

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Rektori otsus 05.04.2021 nr 6.1-17/702-1
Teabevaldaja nimi: Sisekaitseakadeemia
Juurdepääsupiirangu alus: AvTS § 35 lg 2 p 3
Lõpptähtaeg: 05.04.2026
Märke vormistamise kuupäev: 05.04.2021

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Liisa Treiman

**ÜMBRIKUPALGA VASTASED MEETMED
ETTEVÕTJATE MAKSUKÄITUMISELE MAKSU- JA
TOLLIAMETI MAKSUAUDITI OSAKONNA
MÕJUMUDELI NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Annela Sinisalu, keskeriharidus keskhariduse baasil, juhtiv maksuaudiitor

Kaasjuhendaja:

Maret Güldenkoh, MBA

Tallinn 2021

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Mai 2021
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Ümbrikupalga vastased meetmed ettevõtjate maksukäitumisele Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli näitel</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Measures Against Undeclared Wages on Companies Tax Behavior on the Example of the the Impact Model of Republic of Estonia Tax and Customs Board Tax Audit Department</p> <p><i>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 66 leheküljest. Lõputöös on kasutatud 60 allikat, millele on tekstis viidatud. Lõputöö eesmärk oli välja selgitada ümbrikupalga vastased meetmed ettevõtjate maksukäitumisele Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli näitel aastal 2020.</i></p> <p><i>Eesmärgi täitmiseks analüüsiti teoreetilises osas ümbrikupalga, maksukäitumise ning ümbrikupalga tõkestamise meetmete teoreetilist käsitlust. Analüüsi osas analüüsiti mõjumudeli andmeid ning ekspertide ja maksuauditi osakonna töötjate hoiakuid ja tõlgendati analüüsi tulemusi.</i></p> <p><i>Analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et kõige enam mõjutavad maksumaksja käitumist tema enda hoiakud, kuid ka ühiskonnas toimuv. Maksuaudiitor suudab maksumaksja maksukäitumist mõjutada minimaalselt. Analüüsist tulenes ka, et mõjumudeli andmetel on kõige mõjusam meetod kontrollimenetluse läbiviimine. Seevastu maksuaudiitorid on arvamusel, et suurem mõju suudetakse saavutada maksumaksjaga otsekontakti raames suheldes.</i></p>	
<p>Võtmesõnad: ümbrikupalk, maksukäitumine, tõkestamine, lahendused, mõju</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: undeclared wage, tax behaviour, prevention, solutions, impact</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor: Liisa Treiman</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjallikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paber kandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.</p> <p>Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi</p> <p>(allkirjastatud digitaalselt)</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Annela Sinisalu</p>	<p>(allkirjastatud digitaalselt)</p>
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Kaasjuhendaja: Maret Güldenkoh</p>	<p>(allkirjastatud digitaalselt)</p>
<p>Kaitsmisele lubatud</p> <p>Kolledži direktor: Kerly Randlane</p>	<p>(allkirjastatud digitaalselt)</p>

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ÜMBRIKUPALK JA SELLE TÕKESTAMISE MEETODID	7
1.1. Ümbrikupalga olemus ja maksukäitumise mõjutegurid.....	7
1.2. Meetmed ümbrikupalga tõkestamiseks	15
2. ÜMBRIKUPALGA VASTU VÕITLEMISE MEETMETE MÕJU MAKSUKÄITUMISELE	23
2.1 Uurimismetoodika ja valim.....	23
2.2 Meetmete mõju maksukäitumisele.....	25
2.3 Järeldused ja soovitused.....	39
KOKKUVÕTE	42
SUMMARY	44
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	45
Lisa 1. Küsimustiku küsimused	51
Lisa 2. Intervjuu transkriptsioon,	52
Lisa 3. Intervjuu transkriptsioon,	56
Lisa 4. Intervjuu,	64
Lisa 5. Intervjuude ja küsimustiku kodeerimine	66

SISSEJUHATUS

Eesti peamiseks tuluallikaks on riigieelarvesse laekuvad maksud. Maksuõigussuhtes tekivad nii füüsilisel kui ka juriidilisel isikul rahalised kohustused, mis on sätestatud erinevates seadustes. Tööandjal on seaduse alusel kohustus maksta isikule tehtud töö eest väärilist tasu ning sellelt tasuma ka tööjõumakse. Kui tööandja maksab mõnel muul viisil töötasu, näiteks varjatult, siis tekitab sellega enda ettevõttele ebaausa maksu- ja konkurentsieelise ning jätab tasumata ettenähtud maksud ja maksed.

Lõputöö teema on aktuaalne, sest Maksu- ja Tolliameti 2021. aasta arengukava põhjal on Maksu- ja Tolliameti eesmärk hoida maksuaugu ehk saamata jäänud maksutulu osakaal alla 5% kõikidest laekunud maksudest (Maksu- ja Tolliamet, 2021a). Tööjõumaksudest kõrvale hoidmine ehk ümbrikupalk on aastast aastasse Eesti kõige ulatuslikum maksuprobleem. Võitlus ümbrikupalga vastu on ameti eesmärkides ning strateegiates olnud üks olulisemaid fookuseid juba aastaid. Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonnas töötades nägi lõputöö autor, kui suurel määral on fookus suunatud ümbrikupalga maksmise vastu võitlemisele, et muuta konkurentsi ettevõtluses võrdsemaks.

Lõputöö teema on uudne, sest Maksu- ja Tolliamet võttis 2020. aasta septembris esmakordselt maksuaudiitoritele kasutusse maksuauditi osakonna mõjumudeli, millest on saanud maksuaudiitori töö lahutamatu osa (). Sellest tulenevalt ei ole autorile teadaolevalt varasemalt uuritud ettevõtjate maksukäitumise mõju maksuauditi osakonna mõjumudelil lähtuvalt. Mõjumudel näitab maksuaudiitoritele, millised kasutusele võetud meetmed on ümbrikupalga ning maksupettuste vastu võitlemisel olnud kõige mõjusamad ning millistel juhtudel on teatud maksurisk kadunud. Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakond on huvitatud lõputöös saadud tulemustest, sest kasutusel olev mõjumudel on pidevas arengus ning see on maksuaudiitori igapäevane töövahend, millega jälgida, milline kontakteerumine maksumaksjaga on olnud ja milline ei ole olnud mõjus.

Maksu- ja Tolliamet viis 2020. aastal läbi 1046 tööjõumaksudega seotud kontrolli ja selle tulemusena määrati kokku juurde 12,45 miljonit eurot makse. Samal ajal nõustati 2281 äriühingut, kellest ligi kolmandik parandas oma maksukäitumist. Kuigi igapäevaselt nähakse suurt vaeva, on Maksu- ja Tolliameti riskianalüüsi kohaselt töötasudega seotud

maksuriskiga 23% tegutsevatest äriühingutest. (Maksu- ja Tolliamet, 2021d) Sellest tulenevalt püstitab autor lõputöö probleemküsimuse: millised mõjumudeli meetmed on ettevõtjate maksukäitumisele mõjusamad?

Lõputöö eesmärk on välja selgitada ümbrikupalga vastaste meetmete mõju ettevõtjate maksukäitumisele Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli näitel aastal 2020. Lähtuvalt lõputöö eesmärgist püstitakse järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida ja süstematiseerida teemakohaseid teoreetilisi allikaid.
2. Analüüsida ümbrikupalga tõkestamise võimalike ning kasutusel olevaid meetmeid.
3. Analüüsida Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli meetmeid ning meetmete mõju 2020. aastal ümbrikupalga tõkestamisel.
4. Sünteesida teooria ja analüüsi tulemusi ning teha nende põhjal järeldusi ja soovitusi.

Lõputöö puhul on tegemist empiirilise uuringuga, mille käigus kasutatakse nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivse uurimismeetodiga uuritakse teemakohaseid teoreetilisi allikaid nii eesti kui inglise keeles ja erialast teaduskirjandust. Kvantitatiivse uurimistööna uuritakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudelist tulenevaid arvandmeid. Lisaks viidi läbi küsitlus ning intervjuud Maksu- ja Tolliameti mõjumudeli asjatundjatega, sisustamaks mõjumudeli andmeid ja tegemaks ettepanekuid mõjusa ümbrikupalga tõkestamise osas.

Lõputöö jaguneb kaheks peatükiks, mis omakorda koosnevad alapeatükkidest. Esimeses peatükis antakse ülevaade ümbrikupalga olemusest, maksumaksja maksukäitumise mõjuteguritest ja mõjumeetmetest ümbrikupalga tõkestamisel teoreetilistel alustel. Lõputöö teises peatükis käsitletakse Maksu- ja Tolliameti meetmete mõju riskiga äriühingute maksukäitumisele mõjumudeli alusel. Esimeses alapeatükis kirjeldatakse uurimismetoodikat ja valimit. Teises alapeatükis analüüsitakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna 2020. aastal tehtud tööde meetmeid ja mõjusust ettevõtjate maksukäitumisele mõjumudeli näitel. Lisaks analüüsitakse ja sünteesitakse ekspertintervjuudest ning küsitlusest saadud tulemusi. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse eelneva peatüki tulemusi ning pakutakse välja lahendusi, millised meetmed

on ümbrikupalga tõkestamisel kõige tõhusamad. Teksti tühikud on tingitud selles, et sisaldavad juurdepääsu piiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 2 p 3.

1. ÜMBRIKUPALK JA SELLE TÕKESTAMISE MEETODID

1.1. Ümbrikupalga olemus ja maksukäitumise mõjutegurid

Selles alapeatükis antakse ülevaade varimajanduse ühest laialdasemast osast ehk ümbrikupalgast ja selle teoreetilisest olemusest. Samuti tuuakse välja, millised tegurid võivad mõjutada ettevõtjate ja ettevõtte töötajate maksukäitumist.

Maksutuludest saab valitsus vahendeid, millega investeerida arengusse, leevendada vaesust, osutada avalikke teenuseid ning rajad sotsiaalset infrastruktuuri pikaajaliseks kasvuks (OECD, 2013, p. 1). Majandustegevust saab liigitada kaheks – varimajandus ja legaalne majandus. Igal riigi kodanikul on seaduste alustel kohustus maksta makse. Maksukuulekus, üldnormid ja ka maksuamet määrab selle, millisel viisil toimib riigis varimajandus. Varimajandust välja juurida on võimatu, sest ühe pettuse avastamisel ning selle vastu võitlemiseks vastavate meetmete loomisel mõeldakse välja muu viis, kuidas riiki petta. Varimajanduse eesmärk on teenida tulu, jättes riigile seadusega sätestatud maksud tasumata. Igas riigis toimib legaalse majanduse kõrval varimajandus ja selle mõju on alati negatiivne nii inimeste, riigi kui ka ettevõtte tasemel. (Josing, 2017; Schneider & Enste, 2000, p. 78)

Paratamatult on varimajandus suuresti seotud ka maksupoliitikaga, sest iga inimene peab suure osa oma sissetulekust otseselt või kaudselt maksma maksudeks (Teedla, 2018, lk 9-10). Makse peab tasuma oma sissetulekult, kinnisvaralt ning kaupade ja teenuste tarbimiselt. Maksumäärade tõus ja sotsiaalkindlustussüsteemi teenuste kallinemine suurendab isikute maksukoormust ja võib tekitada kiilu maksukuulekusse ehk võib maksumaksjas tekitada tunde, et maksukohustused riigi ees on liiga suured ja ebaausad ning neist tuleb kuidagi kõrvale hoida (Schneider & Enste 2002, p. 2; Teedla, 2018, lk 10).

Deklareerimata palgatulu ehk ümbrikupalk on varimajanduse üks laialdasemaid maksudest kõrvalehoidumise osasid, mille tõttu jääb Eestis igal aastal riigieelarvesse laekumata hinnanguliselt 134 miljonit eurot (Maksu- ja Tolliamet, 2021d). Ümbrikupalk on mitteametlik töötasu, mida makstakse üldjuhul seaduslikult tehtud töö eest, kuid seda varjatakse täielikult või ei deklareerita ning selle pealt ei tasuta riigile tööjõumakse ehk

tulumaksu, sotsiaalmaksu, pensionikindlustus- ja töötuskindlustusmaksed (Williams, 2008, p. 364; Williams, 2015, p. 283). Töötaja puhul tähendab see seda, et soovitakse kätte saada suurem töötasu ja tööandjate puhul on tegemist oma kasumi maksimeerimisega (Edlund & Åberg, 2002, p. 204).

Mõlemad pooled on teadlikud, et tegemist on seadusevastase tegevusega, kuid teatud tegurite põhjal otsustavad, et tehtav tegu on nende jaoks kõige kasumlikum (Edlund & Åberg, 2002, p. 204). Tulenevalt tööandjate kohustusest iga kuu deklareerida töötajate palgatulu, ei saa töjõumaksudest kõrvale hoidumine toimuda ilma ettevõtja teadmata ja nõusolekuta. Võttes arvesse palgatulu maksukoormuse jagamist töötaja ja tööandja vahel, pakub ümbrikupalga mõlemale poolele märkimisväärseid mõjutajaid maksudest kõrvale hoidmiseks. Tööandja saab vähendada töjõumaksudega kaasnevat kulusid ning sellest tulenevalt saab pakkuda eeliseid seaduskuulekate konkurentide ees. Lisaks ümbrikupalga võimalikule kasule võtab tööandja sellega endale ka riski – alati on võimalus, et mõni endine või praegune töötaja teeb vihje maksuhaldurile või põhjendamatult madala töötasuga satutakse maksuhalduri töölauale, mis toob tõenäoliselt kaasa suurema maksukohustuse siiani toimunud praktika järgi just tööandjale, mitte töötajale. (Paulus, 2015, pp. 12-13)

Võrreldes riskidega tööandjatel on vahelejäämise võimalus oluliselt väiksem füüsilisest isikust ettevõtjatel ja ka väiksemate ettevõtete puhul. Töötaja poolt vaadatuna saab töötaja ümbrikupalga puhul kätte suurema summa raha või sellest, et üldse on töö olemas. Maksusüsteem on niimoodi üles ehitatud, et registreeritud töökoha ja deklareeritud töötasu puudumisel ei ole inimesel ravikindlustust, eeldatav tulevane pension on väiksem, eriti kui on tegemist töötasust rahastatava süsteemiga ehk teise sambaga ning tulevikus on raskusi hüpoteegi või laenu saamisega. (Paulus, 2015, pp. 12-13)

Harva mõeldakse sellele, et töösuhe võib olla samal ajal ametlik ja ka mitteametlik (Williams, 2015, p. 284). Peamiselt on ümbrikupalga maksmise viise kaks – osaline või täielik. Osaline tähendab seda, et ametlikult registreeritud töötajale makstakse lisaks ametlikult deklareeritud töötasule ka deklareerimata töötasu ehk ümbrikupalga (Williams, 2015, p. 284). Deklareeritud töötasu aluseks võetakse vaid see osa, mis kantakse töötaja pangakontole, ülejäänud töötasu tasutakse sularahas töötaja kätte, jättes see summa deklareerimata ning maksud tasumata (Franić, 2019, p. 367). Paraku on ka olukordi, kus töötajad saavad töötasu täielikult mitteametlikult ehk olukorras, kus

tööandja püüab tööjõuga seotud maksukuludid vähendada ning otsustab osade töötajate töötasu täielikult mitte deklareerida (Valdre, 2015). Ettevõtjatel on vaja saada registreerimata sularaha, et maksta oma töötajatele mustalt palka, mis tähendab, et tööjõumaksupettusega käib paratamatult kaasas ka käibemaksupettused ja võimalik, et hoidutakse ka tulumaksu tasumisest (Paulus, 2015, p. 13).

Tänapäeva maailm põhineb rahal ja raha väärtusel ja see on ka üks põhjus, miks maailmas on varimajandus ja ümbrikupalk. Kuniks on seadused ja reeglid, on ka pettuseid, kuritegusid, illegaalset kaubandust ja palju muud. Ettevõtjatel ja ka töötajatel on võimalus valida, kas toimida täielikult seaduse järgi, osaliselt või üldse mitte ehk maksu vaatepildist vaadatuna, kas maksta makse või mitte. Füüsilised isikud alluvad tööandja juhtimisele ja teevad tööd. Töö eest maksab tööandja tasu ning see tasu maksustatakse tööjõumaksudega. (Kelmanson, *et al.*, 2019, p. 4; Käär, 2019, lk 15) Motiive, miks mitte deklareerida palgatulu või üldse töötajaid, on mitmeid. Määravaks võivad saada konkurents, soov kiiremini kasumit teenida, ettevõtte suurus, maksukäitumine ja -moraal või mis iganes muu tegur. Konkurentsipüsimise korral on tööandja suurimaks väljakutseks maksta vastavas sektoris ametlikult konkurentsivõimelist palka ning samal ajal teenida kasumit. Teatud olukordades on varimajanduses töötamine isiku ainuke sissetuleku allikas, mida seaduslikus majanduses ei ole võimalik teha või on äriühingul ainus viis konkurentsipüsida ja ettevõtja olla. (Kelmanson, *et al.*, 2019, p. 4)

Kartes oma töökohta ohtu seada, on töötajad sageli sunnitud ümbrikupalka vastu võtma (Woolfson, 2007, p. 555). Ümbrikupalga eest töötamine loob töötajal oma tööandjaga justkui sõltuvussuhte, mis annab tööandjale võimaluse oma positsiooni töösuhtes ära kasutada ning loob töötajale ebakindluse (Franić, 2019, p. 369; Woolfson, 2007, p. 555). Kui tööandja ja töötaja on kokku leppinud, et teatud osa igakuusest töötasust saab töötaja mustalt kätte, on see suulise kokkuleppe alusel. See omakorda paneb töötaja sundseisu ning ei taga õiguslikku kaitset juhul, kui tööandja jätab oma osa kokkuleppes täitmata (Franić, 2019, pp. 367-368). Tööandjad saavad hõlpsasti manipuleerida ümbrikupalgas makstava summa suurusega või näiteks jätta see täielikult maksmata ja töötajal ei ole midagi enda õiguste kaitsmiseks teha (Franić, 2019, p. 369).

Lisaks sellele on tööandjal võimalus tõhusalt vabaneda töötajatest. Seda sellepärast, et kui tööandja jätab deklareerimata palgaosa töötajale maksmata, tekitab see paratamatult töötajas rahulolematust ning tahet töötajal töölt lahkuda. See omakorda võimaldab

tööandjal koondada töötajaid ilma, et sellest tekiks tööandjal lisa rahalisi kohustusi (Woolfson, 2007, p. 555). Seega saab osalist ümbrikupalga maksmisega kasutada töötajate sundseisu ning rõhuda neid töölt lahkuma. Ähvardades sularahas töötasu maksta või vähendades seda iga töötaja tehtu vea eest, on tööandjal võimalus tekitada töötajatel ebakindel olukord ning manipuleerida nendega vastavalt oma taatele (Franić, 2019, p. 369; Woolfson, 2007, p. 555).

Tihtilugu ei teadvustata, et deklareerimata töötasul on pikaajaline negatiivne mõju nii üksikisikutele, ühiskonnale, ettevõtjale ja ka riigile (Gheorghiu, 2012, p. 202). Ettevõtjad, kes maksavad ümbrikupalka, annavad sellega täiendavat ruumi tarnitavate kaupade ja teenuste hinna alandamiseks, saades seega turuleelise. Selline ebaaus konkurentsieelis võib omakorda muuta ümbrikupalga maksmise sotsiaalselt aktsepteerituks ning see omakorda halvendab ärietikat. Tegemist on kui suletud ringiga, kus ühe käitumine mõjutab teist. Samuti ei jää ümbrikupalga maksmisest ja vastuvõtmisest ei jää puutumata ka majandus ja ühiskond. Näiteks moonutab tahtlik töötasude valesti deklareerimine mikro- ja makromajanduslikke näitajaid (hinnang sisemajanduse koguproduktile ja tööturu statistikale) ja õõnestab sellega pikaajalist majandus- ja sotsiaalpoliitikat. Veelgi enam moonutab see rahva üldist kindlustunnet riigi võimele tagada õiglane ettevõtlus ja sotsiaalne keskkond. (Franić, 2019, p. 369)

Üldjuhul on ümbrikupalga maksmine olnud rohkem levinud küllaltki tagasihoidliku käibega mikro- ja väikeettevõtetes (Meriküll & Staehr, 2010, p. 652). Enamjaolt just sellepärast, et mikro- ja väikeettevõtetes on sularaha käivet rohkem või on tööol hooajatoölised või ei ole ettevõtte käibemaksukohustuslane või on vähe töötajaid. Mida rohkem on ettevõtjal töötajaid, seda väiksema tõenäosusega makstakse töötajatele ümbrikupalka (Niinemets, 2015, lk 24). Mikro- ja väikeettevõtete puhul on konkurentsipüsimine keerulisem, sama tegevusalaga äriühinguid võib olla palju ning klientide seas teatud tuntuse ja usalduse teenimine nõuab aega ja raha (Niinemets, 2015, lk 24).

Väiksemate ettevõtete auditeerimine on kulukas ning kui ettevõtte ei vasta auditi kohustuse nõuetele, on selle tegemine vabatahtlik (Luigelaht-Teder, 2017). Mida väiksem on ettevõtte, seda lihtsam on seda juhtida ja töötajaid leida ning asutamiskulud on küllaltki väikesed või puuduvad üldse (Ettevõtluse arendamise Instituut, *s.a.*). Samuti on vähem kohustusi oma majandusandmete avalikustamisel või Maksu- ja Tolliametile esitamisel. (Niinemets, 2015, lk 24). Teisalt on aeg näidanud, et ümbrikupalka ei maksta enam vaid

väikestes ettevõtetes, millel on vähem töötajaid ning ei ole käibemaksudokumentatsioon. On hakatud maksma ka ettevõtetes, kus on rohkem töötajaid ning andmed on maksuhaldurile avalikud, näiteks käibedeklaratsioon (Williams, 2008, p. 373). Eelnevalt saab järeldada, et peamine põhjus, miks nii töötajad kui ka tööandjad võivad maksude maksmisest kõrvale hoiduda, on soov oma tulusid maksimeerida.

Tulude maksimeerimise kohal on maksukäitumises oluline roll ka sotsiaalsel normil ja maksukuulekusel. Seadusega on sätestatud reeglid tulu deklareerimise ja tehtavate mahaarvamiste kohta, samuti on reguleeritud ka seaduse rikkumise tagajärjed ja rikkumisest tulenevad karistused. Sotsiaalse normi olemus ei ole otseselt see, mis on seadusega määratletud, vaid pigem on tegemist mitteametliku või sotsiaalselt määratletud reeglitega, mille toiminguid peetakse õigeks ja korrektseks või ebaõigeks ja ebaõiglaseks. Sotsiaalse normi niinimetatud reeglid põhinevad ühiskonna huvidel, väärtustel ja hoiakutel. (Edlund & Åberg, 2002, p. 204)

Maksukäitumine on maksumaksja maksude maksmisega seotud otsuste kujunemine ja nende täideviimine. Maksukäitumise kõige rohkem uuritud valdkond on maksukuulekus. (Viin, 2015, lk 7) Maksukuulekus on maksukäitumise osa ja selle üldine definitsioon on maksumaksja valmisolek maksta makse vabatahtlikult ja õigeaegselt (Lillemets, 2009; Viin, 2015, lk 7). Maksukuulekus on käitumuslik probleem ja see sõltub paljudest teguritest (Randlane, 2019, p. 16). Üksikisikud ei ole vaid isekad kasumi maksimeerijad, vaid nad suhtlevad ka teiste üksikisikutega viisil, millest sõltuvad nende erinevad hoiakud, veendumused, normid ja reeglid (Lillemets, 2007).

Psühholoogiliselt võttes on põhineb maksukuulekus ositi sotsiaalsetel normidel, aga ka oma roll on maksumaksja isiklikel väärtustel ja vaadetel (Onu & Oats, 2015, p. 5). Maksukuulekust ei olene vaid objektiivsetest teguritest, vaid seda mõjutavad ka sotsiaaldemograafilised tegurid, näiteks suhtumised, arusaamad, vanus, sugu, haridustase, rahvus, perekonnaseis, piirkond ja ka tööturu omadused, näiteks amet, valdkond, ettevõtte suurus jne (Niinemets, 2015, lk 16; Paulus, 2015, p. 3). Lisaks sellele võib mõjutada ka erialase kvalifikatsiooni puudumine (Gheorghiu, 2012, p. 204). Samuti mõjutab ümbrikupalga vastuvõtmist ja maksukuulekust asjaolu, kas maksumaksjal on laenu- või liisingukohustus, sest mõlema taotlemiseks peab töötaja pangakontole regulaarselt laekuma teatud summa töötasu. See omakorda tekitab maksumaksjale motivatsiooni ümbrikupalka mitte vastu võtta (Paulus, 2015, p. 26).

Maksukuulekuse suurendamine ja parendamine on pikalt olnud peamine arengueesmärk nii maksutulude suurendamiseks, kui ka tugeva ning usaldusväärse avaliku asutuse loomiseks (Slemrod, 2019, p. 905). Ühelt poolt, kui valitsust ei usaldata ja avalik sektor on korruptiivne, siis ei paranda maksumaksjad oma maksukuulekust (Williams & Horodnic, 2015, p. 18). Teisalt, kui maksumaksja isiklikud normid ja tõekspidamised ei ole kooskõlas seaduste ja määrustega, võtavad töötajad suurema tõenäosusega ümbrikupalka vastu ja tööandjad maksavad suurema tõenäosusega ümbrikupalka (Williams & Horodnic, 2015, p. 3).

Maksukuulekus jaguneb peamiselt kaheks (OECD, 1999, p. 3): administratiivne kuulekus ja tehniline kuulekus. Administratiivne maksukuulekus hõlmab formaalset maksuõigust ehk järgitakse õigeaegselt mitterahalisi kohustusi, näiteks deklareerimise kohustus ja kaasaaitamiskohustus (Lillemets, 2007, OECD, 1999, p. 3). Tehniline kuulekus ehk maksuseadust jälgitakse ja maksuarvestus tehakse korrektselt (Lillemets, 2007).

Maksukuulekust saab ka eristada kui vabatahtlik ja sunni viisiline (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3). Vabatahtlikult maksukuulekad maksumaksjad on koostööaltid ja maksudest kõrvalehoidumine ei tule kõne alla (Kirchler & Wahl, 2010, p. 4). Maksumaksjad, kelle maksukuulekus on sunnitud, on maksukuulekad seni, kuni hirm maksuhalduri jälgimise alla sattuda ja sunnivahendite tasumine on kulukam, kui koostöö maksuhalduriga (Kirchler & Wahl, 2010, p. 4). Mida suurem on usaldus maksuhaldurite vastu, seda suurem on vabatahtlik maksukuulekus, kuid kui maksuhaldurite volitusi suurendatakse, siis sellega tõuseb ka sunnitud maksukuulekus (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3).

Vabatahtlik maksukuulekus paraneb kui nii tööandjad kui ka töötajad tunnetavad, et riigiasutused kohtlevad neid erapooletult ja lugupidavalt. Samuti siis, kui nad tunnevad, et võrreldes teiste ettevõtjatega maksavad nad õiglase osa makse ja makstud maksude eest saavad hüvesid (Williams & Horodnic, 2017, p. 3). Sunnitud maksukuulekus pärineb maksuhaldurite võimust sundida maksumaksjaid koostööle ja sellest tulenevalt mõjutab see maksumaksja otsust kas deklareerida ja maksta makse ausalt või hoida maksudest kõrvale ja võtta sellega kaasnev risk maksuhaldurile vahele jääda (Kirchler & Wahl, 2010, p. 5). On teatud osa maksumaksjaid, keda võib mõjutada teiste käitumine ehk nad näevad, et ümberringi paljud teised jätavad osaliselt töötasu deklareerimata ja sellest tulenevalt tundub vahele jäämise tõenäosus väike (Flexman, 1997, p. 55). Paljude maksumaksjate maksukuulekust motiveerivad karistused ja teised tegurid, mis on

määratud inimestele, kes on vahele jäänud maksudest kõrvale hoidmise eest (Flexman, 1997, p. 55).

Kirchler (2007, p. 15) on oma uuringutes toonud välja tegurid, mis võivad mõjutada maksukuulekust:

1. poliitilised tegurid (fiskaalpoliitika ja maksusüsteem);
2. sotsiaalpsühholoogilised tegurid (normid, teadmised maksundusest, suhtumine);
3. otsustusprotsessi mõjutavad tegurid (riski võtmine, psühholoogilised aspektid);
4. ettevõtlusvorm;
5. maksumaksja ja maksuhalduri omavaheline koostöö.

Poliitilistest teguritest vaadatuna mõjutab maksukuulekust enam maksusüsteemi eripära ehk kui keeruline on maksusüsteem, milline on varimajanduse osakaal, milline on võimalus kontrolli sattuda, muudatused sunnivahendites, maksumäärades ja maksutuludes (Kirchler, 2007, p. 13). Sotsiaalpsühholoogiliste tegurite all vaadatakse inimese valmisolekut makse tasuda ehk millised on maksumaksja teadmised maksundusest, milline on suhtumine maksudesse, millised on tõekspidamised, maksumoraal ja palju muud (Lillemets, 2007). Otsustamisprotsessi puhul mõjutab isikut tema ratsionaalne otsustamine ehk kas maksupettusega võetud maksukontrolli risk tasub end ära ning ka see, kui palju on ettevõtet varem maksuhaldur kontrollinud (Kirchler, 2007, p. 13). Ettevõtlusvormi all on peamiselt mõeldud füüsilisest isikust ettevõtja tasandil, kus füüsilisest isikust ettevõtjal deklareerib oma igakuist sissetulekut ise, mis võimaldab ka maksudest kõrvale hoiduda (Kirchler, 2007, p. 13; Paulus, 2015, p. 10).

Üks olulisemaid mõjutegureid maksukuulekuses on suhtlus ja koostöö maksuhalduri ja maksumaksja vahel (Kirchler, 2007, p. 15). Usaldus maksuhalduri vastu tekitab maksumaksjate arusaama, et maksuhaldurid tegutsevad heatahtlikult, õiglaselt ja töötavad üldise heaolu nimel (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3). Kui usaldus maksuhalduritesse on kõrge, siis maksumaksjad maksavad oma makse vabatahtlikult (Kirchler & Wahl, 2010, p. 4). Maksumaksja jaoks on kõige olulisem, et kontrollimisel oleksid kontrollimise protseduurid korrektsed, läbipaistvad ja arusaadavad (Kirchler, 2007, p. 191). Kui maksuhalduri eesmärk ei ole vaid kontrollimine, vaid keskendutakse kliendile, kvaliteedile ja läbipaistvusele, siis suureneb ka maksumaksjate maksukuulekus (OECD, 2010, p. 16).

Maksukäitumisele saab läheneda mitmete erinevate väljavaadetega. Näiteks klassikaline majanduslik vaade, mille keskpunkt on kasumi maksimeerimine, sotsiaalse dilemma vaade, kus indiviidi huvid on vastuolus üldsuse huvidega või puhtalt päritolu või kuuluvusega seonduv vaade (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3). McBarnet (2001, p. 229) omakorda jagab maksukuulekuse motivatsiooni alusel neljaks: pühendunud (*committed compliance*), alistuv (*capitulative compliance*), mitte-kuulekus (*non-compliance*) ja loominguline maksukuulekus (*creative compliance*).

Pühendumine tähendab, et maksumaksja peab maksusüsteemi õiglaseks ning maksumaksja tasub oma maksud vabatahtlikult (Kirchler, 2007, p. 35). Pühendunud maksumaksjad tunnevad moraalselt kohustust maksta oma osa makse ja tegutseda üldsuse huvides (Kirchler & Wahl, 2010, pp. 3, 17). Alistuv maksukuulekus kirjeldab maksumaksjaid, kes on nõus koostööd tegema, sest aktsepteerivad maksuhaldureid kui võimuorganit, kellel on eesmärk püüelda ühiskonna eesmärkide poole (Kirchler & Wahl, 2010, pp. 3, 4, 17). Loominguline kuulekus eeldab seda, et maksumaksja tunneb seaduseid. See on määratletud kui maksukuulekusena, kus maksumaksja kasutab ära kõiki võimalusi seaduse piires maksude vähendamiseks (Kirchler, 2007, p. 35; Kirchler & Wahl, 2010, p. 3). Viimaks on mitte-kuulekus, mis viitab maksukohustuse täitmata jätmisele, olenemata, kas see on tahtlik või mitte. Mitte-kuulekuse tagajärjed võib olla seaduslik maksudest kõrvalehoidumine või maksuseaduste rikkumine. (Kirchler & Wahl, 2010, p. 3)

Üks oluline varimajanduses osalemise tegur on ettevõtte vanus. Üldjuhul maksavad ümbrikupalka ja osalevad varimajanduses rohkem nooremad ettevõtted, kui vanemad. Selle põhjus võib olla selles, et konkurents turul on suur ja sellesse siseneval alustaval ettevõttel hoiavad varakult maksudest eemale, et suurendada oma konkurentsivõimet. Suur mõjutaja on ka ettevõtte suurus. (Putniņš & Sauka, 2011, p. 22)

Kokkuvõtvalt on ümbrikupalga maksmine varimajanduses üks laialtlevinuid maksudest kõrvalehoidumise viise. See on tegevus, millega nii tööandja kui ka töötaja võtavad teadlikult riski ja manipuleerivad oma tuludega. Mõlema osapoole jaoks on selle peamine eesmärk oma kasumi maksimeerimine, kuid selle tulu on lühiajaline. Ümbrikupalga vastu võtmisel ja maksmisel on kõige olulisem roll isiku enda maksukäitumisel ja maksukuulekusel. Olukorras, kus isiku vabatahtlik maksukuulekus on madal, on suurem tõenäosus, et makstakse või võetakse vastu ümbrikupalka. Suureks

mõjutajaks on ka teised tegurid, näiteks konkurents, ettevõtte vanus, milline on varimajanduse osakaal riigis ja usaldus maksuhalduri vastu.

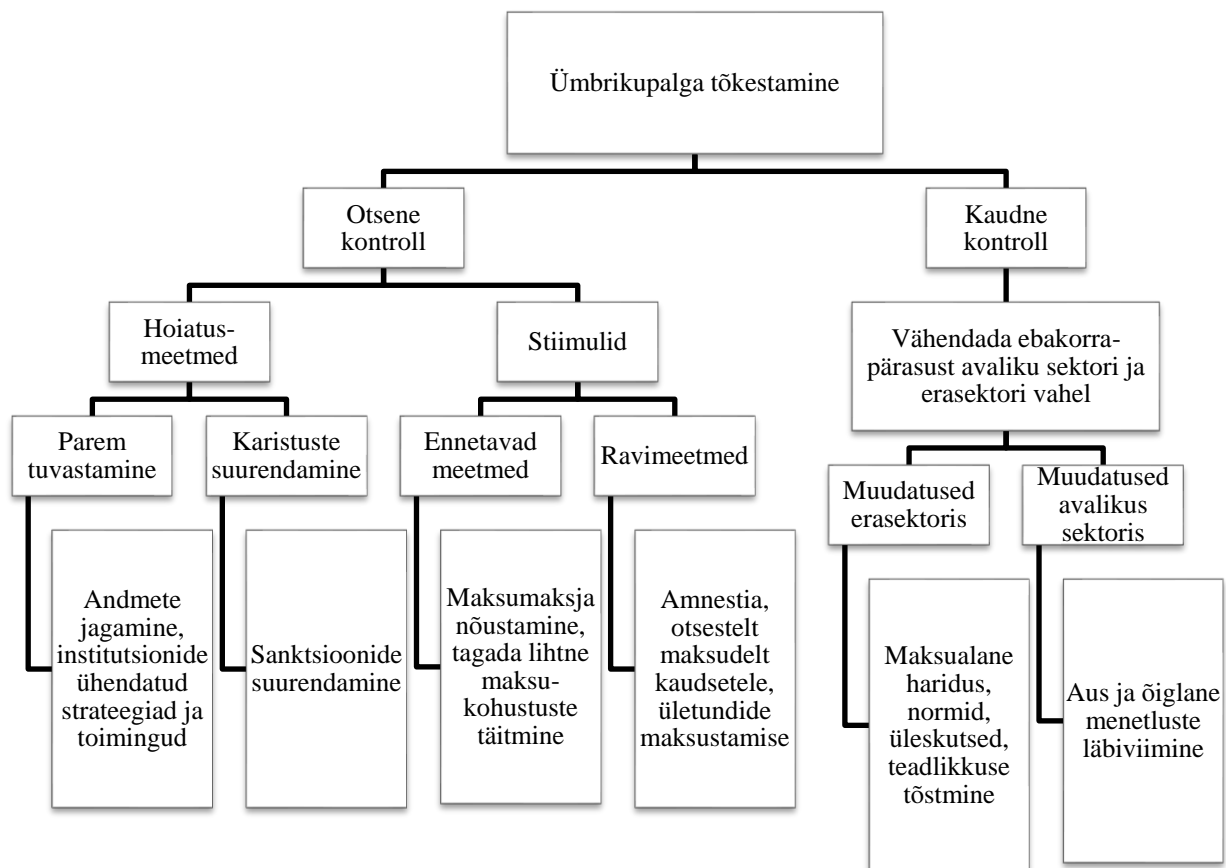
1.2. Meetmed ümbrikupalga tõkestamiseks

Antud alapeatükis toob lõputöö autor välja teoreetiliste allikate alusel viise ning meetodeid, mida kasutatakse ning mida on võimalik kasutada ümbrikupalga tõkestamiseks.

Võitlus ümbrikupalga vastu on maksuhaldurile märkimisväärne väljakutse (Franić, 2019, p. 369). Maksuhaldurite põhihuvi ümbrikupalga juures on deklareerimata töötasult saamata jäänud maksutulu (Williams & Horodnic, 2017, p. 30). Selleks, et takistada varimajanduse suurenemist, töötavad erinevad ametid välja süsteeme ning meetodeid, mis muudavad ümbrikupalga maksmise võimalusi võimalikult raskeks. Märkimisväärselt keeruliseks teeb tegeliku töötasu tuvastamise ja tõendamise see, et ümbrikupalga kokkulepe on suuline, mis tähendab, et ümbrikupalga kohta ei ole otsest kirjalikku jälge tööandja ja töötaja vahel (Franić, 2019, p. 369). Isiku otsust maksta makse või hoiduda neist kõrvale nähakse tihti kui otsust, mis on tehtud ebakindlusest. Oodatava kasulikkuse teooria kohaselt on maksumaksjad motiveeritud maksimeerima oma kasumit, kaaludes läbi tasu maksukuulekuse ja mitte-kuulekuse eest, tasakaalustades deklareerimata jätmise tulu maksuhaldurile vahele jäämise ja karistamata jätmise eest (Randlane, 2019, p. 43).

Ümbrikupalga maksmise tõkestamise eesmärk ei ole kaotada töökohti või panna kinni ettevõtteid, kus makstakse ümbrikupalka, vaid liigutada need samad ümbrikupalga maksed täielikult deklareeritute alla. Lõppeesmärk on kaotada ümbrikupalga maksmine ja sellega vähendada maksuauku. (Williams & Horodnic, 2017, p. 31) Viimaste aastatega on maksuhaldurid hakanud kasutusele võitma pigem meetodeid, mis aitavad maksukuulekusele kaasa ja karistavad vähem mittekuulekaid. Pigem julgustatakse maksukuulekusele, kui luuakse negatiivset õhkkonda ning karistatakse inimesi valesti tegemise eest (Williams, 2008, p. 371). Selle tulemusel on üha rohkem tähelepanu pööratud maksukuulekuse alternatiivsetele teguritelt, näiteks õigluse kaalutus, sotsiaalsed normid, hoiakud ja usaldus maksuhaldurite vastu (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3). Selliste pettuste ennetamine näib olevat mõjusam kui kontrollimine (Franić, 2019, p. 369). Meetmeid, lähenemisviise ja strateegiaid on palju, kuid kõige tõhusam on mitme erineva meetodi koos kasutamine (Bailey & Turner, 2001, p. 387).

Joonisel 1 kajastuvad ümbrikupalga tõkestamise poliitilised lähenemised. Esmalt on nendeks „otsesed“ meetmed. Need meetmed muudavad deklareerimata töötasu deklareerituks tagades, et täielikult deklareeritud töötasu eelised kaaluvad üle osaliselt deklareeritud töötasu eelised (Williams & Horodnic, 2017, p. 31). Selle saavutamiseks saab kasutada kas hoiatusmeetmeid, mis suurendavad deklareerimata töötasu kulusid või kasutades stiimuleid, mis muudavad töötasu deklareerimise maksumaksja jaoks kasulikumaks ja lihtsamaks (Cremers, *et al*, 2017, p. 9).



Joonis 1. Ümbrikupalga tõkestamise poliitilised lähenemised (Cremers, *et al*, 2017, p. 7; autori koostatud)

Stiimulid koosnevad ennetavateks meetmetest ja ravivatest meetmeteks. Stiimulite eesmärk on luua tingimused, mis soodustavad regulaarset ja registreeritud töö tegemist ja muudaks deklareerimata töö ametlikuks (Mitrus, 2014, p. 180). Ennetav lähenemise eesmärk on, et tööandja lõpetab ümbrikupalga pakkumise töötajatele ning töötaja ise on piisavalt teadlik, et keelduda ümbrikupalga vastu võtmisest. See eeldab põhjalikku

arusaama peamistest põhjustest, miks ümbrikupalka vastu võetakse (Franić, 2019, p. 369). Selle meetodi üks võimalike võimalus on töötasu alammäära tõstmine. Probleem on selles, et ümbrikupalga maksmisel on miinimumpalgamäär tihtilugu võetud palga baastasemeks ning see osa tasutakse legaalselt ning ülejäänud ümbrikupalgana. Miinimumpalga alammäära tõstmine võib vähendada ümbrikupalgana makstava töötasu osakaalu, kuid selle tulemusel võivad ka suurem osa inimesi töötada täielikult registreerimata. (Williams, 2008, pp. 372-373)

Ravimeetodid on selleks, et suunata neid, kes maksavad või saavad ümbrikupalka seda deklareerima. Üks selline ravimeede võib olla amnestia pakkumine tööandjatele, kes teevad oma maksuasjad korda ning deklareerivad ka töötajatele makstud ümbrikupalga. Amnestia puhul ei rakendata karistusi, kui tagantjärele maksud deklareeritakse ja ka tasutakse (Niinemets, 2015, lk 26). Teine võimalus võib olla minna üle otsesest maksudest kaudsetele maksudele. Kolmas võimalus võib olla, et vaadata üle ületundide maksustamine, mis oleks asjakohane riikides, kus enamik ümbrikupalka makstakse ületunnitöö või lisatunni eest. (Williams, 2008, p. 372)

Teisalt on olemas „kaudsed“ meetmed. Need meetmed keskenduvad ametlike institutsiooniliste puuduste kõrvaldamisele, et parandada riigi ja selle kodanike vahelist sotsiaalset keskkonda, et tõsta kodanike usaldust ja kõrget pühenduslikku maksustamiskultuuri. Nende meetmete eesmärk on muuta ümbrikupalkade vastu võtmist puudutavaid norme, väärtusi ja veendumusi, et need oleksid kooskõlas seaduste ja määrustega või muuta ametnike institutsioonilisi puudusi. (Williams & Horodnic, 2017, p. 31)

Maksumaksjate poolt vaadatuna on kaudsed meetmed maksumaksja tahet kujundavaid meetmeid. Sellised meetmed lähenevad probleemile kaudselt, käsitledes maksumoraali puudumist. Võimalike meetmetena võib kasutada maksualast harimist, maksumaksjate informeerimist maksude tasumisest saadavatest kasudest, teadlikkuse tõstmist deklareeritud töötasu eelistest, vastastikust järelevalvet, tajutav maksude õiglus ehk kas võrreldes teistega maksan mina makse õiglaselt, tulude ümberjaotamine ja õiglusel rajanevad menetlusnormid. (Niinemets, 2015, lk 26; Williams, 2008, p. 372) Selliste meetmetena kasutab Maksu- ja Tolliamet erinevaid reklaamkampaniaid, millega suurendatakse vabatahtlikku maksutahet ning tehakse ennetustööd. Viimane reklaamikampania oli 08. veebruaril 2021. aastal alanud kampania „Makse makstes

hoiame Eestit koos“. Reklaami eesotsas olid Ivo Linna ning Eduard Toman ning kampaania eesmärk on tõsta maksuteadlikust ja maksutahet ehk mida enam inimesi maksab maksud vabatahtlikult ära, seda vähem kulutab riik raha maksude kogumiseks (Maksu- ja Tolliamet, 2021c). Selliste kampaaniate eesmärk on tugevdada seost maksude maksmise ja kodakondsuse vahel (Onu & Oats, 2015, p. 20).

Williamsi (2008, p. 371) teooria järgi on ka mitte-maksukuulekust karistav meetod. Võttes mitte maksukuulekat kui „ratsionaalset majanduslikku käitujat“, kes hoiab maksude tasumisest kõrvale kuni kõrvalehoidumisest saadud „tulu“ on suurem, kui risk vahele jääda ja sellest tulenev karistus. Selle meetodi eesmärk on maksudest kõrvale hoidumine teha võimalikult keeruliseks ja kalliks. Sellele meetodile on võimalik läheneda maksuhalduri poolelt, kus maksumaksjale tekitatakse suurem vahele jäämise riskitunnetus ja suurendatakse karistuste määrasid. Leitakse, et karistuste suurenemine võib ühelt poolelt vähendada maksupettuseid, teisalt võib see luua just vastupidise efekti. Maksumaksjate maksukuulekus võib väheneda seetõttu, et karistuste suurenemine sunnib maksumaksjaid maksukuulekusele ja sellest tulenevalt kaob austus maksusüsteemi ja riigi vastu. (Williams, 2008, p. 371)

Eelnevast saab järeldada, et kõige efektiivsem on kasutada ja kombineerida nii kaudseid kui ka otseseid meetmeid ümbrikupalga tõkestamiseks ja sellega suurendada usaldust ametiasutuste vastu. Suurim küsimus on, kuidas kombineerida ja millises järjestuses kasutada otseseid ja kaudseid lähenemisviise, et tulemus oleks kõige efektiivsem. Selleks on kaks vastandlikku lähenemisviisi. Williams & Horodnic (2017, pp. 32) kohaselt on reageeriv lähenemisviis on justkui püramiid, kus kõigepealt kasutatakse kõige kaudsemaid kontrollimisviisi ja viimase võimalusena liigutakse otsese kontrollini. Alustatakse kaudsetest meetmetest, kui need ei toimi, siis liigutakse stiimulite peale ning viimase sammuna võetakse ette karistusmeetmed.

Samas Batrancea, *et al* (2019, p. 2) on veendunud, et “*Slippery slope*” lähenemisviisi põhjal järgivad maksumaksjad seadusi selletõttu, et kardavad maksuhaldurile vahele jääda ja sellest tulenevaid sunnimeetmeid või sellepärast, et tunnevad kohustus olla ausad ja usaldavad maksuhaldureid. Sellele lähenemisviisile on omane, et suurem usaldus maksuhalduri vastu suurendab maksuseaduste täitmist ja vähendab maksudest kõrvalehoidumist. (Williams & Horodnic, 2017, pp. 32-33)

Sageli väidetakse, et keeruline maksusüsteem teeb maksumaksja mitte maksukuulekaks (Slemrod, 2019, p. 933). Keerulise maksusüsteemi puhul võivad varimajanduses tegutsevad inimesed olla mitte maksukuulekad sihilikult või tahtmatult (Williams, 2018, p. 15). Hea maksusüsteem on läbipaistev, arusaadav, maksumaksjaid koheldakse võrdselt ning see on lihtne nii maksumaksjale kui ka maksuhaldurile (Soosaar, 2018). Seega maksukuulekuse tõstmiseks on vaja maksusüsteem teha veelgi rohkem üheti mõistetavamaks ja lihtsamaks. Olulisel kohal on ka koostöö erinevate riigi institutsioonide vahel ning aktiivne kaasamine, et edendada vajalike õigusakte ning koostööna tõkestada ümbrikupalga maksmist (Gheorghiu, 2012, p. 204).

Uue suunana hakatakse järjest enam vastutusele võtma mitte ainult tööandjat, vaid ka töötajat ennast. Tasumata tulumaksukohustuse eest vastutavad mõlemad osapooled. Hulgaliselt maksuotsuseid on näidanud, et ümbrikupalga olukord ei parane, kui ümbrikupalga vastu võtmisel ei tunnetata töötaja enda vastutust. Tegelikult tuleb töötajal tuleb ümbrikupalk ise residendist füüsilise isiku tuludeklaratsioonil deklareerida (Maksu- ja Tolliamet, 2020). Küllaltki kerge füüsilise isiku tulude deklareerimise süsteem paneb madala kuulekuse koormuse üksikisikutele ja selle täitmisel on vaja vähe professionaalset abi. Maksuhaldur pakub samuti juurde ka tasuta telefoni ja e-maili teel tuge, mis muudab üksikisiku üldised vastavuskulud veel madalamaks (Paulus, 2015, p. 12). Olukorras, kus töötaja hakkab järjest enam tunnetama vastutust ümbrikupalga vastu võtmisel, väheneb ka eeldatavasti ümbrikupalga vastu võtmine.

Ümbrikupalga vastuvõtjad said kõige enam kannatada 2020. aastal alanud COVID-19 pandeemiaga, mille mõju ning piirangud kestavad tänaseni. Viiruse ning sellest tulenevate piirangute mõjul on paljude valdkondade tegevus peatatud ning töötasu maksmine töötajatele on raskendatud. Tööandjal on võimalus taotleda töötajale töötasu hüvitist, kuid keeruliseks läheb hüvitise taotlemine neile, kes varasemalt said osaliselt või täielikult ümbrikupalka, sest hüvitist makstakse juhul, kui töötaja on töölepinguga ning vaid selles mahus, mille on tööandja ametlikult deklareerinud ja väljamaksnud (Eesti Töötukassa, 2020). Ehk isikud, kes olid eelnevalt saanud osalist ümbrikupalka said hüvitist vaid deklareeritud töötasult. Pandeemiast tulenevalt on inimestel ohutunnetus teine ja ka see võib mõjutada töötajat ümbrikupalka mitte vastu võtma, et mitte kaotada näiteks pandeemia ajal olulist osa oma sissetulekust.

Lisaks eelnevale võib ümbrikupalga maksmist vähendada järgnevad tegurid (Bailey & Turner, 2001, pp. 387-392; Niinemets, 2015, lk 26):

1. Muudatused maksu- ja sotsiaalkindlustussüsteemides:
 - a. Vähendades sotsiaalkindlustusmaksete maksumäära. Riikides, kus on madal maksukuulekuse määr, on tihti kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksete määrad kõrged. Kõrged määrad mõjutavad maksukuulekust.
 - b. Saadav hüvitis siduda panuse suurusega ehk maksumaksja deklareeritavast sissetulekust vastav osa läheb pensioniks. See meetod on Eestis kasutusel, kuid see eeldab endas seda, et maksumaksjal on huvi ja teadlikkus, kuidas mõjutavad need maksed teda pensionieas.
 - c. Valitsuse toetus, kus riik maksab oma osa ja see on seoses töötaja või tööandja panusega.
 - d. Programmide ühendamine ehk toetused madala sissetulekuga töötajate jaoks. Toetustest saadav tulu võib olla natukene väiksem, kui see hüvitis, mille nad saaksid, kui neil oleksid maksud sotsiaalkindlustusmaksed.
2. Töötajate, tööandjate ja valitsuse suhtumise muutmine maksude maksmisesse. Siinkohal tuleb taaskord ennetustöö ja teavituskampaaniate olulisus. Maksude maksmist tuleb julgustada kampaaniatega, mis toovad välja maksude maksmise eelised ja mitte tasumise riskid ning karistused. Samuti tuleb avalikkusele teavitada ning õpetada, et maksudest kõrvalehoidumine ja pettused on vastuvõetamatud. Seda on võimalik teha nii, et võrdsustada maksukuulekus ettevõtte usaldusväärsusega. Kui ettevõtte ei ole usaldusväärne ja hoiab maksudest kõrvale, siis tuuakse ettevõtte nimi avalikult välja.
3. Administratiivsed muudatused ehk maksude kogumise efektiivsuse kasvatamine, positiivsed stiimulid ja maksukohustuse täitmiseks vajalike kulutuste vähendamine. Seda võib saavutada lihtsa deklareerimissüsteemiga, sotsiaalkindlustusmaksete isikustatud deklareerimine, ajakohasus, lihtne suhtlemine riigiga, sunnimeetmed on seotud inflatsiooni või turuintressimääraga ja maksuaudiitorite pädevuse suurendamine ja korruptsiooni vähendamine.
4. Makromajanduslikud meetmed. Need meetmed hoiavad inflatsiooni madalal, tagavad madala töötusemäära ja seda koos stabiilse majanduskasvuga.

Viimaste aastakümnetega on uuringud näidanud, et maksukuulekuse üks suurimaid mõjutajaid on maksumaksjate ettekujutus maksuhaldurite järelevalve- ja haldustegevustest (Batrancea, *et al*, 2019, p. 3). Maksukuulekuse tõstmiseks on Maksu- ja Tolliamet aastatega muutnud oma lähenemisviise. Kui varasemalt tagati maksukuulekus sanktsioonide ja hirmuga, siis alates 2017. aastast on Maksu- ja Tolliameti keskmis ettevõtja tegutsemise ja arengu toetamine (Maksu- ja Tolliamet, 2017, lk 4). Eesmärk pakkuda ettevõtjale vajadusest lähtuvad nõustamist ehk suunata maksumaksjat olema maksukuulekaks ja võimaldada tal ise vabatahtlikult oma maksuasjad korda teha (Maksu- ja Tolliamet, 2017, lk 8).

Maksukuulekusele aitab kaasa, kui maksuhaldur kasutab maksumaksjaga suhtlemisel lihtsat keelt ja vorme ja järgib seda, et kogu suhtlus oleks suunatud edasisele positiivsele maksukäitumisele ja ootusele maksukuulekusele (Liimal, 2015, lk 24). Olulist rolli maksumaksjaga suhtlemisel mängib ka see, kas tegemist on vahetu suhtlemisega, kaudse ehk vahendatud suhtlusega, massikommunikatsiooniga või dialoogilise suhtlusega. Vahetu suhtluse puhul kohtub maksuhaldur maksumaksjaga näiteks ametiruumides või maksumaksja juures ning vestleb maksumaksjaga otse silmast-silma. Siinkohal on oluline, et suhtlus oleks kahepoolne ehk maksumaksjal oleks ka võimalus selgitada enda seisukohta. Kaudse suhtluse puhul on valikus, kas suhtlus on e-kirja või telefoni teel. Massikommunikatsiooni alla lähevad kampaaniad ning masskirjad, millega tuletatakse maksumaksjale meelde, et makse on vaja tasuda. (Jemeljanov, *s.a*)

Samuti suunatakse ettevõtjaid järjest enam sellele, et nad ise hoiaksid oma maksuasjadel silma peal ja ise sooviksid, et nende maksuasjad oleksid korras. Maksumaksja peab ise olema teadlik, milline käitumine on riskialdis ja milline ei ole. Samuti suunatakse sellele, et ettevõtja sooviks ise teha vabatahtlikult kõike seda, et mitte sattuda maksupettuse ahelsse ega maksuaudiitori huviorbiiti. Näiteks suunatakse maksumaksjat tegema tehingupartneri valimisel ning enne tehingusse minemist tehingupartneri taustakontolli. Ettevõtjal on tehingupartneri valikul võimalus kontrollida tehingpartneriga seotud avalikke andmeid ning seda eesmärgiga vähendada oma äri- ja maksuriske. Tehingupartneri taustakontollil saab kontrollida isiku kuuluvust käibemaksukohustuslaste registrisse, maksuvõla olemasolu või selle puudumist, deklaratsioonide esitamata jätmist, tegevusala ja palju muud. (Maksu- ja Tolliamet, 2017; Salumäe, *et al*, 2017, lk 266)

Kokkuvõtvalt on võimalik ümbrikupalka tõkestada ja sellega ka maksukuulekust parandada erinevate meetoditega. Ümbrikupalga tõkestamisel on kõige aluseks maksumaksja teadlikkuse tõstmine ja maksukuulekuse suurenemine. Seda on võimalik saavutada nii maksumaksja kui ka maksuhalduri poole pealt. Näiteks on võimalik teha kampaaniaid suurendamiseks maksumaksjate teadlikust maksude tasumise kohta või lihtsustada maksusüsteemi või läheneda hoopis avaliku sektori poolelt ning muuta kliendisuhtlusel oma lähenemisviise. Aastatega on maksukuulekuse tõstmine muutunud järjest enam maksumaksja tegevusele suunitletuks. Maksuhaldur ei ole enam karm kontrolliorgan, vaid läheneb maksumaksjale pigem toetavalt ning nõustavalt. Maksumaksjat suunatakse sellele, et ta vabatahtlikult sooviks, et maksuasjad oleksid korras ja et ta oleks teadlik, milline käitumine on riskialdis ja milline ei ole.

2. ÜMBRIKUPALGA VASTU VÕITLEMISE MEETMETE MÕJU MAKSUKÄITUMISELE

2.1 Uurimismetoodika ja valim

Selles alapeatükis antakse ülevaade lõputöös kasutatud andmete kogumise ja analüüsi metoodikast ning lõputöös kasutatud valimist. Lõputöö puhul on tegemist empiirilise uurimistööga, milles kasutatakse kombineeritud uurimismeetodit ehk nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset uurimismeetodit. Kombineeritud uurimismeetodi ehk *mixed*-meetodi puhul integreeritakse ühes ja samas uurimistöös kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid käsitusviise või meetodeid andmete kogumiseks, tulemuste ühendamiseks ja järelduste tegemiseks (Tashakkori & Creswell, 2007, p. 4 ref Õunapuu, 2014, lk 69).

Lõputöö eesmärk on välja selgitada, millised meetmed ümbrikupalga tõkestamiseks on 2020. aastal olnud Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli näitel kõige mõjusamad ja analüüsi tulemusel teha ettepanekuid, kuidas oleks mõjusam ümbrikupalka edaspidi tõkestada. Lõputöös kasutatava kvantitatiivse analüüsimeetodiga analüüsitakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli rakendusest tulenevaid arvandmeid. *Teave eemaldatud*

Lõputöö autor analüüsib mõjumudeli andmeid ümbrikupalga riskide poolelt vaadatuna.

Teave eemaldatud

Lõputöös soovitud andmete kasutamine kooskõlastati 06.04.2021 Maksu- ja Tolliameti sisekontrolli osakonnaga. Andmed mõjumudelist edastati Maksu- ja Tolliameti valdkonnajahi esitatud taotluse alusel lõputöö autorile Maksu- ja Tolliameti teabeosakond 13.04.2021 e-kirja teel *excel*-faili kujul.

Kvantitatiivse uurimismeetodina kasutatakse võrdlevat põhjuslik-võrdlev uurimust (*comparative research*) ja sellega võrreldakse toimunud sündmuste (Õunapuu, 2014, lk 60) ehk 2020. aastal Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonnas toimunud kontakte maksumaksjatega. Uurimuse valim moodustati kõikse valimi põhjal. Kõikne valim langeb kokku populatsiooniga (Tartu Ülikool, *sa*) ehk selle lõputöö raames uuritakse kõik maksuhalduri läbi viidud kontakte (sh nõustamised ja kontrollid) 2020. aastal. Selle valimiga oli autoril võimalik analüüsida saadud andmeid terviklikult ning saada kõige paremad võrdlevad analüüsitulemused.

Kvalitatiivse andmeanalüüsimetodina viidi tulemuste sisustamiseks ning ettevõtte maksukuulekust mõjutavate meetmete paremaks tegemise ettepanekute tegemiseks läbi ekspertintervjuud ja küsitlus Maksu- ja Tolliameti töötajatega. Ekspertintervjueeritavate poole pöördui e-kirja teel, millega selgitati lõputöö sisu ning uuriti, kas ollakse nõus intervjuus osalema. Seejärel oli ekspertintervjuudel osalejatel võimalik valida, kas nad soovivad intervjuu küsimustele vastata e-kirja teel või vahetu kontakti teel. Tulenevalt eriolukorrast toimusid vahetud intervjuud *Skype for Business* vahendusel. Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritud kujul ehk intervjuuks valmistati küsimused ette, kuid nendele vastamine toimus vabas vormis ning vajadusel oli võimalik küsida täiendavaid küsimusi (Õunapuu, 2014, lk 171).

Lõputöö raames intervjueeris autor kolme eksperti, kelle tööstaaž oli vahemikus 3,5 kuud kuni 19,5 aastat. Ekspertintervjuude küsimused koostati lähtudes lõputöö eesmärgist ja need on välja toodud lõputöö lisades. Esimene intervjuu *Teave eemaldatud*

toimus 31.03.2021 *Skype for Business* vahendusel. Teine intervjuu maksuauditi osakonna *Teave eemaldatud* toimus 06.04.2021 *Skype for Business* vahendusel ning kolmas intervjuu maksuauditi osakonna *Teave eemaldatud* toimus 05.04.2021 e-kirja teel. *Skype for Business* vahendusel intervjuude keskmine kestvus oli 20 minutit, vestlus salvestati intervjuueeritavate nõusolekul helifailile, mida hiljem transkribeeriti valikulise transkribeerimise strateegiaga (Linno, sa). Transkriptsioonid on lisatud lõputöö lisadesse (vt lisa 2 ja 3).

Lisaks kasutati ankeetküsimustiku, kus küsimustikule vastajate puhul oli peamiseks kriteeriumiks see, et nad oleksid Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna töötajad ning nad oleksid kokku puutunud mõjumudeliga. Lõputöö autor valis lisaks ekspertintervjuule ka küsitluse, et saada tagasiside mõjumudeli tavakasutajalt ehk nendelt, kes igapäevaselt puutuvad realselt kokku maksumaksjatega, viivad läbi nõustamisi ja kontrollimenetlusi. Valimiks oli mugavusvalim ehk lõputöö autor valis küsimuste vastajateks Maksu- ja Tolliameti töökaaslased ning inimesed, kes on autorile teadaolevalt mõjumudeli töögrupis. Küsitlus edastati e-kirja teel 01.04.2021, milles tutvustati lõputöö sisu ning uuriti, kas ollakse nõus küsimustikule vastama ning edastati ühtlasi ka ankeetküsitluse internetiaadress. Ankeetküsitlus viidi läbi internetikeskkonnas *Google Forms*. Küsitlus koosnes 9 avatud arvamusküsimusest. Avatud lõpuga küsimuste puhul on uuritaval võimalus vabalt vastata (Õunapuu, 2014, lk 162). Küsitluses osales 8 maksuauditi osakonna töötajat.

Tehtud transkriptsiooni, kirjaliku intervjuu kui ka küsitluse vastuste ühtse andmeanalüüsimetodina kasutati kontentanalüüsi ehk sisuanalüüsi ning induktiivset ehk andmetest lähtuvat kategooriate loomist (Kalmus, *et al.*, 2015). Kodeerimisel luges autor transkriptsioone, kirjaliku intervjuu ning küsimustiku vastuseid, mille käigus märkis ära olulisemad kohad vastavalt uurimisküsimustele ning seejärel jagas need edasi kategooriateks. Kodeerides moodustati 7 kategooriat (vt lisa 5).

2.2 Meetmete mõju maksukäitumisele

Antud peatükis analüüsitakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudelid aastal 2020. aastal maksumaksjatega läbi viidud kontaktidest. Lisaks analüüsitakse uuringu käigus läbiviidud ekspertintervjuusid ja küsitluste vastuseid ning sünteesitakse

need mõjumudeli andmetega ja teoreetiliste seisukohtadega. Ekspertintervjuude ja küsitluse vastuste tulemusi esitatakse kategooriate ja koodide kaupa.

Ümbrikupalga vähendamine on maksuhaldurite fookuses olnud juba aastaid ning viimaste aastakümnetega on selle tõkestamiseks hakatud rõhku pöörama ka maksumaksja maksukuulekust mõjutavatele teguritele. Lisaks maksumaksja enda sotsiaalsetele normidele on oluline mõjutegur ka usaldus maksuhalduri ja tema tegemiste vastu ning koostöö (vt käesolev töö lk 12). Maksuhaldur ei ole enam vaid karm kontrolliorgan, vaid suurem rõhk on olla organisatsioon, kes toetab ja nõustab ettevõtteid nende tegutsemisel ja (Maksu- ja Tolliamet, 2017, lk 8). Ekspertintervjuust *Teave eemaldatud* selgus, et 2017. aastal seadis Maksu- ja Tolliamet ümbrikupalga osas ambitsioonika eesmärgi: 2021. aasta lõpuks vähendada aktiivselt tööturul ümbrikupalga saajate osakaal poole võrra ehk 4% peale. Tänapäevase seisuga on see osakaal 6% ja suure tõenäosusega 2021. aasta lõpuks 2017. aastal seatud eesmärk ei saa täidetud, kuid jõudsalt liigutakse sinna poole, et ümbrikupalga maksmine ja vastu võtmine ei oleks ühiskonnas salliv. (, 2021)

Teave eemaldatud

(kood 7.1, kood 7.2). Tabelis 1 on kajastatud, milliste *Teave eemaldatud*

Tabelis märgitud „-“, tähendab, et valdkonnas vastavat kontakti ei toimunud. Maksuauditi osakonna mõjumudeli andmete põhjal tegid Maksu- ja Tolliameti maksuaudiitorid 2020. aastal maksumaksjatega 1686 kontakti, millest 1632 ehk 96,8% olid nõustamised ning 54 ehk 3,2% olid kontrollid (vt tabel 1). Kõige enam kontakte tehti ettevõtjatega, kelle põhitegevusalaks oli hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont. Arvuliselt teine oli ehitusvaldkond, mis on enamasti üks probleemseimaid valdkondi ning mida on ümbrikupalga osas ka süvitsi uuritud (, 2021). Selles valdkonnas viidi 2020. aastal läbi arvuliselt kõige enam kontrollimenetlusi. Järgmisteks on veondus ja laondus, töötlev tööstus ning kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus (vt tabel 1).

Tabel 1. Maksuauditi osakonna kontaktid 2020. aastal valdkondade kaupa (, 2021; autori koostatud)

Ettevõtte põhivaldkond	Kontaktide arv kokku	Nõustamine	Kontroll
Tervishoid ja sotsiaaltoetused			
Finants- ja kindlustustegevus			
Haridus			
Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus			
Töötlev tööstus			
Info ja side			
Haldus- ja abitegevused			
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrattaste remont			
Muud teenindavad tegevused			
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük			
Ehitus			
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus			
Veondus ja laondus			
Majutus ja toitlustus			
Kinnisvaraalane tegevus			
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg			
Valdkond määratlemata			
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine			
Mäetööstus			

Selleks, et välja selgitada, kuidas näevad valdkondade erinevusi eksperdid ja maksuauditi osakonna töötajad paluti neil välja tuua kõige probleemsem ettevõtlusvaldkond, kus ümbrikupalka makstakse ning selle põhjused (kategooria 1). Mõjumudelil kajastatud andmeid ilmestavad ekspertide ning küsitletute arvamusi. Valdavalt toodi ümbrikupalka probleemiga valdkondade hulgas välja ehitus, tööstus, hulgi- ja jaekaubandus, laondus ja veondus, kuid oldi ka arvamusel, et tegelikkuses toimub ümbrikupalga maksmine kõikides valdkondades, kus on tahe ja võimalus (kood 1.2; kood 1.6). Lisaks tõstsid intervjuueeritavad esile ka toitlustus ja majutus valdkonna, kuid tulenevalt ülemaailmsest

pandeemiast on see valdkond enamjaolt suletud ja selletõttu ei ole ka nii palju maksuriskidega maksuhalduritel töölaua (kood 1.2). Kaks vastajat tõid välja, et enamasti toimub ümbrikupalga maksmine valdkondades, kus on suur tööjõuvajadus ja töötab palju inimesi ehk suure osa kogu ettevõtte kulubaasist moodustavad tööjõumaksud (kood 1.1). Peamiste ümbrikupalga maksmise põhjusteks leiti, et see on probleemiks valdkondades, kus:

1. sularaha liikumine on ettevõtluse valemisse sissekirjutatud (kood 1.3);
2. toimub müük lõpptarbijale ehk eraisikule (kood 1.6);
3. fiktiivsed kulutused on ettevõtlusesse sissejuurdunud (kood 1.7);
4. on registreerimata tööjõud (kood 1.1);
5. teised samas valdkonnas maksavad ümbrikupalka (kood 1.4);
6. konkurentsipüsimeks on see vältimatu (kood 1.5);
7. töötajatel puudub eriharidus (kood 1.8).

Üks vastaja tõi välja, et väiksemate oskustega ning teadmistega töötajad ei oska hinnata ümbrikupalgaga kaasnevat riske ning seista oma õiguste eest (kood 1.8). Selline tulemus on kooskõlas käesoleva töö lk 10, mille kohaselt võib maksukuulekust mõjutada haridustase ning erialase kvalifikatsiooni puudumine. Samuti on tulemus kooskõlas käesoleva töö lk 8, mille kohaselt paneb ümbrikupalga vastu võtmise töötaja sundseisu ning ei taga talle õiguste kaitset. Lisaks toodi välja, et haridustasemest tulenevalt ei ole maksumaksjal alati võimalik valida töökohta, vaid nad on sunnitud vastu võtma mistahes töö, et tööd teha (kood 1.8). Selline tulemus ilmestas teoorias välja toodut. Olenevalt haridustasemest ning olukorras on varimajanduses töötamine ainus võimalus sissetuleku teenimiseks (vt käesolev töö lk 8).

Ümbrikupalga maksmist on eelpool kirjeldatud kui maksupettuseliiki, mille maksmiseks läheb ettevõttel tihti vaja deklareerimata sularaha (vt käesolev töö lk 8). Seega saavad sellisel viisil ümbrikupalga maksmisega tegeleda peamiselt need ettevõtlusvaldkonnad, kus on mingilgi määral sularahakäive (kood 1.3). Teine variant on sisendkäibemaksu hulgas deklareerida arvevabrikute ja puhver äriühingute arveid (kood 1.6). Selline pettuseliik on tihti pigem kasutuses ehitusvaldkonnas (*Teave eemaldatud*, 2021). Teoorias tuli välja, et ümbrikupalga on pigem levinud ettevõtetes, kus on vähem töötajaid (vt käesolev töö lk 9).

Analüüsidest vastuseid tulenes, et töötajate arv ei ole maksukuulekuse mõjutajana määrav. Määravaks saab ettevõtete tulude ja kulude suhe ning see, millise osa ettevõtte kuludest moodustavad töötajamaksud (kood 1.1). Ebaausalt tegelevate ettevõtjate eesmärk on oma kasumi maksimeerimine maksude maksmise arvelt (vt käesolev töö lk 10). Ettevõteted soovivad samal ajal püsida konkurentsivõimelises, hoida töötajaid, makstes neile konkurentsivõimelist palka ning kõigele lisaks teenida kasumit (vt käesolev töö lk 8). Teise tegurina tulenes, et ümbrikupalga probleem on rohkem ettevõtetes, kus töötavad erialase hariduseta inimesed, on suur töötajate vajadus ning pettus on ühel või teisel moel ettevõtte ärioloogikasse juurutatud (kood 2.5).

Tabelis 2 on arvuliselt välja toodud,

Teave eemaldatud

. Ekspertintervjuust tulenes, et maksuhalduritel ei ole väga palju viise, millega mõju või maksumaksjaga kontakti saavutada. Seaduses on sätestatud kontrollimenetlus, vajadusel on võimalik kaasata väärteomenetlust ning lisaks saab ka vabatahtliku nõustamise vormis juhtida maksumaksjate tähelepanu maksuriskidele (kood 3.2; kood 3.3). Nõustamist on omakorda võimalik jagada kolmeks (, 2021):

1. e-kiri ehk maksumaksjale on maksuriskidele tagasiside antud e-kirja teel;
2. otsekontakt ehk maksumaksjaga on vahetult kohtunud ning maksuriskid on välja toodud vahetult suheldes;
3. telefoni teel ehk maksumaksjale on tagasiside antud telefoni teel.

Tabel 2. Maksuhaldurite läbi viidud nõustamise kontaktid ja nende liigid (, 2021; autori koostatud)

Nõustamine		
E-kiri	Otsekontakt	Telefon

Teave eemaldatud

(vt tabel 2). Ekspertintervjuust tulenes, et nõustamise puhul üldjuhul eelistatakse maksumaksjaga suhtlemisel otsekontakti (kood 3.3). Sellisel viisil suhtleb maksuhaldur

avatult olemasolevatest maksuriskidest ning maksumaksjal on võimalik selgitada oma seisukohti ning esitada küsimusi (kood 3.3). Suheldes maksumaksjaga kui võrdsega ning avatud kaartidega suurendab vabatahtliku maksukuulekust ning näitab maksumaksjale, et maksuhaldurite eesmärk on olla toeks ning töötada üldise heaolu nimel (kood 3.1; kood 3.3). Mõjumudelitest tuleneb, et *Teave eemaldatud*

ja seda võib järeldada sellest, et ülemaailmse pandeemia tõttu oli inimeste ohutunnetus kõrgem ning maksumaksjaga otsest suhtlust ametiruumides kasutati vaid hädajuhul.

Teave eemaldatud

Tabel 3. *Teave eemaldatud* (, 2021; autori koostatud)

Kontakti viis	
Kontrollimenetlus	
Nõustamine	
E-kiri	
Otsekontakt	
Telefon	

Teave eemaldatud

Järgmiseks uuriti, millised tegurid mõjutavad maksumaksja maksukäitumist (kategooria 2). Valdavalt oldi üksmeelel, et olulist rolli mängivad maksumaksja sotsiaaldemograafilised tegurid ehk see, milline on ettevõtja moraali- ja eetikatumetus ning millised on tema arusaam valesti käitumisest (kood 2.4, kood 2.1). Lisaks väideti, et oluline on ka ühiskonnas toimuv ning teiste maksukäitumine (kood 2.1). Olukorras, kus teised ettevõtjad petavad, puudub surve ja ka tahe olla aus ja maksukuulekas. Määravaks saab ka otstarbekus ja kasumlikkus (kood 2.3). Üks vastaja oli seisukohal, et mõjutegur on ka Eesti lihtne ja ühetaoline maksusüsteem (kood 4.3). Seda kinnitab ka teooria, mille kohaselt maksude deklareerimine ja maksmine on maksumaksja jaoks võimalikult mugav ja üheti mõistetav (vt käesolev töö lk 18).

Eelnevalt on välja toodud vaid mõned teooriaga vastanduvad maksukäitumise mõjutegurid. Sellest võib järeldada, et tegelikkuses sõltub maksukuulekuse mõju saavutamine palju enamast ning igale maksumaksjale tuleb läheneda erinevalt. Seega ei ole maksuhaldurite töö lihtne. Maksumaksja käitumist tuleb tunnetada ning mõjutavaid meetmeid tuleb valida hoolega. Mis toimib ühe puhul, ei pruugi toimida teise sama valdkonna ettevõtja puhul. Maksukuulekuse alus on maksumaksja enda käitumine ja väärtushinnangud ning ümbrikupalga teadlikust ja maksude alast kasvatust tuleks hakata varakult õpetama.

Ekspertintervjuust tulenes, et *Teave eemaldatud*

Seega maksumaksjate maksukäitumist ning riske jälgitakse ka peale maksuhalduriga kontakti ehk maksumaksja käitumise paranemine peab olema jätkuv ja püsiv.

Tabelis 4 on välja toodud, milline *Teave eemaldatud*

Tabelis märgitud „-“, tähendab, et valdkonnas vastavat kontakti ei toimunud. *Teave eemaldatud*

Tabel 4. Teave eemaldatud
koostatud)

(, 2021; autori

Ettevõtte põhivaldkond		
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne		
Finants- ja kindlustustegevus		
Haridus		
Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus		
Töötlev tööstus		
Info ja side		
Haldus- ja abitegevused		
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont		
Muud teenindavad tegevused		
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük		
Ehitus		
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus		
Veondus ja laondus		
Majutus ja toitlustus		
Kinnisvaraalne tegevus		
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg		
Valdkond määratlemata		
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine		
Mäetööstus		
Kokku		

Toetudes eelpool esitatud teooriale on maksumaksja koostöö maksuhalduriga üks olulisemaid mõjutegureid (vt käesolev töö lk 12). Seetõttu uuris autor, millised maksuaudiitori mõjutegurid mõjutavad maksumaksja maksukäitumist ning milline on maksuaudiitorite arvates kõige mõjusam meede maksukäitumise mõjutamiseks (kategooria 3). Üks vastaja oli seisukohal, et mõju saavutamise taga on 80% maksumaksja käitumine ja hoiakud ning kõigest 20% suudab maksukäitumist mõjutada maksuhaldur

(kood 3.6). Iga ettevõtte taust on erinev ning mõju saavutamisel ei ole ühtset valemit (kood 3.6). Oluline on, et järelevalve oleks pidevalt nähtaval ning sellega suurendada ka maksumaksjate riskide taju ja vahele jäämise riskitunnetust (kood 2.2). Teooriast tuleneb, et see on meetod, mis tekitab maksumaksjale tunde, et pettusest saadud kasu ei ole enam suurem, kui risk vahele jääda ja sellest tulenev karistus (vt käesolev töö lk 17).

Mõjumeetme puhul oldi valdavalt üksmeelel, et meede ning mõju oleneb maksuaudiitori eesmärgist ning olukorrast, kuid kõige mõjusamad on esmajoones nõustamise otsekontakt ja siis kontroll (kood 3.3; kood 3.2). *Teave eemaldatud*

(vt tabel 3). Otsekontakti poolelt toodi välja, et sellisel juhul on maksuaudiitoril võimalus suhelda vahetult avatud kaartidega, suhelda personaalsemalt ning mõjutada edasist maksukäitumist (kood 3.2). Mõju saavutamisele aitab kaasa ka inimlik suhtlus, konkreetsete ootuste välja toomine ja kokkulepete sõlmimine (kood 3.2). See on kooskõlas käesoleva töö lk 20, mille kohaselt aitab maksukuulekusele kaasa maksuhalduri lihtne keel ja suhtlusvorm (vt käesolev töö lk 20). Nõustamisega suureneb maksumaksja usaldus ning arusaam, et maksuhaldur töötab üldise heaolu nimel (vt käesolev töö lk 12). Nõustamine on nii maksumaksja kui ka maksuhalduri jaoks vähem koormav ning annab maksumaksjale võimaluse muuta oma maksukäitumist vabatahtlikult (kood 3.3). Oldi ka arvamisel, et otsekontakti mõjusust suurendab kontaktijärgne kirjalik kokkuvõte e-kirja teel. Sellisel juhul jäävad vestlusel välja toodud argumentid tõenäolisemalt meelde ning on suurem lootus edasise mõju saavutamisel (kood 3.3). Nõustamise mõjususel mängib olulist rolli ka maksuaudiitori kompetents, argumenteerimisoskus ning dokumentide põhjalik analüüs (kood 3.4).

Valdavalt oldi ka seisukohal, et kui pehmemate meetoditega maksumaksja oma käitumist ei paranda, siis tuleb läheneda kontrollimenetlusega, kus maksuaudiitoril on rohkem võimalusi ja õigusi (kood 3.2). See on kooskõlas teoorias käsitletud reageeriva lähenemisviisiga (vt käesolev töö lk 17). *Teave eemaldatud*

(kood 3.5). Üldjuhul ei ole ümbrikupalga tõkestamise eesmärk panna ettevõtteid kinni ning kaotada töökohti (vt käesolev töö lk 14), kuid olukorras, kus maksumaksja maksukäitumist ei suuda mõjutada nõustav lähenemine, tuleb läheneda karmi kontrollimenetlusega (vt käesolev töö lk 11).

Teave eemaldatud

Toetudes eelpool teooriale saab mõjumudelit liigitada kui administratiivset tegurit, mis mõjutab maksumaksjat kaudselt, kuid mille eesmärk on maksude kogumise efektiivsuse tagamine (vt käesolev töö lk 15, 19).

Ekspertintervjuudest selgus, *Teave eemaldatud*

Mõjumudel on muutumas kergemini loetavaks ning analüüsitavamaks.

Järgnevalt uuriti, mida arvavad eksperdid ning küsitlusele vastanud, milline on maksuauditi osakonna tulevik ning mida võiksid maksuaudiitorid oma töös edaspidi rohkem kasutada (kategooria 5). Ekspertintervjuust selgus, et tuleviku vaadete välja toomine on ennatlik ja meetmete tõhustamisega tegeletakse järjepidevalt (kood 5.6). Uute meetmete vajalikus sõltub sellest, kuidas praegused töötavad. Olukorras, kus mõni meede ei tööta, siis seda täiustatakse, muudetakse või asendatakse (kood 5.6). Kui tulevikus kasutatavad meetmed oleksid välja mõeldud, siis need oleksid juba ka kasutuses. Selle arvamusega nõustusid ka kaks vastajat, kes leidsid, et tulevik on maksuauditi osakonna juhtide kätes ning see oleneb ühiskonnas toimuvast ning võimul olevate poliitikute tegevusest (kood 5.4). Üldiselt oldi arvamusel, et tulevikus jääb maksuaudiitorile jätkuvalt võimalus kasutada maksumaksjaga suhtlemisel nõustamisvormi või kontrollimenetlust. Siiski toodi välja, et tulevikus:

1. on maksuaudiitoritel suurem ligipääs massandmetele (kood 5.2);
2. riskide analüüsil on kasutuses tehisintellekt (kood 5.2);
3. ehitussektoris on kasutusel objektidel isikupõhine elektrooniline registreerimissüsteem (kood 5.3);
4. tegevus ning riskimudelid on on sihipärasemad (kood 5.5);
5. valdkonnad muutuvad, juurde lisandub krüptovaldkond ning suurem rõhk on jagamisplatvormidel ning e-kaubandusel (kood 5.1).

Seega saab sellest järeldada, et arenemisruumi on küllalt. Ettevõtlus on pidevalt arenemas ning sellega koos nii legaalne- kui ka varimajandus. Eelnevast tulenevalt peab ka Maksu- ja Tolliamet olema pidevas arengus ning ajaga kaasas, kaardistades riske sihipärasemalt ning muutes oma tööd nii nõustamise kui ka järelevalve poolelt efektiivsemaks.

Järgnevalt uuriti, kas viimase viie aasta jooksul on maksumaksjate teadlikus maksude kohta suurenenud ning mis on seda põhjustanud (kategooria 4). Valdavalt olid vastajad üksmeelel, et teadlikus on suurenenud tänu massidele ja sihtgruppidele mõeldud kampaaniate, mille eesmärk on näidata, mille tarbeks kulutatakse makstud maksuraha ning millised on maksude maksmise kasutegurid (kood 4.4; kood 4.5). Teisena toodi välja, et kaasa on aidanud Maksu- ja Tolliameti tegevus ning suhtlus maksumaksjatega. Maksu- ja Tolliameti ei vii enam läbi suuri ning pikaajalisi kontrole, vaid püütakse jõuda võimalikult suure osa riskidega maksumaksjateni ning abistada ja nõustada neid, kes soovivad vabatahtlikult makse maksta. (kood 4.6) Üks vastaja leidis, et maksuteadlikkuse

osas ei ole muutusi toimunud, riik teeb vähe kampaaniaid ning meedia on pigem täis näiteid, kus riik on väidetavalt oma inimestele selja pööranud (kood 4.5).

Ekspertintervjuust selgus, et maksumaksjate maksutahet mõõdetakse iga poole aasta tagant maksutahte uuringuga, mille viimastel andmetel pidasid 92% Eesti rahvast maksude maksmist oluliseks ja kodaniku kohustuseks (kood 4.1; kood 4.2). Analüüsisist tuleneva Maksu- ja Tolliameti tegevuse puhul on tegemist maksumaksjat otseselt mõjutava stiimuliga, mille puhul kasutatakse ennetavaid meetmeid tagamaks lihtsa maksukohustuse täitmine ning suunamaks maksumaksjat läbi nõustamise maksuriskide maandamisele (vt käesolev töö lk 16). Kampaaniad maksuteadlikkuse suurendamiseks on ümbrikupalga maksmise vastase võitluse kaudne lähenemisviis, mille eesmärk on viia sisse muudatusi erasektorites tõstes töötajate ning tööandjate teadlikust ümbrikupalga riskidest ning tagajärgedest (vt käesolev töö lk 16).

Viimaks uuris autor maksukuulekuse parandamiseks pakutavaid lahendusi (kategooria 6). Nii eksperdid kui ka küsimustele vastanud olid kõik ühel nõul, et ainuüksi maksuaudiitori tegevusega maksumaksjate maksukuulekus ei suurene ning vaja on läheneda teiste meetoditega. Ekspertintervjuust selgus, et ümbrikupalga probleem ei ole ainult Eestis, vaid ka lähemad naabrid tegelevad samade probleemidega. Siiani ei ole üheski riigis suudetud täielikult ümbrikupalga maksmist tõkestavad meetodit välja mõelda. (

, 2021) Üks vastanutest tõi välja, et maksuauditi osakond tegeleb vaid tagajärgedega ning maksukäitumist saab mõjutada vaid suuremate muudatuste sisse viimisega. Valdavalt leiti, et ümbrikupalga maksmisele tuleb läheneda läbi seadusemuudatuste (kood 6.5). Ettepanekutena toodi välja:

1. Hüvede süsteemi muutmine. Näiteks haigekassa süsteem on solidaarne ehk olenemata panusest on kõigi saadav vastutasu võrdne. See ei tekita kõrgemapalgalistele soovi deklareerida õiget väljamakstud palka. Süsteemi muutmine ning vastutasu saamine vastavalt panusele tõstaks maksumaksjate tahet ja motivatsiooni käituda ausalt (kood 6.7).
2. Maksuhalduri õiguste suurendamine. Peamiselt just info kättesaadavuse osas. Maksuhalduritel ei ole paljudele andmetele ligipääs ning kontrolli käigus info küsimine ei ole jätkusuutlik (kood 6.1). Rohkematele massandmetele ligipääs võimaldaks maksuhalduril hõlpsamini tuvastada rikkumisi, kuid teisalt tuleneb

teooriast, et see suurendab ka sunniviisilist maksukuulekust (vt käesolev töö lk 11).

3. Karistuste suurendamine. Maksumaksjate puhul, kes rikuvad pidevalt võimaldada määrata suuremaid karistussummasid. Suuremate karistuste olemasolu tõstab riskitunnet ning mõjutab kaudu teisi maksumaksjaid (kood 6.6).

Üks vastaja leidis, et ettevõtlusega alustamine ja vastutusest vabanemine on tehtud liiga lihtsaks ning see võimaldab ettevõtjatel maksude tasumisega mängida (kood 6.6). Kaks vastajat näevad võimalusena läheneda probleemile läbi tegevusliitude ning valdkondade, et turul osalevatel ettevõtetel oleks isiklik huvi hoida turgu korras (kood 6.3). Oluliseks peeti ka varajase maksukuulekuse kasvatamist ning pidevaid positiivseid meeldetuletusi, mida maksuraha eest võimaldatakse ning mida sellega tehakse (kood 6.2; kood 6.4; kood 6.7). See on kooskõlas teooriaga, mille kohaselt on maksukuulekuse kasvatamise ning meediakajastuse puhul tegemist kaudsete mõjumeetmetega, millega suurendatakse maksumaksja teadlikust maksukuulekusest ning suurendatakse vabatahtliku maksukuulekust (vt käesolev töö lk 16).

Kõik eelnevalt uuritud problemlahenduste ning maksuauditi osakonna tulevikuplaanide kasutusele võtmise puhul on tegemist nii otseste kui ka kaudsete maksukuulekuse mõjumeetodite kombineerimisega. Meetmete kombineerimise efektiivsust kinnitab teoorias käsitletud ümbrikupalga tõkestamise poliitilised lähenemised (vt käesolev töö lk 15). Seega kuna maksumaksjate maksukäitumine oleneb mitmetest erinevatest teguritest, siis ei ole otstarbekas mõjutada vaid tööandjat ja teda nõustades. Läheneda tuleks ka töötajale, suurendades kaudu tema teadlikust ning võttes lisaks tööandjale ümbrikupalga vastu võtmisel eest vastutusele (vt käesolev töö lk 18).

Kokkuvõtvalt järeldub, et ümbrikupalga maksmine on probleemiks ka meie lähiriikides ning ühte kindlat täiesti mõjusat meetet selle vastu võitlemiseks olemas ei ole. Maksuhalduritele ei ole maksukuulekuse tagamiseks antud palju erinevaid vahendeid, kui pehmem lähenemine ei toimi, siis on võimalus rakendada karmimat lähenemisviisi. Eesmärk on maksuriskide maandamine ning pettuse lõppemine. Iga valdkonna ja sihtgrupi poole tuleb läheneda erinevalt, kuid maksuhalduri kontakti meede on üks vähesemaid tegureid, mis mõjutab maksumaksja maksukuulekust. Kõige rohkem mõjutab ikkagi maksumaksja enda vaade maksude tasumisele, tema usaldus ja arusaam maksude tasumise olulisusele, ühiskonnas ning valdkonnas toimivad normid, usaldus

riigi vastu, ahnus kasumi maksimeerimisele, konkurents ning palju muud. Kui maksumaksja ei ole avatud oma riskide maandamisele ning edaspidise maksukäitumise parandamisele, siis ei suuda seda mõjutada ka maksuhaldur oma tegevusega.

2.3 Järeldused ja soovitused

Maksu- ja Tolliameti eesmärkides on üks suurimaid fookuseid varimajanduse ja ümbrikupalga osakaalu vähendamine ning maksukuulekuse parandamine. 2017. aastal seati eesmärgiks 2021. aasta lõpuks ümbrikupalga osakaal aktiivselt tööturul osalejate seas vähendada 4% peale (vt käesolev töö lk 25). Täna, 2021. aastal, on see näitaja 6% ning eeldatavasti seatud eesmärk täidetud ei saa. Ümbrikupalga maksmise ja vastu võtmise peamine põhjus tuleneb maksumaksja maksukäitumisest, tema taustast, ühiskonna normidest, maksumaksja usaldusest riigi ja maksuhalduri vastu, haridustasemest, soovist kasumit maksimeerimida, valdkondade erinevustest ja paljudest muudest teguritest (vt käesolev töö lk 11, 30). Oma väikene roll selle mõjutamises on ka maksuhalduritel, kes oma mõjumeetmetega saavad suunata maksumaksjat maksukuulekusele (vt käesolev töö lk 32). Seega on ümbrikupalga vastu võitlemine üks keerulisemaid ülesandeid ning arvesse tuleb võtta mitmeid erinevaid tegureid.

Analüüsidest mõjumudeli andmeid, küsitluse ning ekspertintervjuude tulemusi selgus, et jätkuvalt on ümbrikupalga probleem kõige aktuaalsem valdkondades, kus on sularaha käive ning suur tööjõuvajadus (vt käesolev töö lk 8, 27). *Teave eemaldatud*

(vt käesolev töö lk 26). Probleemsete valdkondade alla kuuluvad ehitus, kaubandus, tööstus, veondus ja laondus ning tänasel päeval vähemal määral ka toitlustus ja majutus. Kuid tegelikkuses toimub ümbrikupalga maksmine kõikides valdkondades, kus on selleks võimalus ja kus maksumaksjal on selleks tahe. Ümbrikupalga maksmine ja vastu võtmine on kahe osapoole vaheline kokkulepe, millega saadakse ebaaus konkurentsieelis ning millega võetakse risk sattuda maksuhalduri töölauale (vt käesolev töö lk 7).

Analüüsist tulenes, et kõige enam on ekspertide ja maksuauditi osakonna töötajate seas levinud seisukoht, et maksumaksjaga otsekontakt on kõige mõjusam meede maksumaksja maksuriskide maandamiseks (vt käesolev töö lk 32). See tuleneb sellest, et maksuhaldur on muutunud kliendikesksmaks ning pigem julgustatakse maksukuulekusele kui

karistatakse (vt käesolev töö lk 15).

Teave eemaldatud

Seega vastates uurimisprobleemile eristub maksuaudiitorite mõjumeetmete seas kõige enam kontrollimenetlus ning nõustamine otsekontaktina (vt käesolev töö lk 32). Sellist tulemust võib järeldada sellest, et maksuaudiitorid tunnetavad ise klientidega suheldes nende maksukäitumist teistmoodi. Nõustamisega on maksuhalduril võimalik oma sõnumit selgemalt maksumaksjale kohale viia ning suhelda maksumaksjaga lihtsalt arusaadavalt.

Ankeetküsitlusele vastanute seas jäi kõlama, et mõjumudeli suurimaks kitsaskohaks on selle keerukus ja loogika.

Teave eemaldatud

(vt käesolev töö lk 34).

Seega teeb lõputöö autor soovitus teha maksuaudiitoritele mõjumudelialane koolitus, kus õpetatakse mõjumudelid lugema ning selgitatakse ka sealseid eripärasid. Samuti soovitab lõputöö autor luua mõjumudeli kohta üks ühine dokument, mis selgitab lühidalt peamised mõjumudeli nüansid, mida maksuaudiitor peaks jälgima ja kuhu on maksuaudiitoril võimalik esitada ka küsimusi. Lisaks soovitab lõputöö autor muuta mõjumudelit lihtsasti käsitletavaks ning kasutajatele arusaadavamaks.

Teave

eemaldatud

(vt käesolev töö lk 34).

Analüüsist tulenes ka, et viimase viie aasta jooksul on maksumaksjate maksukuulekuse paranemisele kaasa aidanud masskampaniate kajastamisele, mis toob välja maksude maksmise vajalikkuse (vt käesolev töö lk 35). Lisaks leiti ka, et Maksu- ja Tolliamet on oma tegevusega sellele kaasa aidanud ja just maksumaksjaga suheldes ning teda nõustades. Teoorist tulenes omakorda, et selline viis on kaudne maksumaksja mõjutamisviis, millega püütakse parandada riigi sisemist maksustamiskultuuri muutes norme, veendumusi ning harides maksualaselt (vt käesolev töö lk 16, 17).

Uuringust tulenevalt on lõputöö autori peamine soovitus alustada maksude olulisuse ja ümbrikupalga negatiivse mõju õpetamisega juba varakult. Samuti mida enam on teavituskampaniaid ning mida enam suudetakse nii ettevõtjale kui ka töötajale selgeks teha, et ümbrikupalga maksmine on väär ning see ei ole kasumlik, seda suurema tõenäosusega väheneb ümbrikupalga maksmine ja ka vastu võtmise arv. Maksu- ja

Tolliamet peaks pidevalt olema ühiskonnas nähtaval ja pildis, tehes kampaaniaid ning tuues välja maksude maksmise positiivseid külgi.

Kokkuvõtvalt järeldeb, et Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakond on oma järelevalvet muutmas järjest sihipärasemaks ja efektiivsemaks. *Teave eemaldatud*

Maksuhaldur ei mõjuta maksumaksja maksukäitumist niivõrd, kui teeb seda ühiskond ja ka maksumaksja enda taust. Seega tuleb alustada maksukäitumise mõjutamisega kaudselt ja varakult. Kui töötaja oleks teadlik, millised on ümbrikupalga vastu võtmise miinused ning ka töötajat on võimalik vastutusele võtta, siis suure tõenäosusega ei nõustuks ta ümbrikupalgaga. Mida teadlikum on maksumaksja võimalikest riskidest, seda vähem on ümbrikupalga maksmist ja vastu võtmist.

KOKKUVÕTE

Ümbrikupalga maksmine on varimajanduse üks laiatlevinumaid maksudest kõrvale hoidumise viise. Mõjutegureid, miks ümbrikupalga makstakse või vastu võetakse, on palju, kuid üheks olulisemaks on maksumaksja maksukuulekus. Maksukuulekust mõjutab omakorda osaliselt see, milline on maksumaksja ja maksuhalduri omavaheline koostöö.

Käesoleva lõputöö autor sõnastab uurimisprobleemi küsimusena ning selleks oli: millised mõjumudeli meetmed on ettevõtete maksukäitumisele mõjusamad. Selleks, et teha järeldusi mõjumeetmete kohta ning ettepanekuid ümbrikupalga tõkestamiseks ning maksukuulekuse parandamiseks analüüsis lõputöö autor Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna 2020. aasta mõjumudeli andmeid, viis läbi ekspertintervjuud ning küsitlused maksuauditi osakonna töötajatega.

Probleemküsimus sai vastuse ning tulemus oli see, et *Teave eemaldatud*

Seevastu intervjuude ning küsitluse põhjal on kõige mõjusam nõustamine, kus maksuaudiitoril on võimalus maksumaksjale läheneda personaalselt ning suunata maksukäitumise parandamisele. Lähtudes probleemküsimusest oli lõputöö eesmärk välja selgitada ümbrikupalga vastaste meetmete mõju ettevõtjate maksukäitumisele Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudeli näitel aastal 2020. Lõputöö eesmärgist tulenevalt püstitas lõputöö autor neli uurimisülesannet.

Esimene uurimisülesanne oli analüüsida ja süstematiseerida teemakohaseid teoreetilisi allikaid. Deklareerimata palgatulu ehk ümbrikupalk on varimajanduse üks laialdasemaid maksudest kõrvalehoidumise osasid. See on kahe osapoole kokkulepe, mille peamine eesmärk on oma kasumi maksimeerimine. Maksukuulekus on käitumuslik probleem, mis sõltub nii objektiivsetest kui ka sotsiaaldemograafilistest teguritest. Maksukäitumise uurimine annab võimaluse suurendada maksukuulekust ja sellest tulenevalt suurendada ka maksutuluseid.

Teine uurimisülesanne oli analüüsida ümbrikupalga võimalike ning kasutusel olevaid ümbrikupalga tõkestamise meetmeid. Ümbrikupalga tõkestamiseks on võimalik läheneda

mitmetel erinevatel viisidel. Ümbrikupalga tõkestamise eesmärk ei ole kaotada töökohti või sulgeda ümbrikupalkasid maksvaid ettevõtteid, vaid parandada nende maksukäitumist ning sellega vähendada maksuauku. Maksuhaldurid on viimaste aastatega hakanud pigem julgustama maksude tasumist ning vähem karistama mittekuulekaid. Sellega on loodud ka ühiskond, kus maksuhaldurit usaldatakse ning mõistetakse, et tema töö on ühiskonna heaolu nimel.

Kolmas uurimisülesanne oli analüüsida Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumodeli meetmeid ning meetmete mõju 2020.aastal ümbrikupalga tõkestamisel.

Teave eemaldatud

Eksperdid olid üldiselt arvamusel, et kõige mõjusam meede maksumaksjaga suhtlemisel on otsekontakt. Otsekontaktiga on võimalik maksumaksjaga suhelda avatud kaartidega ning läheneda personaalselt.

Neljas uurimisülesanne oli sünteesida teooria ja analüüsi tulemusi ning teha nende põhjal järeldusi ja soovitusi. *Teave eemaldatud*

Arenemisruumi on küllalt, kuid järjest enam liigutakse selle eesmärgi poole, et ümbrikupalga saajate osakaal oleks majanduses võimalikult väike. Lõputöös tehti ettepanek maksuaudiitoritele mõjumodelit tutvustada ning lisaks rohkem tähelepanu pöörata kampaaniatele ja maksutarkuse õpetamisele.

Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakond on huvitatud lõputöös saadud tulemustest, sest kasutusel olev

Maksukäitumine ja maksukuulekus on küllaltki laiahaardeline teema ning seda on võimalik uurida iga nurga alt ja läbi paljude erinevate teooriate. Edaspidi soovitatakse täiendavalt uurida maksuhaldurite mõjumeetodeid läbi maksumaksja pilgu. Sellisel juhul on võimalik uurida, millised meetmed nende mõistes on kõige mõjusamad ja mis nende mõistes mõjutab maksukuulekust ja kui palju mõjutab.

SUMMARY

The title of this thesis is „Measures Against Undeclared Wages on Companies Tax Behavior on the Example of the the Impact Model of Republic of Estonia Tax and Customs Board Tax Audit Department“. The thesis consists of 66 pages, and it contains two main chapters. The thesis is written in Estonian and the author refers to 60 sources.

The aim of the thesis was to identify the impact of measures taken against undeclared wages on companies tax behaviour on the example of the impact model of Republic of Estonia Tax and Customs Board tax audit department in the year 2020.

In order to fulfill the aim of the thesis in the theoretical part the author gave an overview of undeclared wage, tax behaviour and methods to prevent paying envelope wages. In the second part of the thesis the author analyzed the impact model, 3 expert interviews and a questionnaire survey. Those revealed different results.

Teave eemaldatud

However the questionnaire survey revealed that the tax auditors think that bigger impact can be achieved when the tax auditor talks to the taxpayer directly and with open cards. In addition it revealed that if the taxpayer is not cooperative or consulting does not work then tougher measures have to be taken. *Teave eemaldatud*

Possible solutions to make the taxpayer more tax-compliant is to include teaching about the negative effects of undeclared wages in school. Also to advertise more of the positive effects of paying taxes and what people get from it. When employees understands why agreeing to undeclared wage is wrong and not profitable then there is a bigger probability that the number of people paying and agreeing to undeclared wages decreases.

Teave eemaldatud

In the future, the author recommends to analyze the impact of tax authorities impact methods through the eyes of the taxpayer. In that way it is possible to reasearch what methods work for them and in what way will they stop tax evasion.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Bailey, C. & Turner, J., 2001. Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security Financing. *World Development*, 29(2), pp. 385-393.

Batrancea, L., Nichita, A., Olsen, J., Kogler, C., Kirchler, E., Hoelzl, E., Weiss, A., Torgler, B., Fookien, J., Fuller, J., Schaddner, M., Banuri, S., Hassanein, M., Alarcón-García, G., Aldemir, C., Apostol, O., Weinberg, D. B., Batrancea, I., Belianin, A., Gómez, F. de J. B., Briguglio, M., Dermol, V., Doyle, E., Gcabo, R., Gong, B., Ennya, S., Essel-Anderson, A., Frecknall-Hughes, J., Hasanain, A., Hizen, Y., Huber, O., Kaplanoglou, G., Kudła, J., Lemoine, J. E., Leurcharusmee, S., Matthiasson, T., Mehta, S., Min, S., Naufal, G., Niskanen, M., Nordblom, K., Öztürk, E. B., Pacheco, L., Pántya, J., Rapanos, V., Roland-Lévy, C., Roux-Cesar, A. M., Salamzadeh, A., Savadori, L., Schei, V., Sharma, M., Summers, B., Suriya, K., Tran, Q., Villegas-Palacio, C., Visser, M., Xia, C., Yi, S. & Zukauskas, S., 2019. Trust and power as determinants of tax compliance across 44 nations. *Journal of Economic Psychology*, 74, pp. 1-15.

Cremers, J., Williams, C.C., Hawley-Woodall, J. & Nikolova, N., 2017. *Tackling undeclared work in the construction industry: A learning resource*. Learning resource [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18132&langId=en> [Kasutatud 11.03.2021].

Edlund, J. & Åberg, R., 2002. Social norms and tax compliance. *Swedish Economic Policy Renew*, 9, pp. 201-228.

Eesti Töötukassa, 2020. *Töötasu hüvitis*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.tootukassa.ee/content/tootasu-huvitis> [Kasutatud 02.04.2020].

Ettevõtluse Arendamise Instituut, s.a.. *Väikeettevõtte plussid ja miinused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.eas.ee/alustav/ettevotjaks-saamise-otsus/vaikeettevotte-plussid-ja-miinused/> [Kasutatud 11.03.2020].

Flexman, B., 1997. Canadian Attitudes Towards Taxation. Rmt: O. Lippert & M. Walker. *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver: The Fraser Institute.

Franić, J., 2019. Explaining workers' role in illegitimate wage underreporting practice: Evidence from the European Union. *The Economic and Labour Relations Review*, 30(3), pp. 366-381.

Gheorghiu, V., 2012. Ways to reduce undeclared work. *Perspectives of Business Law Journal*, 1(1), pp. 202-208.

Hirsjärvi, S, Remes, P. & Sajavaara, P., 2004. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.

Jemeljanov, L., s.a.. *1 Suhtlemise mõiste ja olemus. Suhtlemise liigid*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eestielu.weebly.com/suhtlemise-motildeiste-ja-olemus-suhtlemise-liigid-suhtlemine-kui-protsess-suhtlemise-etapid.html> [Kasutatud 29.02.2021].

Josing, M., 2017. *Varimajanduse trendid*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/varimajandus_eki_12062017.pdf [Kasutatud 17.03.2021].

Teave eemaldatud

Kalmus, V., Masso, A. & Linno, M., 2015. *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> [Kasutatud 01.04.2021].

Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, . & Weiss, J., 2019. Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options. *IMF Working Paper*.

Kirchler, E. & Wahl, I., 2010. Tax Compliance Inventory: TAX-I Voluntary tax compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion. *J Econ Psychol*. 31(3), pp. 331-346.

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

Käär, U., 2019. *Töövõtjate ja tööandjate teadlikkus töölepingu, töövõtu- ja käsunduslepingu eristustest*. Magistritöö. Tartu: Eesti Maaülikool.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Liimal, K., 2015. *Maksukuulekust mõjutavad tegurid. Magistritöö.* Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Lillemets, K., 2007. Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana. *Riigikogu Toimetised*, 16, 73–78.

Lillemets, K., 2009. Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid. *Riigikogu Toimetised*, 20, 71–83.

Linno, M., sa. *Transkribeerimine.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://sisu.ut.ee/kvalitatiivne/transkribeerimine> (Kasutatud 05.04.2021).

Luigelaht-Teder, 2017. *Audiitorkontrolli kohustus ja audiitori määramine.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rmp.ee/raamatupidamine/raamatupidamine-yldiselt/audiitorkontrolli-kohustus-ja-audiitori-maaramine-2017-04-03> [Kasutatud 10.02.2020].

Maksu- ja Tolliamet, 2019. *Maksu- ja Tolliameti arengukava 2019.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2019_loplik.pdf [Kasutatud 29.02.2020].

Maksu- ja Tolliamet, 2020. *Töötajal tuleb tuludeklaratsiooni märkida ka saadud ümbrikupalk.* [Võrgumaterjal] Leitav <https://www.emta.ee/et/uudised/tootajal-tuleb-tuludeklaratsiooni-markida-ka-saadud-umbrikupalk> [Kasutatud 02.03.2020].

Maksu- ja Tolliamet, 2021a. *Maksu- ja Tolliameti arengukava 2021.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2021.pdf [Kasutatud 12.05.2021].

Teave eemaldatud

Maksu- ja Tolliamet, 2021c. *MTA algav kampaania: Makse makstes hoiame Eestit koos.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-algav-kampaania-makse-makstes-hoiame-eestit-koos> [Kasutatud 28.03.2021].

Maksu- ja Tolliamet, 2021d. *MTA määras eelmisel aastal ümbrikupalga kontrollide tulemusena juurde 12,45 miljonit eurot makse.* [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.emta.ee/et/uudised/mta-maaras-eelmisel-aastal-umbrikupalga-kontrollide-tulemusena-juurde-1245-miljonit-eurot> [Kasutatud 01.03.2021].

McBarnet, D., 2001. *When Compliance is not the Solution but the Problem: From Changes in Law to Changes in Attitude*. Issue 18. Canberra: Australian National University.

Meriküll, J. & Staehr, K., 2010. Unreported Employment and Envelope Wages in Mid-Transition: Comparing Developments and Causes in the Baltic Countries. *Comparative Economic Studies*, 52, pp. 637–670.

Mitrus, L., 2014. The Fight against Undeclared Work: Sanctions and Incentives. *European Labour Law Journal*, 5(2), pp. 174-186.

Niinemets, E., 2015. *Maksukuulekuse mõjutegurite tajumine Eesti ettevõtetes. Miks on varjatud töötasu maksmine enamlevinud väikestes ettevõtetes? Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

OECD, 1999. *Centre for Tax Policy and Administration*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/tax/administration/1907918.pdf> [Kasutatud 04.03.2021].

OECD, 2010. *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/ctp/administration/46274793.pdf> [Kasutatud 29.03.2021].

OECD, 2013. *What drives tax morale?* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/what-drives-tax-morale.pdf> [Kasutatud 24.03.2021].

Onu, D. & Oats, L., 2015. *Social Norms and Tax Compliance*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://tarc.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/businessschool/documents/centres/tarc/publications/discussionpapers/Social_norms_and_tax_compliance_May_14.pdf [Kasutatud 01.03.2021].

Paulus, A., 2015. *Tax evasion and measurement error: An econometric analysis of survey data linked with tax records*. [Võrgumaterjal]

<https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/iser/2015-10> Leitav: [Kasutatud 03.03.2021].

Putniņš, T. & Sauka, A., 2011. Size and determinants of shadow economies in the Baltic States. *Baltic Journal of Economics*, 11(2), pp. 5-25.

Randlane, K., 2019. *The Conceptual Underpinnings and Challenges of the Strategies Guiding Tax Compliance Policies*. Doktoritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.

Salumäe, S., Orav-Hinno, S. & Šaidulin, R., 2017. Tagatise määramise raskustest maksuhalduri silmade läbi. *Juridica*, 2017/4, lk 262-272.

Schneider, F. & Enste, D. H., 2000. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, pp. 77-114.

Schneider, F. & Enste, D. H., 2002. *The Shadow Economy. An International Survey*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Slemrod, J., 2019. Tax Compliance and Enforcement. *Journal of economic literature*, 57(4), pp. 904–954.

Soosaar, R., 2018. Eesti maksusüsteemi suurimad küsitavused. *Sirp*, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/eesti-maksususteemi-suurimad-kusitavused/> [Kasutatud 28.03.2021].

Tartu Ülikool, s.a. *Valimi koostamise meetodid*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/27764/valimi_koostamise_meetodid.html [Kasutatud 05.03.2021].

Teedla, K., 2018. *Ümbrikupalga maksmise vähendamise võimalused ehitussektoris*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Teave eemaldatud

Valdre, L., 2015. *Ümbrikupalga registriga väljajuurimine edeneb visalt*. Ärileht, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://arileht.delfi.ee/news/uudised/umbrikupalga-registriga-valjajuurimine-edeneb-visalt?id=73093147> [Kasutatud 15.03.2020].

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

Williams, C. C., 2008. Envelope wages in Central and Eastern Europe and the EU. *Post-Communist Economies*, 20(3), pp. 363-376.

Williams, C. C., 2015. Evaluating cross-national variations in envelope wage payments in East-Central Europe. *Economic and Industrial Democracy*, 36(2), pp. 283–303.

Williams, C.C. & Horodnic, I.A., 2015. Explaining and tackling envelope wages in the Baltic Sea region: An institutional perspective. *Baltic Journal of Management*, 10(3), pp. 295-312.

Williams, C.C. & Horodnic, I.A., 2017. *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union. European Commission.*
[Võrgumaterjal] Leitav: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3053148
[Kasutatud 20.03.2021].

Williams, C.C., 2018. Elements of a preventative approach towards undeclared work: an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns. *European Commission.*
[Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.researchgate.net/publication/325222299> Elements of a preventative approach towards undeclared work an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns [Kasutatud 28.03.2021].

Woolfson, C., 2007. Pushing the envelope: the 'informalization' of labour in post-communist new EU member states. *Work, employment and society*, 21(3), pp. 551–564.

Teave eemaldatud

Teave eemaldatud

Õunapuu, L., 2014. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu: Tartu Ülikool.

Lisa 1. Küsimustiku küsimused

1. Mis on Teie ametikoht ja kui kaua olete sellel ametikohal töötanud?
2. Millises valdkonnas on Teie arvates ümbrikupalga maksmine kõige suuremaks probleemiks? Mis seda põhjustab?
3. Millised tegurid Teie arvates mõjutavad maksumaksja maksukäitumist?
4. Millistest teguritest sõltub see, kuidas maksuaudiitor saavutab ümbrikupalga vähendamise osas mõju? Kuidas see Teie ametikohalt tundub? Mis mängib mõju määratlemisel rolli? Kas lisaks maksuaudiitori mõjutamise meetoditele on seal ka muid tegureid või oleneb ainult maksuaudiitori tööst?
5. Mõjumudeli põhjal on maksuaudiitorite mõjumeetmed: kontroll, nõustamine (otsekontakt, e-kiri, telefon). Milline eelnimetatud meetmetest on Teie arvates maksumaksjaga suhtlemisel kõige mõjusam ja miks?
6. Millised on Teie arvates praeguse mõjumudeli kõige suuremad kitsaskohad? Milliseid tegureid peaks mõjumudel kindlasti veel kajastama?
7. Kas ja kui palju on Teie arvates viimase 5 aastaga inimeste teadlikus maksude maksmisest suurenenud ning mis on sellele kaasa aidanud?
8. Milline on maksuauditi osakonna tulevik? Milliseid meetmeid hakkab maksuauditi osakond tulevikus maksumaksjate mõjutamiseks kasutama?
9. Milliseid meetmeid lisaks maksuaudiitorite tegevusele võiks Teie arvates veel kasutada, et maksumaksjad muutuksid maksukuulekaks?

Lisa 2. Intervjuu transkriptsioon,

Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna *Teave eemaldatud*

Skype for Business vahendusel, 31.märts 2021.

1. Mis eesmärgiga loodi Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna mõjumudel?

„ *Teave eemaldatud*

“

2. Millest tulenes idee või vajadus luua maksuauditi osakonna mõjumudel?

„ *Teave eemaldatud*

“

3. Mis on praeguse mõjumudeli suurimad miinused?

„Teave eemaldatud

“

4. Millised tegurid Teie arvates kõige enam mõjutavad maksumaksja maksukäitumist?

„ Teave eemaldatud

Mina ikkagi leian, et kõige rohkem mõjutab maksumaksja suhtumine, tema avatus ka peale meie kontakti, kas ta sai aru, mis on valesti ja mis meie mure on või mitte. Või ta on põhimõtteliselt selle vastane, et ta ei tee mitte midagi rohkem. Maksumaksja suhtumine on minu arvates kõige olulisem siin. Teave eemaldatud

“

5. Millised meetmed ümbrikupalga vastu võitlemiseks on Teie arvates maksumaksjatele kõige mõjusamad? Kas üldse eristub? Kas see mängib ettevõtetes rolli?

„Eristub ikka. Teave eemaldatud

“

6. Millises valdkonnas on ümbrikupalga maksmine on Teie arvates kõige suuremaks probleemiks? Mis seda põhjustab?

„Ma toetun statistikale. Vaatasin, et hulgi- ja jaekaubandus on esimene ja ehitus on teine. Hulgi- ja jaekaubandus sellepärast, et seal on see sularaha liikumine valemisse kirjutatud ja seal, kus on sularaha liikumine valemisse kirjutatud, siis seal on kindlasti kiusatus kõige suurem seda sularaha mitte käibena deklareerida ja selle arvelt ümbrikupalka maksta.

Ehitus on alati läbi aegade meil silma paistnud sellega, et seal on kõige rohkem arvevabriku arveid kasutusel ja puhvreid kasutusel ja selle pealt makstakse ümbrikupalka. Aga ilmselt on ka see, et ühest küljest on see harjumus ja sissejuurdunud asi. Teisest küljest on see, et kui inimene ikka ütleks, et ma ei taha seda ümbrikupalka saada, siis ma arvan, et ka tööandja ei saa seda peale sundida. Seda pole uuritud, et kas ehitajad ja kassapidajad on kõige rohkem nõus ümbrikupalka saama, aga need kaks asja paistavad silma. Kindlasti on ka toitlustus ja majutus, aga tänasel päeval on seda väga palju vähem, sest kõik on pandeemiast tulenevalt kinni ja sellepärast ei tule see statistikast nii palju välja. Aga kindlasti on ka nemad seal just selle sularaha pärast.“

7. Kas ja kui palju on Teie arvates viimase 5 aastaga inimeste teadlikus maksude maksmisest suurenenud ning mis on sellele kaasa aidanud?

„Arvan, et on kasvanud ja sellepärast, et oleme väga erinevatele sihtgruppidele kampaaniaid teinud. Meil olid videod ja just oli uus kampaania Ivo Linnaga, mis oli igal pool üleval. Ma arvan, et kampaaniad kindlasti mõjuvad ja kindlasti mõjub ka see, et me viimastel aastatel oleme keskendunud sellele, et me ei vii läbi metsikult suuri ja pikaajalisi kontrole, vaid et me jõuame võimalikult paljude isikuteni, kes on riskiga ja püüame neile nõustamise raames selgitada, mis on valesti ja mis saaks paremini. Ma arvan, et teadlikust mõjutavad nii kampaaniad kui ka see, et meie kontaktid just riskiga isikute fookuses on suurenenud.“

8. Nagu ma aru saan, siis uus mõjumudel on loomises. Mis muutub uues mõjumudelis võrreldes varasemaga? Mis on uued tegurid, mis võetakse mõju määramisel arvesse?

„*Teave eemaldatud*“

“

Lisa 3. Intervjuu transkriptsioon,

Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna *Teave eemaldatud* .

Skype for Business vahendusel, 06.aprill 2021.

1. Mis on Teie ametikoht ja kui kaua olete sellel ametikohal töötanud?

„Minul sai Maksu- ja Tolliametis 9 aastat just. *Teave eemaldatud*

“

2. Millised on maksuauditi osakonna eesmärgid seonduvalt ümbrikupalgaga?

„Oleme siin juba mõned aastad tagasi seadnud sellise olulise ambitsioonika eesmärgi, mille sõnastasime selle endale 2017 lõpus. Tahaksime jõuda 4 aasta pärast ehk 2021 lõpuks sinnamaani, kus Eestis on ümbrikupalga saajaid poole vähem. Me oleme selle aastaga jõudmas sellise esimese vaheetapini, et Eestis oleks ümbrikupalga saajaid poole vähem ja läbi mille me seda siis mõõdame, oleme seadnud endale 2 strateegilist tulemusmõõdikut.

Üks tulemusmõõdik on ümbrikupalga saajate ehk töötajate osakaal. Kui me selle 2017 selle eesmärgi endale seadsime, siis oli see osakaal üle 8% ehk siis nii-öelda Eestis aktiivselt tööturul töötajaskonnast 8% sai ümbrikupalka. Tänapäevaks on see kukkunud sinna 6% juurde, et päris oma seda eesmärki me ei ole saavutanud ja suure tõenäosusega me seda 2021.aasta lõpuks ei saavuta, aga me oleme jõudsalt liikunud selles suunas, et tervikuna ühiskonnas seda ümbrikupalga vastuvõtmist ei tolereeritaks nii palju ja tegelenud paljustki sellise nii-öelda üldise maksukuulekuse kasvatamisega.

Selles mõttes, et ümbrikupalk kui selline ei ole meie väikse Eesti ainukene mure ja et see ei ole kui meie tööturu iseloomust tulenevalt, et ega kogu Euroopa meie lähemad naabrid on samade muredega ja kui Euroopa partneritega suhelda, siis ega võluvitsa ei ole üheski riigis välja suudetud leiutada, et mis selle vastu aitaks. Eks see olegi selline pigem pikema aja protsess, töötajate teadlikus ja enda selline maksukuulekus laiemalt ja see võiks viia selleni, et kui kasvab selline üldine maksukuulekus, siis inimeste teadmine ja riskitaju suureneb ja nad pigem teevad otsuse, et ma ei võta vastu ümbrikupalka. Ehk siis jah,

veelkord. Me mõõdame seda väga selgelt läbi kahe prisma. Ma mainisin seda töötajate osakaalu ja siis, et mis on järelevalve suunalt olulisem mõõdik on ettevõtjad. Ettevõtete puhul on nemad meie jaoks selline peamine järelevalve objekt. Me hindame riskiga ettevõtete osakaalu, me hindame neid riske pidevalt ja eraldi mõõdik on läbi nende vähendamise. Suures pildis on töötajate osakaalu vähendamine ja meie enda järelevalvemõõdik siis ettevõtete osakaal.“

3. Millises valdkonnas on ümbrikupalga maksmine kõige suuremaks probleemiks? Mis seda põhjustab?

„Eks neid top 3 valdkonda ei ole oluliselt viimastel aastatel muutunud, et jätkuvalt me räägime nendest valdkondadest, kus on väga suur tööjõu vajadus ehk siis väga suur osa kogu ettevõtte kulubaasist moodustavad tööjõumaksud. Täna räägime jätkuvalt kaubandus, ehitus, tööstus, laondus ja veondus ja seal all ka kindlasti tänases kontekstis me ei saa rääkida, aga selline teenindussektor tervikuna – majandus, toitlustus. Eks aegajalt kohti seal nimistus vahetub, aga peamiselt ikkagi räägime nendest 5 peamisest sektorist.

Selge on ka see, et me ei saa seda ümbrikupalga väga välistada kuskil sektoris, välja arvatud ehk väga kõrge lisandväärtusega sektoris – ITK, infotehnoloogia, et võib-olla kogu see sealne ärioloogika ja ülesehitus on nii-öelda kõrge lisandväärtuse otsimisel, et pigem ei ole me sellistes sektorites seda näinud. Aga välistada ei saa seda kuskilt.“

4. Millised tegurid Teie arvates mõjutavad maksumaksja maksukäitumist?

„Maksuteooriates ja õpikutes on igasuguseid selliseid peamised punktid välja toodud. Mis meie ümbrikupalga, konkreetselt selle maksupettuse liigi osas oleme ise enda jaoks lahti mõtestanud, et oma tegevusi planeerides oma nügimistegevusi planeerides oleme selle enda jaoks lahti mõtestanud võibolla sellist 2 peamist päästikut. Üks on selline nii-öelda üleüldine hoiak ja arusaam, kuidas minu kõrval maksumaksjad käituvad, et kui minu kõrval või minu valdkonnas on valdav ikkagi selline pettuste toimepanemine, siis minul tekib küsimus, et miks mina peaksin teistmoodi käituma ja miks mina peaksin siis ausate mängureeglite järgi käituma ja üleüldine sotsiaalse normi olemasolu, et kuidas minu kõrval olevad ettevõtted ja minu ümbritsevad ettevõtted käituvad ja kui seal valdav enamik on ausad, siis see surve tegelikult peaks jõudma ka konkreetse pettust paneva

ettevõteteni ja töötajani. See on üks aspekt. Meie jaoks on hästi oluline, et ei tekiks sellist arusaama, et normaalne ongi toime panna pettuseid.

Me oleme hästi süvitsi siin ehitussektoreid uurinud, et me siin paar aastat tagasi tegime praksisega koostööprojekti, kes siis omakorda kaasas antropoloogid. Tegime ehitusobjektidel sellise anonüümse uuringu või küsimustiku, mitte Maksu- ja Tolliamet ei läinud uurima, vaid praksis läbi oma koostööpartnerite üritas aru saada, miks ehitusettevõtjad päriselt ka maksavad ümbrikupalka. Sealt tulid olulised nüansid välja. Üks oli see, et kuna kõik petavad, siis ma petan ka. See oli üks külg. Teine külg tahes- tahtmata riskide tajumise ja riskide kaalumise, pidevalt peaks meie järelevalve ülesanne olla nähtav, näidata, et järelevalve toimub ja et see vahele jäämise risk on kõrge ja näidata, et mis juhtub nendega, kes ei mängi ausate reeglite järgi ja kes panevad toime pettuseid. Ühest küljest see sotsiaalse normi olemasolu ja teisest küljest selline risk ja vahele jäämise tajumise.

Me oleme siin ka enda järelevalve toimingutes märganud ka seda, et Maksu- ja Tolliamet käib hästi palju majast väljas veendumas ja aru saamas, et mis tegelikult toimub ja kui me siin aeg-ajalt oleme teatud juhtudel teinud vähem välisvaatlusi, siis kohe on selgelt tunda, et riskitaju on vähenenud. Me peame olema tasakaalukad ja tegema kõiki asju sellises mahus, et meid oleks märgata ja me oleksime ka tõusnud, et me ei käiks lihtsalt ennast näitamas, vaid et selle järelevalvel oleks sisu. Kaks peamist põhjust, mida me ümbrikupalga raames oleme täheldanud.“

5. Kuidas Teie ametikohalt tundub, millistest teguritest sõltub see, kuidas maksuaudiitor saavutab ümbrikupalga osas mõju? Mis mängib mõju määratlemisel rolli? Kas lisaks maksuaudiitori mõjutamismeetodidele on seal ka muid tegureid või on olemas ainult maksuaudiitori tööst?

„Siin peab juba rääkima hakkama, et mis see mõju on ja millist mõju me ootame. Tõepoolest me järelevalve mõttes oleme selgelt oma dimensioonid ümber mänginud, et me ei mõõda meie audiitoreid või meie töötulemusi lähtuvalt sellest, kui palju me oleme suutnud läbi viia kontrollid või kui palju me oleme suutnud konkreetsete kaasuste puhul määrata täiendavaid makse. See ei ole meie jaoks oluline mõju. Meie jaoks on oluline mõju see, et ükskõik, millise toiminguga või mida me teeme, kas me kontrollime, nõustame, käime vaatlustel, et peale meie kontakti klient lõpetaks pettuse ja tema

maksukäitumine paraneks. See on meie kõige olulisem eesmärk, mida me tahame saavutada ja meie kõik toimingud peavad olema kantud sellest eesmärgist. Me tahame seda, et klient lõpetaks pettuse, kui ta seda toimetas.

Teave eemaldatud

Kui küsida, et mis mõju toob, siis üks ühest kohast on kliendid ja klientide taustad erinevad, et me ei ole täna väga sellist valemit tagataskus olemas, mis töötab. Pigem näeme, et sageli mõju ei tule kohe, kui me ootame. See võib tulla pikema ajalise viitega, et me ei suuda oodatagi, et näeme, et 3-4 kuud peale meie kontakti midagi ei ole muutunud, aga see mõju tuleb ja see mõju tuleb hiljem. Eks ettevõtjatel läheb ka aega, et kogu oma äri loogika ümber mängida, et kui enne oli üks osa ebaausast tegevusest saadud maksuraha, siis ta peab selle ümber mängima, see võtab tal aega, see on mõistetav. Kindlasti ei taha ta seda meile öelda, et oota me hakkame asju ümber tegema, aga me näeme, et sageli võib tulla see viitega.

On ka neid, kellele meie tegevused ehk nõustamine ja kontroll ei mõju, et neile on järgmised sammud juba. Seadusandja ei ole küll väga palju võimalusi andnud. Teave eemaldatud.

“

6. Mõjumudeli põhjal on maksuaudiitorite mõjumeetmed: kontroll, nõustamine (otsekontakt, e-kiri, telefon). Milline eelnimetatud meetmetest on Teie arvates maksumaksjaga suhtlemisel kõige mõjusam ja miks?

„Ja selles osas, et mis on kõige mõjusam, siis ega meil väga palju tööriistakohvris maksuaudiitoritel tööriistu ei ole, et millega seda teha. Meil on seadusest ette antud kontrollimenetlus ja me saame ka koostöövormis aeg-ajal klientidele juhtida tähelepanu

nende maksuriskidele. Me teeme seda nii-öelda nõustamise vormis, et kui klient soovib, siis me räägiksime avatud kaartidega, milliseid riske me näeme tema maksukäitumises ja mida me temalt edaspidi ootaksime.

Selgelt näeme, et kontroll, kui selline karmim meede, mis on küllaltki ressursimahukam mõlemalt poolt, nii maksumaksja vaatest kui ka meie vaatest, on küll täna natukese mõjusam, aga see mõjusam ei ole ülepea mõjusam. Sellepärast proovime nüüd esialgu sellise nõustamisstiilis esialgu asju korda ajada ehk maksumaksja, kes tahab oma maksukäitumist muuta, siis me eelkõige ei sunni teda sinna kontrollimenetluse raamidesse, vaid natukese nügiks, suunaks ja juhendaks, et mida ta tegema peab, et ta oma maksuriskidest lahti saaks. Need kaks nii-öelda põhimeedet on olemas, meil on kontroll ja nõustamine. Sealt edasi oleme väga palju pannud rõhku oma sisemise kvaliteedi parandamisele ja tõhustamisele, et see on oluline, kuidas me teeme. See, et me nõustame, aga kuidas me päriselt ka klientidega suhtleme, et kuidas me ühendust võtame, millised on need nõustamise etapid, millest me nõustamise raames räägime. Me oleme ikkagi kokku leppinud, et pigem on see nõustamine selline otsekontakti vormis. Me kutsume kliendi enda juurde, räägime tõepoolest avatud kaartidega nii nagu me neid riske näeme. Me ei ole kuskil kaevikus peidus ja siis ühel hetkel hüppame välja.

Teave eemaldatud

Mitte ainult, et see, et me teeme, vaid kuidas me teeme ja et me seda hästi teeksime.“

7. Kas ja kui palju on Teie arvates viimase 5 aastaga inimeste teadlikus maksude maksmisest suurenenud ning mis on sellele kaasa aidanud?

„Kui me lähtume enda peamisest tööriistast, millega seda maksukuulekust või inimeste maksuhoiakuid mõõdame, siis meie iga poole aasta tagant tehtav maksutahte uuring. Sealt me saame selgelt aru, et enamjaolt ikkagi 92% Eesti elanikest peab maksude tasumist oluliseks, nad tunnetavad, et see on minu kui kodaniku kohustus, et kui ma soovin oma kodanikukohustusi täita, siis maksudekohustus on üks osa sellest. Jätkuvalt suur osa Eesti inimestest on maksukuulekad.

Kui me räägime riigi eelarve kontekstis, siis vabatahtlikult laekub riigieelarve tuludest 95% ehk siis see 5% on see, mis jääb varimajandusest saamata. Need numbrid ikkagi peegeldavad pigem seda, et Maksu- ja Tolliameti roll maksude kokku kogumisel on pigem selline abistav ja nõustav ja ikkagi aidata ka neid, kes vabatahtlikult soovivad makse maksta. Järelevalve fookus on pigem suunatud sinna 5% ja selle maksuraha koju toomisele. Pigem näen, et üldine Eesti inimeste teadlikus ja hoiakud on väikeste sammudega, aga siiski muutumas ja paremuse poole.

Mina arvan, et Eesti maksusüsteem on küllaltki lihtne ja ühetaoline. Üks osa ka sellest, et kuidas kodanikud suhtuvad maksude tasumisse. Maksude tasumine peaks olema lihtne ja arusaadav ja ma tean nii-öelda süsteemi toimimist. Meil on päris lihtne see maksusüsteem selles osas, kas ta on nüüd õige ja õiglane, on teine küsimus. Meil on küllaltki lihtne ta.“

8. Milline on maksuauditi osakonna tulevik? Milliseid meetmeid hakkab maksuauditi osakond tulevikus maksumaksjate mõjutamiseks kasutama?

„Räägin ehk nüüd mitte väga populaarset juttu, aga mis on tulevik. Me näeme, et on siin uusi erinevaid majandusi. Me näeme, et jagamismajandus, mis ei olegi enam jagamismajandus oma alguses mõttes, et kui ma jagan oma autot hommikul töölesõiduks naabrimehega, siis see on jagamismajandus. Meil täna on tulnud seda uut majandust niivõrd palju peale ja eks ka meie töösuhted on transformeerunud. Täna on selgelt puudujääk või mure maksude järelevalve teostamisel on ebapiisava andmestiku olemasolu. Kui me räägime näiteks ka nendest jagamisplatvormidest ja mis on ka Euroopa Komisjoni suund ja soov ja mis me ka siseriiklikult näeksime, et tulevik on ikkagi see, et meil oleks võimalik saada riskide hindamiseks infot nende vahendusplatvormide käest, et kes on need isikud, kes nende jagamisplatvormide kaudu tulu teenivad, kui palju nad tulu teenivad ja selle pealt luua täiesti uus teenus, et ka kogu nende platvormide kaudu teenitav tulu oleks juba eeltäidetav, et me ei teeks kuidagi seda maksude tasumist ja deklareerimist keerukamaks. Vastupidi, et selle olemasoleva info peale me juba aitame sellele korrektselt maksukohustuse tasumisele kaasa.

Teatud sektorites või majandusvaldkondades see info puudus on nii suur. Me peame väga palju infot kontrollide käigus küsima, mis ei ole väga jätkusuutlik. Ma arvan, et tulevik on see, et meil oleks rohkem massandmeid käes. Eks siin kohal mida rohkem andmeid riik

tahab, seda rohkem tekib teisest poolest kodanikel küsimusi, et kas see on see riik, kus ma tahan elada, aga tervikuna ei ole eesmärk kedagi jälitada või teha seda politseiriigiks või järelevalve riigiks, vaid pigem vastupidi, et need, kes tahavad korrektselt asju ajada, siis neile teha see võimalikult lihtsaks. Selline eeltäidetud süsteem aitaks sellele kaasa. See on üks pool.

Ümbrikupalga vaates on veel erinevaid põnevaid mõtteid. Mida me täna oma majas sees katsetame ja arendame ja millele meil on suured lootused, on tõhusam riskide tuvastamine läbi tehisintellekti. Teave eemaldatud

Tulevikus me näeme, et me saame sellist natukene lihtsamat tööd asendada sellega, et meil abiline tehisintellekt aitab, kes on siis masinõppiv ehk siis iseõppiv, aidata paremini neid riske leida ja kaardistada, et me saaksime tegeleda täpsemalt ja veelgi paremini nende riskide leidmisega.

Ehitussektoris on suured mõtted ja plaanid täna, mis on juba vormumas seaduseelnõuks Rahandusministeeriumi poolt, on Skandinaavia stiilis ehitusobjektidel töötajate elektrooniline registreerimine. See on järgmine samm, mis oleks justkui töötamisregistri alamregister, aga mille mõte on see, et kui on suur ehitusobjekt, siis sellel ehitusobjektil oleks kõikide töötajate puhul tagatud see, et sinna pääsevad ainult need töötajad, kes on registreeritud ja kelle tööaja arvestuse üle peetakse elektrooniliselt arvestust. See aitaks tagada seda, et võõrtöötajõu osas, et meil objektidel oleks ainult legaalne töötajad ja oleks väga selgelt teada, kes kui palju, milline alltöövõtja, millise alltöövõtja töötajad on sellel objektil tööd teinud. Sellised lähituleviku mõtted lühidalt.“

9. Milliseid meetmeid lisaks maksuaudiitorite tegevusele võiks Teie arvates veel kasutada, et maksumaksjad muutuksid maksukuulekaks?

„Loomulikult kõik avaliku sektori otsused. Erinevate avaliku sektori juhtide tegevused ja sõnumid aitavad kaasa. Kui Maksu- ja Tolliameti sõnumitest on üksi vähe, kui siin keegi kõrge riigiametnik saab sigadusega hakkama, siis väga raske on meil käia oma sõnumit levitamas ja öelda, et miks on vaja makse maksta ja kuhu see maksuraha päriselt läheb. Eks see maksumoraalile mõjutab, kui tekib küsimusi, et mida ma vastu saan, et see vastusoorituse küsimus. Kui mina maksan ausalt makse, siis ma tahan midagi riigilt vastu

saada ja kui see teenus, mida riik mulle pakub, ei ole päris see. Näiteks mul ongi pikad ravijärjekorrad, mul on lastehoiuteenus puudujäägid, siis paratamatult nõrgestab see soovi ise panustada.

Aeg-ajalt tuleb meelde tuletada, et mida me päriselt saame selle maksuraha eest ja välja tuua seda positiivset asja. Eks seda tuleb meeles pidada. On olnud ka mõtteid, et näiteks haigekassa, kuhu meil täna läheb väga suur osa sotsiaalmaksust, siis kah haigekassa võiks natukene rohkem rääkida oma edusammudest või konkreetsetest juhtudest. Meil hästi palju tuleb meediasse neid juhtumeid, kus keegi raske ja erilise haigusega laps ei saa haigekassast toetust, aga meile ei räägita sellest, et kui palju tegelikult haigekassa toetab neid raske haigusega laste raviseid. Ehk rohkem rääkida nendest headest külgedest, et kes on saanud abi. See aitaks suhtumist parandada, et meil on ikka riik toimiv ja tugev ja aitab abivajajaid.“

Lisa 4. Intervjuu,

Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna

Teave eemaldatud.

E-kirja teel, 05.aprill 2021.

1. Mis on Teie ametikoht ja kui kaua olete sellel ametikohal töötanud?

Teave eemaldatud 3,5 kuud.

2. Millises valdkonnas on Teie arvates ümbrikupalga maksmine kõige suuremaks probleemiks? Mis seda põhjustab?

Valdkonnad, kus liigub enam sularaha ja/või on lihtsam fiktiivseid kulusid peita. Nendeks on ehitus, toitlustus, kaubandus.

3. Millised tegurid Teie arvates mõjutavad maksumaksja maksukäitumist?

Ühiskonna ja lähikondsete hoiakud ja teenuste kättesaadavus. Kui ühiskonnas maksude mittemaksmine on selgelt taunitav ja ka teenuste kättesaadavus riigilt on raskendatud ümbrikupalga saajal, siis suure tõenäosusega mõjutab see isikut ka oma käitumist muutma.

4. Kuidas Teie ametikohalt tundub, millistest teguritest sõltub see, kuidas maksuaudiitor saavutab ümbrikupalga osas mõju? Mis mängib mõju määratlemisel rolli? Kas lisaks maksuaudiitori mõjutamismeetodidele on seal ka muid tegureid või oleneb ainult maksuaudiitori tööst?

Maksuaudiitoril on piisavalt võimalusi isiku maksukäitumise muutmiseks alates nõustamisest kuni kontrollimenetluse läbiviimiseni ja väärteomenetluse kaasamiseni. Kui esmastest sõnnumitest ja kontrollidest ei ole olnud kasu ja isik jätkab rikkumist, siis muutub iga järgenva menetlusega talle määratav summa täiendavaks koormaks ning

Teave eemaldatud

5. Mõjumudeli põhjal on maksuaudiitorite mõjumeetmed: kontroll, nõustamine (otsekontakt, e-kiri, telefon). Milline eelnimetatud meetmetest on Teie arvates maksumaksjaga suhtlemisel kõige mõjusam ja miks?

6. Millised on Teie arvates praeguse mõjumudeli kõige suuremad kitsaskohad? Milliseid tegureid peaks mõjumudel kindlasti veel kajastama?

7. Kas ja kui palju on Teie arvates viimase 5 aastaga inimeste teadlikkus maksude maksmisest suurenenud ning mis on sellele kaasa aidanud?

*See slaid võtab selle hästi kokku, kuigi 3 aasta vaates:
https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/maksutahe_2020.pdf*

8. Milline on maksuauditi osakonna tulevik? Milliseid meetmeid hakkab maksuauditi osakond tulevikus maksumaksjate mõjutamiseks kasutama?

Uute meetmete vajalikkus sõltub sellest, kuidas praegused töötavad. Kui mõni meede ei mõju nii hästi, kui ootame, siis täiustame, muudame või asendame selle uuega. Tegeleme sellega järjepidevalt, kuid midagi konkreetset praegu välja tuua oleks ennatlik.

9. Milliseid meetmeid lisaks maksuaudiitorite tegevusele võiks Teie arvates veel kasutada, et maksumaksjad muutuksid maksukuulekaks?

Rohkem teenuseid tuleb panna sõltuvusse maksude tasumisest ja/või maksukuulekusest, siis oleks rohkem ka motivatsiooni maksude tasumiseks.

Lisa 5. Intervjuude ja küsimustiku kodeerimine

Kategooria	Kood
Kategooria 1 Levinum ümbrikupalka maksev valdkond ja ümbrikupalga maksmise põhjused	Kood 1.1 suut tööjõuvajadus Kood 1.2 kõik sektorid Kood 1.3 sularaha Kood 1.4 harjumus Kood 1.5 konkurents Kood 1.6 võimalused Kood 1.7 fiktiivsete kulude peitmine Kood 1.8 sundseis
Kategooria 2 Maksumaksja maksukäitumist mõjutavad tegurid	Kood 2.1 sotsiaalne norm Kood 2.2 riski ja vahele jäämise taju Kood 2.3 kasumlikkus Kood 2.4 maksumaksja taust Kood 2.5 äriloogika
Kategooria 3 Maksuaudiitori mõjutegurid ja mõjusaim tõkestamise meede	Kood 3.1 koostöö Kood 3.2 kontroll Kood 3.3 otsekontakt Kood 3.4 kompetents Kood 3.5 ei mõju midagi Kood 3.6 sõltub teguritest
Kategooria 4 Maksuteadlikkuse suurenemine	Kood 4.1 maksutahte uuring Kood 4.2 kodaniku kohustus Kood 4.3 lihtne maksusüsteem Kood 4.4 liikumas paremuse poole Kood 4.5 info Kood 4.6 maksuaudiitori töö
Kategooria 5 Maksuauditi osakonna tulevik	Kood 5.1 eeltäidetud süsteem jagamisplatvormidele Kood 5.2 tehisintellekt Kood 5.3 elektrooniline registreerimine Kood 5.4 oleneb ühiskonnast Kood 5.5 sihipärasem tegevus Kood 5.6 ennatlik öelda
Kategooria 6 Lahendused probleemile	Kood 6.1 avaliku sektori tegevused Kood 6.2 meeldetuletused Kood 6.3 tegevusliidud Kood 6.4 varane kasvatus

	Kood 6.5 seaduse muudatus Kood 6.6 karistamine Kood 6.7 motivaatorid
Kategooria 7	Kood 7.1 Kood 7.2 Kood 7.3 Kood 7.4 Kood 7.5 Kood 7.6 Kood 7.7