

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Martin Vippul

PETTUSED TÖÖTASUDE MAKSMISEL

Lõputöö

Juhendaja:

Külli Niin, MA

Kaasjuhendaja:

Uno Silberg, dr (maj)

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Pettused töötasude maksmisel	
Töö pealkiri võõrkeeles: <i>Frauds in Salary Payments</i>	
Töö autor: Martin Vippul	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
<p>Lõputöö eesmärgiks on leida võimalikke lahendusi deklareerimata töötasude maksmise tõkestamiseks. Sellest tulenevalt uuritakse maksukuulekust mõjutavaid tegureid. Samuti analüüsitakse maksusüsteemi, et leida riskiettevõtete raames kitsaskohti, mida parandada. Veel antakse ülevaade MTA tegevustikust seoses töötasu pettustega ning keskendutakse petturite tegevuse tõkestamise võimalike lahenduste leidmisele.</p> <p>Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised ülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Antakse ülevaade maksundusega seonduvatest mõistetest ja maksustamise olulisusest.2. Analüüsitakse maksukuulekust mõjutavaid tegureid.3. Antakse ülevaade, millised on töötasu maksimisviisid ja millised on ümbrikupalga maksmise riskivaldkonnad.4. Antakse ülevaade MTA ennetus- ja tõkestustegevusest seoses töötasupettustega. <p>Lõputöö tulemusena jõuti järeldusele, et maksusüsteemi kandvaks rolliks on maksumaksja, kelle maksukuulekusest oleneb riigi tulu ja ühiskonna üldine heaolu. Ühiskonna maksukuulekust mõjutavad ennekõike väljakujunenud hoiakud, mida MTA peaks hästi planeeritud ja läbimõeldud tegevustikuga suutma muuta positiivsemaks.</p>	
Võtmesõnad: maksustamine, deklareerimata töötasu, varimajandus, maksupettur.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>taxation, undeclared wages, shadow economy, tax evader.</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Külli Niin	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1 MAKSUD JA ÜHISKOND	6
1.1 Maksud ja maksumaksja	6
1.2 Maksudest kõrvalehoidumine	11
2 ÜMBRIKUPALK JA SELLE MÕJU EESTI MAKSUSÜSTEEMILE	17
2.1 Töötasu maksmise viisid ja nende mõju	17
2.2 Ümbrikupalga maksmise riskivaldkonnad ja MTA tegevus selle tõkestamiseks. 23	
KOKKUVÕTE	33
SUMMARY	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	36
LISA 1. INTERVJUU MAKSU- JA TOLLIAMETI KONTROLLIOSAKONNA I KONTROLLITALITUSE JUHATAJAGA	41

SISSEJUHATUS

Töötasudega seotud pettuste tagajärjel jääb riigieelarvesse laekumata märkimisväärne summa, mistõttu on see ühiskonnas siiani päevakohane. Sellest tulenevalt uuritakse maksukuulekust mõjutavaid tegureid. Samuti analüüsitakse maksusüsteemi, et leida riskiettevõtete raames kitsaskohti, mida parandada. Ennekõike soosib pettusi inimese loomuses olev ahnus ja omakasu, mis tuleneb eneseheaolust. Sellest olenevalt soosivadki Eesti palgalt makstavad kõrged maksumäärad petma. Ettevõtjale on kõige olulisem võimalikult suur kasumi teenimine, mis omakorda ajendab ettevõtjad otsima seaduse kitsaskohti, mille arvelt tulusid suurendada. Illegaalse töötasu maksmine on laialdaselt levinud seda näitavad Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) iga-aastased kokkuvõtted maksude laekumise kohta. Sellest tulenevalt on deklareerimata töötasude maksmise vähendamine MTA üks peamistest prioriteetidest.

Töö on aktuaalne kuna MTA-l on arutluses kaks arendusprojekti seosest ümbrikupalga tõkestamisega. Esimese projekti eesmärgiks on kontrollida sularahakäivet läbi *CleanCash* tarkvara. Teisel juhul, vastavalt arengukavale, tahetakse saavutada aastaks 2014 töötajate üle paremat kontrolli töökaartide kasutusele võtmisega.

Töö uudsuseks võib pidada seda, et MTA on jõudnud järeldusele, et igas riskivaldkonnas tuleks leida kitsaskoht, mida seaduse tasandil muuta nii, et väheneks ümbrikupalaga maksmise osakaal. Ühtlasi on ka jõutud järeldusele, et kõige suuremat probleemi maksekäitumise juures tekitab käibemaksuseadus.

Töö probleemiks on ühiskonnas tajutav negatiivne maksukuulekus. Probleemi alustalaks võib pidada ühiskonnas varasemalt väljakujunenud hoiakuid ja positiivset maksueetika kujunemist pärssivat maksusüsteemi. Eelkõige on ettevõtjatele oluline kiire kasumi teenimine kui korrektne maksekäitumine. Töö probleem ongi sellele üles ehitatud, et millised on erinevad illegaalsed töötasumaksmise võimalused ja viisid ning kuidas need

mõjutavad ühiskonda. Samuti püütakse leida võimalikke lahendusi maksukuulekuse parandamiseks.

Töö eesmärk on leida võimalikke lahendusi deklareerimata töötasude maksmise tõkestamiseks.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised ülesanded:

1. Antakse ülevaade maksundusega seonduvatest mõistetest ja maksustamise olulisusest.
2. Analüüsitakse maksukuulekust mõjutavaid tegureid.
3. Antakse ülevaade, millised on töötasu maksmisviisid ja millised on ümbrikupalga maksmise riskivaldkonnad.
4. Antakse ülevaade MTA ennetus- ja tõkestustegevusest seoses töötasupettustega.

Töö on teoreetilise ülesehitusega. Töö koosneb kolmest struktuurist: teooria, arutelu ja järeldused. Uurimismeetodina kasutatakse kvantitatiivset ja kvalitatiivset uurimist. Kvantitatiivne uurimus on täpsem, kuna informatsiooni saamiseks viidi läbi intervjuu MTA I kontrollitalituse juhataja Kaisa Liivasega. Kvalitatiivse uurimuse juures töötati läbi erinevaid dokumente.

Töö sisu on jagatud kaheks peatükiks, mis omakorda jagunevad kaheks alapeatükiks. Esimeses peatükis antakse ülevaade maksustamise olemusest ja selle olulisusest ühiskonnale ning maksumaksjatest ja nende rollist maksusüsteemis. Sellest tulenevalt analüüsitakse ka maksukuulekust. Samuti tuuakse välja millistele kindlatele printsiipidele peab vastama õiglane maksusüsteem. Esmalt kirjeldatakse maksu olemust, antakse ülevaade Eesti maksusüsteemist ja maksukohuslastest. Ühtlasi antakse ülevaade ka õigest ja õiglasest maksusüsteemist ning tuuakse välja maksustamise olulisus. Veel analüüsitakse maksudest kõrvalehoidumise põhjuseid töötasude maksmisel ja tuuakse näiteid maksupetturite tegevuse kohta seoses ümbrikupalga maksmisega.

Teises peatükis antakse ülevaade legaalsetest ja mittelegaalsetest töötasu maksmise viisidest ning töötajal saamata jäävatest hüvedest kui ta võtab vastu deklareerimata töötasu.

Toetudes statistikale uuritakse kui suure osa moodustab deklareerimata töötasu riigile laekuvate maksude hulgast ning tehakse võrdlusi varasemate aastatega. Samuti tuuakse välja ümbrikupalka makstavad riskivaldkonnad. Sellest tulenevalt analüüsitakse MTA ennetus- ja tõkestustegevust ning püütakse leida võimalikke uusi meetmeid vähendamaks ümbrikupalga maksmise osakaalu ühiskonnas.

Eelkõige pärineb allikamaterjal MTA poolt meediale adresseeritud pressimaterjalidest ja statistikast. Suurel hulgal on aluseks võetud ka seaduseid. Samuti on töös kasutatud kohtulahendeid ja maksualast kirjandust. Täiendav informatsioon tuleneb läbiviidud intervjuust.

1 MAKSUD JA ÜHISKOND

1.1 Maksud ja maksumaksja

Maksustatavas ühiskonnas on kõige olulisemal kohal maksumaksja. Maksumaksjast oleneb riigi püsimine, edasine areng ja kodanike eluolu. Samuti on maksumaksjale oluline maksusüsteemi ülesehitus. Läbipaistev, üheselt mõistetav ja õiglane maksusüsteem soosib maksumaksja poolset õiget käitumist.

Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik- õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.¹

Maksu näol on alati tegemist rahalise kohustusega. Maksukohustust ei saa asendada mitterahalise sooritusega (üldkasulik töö, kaitseväeteenistuse kohustus jne). Maksukohustus tekib vahetult seaduse või volikogu määruse alusel- see tunnus viitab maksukohustuse avalik- õiguslikule iseloomule. Maksukohustuse realiseerimiseks ei ole vaja kohustatud isiku nõusolekut. Maksuõigussuhe on subordinatsioonisuhe (alluvussuhe). Maksude määramine ja sissenõudmine toimub haldusmenetluses. Riik võib avalik- õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku raha koguda, ka näiteks teenuste osutamise või investeerimise kaudu. Sellisel juhul tekib poolte vahel lepinguline suhe, mida ei saa subordinatsiooni korras kehtestada ega täita.²

Eesti maksusüsteemis on eraldi välja toodud maksukohustuslased. Neid käsitletakse maksukorralduse seaduses § 6. Maksukohustuslased võib jagada maksumaksjateks, maksu kinnipidajateks ja muudeks isikuteks.

¹ Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud vastavalt §-le 170 – RT I 2001, 26, 150 ... RT I 22.12.2011, § 2.

² Lehis, L., *Maksuõigus*, 2 trükk (Tallinn: Juura, 2009), lk 35.

Maksumaksja on füüsiline või juriidiline isik riigi-, valla- või linnaasutus, kes seaduses sätestatud tingimustel ja korras on kohustatud maksu maksma ja täitma teisi talle seadusega pandud rahalisi ja mitterahalisi kohustusi. Samas ei loeta riiki, valda või linna kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut maksumaksjaks. Maksumaksjaks ja maksu kinnipidajaks võivad olla ka välisriikide riigi- ja omavalitsusasutused ning muud avalik-õiguslikud institutsioonid, samuti rahvusvaheliste organisatsioonide ja koostööprogrammide esindused.³

Maksu kinnipidaja on füüsiline või juriidiline isik või riigi-, valla- või linnaasutus, kes seaduses sätestatud tingimustel ja korras on kohustatud füüsilisele isikule, kes ei ole ettevõtja, väljamakstavalt summalt kinni pidama ja maksuhalduri pangakontole üle kandma maksuseadusega määratud osa ülekantavast summast. Samuti peab maksu kinnipidaja täitma teisi talle seadusega pandud rahalisi ja mitterahalisi kohustusi.⁴

Muudeks isikuteks, kelle suhtes rakendub maksude tasumise kohustus, võivad maksukorralduse seaduses sätestatud juhtudel olla juriidilise isiku staatust mitteomavate isikute ühendused või varakogumid, mida käsitletakse vastavalt maksumaksjate või maksu kinnipidajatena. Teovõimetu või piiratud teovõimega füüsilise isiku nimel täidab kohustusi tema seaduslik esindaja. Alaealine, kellele on antud õigus tegeleda majandustegevusega, täidab sellest seadusest või maksuseadusest tulenevaid kohustusi iseseisvalt.⁵

Eesti maksusüsteem koosneb riiklikest ja kohalikest maksudest. Riikliku maksu kehtestab riigikogu maksuseadusega, kohaliku maksu kehtestab omavalitsusüksuse esindusorgan määrusega.⁶

Seadused võimaldavad hetkel Eestis kehtestada kaheksa riiklikku ning kaheksa kohalikku maksu. Riiklikud maksud (tulumaks, sotsiaalmaks, käibemaks, aktsiisid, maamaks, raskeveokimaks, hasartmängumaks ja tollimaks) laekuvad riigieelarvesse. Osa füüsilise isiku tulumaksust ning maamaks tervikuna laekub kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse. Kohalikud maksud (parkimistasu, reklaamimaks, teede- ja tänavate sulgemise maks,

³ Tammert, P., Maksundus, õpik ülikooli mittejuriidiliste erialade üliõpilastele (Tallinn, 2002), lk 17.

⁴ *Ibid*, lk 17.

⁵ Tammert, Maksundus, õpik ülikooli mittejuriidiliste erialade üliõpilastele, *supra nota* 3.

⁶ Lehis, Maksuõigus, *supra nota* 2, lk 43.

müügitaks, mootorsõidukimaks, paadimaks ja loomapidamismaks) laekuvad kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Kohalikud maksud kehtestab iga kohalik omavalitsusüksus vastavalt vajadustele kohalike maksude seaduses sätestatud korras. Riiklike maksude haldajaks on MTA (maksuhaldur). Kohalike maksude haldajaks on valla – või linnavalitsus või teine valla või linna ametiasutus. Müügitaksu puhul on võimalik maksuhalduri ülesanded halduslepingu alusel delegeerida MTA piirkondlikule keskusele.⁷

Maksusüsteem peab vastama kindlatele printsiipidele. Kuidas maksustada, kellele on suunatud ja kas on õiglane. Maksud peavad olema kõigile üheselt mõistetavad, arusaadavad ja lihtsad.

Maksude osatähtsus riigieelarvetuludes on üle 90%. Seega, maksude mõju avalikule sektorile kui maksude saajale ning suletud sektorile kui peamisele maksude maksjale on suur. Ühtlasi võib maksupoliitikat pidada eelarvepoliitika instrumendiks. Eelarvepoliitika ja maksupoliitika olenevad teineteisest ja esinevad mõlemad majanduspoliitika instrumentidena. Eelnimetatud loovad riigi maksusüsteemi ja korralduse ning korrigeerivad seda.⁸

Maksud peavad olema majanduslikult efektiivsed, st toetama majanduslikku aktiivsust ja tootmistegurite optimaalset paiknemist. Maksude administreerimine peaks olema võimalikult lihtne ja korralduskulud ei tohiks olla suured. Teisiti öeldes, maksuobjekti selgitamine, arvestamine, maksu arvutamine, kontrollimine ja sissenõudmine ei tohiks olla maksja jaoks liiga keerukas ega liiga kulukas. Halvim, mis saab olla on see kui administreerimiskulud ületavad maksuna saadud tulu. Maksusüsteem peaks olema paindlik ning reageerima automaatselt majanduses toimuvatele muutustele.⁹

⁷ Siseministerium, *Kodaniku käsiraamat* (Tallinn, 2006), lk 62.

⁸ Riigikantselei, „Avaliku sektori ökonomika“ (1998), p 8.3.1
<www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/aseoko.htm> (04.06.12)

⁹ *Ibid*, pt. 8.3.1

Maksusüsteem peaks peegeldama maksumaksjate poliitilisi eelistusi ja olema poliitiliselt vastav. Erakonna valijaskonnale väljakuulutatud lubadused majandus- ja maksupoliitikast, peaksid olema muutumatud juhtpositsioonil olles.¹⁰

Maksusüsteem peaks olema ühiskonna enamuse arusaamise järgi õiglane ning aitama kaasa sissetulekute ja varanduse õiglasele jaotamisele, arvestades ühiskonnaliikmete maksujõudu. Horisontaalne maksustamisprintsiiip väidab, et ühesuurusi tulugruppe maksustatakse ühtmoodi ja vertikaalne maksustamisprintsiiip väidab, et erinevaid tulugruppe maksustatakse erinevalt.¹¹

Maksusüsteemi õiglusele on demokraatlikud riigid palju tähelepanu pööranud. Maksustamise põhiprintsiibid, st ekvivalentsuse printsiiip ja maksevõimelisuse printsiiip on maailma maksuteoorias ja praktikas kaks enam tunnustatud maksustamise printsiiipi.¹²

Ekvivalentsuse printsiiip lähtub eeldusest, et riik on avalike, sh eriti kollektiivsete vajaduste rahuldamiseks loodud. Riik pakub oma kodanikele turvalisust (sise- ja väliskaitse), haridust, et olla arenemisvõimeline riik, tervise- ja sotsiaalkaitset, et säilitada kodanike tervist ning toetada neid töövõimetus juhul. Riigikorraldus tähendab ka võimu ja valitsemist, mis omakorda kaetakse kodanike maksude arvel, seega ekvivalentsuse printsiiibis väljenduvad riigi ja tema kodanike vahetussuhted: riigi poolt mitmesugused teenused ja riigialamate poolt maksud. Kui suurenevad kodanike nõudmised teenuste hulga ja kvaliteedile, peavad suurenema ka maksud, nii õigustab ekvivalentsuse printsiiip maksude tõstmise vajalikkust ning määrab ka selle kodanike ringi, kes maksukoormat peaksid kandma.¹³

Ekvivalentsuse printsiiipi vaadeldaksegi kuluekvivalentsusena ja kasuekvivalentsusena. Kuluekvivalentsust rakendatakse peamiselt kollektiivsete vajaduste rahuldamisel, kus konkreetset kasusaajat on raske selgitada, näiteks politsei kaitseb kõiki kodanikke, õpetaja õpetab kõiki ühe klassi lapsi ühtmoodi jne, mistõttu peab iga kodanik maksma niipalju makse, et need kulud oleksid kaetud. Kasuekvivalentsus tähendab riigipoolse teenuse

¹⁰ Riigikantselei, „Avaliku sektori ökonomika“ *supra nota* 8, p 8.3.1

¹¹ *Ibid*, pt. 8.3.1

¹² *Ibid*, pt. 8.3.1

¹³ *Ibid*, pt. 8.3.2

konkreetsel kasul konkreetsel kodanikul – maksumaksjale, näiteks sillamaks (silla korrashoidmiseks), seda eesmärki täidab ka riigilõiv. Kuid ekvivalentsuse printsiip rakendub ka mõne teenuse tarbimise piiramiseks, näiteks tubakaaktsiis.¹⁴

Maksuvõimelisuse (maksujõu) printsiip lähtub maksumaksja materiaalsest suutlikkusest maksu maksta ega arvesta kasu suurus, mis riigi teenus talle konkreetselt annab. Maksujõudu arvestab kõige enam tulumaks, seepärast maksustatakse suure sissetulekuga inimesi paljudes riikides kõrgema määraga kui väikese sissetulekuga kodanikke. Maksujõu näitajaid on mitmesuguseid ning sellepärast rakendatakse erinevates riikides tavaliselt nende kombinatsioone.¹⁵

Maksude maksmine ja kogumine on riigi jaoks hädavajalik, kuna maksude osatähtsus moodustab riigieelarvetuludest üle 90%. Töötasult kinnipeetud maksud laekuvad riigieelarvesse ning neid kasutatakse nii enese kui ka ühiskonna heaolu nimel, näiteks makstes töötasult sotsiaalmaksu 33%, kindlustades enda tervishoiu- ja sotsiaalse kaitse. Sotsiaalmaks jaguneb pensionikindlustuseks 20% ja ravikindlustuseks 13%. Veel peetakse töötasult kinni tulumaksu 21%. Saadud raha kasutab riik palkade maksmiseks ja kaitsekulutusteks. Palgalt kinnipeetud töötuskindlustushüvitise eesmärk on tagada kindlustatule ehk töötajale töö kaotamisel sissetulek, mis võimaldaks uue töö otsimise ajal toime tulla¹⁶. Töötav inimene kogub enda pensioni ise, makstes oma brutopalgast 2% pensionifondi. Riik lisab sellele töötaja palgalt arvestatava 33%-lise sotsiaalmaksu arvelt 4%.¹⁷ Indiviidile, kes on ametlikult tööl ja maksab korrektselt makse on tagatud riigipoolne heaolu.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et maksustatavas riigis peaksid laekuvad maksumaksja maksud jagunema ühetaoliselt, õiglaselt ja võrdselt. Sellisel juhul on tegemist õiglase maksusüsteemiga ja kodanikud saavad kasutada neile ettenähtud hüvesid. Riigi maksusüsteemile on kõige olulisem maksumaksja ja kui maksumaksja osutub petturiks

¹⁴ Riigikantselei, „Avaliku sektori ökonomika“ *supra nota* 8, p 8.3.2

¹⁵ *Ibid*, pt. 8.3.2

¹⁶ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus“ (2011), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (25.05.2012)

¹⁷ *Ibid*

võib saada teatud maksustatav osa kannatada. Selle tulemusena jäävad teatud hüved kodanikele kättesaamatumateks.

1.2 Maksudest kõrvalehoidumine

Maksudest kõrvalehoidumine on üheselt seotud maksukuulekusega. Maksukuulekust mõjutavad ühiskonnas väljakujunenud hoiakud ning valitsuse suhtumine maksumaksjasse. Maksudest kõrvalehoidumise võimalikke viise on mitmeid, näiteks saab vähendada oma maksukoormust või siis hoiduda maksude maksmisest täielikult kõrvale.

Maksudest kõrvalehoidumist võib kõrvutada mõistega varimajandus. Varimajandust iseloomustab mitteametlikult liikuv raha, mille peaesmärgiks on selles osalejate isiklike tulude suurendamine maksuvabalt. Peamiselt on siin tegemist tulude varjamisega, fiktiivsete kulude kajastamisega, deklareerimata töötasudega ja maksudest kõrvalehoidumisega.¹⁸

Maksude tasumisest kõrvalehoidumine on tahtlik maksude väärarvutus. Väärarvutus on näiteks maksude täielik või osaline deklareerimata ja tasumata jätmine. Tahtlik väärarvutamine on maksupettus, mis võib olla karistatav kuriteona.¹⁹

Maksupettusele ei ole olemas täpset juriidilist definitsiooni. Siiski on olemas mitmesuguseid üldisi, aastate jooksul kujunenud definitsioone. *Webster's New World Dictionary* kirjelduse kohaselt on pettus: Teadlik kelmus, panna inimene loobuma varast või mõnest seaduslikust õigusest. Veel üks kasulik definitsioon pärineb *Föderaalselt Õigusstatistika Büroolt*, mis defineerib: Vägivallatu kuritegu rahalise kasu saamiseks, mis on sooritatud pettuse teel isikute poolt, kes oma ametialaselt staatusest on kas professionaalsed või pool professionaalsed ettevõtjad ning kes kasutavad oma spetsiifilisi ametialaseid oskusi ja võimalusi; samuti vägivallatu kuritegu rahalise kasu saamiseks,

¹⁸ Eamets, R., „SKP arvestus ja varimajandus”, loengukonspekt, <www.et.scribd.com/doc/18482825/SKPArvestusvarimajandus#outer_page_17> (02.03.2013), lk 20-21.

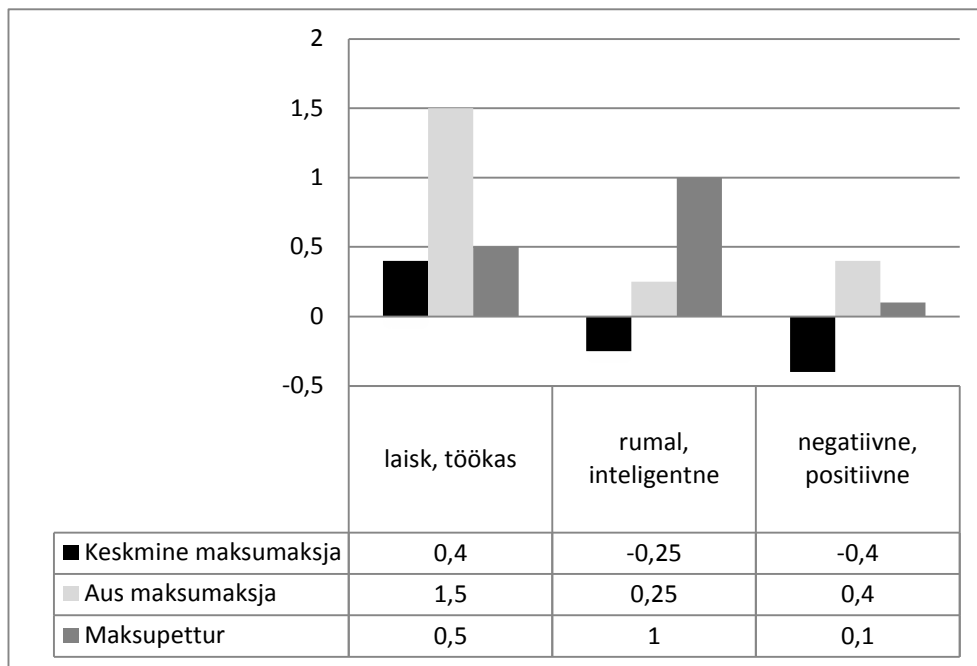
¹⁹ Lehis, *Maksuõigus*, supra nota 2, lk 185.

mille puhul kasutatakse pettust ja mille sooritab ükskõik missugune inimene, sõltumata ametist, kellel on spetsiifilised tehnilised ja erialased teadmised ärist ja riigivalitsemisest.²⁰

Maksupettuse hulka loetakse ka maksualaseid õigusrikkumisi. Maksuõigusrikkumisi saab toime panna vaid maksumaksja. Maksuõigusrikkumine võib olla ka tahtmatu.²¹

Maksukuulekust mõjutavad erinevad tegurid ning seda on palju uuritud seoses inimpsühholoogiaga. Muidugi oleneb maksukuulekus ka maksusüsteemist.

Majanduspsühholoogia professor Erich Kirchler on analüüsinud maksumaksjaid lähtudes intelligentsuse tasemest ja suhtumisest maksude maksmisesse.



Joonis 1. Kirjeldab ja hindab keskmist maksumaksjat, ausat maksumaksjat ja maksupetturit (skaalal -3 (laid ja rumal) kuni +3 (töökas ja intelligentne); hinnangulisel skaalal -1 negatiivne kuni +1 positiivne).²²

²⁰ Pikett, J., *Valgekraede pettused* (Fontese Kirjastus, 2003), lk 11- 12.

²¹ Lehis, *Maksuõigus*, supra nota 2, lk 185-186.

²² Kirchler, E., *The Economic Psychology of Tax Behaviour* (Cambridge University Press, 2007), lk 52.

Keskmine maksumaksja on kõige negatiivsema suhtumisega ja suhteliselt laisa iseloomuga ning samuti mitte väga intelligentne. Aus maksumaksja on kõige töökam, suhteliselt kõrge intelligentsustasemega ja kõige positiivsema suhtumisega maksude maksmisesse. Maksupetturid paistavad kõige enam silma oma intelligentsusega. Nad on töökamad ja nende hoiakud maksude maksmisesse on positiivsemad kui keskmisel maksumaksjal.²³ Graafikust järeldub, et maksupettur on väga teadlik tegutseja omakasu eesmärgil, teades täpselt, mil moel on maksude maksmine talle kasulik.

Peamiseks maksudest kõrvalehoidumise põhjusteks on ühiskonnas väljakujunenud hoiakud. Kui ühiskonnas on hoiak, et maksude maksmine on kasutu tegevus kujuneb ka indiviidi arusaam vastavalt ühiskonnale – „maksud on raisatud raha“. Samuti mõjutab maksumaksjat saadav tagasiside maksude maksmiselt. Kui maksudest kõrvalehoidumine on andnud positiivset tagasisidet, siis tingib see ka edaspidi taolist käitumist. Kui maksudest kõrvalehoidumine tagab inimesele negatiivset tagasisidet, ei taha ta enam petta. Siit tulebki mängu inimese psühholoogia seos saadava emotsiooni ja tegevusega. Indiviidi hoiakuid saab mõjutada nii negatiivselt kui ka positiivselt ja käitutakse vastavalt domineerivale emotsioonile. Sellest tulenevalt käituvad inimesed tihtilugu emotsioonidest või ühiskonnast tingitud arusaamade ajel ning see varjutab selle, mis on tõene. Ei nähta seda, et tegelikult on maksud enese raha ümberpaigutamine eneseheaolu nimel. Maksude maksmine on pigem tajutav kui kaotus. Inimestele lihtsalt ei meeldi mõte sellest, et nende teenitud raha kaob. *Wilson and Sheffrin (2005) kasutasid US IRS Taxpayer Compliance Measurement Program* andmeid ja tegid kokkuvõtte moraalsetest ja mittemoraalsetest maksumaksjatest. Tulemuseks oli see, et mittemoraalsed inimesed on vähem ausad maksumaksjad kui moraalsed inimesed.²⁴ Viis, kuidas valitsus kohtleb maksumaksjat, mõjutab maksumaksja valmidust makse tasuda: agressiivne maksupoliitika mõjutab maksumoraali negatiivselt ning vastupidine poliitika aitab maksumoraali tõsta.²⁵

Agressiivse maksuplaneerimise korral kasutatakse maksukohustuse vähendamiseks ära maksusüsteemi nüansse või ebakõlasid kahe või enama maksusüsteemi vahel. Agressiivne maksuplaneerimine võib esineda paljudes vormides. Selle tagajärgede hulka kuuluvad

²³ Kirchler, E., *The Economic Psychology of Tax Behaviour* (Cambridge University Press, 2007), lk 52.

²⁴ *Ibid*, lk 49-51

²⁵ Lillemets, K., „Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid“, Riigikogu Toimetised (2009), nr 20

topeltnahaarvamine (sama kahjum arvatakse maha nii tuluallikariigis kui ka residentsusriigis) ja topeltnaksuvabastus (st tulu, mida ei maksustata tuluallikariigis, on vabastatud residentsusriigis). Kuna maksuplaneerimise struktuurid muutuvad üha keerulisemaks ja riikide seadusandjatel ei ole sageli piisavalt aega reageerimiseks, osutuvad spetsiaalsed kuritarvituste vältimise meetmed sageli ebapiisavaks, et pidada edukalt sammu uute agressiivse maksuplaneerimise struktuuridega. Sellised struktuurid võivad kahjustada riikide maksutulu ja siseturu toimimist.²⁶

Üheks põhjuseks, miks ettevõtjad hoiavad maksudest kõrvale on palgast tulenevad kõrged maksud, mis omakorda raskendavad ettevõttel konkurentsipüsimist ning kasumi teenimist. Samuti on ettevõtjatel suur ahnus kiirelt rikastuda. Maksude mitte maksmine on eeliseks turul odavamana teenuse või kauba pakkumine.

Maksueelise saamiseks jätavad ettevõtted maksuhaldurile andmed esitamata või esitavad valeandmeid. Selliste teguviiside eesmärgiks on maksu- või kinnipidamiskohustuse vähendamine või tagastusnõude suurendamine või tekitamine. Eelmainitud teod vähendavad riigi maksutulust ja annavad maksumaksjale (ettevõttele) alusetu maksuhüve ning on materiaalsed maksuõigusrikkumised.²⁷

Alusetu tagastusnõude deklareerimine toimub fiktiivsete arvete näol. Fiktiivsete arvetega tekitatakse sularaha, mida kasutatakse töötajale ümbrikupalga maksmiseks või edasisteks investeerimisteks sularahas.²⁸

Fiktiivsete arvete esitamine on ettevõtte jaoks üks lihtsamaid ja kiiremaid võimalusi tekitada sularaha. Selleks on vaja variäriühingut või arvevabrikut, kellele esitada vastavaid arveid. Fiktiivse arve puhul kajastavad mõlemad osapooled võrdväärselt käibedeklaratsioonis tulud ja kulud. Sellises pettuses registreerib üks ettevõtja (variettevõtja) end käibemaksukohustuslaseks ja hakkab teistele ettevõtjatele väljastama arveid, mille alusel ettevõtjad seotust deklareerivad ning alusetult sisendkäibemaksu riigieelarvest tagasi saavad. Raha liikumist näidatakse pangakontodel selliselt, et fiktiivse

²⁶ Euroopa Liidu Teataja, Agressiivse maksuplaneerimise kohta, 2012/772, 06.12.2012, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0041:0043:ET:PDF> (28.02.2013)

²⁷ Lehis, L., *Maksuõigus*, 2 trükk (Tallinn: Juura, 2009), lk 186.

²⁸ *Ibid*, lk 186

arve alusel kantakse raha pangaarvele ning võetakse seejärel sealt sularahas välja. Arveid väljastanud ettevõtja saab tasuks tavaliselt teatud protsendi arve maksumusest.²⁹

Varjatud käivet on raskem tekitada, sest sellisel juhul peavad tehingus mõlemad osapooled osalema pettuses. Näiteks, kui üks ettevõtte ei soovi näidata tulu, ei saa teine endale näidata kulu, seega on mõlemad pooled seotud ja raha tehtud töö eest peab samuti pärinema pettusest, mis ei kajastu kummagi osapoole raamatupidamises.

Maksukohustuse vähendamine toimub näiteks sularahakäibelt käibemaksu maksmata jätmises ning saadud rahast väljamakstud töötasudelt jäetakse kinnipidamata tulumaks ja ei maksta sotsiaalmaksu.³⁰

Üks viis maksukohustuse vähendamiseks on maksta töötajale deklareeritud alampalka, kuigi tegelik teenistus on suurem. Eesti miinimumtöötasu kuus 2013. aastal on 320 eurot (bruto). Tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 4 lg 1 alusel on tulumaksumäär 21% ja § 23 alusel on tulumaksuvaba miinimum 144 eurot kuus³¹. Tööandja maksab miinimumpalgalt tulumaksu 34,27 eurot. Sotsiaalmaksuseaduse (edaspidi SMS) § 7 lg 1 alusel on sotsiaalmaksumäär 33%. SMS § 2 lg 2 alusel makstakse sotsiaalmaksu töötajale või teenistujale kuu eest makstud tasult, kuid mitte vähem kui nimetatud kuumääralt³² 290³³ eurot. Miinimumpalgalt makstav sotsiaalmaks on 105,60 eurot. 01.01.2013 aasta seisuga on töötuskindlustusmäär töötaja 2% ja tööandja 1%. Sellest tulenevalt maksab töötaja miinimumpalgalt töötuskindlustust vastavalt 6,40 eurot ja tööandja 3,20 eurot. Kogumispensioni seaduse (edaspidi KoPS) § 9 alusel on maksemäär 2%³⁴. Tööandja maksab miinimumpalgalt pensioni 6,40 eurot. Eelnevalt välja arvatud tööandja poolt makstavad maksud tuleb maha arvestada alampalgalt. Töötaja kuutöötasuks alampalgalt olles on 272,93 eurot (neto). Tööandja tööjõukuluks miinimumpalga maksmisel on 428,80 eurot. Maksuametile tuleb tasuda maksudeks 155,87 eurot. Keskmise brutokuupalk oli

²⁹ Elling, T., Käibemaks II, <dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/16004/Kaibemaks_II_osa.pdf;jsessionid=9146BB1463C149B1EED3C22063059468?sequence=1> lk 50.

³⁰ Lehis, L., *Maksuõigus*, 2 trükk (Tallinn: Juura, 2009), lk 186.

³¹ Tulumaksuseadus, 15.12.1999, jõustunud 01.01.2000 - RT I 1999, 101, 903 ... RT I, 25.10.2012, § 4 lg 1.

³² Sotsiaalmaksuseadus, 13.12.2000, jõustunud 01.01.2001, osaliselt 01.01.2002 - RT I 2000, 102, 675 ... RT I, 29.12.2012, § 7 lg 1.

³³ 2013. aasta riigieelarve seadus, 12.12.2012, jõustunud 01.01.2013 ... RT I, 28.12.2012, § 7 lg 1.

³⁴ Kogumispensioni seadus, 14.04.2004, jõustunud 01.05.2004 - RT I 2004, 37, 252 ... RT I, 25.10.2012, § 9.

2012. aasta IV kvartalis 916 eurot³⁵. Keskmise brutokuupalga kohaselt on tööandja kuluks 1227,44 eurot. Maksuametile tasutakse maksudeks 502,51 eurot. Tööandja kogukulu maksudeks keskmiselt palgalt on 346,64 eurot suurem kui alampalgalt. See on märgatavalt suurem kulu tööandjale ning ühtlasi võib see olla ajendiks mitte deklareerida täies mahus töötasu.

Deklareerimata töötasud on riigieelarve maksupoliitika maksuaugu tekitajate hulgas teisel kohal, levinuimad pettuse skeemid on kütuse, kulla, hulgikaubanduse ja kasutatud autode vallas.³⁶

Kokkuvõtvalt võib öelda, et negatiivset maksukuulekust tingivad nii ettevõtjatel kui indiviididel väärarusaamad ja hoiakud maksude maksmisesse. Kujunenud väärarusaamad maksude osatähtsuse kohta esinevad eelkõige madalama intelligentsustasemega inimestel. Seevastu hoiakuid tingib ühiskonna üldine suhtumine. Samuti on ettevõtjatel omakasueesmärk, et kasvatada rahareservi maksudest kõrvalehoidumise näol, kasutades seejuures ära töötajate teadmatust. Töötajatel puudub tihtilugu teadmine sotsiaalsete garantiide tähtsuse suhtes pikema aja vältel. Maksupettuste läbiviimisel omab rolli ka maksusüsteemi ülesehitus. Mida keerulisem maksusüsteem seda rohkem see tingib pettusi.

³⁵ Statistikaamet, „Keskmise brutokuupalga ja -tunnipalk tõusis kõigil tegevusaladel“, <www.stat.ee/65105> (06.03.2013).

³⁶ Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtte ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (15.03.2013).

2 ÜMBRIKUPALK JA SELLE MÕJU EESTI MAKSUSÜSTEEMILE

2.1 Töötasu maksmise viisid ja nende mõju

Eestis on võimalik maksta töövõtjale töötasu erinevate lepingute alusel, millega osapooled sõlmivad omavahelised kokkulepped ja nõudmised. Lepingutes kajastatakse kõik vajalikud töötingimused ja nõudmised. Saavutamaks omavahelisi kokkuleppeid, millest ei saa taganeda, mõlemad osapooled kinnitavad lepingu oma allkirjaga. Töötasusid maksab tööandja töövõtjale lepingu alusel, kindlaks määratud kohas ja ajal.

Tööd tehakse töölepingu alusel, kuid töö tegemine võib põhineda ka käsunduslepingul, töövõtulepingul või muudel sarnastel lepingutel.³⁷ Tööandja sõlmib füüsilisest isikust töövõtjaga töölepingu või võlaõigusliku lepingu. Võlaõiguslikeks lepinguteks on töövõtuleping või käsundusleping. Töövõtulepinguga kohustub töövõtja valmistama või muutma asja või saavutama teenuse osutamise muu kokkulepitud tulemuse. Tellija aga maksab selle eest tasu. Käsunduslepinguga kohustab käsundisaaja vastavalt lepingule osutama käsundiandjale teenuseid, käsundiandja aga maksab talle selle eest tasu, nii kuidas selles on kokkulepitud. Püsiva töösuhte korral sõlmitakse tööleping, mille korral töötaja allub tööandja juhtimisele ja kontrollile.³⁸ Võrreldes teiste lepingutega tagab tööleping töötajale suuremad õigused ja parema kaitse, seetõttu tuleks võimaluse korral eelistada töölepingu sõlmimist.³⁹

Töölepingu seadus (edaspidi TLS) § 33 käsitleb töötasu maksmise aega, kohta ja viisi. Tööandja maksab töötajale töötasu üks kord kuus ja peab kandma töötasu töötaja määratud

³⁷ Sotsiaalministeerium, „Töölepingu sõlmimine”, <www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhted/tooleping/toolepingu-solmimine.html> (21.03.2013).

³⁸ Pajula, R., Kuidas maksta makse?, ülevaade äriühingute maksustamisest Eestis (Tallinn: SpinPress, 2011), lk 15.

³⁹ Sotsiaalministeerium, „Töölepingu sõlmimine” *supra nota* 37.

pangakontole kui ei ole kokkulepitud teisiti.⁴⁰ Ettevõtte väljastab üldjuhul töötasu maksmise kohta paberi või elektroonilise palgalehe, mis sisaldab põhipalka, lisatasusid, preemiat ja makse, mis töötasust maha arvati.⁴¹

Isikutega, kes saavad oma töötasu täies ulatuses ümbrikupalgana, ei ole sõlmitud tavaliselt töölepingut. Samuti ei väljastata neile palgalehte. Isikutele makstakse tööandjaga suuliselt kokkulepitud töötasu.

Ümbrikupalk on ametlikult vormistamata töötasu, mis on makstud sularahas ja millelt ei deklareerita makse. Selline tegevusviis mõjub negatiivselt nii riigi majandusele kui ka töötajale. Riigieelarvesse ei laeku tulu- ja sotsiaalmaks, seega mõjutab see majandust üleüldises plaanis. Kõige suuremat kahju saab aga töötaja, kellel ei ole kättesaadavad erinevad sotsiaalsed garantiid.

Töötajale makstakse kokkulepitult miinimum töötasu ametlikult ja teine osa palgast makstakse ümbrikupalgana. Töötajaga on sõlmitud küll tööleping, kuid leping on tehtud miinimumpalga maksmise kokkuleppega. Seega, vormistatud tööleping kokkulepitult töötajaga ei ole õige. Antud töölepingu puhul saab töötaja kasutada minimaalselt sotsiaalseid garantiisid. Kodulaenu saamise eelduseks on see, et pangakontole on viimase kuue kuu jooksul laekunud korrapäraselt vähemalt 600 eurot⁴². Kuna miinimum töötasu on 2013. aastal 320 eurot (bruto) kuus, siis pole ka laenu taotlemine võimalik. Samuti pole võimalik taotleda liisingut. Kuna töötaja on ametlikult vähe kindlustatud on tema elukvaliteedi parandamine raskendatud.

Töötasude maksmisega on tihedalt seotud ka dividenditulu, mis pakub MTA-le palju kõneainet. Dividenditulu ei ole pettus seni, kuni seda ei kasutata juhatuse liikme tasu või töötasu varjatud maksmiseks. Siiski, on ühiskonnas teadaolevalt ettevõtete osanikke, kes seda teevad.

⁴⁰ Töölepingu seadus, 17.12.2008, jõustunud 01.07.2009 - RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012, § 33.

⁴¹ Euroopa Komisjoni ametlikult kodulehelt, „Töö leidmine”,
<ec.europa.eu/eures/printLWCtext.jsp?lwcLang=et&countryId=EE> (02.03.2013).

⁴² Swedbank, „Laenud”, <www.swedbank.ee/private/credit/loans/home/conditions?language=EST>
(04.04.2013).

TuMS § 18 kohaselt, on dividend väljamakse, mida tehakse juriidilise isiku pädeva organi otsuse alusel puhaskasumist või eelmiste majandusaastate jaotamata kasumist ning mille aluseks on dividendi saaja osalus juriidilises isikus⁴³. Dividendide saamise õiguslikuks aluseks peab olema isikul osalus äriühingus.⁴⁴ TuMS § 50 lg 1 kohaselt tekib tulumaksu kinnipidamise kohustus residendist äriühingul (sealhulgas täis- ja usaldusühing) või muude kasumieraldistena jaotatud kasumilt nende väljamaksmisel rahalises või mitterahalises vormis.

Äriseadustikus ei kajastu mitu korda peab maksuma dividende peale dividendide väljamaksmise otsuse tegemist. Riigikohtulahendis 3-3-1-90-07 on märgitud, et dividendide maksmine võib toimuda osamaksetena⁴⁵. Äriseadustiku § 277 lg 2 alusel on dividendide maksmise kord määratud põhikirjas või üldkoosoleku otsusega. Seega võib osamaksetena saadud dividenditulu langeda MTA huviorbiiti seoses hälbega keskmisest. See aga võib viidata ebaõigele dividendide käsitlemisele.

Põhjus, miks osanikele meeldiks käsitleda dividende kui ühte võimalust töötasu maksmiseks on see, et dividendidelt makstakse ainult tulumaksu, kuna tegemist on kasumi jaotamisega. Osanik, juhul kui ta on ettevõttes ka juhatuse liige, saab juhatuse liikme tasu või töötasu teatud aja vältel kokkulepitult minimaalselt. Hiljem, kui makstakse välja dividende, saab juhatuse liige saamata jäänud juhatuse liikme tasu või töötasu dividendide arvelt. Seega, lähtudes tegelikust tööpanusest, oleks tulnud maksta makse vastavalt õiglasele töötasule kordades rohkem. Tegemist on osaliselt formaalse kasumieraldamisega.

Ettevõtte kui oleks arvestanud juhatuse liikme tasu või töötasu jooksva aastal õiglases suuruses ja tasunud töötasumaksetega kaasaskäivad maksud, suurendaks antud maksete näol ettevõtte kulu, seega tegelik kasum jooksva aasta eest tuleks tööjõumaksete ja nendelt kaasnevate maksude ja maksete näol väiksem, mida saaks käsitleda kasumieraldisena ja maksta välja dividendituluna.

⁴³ Tulumaksuseadus, 15.12.1999, jõustunud 01.01.2000 - RT I 1999, 101, 903 ... RT I, 25.10.2012, § 18 lg 2.

⁴⁴ Lehis, L., *Maksuõigus*, 2 trükk (Tallinn: Juura, 2009), lk 268.

⁴⁵ Mati Vanni hagi AS Balteco vastu dividendi saamiseks, kohtuasja nr 3-2-1-16-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 10.02.2004, lõik 6.

Riigikohtu halduskolleegium möönab, et juhatuse liikmele tehtud väljamakse või muu hüve puhul võib eeldada, et see on antud tasuna juhtorgani liikme ülesannete täitmise eest. Seega, oleks sotsiaalmaksu määramine õige.⁴⁶ Juhatuse liikme tasult tuleb arvestada kõik maksud sama moodi nagu töötasult v.a töötuskindlustus. Töötuskindlustust ei arvestata isikule, kes on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige ja kellele ei laiene TLS⁴⁷.

Seega võib töötasu maksudest kõrvalehoidumine olla ka ettevõtete juhtkonna tasandil kui ettevõtte osanik on ühtlasi ka ettevõtte juhatuse liige või palgaline töötaja.

Praeguses majandusolukorras on tööd otsiv inimene väga sageli sunnitud valima kahe halva vahel – kas nõustuda ümbrikupalgaga või olla hoopis ilma tööta. Suur tööpuudus annab tööandjale, kes tikub eirama seadusi, võimaluse valida inimesi, keda niivõrd ei huvita korrektne maksude maksmine, kui võrd mistahes sissetuleku saamine.⁴⁸

Deklareeritud palga juures on oluline välja tuua hüved, mida saab töövõtja kui ta teeb tööd ametlikult. Saadavad hüved on järgmised: ajutise töövõimetuse hüvitis, puhkusetasu, töötuskindlustushüvitis, koondamishüvitis, tööandja maksejõuetuse hüvitis, vanemahüvitis, suurem pension ja krediidivõimalused.

Ajutise töövõimetuse hüvitis on rahaline kompensatsioon, mida maksab tööandja või haigekassa töövõimetuslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustuse täitmisest ajutise töövabastuse tõttu saamata sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Tööandja poolt makstava hüvitise aluseks on töötaja viimase kuue kuu keskmine palk ja haigekassa makstava hüvitise korral haigestumisele eelnenud kalendriaastal töötaja eest makstud sotsiaalmaks, mille andmed saadakse MTA-st.⁴⁹

⁴⁶ OÜ Osaker kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 31. jaanuari 2007. a maksuotsuse nr 12-5/36 tühistamiseks, kohtuasja nr 3-3-1-90-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 13.02.2008, lõik 14.

⁴⁷ Töötuskindlustuse seadus, 13.06.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 59, 359 ... RT I, 26.03.2013, § 3 lg 2 p 3.

⁴⁸ Maksu- ja Tolliamet, „Ümbrikupalga kontroll tõi maksuraha lisaks üle 1,45 miljoni euro“, <www.emta.ee/index.php?id=31980> (27.05.2012)

⁴⁹ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus“, <www.emta.ee/index.php?id=2128> (03.02.2013)

Teiseks hüveks on puhkusetasu, mida makstakse töötajale, kui töötaja on tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud. Sel juhul antakse puhkust võrdeliselt töötatud ajaga. Töötajal on õigus saada 28 kalendripäeva põhipuhkust aastas.⁵⁰ Töötajal, kes saab ümbrikupalka, ei ole võimalik taotleda tööandjalt puhkust. Seega, mitteametlikult töötav inimene, töötab aastaringselt saamata palgalist puhkust.

Samuti on ametlikult töötaval inimesel võimalik taotleda töötuskindlustushüvitist. Töövõtja töötuskindlustusmaks peab maksma tööandja töövõtjale makstud tasudelt⁵¹. Töötuskindlustuse eesmärk on tagada kindlustatule töö kaotamisel sissetulek, mis võimaldaks tal uue töö otsimise ajal toime tulla. Kui aga töötaja koondatakse on tööandja kohustatud maksma koondamishüvitist ühe kuni kolme kuu keskmise töötasu ulatuses. Juhul, kui tööandja on maksejõuetu hüvitab saamata jäänud töötasu ja puhkusetasu töötajale töötukassa.⁵²

Vanemahüvitise eesmärk on hüvitada väikelapse kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu ning toetada töö- ja pereelu ühildamist. Hüvitise suuruseks kuus on reeglina 100% hüvitise saaja eelmise kalendriaasta ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatud tulust.⁵³ Samas, vanemahüvitise saamiseks ei pea olema eelnevalt töötanud. Sellisel juhul loetakse vanema hüvitise suuruseks eelmisekalendriaasta miinimumtöötasu. Seega, vanemahüvitis sõltub otseselt töötasu suurusest.

Veel oleneb töötasu suurusest pension, mis jaguneb kolmeks sambaks. Esimese samba moodustab riiklik pension, mida makstakse palgalt arvestatavast sotsiaalmaksust. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 2 järgi on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetuse või toitja kaotuse korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest⁵⁴. Teine sammas põhineb eelfinantseerimisel, kus töötav inimene kogub enda

⁵⁰ Sotsiaalministeerium, „Puhkus”, <www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhted/tooleping/puhkus.html> (02.03.2013).

⁵¹ Eesti Töötukassa, „Töötuskindlustus”, <www.tootukassa.ee/index.php?id=12644> (02.03.2013).

⁵² Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus”, <www.emta.ee/index.php?id=2128> (02.03.2013).

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Riikliku pensionikindlustuse seadus, 05.12.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 06.12.2012, § 2 (10.03.2013)

pensionini ise, makstes oma brutopalgast 2% pensionifondi. Riik lisab sellele töötaja palgalt arvestatava sotsiaalmaksu arvelt 4%.⁵⁵

Täiendavaks kogumispensioniks on kolmas samm, kus sisse maksete suuruse määrab inimene ise ja see ei sõltu töötasust⁵⁶. Täiendav kogumispension on hüvitis, mille saamiseks omandatakse vabatahtliku pensionifondi osakuid või sõlmitakse täiendava kogumispensionini kindlustusleping⁵⁷.

Pensionini kogumine on pikaajaline protsess ning selle suurus tulevikuperspektiivi silmas pidades peaks ajendama inimesi töötama ametlikult.

MTA tuvastas 2010. aasta jooksul läbiviidud kontrollimiste tulemusel, et isikud jätsid deklareerimata ja tasumata kokku 63 miljonit eurot makse⁵⁸. Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel sai 2010. aastal 13% Eesti töötajatest palka, millelt jäeti ettenähtud maksud osaliselt või täielikult maksmata. Ümbrikupalkade maksmisest tulenev maksukaotus oli 141,6 miljonit eurot. Maksuhalduri hinnangul jääb 1300 ettevõtte puhul riigieelarvesse aastast laekumata hinnanguliselt 30,2 miljonit eurot.⁵⁹

MTA läbiviidud pressikonverentsi kokkuvõte (05.02.2013) 2012. aasta majandustegevuse kohta näitab, et deklareerimata jäävate maksude osakaal laekunud maksudest on 9,2%. Sellest moodustab käibemaks 54%, sotsiaalmaks 16%, füüsilise isiku tulumaks 13% ja saamata jääv aktsiis 17%.⁶⁰ Kokku jätsid isikud deklareerimata ja tasumata 422 miljoni euro väärtuses makse, sellest 29% moodustab ümbrikupalk.⁶¹

⁵⁵ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus“, <www.emta.ee/index.php?id=2128> (02.03.2013).

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Kogumispensionini seadus, 14.04.2004, jõustunud 01.05.2004 - RT I 2004, 37, 252 ... RT I, 25.10.2012, § 53 lg 1. (10.03.2013)

⁵⁸ Maksu- ja Tolliamet, „Aastaga 63 miljonit eurot deklareerimata makse“, <www.emta.ee/index.php?id=29645> (22.05.2012).

⁵⁹ Maksu- ja Tolliamet, „Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist“, <www.emta.ee/index.php?id=31405> (25.05.2012).

⁶⁰ Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtted ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (20.03.2013), lk 5.

⁶¹ Vaata LISA 1, p 1.

Vaatamata võlglaste arvu väiksele kasvule (kokku on maksuvõlglaste arv 52 589 isikut, sh 36 753 füüsilist isikut ja 15 836 juriidilist isikut) on maksuvõlg 2012. aasta jooksul vähenenud ligikaudu 28,7 miljoni euro võrra.⁶² Ümbrikupalgast tulenev maksukaotus võrreldes 2010. aastaga on paranenud 18,62 miljoni euro võrra.

Vähesel määral on ümbrikupalga osakaalu mõjutanud ka euro kasutusele võtmine. 2010. aastal oli sularahaosakaal 65 – 70%. Tänapäevaks on see vähenenud 50%-le ja alla selle.⁶³

MTA on seisukohal, et ümbrikupalgade maksmine mõjub laostavalt kogu Eesti majanduskeskkonnale ning pärsib iga ühiskonna liikme heaolu, mistõttu peab võitlus illegaalse töötasu vastu olema laiem kui ühe ametkonna tegevus. Seadused on loodud täitmiseks kõigile võrdselt ning maksuseadused ei ole siinkohal erandiks. Ümbrikupalga maksja ei ole heategija ning ümbrikupalga saaja ei ela hästi. Ümbrikupalga maksja ei tegutse iial töötaja huvides – tegemist on omakasuga, mille käigus võetakse palgalt makse kinnipidamata jättes töötajalt võimalus kindlale ja turvalisele elujärjele.⁶⁴

Kokkuvõtvalt tuleks märkida, et legaalse töötasu maksmiseks on ettevõtjatel piisavalt palju erinevaid võimalusi. Siiski on ümbrikupalga maksmise osakaal jätkuvalt Eesti ühiskonnas suur. Üheks põhjuseks on inimese loomus, mis on omakasupüüdlik ja seega otsitakse võimalikke viise kuidas suurendada kasumit. Ennekõike on see iseloomulik ettevõtjatele aga ka indiviidile, kes võtab vastu ümbrikupalga mõtlemata hüvedele, mis tal jäävad saamata.

2.2 Ümbrikupalga maksmise riskivaldkonnad ja MTA tegevus selle tõkestamiseks

Ümbrikupalga maksmise osas saab eristada peamisi riskivaldkondi, mille riskiettevõtetele saab anda iseloomustuslikku ülevaadet ja suurusjärke. Riskivaldkonna alla kuuluvad

⁶² Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtte ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (20.03.2013), lk 5.

⁶³ Vaata LISA1, p 9.

⁶⁴ Maksu- ja Tolliamet, „Maksu – ja Tolliameti pöördumine“, <www.emta.ee/index.php?id=2108> (20.05.2012)

ennekõike ettevõtted, kellel esinevad hälbed samas valdkonnas tegutsevate ettevõtete keskmistest. Sellest tulenevalt on ülesehitatud ka MTA tegevustik ümbrikupalkade tõkestamiseks, avastamiseks ja sularahakäibe kontrollimiseks.

Kõige suuremateks riskivaldkondadeks ümbrikupalga maksmise osas on ehitus-, transport-, hulgikaubandus-, majutus- ja toitlustussektor. Potentsiaalseid ümbrikupalgamaksjaid on suurusjärgus 13 000 ettevõtet⁶⁵.

Riskiettevõtted on eelkõige pereettevõtted. Põhiliselt väiksemat tüüpi ettevõtte, kus ei ole väga suur töötajaskond. Maakondade lõikes erilist erisust ei ole. Ümbrikupalkade maksmine on levinuim maapiirkondades. Suuremad ettevõtted suuremates linnades ja piirkondades on oma pettused üles ehitanud ennemini käibemaksupettustele.⁶⁶

Ehitussektoris kontrolliti 2012. aastal kokku 2382 ettevõtet ning kontrolli tulemusena määrati kogusummas tasumisele 5 miljonit eurot. Pärast kontrollimenetluste teostamist on kontrollitud isikud tasunud enam makse 5,4 miljonit eurot (sh tööjõumakse 3,3 mln ja käibemaksu 2,1 mln eurot).⁶⁷

2013. aasta jaanuaris kontrolliti 24 ehitusobjekti üle Eesti. Kontrollide käigus võeti seletusi 331 töötajalt, kellest 126 töötajat ehk 38% olid väidetavalt esimest kuud tööl. 24st ehitusobjektist 9 olid kordusvaatlusel. Nii on objektide kontrolli käigus tuvastatud korduvalt oma seletuste kohaselt esimest päeva tööl viibivaid töötajaid.⁶⁸

2013. aasta jaanuarikuu kontrollide tulemusena edastati Politsei- ja Piirivalveametile 351 isikuandmed, kelle hulgas oli Bulgaaria, Poola, Tšehhi, Austria, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Läti ja Slovakkia kodanikke, et kontrollida nende Eestis viibimise ja töötamise seaduslikkust.⁶⁹

⁶⁵ Vaata LISA 1, p 3.

⁶⁶ Vaata LISA 1, p 11.

⁶⁷ Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtted ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (12.03.2013), lk 10.

⁶⁸ Eesti Maksumaksjate Liit, „MTA jätkab ehitusobjektide tiheda kontrollimisega ka sel aastal“, *Maksumaksja* (2013), nr 2, 11 – 12, lk 11.

⁶⁹ *Ibid*, lk 12

Tööinspeksioonile edastati info kolme ehitusobjekti kohta, kus töötajad ei täitnud tööohutusnõudeid. Lisaks edastati 179 töötaja andmed, et kontrollida, kas neile oli töötatud ületundide eest tagatud ettenähtud hüvitis ning piisav puhkeaeg. Töötukassale on edastatud 21 inimese andmed, kelle hulgas on 7 isikut suure tõenäosusega olnud töötukassas arvel, saanud töötuskindlustushüvitist või muid väljamakseid, olles samal ajal töötanud.⁷⁰

Kontrollide tulemus näitab, et väidetavalt esimest päeva tööl olevate isikute arv on rohkem kui veerand uuringu all olnud töötajatest. Antud olukorra lahendamiseks on MTA-l ministeeriumis arutus arendusprojekt kohustuslikuks töötajate registreerimiseks kaardiga. Uue töötaja tööle asumisega on ettevõtte kohustatud ta koheselt registreerima. Registreerimise ajalimiit on küllaltki väike (~48h). Süsteem peaks olema ühene ja üldine st teavitussüsteem läheb mitmele riigiasutusele korraga (nt haigekassale ja maksuametile).⁷¹ Antud arendusprojektiga väheneks ka alusetult hüvitist saavate isikute osakaal.

Majutus- ja toitlustussektoris on MTA kontrollimahud märkimisväärselt kasvanud. 2012. aastal kontrolliti 500 ettevõtet. Varasematel aastatel on vastavad näitajad olnud 2010 – 91 ettevõtet ja 2011 – 79 ettevõtet. Kontrollmenetluste tulemusena määrati 2012. aastal tasumisele 500 tuhande euro väärtuses makse. Isikud on sellest maksudeks tasunud 360 tuhat eurot (sh tööjõumakse 66 tuh eurot ja käibemaksu 294 tuh eurot).⁷²

Majutus- ja toitlustussektoris on sularahakäibe varjamine suhteliselt suur, kuna seal liigub sularaha kõige enam. Eriti suur on osakaal baarides ja ööklubides. Sularahakäibe varjamise hindamine on keeruline ning kuna see on tihedalt seotud ka ümbrikupalga maksimisega, siis tegelikult ei suudeta määratleda seda, kui suures mahus toimub ümbrikupalga saamine.⁷³

Rootsis on sularahakäibe kontrollimiseks kasutusele võetud *CleanCash* tarkvara. Antud tarkvara paigutatakse kassaaparaadi külge ning see salvestab kõik teostatavad tehingud. Samuti on MTA-l võimalik näha kõiki sisestatud tehinguid ükskõik millal.⁷⁴ Seadeldis on

⁷⁰ Eesti Maksuamet, „MTA jätkab ehitusobjektide tiheda kontrollimisega ka sel aastal“, *Maksuamet* (2013), nr 2, 11 – 12, lk 11.

⁷¹ Vaata LISA 1, p 9.

⁷² Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtte ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (15.03.2013), lk 10. (12.03.13)

⁷³ Vaata LISA 1, p 4, p 9.

⁷⁴ *Ibid*, p 9.

pettusekindel – lahtiühendamisel lakkab kassaaparaat töötamast. Rootsis on tarkvara kohustusliku kasutuselevõtu piirmäär üsna madal – aastane müügikäive sularahas ja kaarditehingutega 169 600 SEK-i ehk 20 247,43 eurot. Tarkvara võeti Rootsis kasutusele 2010. aasta 1. jaanuarist ja juba üheaastase kasutusaja jooksul koguti ca 10 – 12 biljonit SEK-i ehk 1,19 – 1,43 biljonit eurot.⁷⁵ Ainuke risk on see, et tehingut ei kajastata kassas.⁷⁶

Eestis on *CleanCash* tarkvara hetkel arendusprojekt, et teha sellele seaduslik alus. On olemas mõned seadeldised, mida testitakse koostöös ettevõtetega, kes on neid nõus paigaldama oma kassaaparaatidele. Esialgsete tulemustena on näha, et ettevõtted pooldavad pigem tarkvara kui seda, et kohapealset kontrolli teostab kolm vormis ametnikku, kes loevad sularaha.⁷⁷

Ümbrikupalkade maksjate vastutusele võtmine oli ja on maksuhalduri (MTA) järelevalvealase tegevuse üks peasihtidest. Keerulisem ja aeganõudvam osa kogu protsessis on täpne ja põhjendatud kontrollobjekti valik, olulisem alus kogu tööle aga ühiskonna üldine negatiivne suhtumine.⁷⁸

Kontrollobjekte leiab MTA edastatud vihjete kaudu. Vihjeid saab edastada tasuta vihjetelefonile helistades, meilile kirjutades või edastada kirjalik kaebus posti teel. MTA-le laekunud vihjed registreeritakse teabeosakonnas. Peale vihje registreerimist koostatakse vihje põhjal analüüs ning kui vihje on põhjendatud suunatakse analüüsitud vihje kontrolliosakonda kontrolli otsustamiseks. Kontrolliosakond saades analüüsitud vihjed, teostab vajadusel täiendavad analüüsid ning tarvidusel tutvub objektiga kohapeal. Seejärel otsustatakse kontrollivajadus ja kontrollimeetmed.

⁷⁵ CleanCash, „The number one choice for secure and efficient tax collection”, <shop.olinordic.se/dokument/CleanCashBroschure_2011_08_1%20(1).pdf> (03.04.2013)

⁷⁶ Vaata LISA 1, p 9

⁷⁷ Vaata LISA 1, p 9

⁷⁸ Maksu- ja Tolliamet, „Maksu- ja Tolliameti pöördumine“, <www.emta.ee/index.php?id=2108> (20.05.2012)

2009. aastal alustati 407 ümbrikupalga juhtumi kontroll ning lõpetati 201 ümbrikupalga juhtumi kontroll, mille tulemusel tuvastati tasumata makse summas ligi 29 miljonit krooni ehk 1,8 miljonit eurot. Vihjeid kokku laekus ümbrikupalga maksmise kohta 1123.⁷⁹

Maksuhaldur lõpetas 2011. aastal 600 ümbrikupalga juhtumi kontrolli, mille tulemusel esitati parandusdeklaratsioone ja määrati täiendavaid makse kokku 1,45 miljonit eurot. Rikkumisi tuvastati keskmiselt 92% juhtudest. Vihjeid ümbrikupalga maksmise kohta tehti ametile 1083.⁸⁰

Alates 01.01.2012 on MTA-le laekunud ligikaudu 1500 ümbrikupalgateemalist vihjet. Kaks kolmandikku nendest tulevad läbi vihje@emta.ee vihjemeili. Kuskil 30% vihjetest jõuab MTA-le telefonitsi ja ülejäänud paber kandjal postiteel või jäetakse need vihjed paber kandjal teenindusbüroodesse. Samuti suurusjärg 2/3 vihjetest tulevad ettevõtete kohta, kes asuvad Põhja- Eesti piirkonnas. Tegemist on loomuliku suurusjärguga, sest ka enamuse kogu Eesti ettevõtlusest on koondunud Tallinnasse ja Harjumaale. Ülejäänud piirkonnad on vihjete arvu poolest esindatud suhteliselt võrdselt. Kõige enam domineerivad vihjed ehitusettevõtete kohta. Samuti on hulgaliselt vihjeid majutus- ja toitlustussektori ning muu teeninduse kohta. Silma jäävad ka jae- ja hulgikaubanduse ettevõtteid puudutavad valdkonnad. Ülejäänud valdkonnad jäävad vihjete arvu poolest oluliselt nimetatud tegevusaladele alla.⁸¹

Ümbrikupalgaga seonduvate vihjete arv on viimaste aastatega kasvanud. Kindlasti on sellele kaasa aidanud MTA teavituskampaania „Maksmata maksud jätavad jälje”. Kampaania eesmärgiks oli inimestele selgitada, et maksude maksmine on igati loomulik tegevus. See on kodanike ühine kokkulepe, mis aitab riigil paremini toimida ja kodanikel saada oodatud ning vajalikke sotsiaalseid garantiisid. Kodanike panusest oleneb meie

⁷⁹ Maksu- ja Tolliamet, „MTA kontrollitegevuse ülevaade 2009. ja 2010. aastal”, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (12.03.2013), slaid 5, 14.

⁸⁰ Maksu- ja Tolliamet, „Ümbrikupalga kontroll tõi maksuraha lisaks üle 1,45 miljoni euro“ (2012), <www.emta.ee/index.php?id=31980> (27.05.2012)

⁸¹ Vaata LISA 1, p 17.

heaolu ja toimetulek.⁸² Läbiviidud kampaania tulemusena on töötajate teadlikkus maksude maksmise kohta kasvanud. Sellele annab kinnitust see, et maksulaekumine on paranenud.

Seadusrikkumisi on erinevaid ja seetõttu on ka rikkumiste ennetamise ja vältimise vahendid üsna erinevad. Formaalsete õigusrikkumiste ärahoidmise jaoks on ette nähtud haldusõiguslikud sunnivahendid, sundtäitmise kord ja väärteokaristused. Maksupettused (tahtlikud väärarvutused) on paljudes riikides karistatavad kuriteona. Tavaliselt kohaldatakse tahtlike väärarvutuste korral pikemaid maksu määramise ja sissenõudmise aegumistähtaegu (Eestis 6 aastat), samuti võidakse panna kuriteo toimepanijale kohustus tasuda maksupettuse tulemusena teistel isikutel tekkinud maksuvõlg (juhatuse liige või liikmed vastutavad tekitatud kahju eest oma isikliku varaga).⁸³ Eestis karistatakse maksuhaldurile valeandmete, teadvalt ebaõigete dokumentide esitamise, korralduse täitmatajätmise või muul viisil maksuhalduri tegevuse takistamise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut, juriidilist isikut summas kuni 3200 eurot. Valeandmete esitamisel ja maksude tasumata jätmisel algatab amet väärteomenetlust, kui aga vähem makstud maksusumma ületab 29 000 eurot, võib olla alust algatada kriminaalmenetlus.⁸⁴

MTA asus 2011. aastal põhjalikumalt analüüsima uue meetme võtmes ettevõtete taustu ja tegevusalasid selgitamaks välja kõige suurema riskiga ettevõtted ning tegevusvaldkonnad. Väljatöötatud riskianalüüsi tulemusena võrreldakse piirkonniti võrdlusobjekte, mille tulemusena ilmnevad need ettevõtted, kellel esineb hälbeid keskmisest. Näiteks on väga suure käibega ettevõtteid, kuid puudub töötajaskond, kes seda käivet tekitaksid või piirkonna keskmisest palgast makstakse töötajale märkimisväärselt vähem.⁸⁵ Selle tulemusena on MTA hakanud tegelema lisaks tavapärasele kontrollimeetmete rakendamisele ka ennetustööga. Riskiettevõtetele saadetakse teatiseid.

1000 kirja saadetakse nendele juriidilistele isikutele, kes maksavad oma töötajatele oluliselt madalamat palka võrreldes piirkonna- ja tegevusala keskmisega. See võib viidata

⁸² Osvet, A., „Maksmata maksud jätavad jälje”, <www.emta.ee/index.php?id=27073&highlight=maksmata,maksud,jätavad,jälje> (11.04.2013).

⁸³ Lehis, L., *Maksuõigus*, 2 trükk (Tallinn: Juura, 2009), lk 188.

⁸⁴ Eesti Maksumaksjate Liit, „MTA jätkab ehitusobjektide tiheda kontrollimisega ka sel aastal”, *Maksumaksja* (2013), nr 2, 11 – 12, lk 12.

⁸⁵ Vaata LISA 1, p 2, p 13.

mitteametlikele väljamaksetele. Lisaks saadetakse 300 kirja neile ettevõtetele, kelle puhul ameti riskianalüüs näitab käibe varjamise või fiktiivsete arvete kasutamise riski.⁸⁶

MTA kontrolliosakond: „Märgukirjadega antakse vaatluse alla võetud ettevõtetele kindla aja jooksul võimalus oma maksukäitumist parandada. Nende suhtes, kes pärast kirja saamist ei paranda oma maksualast käitumist ega suuda põhjendada oma majandustegevust selliste majandusnäitajatega, alustame maksude tasumise ja arvestamise kontrollimist.”⁸⁷

MTA-lt saadud info kohaselt ei saadeta 2013. aastast enam märgukirju, kuna kohus leidis, et selline ennetav pöördumine ei ole tänase maksukorralduse seaduses lubatuga kooskõlas. Samas, kui tuvastatakse olulise riskiga ettevõtteid, võib maksuhaldur pöörduda telefoni teel ettevõtte poole selgituste saamiseks, mille tulemusel paluda ettevõttel vaadata üle oma ettevõtte majandusnäitajate õigsus. Kui ettevõtte ei suuda veenvalt põhjendada oma majandusnäitajate ja madala palgataseme õigsust, siis teavitatakse ettevõtet, et maksuhaldur võib alustada ettevõttes kontrolli, kajastatud andmete õigsuse kontrollimiseks.⁸⁸

Kõige levinuim kontrollimeede on dokumentide kontroll. Ümbrikupalkade puhul seda eriti ei rakendata, kuna reeglina ei ole paberil midagi kirjas. Kõige tõhusam ümbrikupalga kontrollimeede on etteteatamata kohapealne kontroll. Kontrolliperioodi jooksul on kohalkäimine pidev ja pisteline. Perioodi pikkus on 1 – 2 kuud. Oluline on ka töötajatega vestlemine.⁸⁹

Üheks võimalikuks ennetustegevuseks on ka tähelepanu juhtimine konkreetsele isikule, ettevõttele või ettevõtete sihtgrupile läbi meedia. Antud meede on olnud väga mõjus.⁹⁰

Ennetustegevus on olnud mõjus ja on seda ka edaspidi, kui tähelepanu juhtimistele järgneb ka kontrollitegevus. Näiteks eelmise aasta aprillis valiti välja 200 majutus-, toidlustuse

⁸⁶ Maksu- ja Tolliamet, „Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist“, <www.emta.ee/index.php?id=31405> (25.05.2012)

⁸⁷ Maksu- ja Tolliamet, „Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist“, <www.emta.ee/index.php?id=31405> (25.05.2012)

⁸⁸ Vaata LISA 1, p 6.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Vaata LISA 1, p 8.

ettevõtet. Esmase kohalkontrolli käigus teavitati ettevõtteid nende hälbest seoses palgaga ja neile anti võimalus oma maksekäitumist parandada. 200st kontrollitavast ettevõttest vajas hiljem korduskontrolli 150. Seega, teavitamine riskide osas ja tähelepanu juhtimine peab käima kontrollmenetlusega paralleelselt.⁹¹

Kontrollivaldkonda kuulub 400 inimest, nendest 100 inimest tegeleb ümbrikupalga maksmise riskidega ja sellega kaasnevate käiberiskidega. Reeglina käivad need kaks riski käsikäes (kuskilt tuleb raha tekitada ümbrikupalga maksmiseks). Ainult ümbrikupalga riskiga ei tegele ükski revident, kuna pettused on omavahel tihedalt seotud. Kogu kontrolltegevuse ressursist 75% on suunatud käiberiskidele ja ülejäänud 25% jaguneb muude vahel (sh ümbrikupalga kontroll).⁹²

Musta raha tekitatakse kas läbi müügi või läbi ostu. Järelikult on ümbrikupalga maksmine otseselt seotud käibemaksusüsteemiga. Tänapäevane käibemaksusüsteem peaks olema läbipaistvam ja soodustama vähem pettusi. Seadusandlikul tasemel on võimalik käibemaksusüsteemi parandada. Näiteks olid suured probleemid kütusesektoris, kus käibemaks jäi riigieelarvesse laekumata, kuna kütust soetati näilikult läbi varifirmade, kelle nimel tehtud tehingutelt jäeti käibemaksud riigieelarvesse tasumata. Kütusesektor muutus kui vedelkütuse seadusega rakendati tagatise maksmise põhimõtte. Ilma majandustegevuse registris registreeringuta ja tagatiseta ei saa ettevõtte kütust enam müüa ega osta. Samuti on igal inimesel, kes ostab kütust, kohustus kontrollida ettevõtte registreeritust ja tagatise olemasolu. Seega ei olnud enam võimalik teha tehinguid läbi varifirmade ning käibemaks riigieelarvesse kasvas oluliselt. Kõiki riskivaldkondi tuleks käibemaksupõhiselt muuta siis vähenevad võimalused ka ümbrikupalga maksmiseks. Transpordisektoris, eriti taksonduses on ümbrikupalga maksmise osakaal suur ning siingi võiks litsentsitasu töötada paremini. On täheldatud, et nii kui suudetakse ühes valdkonnas süsteemi parandada, kolivad petturid üle teise valdkonda ja jätkavad seal oma tegevust.⁹³

MTA 2013. – 2016. aasta arengukava üheks sihiks on maksupettuste ja salakaubanduse vähendamise ning mõõduka halduskoormusega vähendada riigile saamata jäävat

⁹¹ *Ibid*

⁹² Vaata LISA 1, p 5.

⁹³ Vaata LISA 1, p 14.

maksutulu ja tagada ausam konkurentsikeskkond. Eesmärgi saavutamiseks muudetakse maksukuulekust suurendavaid kontrollimeetmeid, mis tagavad ausa konkurentsi. Samuti suunatakse oluline osa kontrolliressursist suure maksuriskiga tegevusvaldkondadele. Erilist rõhku pööratakse ehitussektorile. 2016. aasta sihiks on vähendada deklareerimata jäävate maksude osakaalu 7,2%-ni ehk siis näitaja peaks paranema 2% võrra. Maksuvõla vähendamiseks on olulisel kohal maksude tasumise distsipliini parandamine.⁹⁴

Oluliselt aitab maksupettuste avastamisele ja ennetamisele kaasa ka MTA koostöö teiste ametiasutustega (ametiühingud, erialaliidud, riigiasutused, politsei). Vahetades omavahel informatsiooni ning tehes koostöös ühisvaatlusi ja reide riskiobjektidele. Kindlasti on oluline ka iga ühiskonnaliikme ning maksuhalduri vaheline suhtlus. See aitaks vähendada nende töövõtjate osakaalu, kes ei tea tihtipeale, et nendele makstava töötasu on tööandja jätnud maksuhaldurile teatamata. Reeglina avastavad töövõtjad selle siis, kui on aeg deklareerida füüsilise isiku tulusid.⁹⁵

Märgukirjade, ennetustööna ja teavituskampaania tulemusena on maksukuulekus paranenud. 2012. aastal laekus riigieelarvesse makse ootustest paremini, ületades riigieelarve ootusi 2,3% võrra summas ligi 107 miljonit eurot.⁹⁶

MTA kontrolliosakond on jõudnud järeldusele: „Ümbrikupalka makstes paneb tööandja toime mitu taunitavat tegu – petab riiki, aitab kaasa ebaausa konkurentsi tekkimisele ning varastab oma töötaja rahakotist, vähendades tema legaalsest palgast sõltuvaid hüvitisi ja tagatisi.“⁹⁷

Kokkuvõtvalt peab märkima, et MTA ennetus- ja kontrollitegevus on olnud mõjus, kuna deklareerimata maksude osakaal on vähenenud. Samas ei suudeta ikka veel tuvastada tegelikku sularaha osakaalu, mille arvelt toimub umbrikupalga maksmine. MTA üheks

⁹⁴ Maksu- ja Tolliamet, „Maksu - ja Tolliameti arengukava 2013-2016“, <www.emta.ee/index.php?id=24228> (12.04.2013).

⁹⁵ Maksu- ja Tolliamet, „Ümbrikupalga kontroll tõi maksuraha lisaks üle 1,45 miljoni euro“, <www.emta.ee/index.php?id=31980> (27.05.2012)

⁹⁶ Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtted ja eesmärgid 2013. aastaks“, <www.emta.ee/index.php?id=4006> (15.03.2013), lk 2, lk 7.

⁹⁷ Maksu- ja Tolliamet, „Ümbrikupalga kontroll tõi maksuraha lisaks üle 1,45 miljoni euro“, <www.emta.ee/index.php?id=31980> (27.05.2012).

tulevikuperspektiiviks selles vallas oleks *CleanCash* tarkvara. Oluline on ka riigi ametiasutuste omavaheline koostöö, et tagada kontroll töötajate üle. Sellisel juhul on tõhus võtta kasutusele töökaardid, mille alusel registreeritakse töötajaskond. Meede on tõhus ka topeltmaksustamise korral ning jätab küllaltki vähe laveerimise võimalust töötajate registreerimise osas. Eriti paraneks olukord ehitussektoris, kus on probleem kõige suurem.

Siiski, tuleb tõdeda, et ainuüksi MTA tegevustikust on vähe, tuleb muuta ühiskonna üleüldist suhtumist ja hoiakuid.

KOKKUVÕTE

Töötasudega seotud pettuste tagajärjel jääb riigieelarvesse laekumata märkimisväärne summa, mistõttu on see ühiskonnas siiani päevakohane. Sellest tulenevalt uuriti lõputöös maksukuulekust mõjutavaid tegureid. Samuti analüüsiti maksusüsteemi, et leida riskiettevtete raames kitsaskohti, mida parandada. Veel analüüsiti MTA senist tõkestustegevuse mõju ümbrikupalaga maksmise osas ning leiti uusi võimalikke suundi parandamiseks maksekäitumist töötasude maksmisel.

Lõputöö oli aktuaalne, kuna MTA-l on arutluses kaks arendusprojekti vähendamaks ümbrikupalga maksmise osakaalu. Antud arendusprojektidega saab lahendatud ka töö probleem, milleks oli negatiivne maksukuulekus. Maksukuulekus pareneks tänu MTA paremale kontrollile ettevõtete üle ning koostööle teiste ametiasutustega.

Töö uudsuseks oli MTA järeldus, et riskivaldkondade kitsaskohaks võib pidada käibemaksuseadust, mis soosib petma. Siiski ei suudeta leida täpset lahendust, kuidas peaks muuta riskiettevtete raames käibemaksuseaduses.

Lõputöö eesmärgiks oli leida võimalikke lahendusi tõkestamiseks ümbrikupalaga maksmist. Eesmärgini jõudmiseks püstitati neli uurimisülesannet.

Esimeseks ülesandeks oli analüüsida maksustamise olulisust. Uurimisülesande tulemusena jõuti järeldusele, et maksustamine on oluline riigi paremaks toimimiseks. Maksusüsteemi kandvaks rolliks on maksumaksja, kelle maksekäitumisest oleneb riigi tulu. Riigile laekunud maksude suurusel oleneb aga ühiskonna üldine heaolu.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida maksukuulekust mõjutavaid tegureid. Töös jõuti järeldusele, et maksudest kõrvalehoidumise põhjused on ennekõike seotud üldsusega. Põhiliseks maksukuulekuse kujundajaks on ühiskonnas väljakujunenud hoiakud. Maksude mittetasumist soodustavad hoiakud soosivad pettusi. Teatud määral mõjutab

maksukuulekust ka maksusüsteem. Mida keerulisem maksusüsteem seda rohkem ettevõtjad petavad, et luua enda jaoks meelepärasemaid maksmise viise. Keeruline ja mitteläbipaistev maksusüsteem annab alust petta.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli anda ülevaade, millised on töötasu maksimisviisid ja nende mõju ning millised on riskivaldkonnad. Uurimisülesande tulemusena jõuti järeldusele, et töötasu maksmise viise võib olla kui palju tahes, tööandjad leiavad ikka põhjuse petta, kasutades seejuures ära töötaja teadmatust. Selgus, et töötaja, kes võtab vastu deklareerimata töötasu ei oma tihtipeale teadmist sotsiaalsete garantiide tähtsusest pikemas perspektiivis. Põhiliseks ümbrikupalga maksjaks on väikeettevõtte.

Neljandaks uurimisülesandeks oli leida lahendusi ümbrikupalga maksmise tõkestamiseks ning neid leidis prioriteetsete valdkondade piires piisavalt. Parimaks sularahakäibe kontrollimiseks ja ühtlasi ka ümbrikupalga maksmise tõkestamise meetmeks oli *CleanCash* tarkvara rakendamine. Samuti hõlbustaks MTA tööd töötajatele töökaartide rakendamine.

Ümbrikupalgast tulenevat maksukaotus ei ole võimalik konkreetselt määratleda, kuna ümbrikupalga maksmine on tihedalt seotud käibemaksupettusega. MTA ei suuda tuvastada kui suurel hulgal käibemaksust saadud sularaha kasutatakse töötasude maksmiseks. Ümbrikupalgast tulenev maksukaotus kuulub deklareerimata maksude hulka. 2012. aastal moodustas deklareerimata maksude osakaal 9,2% kogu laekunud maksude hulgast, mis moodustab märkimistvääri osa kogu maksustatavast tulust. See viitab seaduse kitsaskohtadele, millega peaks MTA kindlasti tegelema.

Edaspidi vajab täiendavat analüüsi MTA uute arengusuundade rakenduste elluviimine seoses maksukuulekuse parandamisega. Samuti vajaks uurimist MTA kampaaniad, maksukuulekuse parandamiseks, üksikindiviidi tasandil.

SUMMARY

An objective of the thesis is to find possible solutions in order to block undeclared payments of salaries. Due to that factors influencing tax obedience are being researched. Tax system is also being analysed in order to find shortcomings that could be fixed, in companies with high risk. Also provides an overview of Estonian Tax and Customs Board activities in relation with salary frauds and focuses on finding possible solutions to block actions of people responsible for committing those frauds.

The following tasks were set up in order to achieve the objective of the thesis:

1. An overview of tax related terminology and of importance of taxation was provided.
2. Analysis of what might affect tax obedience was conducted.
3. An overview of which are the ways of salary payment were provided along with an overview of which were the areas of risk in paying undeclared salaries.
4. An overview of Estonian Tax and Customs Board's prevention and blocking activities in relation with salary frauds was provided.

Results of the thesis conclude that general well being of the people as well as the state's income depend on tax payers, whose tax obedience is the corner stone of each well functioning society. Tax obedience of the society is first and foremost influenced by established attitudes and old habits which should be turned into more positive direction by Estonian Tax and Customs Board's well planned and thoroughly considered activities in this matter.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. 2013. aasta riigieelarve seadus, 12.12.2012, jõustunud 01.01.2013 - ... RT I, 28.12.2012
2. Clean Cash, „The number one choice for secure and efficient tax collection”, <[shop.olinordic.se/dokument/CleanCashBroschure_2011_08_1%20\(1\).pdf](http://shop.olinordic.se/dokument/CleanCashBroschure_2011_08_1%20(1).pdf)> (03.04.2013)
3. Eamets, R., „SKP arvestus ja varimajandus”, loengukonspekt, Scribd koduleheküljelt www.et.scribd.com/doc/18482825/SKPArvestusvarimajandus#outer_page_17 välja otsitud 02.03.2013
4. Eesti Maksumaksjate Liit, „MTA jätkab ehitusobjektide tiheda kontrollimisega ka sel aastal”, *Maksumaksja* (2013), nr 2, 11 – 12, lk 12.
5. Eesti Töötukassa, „Töötuskindlustus”, <www.tootukassa.ee/index.php?id=12644> (02.03.2013).
6. Elling, T., Käibemaks II, dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/16004/Kaibemaks_II_osa.pdf;jsessionid=9146BB1463C149B1EED3C22063059468?sequence=1 välja otsitud 15.03.2012
7. Euroopa Komisjon, „Töö leidmine”, Euroopa komisjoni koduleheküljelt ec.europa.eu/eures/printLWCText.jsp?lwcLang=et&countryId=EE välja otsitud 02.03.2013
8. Euroopa Liidu Teataja, Agressiivse maksuplaneerimise kohta, 2012/772, 06.12.2012, EUR-LEX Official Journal kodulehelt eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:338:0041:0043:ET:PDF
välja otsitud 28.02.2013

9. Kirchler, E., *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, 2007
10. Kogumispensioni seadus, 14.04.2004, jõustunud 01.05.2004 - RT I 2004, 37, 252 ... RT I, 25.10.2012
11. Lehis, L. 2009. Maksuõigus. Tallinn kirjastus Juura
12. Lillemets, K., „Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid”, Riigikogu Toimetised (2009), nr 20 välja otsitud 28.02.2013
13. Maksu- ja Tolliamet, „Maksu - ja Tolliameti arengukava 2013-2016”, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=24228 välja otsitud 12.04.2013
14. Maksu- ja Tolliamet, „Maksu – ja Tolliameti pöördumine“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=2108 välja otsitu (20.05.2012)
15. Maksu- ja Tolliamet, „Aastaga 63 miljonit eurot deklareerimata makse“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=29645 välja otsitud 22.05.2012
16. Maksu- ja Tolliamet, „Maksud ja ühiskond“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=27047 välja otsitud 25.05.2012
17. Maksu- ja Tolliamet, „Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=31405 välja otsitud 25.05.2012
18. Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus“ (2011), Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=2128 välja otsitud 25.05.2012

19. Maksu- ja Tolliamet, „MTA 2012. aasta kokkuvõtted ja eesmärgid 2013. aastaks“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=4006 välja otsitud 15.03.2013
20. Maksu- ja Tolliamet, „MTA kontrollitegevuse ülevaade 2009. ja 2010. aastal“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=4006 välja otsitud 12.03.2013
21. Maksu- ja Tolliamet, „Ümbrikupalga kontroll tõi maksuraha lisaks üle 1,45 miljoni euro“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=31980 välja otsitud 27.05.2012
22. Mati Vanni hagi AS Balteco vastu dividendi saamiseks, kohtuasja nr 3-2-1-16-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 10.02.2004, lõik 6.
23. Osvet, A., „Maksmata maksud jätavad jälje“, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=27073&highlight=maksmata,maksud,jätavad,jälje välja otsitud 11.04.2013
24. OÜ Osaker kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 31. jaanuari 2007. a maksuotsuse nr 12-5/36 tühistamiseks, kohtuasja nr 3-3-1-90-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 13.02.2008, lõik 14.
25. Pajula, R., *Kuidas maksta makse?*, ülevaade äriühingute maksustamisest Eestis (Tallinn: SpinPress, 2011), lk 15.
26. Pikett, J., *Valgekraede pettused*, Fontese Kirjastus, 2003
27. Riigikantselei, „Avaliku sektori ökonomika“ (1998), Riigikantselei koduleheküljelt www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/aseoko.htm välja otsitud 04.06.12

28. Riikliku pensionikindlustuse seadus, 05.12.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 06.12.2012, § 2 (10.03.2013)
29. Siseministerium, Kodaniku käsiraamat, Tallinn: Väljaandja Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus, 2006
30. Sotsiaalmaksuseadus, 13.12.2000, jõustunud 01.01.2001, osaliselt 01.01.2002 - RT I 2000, 102, 675 ... RT I, 29.12.2012
31. Sotsiaalministerium, „Puhkus”, Sotsiaalministeriumi koduleheküljelt www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhted/tooleping/puhkus.html välja otsitud 02.03.2013
32. Sotsiaalministerium, „Töölepingu sõlmimine”, Sotsiaalministeriumi koduleheküljelt www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhted/tooleping/toolepingu-solmimine.html välja otsitud 21.03.2013
33. Statistikaamet, „Keskmise brutokuupalk ja -tunnipalk tõusis kõigil tegevusaladel”, Eesti statistika koduleheküljelt www.stat.ee/65105 välja otsitud 06.03.2013
34. Swedbank, „Laenu”, Swedbanga koduleheküljelt www.swedbank.ee/private/credit/loans/home/conditions?language=EST välja otsitud 04.04.2013
35. Tammert, P., Maksundus, õpik ülikooli mittejuriidiliste erialade üliõpilastele, Tallinn: Kirjastaja OÜ Aimwell, 2002
36. Tulumaksuseadus, 15.12.1999, jõustunud 01.01.2000 - RT I 1999, 101, 903 ... RT I, 25.10.2012
37. Töölepingu seadus, 17.12.2008, jõustunud 01.07.2009 - RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012

38. Töötuskindlustuse seadus, 13.06.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 59, 359 ...
RT I, 26.03.2013

LISA 1. INTERVJUU MAKSU- JA TOLLIAMETI KONTROLLIOSAKONNA I KONTROLLITALITUSE JUHATAJAGA

Intervjueeritava nimi: Kaisa Liivas

Ametikoht: I kontrollitalituse juhataja

Kuupäev: 20.03.2013

1. Kui suure osa moodustab majutus- ja toidlustussektor maksuaugust?

Saamata jääv tulu on 2 – 3% SKPst ehk 422 miljonit, sellest 29% on ümbrikupalk (sotsiaalmaks 67,5 miljonit ja FI tulumaks 55,8 miljonit).

2. Millised on olulised riskikriteeriumid, mis annavad ettevõttele nn kahtlase ettevõtte staatuse?

Kõige suurem riskikriteerium on kui hääbid keskmisest st nt piirkonna keskmisest palgast makstakse töötajale märkimisväärselt vähem. Kui piirkonnas pole piisavalt palju võrdlusobjekte, siis võetakse aluseks ka ümberpaiknevad piirkonnad.

3. Palju on selliseid ettevõteteid, mis antud kriteeriumi alla sattusid ja vajavad meetmeid?

Potentsiaalseid ümbrikupalgamaksjaid on suurusjärgus 13 000 ettevõtet. Prioriteediks ei ole kontrollida väiksema võlgnevusega ettevõtteid. Kolm peamist valdkonda on ehitus, hulgikaubandus ja transport.

4. Kui suure osa moodustab varjatud käive?

Varjatud käivet on hästi keeruline hinnata. Täna ei olda arvutussüsteemides suutelised eristama käiberiskide osakaalust varjatud käivet. Hinnatakse käibemaksukahju kokku

ja see on kahetahuline – käibe varjamine ja suurendatud sisend. Käiberiskid moodustavad maksukahjust üle poole e 200 mln eurot aastas. Majutus – toitlustuses ja kõik võimalikes ettevõtetes, kes tegelevad sularahaga on risk pigem käibe varjamises. Ehituses on käibe varjamine raske ja pigem tekitatakse igasuguseid kulusid nt ostetakse teenus kuskilt sisse (riik maksab käivet). Käiberiskid kokku on üle 50% kogu maksukahjust (käibe varjamine ja tulude suurendamine).

5. Kui palju ressursi kulub antud sektoris ümbrikupalga kontrollimiseks ja korduskontrollide läbiviimiseks?

75% oma ressursist oleme suunanud käiberiskidele ja 25% jaguneb muude vahel. Kontrollivaldkonnas on 400 inimest. Prioriteetsed valdkonnad: majutus, toitlustus, ehitus. Nende töögrupid tegelevad kõige rohkem ümbrikupalga maksmise riskidega – suurusjärg 100 inimest koos käiberiskidega. Reeglina need riskid käivad käsikäes – kuskilt tuleb raha tekitada ümbrikupalga maksmiseks, kuskilt peab raha välja viima. 100 inimest tegelevad ümbrikupalga kontrollimisega aga ka käiberiskidega. Ainult ümbrikupalgaga ei tegele ükski revident – pettused on lihtsalt nii omavahel seotud.

6. Millised erinevad kontrollimeetmed on kasutusel ning milline meede millist mõju avaldab?

Ümbrikupalga kontrollidel on kõige kergem lihtsalt tähelepanu juhtimine – algselt ütleme ettevõttele, et see mida ta teeb ei ole loogiline. Seda tehakse üha vähem, kuna see on mõjus ainult siis kui järgneb kontroll. Kõige levinuim – dokumentide kontroll (ümbrikupalga puhul suhteliselt vähe rakendatakse, sest reeglina ei ole paberil midagi kirjas), ümbrikupalga maksmise puhul on kõige enam kohal käimine ja vormid selleks on etteteatamata või etteteatamisega kontroll – sõltub riskist (kui me teame, et on inimesi, kes töötavad ümbrikupalga eest siis me ei teata ette, kuna on oht, et nad lahkuvad töökohalt). Reeglina ümbrikupalga puhul minnakse ette teatamata. Levinud on ka see, et kontrolliperioodi jooksul on käimine pidev ja pisteline. Perioodi pikkus on 1 – 2 kuud. Pikemas perioodis ei ole mõttekas menetleda, sest tahetakse teada reaalselt, kes tööd tegi. Ümbrikupalga metoodika on üles ehitatud sellele, et võimalikult jooksev periood ja kohal käimine – pisteline kohal käimine. Vaatlused,

reaalajas kontrollid (st oled ettevõttes kohapeal ja jälgid reaalajas tegevust ning pärast võrdled reaalajas kogutud andmeid jooksva kuu deklareeritud andmetega ning eelnevate kuude andmetega). Seda kasutatakse käiberiskide ehk käibe varjamise riski kontrolliks. Reeglina varjatakse sularaha käivet (reaalselt sularaha ei jäta mingit märki ja selleks, et seda kontrollida tuleb ise kohal olla). Ümbrikupalga puhul ka töötajatega rääkimine. Käiberiskid ehk sularaha käibe varjamine on ümbrikupalgaga väga tihedas koostöös. Selleks, et ümbrikupalka avastada peab reaalselt kohapeal olema.

7. Milline meede on tõhusam meede või tuleb tõhusus kombineeritud meetmest?

Seda on keeruline hinnata ja iga meede on tegelikult tõhus, kui seda rakendada õiges kohas e käibemaksu kontrollidel ei ole väga mõtet kohapeal olla, ümbrikupalga puhul aga küll. Teinekord ei ole mõtet kohal käia, sest see mida me tahame leida, leidub ainult dokumentides. Meede sõltub selle riskist, mida me tahame tõendada ja sellest, kes see ettevõtte on ja mis valdkonna ettevõttega on tegu. Nt ehituses pole mõtet kohapeal kontrollida, kuna seal ju keegi ei maksa miljonilisi arveid kohal – sulas. Arenduses ministriumitega on töökaartide rakendamine kohustuslikuks, kuna see hõlbustaks kontrolli.

8. Kui suur on olnud ennetustegevuse mõju vähendamaks ümbrikupalga maksmise osakaalu?

Tähelepanu juhtimine konkreetsele isikule või ettevõttele nt kasutades meediat või mingite ettevõtete sihtgruppe. See on olnud väga mõjus nt oleme teinud kõikvõimalikke teavitamiskampaaniaid, nt eelmise aasta aprillis valisime välja 200 majutus-, toitlustusettevõtet ja käisime kõigi juures korraks kohal ja teavitasime neid, et meie hinnangul on teie ettevõtte palgatase liiga madal ning see ei ole usutav ja andsime neile võimaluse kontrollitud palgad üle vaadata (maksekäitumist parandada). 200st kontrollitavast ettevõttest vähenes see arv 150le, keda oli vaja hiljem uuesti vaadata – see oli mõjus. Ennetustegevus mõjub edaspidi ka ainult siis kui sellele järgneb kontrollitegevus. Selles osas oleme ka oma kontrolli taktikat ülevaadanud – ainult ennetustegevus ei tööta, ettevõtluskeskkond ise ei tohi nähe seda, et nende allumatusest midagi ei juhtu. Majutus – toitlustuses põhiline eesmärk oli see, et

ettevõtted hakkaksid maksma rohkem makse. Käisime läbi 245 ettevõtet ja need ettevõtted maksid rohkem makse kui eelmisel aastal – peaaegu 800 tuhat eurot. Tegelikult need ettevõtted tõstsid oma maksusid rohkem kui nende konkurendid kellega me tegelesime. Ettevõtted, keda me teavitasime riskide osas, juhtisime nende tähelepanu, ja et sinna järgneb ka kontroll – see töötab. Seda ei saa teha liiga palju, see peab käima koos kontrollimenetlusega paralleelselt.

9. Mida maksuhaldur on ette võtnud mõju tõhustamiseks? Muudatused seadusandluses, jooksvalt maksuhalduri tegevustes? Kas siin on võetud aluseks teiste riikide ja kui jah, siis kelle meetmeid ja mida nende meetmete rakendamisega soovitakse saada?

Oleme muutnud oma kontrollitaktikat – kui me aasta tagasi keskendusime liigselt ennetusmeetmetele siis need hakkasid ühel hetkel juba devalveeruma, enam ei töötanud, siis nüüd oleme püüdnud leida seda tasakaalu, et kui palju me teeme ennetustööd ja kui palju me teeme reaalselt kontrolle. Need peavad olema tasakaalus, siis nad töötavad. Teiste riikide praktikast rääkides siis ümbrikupalga osas on ainuke muudatus, mida me plaanime, arendusprojekt – töötajate registreerimine kaardiga. Kui tuleb uus töötaja siis on kohustus ta x aja jooksul – igatahes oli see väga väike aeg (a la 48h) registreerida. Süsteem peab olema ühene ja üldine, et see teavitussüsteem läheks mitmele riigiasutusele korruga (nt Haigekassale ja maksuametile). Täna seda ei ole. Hetkel on see ministeeriumis arutusel. Ettevõtjate liitudel on selle osas vastuolu, kuna see suurendab nende halduskoormust. Teine – sularahakäibe varjamine on tihedalt ümbrikupalgaga seotud. Rootsist ülevõetav kassa külge pandav *CleanCash* tarkvara. Selle piir on üsna madal. Rootsis on kassaseadus, mis tahab, et kõik ettevõtted seda rakendaks alates x eurost aastasest müügist – põhimõtteliselt kõik ettevõtted. St seda, et MTA-l on võimalik näha kõiki kassa läbisestusi ükskõik kunas. Ainuke risk on see, et ei lööda kassast läbi. Kustutada ei ole võimalik. Eestis on olemas mõned aparaadid. See on arendusprojekt, et teha sellele seaduslik alus. Hetkel testitakse seda koostöös ettevõtetega, kes on nõus seda laskma kassaaparaatidele panna. Tänapäevane seadus ei toeta seda ja selleks tehakse katseid, et näha kas see töötab ja kui töötab siis viia see seadusega kooskõlla. Me näeme, et see on üks projekt, mis annab Eestile lisaväärtust. Ööklubis on sularaha osakaal 50%. Kui panna ettevõtte fakti ette, kas tal istuvad kohal

kolm vormis ametnikku, kes loevad raha või on kassaaparaadi küljes tarkvara siis nad pooldavad pigem toda teist. Täna hästi mõttetasand, ja selliseid samme arendame, et turgu natukenegi korrastada. Mõlemal puhul pole 100% kindlust, et need seadusesse töösse saadakse (*CleanCash*, töötajate registreerimine). Euro tulekuga on sularaha osakaal vähenenud. Võtame aluseks aasta 2010, kus oli ettevõttes sularaha osakaal 65% – 70% (ööklubi / baar) – täna on 50% ja alla. Mida kallim on restoran seda rohkem makstakse kaardiga. Euro kasutusele võtt vähendas maksuauku aga see ei ole niivõrd märgatav tulemus. Siiski, turistid kasutavad sularaha.

10. Kuidas need meetmed on teistes riikides maksukuulekust mõjutanud?

CleanCash – Rootsi on koostööpartner ja nad tõid näite juuksurite sektorist, et kui palju suurenes maksulaekumine (käibe osa). Täpselt numbriline anne puudub aga see oli suurem kui 4 – 5%.

11. Kuidas iseloomustad riskiettevõtteid?

Ümbrikupalga riskiettevõtted on reeglina majutus-, toitlustus- ja ehitusettevõtted. Mitte väga suure töötajaskonnaga ettevõtte, väga suur osakaal on pereettevõtlusel. Suur töökoormus või kiirestivahelduv töö. Hooajatöö/ hooajatöötaja. Põhiliselt väike/keskmine ettevõtte. Majutus- ja toitlustusettevõtete hulgast suurettevõtted ei paista silma ümbrikupalga maksimisega. Suurettevõtteid on väga vähe. Piirkonniti mingit erilist erisust ei ole, ettevõtted asuvad üle eesti. Pigem on ümbrikupalga maksmine kogunenud maapiirkondadesse. Suuremad ettevõtted suuremates linnades ja piirkondades on oma pettused pigem üles ehitanud käibemaksupettustele.

12. Kui suur on võõrtööjõu või siis keeleoskamatute osakaal "mustalt töötamisel"?

Massilist probleemi pole aga neid ikka avastatakse ja selles suhtes on väga hea koostöö politsei, piirivalve ja kodakondsus – migratsioonibürooga. Aga on näiteid, kus ehitusel töötavad tööloata Gruusia kodanikud ning viimase paari nädala tagant on avastatud restoranidest töötamast Afganistani kodanikke. Siiski, viimase pooleteist aasta juhtumid saab kahe käe näppudel kokku lugeda (see on siis majutus- ja

toitlustusvaldkonnas mitte ehituses, ehituses esineb kindlasti rohkem). Reeglina on need inimesed nii ilma elamis kui ka tööloata. Samas välisriigitööjõudu on palju. Eriti piirialadel ehitusel.

13. Kes on kontrollitav?

Juhupalikut on vähe, vihjed on üks alus mida me jälgime valdkondade lõikes ja neist tuleb teinekord väga head infot aga põhiline, kust saame kontrolliobjekte on väljatöötatud riskianalüüs. Need, kes seal riskide pinnalt välja kooruvad ongi need suured hälbepildid keskmistest või siis, et sa oled väga suure käibega ettevõtte aga need töötajad, kes sul seda käivet tekitaksid puuduvad. Ehk siis enamus ettevõtteid tuleb läbi selle analüüsi.

14. Milline oleks Teie meelest parim maksusüsteem antud valdkonnas, et vähendada maksuauku ja miks?

Ümbrikupalga maksmine on otseselt seotud käibemaksusüsteemiga, kuidas tekitatakse musta raha – kas läbi müügi või läbi ostu, muud moodi ei saa. Seega, kui ei ole võimalik tekitada musta raha siis ei ole võimalik maksta ka ümbrikupalga. Tänapäevane käibemaksusüsteem peaks olema läbipaistvam ja vähem soodustama pettusi. Seadusandlikul tasemel on meil võimalik käibemaksusüsteemi parandada. Nt meeletud probleemid olid kütusesektoris. Kütusesektor muutus, tehti tagatise maksmise põhimõtte, kus ei saa ilma tagatiseta ettevõtte müüa ega osta kütust. Kütust müüv ettevõtte peab olema registreeritud ja kui ma ostan kelleltki kütust, siis mul on kohustus kontrollida, et kas ta on registreeritud. Tagatise süsteem muutis turu seisukategooriliselt – probleem kahanes 100lt punktilt viiele. Leian, et kõik need riskivaldkonnad tuleks käibemaksupõhiselt muuta, siis kaob ka ümbrikupalga ära. Nt ümbrikupalga on ka täna taksojuhtide seas enim levinud (transpordisektor). Ka seal ma näen, et litsentsitasu töötaks paremini e kui ma olen taksojuht siis ma nt maksaksin riigile 1000 eurot aastas litsentsitasu ja ma sõidan taksot aastas palju tahan, maksan sealt ära tulumaksu ja ma olen litsentsitasu eest oma maksud ära maksnud ja ongi olukord paranenud. Seega tuleks kõigist riskivaldkondadest leida oma väike nišš, kuidas parandada käibemaksusüsteemi.

Tavaliselt on ka nii, kui suudetakse ühes valdkonnas süsteemi parandada, siis petturid kolivad üle teise valdkonda ja jätkavad seal oma tegevust. Seega, kui suudetakse järgemööda riskivaldkondi parandada, siis hakkab ka üleüldine olukord paranema. Nt vanametallivaldkond – vanametallikokkuostu probleem oli väga suur 2010. aastal, siis meil oligi ainult vanametalli töögrupp, kes ainult neid asju menetles, seal olid meeletud pettused. Samamoodi tehti pöördmaksustamine – Eestisisene pöördmaksustamine ja tänu sellele saame nendest ettevõtetest kordades rohkem makse (õigemini makse) kui enne. Valdkonnapõhised muudatused on olulised, et vähendada pettusi.

15. Kui suur on olnud kõige suurem õigusrikkumine antud valdkonnas ja selle karistus?

Suured summad ilmnevad reeglina pika perioodi vältel. Kõige suurem õigusrikkumine ongi see, kui sa oled täiesti mustalt tööl ja seda on palju ja kõik ei tulegi välja. See osa, mida maksuamet täna suudab tuvastada on jäämäepealne tipp, kindlasti on see õigusrikkumine suurem.

Karistus – eesmärk pole täna karistada vaid see, et ettevõtte hakkaks deklareerima oma maksekorraldust – see on peamine eesmärk. See on ka riigieelarvele kasulik ja ei tõmba ettevõtet hinge kinni, sest ettevõtetlust ei taha ju ka välja suretada. Karistusi rakendatakse siis kui on tehtud midagi väga jõhkrat nt silmasisse valetamine – tihti kui me leiame sellised arvestused, kus on deklareerimata jäetud maksud kirjas ja me suudame selle ära tõendada siis ka väärteokaristus järgneb. Väärteokaristus ei ole väga suur ja kui oled esimest korda rikkuja, siis reeglina jääb see pooleni sinna maksimaalsest karistusest, mis on ettenähtud summaliselt.

Kontrollide tulemusel on nt tuvastatud, et nädalane sularaha moodustab 60% kogu käibest ja tavaline meile näidatav on 10%. Meie teeme sellest järeldused. Siiski, sularaha hoidmist enam sellistes kogustes ei ole. Võib olla ka, et selle avastamine on raskendatud isegi etteteatamata kontrollide ajal, kuna selline tegevus on toimunud juba paar aastat ja ettevõtted on sellega harjunud ja sellest teadlikud. Seepärast välditakse sularaha hoidmist asutuses.

Kontrollide käigus alati suheldakse töötajatega ja nad peavad andma õiget informatsiooni. Nt üleelmisel nädalal käidi Narvas ja töötajad valetasid meile ning nende osas alustati väärteomenetlus. Töötaja on kohustatud andma kõik oma valduses olev info küsimise peale sh palgalehe, dokumendid, tööleping ja ka mingisugused juhised, mida ettevõtte talle annab, mis on seotud tema palga ja väljamaksete arvestustega. Kui palgalehed puuduvad ja on kahtlus, siis on võimalik küsida ka töötaja enda pangaväljavõtet – enamus inimestel on teatus kohustused (eluasemelaen, arved jne). Kõik pangamaksed lähevad pangakontolt, pank ei võta ju sularaha vastu ja st seda, et töötajad käivad ise pangaautomaati sularaha panemas ja ka see viitab ümbrikupalga maksmisele. See, et iga sinu ettevõtte töötaja käib igakuiselt omale nt 400 eurot pangakontole panemas lisaks palgale, mis laekub pangakontole, siis see on see, mille pealt saab tõendada ümbrikupalga maksmist.

16. Kui palju on hetkel veel selliseid ettevõtteid, kes deklareerivad oma sularaha maksmist töötajale?

Neid on ja need on eelkõige maapiirkonnas.

Tipp – aegajalt seda töötajatelt küsitakse ja üldiselt on see lahendatud nii, et see jagatakse kõigi vahel ära ja siis tähendab see seda, et tööandja võtab selle tegelikult endale ja annab lihtsalt palga lisana.

17. Kui palju on viimase aasta jooksul laekunud vihjeid ümbrikupalga maksmise osas?

Alates 01.01.2012 on MTA-le laekunud ~1500 ümbrikupalgateemalist vihjet. Kaks kolmandikku nendest tulevad läbi vihje@emta.ee vihjemail. Kuskil 30% vihjetest jõuab meieni telefonitsi ja ülejäänud paberkandjal postiteel või jäetakse need vihjed paberkandjal teenindusbüroodesse. Samuti suurusjärg 2/3 vihjetest tulevad ettevõtete kohta, kes asuvad Põhja- Eesti piirkonnas. Tegemist on loomuliku suurusjärguga, sest ka enamus kogu Eesti ettevõtlusest on koondunud Tallinnasse ja Harjumaale. Ülejäänud piirkonnad on vihjete arvu poolest esindatud suhteliselt võrdselt. Kõige enam domineerivad vihjed ehitusettevõtete kohta. Samuti on hulgaliselt vihjeid majutus- ja toitlustussektori kohta,

samuti muud teeninduse kohta. Silma jäävad ka jae- ja hulgikaubanduse ettevõtteid puudutavad valdkonnad. Ülejäänud valdkonnad jäävad vihjete arvu poolest oluliselt nimetatud tegevusaladele alla.