*, 2021); tervishoius, näiteks muutes vaikimisi valikute sätteid nii, et kõik inimesed registreeritakse automaatselt organidoonoriteks, jättes neile, kes seda ei soovi, võimaluse süsteemist lahkuda, mitte vastupidi (Johnson & Goldstein, 2003) kui ka keskkonnahoius, näiteks rätikute korduvkasutamine hotellides (Goldstein *et al.*, 2008).

Müksamisele vastandatakse tihti makse. Näiteks võrreldakse omavahel alkoholi- ja tubakaaktsiisi kasutamist tervist edendavate müksude kasutamisega (vt nt Galizzi, 2012). Mitmed uuringud üritavad hinnata, kummad on efektiivsemad – maksud või müksud. Näiteks uurivad Boun My ja Ouvrard (2019), kas sotsiaalsel normil põhinev müks või maks on tõhusam mõjutamiseks inimeste panustamist avalikku hüvesse, mille eesmärgiks on keskkonnasaaste vähendamine.

Oluline on siinjuures rõhutada, et kuigi makse (või teiste otseste majanduslike stiimulite kasutamist) vastandatakse müksudele, siis ei ole kõik käitumuslikult taiplikud lahendused müksud. Ka maksude kogumine saab olla käitumuslikult taiplikult üles ehitatud. Näiteks elektroonilises tulude deklareerimise süsteemis võib küsida suunavaid küsimusi üüritulo teenimise kohta, mis loodetavasti mõjutab inimesi rohkem üüritulo deklareerima. Maksumäära ja muude kriteeriumide defineerimisel saab käitumuslike taipamiste abil jõuda tõhusama lahenduseni (Loewenstein & Chater, 2017; Hallsworth & Kirkman, 2020), näiteks küsimuse puhul, kas maksukoormus on lõpptarbija/töötaja või tootja/tööandja kanda.

Teatud juhtudel võib makse näha müksudena (nn maksumüksud). Müksude juures on olulised kaks komponenti: valikuvabaduse säilimine ja tajutavate majanduslike stiimulite püsimine laias laastus muutumatuna. Esimene neist on maksude puhul üldjoontes täidetud – näiteks alkoholiaktsiisi tõstmisel säilib võimalus tarbida (olgugi et kallimat) alkoholi ehk tegemist ei ole keeluga. Teine aspekt peab samuti mõningatel juhtudel paika. Näiteks võib tuua Rimi kehtestatud „maksu“ õhukestele kilekottidele (varem tasuta jagatud kilekottidele kehtestati tasu). Inimesele jääb võimalus osta kilekott, seega on säilinud valikuvabadus. Ühtlasi pole majanduslik stiimul väga jõuline, kuna kilekott maksab vaid viis senti. Samal ajal on Rimi hinnangul mõju inimeste käitumisele olnud suur ehk õhukeste kilekottide tarbimine vähenes poole võrra võrreldes olukorraga kui kilekotid olid tasuta.<sup>3</sup> Välismaised katsetused sarnase (viis dollarisenti) kilekotimaksu kehtestamisel on andnud ligikaudu sarnase tulemuse (40 protsendipunktiline langus kilekottide tarbimises; Homonoff, 2018). Viimaseks maksumüksu näiteks võib tuua inimeste vastuvõtlikkuse süsinikumaksu erinevatele nimetustele. On leitud, et kui süsinikumaks nimetada „keskkonnapanuseks“, on inimesed selle kehtestamise suhtes leplikumad (Baranzini & Carattini, 2017).

Lõpetuseks olgu mainitud, et maksude ja müksude võrdlemisel ei saa üle ega ümber juba peatüki alguses viidatud vabaduse küsimusest. Kui hinnata riigipoolseid poliitikameetmeid selle järgi, kui jõuliselt need sekkuvad inimeste tegutsemisvabadusse, siis oleks ühes äärmuses lausaline keeld ning teises olukord, kus riik üldse ei tegele inimeste käitumise mõjutamisega. Nii maksud kui ka müksud paiknevad nende kahe äärmuse vahel, kuid maksud sekkuvad inimeste ellu siiski veidi jõulisemalt. Mõlemad jätavad inimestele küll valikuvabaduse, kuid maksude puhul võib see vabadus olla väga piiratud, seda näiteks olukorras, kus maksu tõttu kujuneb toote hind nii kõrgeks, et madala sissetulekuga inimene pole ka muudest asjadest mõistuspärasel hulgal loobudes võimeline seda endale lubama. Müksud on veidi vähem piiravad sekkumised, mis ühest küljest püüavad samuti inimeste

---

<sup>3</sup> Rimi muutis õhukesed kilekotid tasuliseks. Postimees, [<https://majandus.postimees.ee/6902746/rimi-muutis-ohukesed-kilekotid-tasuliseks>], 09.06.2021.

käitumist mõjutada, kuid jätavad siiski suurema vabaduse käituda nii, nagu inimesed ise otstarbekaks peavad. Seega võiks müksud olla küllaltki heaks kompromisslahenduseks ühelt poolt inimeste võimalikult suurt valikuvabadust toetavate ning teisalt nende käitumist juhtida ja mõjutada soovivate poliitiliste jõudude vahelistes aruteludes.

## 1.5. Uuringu fookus

Uuringu fookus on sellel, kuidas kasutatakse maksusüsteemi innovatsiooni, parema tervisekäitumise ning puhtama keskkonna<sup>4</sup> saavutamiseks. Sellest lähtuvalt on meie huvi seal, kus on käitumuslike stiimulite ja maksusüsteemide ühisosa innovatsiooni, tervisekäitumist ja keskkonda mõjutavate valikute suunamisel.

Täpsemalt kaardistame sekkumised, mis püüavad mõjutada inimesi innovatsiooni, tervise ja keskkonnaga seotud küsimustes aktsiiside ja maksude abil ning millesse on (ideaaljuhul) sisse ehitatud käitumuslike taipamisi, mis aitavad saavutada paremaid tulemusi nii maksude ja aktsiiside laekumises kui ka innovatsiooni, tervise ja keskkonnahoiu alaste eesmärkide saavutamisel. Lisaks sellele uurime, milliseid käitumuslike taipamisi on sisse ehitatud maksusüsteemi laiemalt eesmärgiga parandada maksukuulekust ja koguda kokku rohkem maksutulu.

Uuringu tulemusena toome välja instrumendid, mida Eestis pole kasutatud, kuid mida mujal eespool viidatud eesmärkidel kasutatakse või on kasutatud. Käesolevasse uuringusse ei mahu analüüs selle kohta, kas need meetmed on Eesti kontekstis tõhusad – kui mõni meede tundub poliitika kujundajatele huvitav, siis kindlasti vajab selle kasutamine põhjalikumat analüüsi.

## 2. Välisriikide kogemus

---

Nagu juba praeguseks teame, on mitmeid võimalusi, kuidas inimeste käitumist suunata. Üheks neis on maksupoliitika. Enne kui asume lahkama mujal maailmas kasutusel olevaid maksulahendusi, peatume põgusalt sellel, milliseid kanaleid pidi maksud inimeste käitumist mõjutavad.

---

<sup>4</sup> Keskkonna all peame eeskätt silmas kliimasoojenemise ja väiksemal määral ka jäätmemajandusega seonduvaid küsimusi.

Maksude kehtestamisel mängitakse peamiselt tarbija hinnatundlikkusele ehk kaupade ja teenuste nõudluse hinnaelastsusele. Nõudluse hinnaelastsus koosneb kahest komponendist: sissetulekuefektist ja asendusefektist. Sissetulekuefekt näitab seda osa toote nõudluse muutusest, mis tuleneb sellest, et kallima hinna tõttu on inimesel sama sissetuleku juures võimalik sama toodet koguseliselt vähem tarbida. Asendusefekt väljendab seda osa toote tarbimise vähenemistest, mis tuleneb sellest, et valitud toode on nüüd teiste toodetega võrreldes kallim ja seda hakatakse seetõttu vähem tarbima.

Kuigi hinnatundlikkus on maksude puhul peamiseks kanaliks, millega inimeste käitumist mõjutatakse, on võimalik välja tuua ka mõningaid EAST raamistikus mainitud käitumuslikke mehhanisme, mis on maksudest rääkides relevantsed. Need sõltuvad omakorda sellest, kuidas on maks üles ehitatud. Kui maksu rakendatakse mõnele toote koostisosale (nt soovitakse mõjutada toodete suhkrusisaldust ja kehtestatakse suhkrumaks), siis on tootjal võimalik toote koostist muuta ning seeläbi toote omahinda langetada. Ehk siis esimeseks mõjukanaliks on tootja käitumise muutmine. Võimalik, et mõningate ebatervislikumate toodete tootmine lõpetatakse, kuna need ei ole hinnatõusu tõttu enam konkurentsivõimelised. Selle tulemusena jääb **tarbijale vähem ebatervislikke valikuid ja tal on lihtsam leida tervislikumaid tooteid.**

Teisalt on teada, et **inimestel on lihtsam teha oma harjumustes pigem väikesi muudatusi** – suured muudatused (millestki täielikult loobumine) on keerulised. Seega võib olla, et kallimad/ebatervislikumad tooted jäävad küll turule alles, kuid kallima hinna tõttu asendab inimene need tervislikumate/odavamatega järk-järgult või vähendab nende tarbimist neist täielikult loobumata.

Kolmandaks võivad **maksud tasalülitada tulude ja kulude tekkimise ajalisest ebakõlast tulenevaid käitumusmustreid.** Inimese jaoks ei teki ebatervislikust toidust tulenevad terviseprobleemid (ehk kulu) enamasti mitte kohe, vaid tulevikus, samal ajal kui selle tarbimisest saadav nauding on käes kohe. Seetõttu võimaldab ebatervislike toodete hinna tõus selle kaudu, et ebatervislikud tooted muutuvad kallimaks, tuua osa ebatervislike valikute kuludest tänapäeva ja võimalik, et mõjutab sellega ka tarbimisotsuseid. Olgu siiski mainitud, et tulude ja kulude ajaline nihe võib töötada ka teist pidi – lahendused, mis kasutavad inimeste käitumise mõjutamiseks tulumaksuvabastusi, võivad oma efektiivsuses kaotada, kuna kulud tekivad kohe, kuid tulud (tulumaksu tagastus) alles tulevikus.

## 2.1. Tervis

Maksusüsteemi abil tervisekäitumise parandamisel on enamasti kolm eesmärki: sõltuvusainete tarbimise vähendamine, tervisliku toitumise parandamine ja füüsilise aktiivsuse suurendamine. Tasub meelde tuletada, et tervisekäitumise edendamiseks on maksusüsteemi kõrval ka mitmeid muid võimalusi. Näiteks saab füüsilise aktiivsuse tagamiseks kasutada maksusoodustuste kõrval erinevaid liikumisele üles kutsuvaid kampaaniaid. Need kampaaniad või muud sekkumised võivad omakorda olla täiplikult lahendatud. Seega – maksud ei ole kindlasti ainuke vahend inimeste käitumise mõjutamiseks.

### Maksud

Tervisekäitumist mõjutavatest maksulahendustest on klassikaliseks näiteks alkoholi- ja tubakaaktsiis. Veidi uudsematest lahendustest on viimasel kümnendil olnud kasutusel kõrge rasva- või suhkrusisaldusega toiduainetele ja jookidele kehtestatud maksud.

Esimese riigina kehtestati nn rasvamaks Taanis. Maks kehtis alates 2011. aasta oktoobrist kuni 2013. aasta jaanuarini.<sup>5</sup> Maksustati küllastunud rasvu määraga 16 DKK/kg (2,14 €/kg). Maksustamise alla kuulusid tooted, mille küllastunud rasvade osakaal oli suurem kui 2,3%, sh erinevad liha- ja piimatooted ning õlid, rasvad, margariinid ja määrded. See tõi kaasa maksustamise all olevate toodete hinna tõusu, näiteks tavalise 500-grammise võipaki, milles on 52 g küllastunud rasvu 100 g kohta, hind tõusis 0,33 € (20%) (Smed *et al.*, 2016).

Suhkrumaksu näitena võib tuua Suurbritannia, kus see kehtestati 2018. aastal. Karastusjooke, mille suhkrusisaldus oli 8 g/dl või enam, maksustati 0,24 £/l, neid, mille suhkrusisaldus jäi vahemikku 5–8 g/dl, maksustati 0,18 £/l ja vähem kui 5 g/dl suhkrut sisaldavad joogid olid maksuvabad (Scarborough *et al.*, 2020). Suurbritannias läbi viidud reformi oluliseks elemendiks oli varajane (kaks aastat) etteteavitamine reformist, mistõttu tootjatel oli aega oma jooke ümber kujundada, vähendades nende suhkrusisaldust. Reformi tulemusena karastusjookide müük ei langenud, kuid nende kaudu tarbitava suhkru kogus leibkonna kohta nädalas vähenes **ca** 10% võrra (Pell *et al.*, 2021), tõusis ka kõrge suhkrusisaldusega jookide hind (**ca** 1/3 võrra maksu suuruselt) (Scarborough *et al.*, 2020).

---

<sup>5</sup> Maksu tühistamise põhjendusena toodi maksu kõrvalmõjud piirikaubanduse soodustamisele Saksamaa ja Rootsi suunal ning kasvanud tarbijahinnad, mis tekitasid liigse palgasurve (Smed *et al.*, 2016). Tasuks mainida, et enne maksu tühistamist ei hinnatud maksu mõju tervise edendamisele (Vallgård *et al.*, 2015).



Käitumist saab reguleerida juba kehtivate maksude määrade muutmisega. Hiljutine näide sellest on 2018. aastal Lätis puu- ja juurviljadele kehtestatud madalam käibemaks. Tavapärase 21% asemel maksustati neid puu- ja juurviljasorte, mis Läti kliimas kasvavad (nt oli maksusoodustus kartulil, redisel ja õuntel, aga mitte banaanidel ja kiividel), 5% käibemaksuga. Reformi eesmärgiks oli lisaks puu- ja juurviljade hinna alandamisele ka kohalike tootjate toetamine ja varimajanduse vähendamine selles valdkonnas (Nipers *et al.*, 2019). Reformi mõju puu- ja juurviljade hindadele on proovitud kindlaks teha, võrreldes Läti vastavate kaupade hindu lähinaabrite omadega. Kinnitust sellele, et Läti madalamast käibemaksumäärast mõjutatud puu- ja juurviljade hinnad oleksid madalamad kui Eesti või Leedu hinnad, ei ole õnnestunud leida. Samas märgati, et käibemaksusoodustusest mõjutamata puu- ja juurviljad ning muud kaubad on Lätis võrreldes naaberriikidega kallimad (RAIT Faktum & Ariko, 2020).

Kuidas mõjub selliste maksude kehtestamine peaeesmärgile ehk inimese tervise edendamisele? Siinjuures on oluline tähele panna, et mõjuhinnangud on alati seotud riigi konteksti ehk sealsete inimeste tarbimisharjumuste, aga ka muude toodete ja teenustega, mida on võimalik tarbida või tervise edendamiseks kasutada, rääkimata muudest teguritest, nagu infrastruktuuri tugi liikumise edendamiseks jpm. Taani rasvamaksu näide toob esile ühe olulise mõttekoha, mida tasub erinevate maksulahenduste kaalumisel meeles pidada. Nimelt, nagu eelnevas selgitatud, võib ühe kauba tarbimise vähenemisega kaasneda teise kauba tarbimise suurenemine ja sealjuures ei pruugi asenduskaup olla tervislikum valik. Taani näite puhul on leitud, et kuigi küllastunud rasvu sisaldavate toodete kasutamine vähenes (Bødker *et al.*, 2015), kasvas samas soola tarbimine (Smed *et al.*, 2016).

## Maksusoodustused ja -tagastused

Lisaks tervislikule toitumisele on oluline ka füüsiline aktiivsus. Seetõttu keskendub osa tervise edendamise lahendusi maksusüsteemi kujundamisele sellisel moel, et suunata inimesi rohkem liikuma. Tuleb siiski mainida, et oluliselt rohkem on uuritud maksusüsteemi lahendusi, mis keskenduvad tervislikumale toitumisele, mitte inimeste sportliku aktiivsuse suurendamisele (Shemilt *et al.*, 2013). Üheks näiteks võib tuua Kanadas kehtinud laste spordiprogrammide kulude tulumaksutagastuse (***Children's Fitness Tax Credit***). Meede võimaldas tagastada tulumaksu 15% ulatuses spordiprogrammide kuludest maksimumsummas 500 CAD ehk siis maksimaalselt 75 CAD lapse kohta. 2007. aastal, kui

meede käivitus, kasutas seda võimalust **ca** 1,3 miljonit inimest ehk 5,2% Kanada maksumaksjatest (von Tigerstrom *et al.*, 2011).

Maksutagastuste puhul tuleb arvestada huvitava käitumusliku aspektiga – enamasti on maksutagastused (ka eelnev Kanada näide) üles ehitatud selliselt, et raha saadakse tagasi pärast eelmise kalendriaasta tulude deklareerimist. See tähendab, et spordikulutuste tegemise ja maksu tagastamise vahel võib olla isegi veidi enam kui aastapikkune viivitus. Kuna inimesed hindavad tulevikutulusid ja -kulusid madalamalt kui olevikutulusid ja -kulusid, siis ei pruugi teadmine tulevikutuludest olla väga tugev motivaator spordikulude tegemiseks.

Kogu elanikkonda hõlmavate süsteemide puhul peab arvestama mõjudega erinevatele ühiskonna gruppidele. Kanada näite puhul olid kõige madalamas sissetulekukvartiilis lapsevanemad meetmest vähem teadlikud ja kasutasid seda vähem (Spence *et al.*, 2010). Kuna tulumaksutagastus eeldab, et inimene on eelnevalt tuludelt maksu tasunud, ning madala sissetulekuga inimesel on tahes tahtmata eelnevalt tasutud maksusumma madal, siis ei pruugi lisaks eeltoodule olla tal üldse võimalik tulumaksutagastust (täies ulatuses) kasutada. Alternatiivina maksutagastuse programmidele on pakutud maksusoodustusi teatud toodete müügil, näiteks maksusoodustus jalgratastele. Seda katsetati Ontarios (von Tigerstrom *et al.*, 2011).

## 2.2. Keskkond

Sarnaselt tervisega on keskkonnahoiu saavutamiseks võimalik kasutada nii maksulahendusi kui ka teisi sekkumisi. Näiteks on lahenduste hulgas, mis seavad eesmärgiks CO<sub>2</sub> emissiooni vähendamise, kasutusel energiamaksud (kütuse- ja elektriaktsiisid) ja süsinikumaks, aga ka heitkogustega kauplemise süsteemid (nt ELi kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem) ja heitmestandardid. Selles töös keskendume kahele suuremale keskkonnahoiu eesmärgile: CO<sub>2</sub> emissiooni vähendamisele ja ringmajanduse soodustamisele.

Süsinikumaks on kasutusel mitmetes Euroopa Liidu riikides. Esimese riigina kehtestati süsinikumaks Soomes 1990. aastal, järgnesid Holland, Norra, Taani ja Rootsi (Lin & Li, 2011). Süsinikumaksu eesmärgiks on CO<sub>2</sub> emissiooni vähendamine. Praktikas tasub süsinikumaksu tootja iga fossiilkütuste (kivisüsi, põlevkivi, maagaas, nafta jne) põletamisel õhku paisatud CO<sub>2</sub> tonni pealt. Tarbijani jõuab maksu mõju hinnatõusu kaudu.

Süsinikumaks on täienduseks energiamaksudele ehk kütuse- ja elektriaktsiisile. Kui süsinikumaks maksustab otse õhku paisatud CO<sub>2</sub> kogust, siis energiamaksud on kehtestatud kütuse või elektrienergia kogustele ehk kasvuhoonegaase püütakse vähendada kaudselt. Kui süsinikumaks on levinud Põhjamaades ja veel mõnes Euroopa riigis, siis kütuseaktsiis on kehtestatud peaaegu kõigis Euroopa riikides (sh Eestis) (OECD, 2019). Enamasti on erinevat sorti kütustele (peegeldamaks nende põletamisel õhku sattuvate kasvuhoonegaaside erinevat hulka) kehtestatud erinevad aktsiisimäärad, näiteks on diisliaktsiis väiksem kui bensiiniaktsiis (Runkel & Mahler, 2018). Samas tuuakse elektriaktsiisi kohta välja, et see ei pruugi olla keskkonnameesmärkide saavutamiseks alati parimalt lahendatud, kuna üldiselt ei eristata elektriaktsiisi puhul seda, millistest energiaallikatest elektrit toodeti (OECD, 2019).

Senini tutvustatud lahendused olid suunatud ettevõtetele, ent on ka selliseid, mis rakenduvad otse eratarbijatele. Üheks levinuimaks meetmeks on selles vallas automaks. Automaks kehtib kõigis Euroopa Liidu riikides, v.a Eestis (Runkel & Mahler, 2018). Automaksu kehtestamisel on mitmeid võimalusi – enamasti on kasutusel skeemid, kus kehtib nii ühekordne auto registreerimisel tasutav maks kui ka iga-aastane autolt tasutav maks. Enamasti on nii registreerimismaksu kui ka aastamaksu määr seotud auto CO<sub>2</sub> heitega, kuid mõnes riigis (nt Itaalias) on kasutusel ka mootori võimsusel või silindri mahul põhinevad maksumäärad (Runkel & Mahler, 2018). Innovaatilisematest lahendustest on tulevikuks välja pakutud iga-aastase auto- ja teedemaksu ühendamine, mis põhineks GPS-süsteemidel (Parry, 2012). Nii oleks võimalik jälgida auto aastast läbisõitu ja ka seda, millistes piirkondades ja millistel kellaaegadel sõideti. Vastavalt läbisõidule, piirkonnale ja kellaajale (tiheda asustusega piirkonnas ja tipptunnil oleks maks kõrgem) kujuneks aastane maksusumma.

Teiseks näiteks, kuidas suunata inimesi vähem kasutama isiklikku sõiduautot ja valima selle asemele keskkonnale sõbralikumaid alternatiive (nt ühistranspordi kasutamine, jalgrattaga sõitmine, kõndimine), on nn liiklusummikute maks. Liiklusummikute maks toimib nii, et maksustatakse sõitmine teedel, millel on suur liikluskoormus ja kus tavaliselt tekivad liiklusummikud. Näiteks Rootsis kehtestati selline maks 2006. aastal kõikidel Stockholmi suunduvatel ja sealt väljuvatel teedel (Bergmann *et al.*, 2010). Stockholm oli sellise sekkumise kehtestamisel mõne teise linnaga võrreldes eelisseisus, kuna saarelise asendi tõttu oli võimalik maksustada ja kontrollida kõiki 18 linnast väljuvat teed. Maks kehtis tööpäevadel ajavahemikus kell 6.30–18.29, selle suurus sõltus kellaajast, olles suurem hommikuse ja pärastlõunase tipptunni ajal. Maksu summa jäi üldjuhul 10 kuni 20 SEKi vahele ning päevane maksimaalne määr oli 60 SEKi.

Ringmajandust soodustav lahendus on 2020. aasta juunis COVID-19 taastepaketi arutelude raames vastu võetud otsus, mille kohaselt hakkas Euroopa Liidus alates 2021. aasta 1. jaanuarist kehtima **plastikupõhine omatulu allikas** (*plastic own resource*). Seda on kutsutud ka plastimaksuks, kuigi tehniliselt pole tegemist maksuga. Summa arvutatakse kasutusse võtmata plastpakendi kaalu põhised ning määraks on 0,8 eurot ühe kilogrammi kohta. Makseid teevad liikmesriigid ja tulu laekub Euroopa Liidu eelarvesse. Arvutused põhinevad prognoosidel, täpsed andmed kasutusse võtmata pakendite koguse kohta raporteeritakse Eurostatile kaheaastase viitajaga, misjärel korrigeeritakse makstud summasid vastavalt vajadusele (European Commission, 2021). Kuna Eesti on Euroopa Liidu liige, siis oleme selle süsteemiga juba liitunud.

Mõjude osas paistab, et väga palju sõltub valitud tehnilisest lahendusest. Süsinikumaksu mõju analüüsid on leitud, et olulised on nii soodusmäärad teatud sektoritele kui ka see, kas süsinikumaksu tulu laekub riigieelarvesse või sihtotstarbelisse fondi. Näiteks on Soome, Rootsi, Norra, Taani ja Hollandi süsinikumaksu mõju uurimisel ilmnenu, et kõige suurem mõju CO<sub>2</sub> heitele oli süsinikumaksul Soomes, kus maksumäärades ei olnud sektorite vahel erinevusi (Lin & Li, 2011). Ka eelnevas tutvustatud liiklusummikute maks Stockholmis vähendas ootuspäraselt liiklusummikuid kesklinnas ja kesklinna viivatel teedel ning on hinnatud, et sellest saadavad sotsiaalsed tulud teenivad nelja aastaga tasa süsteemi investeeritud ja selle käigus hoidmisele tehtavad kulud (Eliasson, 2009).

## 2.3. Innovatsioon

Maksusüsteemi innovatsiooni soodustavate lahendustena on laialdaselt kasutatud teadus- ja arendustegevuse (edaspidi TA) maksukrediiti (*R&D tax credit*) ning teadus- ja arendustegevuse maksuvabastust (*R&D tax allowance*). Ühte või teist sorti teadus- ja arendustegevust soodustavat maksulahendust kasutas 2019. aastal 30 riiki 36 OECD riigist (OECD, 2020, 11).

Teadus- ja arendustegevuse maksukrediit võimaldab ettevõttel vähendada maksukohustust (koefitsiendiga korrutatud) TA kulutuste summa võrra. Üldjuhul saab maksukrediiti kasutada tulumaksukohustuse vähendamiseks (üksikutes riikides ka tööjõumaksude vähendamiseks). Näiteks Austrias on maksukrediidi suurus 14% TA kuludest (maksusumma = maksusumma enne mahaarvamist - 14%\*TA kulud; OECD, 2021a).

TA maksukrediidi (ja ka teiste TA maksulahenduste) puhul on oluline meetme disaini küsimus, st milliseid TA kulusid maksukrediidi määramisel arvestatakse. Tekib n-ö sildistamise oht – TA kuludena soovitakse näidata võimalikult suurt hulka kulusid. Näiteks Hiinas suurenes sildistamine oluliselt pärast ettevõtte tulumaksureformi (Chen *et al.*, 2021). Selle vältimiseks on mõningatel juhtudel piiratud vaid TAga tegelevate inimeste tööjõukulude arvestamisega TA kuluna (nt Saksamaal).

Lisaks tuleb maksukrediidi kasutamisel arvestada ka sellega, et maksukrediit võimaldab vähendada tulumaksukohustuste summat. See seab ebavõrdsemasse olukorda alustavad ettevõtted, kes enamasti (arvestatavat) kasumit ei teeni ja kellel ei ole seetõttu tulumaksukohustust, mida vähendada. Alustavate ja väikeste ettevõtete eripäraga arvestades on teatud juhtudel maksukrediit ka järgmistesse aastatesse edasi kanduv (sellisel juhul on võimalik seda kasutada, kui kasum ja tulumaksukohustus on juba suuremad) või makstakse üle jääv summa toetusena välja. Näiteks võib tuua Saksamaal 2019. aasta lõpus vastu võetud teadusetegevuse maksukrediidi seaduse (**Forschungszulagengesetz**). See seadus sätestab maksukrediidi 25% ulatuses ettevõtte TALE kulunud palkadest ja maksukrediiti saab kasutada kuni 500 000 euro ulatuses aastas (FZulG § 4 lg 1). Maksukrediiti on võimalik kasutada hoolimata ettevõtte maksustatava tulu suurusest. See tähendab, et kasumit teenivad ettevõtted saavad kasutada maksukrediiti oma tulumaksukohustuse vähendamiseks, samas kui kahjumit teenivatele ettevõtetele makstakse krediit välja toetusena.

Maksukrediidile sarnane lahendus on TA maksuvabastus. Sellisel juhul ei arvestata TA kulutusi maha mitte maksu summast, vaid maksubaasist (maksustatava tulu summat vähendatakse koefitsiendiga korrutatud TA kulutuste võrra, seda lisaks TA kulutuste tavapärasele mahaarvestamisele tuludest, ehk iga TA peale kulutatud euro läheb kasumi arvutamisel kulude poolel arvesse mitmekordselt). Näiteks Suurbritannias võimaldati väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele vähendada maksustatava tulu summat TA kulude 1,3-kordse korrutise võrra (koos tavapärase 100% TA kulude maksuvabastusega vähendasid TA kulud maksustatavat tulu seega  $100\%+130\% = 230\%$  TA kuludest)<sup>6</sup>.

Mõnevõrra vähem levinud lahendusena on kasutusel erinevad maksumäärad. Näiteks on Ungaris kasutusel madalamad töötaja sotsiaalmaksumäärad teadustöötajatele ja doktorantidele – vastavalt 18% ja 8,25% tavapärase 18,5% asemel (OECD, 2021b).

---

<sup>6</sup> Research and Development tax relief for small and medium-sized enterprises, GOV.UK, [<https://www.gov.uk/guidance/corporation-tax-research-and-development-tax-relief-for-small-and-medium-sized-enterprises>], 31.05.2021.

Kõigi nimetatud lähenemiste eesmärk on muuta TA odavamaks. Seega võib öelda, et peamise mehhanismina toimib siingi juba kirjeldatud hinnaelastsus, st kuna TA hind muutub madalamaks, siis peaks kogus ehk TA maht kasvama.

Samas võiks meetme rakendamine olla võimalikult lihtne (esimene EAST raamistiku tahkudest). Sageli pole see nii. Näiteks peab eespool tutvustatud Saksamaa TA maksukrediidile kvalifitseerumiseks kõigepealt laskma teadus- ja arendusprojekti hinnata ja alles pärast vastava sertifikaadi saamist võib esitada taotluse maksuametile<sup>7</sup>. Teine oluline aspekt käitumuslikest tähelepanekutest on õigeaegsus. Maksuvabastuste ja maksukrediitide puhul tekib alati viitaeg kulude ja tulude vahel – TA kulud tuleb teha olevikus, maksukrediidi või -vabastuse näol saadavad tulud on tulevikus. Selline viitaeg võib vähendada sekkumiste tulemuslikkust.

Lõpetuseks põgusalt ka meetmete tulemuslikkusest. Selliste meetmete vahetuks tulemuseks peaks olema TA kulutuste suurenemine. Erinevate riikide lahendusi analüüsivad uuringud leiavad üldiselt, et mõju on olemas. TA kulutuste hinnaelastsus jääb ligikaudu ühe kanti või on sellest veidi suurem (vt ülevaateuuringuid Becker, 2015; Bloom *et al.*, 2019). See tähendab, et kui TA kulude n-ö ühikuhind väheneb 10% võrra, siis pikaajalises plaanis peaks TA kulutused suurenema ligikaudu 10%. Tasub siiski veel kord rõhutada, et täpsed mõjud sõltuvad konkreetse riigi kontekstist. Lisaks peaks arvestama mitmete eespool välja toodud asjaoludega, näiteks sellega, kas maksukrediit hüvitatakse ka juhul, kui ettevõtte teenib kahjumit, ning nendest tulenevate erinevate mõjudega suurtele ja väikestele ettevõtetele, TA kulude erinevate määratlemisvõimalustega jne.

## 2.4. Maksukuulekus

Maksusüsteemi laiema efektiivsuse saavutamiseks peetakse esiteks oluliseks, et maksude deklareerimine ja tasumine oleks võimalikult lihtsalt üles ehitatud. Eriti palju on sellest abi väikeettevõtjate ja esmakordsete maksumaksjate maksukuulekuse parandamisel (vt Mascagni, 2018). Näiteks on leitud, et raporteerimiskulud (**compliance costs**) on väikestel ettevõtetel proportsionaalselt suuremad kui suurtel (Coolidge, 2012). Lisaks on tõendeid, et kui maksuvabastuste süsteem on liialt keeruline, siis maksumaksjad pigem loobuvad vabastuste deklareerimisest ja maksavad kõrgemat maksu (Benzarti, 2015).

---

<sup>7</sup> New R&D Tax Incentive For German Taxpayers, BDO, [<https://www.bdo.com/insights/tax/r-d-tax/new-r-d-tax-incentive-for-german-taxpayers>], 31.05.2021.

Mõned maksuametite poolt kasutatavad meetmed lähtuvadki sellest, et inimesel ei ole piisavalt teadmisi, kuidas tulusid deklareerida. Teavituseks saadavad maksuametid kirju, kus jagavad selgitusi erinevat tüüpi tulude deklareerimise kohta. Näiteks tuvastas Soome maksuamet kõigepealt erinevate registrite andmete ühendamisel need isikud, kes omasid kortereid, kuhu olid sisse kirjutatud kolmandad isikud, ja märgistas nad kui potentsiaalsed üürileandjad (Eerola *et al.*, 2019). Seejärel saadeti nendele inimestele erinevat tüüpi kirju. Üks kirja tüüp sisaldas informatsiooni, kuidas üüritulu deklareerida. Sellist sorti kirja saamine suurendas osalusgrupi üüritulu deklareerimise tõenäosust kahe protsendipunkti võrra võrreldes võrdlusgrupiga.

Teine osa maksuameti saadetud kirju rõhuvad sotsiaalsetele normidele ja peaksid seeläbi ärgitama inimesi suuremale maksukuulekusele. Näiteks on Norra maksuamet katsetanud kirjade saatmist inimestele, kelle puhul on registrite andmetest tulevalt alust arvata, et nad deklareerisid eelmisel aastal välistulu liiga väikeses summas (Bott *et al.*, 2020). Vastavalt jagunemisele kas osalus- või võrdlusgruppi saadeti inimestele erinevat tüüpi kirju. Võrdlusgrupis olijad said kirja, kus selgitati, kuidas välistulu deklareerida. Osalusgrupis olijate kirjas oli sama informatsioon, mis võrdlusgruppi kuuluvate inimeste kirjas, kuid lisaks rõhuti nende kirjas ka sotsiaalsetele normidele. Osalusgrupi kirju oli mitut tüüpi. Ühes osalusgrupi kirjas juhiti kirja saaja tähelepanu sellele, et enamik inimesi deklareerib oma tulu Norras täielikult ja korrektset ning selleks, et kõiki võrdselt kohelda, on oluline, et välistulu on kõigil samamoodi deklareeritud. Teises osalusgrupi kirjas rõhuti lisaks üldisele välistulu deklareerimist puuduva info jagamisele ka sellele, et saadav maksutulu võimaldab avalike hüvede pakkumist ehk selliste avalikult rahastatud teenuste nagu haridus ja tervishoid ning muude ühiskonnale oluliste valdkondade rahastamist. Leiti, et mõlemal juhul suureneb deklareeritud välistulu summa oluliselt, kuid mitte välistulu deklareerimise tõenäosus. Teisisõnu maksumaksjad, kes deklareerisid eelnevalt tulu väiksemas summas, suurendavad seda, kuid välistulu deklareerijate hulka ei lisandu palju uusi maksumaksjaid.

Lisaks sotsiaalsetele normidele rõhuvatele kirjadele kasutatakse kirju, mis ähvardavad võimaliku auditi ja trahvidega. Näiteks võib tuua Soome maksuameti katsetuse vähese tööjõuga ettevõtete (nt juuksuritöökojad) mõjutamisel (Harju *et al.*, 2014). 1800 väikeettevõttest pooltele saadeti kiri, kus öeldi, et maksuamet auditeerib nende ettevõtet 33% tõenäosusega, samas kui ülejäänud 900 ettevõttele saadeti kiri, et auditi tõenäosus on 5%. Sellise sekkumisega suurendati osalusgrupi tajutavat tõenäosust auditeerimise alla sattuda ja ka tajutava võimaliku kahju suurust maksudest kõrvale hoidmisel. Osalusgrupi tulemusi võrreldi nende ettevõtetega, kes kirja ei saanud. Esimest sorti kirja saajate tulude deklareerimine suurenes 4,8% ulatuses käibest võrreldes kirja mittesaanud kontrollgrupiga,

samas kui teist sorti kirja saajate puhul ei täheldatud statistiliselt olulist erinevust kontrollgrupiga (Harju *et al.*, 2014).

## 3. Eesti kogemus ja mõtted tulevikuks

---

Eesti kogemuse kaardistus põhineb peamiselt eksperdiintervjuudel ja uuringumeeskonna poolset kirjanduse analüüsil. Lisaks juba kasutusel olevatele lahendustele arutati ekspertidega ka võimalikke uusi sekkumisi, mis aitaksid maksusüsteemi kaudu saavutada tervishoiu, keskkonnahoiu ja innovatsiooni eesmärgi või võimaldaksid käitumuslikult nutikalt mõjutada maksukuulekust.

Veidi laiem küsimus on, kas maksude kaudu peaks üldse inimese käitumist mõjutama. Siin on ministriumide ekspertide arusaamad küllaltki erinevad. Kui sotsiaalkaitse, keskkonna ja ettevõtluse teemadega tegelevate ministriumide eksperdid leiavad, et inimeste käitumist peaks suunama, kasutades muude meetmete hulgas kindlasti ka maksusüsteemi, siis rahandusministriumide ekspertide nägemusel tuleks makse kasutada vaid maksutulu kogumiseks.

Varasema kirjanduse põhjal võib maksupoliitika eesmärgid jagada laias laastus kolme kategooriasse: maksutulude efektiivne kokku kogumine, käitumise mõjutamine ja muud eesmärgid (Acheson & Lynch, 2017; vt joonis 3). Seega on maksutulu kogumise kõrval ühe eesmärgina välja toodud ka käitumise mõjutamine maksude kaudu. Lisaks tuleb arvestada sellega, et maksud tahes tahtmata mõjutavad inimeste käitumist ja täiesti neutraalsete maksude disainimine on väga keeruline. Sellele vaatamata on lõplik otsus selle kohta, kas maksude eesmärgiks seatakse ka käitumise muutumine või mitte, loomulikult poliitika kujundaja teha.



**Maksutulude  
efektiivne kogumine**

**Käitumise mõjutamine**

**Muu: makro-  
majanduslik stabiilsus,  
konkurentsivõime,  
tulude ümberjagamine**

### Joonis 3. Maksupoliitika eesmärgid

Allikas: autorite koostatud Acheson & Lynch (2017: 2) põhjal.

See töö ei keskendu erinevate rakenduste mõjude analüüsile. Küll aga on oluline märkida, et lisaks plaanitud ja soovitud mõjudele kaasnevad maksupoliitiliste muudatustega tihti ka kõrvalmõjud. Kõrvalmõju üheks näiteks võib tuua maksukoormuse suhtelise suurenemise madalama sissetulekuga inimestel, juhul kui maksustatakse tooteid, mida nad tarbivad suhteliselt rohkem kui kõrgema sissetulekuga elanikud (nt rasva- või suhkrumaks). Lisaks on võimalik, et toote hinna tõstmisele (maksutõusu kaudu) reageerivad tarbijad, asendades maksustatava toote mõne muu (sama) kahjuliku tootega (nt rasvarikaste toodete asemel hakatakse tarbima suure soolasisaldusega tooteid). Mõnede toodete (peamiselt sõltuvuskaupade) hinna tõus võib tuua kaasa salakaubanduse laienemise. Viimaks võib maksu kehtestamine omada laiemat mõju avaliku sõnumina ehk mõjuda kui reklaamikampaania. Positiivse näitena siit vallast võib tuua tubakaaktsiisi kehtestamise, mille kohta on leitud, et maksumuutusega kaasas käiv meediakajastus suitsetamise tervist kahjustavatest mõjudest vähendab tubakatoodete tarbimist (vt Rees-Jones & Rozema, 2019). Negatiivse kõrvalmõju näiteks on Eestis alkoholiaktsiisi tõstmisega kaasnenud ulatuslik meediakajastus hinnaarbitraaži võimalustest, mis hoogustas piirikaubanduse kasvu Läti suunal.

## 3.1. Tervis

### 3.1.1. Kasutusel olevad lahendused

Klassikalistest tervisekäitumist mõjutavatest maksusekkumistest on Eestis kasutusel alkoholi- ja tubakaaktsiis. Alkoholiaktsiisiga on kehtestatud erinevad määrad väikeõlletootjatele ning lahjadele ja kangetele alkoholsetele jookidele (etanoolisisaldus vastavalt alla ja üle 6 vol-i).<sup>8</sup> Sellised erinevused aktsiisimäärades ei ole eksperdiintervjuudele tuginedes küll tervisekäitumise mõjutamiseks (suunata tarbijaid ostma lahjemaid jooke, mille aktsiisimäär on madalam), vaid tulenevad kas tootjate aktiivsest tegevusest madalamate määrade saavutamiseks teatud tootegruppidele (lahjad alkohoolsed joogid) või ettevõtluspoliitilistest kaalutlustest (väikeõlletootmise toetamine). Tubakaaktsiisimäärad on samuti erinevad sõltuvalt sellest, kas tegemist on sigarettide, sigarillode, sigarite, suitsetamistubaka, tubakavedeliku või tubaka tahke aseainega.<sup>9</sup> Samas ei ole erinevuse eesmärgiks edastada tervisepoliitilisi sõnumeid<sup>10</sup> – üldisemaks tervisepoliitiliseks sõnumiks on see, et suitsetamine on kahjulik, ning seda edastab eeskätt sigarettidele kui kaugelt kõige levinumale tubakatootele rakendatud kõrge aktsiisimäär.

Spordile ja liikumisele suunatud lähenemistest saab näiteks tuua tööandja poolt töötaja tervisele tehtud kulutuste erisoodustusena maksustamata jätmise. Maksusoodustus on kuni 100 eurot kvartalis ja kehtib peamiselt spordiga seotud tegevustele (treeningute osalustasu, treeningukoha külastamisega seotud sissepääsutasu, rahvaspordiürituste osavõtutasu, tööandja kulutused oma spordirajatiste haldamisel), kuid hõlmab ka teatud tervishoiutöötajate (taastusraviarsti, füsioterapeudi, tegevusterapeudi, kliinilise logopeedi ja kliinilise psühholoogi) teenuse tasu ning vajadusel ravikindlustuslepingu kindlustusmakset.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Eesti Maksu- ja Tolliamet (EMTA), [<https://www.emta.ee/et/ariklient/aktsiisid-vara-hasartmang/uldist/aktsiisimaarad>], 31.05.2021.

<sup>9</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/ariklient/aktsiisid-vara-hasartmang/uldist/aktsiisimaarad>], 31.05.2021.

<sup>10</sup> Tubakatoodete müügist moodustavad valdava enamuse sigaretid ja suitsetamistubakas, ülejäänud toodete osakaal on marginaalne, mistõttu ei ole ka erinevate tootegruppide vaheliste koguste mõjutamine esmane eesmärk. Lisaks on tubakaaktsiiside aluseks Euroopa Liidu riikide vaheline kokkulepe, mis pigem esindab erinevate kultuuride ja majanduslike olukordade tingimustes sõlmitud kokkulepet kui tervisepoliitilisi eesmärke.

<sup>11</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/ariklient/tulu-kulu-kaive-kasum/erisoodustused/maksusoodustus-tervise-ja-spordikuludele>], 31.05.2021.

Lisaks tasub mainida koolituskulude mahaarvestamise võimalust eraisiku maksustatavast tulust. Kuna mahaarvamisi on võimalik teha ka alla 26-aastase lapse, lapselapse, venna ja õe koolituskuludest, siis toetab see meede laste huvikoolides (sh spordihuvikoolides) osalemist ja langetab laste huvitegevuse kulusid lapsevanemate jaoks.<sup>12</sup>

Kui haarata kaardistusse veidi kaudsemad instrumendid, siis näib, et tervist võib mõningal määral mõjutada ka kütuseaktsiis. Bensiinile ja diislikütusele kehtestatud aktsiisimäärad tõstavad nende hinda ning suurendavad bensiini- või diiselmootoriga autoga liiklemise kulukust võrreldes alternatiividega (jalgrattaga, jalgsi, ühistranspordi või elektriautoga liiklemine). Kütuseaktsiisil on suurem roll siiski keskkonnasäästliku käitumise soodustamisel.

### 3.1.2. Tervise võimalikud tulevikulahendused

Võimalikke tuleviku maksulahendusi kaaludes on oluline kogu populatsiooni mõjutavate maksumuudatuste kõrval tegeleda rohkem riskigruppidega ja analüüsida, kuidas nende käitumist kõige paremini mõjutada. Riskigruppide käitumise muutmisele võivad maksud ja aktsiisid kaasa aidata, kuid esmatähtsad pole mitte üksikud meetmed, vaid meetmete pakett, kus majanduslikud stiimulid ja muud meetmed (teadlikkuse tõstmine jm) töötavad käsikäes.

Ühe võimaliku tervisekäitumist mõjutava maksusüsteemi lahendusena toodi intervjuudes välja suhkrumaks. Suhkrumaks töötaks sarnaselt väliskirjanduse analüüsis mainitud suhkru- ja rasvamaksuga ning toimiks tootja mõjutamise kaudu. Selleks et suhkrut sisaldavad tooted oleksid alternatiivide kõrval konkurentsivõimelised, peaks tootja oma toodete suhkrusisaldust vähendama.

Teiseks võimalikuks maksulahenduseks oleks puu- ja juurviljade mittemaksustamine erisoodustusena. Ühes intervjuus toodi selle lahenduse puhul olulise toimetehhanismina välja kollektiivi positiivne mõju. Juhul kui ettevõttes on kohapeal näiteks värsked porgandid, mida kõik võivad võtta, ja enamus võtabki, siis on tõenäosus, et inimene neid sööb, palju suurem kui siis, kui anda talle kümme eurot, mille eest ta ise võiks toidupoest porgandeid tuua. Sarnaselt töötaks ka töökohal pakutava tervisliku lõuna mittemaksustamine erisoodustusena.

---

<sup>12</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/eraklient/tulu-deklareerimine/koolituskulust>], 31.05.2021.

Eksperdiintervjuudes rõhutatakse kollektiivse lähenemise, hoiakute kujundamise ja kaasa tõmbamise olulisust ka muudes (mitte tingimata maksusüsteemi) sekkumistest. Näiteks liikumist soodustavad meetmed – Norra tervishoiuministeeriumis saavad töötajad päeva jooksul pool tundi või tunni töötaja sees sporti teha. Ka Eestist võib tuua häid näiteid sellest, kuidas terve osakonna töötajad sisustavad tunniajase lõunapausi kollektiivse sportliku tegevusega.

Muu hulgas toodi välja, et riskigruppide omavastutuse tõstmine pole ei õiglane ega suure tõenäosusega ka efektiivne moodus tervisekäitumise mõjutamiseks. Esiteks on mitmetel riskikäitumistel pärilik komponent. Teiseks on ebatervislikust käitumisest saadav tulu (nauding suitsetamisest või alkoholi tarvitamisest) kohene, samas kui sellega seotud kulud (terviseprobleemid) jõuavad kätte alles aasta(kümne)te pärast. Alati on võimalus, et tõsisest tervisekahju mõnel inimesel ei tekigi. Inimesed ei paista olema võimelised kauges tulevikus tekkivaid kulusid efektiivselt tänapäeva arvestama ning seetõttu ei pruugi need ka tänast käitumist mõjutada. Kolmandaks võib kõrge omafinantseering viia selleni, et vaesemad inimesed lükkavad arsti juurde minemist võimalikult kaua edasi. Samal ajal terviseprobleemid süvenevad ning kasvavad ka ravikulud.

Tööandja poolt tervisekulutuste finantseerimist näiteks erakindlustuse näol peetakse mõistlikuks valdkondades, kus omafinantseerimine on juba täna märkimisväärne ning kus lisaraha ei hakka jõuliselt konkureerima haigekassa rahastusega (nt rehabilitatsioon ja vaimse tervise teenused). Meedikute arv on Eestis piiratud ja lahendused, mille tulemusena tervishoiutöötajad liiguvad haigekassa poolt rahastatud teenuste asemel pakkuma erarahaga rahastatud samu teenuseid, ei suurenda tervishoiuteenuse üldist kättesaadavust, vaid tekitavad kihistumist.

Viimaks toome klassikaliste näidete kõrvale ka ühe „krutskiga“ lahenduse, mis intervjuudes pigem naljaga pooleks esile kerkis ning mille rakendamist me kindlasti ei soovita, kuid mis sobib oma parameetrite poolest väga hästi käitumist mõjutava maksulahenduse näiteks (vt täpsemalt allolevast kastist).

## Kehamassiindeksi põhine tulumaks

Kehamassiindeksi (KMI) põhine tulumaks oleks otseses seoses inimese kehamassiindeksiga. Normaalkaalus oleva inimese KMI jääb vahemikku 18,5–25 punkti, mis läheb küllaltki hästi kokku Eestis kasutusel olnud tulumaksumääradega (aastaid tagasi oli nominaalne maksumäär 26%, praegu on 20%).

Selline maks looks igale inimesele stiimuli oma kehakaalu pidevalt jälgida ja juhtida. Nii oleks lihtsam vältida olukordi, kus näiteks 35-aastaselt heas vormis olnud inimene on 50. eluaastaks jõudnud endagi jaoks justkui märkamatult ülekaalu. Iga-aastane tagasiside kõrgema tulumaksumäära näol võiks olla päris mõjus signaal. Positiivse kõrvalmõjuna võib näha veel seda, et süsteem suunaks inimesed vähemalt korra aastas perearsti juurde (et läbi viia maksumäära arvutamise aluseks olev mõõtmine) ja nii saab üle kontrollida ka muud tervisenäitajad.

Loomulikult oleks lisaks eetilistele murekohtadele (pärilikkusega seotud küsimused, erinevad tervises seisundid, mis aitavad kaasa ülekaalu tekkimisele jne) sellisel maksul hulk soovimatuid tagajärgi. Näiteks – kuidas vältida olukordi, kus inimene enne iga-aastast tervisekontrolli hakkab võimaliku kokkuhoiu lootuses nälgima või kiirdieete rakendama. Kui kontrollmõõtmisi teostab perearst, siis kuidas korraldada see nii, et perearsti ukse taga ei ole enne tuludeklaratsiooni esitamise tähtaega kilomeetritepikkusi järjekordi? Kuidas suhtuvad perearstid oma igapäevatöö kõrvalt ka poole kohaga maksuametnikuks olemisse? Erinevaid probleeme on sellel lahendusel kindlasti veel ning seetõttu sobibki see pigem lõbusaks mõtteharjutuseks kui osaks päriselus rakendatavast tervisepoliitikast.

## 3.2. Keskkond

### 3.2.1. Kasutusel olevad lahendused

Selles uuringus keskendume maksudele ja aktsiisidele. Olgu siiski mainitud, et keskkonna valdkonnas on rahalistest instrumentidest kasutusel erinevad tasud, mis jäid uuringust välja, kuid millel on samuti mõju inimeste käitumisele.

Keskkonnakäitumist mõjutavate instrumentidena on kasutusel järgmised aktsiisid.

**Kütuseaktsiis** on kehtestatud vedelkütustele (bensiin, petrooleum, diislikütus, kütteõlid ja kütusesarnased tooted), gaasilistele kütustele (vedelgaas ja maagaas) ja tahkekütustele (kivisüsi, pruunsüsi, koks ja põlevkivi). Erinevatel kütuseliikidel (nt bensiin ja diislikütus) on erinevad aktsiisimäärad.<sup>13</sup>

Elektrienergiale kehtib **elektriaktsiis**. Sealjuures on suurettevõtete elektriaktsiisi määr madalam. See erisus pole kehtestatud mitte keskkonnakaitse eesmärgil, vaid selleks, et suurendada majanduse konkurentsivõimet ning muuta Eesti suurte tootmisettevõtete jaoks atraktiivsemaks tegevuspaigaks.

**Pakendiaktsiis** on kehtestatud klaasile, plastikule, metallile, paberile, kartongile ja puidule ning aktsiisimäärad jäävad olenevalt materjalist vahemikku 0,6–2,5 €/kg.<sup>14</sup> Kõige odavam on klaas ning kõige kallimad on metall ja plastik. Pakendiaktsiis on tootjale suunatud meede, kuid pakendite kogumise ja taaskasutamise (sh pakendiaktsiisi tasumise) kohustuse saab üle anda taaskasutusorganisatsioonile. Selleks sõlmib tootja taaskasutusorganisatsiooniga lepingu ning maksab talle vastavalt turule paisatud pakendite kogusele. Sealjuures on erinevat tüüpi pakenditele kehtestatud erinevad tonnihinnad (nt sarnaselt aktsiisimääradele on plastik kõige kallim). Edasi tegeleb pakendite kogumisega taaskasutusorganisatsioon, kes suunab pakendid jäätmekäitleja juurde käitlusesse. Taaskasutusorganisatsioon peab maksma pakendiaktsiisi aga vaid juhul, kui pole täidetud pakendiliikidele kehtestatud taaskasutusmäärad, ja vaid taaskasutusmäärast puudu jääva pakendi eest. Näiteks on nõutud, et 70% klaasijäätmete kogumassist tuleb ringlusesse võtta (PakS § 36 lg 3). Kui aktsiisimaksja (taaskasutusorganisatsioon) suudab taaskasutusse suunata 60%

---

<sup>13</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/ariklient/aktsiisid-vara-hasartmang/uldist/aktsiisimaarad>], 31.05.2021.

<sup>14</sup> *Ibid.*

klaasijäätmetest, siis peab ta tasuma pakendiaktsiisi 10% ringlusse võtmata jäänud klaasijäätmete koguse eest. Intervjuudes mainiti, et sellise lahenduse tulemusena otsivad pakendiorganisatsioonid selliseid pakendeid, mida saab taaskasutada, ja hoiavad teistest kõrvale, et täita pakendiaktsiisist vabastamise sihtmäära. Seega on süsteemi parameetritel turuosaliste käitumisele oluline mõju ning nende seadistamine ei ole lihtne.

## 3.2.2. Keskkonna võimalikud tulevikulahendused

Võimalike keskkonnahoidu soodustavate tulevikulahendustena toodi intervjuudes välja **uus pakendite ringlusesse võtu süsteem**. Erinevalt 2021. aastal kehtivast süsteemist tuleks pakendiaktsiis maksta ära enne, kui pakend (koos tootega) turule lastakse. Juhul kui tegemist on raskesti taaskasutatava pakendiga, siis oleks aktsiisimäär suurem (nagu ka hetkel kasutuses olevas pakendiaktsiisi lahenduses). Seejärel oleks võimalik osa pakendiaktsiisi tasust tagasi saada, kui õnnestub ära tõestada, kui palju turule toodud pakendist uuesti ringlusesse võeti. Seda oleks võimalik jälgida süsteemi abil, kus tootja deklareeriks, kui palju pakendeid ta on turule toonud. Süsteemist oleks näha, et on ühinetud tootjavastutusorganisatsiooniga, mis hoolitseb sama suures koguses pakendite eest: ta kogub kokku erinevaid pakendeid ja annab teada, kui palju ta annab neist üle käitlusettevõttele, ja ettevõtte ütleb, kui palju ta sellest kogusest on suutnud ümber töödelda. Iga pakendiliigi jaoks leitakse taaskasutusse jõudvate pakendite osakaal erinevate tootjate taaskasutusse jõudvate pakendite keskmisena. Seega ei jälgita kirjeldatud lahenduses iga üksiku tootja pakendi täpset liikumist.

Teine uuenduslik, praegu veel raskesti teostatav, aga ehk tulevikus võimalik süsteem hõlmab endas **materjalituru digitaliseerimist**. Igal pakendil oleks küljes vastav märg (kiip või materjalikood), mis võimaldaks jälgida, kuhu pakend lõpuks välja jõuab. Selle süsteemiga oleks võimalik iga pakendi hilisem ringlusesse võtmine kindlaks teha ja arvutada iga tootja jaoks eraldi taaskasutatud pakendite hulk.

Maksude ja aktsiisidega mitteseotud lahendustest võiks välja tuua **biogaasijaamade jaoks elamupiirkondade kaupa biojätmete kogumise süsteemi loomise**. Tegu oleks mõlemapoolselt kasuliku lahendusega. Elamupiirkonnad teeniksid sellise jätmete loovutamise eest tulu ja biogaasijaamad saaksid omale stabiilse tootmissisendite voo.

Lisaks tutvustati intervjuudes jäätmemajanduse personaalsema jälgimise ideed. Täpsemalt oleks võimalik kortermajade juures olevatesse **jäätmemajadesse prügi ära viimist**

**seostada inimese isikuandmetega** (nt ID-kaardiga registreerimise kaudu). Kuna prügikastid on varustatud kaaludega, siis kujuneksid välja n-õ prügiprofiilid, mis näitaksid, kes kui palju millist liiki prügi ära annab. Ühelt poolt, kui inimesel oleks endal võimalik neid andmeid jälgida, saaks ta oma käitumisest teadlikumaks ja toimuks eneseregulatsioon. Teisalt saaks ühistutele, kes väga halvasti prügi sorteerivad (segaolmejäätmete osakaal on lubamatult suur), kehtestada lisatasusid. Sellisel juhul oleksid ka ühistud rohkem motiveeritud oma liikmete käitumist mõjutama, et saavutada laiaulatuslikum prügi sorteerimine.

Lisaideedena intervjuudes nimetatud lahendustele toome välja mõningaid väliskirjanduses tutvustatud meetmeid, mida Eesti kontekstis veel rakendatud ei ole. Kui senised lahendused keskendusid ringmajanduse soodustamisele, siis järgnevate sekkumiste eesmärk on CO<sub>2</sub> emissiooni vähendamine.

Väliskirjandusele tuginedes võiks ühe meetmena kaaluda **automaksu**. Eesti on ainuke Euroopa Liidu riik, kus automaksu kasutusel ei ole. Automaksu kehtestamisel on võimalikud nii ühekordne auto registreerimisel tasutav maks kui ka iga-aastane automaks. Mõlemal juhul saab kas kaudselt või otseselt arvestada seda, et vähem CO<sub>2</sub> emiteerivate sõidukite maksukoormus oleks väiksem (nt automootori, silindri võimsuse või otseste CO<sub>2</sub> emissioonide alusel). Uuenduslikest lahendustest saab välja pakkuda ka GPS-süsteemi põhjal läbisõidetud trajektooride põhise maksustamise. Sellisel juhul oleks võimalik arvesse võtta nii läbisõidetud kilometraaži kui ka näiteks liiklemise aegu (nt tiipitudidele võiks kehtestada kõrgema maksumäära).

Automaksu kõrval on autodega liiklemise kahjulikku keskkonnamõju vähendava lahendusena kasutatud **ummikumaksu**. Kui autostumine pealinnas jätkuvalt kasvab, siis võib ka see olla lahenduse üheks osaks, kuigi esimeses järjekorras tuleks siiski analüüsida automaksu rakendamise võimalusi.

Otsene meede CO<sub>2</sub> emissiooni vähendamiseks oleks **süsinikumaks** ehk CO<sub>2</sub> maks. Süsinikumaksu kaalumisel peab aga arvestama juba olemasolevate meetmetega. Riikides, kus süsinikumaks on kasutusel (nt Põhjamaad), kehtestati see enamasti enne Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS, **emissions trading system**) kasutusele võttu 2005. aastal. HKS-i nõuetega peavad Eestis arvestama ligikaudu 50 ettevõtet energiatootmise (sh koksiahjud ja naftasaaduste ümbertöötlemine), mineraalsete materjalide töötlemise ning paberi- ja tselluloositootmise valdkonnast.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ETS ehk HKS, Keskkonnaministeerium, [<https://www.envir.ee/et/ETS-ehk-HKS>], 10.06.2021.



Tasub siiski mainida, et HKS keskendub vaid suurematele tootjatele ega ole seetõttu kõikehõlmav. Mõningaid katvusi on ka kasutusel olevate energiaaktsiisidega (kütuse- ja elektriaktsiis). Samas on süsinikuemissiooni maksustamine aktsiisidega kaudne, näiteks elektriaktsiis ei erine elektri tootmise allikate lõikes ehk taastuvenergiaallikatest toodetud elekter on maksustatud sama suure aktsiisiga kui fossiilkütustest toodetud elekter. Seega on juba praegu kasutusel CO<sub>2</sub> emiteerimise kulu kaudselt suurendavaid lahendusi, mille puhul võib süsinikumaksu näha täiendava lahendusena.

## 3.3. Innovatsioon

### 3.3.1. Kasutusel olevad lahendused

Eesti kuulub nende riikide hulka, kus eraldi innovatsiooni soodustavaid makse või maksusoodustusi kasutusel ei ole. Kuna Eestis ettevõtte jooksva kasumi tulumaks puudub (maksustatakse dividende), siis ei ole ka erinevad eespool tutvustatud maksukrediidi ja maksuvabastuse lahendused Eestis otseselt rakendatavad. Tasub siiski mainida, et maksundusevälistest lahendustest on innovatsiooni soodustamiseks Eestis kasutusel erinevad otsetoetused ja toetavad teenused (nt EASi rakendusuringute programm, sektoritevahelise mobiilsuse toetus teadlase palkamiseks, intellektuaalomandi strateegilise nõustamise teenus jt).

### 3.3.2. Innovatsiooni võimalikud tulevikulahendused

Rääkides ideedest, mille rakendamist võiks kaaluda tulevikus, toodi intervjuus välja mitmeid huvitavaid teemasid. Näiteks soovitati kaaluda, kas riigi sekkumine ei võiks panna suuremat rõhku tulemuste tasustamisele. Toetused saaksid olla seotud näiteks ekspordi kasvu või mõne muu lihtsalt mõõdetava reaalmajanduslikult kõneka näitajaga. Kuna innovatsiooni mõõtmine on keerukas (kui maksta toetust registreeritud patentide arvult, siis on lihtne saada palju patente, kuid oluliselt keerulisem innovaatilisi tooteid, mis suudavad turul kanda kinnitada), siis oleks sellisel lähenemisel oma võlu. Samas tuleb arvestada, et sellise lähenemise juurutamine praktikas võib olla üpriski keeruline, muu hulgas selle tõttu, et

võidakse minna vastuollu avalikkuse õiglustundega – niigi edukatele projektidele makstakse peale osaliselt nende ettevõtete poolt makstud maksudest, kellel läks halvemini.

Konkreetsematest lahendustest toodi intervjuus välja teadus- ja arendustegevuse maksukrediit. Klassikaliselt on välisriikides TA maksukrediidi kasutamine lahendatud jooksva kasumi tulumaksukohustuse vähendamisega. Üheks lahenduseks olekski taastada ettevõtte tulumaks jooksvale kasumile ja võimaldada TA maksukrediiti kasutada selle kohustuse vähendamiseks. Teiseks variandiks oleks kasutada TA maksukrediiti praeguse süsteemi sees ehk võimaldada krediiti maha arvestada dividendide tulumaksust. Kolmanda lahendusena võib näha TA maksukrediidi mahaarvamist teistest juba praegu kehtestatud maksudest (käibe- või sotsiaalmaksukohustusest). Viimaseks TA maksukrediidi rakendamise võimaluseks on eraldi TA maksu kehtestamine (käibest või lisandväärtusest) koos võimalusega kasutada tehtud TA kulusid maksukrediidina TA maksukohustuse vähendamiseks.

Välja toodi ka seda, et oluline on vaadata maksusüsteemi laiemalt kui ainult TA kuludelt tehtavad maksusoodustused. Näiteks võivad Eesti suhteliselt kõrged tööjõumaksud vähendada innovatsiooni. Innovatsioon on sageli tööjõuintensiivne, mis omakorda tähendab, et kõrged tööjõumaksud on ühtlasi ka kõrged innovatsioonimaksud. Kõrgete tööjõumaksude vähendamiseks võib väliskirjanduse ja Eesti olukorda käsitleva kirjanduse põhjal välja tuua sellised lahendused nagu madalamad tulu- või sotsiaalmaksumäärad teadustöötajatele, aga ka TA töötajatele sotsiaalmaksulae kehtestamise (vt OECD, 2021c; KPMG *et al.*, 2009).

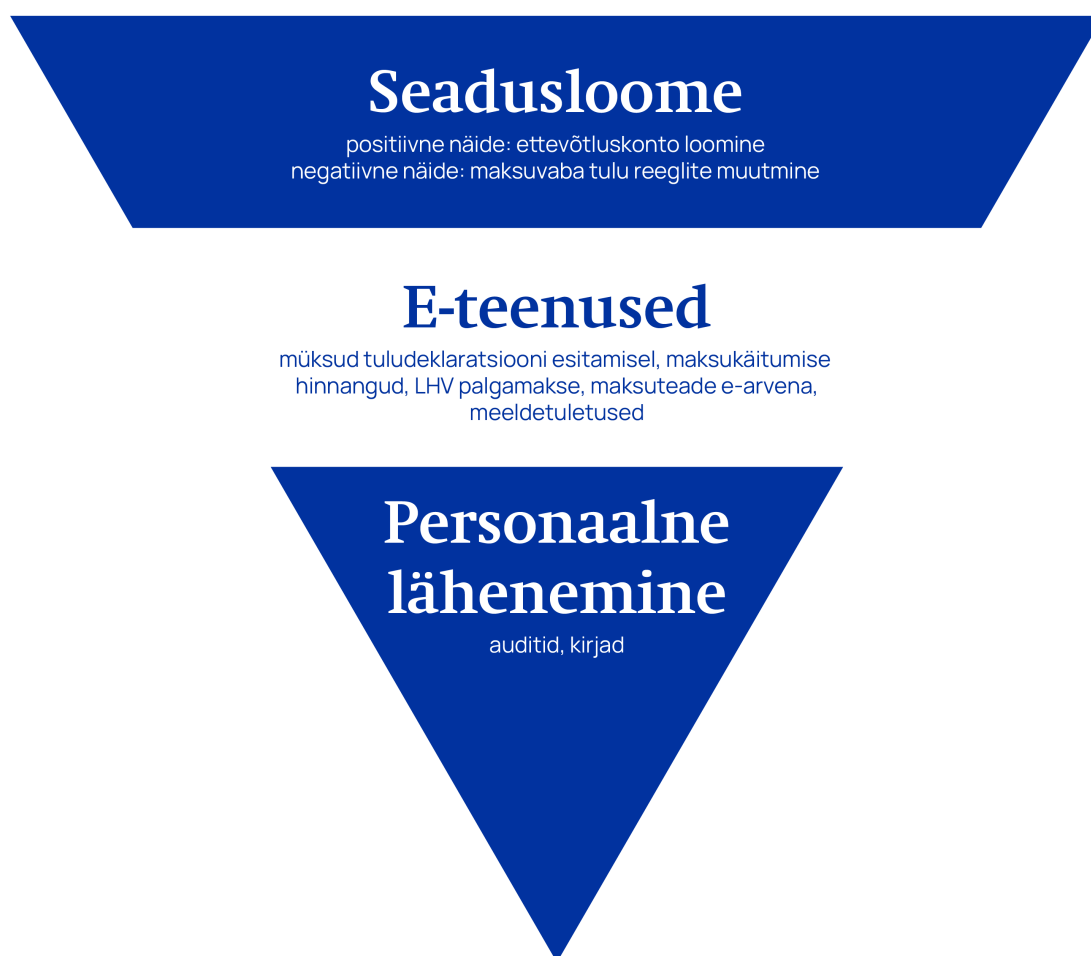
Rääkides maksusüsteemivälistest lahendustest, koorub sarnaselt tervise valdkonnale välja vajadus keskenduda probleemile, mitte konkreetsetele meetmetele. Esiteks tuleb teha kindlaks, millised on innovatsiooni pudelikaelad. Teiseks tuleb mõelda, millised meetmed aitaksid neid kitsaskohti kõige paremini lahendada. Lahenduseks ei pruugi olla maksud või maksusoodustused. Näiteks võivad olla kitsaskohad inimeste teadmistes või ettevõttesisestes protsessides. Sellisel juhul võib olla toetava meetmena abi koolitustesse panustamisest või ettevõtete nõustamisest.

Ka ei pruugi rahaline meede olla alati innovatsiooni motivaator. Näiteks leiti, et olulised võivad olla ka pehmemad väärtused ehk kokkukuuluvustunne, tunne, et innovatsiooni tulemusi kasutatakse laiemalt jms. Selle saavutamisele aitaks kaasa teadlaste, ettevõtete ja riigi lähendamise organisatoorse meetmete (nt koostöökoja) kaudu.

## 3.4. Maksukuulekus

### 3.4.1. Kasutusel olevad lahendused

Kui väliskirjanduses võis leida palju näiteid kirjade disainimisest maksukuulekuse tõstmise eesmärgil, siis eksperdiintervjuudes toodi välja Eesti veidi laiem vaade sellele, kuidas inimeste maksukuulekust parandada.



**Joonis 4.** Kuidas mõjutatakse kodanikke maksukuulekusele

Allikas: Eesti Maksu- ja Tolliamet, väljavõte veebiettekandest.

Eesti lähenemist kirjeldab joonis 4. Esimese olulise muutujana toodi välja seadusloome laiem mõju inimeste maksukäitumisele. Kui seadus on arusaadav, õiglane ja lihtne, siis täidetakse seda parema meelega. Üheks heaks näiteks kasutaja jaoks lihtsast lahendusest on ettevõtluskonto loomine. Ettevõtluskontot saavad kasutada eraisikud, kes müüvad teistele eraisikutele väikeses mahus kaupu või osutavad teenuseid. Ettevõtluskontot omav inimene ei pea ennast ettevõtjana registreerima ega tulude ja kulude üle arvestust pidama, seetõttu ei ole tarvis ka näiteks raamatupidamisteenust sisse osta. Maksude tasumine käib automaatselt ettevõtluskonto kannete alusel (alla 25 000-eurose käibega majandustegevust maksustatakse 20% maksumääraga ning see sisaldab nii tulu- kui ka sotsiaalmaksu). Kuna ettevõtluskonto pidaja ei saa oma tuludest kulusid maha arvata, siis sobib ettevõtluskonto inimestele, kes ei pea oma teenuste osutamiseks või toote valmistamiseks enne tegema suuri kulusi, seega sobib see näiteks lapsehoidjatele, koduabilistele, remondi- või ehitustöö tegijatele, käsitöö, kunsti või omakasvatatud või -valmistatud toidu müüjatele.<sup>16</sup>

Maksukuulekust soosiva seadusloome tasandi näitena saab veel tuua üüritulude maksustamise 80% ulatuses (ehk 20% tuludest jäi arvestuslike kulude katteks). Pärast seda seadusemuudatust üüritulu deklareerimine paranes. Intervjuus toodi põhjuseks süsteemi tajutava õigluse suurendamine, kuna eelnev 100% üüritulu maksustamine ei arvestanud sellega, et üürikorteri pidamisega kaasnevad ka kulud.

Lisaks seadusloome läbimõeldusele rõhutati maksude deklareerimise ja tasumise teenuskeskkonna mugavust. Mugavaks disainitud e-teenused suunavad inimesi õigesti käituma ja annavad infot. Oluline on anda inimesele nii täielik maksude deklareerimiseks vajalik info kui võimalik. Kui tuludeklaratsioonis on kõik inimese tulud õigesti loetletud, siis on tuludeklaratsiooni õigesti täitmine enamasti vaid minutite küsimus, samas kui kõiki välja ise täites võidakse kas hooletusest või tahtlikult mõned tulud märkimata jätta. Lisaks sellele annab protseduuri ebamugavus ja ajakulukus väikese moraalse õigustuse kas toimingutega venitada või isegi süsteemi veidi petta.

Intervjuudes mainiti ka müksavate küsimuste kasutamist tuludeklaratsiooni täitmisel. Deklaratsiooni lisatakse suunavaid küsimusi (nt maksumaksja üüritulu, välistulu või kinnisvara müügist saadava tulu teenimise kohta) ning see vähendab tõenäosust, et midagi ununeb. Lisaks võib tuludeklaratsiooni müksuna välja tuua maamaksu tasumise võimaluse tuludeklaratsiooni täitmise käigus.

---

<sup>16</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/eraklient/tulu-deklareerimine/fuusilise-isiku-ettevotlustulu-lihtsustatud-maksustamine>], 31.05.2021.

Maksuamet on arendanud ka nügivaid e-teenuseid. Üheks näiteks on maksukäitumise hinnangud, mis võeti kasutusele 2020. aasta suvel. Iga ettevõtja saab enda kohta vaadata kahte maksukäitumise hinnangut: maksukuulekuse hinnangut ja maksuasjade korrasoleku hinnangut, mis mõlemad koosnevad kuuest näitajast. Maksukuulekuse hinnangus kuvatakse lisaks seadusest tulenevate kohustuste täitmise õigeaegsuse ja korrektsuse hinnangule ka võrdlus ettevõtte poolt deklareeritud töötasu väljamaksete ja samade ametikohtade Eesti keskmise töötasu vahel. Maksuasjade korrasoleku hinnang võrdleb erinevate deklaratsioonide ja registrite (töötamise registri, käibedeklaratsiooni ja selle lisa ning deklaratsiooni TSD vormi) andmeid ning juhib nendele tuginedes tähelepanu võimalikele ebakõladele ja puudustele. Näiteks antakse ettevõttele teada, et ta on TSD vormil deklareerinud väljamakseid isikule, keda ta ei ole töötamise registris registreerinud.<sup>17</sup>

Huvitava lahendusena e-teenustest võib tuua LHV panga palgamakse võimaluse. LHV palgamakse on LHV ja Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) koostöös valminud lahendus, mis võimaldab kanda töötajatele töötasud üle ning deklareerida ja tasuda maksud kõik ühes kanalis ehk LHV internetipangas.<sup>18</sup>

Oma roll on ka müksamisteemalistes artiklites ja randomiseeritud eksperimentides (vt nt Vainre *et al.*, 2020) tähelepanu pälvinud (erinevas sõnastuses) personaalsetel meeldetuletus-kirjadel ning audititel. Personaalsed lähenemised on maksuameti hinnangul kõige kulukamad, kuid samas olulised, sest on adresseeritud sellele väikesele grupile, kes tahtlikult või kogemata ei ole oma maksukohustusi täitnud. Sellele vaatamata rõhutati, et personaalsete lähenemistega püüab vaid väikest osa inimesi ja olulised on just seadusloome ja mugavate e-teenuste mõjud, mis annavad ulatuslikuma efekti.

### 3.4.2. Maksukuulekuse võimalikud tulevikulahendused

Esiteks märgiti, et maksumuudatusi ei tohiks teha liiga palju ühe korraga või siis lühikeste vahedega üksteise otsa. Mõistlikum on oodata, kui juba tehtud muudatustega on harjutud. Lähituleviku osas arvati, et mõistlikum on panna rõhk juba olemasolevate lahenduste parendamisele (vastandina päris uute lahenduste väljatöötamisele). Ühe näitena toodi välja eelnevas tutvustatud maksukäitumise hinnangu teenuse edasiarendamine. Lisaks sellele, et

---

<sup>17</sup> EMTA, [<https://www.emta.ee/et/maksukaitumise-hinnangud>], 31.05.2021.

<sup>18</sup> LHV palgamakse, LHV, [<https://www.lhv.ee/et/palgamakse>], 10.06.2021.

ettevõttel on võimalik enda kohta hinnanguid vaadata ja ennast teiste ettevõtetega võrrelda, plaanitakse luua võimalus neid andmeid ka vabatahtlikult oma partneritega jagada. Eesmärgiks on luua konkurentsieelis neile ettevõtjatele, kes on maksukuulekad. Koostööpartnerid saaksid hea maksukäitumise hinnangu ehk väikese maksuriskiga ettevõtja partneriks valimisel vähendada tõenäosust tulevikus ise probleemidesse sattuda.

## 4. Järeldused

---

Mida kätkeb endas sõnaühend „käitumuslikult nutikad lahendused maksunduses“ ning kuidas saaks selliseid lahendusi kasutada inimeste ja ettevõtete käitumise mõjutamiseks tervise, keskkonna ja innovatsiooni valdkonnas?

Peame kohe alguses tunnistama, et maksunduslikud meetmed inimeste käitumise muutmiseks ja käitumuslikud nõksud on omavahel mõnevõrra keeruliselt kokku viidavad instrumendid. Kirjandusest on võimalik leida küllalt näiteid selle kohta, kuidas makse on kasutatud inimeste käitumise muutmiseks (nt alkoholiaktsiisi tõstmine eesmärgiga vähendada alkoholi tarbimist). Samuti leiab näiteid sellest, kuidas erinevate nõksude abil on suunatud inimeste käitumist mõnes konkreetses valdkonnas (nt inimeste informeerimine naabrite elektritarbimisest eesmärgiga suunata neid kokkuhoidlikumale energiakasutamisele). On ka mitmeid näiteid selle kohta, kuidas kasutada käitumuslikult taiplikke lahendusi maksukuulekuse parandamiseks (nt sotsiaalsetele normidele rõhuvate sõnastuste kasutamine meeldetuletuskirjades neile, kes pole makse õigeks ajaks ära maksnud).

Samas tuleb tunnistada, et selle töö lähtepunktiks olnud eesmärki kasutada käitumuslikult taiplikke lahendusi maksuinstrumentide disainis sooviga jõuda inimeste parema tervise, puhtama keskkonna või innovaatilisemate ettevõteteeni, on päris keeruline saavutada. Põhjuseks võib olla see, et kuigi ka maksude disainimisel saab kasutada käitumuslikult taiplikke lahendusi, siis inimeste käitumise mõjutamisel kindlas valdkonnas (nt tervise valdkonnas) on maksud ja müksud (üks käitumuslikult taiplike sekkumiste alaliik) olnud pigem omavahel konkureerivad kui teineteist täiendavad lahendused. Sageli (kuigi mitte alati) on käitumuslikult taiplikke lahendusi otsides püütud leida vastust küsimusele: kuidas oleks võimalik saavutada inimeste käitumise muutust ilma nende tegevusse jõuliselt sekkumata? Maksustamine pole küll sama mis mõne tegevuse lausaline keelamine, kuid on sellegi poolest jõuline sekkumine inimeste ja ettevõtete tegevusse. Müksu nähakse sageli kui võimalust muuta inimeste käitumist ilma uute maksude kehtestamiseta või olemasolevate tõstmiseta. Seetõttu kõnnivad maksud ja müksud radadel, mis saavad kokku küllaltki harva.

## Eesti maksupoliitika kujundamisel on sobiv rohkem kasutada käitumuslikult taiplikke lahendusi

Vaba ühiskonna üheks tunnuseks on, et riik sekkub inimeste tegevusse vähe ning teeb seda võimalikult leebelt. Maksunduse kontekstis ei tähenda see sageli muud, kui et suhtlus riigiga peaks olema lihtne ja läbipaistev – ainuüksi see, et inimestel on lihtne makse maksta ning selge pilt, mida maksurahaga hiljem tehakse, muudab maksude kogumise lihtsamaks ning vähendab vajadust kulukate järelevalveaktsioonide järele.

Praeguseks on välja töötatud mitmeid lahendusi, mille abil poliitikad käitumuslikult nutikamaks muuta. Üheks sellistest lahendustest on EAST raamistik, mis soovib poliitikaid disainides lähtuda neljast põhimõttest.

- **Lihtsus** (easy) – soovitud käitumine tuleb muuta inimese jaoks võimalikult lihtsaks. Maksunduse kontekstis võib see tähendada nii seda, et maksusüsteemi mõistmine oleks kõigile arusaadav, kui ka seda, et maksude tasumine oleks lihtne. Näiteks ettevõtluskonto.
- **Kõitvus** (attractive) – poliitikameetmed tasub disainida selliselt, et need tunduvad kasutajate jaoks kõitvad. Maksude puhul saab kõitvust mõjutada soodustusele või väärtusele rõhudes või muutes makse nii, et neid tajutakse õiglastena. Näiteks üüritulu varasema 100% asemel 80% ulatuses maksustamine mõjus positiivselt korteriomanike õiglustundele ning tõstis maksutulu.
- **Sotsiaalsus** (social) – soovitud käitumise saavutamiseks saab tugineda ka sotsiaalsetele normidele. Ettevaatlik peaks olema negatiivsete normide rõhutamisel. Näiteks EMTA maksukäitumise hinnang ettevõtjatele.
- **Õigeaegsus** (timely) – rakenda meetmeid seal, kus inimesed on neile kõige vastuvõtlikumad. Näiteks võimalus tasuda tulude deklareerimisel ka maamaks.

EAST raamistiku kasutamine on lihtne ja selle põhimõtteid tasuks jälgida mitte ainult tervise-, innovatsiooni- ja keskkonnapoliitika väljatöötamisel, vaid poliitika kujundamises üldisemalt. Igaks juhuks tuleb siiski öelda, et teiste riikide parimate praktikate ülevõtmisel on otstarbekas säilitada kriitilist meelt ja võtta arvesse konteksti. Maksümüksud, mis on arengumaades väga efektiivsed, ei pruugi Eesti kõrge maksukuulekuse kontekstis olla sugugi nii positiivse mõjuga – baastasemed on erinevad ning eeldatavalt kujuneb erinevaks ka meetme mõju.



Maksud ei pruugi olla kõige tõhusamad vahendid eesmärgi saavutamiseks

Rääkides konkreetsemalt selle töö fookuses olevast kolmest valdkonnast – tervisest, innovatsioonist ja keskkonnast – on esmalt tark meelde tuletada, et maksud ei ole ainsad ega pruugi olla ka kõige tõhusamad vahendid inimeste käitumise mõjutamiseks, seda eriti siis, kui võtta lisaks otsestele mõjudele arvesse ka kõrvalmõjusid. Loetleme neist mõned.

- Madala sissetulekutasemega inimeste tarbimiskorvis suuremat osakaalu omavate toodete lõpphinda tõstvad maksud (nt suhkrumaks, rasvamaks), aga ka tarbimismaksud üldisemalt, on olemuselt regressiivsed – need suurendavad madalama sissetulekuga inimeste maksukoormust rohkem kui kõrge sissetulekuga inimeste oma. Kui maksusüsteemi jaotuslik õiglus on otsustajale tähtis, siis tasub sellega arvestada.
- Probleeme võib tekkida ka tootjate aktiivsest uute maksude (või kõrgemate maksumäärade) vastasest tegevusest, mis takistab poliitilisele kokkuleppele jõudmist. Mis veelgi olulisem – teatud juhtudel (nt riigipiiri lähedus ning märkimisväärne erinevus maksumäärades ühel ja teisel pool piiri) võib tekkida koostöös riigipoolse kommunikatsiooni ning ulatusliku meediakajastusega omamoodi reklaamikampaania maksualustele toodetele ja nende müügikohtadele madalama maksumääraga piirkonnas.
- Tarbijate hulgas populaarsete kaupade (eriti sõltuvuskaupade) jõuline maksustamine võib kaasa tuua salakaubanduse laienemise ning toetab seeläbi kuritegevuse kasvu, mõjudes ühtlasi negatiivselt maksutulu laekumisele.
- Tarbijate, aga ka tootjate reaktsioon mõne toiduaine märkimisväärsele kallinemisele on keeruliselt ennustatav. Pole välistatud, et see toiduaine asendatakse tarbimiskorvis või toorainete hulgas mõne teisega, mille mõju tervisele pole märkimisväärselt parem.
- Paljude maksude, maksuvabastuste ja soodusmääradega süsteem töötab vastu vähemalt ühele käitumusliku taiplikkuse printsibile – lihtsusele. Kui süsteem muutub keeruliseks, siis on inimesel raske aru saada, mida, kui palju ja milleks maksustatakse. Kokku võttes võib see kaasa tuua suurema maksuoptimeerimise ning vähendada üldist motivatsiooni makse maksta.

Suure tõenäosusega on inimeste käitumist võimalik paremini mõjutada mitmete erinevate, üksteist toetavate meetmetega, mille hulgas on maksud vaid osa lahendusest. Näiteks pakuti intervjuudes välja, et üksikute maksude või aktsiiside lisamise või kaotamise asemel tuleks Eestis kui terviku tervisenäitajate parandamiseks defineerida riskigrupid, analüüsida nende käitumist ning töötada välja meetmed, mis just nende gruppide käitumist kõige enam mõjutavad. Maksud võivad olla osa lahendusest, kuid ainult nendest ei piisa.

## **Valik maksumeetmeid, mida Eestis pole tervise, keskkonnanohiu ja innovatsiooni edendamiseks rakendatud**

Selle töö fookuses on maksud ja aktsiisid. Maailmas on kasutusel mitmeid maksuinstrumente, mille sihiks on inimeste käitumise muutmine ning mida Eestis ei kasutata. Järgnevas loetleme neist mõned. Loetelu eesmärgiks on avardada poliitika kujundaja tööriistakasti – tegemist pole soovituselga neid kohe Eestis rakendada. Rõhutame, et selles töös ei viidud läbi meetmete mõjuhindamist, ning juhul kui tekib tõsisem plaan mõnda meetet Eestis rakendada, tuleks mõjusid kindlasti hinnata.

### ***Inimeste suunamine tervislikumate valikute poole***

**Rasva- ja suhkrumaksud.** Eestis (ja ka mujal maailmas) on kasutusel alkoholi maksustamine, kuid puuduvad rasva- ja suhkrumaksud. Kui soovime, et neid komponente oleks toiduainetes vähem, siis nende lisamaksustamine võiks olla üheks võimaluseks, mida Eestis pole veel kasutanud. Mitmed uuringud (nt hinnangud magusates jookides sisalduva suhkru maksustamise mõjudele Suurbritannias) leiavad, et sellistel sekkumistel võiks olla positiivne mõju. Samas tuleb tunnistada, et sellised instrumendid pole ka mujal maailmas väga laialt levinud. Üheks põhjuseks võib pidada seda, et nende rakendamisel võib olla esmapilgul keeruliselt ennustatavaid tagajärgi (teiste ainete kasutuselevõtt, kuigi need ei pruugi samuti olla tervisele kasulikud).

**Tervisekulutuste mittekäsitlemine erisoodustusena.** Osaliselt ei käsitata juba praegu tööandja kulutusi töötajate tervisele (treeningud) erisoodustusena (mahus 100 eurot kvartalis). Samas võiks kaaluda erisoodustusena mitte arvestada ka töökohal pakutavale tervislikule toidule või tööandja soetatud spordivahenditele (nt jalgratastele) tehtavaid kulutusi.

### ***Ettevõtete suunamine innovatiivsemate toodete ja teenuste poole***

**Teadus- ja arendustegevuse (TA) maksukrediit.** Eesti maksusüsteem ei erista TA rahastamiseks tehtavaid kulutusi muudest kulutustest. Kõik äritegevuseks vajalikud kulutused on maksuvabad. Ühest küljest tähendab see, et ettevõtted saavad ise otsustada, millised kulutused on nende äritegevuse eduks kõige vajalikumad. Teisalt puuduvad riigipoolsed maksupoliitilised stiimulid, mis suunaksid ettevõtteid panustama rohkem TAsse. Nii võib ettevõtetel olla otstarbekam riskantse arendustegevuse asemel investeerida vähem innovatiivsetesse valdkondadesse või jätta raha kontole paremaid aegu ootama.

Seetõttu võiks kaaluda TA maksukrediidi kehtestamist. Maksukrediidi puhul võib näha laias laastus nelja võimalust seda kasutada. Esimene neist oleks ettevõtete jooksva kasumi maksustamise taastamine, mille kohustust oleks siis võimalik TA maksukrediidi võrra vähendada. Teiseks variandiks oleks olemasoleva süsteemi sees võimaldada TA maksukrediiti maha arvata dividendide tulumaksust. Kolmanda lahendusena võib TA maksukrediidi arvelt vähendada teiste maksude (sotsiaalmaks, käibemaks) kohustust. Viimane võimalus oleks eraldi TA maksu kehtestamine, millest rahastatakse näiteks riigipoolseid ettevõtetele suunatud innovatsioonipoliitika meetmeid ja mille kohustust oleks võimalik samuti TA kulutuste võrra vähendada.

Kõik nimetatud lahendused muudavad TA kulud teiste kulutustega võrreldes odavamaks. Meedet rakendades tuleb siiski silmas pidada, et TA kulutuste eristamine muudest kulutustest on praktikas küllaltki keeruline ning loob võimalusi maksuaukude tekkeks.

**Maksukoormuse nihutamine tööjõult kapitalile.** Tööjõukulud moodustavad TA kuludest olulise osa, mis tähendab, et innovatiivsetes ettevõtetes on tööjõukulude maksustamine ühtlasi ka TA maksustamine. Eriti tugevalt peaks see pärssima nende alustavate ettevõtete tegevust, kellel pole veel kindlat rahavoogu turu leidnud toodetest ja teenustest. Kuna neil pole ka kasumit, siis ei anna Eesti ettevõtte jooksva kasumi tulumaksu puudumine sellistele ettevõtetele samuti olulisi eeliseid. Kui soovime näha Eestit iduettevõtete kasvulavana, siis võiks kaaluda tööjõumaksude alandamist ning selle võrra ettevõtte tulumaksu suurendamist (koos eespool toodud võimalusega TA maksukrediidi kasutamiseks).

### ***Keskkonnateadliku käitumise parandamine***

**Automaks.** Automaks on üheks instrumendiks, millega saaks suunata inimesed rohkem ühistranspordi kui keskkonnasäästlikuma transpordilahenduse poole. Eesti on arenenud riikide hulgas üks väheseid, kus see maks puudub. Automaksul oleks potentsiaali vähendada autode arvu linnades ning vähendada seeläbi transpordi keskkonnajalajälge üldisemalt (nt väiksem surve teede ehitamiseks, autode tootmiseks).

**Ummikumaks.** Ummikumaksu eesmärgiks on samuti vähendada linnas sõitvate autode arvu, kuid see on rohkem sihitatud ja keskendub liikluse vähendamisele nendes piirkondades, kus autosid on liiga palju ning nende vabavoolikumine on oluliselt takistatud. See vähendab samuti stiimuleid auto omamiseks (tehes auto kasutamise teatud piirkondades kallimaks) ning suunab inimesi rohkem ühistransporti kasutama.

**CO<sub>2</sub> maks.** CO<sub>2</sub> maks aitaks suunata tootmisettevõtteid kasvuhoonegaase vähem emiteerivate lahenduste suunas. CO<sub>2</sub> emissioonikoguse piiramiseks on Euroopa Liidu tasandil juba nüüd kasutusel emissioonikaubandus (*emissions trading system*), mis lihtsustatult kokku võttes tekitab emiteeritavale CO<sub>2</sub> pikemas perspektiivis ajas pidevalt kasvava turuhinna. Seni pole CO<sub>2</sub> kauplemisüsteem olnud siiski kõikehõlmav (keskendudes suurematele tootjatele) ning omajagu probleeme on tekitanud riikide poolt makstavad subsideerimised, mis selle mõju tasalülitavad. CO<sub>2</sub> maks võiks olla üks võimalus, kuidas emissioonikaubanduse auke riigi sees lappida. Sellega seonduvad ka emissioonikaubanduse kui süsteemi katvuse muutmine (mis on rahvusvaheliste kokkulepete küsimus) ning süsinikutollid, mida on eeldatavalt vaja selleks, et kaitsta Euroopa tootjaid kliimat kahjustava konkurentsi eest kolmandatest riikidest.

**Pakendiaktsiisi süsteemi parendamine.** Võiks kaaluda pakendiaktsiisi kogumise põhimõtete muutmist nii, et pakendiaktsiis makstakse ära enne, kui pakend turule lastakse (ehk aktsiisi makstakse kogu ringlusesse lastud pakendilt, mitte ainult sellelt osalt, mis ületab taaskasutamishormi). Samuti tuleks üle vaadata aktsiisi määrad, et need oleks piisavalt taaskasutust motiveerivad. Omakorda võiks süsteem võimaldada (vastavalt uuesti ringlusesse võetud pakendile) osa makstud pakendiaktsiisist tagasi saada. Kokku võttes pole eesmärgiks mitte suurema summa pakendiaktsiisi kogumine, vaid hästi toimiv ringmajandus.

# 5. Summary

---

## Use of behavioural incentives in the tax system

The focus of the study is on how the tax system is used to achieve innovation, better health behaviour and a cleaner environment. In particular, we map interventions that seek to influence people on innovation, health and environmental matters through excise duties and taxes, and which (ideally) incorporate behavioural insights that help to achieve better results in terms of innovation, health and environmental goals. In addition, we examine what behavioural insights are built into the broader tax system (with the goal of improving tax compliance and collecting more tax revenue).

One conclusion of the study is that more behaviourally insightful solutions should be used in policy making. Using behaviourally smart solutions enables to direct the taxpayers without extra monetary incentives or strict prohibitions. To date, a number of solutions have been developed to make policies more insightful in terms of behaviour. One such solution is the EAST framework, which recommends that policies be based on four principles:

- **Easy** – the desired behaviour must be made as simple as possible for the person. In the context of taxation, this can mean that everyone understands the tax system and that it is easy to pay taxes.

*For example: Entrepreneur account developed by the bank of LHV, which allows for the automatic calculation and payment of taxes to the Tax and Customs Board.*

- **Attractive** – policies should be designed to look attractive to users. In the case of taxes, attractiveness can be affected by emphasizing the benefit / value or by changing the taxes so that they are perceived as fair.

*For example: Taxing 80% of rental income instead of the previous 100% had a positive effect on apartment owners' sense of justice and increased tax revenue.*

- **Social** – social norms can also be used to achieve the desired behaviour. Care should be taken when emphasizing negative norms.

*For example: Estonians Tax and Customs Board tax behaviour ratings, which allows entrepreneurs to receive feedback on their tax behaviour.*

- **Timely** – implement actions where people are most receptive to them.

*For example: Possibility to pay land tax as part of the income declaration process.*

The EAST framework is easy to use and its principles should be followed not only in the development of health, innovation and environmental policy, but also in policy-making more generally. It is still worth maintaining a critical mind and taking the context into account when transposing best practices from other countries. Tax measures that are very efficient in developing countries may not have such a positive effect in the context of Estonia's high tax compliance – the base levels are different and the effect of the measure is expected to be different.

As main result of the study, we list tax instruments that have not been used in Estonia, but which are used or have been used elsewhere to promote health, environmental protection and innovation. The present study does not include an impact assessment of whether these measures are effective in the Estonian context – if there is a more serious intention to implement any of them in Estonia, the effects should be assessed more thoroughly beforehand.

## **A selection of tax measures that have not been implemented in Estonia to promote health, environmental protection and innovation**

### *Directing people towards healthier choices*

**Fat and sugar taxes.** In Estonia (as elsewhere in the world) alcohol taxation is used, but there are no fat and sugar taxes. If we want to lessen the share of these components in food, then additional taxation of them could be one of the options. Several studies (such as estimates of the effects of taxing sugar in soft drinks in the UK) suggest that such interventions could have a positive effect. At the same time, it must be acknowledged that such instruments are not very widespread in other parts of the world. One reason may be that their implementation can have at first sight ambiguous consequences (the introduction of other unhealthy substances).

**Not classifying health expenditures as fringe benefits.** Some of the expenses spent by the employer on employees' health (training) are already not considered as a fringe benefit

(in the amount of 100 € per quarter). At the same time, it could be considered not to regard spending on healthy food in the workplace or spending on sports equipment (e.g. bicycles) acquired by the employer as a fringe benefit.

### ***Guiding companies towards more innovative products and services***

**Research and development (R&D) tax credit.** The Estonian tax system does not differentiate expenditures for financing research and development from other expenditures. All expenses necessary for carrying out business activities are tax-free. On the one hand, this means that companies can decide for themselves which costs are most necessary for the successful conduct of their business. On the other, there are no state tax policy incentives that would direct companies to contribute more to R&D activities. In this way, it may be more practical for companies to invest in less innovative areas instead of risky development activities or to leave money in the account to wait for better times.

Therefore, the introduction of a R&D tax credit could be considered. When introducing a tax credit, four different ways of using the credit can be seen. The first of these would be to restore the taxation of companies' current profits, the liability of which could then be reduced by the R&D tax credit. Another option would be to allow the R&D tax credit to be deducted from dividend income tax within the existing system. As a third solution, the liability of other taxes (social tax, VAT) can be reduced at the expense of the R&D tax credit. The last option would be to introduce a separate R&D tax, which would finance, for example, state innovation policy measures aimed at companies and the liability of which could also be reduced by R&D expenditure.

All these solutions lower R&D costs compared to other costs. However, when implementing the measure, it must be borne in mind that the distinction between R&D expenditure and other expenditure is rather difficult in practice and offers opportunities for tax loopholes.

**Shifting the tax burden from labour to capital.** Labour costs form a significant part of R&D costs, which means that in innovative companies, taxation of labour costs is also taxation of R&D activities. This should be particularly detrimental to start-ups that do not yet have a strong cash flow from marketed products and services. As they do not have a profit either, the lack of income tax on the current profits of the companies in Estonia also does not give such companies significant advantages. If we want to see Estonia as a growth platform for start-up companies, we could consider lowering labour taxes and increasing corporate income tax accordingly (with the above-mentioned possibility to use the R&D tax credit).

## *Encouraging environmentally conscious behaviour*

**Car tax.** A car tax is one of the tools for directing people towards more public transport as a greener transport solution. Estonia is also one of the few developed countries where this tax is not implemented. A car tax would have the potential to decrease the number of cars in towns and thus decrease the general environmental footprint of transport (e.g. less pressure for road construction, car production).

**Congestion tax.** The congestion tax also aims to reduce the number of cars driving in the city, but it is more targeted and focuses on reducing traffic in areas where the free movement of cars is significantly impeded. It also reduces incentives to own a car (making it more expensive to use a car in certain areas) and encourages people to use more public transport.

**CO<sub>2</sub> tax.** A CO<sub>2</sub> tax would help steer production companies towards solutions that emit less greenhouse gases. In order to limit the amount of CO<sub>2</sub> emissions, an emissions trading system is already in use at the level of the European Union, which, in simple terms, generates a constantly rising market price for CO<sub>2</sub> emissions in the long run. So far, however, the CO<sub>2</sub> trading system has not been comprehensive (focusing on larger producers) and some of the problems have been caused by state subsidies, which offset its effects. A CO<sub>2</sub> tax could be one way of patching emissions trading holes nationally. It also involves changing the coverage of emissions trading system (which is a matter of international agreements) and the carbon duties that are expected to be needed to protect European producers from climate-damaging competition from third countries.

**Improving the packaging excise duty system.** Consideration could be given to changing the principles for collecting packaging excise duty so that packaging excise duty is paid before packaging is placed on the market (i.e. excise duty is paid on all packaging put into circulation, not just the part that exceeds recovery standards). It is also recommended to review excise duty rates in order to motivate recycling. At the same time, the system could allow (based on the amount of recycled packaging) to recover part of the packaging excise duty paid – in summary, the aim is not to collect a higher amount of packaging excise duty, but a well-functioning circular economy.



## 6. Kasutatud kirjandus

---

- Acheson, J. & Lynch, D. (2017). Implications of Behavioral Economics for Tax Policy. Department of Finance, Government of Ireland, [<https://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2014/01/Behavioural-Economics-and-Tax.pdf>], 09.06.2021.
- Allcott, H. (2011). Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics*, 95(9), 1082–1095.
- Allingham, M. & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3–4), 323–338.
- Baranzini, A. & Carattini, S. (2017). Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data. *Environmental Economics and Policy Studies*, 19(10), 197–227.
- Becker, B. (2015). Public R&D Policies and Private R&D Investment: A Survey of the Empirical Evidence. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), 917–942.
- Benzarti, Y. (2015). How Taxing Is Tax Filing? Leaving Money on the Table Because of Compliance Costs. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 108, 1–79.
- Bergman, P., Grijbovski, A. M., Hagströmer, M., Patterson, E. & Sjöström, M. (2010). Congestion road tax and physical activity. *American Journal of Preventive Medicine*, 38(2), 171–177.
- Bloom, N., Van Reenen, J. & Williams, H. (2019). A Toolkit of Policies to Promote Innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163–184.
- Bødker, M., Pisinger, C. H., Toft, U. & Jørgensen, T. (2015). The Danish fat tax – Effects on consumption patterns and risk of ischaemic heart disease. *Preventive Medicine*, 77, 200–203.
- Bott, K. M., Cappelen, A. W., Sørensen, E. Ø. & Tungodden, B. (2020). You’ve Got Mail: A Randomized Field Experiment on Tax Evasion. *Management Science*, 66(7), 2801–2819.
- Boun My, K. & Ouvrard, B. (2019). Nudge and Tax in an Environmental Public Goods Experiment: Does Environmental Sensitivity Matter? *Resource and Energy Economics*, 55, 24–48.
- Chen, Z., Liu, Z., Suárez-Serrato, J. C. & Xu, D. Y. (2021). Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China. *American Economic Review*, 111(7), 2065–2100.

- Coolidge, J. (2012). Findings of tax compliance cost surveys in developing countries. *eJournal of Tax Research*, 10(2), 250–287.
- Cortes, K. E., Fricke, H., Loeb, S., Song, D. S. & York, B. N. (2021). Too Little or Too Much? Actionable Advice in an Early-Childhood Text Messaging Experiment. *Education Finance and Policy*, 16(2), 209–232.
- Eerola, E., Kosonen, T., Kotakorpi, K., Lyytikäinen, T. & Tuimala, J. (2019). Tax Compliance in the Rental Housing Market: Evidence from a Field Experiment. *Working Papers, VATT Institute for Economic Research*, 122, 1–39.
- Eliasson, J. (2009). A cost-benefit analysis of the Stockholm congestion charging system. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 43(4), 468–480.
- European Commission (2021). Plastic own resource. [[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastic-own-resource\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastic-own-resource_en)].
- Forschungszulagengesetz (FZuIG), Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, [<http://www.gesetze-im-internet.de/fzulg/BJNR276310019.html>], 28.05.2021.
- Galizzi, M. M. (2012). Label, nudge or tax? A review of health policies for risky behaviours. *Journal of Public Health Research*, 1(1), 14–21.
- Gillitzer, C. & Sinning, M. (2020). Nudging businesses to pay their taxes: Does timing matter? *Journal of Economic Behavior and Organization*, 169, 284–300.
- Goldstein, N. J., Cialdini, R. B. & Griskevicius, V. (2008). A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels. *Journal of Consumer Research*, 35(3), 472–482.
- Gächter, S., Orzen, H., Renner, E. & Starmer, C. (2009). Are experimental economists prone to framing effects? A natural field experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 70, 443–446.
- Hallsworth, M. & Kirkman, E. (2020). Behavioral insights. MIT Press.
- Hansen, P. G., Skov, L. R. & Skov, K. L. (2016). Making Healthy Choices Easier: Regulation versus Nudging. *Annual Review of Public Health*, 37(1), 237–251.
- Harju, J., Kosonen, T. & Ropponen, O. (2014). Do honest hairdressers get a haircut? *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 107, 1–32.

- Homonoff, T. A. (2018). Can Small Incentives Have Large Effects? The Impact of Taxes versus Bonuses on Disposable Bag Use. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 177–210.
- Johnson, E. J. & Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302(5649), 1338–1339.
- Kahneman, D. (2011). Thinking fast and slow, Farrar, Straus and Giroux, New York, 283–286.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263–291.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193–206.
- Klein, R. A., Ratliff, K. A., Vianello, M., Adams, R. B., Jr., Bahník, Š., Bernstein, M. J., . . . Nosek, B. A. (2014). Investigating variation in replicability: A „many labs“ replication project. *Social Psychology*, 45(3), 142–152.
- KPMG Baltics AS, PRAXIS Center for Policy Studies & Staehr, K. (2009). An Analysis of Tax Incentives to Promote Research and Development in Estonia. [<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2009-Tax-incentives-to-promote-research-and-development.pdf>].
- Levin, I. P., Schneider, S. L. & Gaeth, G. J. (1998). All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 76(2), 149–188.
- Lin, B. & Li, X. (2011). The effect of carbon tax on per capita CO2 emissions. *Energy Policy*, 39(9), 5137–5146.
- Loewenstein, G. & Chater, N. (2017). Putting nudges in perspective. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 26–53.
- Mascagni, G. (2018). From The Lab To The Field: A Review Of Tax Experiments. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 273–301.
- Michie, S., van Stralen, M. M. & West, R. (2011) The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(42), 1–11.
- Nipers, A., Upite, I., Pilvere, I., Stalgiene, A. & Viira, A.-H. (2019). Effect of VAT rate reduction for fruits and vegetables on prices in Latvia: ex-post analysis. *Journal of Agricultural Science*, 30(1), 25–31.

O'Donoghue, T. & Rabin, M. (1999). Doing It Now or Later. *American Economic Review*, 89(1), 103–124.

OECD (2019). Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020). The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 92, 1–96.

OECD (2021a). R&D Tax Incentives: Austria, 2020. [<https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-austria.pdf>].

OECD (2021b). R&D Tax Incentives: Hungary, 2020. [[www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-hungary.pdf](http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-hungary.pdf)].

OECD (2021c). R&D Tax Incentives: Netherlands, 2020. [[www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-netherlands.pdf](http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-netherlands.pdf)].

Pakendiseadus (PakS), vastu võetud 21.04.2004, RT I 2004, 41, 278, jõustumine 01.06.2004, viimane red. 15.05.2021, RT I, 05.05.2021, 2.

Parry, I. W. H. (2012). Reforming the tax system to promote environmental objectives: An application to Mauritius. *Ecological Economics*, 77, 103–112.

Pell, D., Mytton, O., Penney, T. L., Briggs, A., Cummins, S., Penn-Jones, C., Rayner, M., Rutter, H., Scarborough, P., Sharp, S. J., Smith, R. D., White, M. & Adams, J. (2021). Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis. *BMJ (Clinical research ed.)*, 372(254), 1–11.

RAIT Faktum & Ariko (2020). Toidukaupade hinnauuring jaekaubanduskettides ja nende e-poodides: hinnavaatlus Eestis, Lätis ja Leedus. [[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/toidukaupade\\_hinnauuringu\\_lopparuanne\\_2020.pdf?download=1020-1.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/toidukaupade_hinnauuringu_lopparuanne_2020.pdf?download=1020-1.pdf)], 10.06.2021.

Rees-Jones, A. & Rozema, K. T. (2019). Price Isn't Everything: Behavioral Response around Changes in Sin Taxes. *NBER Working Papers*, 25958, 1–54.

Runkel, M. & Mahler, A. (2018). A comparison of CO<sub>2</sub>-based car taxation in EU-28, Norway and Switzerland. [[transportenvironment.org/sites/te/files/2018\\_03\\_Vehicle\\_taxation\\_GBE\\_report.pdf](http://transportenvironment.org/sites/te/files/2018_03_Vehicle_taxation_GBE_report.pdf)].

Scarborough, P., Adhikari, V., Harrington, R. A., Elhussein, A., Briggs, A., Rayner M. et al. (2020). Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on

sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis. *PLOS Medicine*, 17(2), 1-19.

Scott, P. J. & Lizieri, C. (2012). Consumer house price judgments: new evidence on anchoring and arbitrary coherence. *Journal of Property Research*, 29(1), 49-68.

Service, O., Hallsworth, M., Halpern, D., Algate, F., Gallagher, R. *et al.* (2014). EAST: Four simple ways to apply behavioural insights. [[https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST\\_FA\\_WEB.pdf](https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf)], 05.04.2021.

Shemilt, I., Hollands, G. J., Marteau, T. M., Nakamura, R., Jebb, S. A. *et al.* (2013). Economic Instruments for Population Diet and Physical Activity Behaviour Change: A Systematic Scoping Review. *PLOS One*, 8(9), 1-11.

Smed, S., Scarborough, P., Rayner, M. & Jensen, J. D. (2016). The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: an econometric and comparative risk assessment evaluation. *European Journal of Clinical Nutrition*, 70(6), 681-686.

Spence, J. C., Holt, N. L., Dutove, J. K. & Carson, V. (2010). Uptake and effectiveness of the Children's Fitness Tax Credit in Canada: the rich get richer. *BMC Public Health*, 10(356), 1-6.

Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

Vainre, M., Aaben, L., Paulus, A., Koppel, H., Tammsaar, H., Telve, K., Koppel, K., Beilmann, K. & Uusberg, A. (2020). Nudging towards tax compliance: A fieldwork-informed randomised controlled trial. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1), 1-10.

Vallgård, S., Holm, L. & Jensen, J. D. (2015). The Danish tax on saturated fat: why it did not survive. *European Journal of Clinical Nutrition*, 69(2), 223-226.

von Tigerstrom, B., Larre, T. & Sauder, J. (2011). Using the Tax System to Promote Physical Activity: Critical Analysis of Canadian Initiatives. *American Journal of Public Health*, 101(8), e10-e16.

## Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR

Rävala pst 11-8, 10143 Tallinn

[centar@centar.ee](mailto:centar@centar.ee)

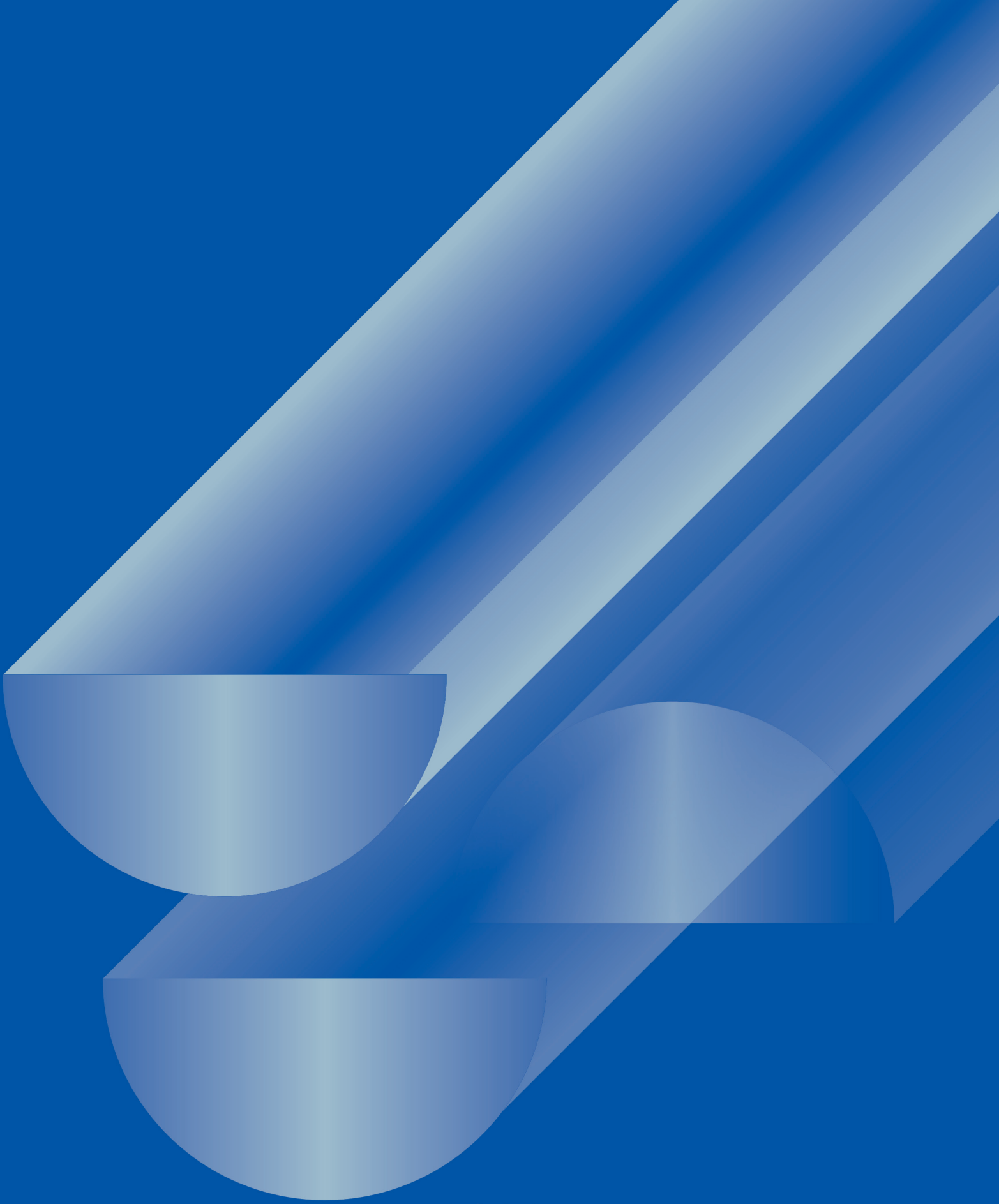
[centar.ee](http://centar.ee)

## Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

[arenguseire@riigikogu.ee](mailto:arenguseire@riigikogu.ee)

[www.arenguseire.ee](http://www.arenguseire.ee)



ARENGUSEIRE KESKUS