

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Birgit Reilson

FK050

**RIIGITULUDE SUURENDAMISE VÕIMALUSED  
MAKSUPETTUSTE ENNETAMISE KAUDU**

Lõputöö

Juhendaja:

Ivar Laur

Maksu-ja Tolliameti teabeosakonna  
analüüsi talituse valdkonna peaspetsialist

Tallinn 2008

## ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž Finantskolledž	Kuu ja aasta Aprill 2008
Töö pealkiri: "Riigitulude suurendamise võimalused maksupettuste ennetamise kaudu"	
Töö autor: Birgit Reilson	allkiri:
<p>Käesolev töö on kirjutatud teemal „Riigitulude suurendamise võimalused maksupettuste ennetamise kaudu“.</p> <p>Lõputöö maht on 39 lehekülge. Töö on kirjutatud eesti keeles. Viidatud allikatena on kokku kasutatud 28 allikat. Lõputöö koostamisel on kasutatud tulemuste tõlgendamise meetodit. Viidatud allikateks on eesti- ja võõrkeelne kirjandus ning Eesti Vabariigi õigusaktid.</p> <p>Lõputöö koosneb sissejuhatuses, kahest peatükist ja kokkuvõttest.</p> <p>Töö esimeses peatükis annab autor ülevaate maksudest ning enamlevinud maksupettustest, keskendudes põhiliselt käibemaksule, sotsiaalmaksule ja tulumaksule. Esimese peatüki kolmandas alapunktis teeb autor ülevaate millised oleksid inimeste mõjutamise meetodikad maksupettuste vähendamise saavutamiseks, mille põhjal oleks eelpool mainitud pettuseid võimalik ennetada ning nende mitte sooritamist mõjutada.</p> <p>Töö teises peatükis käsitleb autor Maksu- ja Tolliameti käibe-, tulu- ja sotsiaalmaksu pettuste vastast tegevust. Autor on keskendunud eelkõige maksupettuseid ennetavatele tegevustele ja pehmetele mõjutusvahenditele ning analüüsib kuidas kasutada kirjeldatud mõjutamise meetodikaid maksudistsipliini parandamiseks. Samuti teeb autor lähtuvalt mõjutamise meetoditest ja Maksu- ja Tolliamet ennetustegevusest omapoolseid võimalikke ettepanekuid ja soovitus maksupettuste kontrolliks.</p>	

Töö eesmärgiks on leida võimalusi maksumaksjate mõjutamise kaudu ennetada maksupettusi ning seeläbi suurendada riigi tulusid. Töö ülesandeks on välja selgitada seni rakendatud meetmed ning analüüsida nende tulemuslikkust, et seeläbi pakkuda võimalusi meetmete parandamiseks või uute kasutusele võtmiseks.

Erinevate mõjutamise meetodite Maksu- ja Tolliameti seni rakendatud meetmete omavahelisel seostamisel võib kokkuvõtvalt öelda, et maksumaksjat on võimalik mainitud teooriate kohaselt mõjutada ning suurendada seeläbi riigitulusid. Autor jõudis järeldusele, et Maksu- ja Tolliamet on ennetustegevuses valinud õiged meetmed ning nende meetmetega on kasulik jätkata. Märjukirjade saatmine ja reaajas kontroll on andnud häid tulemusi riigitulude suurendamisel.

Töös püstitatud hüpotees leidis kinnitust ning eesmärk sai täidetud. Lähtuvalt mõjutamise meetodikatest on kaudsete mõjutusvahenditega võimalik suurendada maksude laekumist riigieelarvesse.

Võtmesõnad: enamlevinud maksupettused, mõjutamise meetodikad, ennetamine, käibemaks, sotsiaalmaks, tulumaks, ümbrikupalgad, reaajas kontroll, arvevabrikud, riigitulude suurendamine, maksudistsipliin.

Keywords: most committed tax frauds, methodology of influence, prevention, value added tax, social tax, income tax, envelope salary, check in a real time, invoice factory, increase internal revenue, taxdiscipline.

Säilitamise koht:

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja: Ivar Laur

allkiri:

## SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISSEJUHATUS .....	5
1. MAKSUPETTUSTE MÕJUTAMISE JA ENNETAMISE MEETODID .....	7
1.1 Maksude olemus .....	7
1.2 Ülevaade maksupettustest.....	10
1.3 Mõjutamise meetodikad .....	13
2. MAKSU- JA TOLLIAMETI PETTUSTEVASTANE ENNETUSTEGEVUS JA ETTEPANEKUD.....	20
2.1 Maksu- ja Tolliameti poolt rakendatud meetmed pettuste ennetamiseks .....	20
2.2 Mõjutamise meetodikate kasutamine maksudistsipliini parandamiseks .....	26
2.3. Ettepanekud maksupettuste kontrolliks ja vähendamiseks .....	31
KOKKUVÕTE .....	33
SUMMARY .....	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	37
LISA.....	39
Küsimustik Maksu- ja Tolliameti teabeosakonna analüüsi talituse valdkonna peaspetsialistile .....	39

## SISSEJUHATUS

Organisatsioon ja kontroll tähendavad kulusid. Riigi kulude katteks on loodud maksusüsteem. Maksude näol laekunud raha läheb riigi valitsejate palkadeks, infrastruktuuri arendamiseks, tervishoiusüsteemi parandamiseks, kuritegevuse vähendamiseks ja erinevate toetuste maksmiseks. Kokkuvõtvalt läheb see raha iga konkreetse inimese elu organiseerimiseks ja parandamiseks.

Maksumaksja jaoks võib see aga tähendada väiksemat motivatsiooni rohkem teenida, sest mida suurem on teenitud tulu, seda suuremad on ka sellest arvestatud tasumisele kuuluvad maksud. Samas võib suurendada motivatsioon maksude vältimiseks.

Maksupettuste teema on endiselt väga aktuaalne. Palju on kirjutatud tööjõu kuludelt maksude tasumata jätmisest ja samuti ettevõtetest, kes ei maksa käibemaksu. Antud probleemide kajastamisest ajakirjanduses võib järeldada jätkuvat suurt huvi maksupettuste vastu.

Maksupettuste puhul on probleemiks asjaolu, et pettuste maht on võrdlemisi suur, kuid Maksu- ja Tolliamet jõuab piiratud ressursside tõttu otsest kontrollitegevust rakendada vaid väikese osaga isikute suhtes. Piiratud ressursside tingimustes on Maksu- ja Tolliameti üheks eesmärgiks teha oma tööd võimalikult efektiivselt: hallata makse kulutõhusalt, korrektelt, õiglaselt ning kliendile võimalikult mugavalt.

Töö eesmärgiks on leida võimalusi maksumaksjate mõjutamise kaudu ennetada maksupettusi ning seeläbi suurendada riigi tulusid. Töö ülesandeks on välja selgitada seni rakendatud meetmed ning analüüsida nende tulemuslikkust, et seeläbi pakkuda võimalusi meetmete parandamiseks või uute kasutusele võtmiseks. Autor peab vajalikuks märkida, et ennetamise all peetakse silmas pettuste edasise jätkumise ärahoidmist, pettuste vältimist ning tõkestamist. Mõjutusvahendid peaksid ennast ära tasuma, kui mõjutusvahenditega on saavutatud rohkem tulu, kui on kulutused.

Töö hüpoteesiks on, et maksude laekumist riigieelarvesse on võimalik kaudsete mõjutusvahenditega suurendada.

Eeltoodus seisnevad ka põhjused, miks autori tähelepanu on pööratud antud teemale: kuidas väheste ressurssidega saaks tõhusamalt tegeleda maksupettuste ennetamisega ja millistele ennetusmeetoditele on kõige kasulikum ressurss suunata.

Käibemaks, sotsiaalmaks ja tulumaks on mahu poolest olulisemad maksud riigieelarves, millega ka suurem osa elanikest kokku puutub. Samuti on nimetatud maksud valdavas osas maksupettuste objektideks, mistõttu keskendub autor töö esimeses peatükis põhiliselt käibemaksule, sotsiaalmaksule ja tulumaksule. Esimese peatüki kolmandas alapunktis annab autor ülevaate inimeste mõjutamise meetodikatest maksupettuste vähendamise saavutamiseks, mille põhjal oleks maksupettuseid võimalik ennetada ning nende mitte sooritamist mõjutada.

Töö teises peatükis käsitleb autor Maksu- ja Tolliameti pettuste vastast tegevust, kus autor on keskendunud eelkõige ennetavatele tegevustele ja pehmetele mõjutusvahenditele. Lisaks analüüsib, kuidas kasutada kirjeldatud mõjutamise meetodikaid maksudistsipliini parandamiseks. Maksu- ja Tolliameti pettustevastases tegevuses on autor keskendunud eelkõige ennetustegevusele, mis keskendub käibe-, tulu- ja sotsiaalmaksu pettustele. Samuti toob autor lähtuvalt mõjutamise meetoditest ja Maksu- ja Tolliameti ennetustegevusest omapoolseid võimalikke ettepanekuid ja soovitusi maksupettuste kontrolliks ja vähendamiseks.

Töö koostamisel kasutab autor tulemuste tõlgendamise meetodit. Uurimine seisneb viidatud kirjanduse läbitöötamisel ning töö kirjutamisel on autor kasutanud eestikeelset kirjandust, Eesti Vabariigi õigusakte, võõrkeelset kirjandust, Maksu- ja Tolliameti kodulehelt ja intranetist kättesaadavat materjali ning pressiteateid.

# 1. MAKSUPETTUSTE MÕJUTAMISE JA ENNETAMISE MEETODID

## 1.1 Maksude olemus

Maksu- ja Tolliameti ülesandeks maksude osas on muuhulgas maksualaste süütegude ennetamine, tõkestamine ja avastamine.<sup>1</sup>

Käesolevas peatükis annab autor ülevaate nendest maksudest, mis on seotud enamlevinud maksupettustega.

Käibemaks.

Käibemaksu objekt on käive, välja arvatud maksuvaba käive, mille tekkimise koht on Eestis; kauba import Eestisse, välja arvatud maksuvaba import; teenuse osutamine, mille käibe tekkimise koht ei ole Eesti, välja arvatud maksuvaba käive; käibemaksuseaduse § 16 lg 3 nimetatud kauba või teenuse käive, mille maksustatavale väärtusele on maksukohustuslane lisanud käibemaksu; kauba ühendusesisene soetamine, välja arvatud kauba ühendusesisene maksuvaba soetamine. Käibemaksu rakendatakse lisandunud väärtuse maksuna, välja arvatud käibemaksuseadusest tulenevatel juhtudel.<sup>2</sup>

Maksustamisperiod on kalendrikuu. Käibedeklaratsioon esitatakse maksuhaldurile maksustamisperiodile järgneva kuu 20. kuupäevaks.<sup>3</sup>

Käibemaksukoormuse kandjaks on tarbija, kes ostab kaupa või teenust ning maksab toote hinna sees käibemaksu. Maksu parema administreerimise huvides on maksu arvestajaks ja maksjaks määratud müüja, millest tulenevalt vastutab riigi ees maksu tasumise eest müüja. Lisandunud väärtuse maks toimib mitmefaasilisena, sest maksusumma jaotub paljude ettevõtjate vahel. Iga müügiahela lüli maksab käibemaksu tema poolt lisatud väärtuselt, mis

---

<sup>1</sup> Maksu- ja Tolliameti põhimäärus – RTL 2004, 9, 136, § 7 lg 1-4, 7.

<sup>2</sup> Käibemaksuseadus – RT I 2003, 82, 554, § 1.

<sup>3</sup> *idem*, § 27.

kokku annabki kogu toote müügihinnale vastava käibemaksusumma.<sup>4</sup>

Kuna käibemaks on tarbimismaks, ei tohi käibemaksuga koormata ettevõtjat. Ettevõtjad on enamjaolt ainult käibemaksu kogujad. Ettevõtjate omavaheline käive küll maksustatakse kuid see on vaid maksu administreerimiseks vajalik tehniline võte, mis tegelikult maksukoormust ei tekita. Kui ettevõtja kasutab sisseostetud kaupu ja teenuseid otseselt või kaudselt uute maksustatavate kaupade ja teenuste tootmiseks, tagatakse talle sisendkäibemaksu kohese mahaarvamise õigus.<sup>5</sup>

Kehtiv käibemaksuseadus tunneb kolme erineva nimetusega maksumaksjaid: maksukohustuslane, piiratud maksukohustuslane ja muu isik. Maksukohustuslane maksab käibemaksu oma ettevõtluses tekkivalt müügikäibelt ning tal on seetõttu ka sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus. Piiratud maksukohustuslane maksab ainult nn pöördmaksustamise korras käibemaksu ostetud kaupadelt ja teenustelt. Piiratud käibemaksukohustuslasel ei ole sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust, sest tema ei tegele ettevõtlusega. Impordilt maksavad käibemaksu kõik isikud ja asutused, kuid ettevõtjatel on õigus tasutada käibemaksu sisendkäibemaksuna maha arvata. Samuti maksab käibemaksu iga isik, kes on müügidokumendil ebaõigesti käibemaksu näidanud.<sup>6</sup>

Sotsiaalmaks.

Sotsiaalmaksuseadus kätkeb endas kaht täiesti erinevalt toimivat sotsiaalmaksu. Üks on tööandja poolt tehtud väljamaksetelt makstav sotsiaalmaks, mille maksustamisperioodiks on kalendrikuu. Teine on füüsilisest isikust ettevõtja saadud tulult makstav sotsiaalmaks, mille maksustamisperioodiks on kalendriaasta ning mille puhul on ette nähtud avansiliste maksete tasumine. Erinevuste põhjuseks on asjaolu, et füüsilisest isikust ettevõtja on ise oma „tööandja“ ning täidab oma maksukohustused ise.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Huberg, M jt. 2006. Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega. OÜ Casus: Tartu, 520.

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> Huberg 2006, *op. cit.*, lk 522.

<sup>7</sup> *idem*, lk 355.



Sotsiaalmaksuga maksustatakse ainult aktiivset tulu ehk töötegemisest või teenuse osutamisest saadud tulu. Passiivset ehk kapitalitulu (intressid, dividendid, üüritulu, litsentsitasud) sotsiaalmaksuga ei maksustata, sest nende tuluallikate aluseks on olemasoleva vara juurdekasv. Rendi- ja üüritulu ning litsentsitasud maksustatakse sotsiaalmaksuga ainult siis, kui tulu saaja lülitab need oma ettevõtlustulu hulka. Muudel juhtudel sotsiaalmaksukohustust ei teki, sest vara kasutada andmist loetakse küll käibemaksuseaduse mõistes teenuse osutamiseks, kuid võlaõigusseaduse ja tulumaksuseaduse tähenduses on siiski tegemist erinevate lepingu- ja tululiikidega. Autoriõigustega kaitstava teose valmistamise eest makstav tasu on teenustasu ning tellija maksab sellelt tasult sotsiaalmaksu.<sup>8</sup>

Tulumaks.

Tulumaksuseadusesse on koondatud ühe nime alla kaks iseseisvat maksu. Füüsiliste isikute tulult võetavat tulumaksu puudutavad tulumaksuseaduse 3. kuni 9. peatükk (§ 12-47). Juriidiliste isikute mitmesuguste väljamaksete maksustamist reguleerib tulumaksuseaduse 10. peatükk (§ 48-52).<sup>9</sup> Mõlema maksu puhul on erinev nii maksu objekt, maksumaksja, maksumäär, maksustamisperiood, maksu deklareerimise ja tasumise kord. Füüsilise isiku tulumaksu maksustamisperiood on aasta, juriidilise isiku puhul aga kalendrikuu. Füüsilise isiku tulumaksuga maksustatakse saadud sissetulek, millest arvutatakse tulumaks maha. Juriidilise isiku tulumaksuga maksustatakse väljamakse, millele arvutatakse tulumaks juurde. Juriidiliste isikute tulumaks laekub täies ulatuses riigile, füüsilise isiku tulumaks jaotatakse riigi ja kohalike omavalitsuste vahel. Kahe tulumaksu eristamine on siiski tehnilist laadi ning majanduslikus mõttes on tegemist ühe maksuga. Maksustatakse isiku tulu. Vahe on vaid selles, et ühel juhul maksab tulumaksu tulu saaja, teisel juhul maksab väljamakse tegija tulumaksu väljamakse saaja eest.<sup>10</sup>

Tulumaksuga maksustatakse residendist füüsilise isiku poolt maksustamisperioodil Eestis ja väljaspool Eestit kõikidest tuluallikatest saadud tulu, sealhulgas: palgatulu, ettevõtlustulu, kasu vara võõrandamisest, renditulu ja litsentsitasud, intressid, dividendid, elatis, pension,

---

<sup>8</sup> Huberg 2006, *op. cit.*, lk 355.

<sup>9</sup> Tulumaksuseadus – RT I 1999, 101, 903, § 12-52.

<sup>10</sup> Huberg 2006, *op. cit.*, lk 138.

stipendiumid, toetused, preemiad, loteriivõidud, kindlustushüvitised ja väljamaksud pensionifondist ning madala maksumääraga territooriumil asuva juriidilise isiku tulu.<sup>11</sup>

Füüsilise isiku maksustatava tulu hulka ei kuulu § 48-53 alusel maksustatavad erisoodustused, kingitused ja annetused, dividendid või muud kasumieraldised.<sup>12</sup>

Residendist juriidilised isikud maksavad tulumaksu jaotatud kasumilt, ettevõtlusega mitteseotud kuludelt ning muudelt väljamaksetelt, mis on oma olemuselt saaja tulu, kuid mille maksustamise kohustus on administreerimise huvides pandud väljamakse tegijale (nt erisoodustused, kingitused ja annetused). Maksuvabaks jääb ettevõtlusesse akumulieeritud kasumiosa.<sup>13</sup>

## 1.2 Ülevaade maksupettustest

Järgnevalt annab autor ülevaate eelnevas peatükis kirjeldatud käibemaksu, sotsiaalmaksu ja tulumaksuga seonduvatest enamlevinud pettustest. Kõiki järgnevalt mainitud pettuseid ei ole autor oma töös kasutanud, vaid on need välja toonud kui pettuste liigid, mis on enamlevinud. Oma töös tervikuna on autor keskendunud põhiliselt maksupettustele, mis hõlmavad tööjõu kuludelt maksmata jäetavaid makse ning käibemaksu.

Maksupettuste puhul on üheks kahju saaja pooleks alati riik. Maksupettused saavad alguse deklaratsioonidest, mida kas ei esitata üldse, esitatakse jättes osa andmed kajastamata või esitatakse sootuks valeandmetega. Maksupettused on seotud inimeste arusaamadega endast ja ühiskonnast, nende omavahelisest suhtest. Ühiskonna arengus võib täheldada seaduspärasust, mille kohaselt varaliste kuritegude arv suureneb ühiskonna rikkuse kasvades<sup>14</sup>. See käib ka maksupettuste kohta.

---

<sup>11</sup> Tulumaksuseadus, *op. cit.*, § 12.

<sup>12</sup> *Idem*, § 12 lg 2.

<sup>13</sup> Huberg 2006, *op. cit.*, lk 136.

<sup>14</sup> Kubja, L. 1999. Finantsõigus II. Maksukorraldus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 34.

## Käibemaksupettused.

Käibemaksu pettused võib jagada kahte suurde suunda: käibe varjamine ja kulutuste suurendamine või kahe eelneva kombinatsioon.

1. Käibe varjamine (siseriikliku müügi tegelikust väiksem deklareerimine) – käibemaksu deklaratsiooni real 1 näidatakse siseriikliku müügi käivet tegelikust väiksemana, et vähendada seeläbi lisandunud väärtuselt tasumisele kuuluvat käibemaksu.
2. Kulutuste suurendamine – fiktiivsete tehingutega näidatakse tegelikust suuremaid kulutusi, et suurendada seeläbi käibemaksu deklaratsiooni real 5 kajastatavat sisendkäibemaksu osa ja vähendada tasumisele kuuluvat käibemaksu või riigilt taotleda suuremat summat kui selleks tegelikult õigust oleks.<sup>15</sup> Ühe võimalusena kasutatakse selleks nn arveveskitelt<sup>16</sup> fiktiivsete arvete ostmist.
3. Kulutuste suurendaja poolne käibe osaline varjamine – 2 eelnevalt kirjeldatud pettust koos.
4. Fiktiivne kauba riigist välja müük – tegelikult siseriiklik müük deklareeritakse kauba riigist väljamüügina, et käibemaksu deklaratsioonil kajastuks ettevõtte soetus ja müük võrreldavas suurusjärgus, et seeläbi ametnike kahtlusi hajutada. Eesmärgiks on vähendada tasumisele kuuluvat käibemaksu või suurendada tagasi taotletava „enammakstud“ käibemaksu osa.<sup>17</sup>
5. Siirdehinna pettus – fiktiivsete tehingutega raha ülekandmine ühest ettevõttest teise. Tehingu sisuna tegelikkuses üldjuhul kauba vahetust või teenuse osutamist ei toimu. Kui toimub, siis tasutakse kauba või teenuse eest tegelikult oluliselt kõrgemat või madalamat hinda.
6. Ebaseadusliku tegevuse kajastamine käibena, millega üritatakse tegevust seadustada.
7. Käibemaksukohustuslase numbriga vargus – teises riigis ei ole ettevõtte olematut müüki kajastatud ja nn ostja ei tea tehingust midagi.

---

<sup>15</sup> Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura, 190.

<sup>16</sup> Arveveski on ettevõtte, mis väljastab teenustasu eest ettevõtetele fiktiivseid kuluarveid kaupade ja teenuste eest, mida tegelikult ettevõtte soetanud ei ole selleks, et seeläbi suurendada käibemaksudeklaratsioonil sisendkäibemaksu osa ja vähendada tasumisele kuuluvat käibemaksu.

<sup>17</sup> Lehis 2004, *op. cit.*, lk 190.

Tulu- ja sotsiaalmaksu pettused.

Järgnevalt toob autor välja erinevad tulu- ja sotsiaalmaksuga seonduvad pettuste liigid.

1. Ümbrikupalgad – riigil jääb saamata nii tulumaks kui ka sotsiaalmaks. Kahju saajaks nii isik, kes saab ümbrikupalka kui ka riik:
  - a. töötajat ei kajastata üldse tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonil, mistõttu jäetakse töötasult kõik maksud tasumata;
  - b. töötajat kajastatakse tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonil, kuid maksualuseks olevaks brutopalgaks näidatakse tegelikust väiksemat summat, mille tulemusena jäetakse töötasult osaliselt või täielikult tulu- ja sotsiaalmaks tasumata<sup>18</sup>.
2. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonis (vorm A) mõne deklareerimisele kuuluva tulu osaliselt või täielikult deklareerimata jätmine:
  - a. kasu vara võõrandamisest (väärtpaberitulu, kasu kasvava metsa raieõiguse müügist, kasu muu vara võõrandamisest);
  - b. muu tulu, millelt ei ole tulumaksu kinni peetud;
  - c. välismaal saadud tulu.
3. Füüsilise isiku tuludeklaratsiooni vormil E (FIE deklaratsioon) valeandmete esitamine maksustatava tulu vähendamiseks – deklareeritakse tegelikust väiksemat ettevõtlustulu või tegelikust suuremat ettevõtluskulu või mõlemat korraga.
4. Ettevõtlustulu täielik või osaline mittedeklareerimine, dividendide maksmise mittedeklareerimine. Näiteks fiktiivsete tehingutega viiakse raha ettevõttest välja (arveveskitelt kuluarve ostmine). Kas siin mingit viidet ei pea olema???

Ümbrikupalk on „käest kätte“ makstud ametlikult vormistamata töötasu, millelt ei maksta makse. Põhiline ümbrikupalga maksmise põhjus – maksudest kõrvalehiilimine.<sup>19</sup>

Ümbrikupalga negatiivne mõju: riigile – riigieelarvesse jääb laekumata tulu- ja sotsiaalmaks; majandusele – pärsib ausat konkurentsi ettevõtluses; töötajale – jääb ilma sotsiaalsetest

---

<sup>18</sup>Lehis 2004, *op. cit.*, lk 191.

<sup>19</sup> Ümbrikupalk. [www.emta.ee/?id=14339&highlight=umbrikupalk](http://www.emta.ee/?id=14339&highlight=umbrikupalk) 05.02.2008.

garantiidest, vallandamishüvitistest, ei ole võimalust pangalaenu saada jne.<sup>20</sup>

Maksu- ja Tolliameti kontrolliressurss (väljas pool käibemaksu tagastamise kontrolle) on aastas umbes 600 kontrolli. 2007. aastal maksti ümbrikupalka Maksu- ja Tolliameti arvestuste kohaselt 11,6%-le töötajatest ehk 78 000 inimesele. Valdkondadeks, kus kõige rohkem tekitatakse ümbrikupalga maksmisega kahju, on hulgi- ja vahenduskaubandus, ehitus, jaekaubandus, kinnisvara ning ettevõtetes, kus on täpsemalt tegevusala määratlemata. Ümbrikupalga maksmisega tekitati 2007. aastal riigile kahju sotsiaalmaksu osas 1,6-2,2 miljardit krooni ja tulumaksu osas 1,1-1,5 miljardit krooni. 2006. aastal oli kogu tekitatud kahju tulu- ja sotsiaalmaksu osas kokku 2076 – 2976 miljonit krooni, millest järeldub, et 2007. aastal on kahju tööjõu maksudelt maksmata jäetud maksude osas märgatavalt tõusnud. 2006 ja 2007. aasta arveveskite tehingute osas on Maksu- ja Tolliametil infot umbes 1800 ettevõtte kohta, kes on teinud ebaseaduslikke tehinguid ligi 2 miljardi krooni väärtuses. 1800 ettevõtet on kolm korda rohkem kui on Maksu- ja Tolliameti aastane kontrolliressurss. 1800-st 55%-i ettevõtete tehingute maht on suurem kui 100 000 krooni ühe ettevõtte kohta.<sup>21</sup>

Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel moodustas 2006. aastal ümbrikupalga saajatel nn musta töötasu osa 51% kogu palgast. Võrreldes aastaga 2002, mil see osakaal oli 40%, on ümbrikupalga saamine oluliselt tõusnud.<sup>22</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et erinevate maksupettuste liikide juures on oluliselt mahukad ja probleeme tekitavad just käibemaksu pettustega seonduv käibe varjamine ja kulutuste suurendamine ning ümbrikupalga maksmisega seonduvad tulu- ja sotsiaalmaksu pettused.

### 1.3 Mõjutamise meetodikad

Järgnevas peatükis käsitleb autor mõjutamise meetodikatest põhiliselt sellised, mida oleks võimalik rakendada Maksu- ja Tolliameti seni tehtud ennetavates tegevustes, mis on seotud

---

<sup>20</sup> Ümbrikupalk, *op. cit.*

<sup>21</sup> Laur, I. 2008. Maksupettused. Autori üleskirjutis. Tallinn, 04.04.2008.

<sup>22</sup> Ahermaa, E. 2007. Ümbrikupalgad 2006. Eesti Konjunktuuriinstituut. Maksu- ja Tolliameti intranet.

käibemaksu, sotsiaalmaksu ja tulumaksuga. Eesmärgiks on jõuda järeldusele, kas Maksu- ja Tolliamet on seni toiminud õigesti või peaks tegema midagi teisiti.

Mõjutusvahend on spetsiifiline meede, millega püütakse ära hoida tulevikus ähvardavaid tegusid ega püütagi saavutada karistusega taotletavaid eesmärgi.<sup>23</sup> Mõjutusvahendi kohaldamist õigustab võimaliku tulevase ohu ärahoidmise vajadus ning mõjutusvahendi mõte on isiku, ettevõtte või ühiskonna maksukuulekuse parandamine.<sup>24</sup>

Oluliseks võtmesõnaks on saanud maksukuulekus, sest ühiskonnas on tekkinud olukord, kus palju mõeldakse, kas tasuda makse või mitte. Maksukuulekus sõltub paljudest teguritest. Isiku individuaalseid hoiakuid, elukutsest või ettevõtlusvormist tulenevaid hoiakuid ning valmisolekut makse maksta mõjutavad muude tegurite kõrval järjest enam ka ühiskond ja kultuuritraditsioonid. Maksukuulekuse probleem ühiskonnas on tekitanud vajaduse analüüsida, kas sotsiaalsed hoiakud mõjutavad inimese maksukäitumist ning milline on kultuurinormide ja avaliku halduse mõju maksumaksjate maksukäitumisele.<sup>25</sup>

Maksumoraali on mõistetud kui kodanikele omast tahet makse maksta. Samuti on tõlgendatud maksumoraali, kui kodanike kohustust makse tasuda.<sup>26</sup>

1960. aastail Kölni Ülikoolis tehtud uuringus, kus püüti seostada majandust ja sotsiaalpsühholoogiat, analüüsis Saksa majandusteadlane Günter Schmölders maksumoraali taset Lääne – Euroopa füüsilisest isikust ettevõtjate seas. Analüüsist selgus, et füüsilisest isikust ettevõtjate maksude tasumise valmiduse tase on madalam kui ettevõtete palgatöötajatel.<sup>27</sup> Seda eelkõige seepärast, et füüsilisest isikust ettevõtjad tasuvad ja deklareerivad oma maksud ise, kuid ettevõtte palgatöötajatel peab maksud töötasust kinni tööandja.

---

<sup>23</sup> Frisch, W. Die Massregeln der Besserung und Sicherung. –Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1990/102, lk 356-364.

<sup>24</sup> Sootak, J. Mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? Saksamaa kogemus mittekarakteristlike mõjutusvahendite osas. *Juridica*, 519-529.

<sup>25</sup> Lillemets, K. Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana. Riigikogu toimetised RiTo 16/2007, lk 73.

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> *ibid.*

1969. aastal tehti Kölni Ülikoolis ka teine uuring, kus võrreldi erinevate Euroopa riikide maksusüsteeme ning maksumaksjate maksumoraali taset<sup>28</sup>. Analüüsist selgus, et maksusüsteemide erinevust võib põhjendada kehtiva valitsemiskorraga. Samuti järelalus uuringust, et agressiivne maksupoliitika mõjutab maksumoraali negatiivselt ning vastupidine poliitika aitab maksumoraali tõsta. Maksude tasumise valmidust mõjutab valitsuse suhtumine maksumaksjasse.<sup>29</sup> Näiteks USA-s on maksude tasumise valmidus kõrgem ja see on uurijate hinnangul tingitud riigi kõrgetest sotsiaalsetest normidest.<sup>30</sup>

Ka psühholoogilised põhjused mõjutavad maksukuulekust. Maksude vältimine sõltub nii majanduslikust olukorrast kui ka sellest, millised on võimalused makse vältida, kontrolli rangus, trahvide suurused ja ühiskonna arvamus maksude vältimisele. Samuti ka isiklikud põhjused (kas maksuseadused on õiglased või kui keeruline on täita maksudeklaratsioone); ning kuidas tajutakse võimalust makse vältida ja kuidas tajutakse karistusteriski.<sup>31</sup>

Kodaniku kohustustest paremini aru saada ja maksumoraali taset aitaks tõsta ka maksumaksjate võimalus majandusküsimustes kaasa rääkida ja selle kaudu poliitilise otsustamise protsessis osaleda. Otsene demokraatia on maksumaksjate eelistuste kujundamise vahend ja motivatsioon tasuda makse vastavalt seadusele. J. Alm ja B. Torgler leidsid, et kõrge maksumoraali ja maksude tasumise valmiduse aluseks on maksumaksjate ja riigi omavahelised head suhted. Maksumoraali mõjutab ka hästi toimiv avalik haldus. Kui maksumaksja teab, et ta saab makstud maksude näol kasutada avalikke hüvesid, siis suurendab see valmisolekut tasuda makse nõuetekohaselt, sest maksumaksja tahab tasutud maksude eest vastutasu. Madal maksukuulekus võib olla tingitud ka sellest, et inimesed ei tea, milline on nende panus avalikku haldusesse maksude tasumise näol. Kui riik hindab oma kodanikke kui häid maksumaksjaid, siis suureneb ka usaldus valitsuse vastu ja tõuseb ka maksumoraali tase. Uuringust järelalus, et vahetu demokraatia on küll tugev ühiskonna maksukultuuri mõjutaja ja kodanikuvabadused ning isiku demokraatlikud õigused on üksikisikute paljude otsustuste

---

<sup>28</sup> Kirchler, E. 2007. *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge University Press, 102.

<sup>29</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 74.

<sup>30</sup> Alm, J., Torgler, B. 2006. Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe. – *Journal of Economic Psychology*, Vol 27, No 2, pp 225.

<sup>31</sup> Kirchler, E. 1999. Reactance to taxation: Employers attitudes toward taxes. – *Journal of Socio-Economics*, Vol. 28 Issue 2, p 131, 8p.

aluseks, kuid siiski on demokraatia ühiskonna maksukultuuri mõjutamises vaid üks faktoreid.<sup>32</sup>

Maksumoraali saab seostada järgnevalt kirjeldatud vastastikkuse reegluga, mis tõestab vastastikkust sõltuvust, kui kodanik maksab korralikult makse, siis tahab ta selle eest ka vastutasu saada.

Vastastikkuse reegel ütleb, et me peame püüdma samaga tasuda selle eest, mis me teiselt inimeselt saanud oleme.<sup>33</sup>

Vastastikkus koos sellega kaasneva kohustumisega on inimkultuuris sage nähtus. Pärast intensiivset uurimist teatasid Alvin Gouldner (1960) ja teised sotsioloogid, et see reegel kehtib kõigis inimühiskondades. Õigupoolest võib vastastikkuse reeglist tulenev hästiarenenud võlgnevussüsteem olla inimkultuuri unikaalne omadus<sup>34</sup>. Kultuurantropoloogid vaatlevad seda „võlgnevuste võrgustikku” inimestele ainuomase kohustusmehhanismina, mis teeb võimalikuks tööjaotuse, mitmesuguste kaupade ja erinevate teenuste vahetamise ja vastastikkuse sõltuvuse loomise, mis liidab indiviidid tõhusalt tegutsevateks gruppideks<sup>35</sup>.

Kahtlemata annab vastastikkuse reegel inimühiskondadele tõeliselt olulise konkurentsieelise ja seepärast kannab ühiskond hoolt, et kõik oleksid treenitud sellele alluma ja sellesse uskuma.. Meid kõiki on õpetatud selle järgi elama ja me kõik teame, millised sotsiaalsed sanktsioonid ja pilked saavad osaks neile, kes seda reeglit rikuvad. Kuna nende vastu, kes võtavad ega püüagi vastu anda valitseb üldine vastumeelsus, oleme valmis palju vaeva nägema, et meid tänamatuteks või muiduleivasõojateks ei peetaks.<sup>36</sup>

Selle kaudu, et vastastikkuse reegel juhib kompromissi leidmise protsessi, on võimalik esimesena järeleandmist kasutada osa äärmiselt tõhusast mõjustamistehnikast. Seda nimetatakse „tagasilükkamise-siis-taandumise” tehnikaks, seda tuntakse ka „uksega näkku”

---

<sup>32</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 75.

<sup>33</sup> Cialdini, R. B. 2005. Mõjustamise psühholoogia. Teooria ja praktika. Tallinn: Kirjastus Pegasus, 24.

<sup>34</sup> *idem*, lk 24-25.

<sup>35</sup> Ridley, M. 1997. The origin of virtue: Human instincts and the evolution of cooperation. London: Penguin Books.

<sup>36</sup> Cialdini 2005, *op. cit.*, lk 26.



tehnika nime all. Oletame, et tahetakse, et nõustutakse palvega. Üks võimalus suurendada tõenäosust, et seda tehakse, on kõigepealt esitada suurem palve, millest üsna kindlasti ära öeldakse. Kui on keeldutud, siis esitatakse väiksem palve, millest tegelikult oldigi algusest peale huvitatud. Kui palve piisavalt osavalt esitatakse, nähakse teises palves järeleandmist ja tuntakse vajadust vastata omapoolse järeleandmisega – milleks on nõustumine teise palvega.<sup>37</sup>

Ka 1994. aasta lõpus Avatud Eesti Fondi ja EMOR-i poolt tehtud uuringus tuli välja, et maksupettuseid soodustab usalduse kahanemine avaliku võimu vastu.<sup>38</sup> Asjaolule, et isikute valmidust makse maksta seostatakse usaldusega valitsuse, avaliku võimu ja õigussüsteemi vastu annab kinnitust ka Šveitsi uuringute keskuse CREMA 1999. aastal tehtud uuring. Ka seal tuli välja, et mida suurem on usaldus, seda kõrgem on isikute valmidus tasuda makse.<sup>39</sup>

World Values Survey 1995. – 1997. aasta uuringu<sup>40</sup> tulemused näitasid, et naistel ja vanematel inimestel on kõrgem maksumoraal kui meestel ja noortel.<sup>41</sup> Strumpeli (1966)<sup>42</sup> teooria kohaselt leiti, et ka vanus mängib maksude vältimises rolli. Noored on maksude vältimisele vastuvõtlikumad ja olulist rolli mängivad väärtushinnangud. Noorte jaoks on oluline iseseisvus ja karjäär, vanemate jaoks on oluline aga heaolu tase ja pensionisüsteem.<sup>43</sup>

Maksumaksjat mõjutab muude tegurite kõrval oluliselt ka teiste maksumaksjate käitumine. Kui mõistetakse, et maksudest kõrvalehoidumine on tavaline, väheneb individuaalne valmidus makse maksta. Kui aga ühiskonna üldine suundumus on makse ausalt maksta, tõuseb ka üldine maksumoraal.<sup>44</sup>

Ka sotsiaalse tõenduse printsiibi kohaselt järeldub, et käitutakse selle järgi, kuidas teised samas olukorras toimivad. Sotsiaalse tõenduse printsiip tähendab seda, et kui inimesed peavad

---

<sup>37</sup> Cialdini 2005, *op. cit.*, lk 45.

<sup>38</sup> Kubja, L. 1995. Kriminaalsus majandusruumis. Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 37-38.

<sup>39</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 75.

<sup>40</sup> Alm 2006, *op. cit.*, pp 237.

<sup>41</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 76.

<sup>42</sup> Strumpel, B. 1966. *Steuer-moral und Steuer-widerstand der deutschen Selbständigen*. Köln: Westdeutscher Verlag.

<sup>43</sup> Kirchler 1999, *op. cit.*, p 131, 8p.

<sup>44</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 76.

otsustama, mida mingis olukorras uskuda või kuidas käituda, toetuvad nad olulisel määral sellele, mida teised inimesed selles olukorras usuvad või teevad. Sotsiaalse tõenduse printsiipi saab kasutada selleks, et kedagi mingi palvega nõustuma panna, teatades talle, et paljud teised inimesed (mida rohkem, seda parem) on sellega nõustunud. Tingimus mille puhul sotsiaalne tõendus kõige tugevamalt mõjub, on sarnasus – inimesed kalduvad enam teiste endasarnaste eeskuju järgima.<sup>45</sup>

2007. aastal algatasid Bruno Frey ja Benno Torgler uue diskussiooni, milles väidetakse, et üksikisiku käitumist mõjutab oluliselt ka teiste isikute käitumine. Ühiskonna mõju maksumoraalile on kompleksne, maksumoraali tase sõltub poliitilisest stabiilsusest, valitsuse tegutsemise efektiivsusest, kontrollist reeglite ja korrupsiooni üle. Eriti suurt tähelepanu osutatakse muuhulgas ka poliitilistele institutsioonidele.<sup>46</sup> Ka selle uuringu tulemustest leiab kinnitust sotsiaalse tõenduse printsiip, et paljuski mängib siiski olulist rolli teiste inimeste käitumine.

Ühiskonna mõju maksumoraali tasemele käsitlevast uuringust<sup>47</sup>, mis tehti European Values Survey 1999. ja 2000. aasta andmete põhjal, selgus, et Ida-Euroopa riikides (kaasa arvatud Eesti) on maksumoraal Kesk-Euroopa riikidest madalam, seda seostatakse omaeegse Nõukogude impeeriumi ja plaanimajanduse kokkuvarisemisega. Sel perioodil puudus ka riigipoolne tähelepanu maksumoraalile. Eeltoodust lähtuvalt võib väita, et märkimisväärselt mõjutavad maksumoraali poliitilised institutsioonid.<sup>48</sup>

Mõjutamise meetoditena võiks lõpetuseks välja tuua veel nõustumisprotsessi ja esialgse seotuse teooria.

Nõustumisprotsessi (milles üks inimene viiakse nõustumiseni teise inimese palvega) võib suures osas seletada inimese kalduvusega reageerida automaatselt, otseteed kasutades. Enamik inimesi meie kultuuris on selgeks õppinud hulga nõustumise vallandajatunnuseid,

---

<sup>45</sup> Cialdini 2005, *op. cit.*, lk 169.

<sup>46</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 76.

<sup>47</sup> Alm, J., Martinez-Vazquez, J. 2005. Russian Tax Morale in the 1990s. Proceedings of the Annual Conference on Taxation, pp 287-292.

<sup>48</sup> Lillemets 2007, *op. cit.*, lk 76.

s.t informatsiooni osi, mis tavaliselt annavad meile teada, et palvega nõustumine on tõenäoliselt õige ja kasulik. Kõiki neid nõustumise vallandajatunnuseid saab kasutada (mõjustamise)relvadena, et panna inimesi enda sooviga nõustuma.<sup>49</sup>

Enamikul inimestest on vajadus olla ja näida järjekindlad oma sõnades, veendumustes, hoiakutes ja tegudes. Kalduvusel olla järjekindel on kolm allikat. Esiteks on järjekindlus iseloomuomadusena ühiskonnas kõrgelt hinnatud. Teiseks on järjekindel tegutsemine ka igapäevases elus kasulik käitumisviis. Kolmandaks pakub järjekindlusele suunatus väärtusliku otsetee läbi tänapäevase elu keerukuste. Oma eelnevate otsustega kooskõlas käitumine vähendab vajadust teistes sarnastes olukordades kogu asjakohast informatsiooni töödelda – selle asemel tuleb lihtsalt meenutada oma varasemat otsust ja reageerida sellele vastavalt.<sup>50</sup>

Mõjustamise vallas on võtmeküsimuseks esialgse seotuse loomine. Pärast enda sidumist (st seisukoha või hoiaku võtmist) on inimesed tõenäolisemalt valmis nõustuma palvetega, mis on selle eelneva seotusega kooskõlas. Seepärast püüavad paljud elukutselised mõjustajad ajendada inimesi kõigepealt võtma seisukohta, mis on kooskõlas sellise käitumisega, mida nad hiljem neilt inimestelt paluvad. Kuid kõik kohustumised pole ühtviisi tõhusad edaspidise kooskõlalise käitumise esilekutsumisel. Kõige efektiivsemalt toimib kohustumine juhul, kui see on aktiivne, avalik, nõuab pingutust ja inimene peab seda sisemise motivatsiooni tulemuseks (ning mitte välise sunniga saavutatuks).<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Cialdini 2005, *op. cit.*, lk 19.

<sup>50</sup> *idem*, lk 116.

<sup>51</sup> *idem*, lk 19.

## 2. MAKSU- JA TOLLIAMETI PETTUSTEVASTANE ENNETUSTEGEVUS JA ETTEPANEKUD

### 2.1 Maksu- ja Tolliameti poolt rakendatud meetmed pettuste ennetamiseks

Senimaani on Maksu- ja Tolliamet pööranud suuremat tähelepanu ümbrikupalkade maksmise tõkestamisele, arvevabrikutele ja reaalajas kontrollile.<sup>52</sup> Järgnevas peatükis uurib autor, mida on Maksu- ja Tolliamet seni teinud eeltoodud maksupettuste vähendamiseks ja milline on olnud sellest tekkinud kasu. Samuti püüab autor luua seoseid seni tehtud ennetustegevuse projektidega ning eelmises peatükis välja toodud mõjutamise meetodikate vahel.

Ümbrikupalgad.

2005. aasta aprillis saatis Maksu- ja Tolliamet välja 1000 märgukirja, millele saadi tagasisidet umbes 300-lt ettevõttelt, kes küll kõik ei parandanud oma majandusnäitajaid, kuid reageerisid märgukirjale. Pooled kirja saanutest muutsid oma majandusnäitajaid, mille tulemusel laekus riigieelarvesse 6 kuu seisuga täiendavalt 43 miljonit krooni. Märgukirjade projekti tulemusena suurenes vabatahtlik sotsiaalmaksu laekumine 36,4 miljonit krooni.<sup>53</sup>

300 ettevõttest, kellelt saadi märgukirjale tagasiside, enamikul oligi plaanis töötasid lähiajal tõsta. 2005. aasta koordineeritud ühistegevus ümbrikupalkade tõkestamisel on andnud tulemusi. 2005. aastal lõpetati 154 ümbrikupalga maksmisega seotud kontrolli, mille tulemusel määrati kokku makse 30 274 749 krooni eest ning sealhulgas tehti deklaratsioonidesse parandusi 5 300 412 krooni eest.<sup>54</sup>

Märgukirjade saatmise tulemustest järeldub, et Maksu- ja Tolliameti sekkumisel ollakse koostöövalmid. Ka need, kes majandusnäitajaid ei parandanud, siiski reageerisid märgukirjale.

---

<sup>52</sup> Laur, I 2008, *op. cit.*

<sup>53</sup> Veermäe, E. Ümbrikupalga maksmise tõhustamine 2005. [www.emta.ee/?id=14761&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=14761&highlight=reaalajas) 05.02.2008.

<sup>54</sup> Laur, I 2008, *op. cit.*

Loomulikult tuleb siin ilmselt mängu ka teatud määral hirm karistuste ees, kuid Maksu- ja Tolliameti eesmärgiks ongi pigem ennetav lähenemine pettustele kui konkreetne ettevõtete ja isikute karistamine. Ilmselt kui eelpool mainitud ettevõtted ei oleks sattunud Maksu- ja Tolliameti huviorbiiti, ei oleks ka nad maksutulused vastavalt seadusele deklareerinud ja tasunud, kuid antud juhul ei olegi see oluline. Oluline on siinkohal siiski, et tänu märgukirjade saatmisele suurendati maksutulude laekumist.

Lisaks märgukirjade saatmisele hakkas Maksu- ja Tolliamet ümbrikupalga vastases tegevuses 2006. aasta II kvartalis praktiseerima uut lähenemist maksukohustuslastele, so etteteatud külastusi. Külastama hakati maksukohustuslasi, kellele saadeti 2005. aastal märgukirjad madala palgataseme kohta. Külastused märgukirja saanute juurde on erilised seetõttu, et hõlmab Maksu- ja Tolliameti uut teeninduslikku lähenemist ümbrikupalgavastastes kontrollides. Eesmärgiks on saada tagasiside ka neilt maksukohustuslastelt, kes ei andnud maksuhaldurile infot ega muutnud oma maksunäitajaid konkurentsivõimeliseks. Külastuste järel parandas 36% külastatavatest ettevõtjatest oma maksukäitumist, mille tulemusena laekus riigieelarvesse täiendavaid makse üle 7 miljoni krooni.<sup>55</sup>

Maksu- ja Tolliameti poolseid külastusi nendele ettevõtetele, kes olid eelnevalt saanud märgukirjad, kuid ei parandanud deklaratsioone, võib seostada vastastikkuse reeglga ehk tagasilükkamise-siis-taandumise teooriaga. Kaudses mõttes saab seoseid leida sellega, et kõigepealt saadeti ettevõttele märgukiri, millele ei reageeritud ning need ettevõtted, kes ei reageerinud, nendele tehti etteteatud külastus, mille järel toimus juba märgatav muutus. Teorias nimetatud teise „palve“ tulemuseks ongi nõustumine. Ehk siis need ettevõtted, kes Maksu- ja Tolliamet märgukirjale ei reageerinud, kuid peale külastamist tasusid maksud õigesti lähtuvalt seadusest nõustusid Maksu- ja Tolliamet niinimetatud teise palvega. 36% külastatavatest parandasid deklaratsioone, mis on hea tulemus just seetõttu, et algselt ei reageeritud märgukirjale üldse.

Nagu juba eelpool mainitud, mõjutab maksumaksjat oluliselt ka teiste maksumaksjate

---

<sup>55</sup>Laur, K. Töötajate legaalsetes palkades on toimunud märgatavad muutused. [www.emta.ee/?id=14403&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=14403&highlight=reaalajas) 05.02.2008.

käitumine.

Olulist rõhku pööras Maksu- ja Tolliamet 2007. aasta teises pooles ka ümbrikupalga vastasele kampaaniale, kui andis välja nii eesti- kui ka venekeelsed voldikud „Ära nõustu ümbrikupalgaga<sup>56</sup>“. Sama kampaaniaga seoses anti välja ka plakat.

Ümbrikupalga maksmise vastase kampaaniaga püüab Maksu- ja Tolliamet luua keskkonda, kus maksude tasumine seaduses ettenähtud viisil ja korras on igati normaalne. Kampaaniat võib seostada sotsiaalse tõenduse printsiibiga, et mõjutada kodanikke läbi kampaania käituma nii nagu vastavalt seadusele õige on. Sotsiaalse tõenduse printsiibi eesmärgiks on mõjutada kedagi käituma mingis olukorras nii nagu teised seda teevad. Antud juhul mõjutada läbi korralikult makse tasuvate kodanike neid, kes veel ei maksa makse korrektselt ja õigesti.

Lisaks on Maksu- ja Tolliamet alustanud ka laialdast koostööpartnerite otsimist, et muuta Eestis üldist suhtumist ümbrikupalga maksmisesse ning rakendada meetmeid illegaalse palga maksmise pärssimiseks.<sup>57</sup> Koostöö erinevate institutsioonidega peaks oluliselt muutma maksumoraali taset ja kodanike suhtumist nii illegaalse palga maksmisesse kui ka ümbrikupalga vastuvõtmisesse.

Arvevabrikud.

2007. aasta jaanuaris edastas Maksu- ja Tolliameti teabeosakonna analüüsi talitus regionaalsetele kontrolliosakondadele ülevaate 318 äriühingu tehingute kohta „Lõuna arvevabrikutega“ perioodil 01.01.2005 – 31.03.2006 ja kaardistas KMD<sup>58</sup>-de ja TSD<sup>59</sup>-de andmed enne märgukirjade väljastamist.<sup>60</sup>

2007. aasta jaanuaris saatsid piirkondlike maksukeskuste spetsialistid välja 205 märgukirja

---

<sup>56</sup>Voldikud „Ära nõustu ümbrikupalgaga“. [www.emta.ee/?id=14774](http://www.emta.ee/?id=14774) 05.02.2008.

<sup>57</sup>Ümbrikupalkade vastane võitlus eeldab kogu ühiskonna suhtumise muutust. [www.emta.ee/?id=2102](http://www.emta.ee/?id=2102) 05.02.2008.

<sup>58</sup>Käibemaksudeklaratsioon.

<sup>59</sup>Tulu- ja sotsiaalmaksudeklaratsioon.

<sup>60</sup>Kulla, L. Ülevaade projektist „Arvevabrikute kliendid“ seisuga 30.09.2007. a. MTA intranet.

„Lõuna arvevabrikute“ teenust kasutanud äriühingutele.<sup>61</sup>

Kõige rohkem kirju saatis oma piirkonnas välja Lõuna Maksu- ja Tollikeskus (133). Seda ilmselt põhjusel, et arvevabrik avastati Lõuna piirkonnas ja kõige rohkem oli kasutajaid selles piirkonnas. Märگukirjade saatmise eesmärgiks oli anda äriühingutele võimalus kontrollida üle oma maksuarvestus ja vabatahtlikult parandada maksudeklaratsioonid.<sup>62</sup>

Märگukirjade saatmise ja menetlusega kontrollide tulemusel on viinud deklaratsioonidesse parandused sisse Lõuna arvevabriku teenuse kasutajad järgnevalt: käibedeklaratsioonid parandas 94 äriühingut ehk 46% märگukirja saanutest, suurendades tasumisele kuuluvat käibemaksu 3 512 931 krooni võrra. Tuludeklaratsioonid parandas 76 äriühingut ehk 37% märگukirja saanutest, suurendades tulumaksu ettevõtluselt mitteseotud kuludelt 6 096 519 krooni võrra. Kõige tulemuslikumaks osutus märگukirjadele tagasiside Lõuna regioonis, kus „arvevabrik“ tegutses. 60% märگukirja saanutest parandas maksudeklaratsioone.<sup>63</sup>

Projekti raames on kokku käibe- ja tuludeklaratsioonidesse sisse viidud parandustega suurendatud märگukirjade ja kontrollide tulemusel käibemaksu 5 999 065 krooni võrra ehk 64% saamata jäänud maksudest ja tulumaksu 9 551 971 krooni võrra ehk 53% saamata jäänud maksudest.<sup>64</sup>

Projekti „Arvevabrikute kliendid“ kontrolli tulemust võiks seostada nõustumisprotsessiga, mida võib seletada kalduvusega reageerida automaatselt. Nagu ka projekti käigus saadetud märگukirjade heast tulemusest nähtub, on kirjade saatmine tõhus. Loomulikult võis rolli mängida ka asjaolu, et saadi aru, et käituti ühiskonna normidele mittevastavalt ning see, et tegutseti valesti, tuli välja seoses arvevabriku avastamisega. Kuna arvevabriku avastamist kajastati ka meedias, siis võib-olla oleks selle arvevabriku kliendid nii või teisiti parandanud oma deklaratsioone just hirmust, et kontrolliga jõutakse ka nendeni. Oluline on siinkohal see,

---

<sup>61</sup> Kulla, *op. cit.*

<sup>62</sup> *ibid.*

<sup>63</sup> *ibid.*

<sup>64</sup> *ibid.*

et need ettevõtted ka jätkaksid maksukuulekat käitumist nagu on kirjeldatud ka esialgse seotuse teoorias, mille puhul toimub kohustumine kõige efektiivsemalt siis, kui see on avalik. Samuti võib eeltoodud kontrolli tulemust seostada ka sotsiaalse tõenduse printsiibiga. Seda muidugi eeldusel, et märgukirja saajad eeldasid, et ka teised samamoodi tegutsenud ettevõtted reageerisid märgukirjale ja tasusid maksud vastavalt kehtivale seadusandlusele. Sotsiaalse tõenduse printsiibi olemus on, et käitutakse samamoodi nagu teised sarnases situatsioonis. Kaldutakse endasarnaste eeskuju järgima. Autor oletab, et sotsiaalse tõenduse printsiibi eeldused olid täidetud ning järeldab, et märgukirjade saatmine antud projekti raames oli tõhus ja tulemusrikas, kuna lõppkokkuvõtteks parandas maksuarvestuse 52%<sup>65</sup> kirja saanutest ning suurendades seeläbi olulise summa võrra riigitulusid.

Sularaha arvevabrikud.

Maksu- ja Tolliameti teenindusosakond saatis seoses sularaha arvevabriku avastamisega välja 224 märgukirja nendele ettevõtetele, kes olid arvevabrikandi teenuseid kasutanud.

2007. aasta veebruaris tuvastas uurimisosakond arvevabrikandi, kes väljastas nelja tuntud ehitusettevõtte nimel fiktiivseid sularahaarveid. Arvevabriku teenuseid kasutas 230 äriühingut, neist 6 osas alustati kriminaalmenetlust, 224 äriühingut edastati kontrolliosakonnale. Märgukirjade tulemusel parandas käibedeklaratsioonid 83 äriühingut ehk 37%, suurendades tasumisele kuuluvat käibemaksu 4 010 684 krooni ja tuludeklaratsioonid 58 äriühingut ehk 26%, suurendades tasumisele kuuluvat tulumaksu 6 398 994 krooni.<sup>66</sup>

Eeltoodust lähtuvalt võib järeldada, et märgukirjade saatmine on tõhus ennetusviis, kuid seda vaid juhul, kui märgukirja saanud ettevõtted ka edaspidiselt jätkavad seadusekuulekat käitumist. Märkimisväärne osa kontrollidest lõppes küll tulemusega ja parandati maksudeklaratsioone, kuid ei ole teada, kas deklaratsioone parandanud ettevõtted tegid korrekture hirmust, et Maksu- ja Tolliamet on teadlik nende tegevusest või oli deklaratsioonide parandamiseks muu põhjus.

---

<sup>65</sup> Kulla, *op. cit.*

<sup>66</sup> *ibid.*



Reaalajas kontroll.

Reaalajas kontrolli põhieesmärgiks on rikkumiste ennetamine, ausa konkurentsi toetamine ning suunata ühiskonna tähelepanu probleemile ja soodustada igakülgset koostööd varimajanduse tõkestamisel.<sup>67</sup>

Tavakontrollist eristub reaalajas kontroll eelkõige sellega, et kontrolli käigus kogutakse informatsiooni maksustamisperiodide, võimaliku maksukohustuse ja konkreetsete asjaolude kohta, mille deklareerimise tähtaeg ei ole veel saabunud. Informatsiooni kogumine jooksvalt tagab juurdepääsu maksustamise seisukohast olulistele või tähendust omavatele tõenditele.<sup>68</sup>

Kontrollitakse eelnevate perioodide majandustegevust ja äriühingute poolt kontrollitava perioodi kohta deklareeritud andmete õigsust. Reaalajas teostatava kontrolli käigus kogutakse maksukohustuslase majandustegevuse kohta informatsiooni jooksvalt. Reaalajas läbiviidava kontrolli näol on tegemist eelkõige maksuõigusrikkumisi ennetava tegevusega, st äriühingul on kontrollist ette teades võimalik oma dokumentatsioon üle vaadata ja vajadusel korrastada.<sup>69</sup>

2005. aastal alustati 7 ehitusobjekti kontrolli. Analüüsi 74 objektidega seotud äriühingut. 21 äriühingus suurenesid töötajate arv ja palk mõlemad üle 10%. 10 äriühingus oli töötajate arv ja palk suurenenud või vähenenud 10%, seega mitte eriti oluline muutus. 27 äriühingus töötajate arv ja palk jäi samaks ehk kõikumine 5%. 12 äriühingus üks kahest: palk või töötajate arv langenud ning teine tõusnud. 4 äriühingus üks kahest langenud ja teine jäänud samaks.<sup>70</sup>

Maksuhalduri poolt läbi viidud reaalajas kontrollide tulemus näitas, et kontrollitavatel objektidel töid teostanud 74 ettevõtet maksid kontrolliperioodil vabatahtlikult riigieelarvesse ligi 8 miljonit krooni rohkem tööjõu makse. Kontrollitud hangete kogumaksumus oli 60 miljonit krooni. Maksu- ja Tolliamet alustas reaalajas kontrollidega 2005. aasta II poolel, mil alustati seitsme ehitustöödest riigihanke objekti kontrolli. Selle raames kontrolliti

---

<sup>67</sup> Korka, M. 2005. Ehitusvaldkonna kontroll reaalajas. MTA Intranet.

<sup>68</sup> Plakk, L. Maksuhalduri kohalolek ehitusplatsil tõi üle 10 protsendi lisamaksu. [www.emta.ee/?id=4377&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=4377&highlight=reaalajas) 05.02.2008.

<sup>69</sup> Korka 2005, *op. cit.*

<sup>70</sup> *ibid.*

põhjalikumalt 18 äriühingu maksude arvestamise ja tasumise õigsust. Lõpetatud kontrollidest lõpetati kaks maksu määramiseta ja seitse äriühingut parandas kontrollide käigus, peale maksuhalduri poolset tähelepanu juhtimist vabatahtlikult deklaratsioonide.<sup>71</sup>

Reaalajas kontrolli teostatakse jooksvalt ja ettevõtte on teadlik, et kontrollitakse ning maksud kajastatakse deklaratsioonides koheselt õigesti ilma, et peaks eraldi hakkama saatma ka veel märgukirju. Reaalajas kontrolli võib seostada nõustumisprotsessiga, mille kohaselt seletatakse teooriat kalduvusega reageerida millelegi automaatselt, otseteed kasutades. Antud projekti, reaalajas kontroll, puhul reageerida sellele, et tasuda maksud juba jooksvalt nõuetekohaselt, kuna kontrollitavad ettevõtted teavad, et nad on Maksu- ja Tolliameti huviorbiidis ning maksude õigeaegse tasumisega ei kaasne karistust. Projekti käigus vaatluse all olnud ettevõtted tasusid kontrolliperioodil vabatahtlikult riigieelarvesse 8 miljonit krooni rohkem makse.

Eeltoodust lähtuvalt võib väita, et maksukuulekus on küll probleemiks, kuid Maksu- ja Tolliameti sekkumisel läbi erinevate mõjutusvahendite parandab suur osa ettevõtetest siiski deklaratsioonide, mille tulemusena suurenevad ka riigitulud. Märgukirjade saatmise tagasisidest saab järeldada, et ollakse küll koostöövalmid maksukuulekuse parandamisele, kuid samas arvab autor, et endiselt on suur hulk veel selliseid ettevõtteid, kelle taga olevate isikute suhtes tuleb mainitud ennetustegevust jätkata. Samuti võib reaalajas kontrolli kohta väita, et antud projekti raames saavutati hea tulemus suurendamiseks riigitulusid, mis peaks olema motivatsiooniks ka edaspidi tihedamalt sellist meetet kasutada.

## 2.2 Mõjutamise meetodikate kasutamine maksudistsipliini parandamiseks

Lähtuvalt esimeses peatükis kirjeldatud maksudest, välja toodud maksudega seonduvatest pettustest ning Maksu- ja Tolliameti seni tehtud ennetustegevuse projektidest analüüsib autor järgnevalt, kuidas mainitud mõjutamise meetodikaid on võimalik kasutada käibemaksu ning sotsiaal- ja tulumaksu pettuste ennetamiseks.

---

<sup>71</sup>Plakk, *op. cit.*

Maksude tasumise järjekindlus sõltub paljuski riigimoraalist. Maksumoraali võiks nimetada puuduva riigimoraali tagajärjeks mistõttu tuleb jätkata koos maksumoraali probleemi lahendamise ja maksuseaduse rikkumise probleemi lahendamist. Riigil oleks soovitatav kontrollida riigi moraali, pidades silmas maksumäära suurust ja maksuõigust, kusjuures arvestades ka tihti arusaamatuid riigikulusid. Ilma täiendava kontrollita ei parane usalduslikud suhted kodanike ja riigi, üksikisiku ja ühiskonna vahel. Ilma selle paranemiseta ei parane moraal maksude maksmisel ja ilma moraali paranemiseta kehtib edasi seisukoht, et on õige riigi kodanike põhikohustustest kõrvale hoiduda.<sup>72</sup>

Juba 1960. aastal Kölnis tehtud uuring näitas, kus uuriti maksumoraali taset Lääne Euroopa füüsilisest isikust ettevõtjate seas, et füüsilisest isikutest ettevõtjad on valmis makse maksta vähemal määral kui näiteks ettevõtete palgatöötajad. Selline maksude maksmise valmiduse tase jätkub ka tänapäeval, ettevõtete palgatöötajatel peab maksud palgast kinni juba tööandja, kuid füüsilistest isikutest ettevõtjad deklareerivad ja maksavad oma makse ise. Seega on FIEdel suurem võimalus tegutseda omavaliliselt ja maksta makse vähem kui nad peaksid. Füüsilistest isikutest ettevõtjate puhul on probleemiks tuludeklaratsioonis valeandmete esitamine maksustatava tulu vähendamiseks. Selleks, et maksta võimalikult vähe makse, deklareeritakse tegelikust väiksemat ettevõtlustulu või siis tegelikust suuremat ettevõtluskulu. Kasutatakse võimalusel ka arveveskitelt kuluarvete ostmist, et ei peaks maksta riigile ette nähtud suuruses makse.

Valitsus peaks maksude tõstmise küsimusi arutama ka maksumaksjatega. Selline käitumine tõstaks valitsuse usaldusväarsust oma kodanike ees, andes neile tunde, et nad saavad ka sellistes küsimustes kaasa rääkida. Siinkohal võib näitena tuua hetkel meedias igapäevaselt kajastatava maamaksu küsimuse. Maamaks ei ole küll riiklik maks, vaid on maks, mille tulu laekub kohalike omavalitsuste eelarvesse, kuid kodanike jaoks tundub hetkel sellegipoolest olukord selline, et muud enam ei tehtagi kui tõstetakse makse ja hindu. Kui eelnevalt oleks selgitatud, miks ja kui palju kõnesolev maks tõuseb, siis oleks võib olla olukord rahulikum.

Eriti suurt meelepaha tekitas maamaksu tõstmise küsimus pensionäride seas, kes arvavad, et

---

<sup>72</sup> Mösbauer, H. 2006. Maksualane karistusõigus ja maksualane väärteloõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 38.

neilt võetakse ka see viimane pension käest ära. Praeguses olukorras jääb mulje, et paljuski tekitab probleemi just see, et ei ole piisavat meediakajastust tegeliku olukorra kohta. Füüsiliste isikute ja FIE-de puhul võib see tekitada olukorra, kus hakatakse veelgi enam otsima võimalusi maksutulude varjamiseks, et katta muu maksu tõusust tulenevaid lisakulutusi. Isegi, kui maksumaksjate arvamust arvesse ei võeta, võib see mingil määral tekitada parema olukorra, kus ehk ei julgeta ja ei taheta enam oma maksukoormust ebaseaduslikul teel vähendada, mis omakorda võib tõsta maksumoraali. Ka James Alm ja Benno Torgler leidsid, et maksumoraal on seotud usaldusega riigi vastu. Head suhted riigi ja maksumaksjate vahel ning hästi toimiv avalik haldus on kõrge maksumoraali ja maksude maksmise valmiduse alus. Mida rohkem usaldatakse valitsust, avalikku võimu ja õigussüsteemi, seda kõrgem on valmidus makse maksta.

Seepärast on oluline kaasata kodanikke poliitilistesse protsessidesse ja selgitada neile, et tasudes makse vastavalt seadustele õiglaselt ja ausalt, saavad nad tasutud maksude eest kasutada avalikke hüvesid nagu tasuta esmane arstiabi, pension jne. Mida vähem kodanikud makse maksavad, seda vähem kättesaadavad on ka neile avalikud hüved. Selline info tuleks viia kodanikuni, et mõistetakse millest ilma jäädakse, kui ei tasuta korrektselt makse. Mõeldakse sellele, et kui jäetakse maksud tasumata, siis jääb suurem summa raha kätte, aga ei mõelda, et tulevikus on näiteks pensioni näol kättesaadav raha palju väiksem. Ümbrikupalga puhul on tasumata jäetud maksude arvelt väiksemad nii puhkuserahad, haigusrahad, pension kui ka näiteks emapalk.

Üksikisikutele tuleb teadvustada selgemalt, et tasutud maksude eest saab kasutada avalikke hüvesid. Siinkohal oleks abi meedias info kajastamisest uudiste ja reklaamklippidena.

World Values Survey 1995. – 1997. aastal tehtud maksumoraaliga seonduvas uuringus leiti, et naistel ja vanematel inimestel on kõrgem maksumoraal kui noortel ja meestel. Noored ning meessoost inimesed käituvad julgemalt ja on riskialtimad kui näiteks vanemad inimesed ning naised. Teadaolevalt ei ole Maksu- ja Tolliamet seni kasutanud ettevõtete kontrollimiseks

valimisel sellist teooriat<sup>73</sup>. Seega võiks rohkem tähelepanu suunata sellistele ettevõtetele, kus juhtkonnas on näiteks nooremad meesterahvad.

Bruno Frey ja Benno Torgleri uuringu kohaselt mõjutab üksikindiviidi kui maksumaksjat muude asjaolude kõrval oluliselt ka teiste maksumaksjate käitumine. Kui järjepidevalt kajastatakse, kuidas üks või teine isik või ettevõtte on taas kord maksud tasumata jätnud, võib tekkida ettekujutus, et selline käitumine ongi eetilise ja käitumise ka samamoodi. Siinkohal saab seoseid luua ja lähtuda sotsiaalse tõenduse printsiibist, mille kohaselt toetatakse olulisel määral sellele, kuidas teised samas olukorras toimivad. Oluline on siiski füüsiliste isikuteni viia info just positiivsel kujul, et ka teiste poolt makstakse korralikult, kasutades selleks erinevaid meediakajastusi. Füüsilist isikut annaks mõjutada läbi selle kuidas teised makse maksavad.

Samuti ka usaldus riigi vastu, kuidas maksutulused kasutatakse nii, et ka maksumaksjal sellest kasu on. Selline info tuleb viia maksumaksjateni, et nad hakkaksid aru saama, millest võidakse ilma jääda. Siin tekib seos vastastikkuse reegluga, mis ütleb, et tuleks püüda samaga tasuda selle eest, mis teistelt saadud on. Ehk siis, kui makstaks korralikult makse, on ka võimalik kasutada riigipoolseid hüvesid. Lähtuvalt eeltoodud sotsiaalse tõenduse printsiibist ja vastastikkuse reeglist on nende teooriate kohaselt mõjutatavamad füüsilised isikud ja ettevõtjad.

Nõustumisprotsessi teooria kirjeldab vajadust olla järjekindel ja esialgse seotuse teooria kirjeldab nõustumist erinevate palvetega, mis on eelneva seotusega kooskõlas. Selle teooria kohaselt saaks mõjutada ettevõtteid, kes maksavad ümbrikupalka. Kui nendele ettevõtetele on korra juba teatatud märgukirjaga, et Maksu- ja Tolliamet on teadlik ettevõtte ebaseaduslikust palga maksmisest ja eeldame, et ettevõtte on peale esimest kirja maksud korralikult ära deklareerinud ja ka maksnud, siis nõustumisprotsessi teooriast saaks edasi mõjutada eelneva seotuse kooskõla teooriaga. Kui ettevõtte tahab olla järjekindel oma esialgsetes otsustes, siis ta ilmselt maksab ka edaspidi vastavalt seadusele makse. Siin saab seoseid luua ka vastastikkuse

---

<sup>73</sup> Laur, I 2008, *op. cit.*

reegliga, et kas see sama ettevõtte tahab jätkuvalt olla Maksu- ja Tolliameti huviorbiidis või siis sattuda avaliku kriitika alla, kuna ei ole maksnud korralikult makse. Nõustumisprotsessi puhul saab kasutada teatiste välja saatmisi nagu Maksu- ja Tolliamet ümbrikupalkade puhul siiani teinud on.

Robert Cialdini kirjutab oma raamatus vastastikkuse reegli kohta, et peab püüdma samaga tasuda selles eest, mida teiselt saanud ollakse. Reegel kehtib just füüsilise isiku kohta. Kui ei maksta ausalt ja korralikult makse, siis ei ole ka riigilt võimalik selle eest vastutasu saada, sest riigikassa on täitmata ja ei ole võimalik pakkuda neid hüvesid, mida muidu pakutaks maksutulude korrektse laekumise korral. Tööd tuleb teha selle nimel, et viia info kodanikeni, et hakataks aru saama, et riik ei sunni kodanikke makse maksma lihtsalt niisama. Samuti peaks rohkem kajastama ka seda, millised on karistused maksude mitte tasumise eest. Vastastikkuse reegli puhul peaks maksumaksjateni viima info, et kui makstakse korralikult makse, siis on tagatud neile ka riigipoolsed hüved. Näitena nimetab autor ümbrikupalgad, mille puhul ei ole maksud korralikult tasutud ning sellest tulenevalt ei kaasne ka hüvesid.

Sotsiaalse tõenduse printsiibi kohaselt peaks lähtuma sellest, et teavitada, mida teised samas olukorras olnud füüsilised isikud või ettevõtjad on teinud. Nagu ka printsiip ütleb, saab kasutada selleks, et kedagi mingi palvega nõustuma panna, teavitades, et paljud teised on sellega nõustunud. Printsiip haakub ümbrikupalkade märgukirjade saatmisega. Ehk siis, kui saata välja uusi märgukirju, lisada juurde, et selline protsent ettevõtjaid või isikuid parandas peale kirja saamist deklaratsioone. Ka sotsiaalse tõenduse printsiip ütleb, et kaldutakse enam teiste endasarnaste eeskuju jälgima. Samuti oleks selle teooria kohaselt võimalik kaasata meediat selles osas, et teavitada maksumaksjat kirjade saatmise tulemusest. Tõhus meetod oleks kasutada meediat erinevate reklaamide näol või teha veel enam sarnaseid tänavaplakateid nagu Maksu- ja Tolliamet juba teinud on. Soovitavalt võiks sellised reklaamid kogu aeg väljas olla.

Lähtuvalt eelpool kirjeldatud teooriatest on Maksu- ja Tolliamet mainitud võimalusi ka juba mingil määral rakendanud. Erinevate mõjutamise meetodite ning Maksu- ja Tolliameti seni rakendatud meetmete omavahelisel seostamisel võib öelda, et maksumaksjat on võimalik

mõjutada. Üheltpoolt on märgukirjade saatmises olnud ka tulemuslikkust, teisest küljest võiks tulemus parem olla. Autor on seisukohal, et rohkem peaks kaasama meediat ning erinevaid reklaame informatsiooni kajastamiseks.

### 2.3. Ettepanekud maksupettuste kontrolliks ja vähendamiseks

Käesolevas peatükis teeb autor omapoolseid ettepanekuid maksupettuste kontrolliks ja vähendamiseks, võttes aluseks eelnevas peatükis analüüsitud teooriad, mis on seostatud seni Maksu- ja Tolliameti poolt tehtuga.

Kodanikke, kui maksumaksjaid, vastavalt eelpool mainitud teooriate põhjal mõjutades, suurenevad ka riigitulud. Järgnevalt välja toodud meetmed on ühed võimalused riigi tulude suurendamiseks.

Selleks, et tõsta kodanike maksumoraali, peaks valitsus arutama maksude küsimusi maksumaksjatega. Seda võib olla mitte sõna otseses tähenduses, aga kasvõi läbi meedia juba enne, kui mingisugust maksu tõstma hakatakse, et varakult viia maksumaksjateni info ja selgitada, mis eesmärgil maksu tõstetakse ja millist otsest või kaudset kasu saab seeläbi maksumaksja. Kodanikeni info viimiseks tasub kasutada erinevaid meediakajastusi nii uudiste kui ka näiteks reklaamklippidena.

Lähtuvalt teoriast ja uuringust, kus leiti, et maksumoraali võib seostada soo ja vanusega võiks Maksu- ja Tolliamet kontrollitavate ettevõtete valimisel arvestada ka ettevõtte taga olevate isikute isikuomadustega (nt sooline ja vanuseline parameeter), kuna teooria kohaselt on noorematel isikutel ja meesterahvastel maksumoraal tunduvalt madalam kui näiteks vanematel inimestel ja naisterahvastel.

Füüsiliste isikute ja ettevõtete maksude tasumise valmiduse tõstmiseks tuleb autori arvates kaasata info teadvustamiseks rohkem meediat, kajastades positiivselt seda, milline on teiste isikute ja ettevõtete maksumoraal. Rohkem peaks läbi meedia kajastama ka karistuste suurusi.

Nõustumisprotsessi teooria, eelneva seotuse teooria ja vastastikkuse reegli kohaselt saab mõjutada ümbrikupalka maksvaid ettevõtteid. Soovitavalt võiks võimalusel kajastada rohkem infot nende ettevõtete kohta, kes oma tegevuses on käitunud seaduslikult ning neid teistele eeskujuks tuua. Nende teooriate kohaselt on Maksu- ja Tolliamet ümbrikupalkade maksmise tõkestamiseks märgukirjade saatmisega toiminud õigesti. See on andnud tulemusi ja kasulik on jätkata märgukirjade saatmist.

Nõustumisprotsessi teooriast lähtuvalt peaks pöörama jätkuvalt enam tähelepanu ka reaalarjas kontrollimisele, kuna see annab tulemusi ja sunnib ettevõtteid käituma maksukuulekalt ja tasuma makse vastavalt seadustele.

Vastastikkuse reegli kohaselt peaks füüsiliste isikuteni, kes ei maksa korrektselt makse näiteks kinnisvara müügist või rentimisest saadud tulult, samuti läbi meedia ja märgukirjade viima info selle kohta, millistest riigipoolsetest hüvedest jäädakse ilma, kui ei maksta makse. Sama teooria kohaselt saab mõjutada ka füüsilisest isikust ettevõtjaid.

Sotsiaalse tõenduse printsiibi kohaselt on võimalik kasutada meediat selleks, et teavitada maksumaksjat ka märgukirjade saatmise tulemustest.

Lähtuvalt kirjeldatud mõjutamise teooriatest on märgukirjade saatmine tulemuslik, kuna kirja saanutest oluline osa tegi deklaratsioonidesse parandusi ja muutis oma maksukäitumist. Maksukäitumise muutumise võis tingida häbitunne, sest saadi teada, et ei olda käitunud korrektselt. Eeltoodule tuginedes võib järeldada, et märgukirjade saatmine on tõhus ennetusviis ning autor soovib seda jätkata.



## KOKKUVÕTE

Töö käigus on autor läbi töötanud Eesti Vabariigi õigusakte ning eesti- ja võõrkeelset kirjandust. Töös on esile toodud meetodeid, mida kasutab Maksu- ja Tolliamet maksupettuste ennetamiseks ja milliseid projekte on läbi viidud, et viia maksupettuste toimepanek võimalikult madalale tasemele.

Lõputöö eesmärgiks oli leida võimalusi maksumaksjate mõjutamise kaudu ennetada maksupettusi ning seeläbi suurendada riigi tulusid. Samuti oli lõputöö ülesandeks selgitada välja seni rakendatud meetmed ning analüüsida nende tulemuslikkust, et seeläbi pakkuda võimalusi meetmete parandamiseks või uute kasutusele võtmiseks.

Autor püstitas hüpoteesi, et maksude laekumist riigieelarvesse on võimalik kaudsete mõjutusvahenditega suurendada.

Selleks, et saavutada töös püstitatud eesmärki, kirjeldas autor lõputöö esimeses peatükis käibemaksu ning tulu- ja sotsiaalmaksu olemust ning nende maksudega seonduvaid enamlevinud pettuseid ning tõi välja võimalikud mõjutamise meetodid. Kokkuvõtvalt võib öelda, et erinevate maksupettuste liikide juures on oluliselt mahukad ja probleeme tekitavad just käibemaksu pettustega seonduv käibe varjamine ja kulutuste suurendamine ning tulu- ja sotsiaalmaksu pettustega seonduvad ümbrikupalgad.

Suurimateks maksupettuste ennetamise projektideks on siiani olnud märgukirjade saatmine ja reaalses kontroll, mis on käibemaksu ning tulu- ja sotsiaalmaksu pettuste ennetamisel andnud häid tulemusi riigitulude suurendamisel.

Erinevate mõjutamise meetodite ja Maksu- ja Tolliameti seni rakendatud meetmete omavahelisel seostamisel võib öelda, et maksumaksjat on võimalik mainitud teooriate kohaselt soovitud suunas mõjutada ning suurendada seeläbi riigitulusid. Autor jõudis uurimistöö käigus järeldusele, et Maksu- ja Tolliamet on ennetustegevuses valinud õiged meetmed ning nende

meetmetega on kasulik jätkata.

Maksupettuste puhul on probleemiks, et pettuste maht on suur ning piiratud ressursside tingimustes jõuab Maksu- ja Tolliamet tegeleda väikese osaga isikutest, kuid sellest hoolimata on nimetatud tingimustes Maksu- ja Tolliameti pettustevastane tegevus olnud tulemuslik. Näitena võiks siinkohal välja tuua ümbrikupalga märgukirjade saatmise, mille tulemusel laekus riigieelarvesse 2005. aasta esimesel poolel täiendavalt 43 miljonit krooni. 2007. aastal avastatud arvevabrikuga seoses saadetud märgukirjade tulemusel suurendati käibemaksu laekumist ligi 6 miljoni krooni võrra.

Mõjutamise teooriate järgi on kaudsete mõjutusvahenditega kõige mõjutatavamad üksikisikud, mis tähendab, et ka ettevõtete mõjutamisel peaks lähtuma eelkõige selle taga olevatest füüsilistest isikutest. Olulist tähelepanu soovib autor pöörata soolisele ja vanuselisele parameetrile. Samuti peaks rohkem tähelepanu pöörama meedia kaasamisele, mille kaudu saaks maksumaksjateni rohkem infot viia ja teavitada, milline on õige maksukuulekas käitumine.

Maksudistsipliini parandamiseks on Maksu- ja Tolliamet valinud järelevalve korraldamisel ennetava ja koostööpõhise lähenemise. 2004. aastal käivitati ka maksumaksja teavitamise projektid. Koostööd arendatakse erinevate Eesti ametkondadega ja teiste riikide Maksu- ja Tolliametitega. Maksupettuste avastamine toimub läbi riskianalüüside tegemise ning erinevaid äriühinguid analüüsitakse tegevusalade ja -piirkondade järgi.

Maksu- ja Tolliameti ennetus- ja kontrolltöö on andnud efektiivseid tulemusi. Selleks, et viia maksupettuste toimepanek miinimumini arendab Maksu- ja Tolliamet jätkuvalt oma tehnoloogiaid ja täiendab pidevalt strateegiaid, et pettuste avastamine oleks veelgi tõhusam.

Töös püstitatud hüpotees leidis kinnitust ning eesmärk sai täidetud. Lähtuvalt mõjutamise meetodikatest on kaudsete mõjutusvahenditega võimalik suurendada maksude laekumist riigieelarvesse.

## SUMMARY

The title of the current paper is “The possibilities to increase internal revenue through prevention of tax frauds”.

The number of the pages is 39 and the working language is Estonian language. There are 28 reference sources used in the paper. The method exercised in the paper is called interpretation of the results. The references are from the publications in Estonian language and in foreign language, also the legal acts of the Republic of Estonia.

There are introduction, 2 chapters and conclusion in the survey.

In the first chapter the author has focused on the general overview on tax frauds, and on the most committed tax frauds highlighting mainly VAT, social tax and income tax frauds. In the third sub-clause of the first chapter the author examines the feasible techniques to influence people in order to archive the tax fraud decrease and, at the same time reveals that on the basis of this methodology it could be possible to prevent and provide control on commission of the above mentioned frauds.

In the second chapter the performance, on combating VAT, income and social tax frauds launched by the Tax and Customs Board, is treated by the compiler, and especially the prevention and soft measures are in her interest. The author presents the approaches how to put into effect the described methodologies to enhance tax discipline. Having regard with the effect methodology and prevention work executed by the Tax and Customs Board, the author of this study shall propose potential suggestions and recommendations to grasp the control upon tax fraud.

Considering the effect theory it is possible to influence a taxpayer. Having examined the effect theory and the prevention performance implemented by the Tax and Customs Board, the author of this paper made a conclusion that the Tax and Customs Board has chosen the right

measures and it shall be fruitful to maintain sustainability upon carrying out the same procedures. Memorandums and checks in a real time have justified their goals upon increasing the internal revenue.

The hypothesis set up in this current paper has been proved and according to the effect methodology it is possible using the indirect measures to raise the receipt of payments on the public budget.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Cialdini, R. B. 2005. Mõjustamise psühholoogia. Teooria ja praktika. Tallinn: Kirjastus Pegasus.
2. Huberg, M; Raudjärv, I. 2006. Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega. OÜ Casus: Tartu.
3. Kubja, L. 1999. Finantsõigus II. Maksukorraldus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus.
4. Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: Juura.
5. Mösbauer, H. 2003. Maksualane karistusõigus ja maksualane väärteloõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
6. Kubja, L. 1995. Kriminaalsus majandusruumis. Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus.
7. Lillemets, K. 2007. Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana. Riigikogu Toimetised RiTo 16/2007. Artiklite kogumik. Peatoimetaja: Ruusing, H. Tallinn: Riigikogu Kantselei.
8. Alm, J., Martinez-Vazquez, J. 2005. Russian Tax Morale in the 1990s. Proceedings of the Annual Conference on Taxation.
9. Alm, J., Torgler, B. 2006. Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe. – Journal of Economic Psychology, Vol 27, No 2.
10. Frisch, W. Die Massregeln der Besserung und Sicherung. – Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1990/102.
11. Kirchler, E. 1999. Reactance to taxation Employers attitudes toward Taxes. – Journal of Socio Economics, Vol 28 issue 2, p 131, 8p.
12. Kirchler, E. 2007. The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge University Press, 102.
13. Ridley, M. 1997. The origin of virtue: Human instincts and the evolution of cooperation. London: Penguin Books.
14. Strumpel, B. 1966. Steuermoral und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen. Köln. Westdeutsches Verlag.

15. Sootak, J. Mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? Saksamaa kogemus mittekariistuslike mõjutusvahendite osas – Juridica 10.03.2008.
16. Käibemaksuseadus. 10.12.2003 – RT I 2003, 82, 554, RT III 2007, 32, 259.
17. Maksu- ja Tolliameti põhimäärus. 19.01.2004 – RTL 2004, 9, 136, RTL 2007, 36, 632.
18. Tulumaksuseadus. 15.12.1999 – RT I 1999, 101, 903, RT I 2007, 44, 318.
19. Ahermaa, E. 2007. Ümbrikupalgad 2006. Eesti Konjunktuuriinstituut. Maksu- ja Tolliameti intranet.
20. Korka, M. 2005. Ehitusvaldkonna kontroll reaalajas. Maksu- ja Tolliameti intranet.
21. Kulla, L. Ülevaade projektist „Arvevabrikute kliendid“ seisuga 30.09.2007. Maksu- ja Tolliameti intranet.
22. Laur, K. Töötaja legaalses palkades on toimunud märgatavad muutused. [www.emta.ee/?id=14403&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=14403&highlight=reaalajas) 05.02.2008.
23. Plakk, L. Maksuhalduri kohaolek ehitusplatsil tõi üle 10 protsendi lisamaksu. [www.emta.ee/?id=4377&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=4377&highlight=reaalajas) 05.02.2008.
24. Veermäe, E. Ümbrikupalga maksmise tõhustamine 2005. [www.emta.ee/?id=14761&highlight=reaalajas](http://www.emta.ee/?id=14761&highlight=reaalajas) 05.02.2008.
25. Voldikud „Ära nõustu ümbrikupalgaga“. [www.emta.ee/?id=14774](http://www.emta.ee/?id=14774) 05.02.2008.
26. Ümbrikupalk. [www.emta.ee/?id=14339&highlight=umbrikupalk](http://www.emta.ee/?id=14339&highlight=umbrikupalk) 05.02.2008.
27. Ümbrikupalkade vastane võitlus eeldab kogu ühiskonna suhtumise muutumist. [www.emta.ee/?id=2102](http://www.emta.ee/?id=2102) 05.02.2008.
28. Laur, I. 2008. Maksupettused. Autori üleskirjutis. Tallinn, 04.04.2008.

## LISA

### Küsimustik Maksu- ja Tolliameti teabeosakonna analüüsi talituse valdkonna peaspetsialistile

1. Kui suur on MTA aastaressurss kontrollide osas, ehk kui palju (arvuliselt) kontrolle teeb/suudab MTA aastas teha?
2. Kui suurt kahju tekitati riigile ümbrikupalga maksmisega?
3. Mitmele % töötajatest maksti 2007. aastal regulaarselt ümbrikupalga?
4. Millises ettevõttes makstakse protsentuaalselt kõige rohkem ümbrikupalga (ehitus, teenindus jne)?
5. Kui suur oli riigile maksutulukaotus 2006 ja 2007. aastal seoses ümbrikupalkadega?
6. Kui paljude ettevõtete osas on MTA-l infot 2006 ja 2007. aasta kohta, et ettevõtte võib olla seotud arveveskite tehingutega?
7. Millistele pettustele on Maksu- ja Tolliamet seni suuremat tähelepanu pööranud?.
8. 2005. aastal saatis Maksu- ja Tolliamet välja 1000 märgukirja. Kui paljud ettevõtted reageerisid nendele märgukirjadele ja kas ning milliseid tulemusi see andis?
9. Kas Maksu- ja Tolliamet on ettevõtete kontrolli valimisel arvestanud ka ettevõtte taga olevate isikute soolist ja vanuselist parameetrit?