

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Evelin Aasamäe

LEGAALSE PALGAGA KAASNEVATE SOTSIAALSETE
GARANTIIDE VÕIMALIK MÕJU INIMESTE
KÄITUMISELE
Lõputöö

Juhendaja:
Rando Undrus, BA
Kaasjuhendaja:
Uno Silberg, PhD

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2010
Töö pealkiri: Legaalse palgaga kaasnevate sotsiaalsete garantiide võimalik mõju inimeste käitumisele	
Töö autor: Evelin Aasamäe	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
<p>Lõputöö teema on „Legaalse palgaga kaasnevate sotsiaalsete garantiide võimalik mõju inimeste käitumisele” ning töö eesmärgiks on analüüsida sotsiaalsete garantiide võimalikku mõju inimeste valikule legaalse ja mitte legaalse palga vahel. Töö on jagatud kolmeks peatükiks, millest igaüks vaatab teemat erinevast vaatenurgast.</p> <p>Selleks, et eesmärki saavutada püstitati järgnevad uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Anda ülevaade Euroopa Liidu poolt välja pakutud meetmetest.2. Analüüsida erinevaid sotsiaalsete garantiidega kaasnevaid probleeme.3. Analüüsida deklareerimata töötasude vastu võitlemiseks välja pakutud lahendusi. <p>Lõputöö tulemusena jõuti järeldusele, et mõned sotsiaalsed garantiid mõjutavad inimesi valima legaalse palga ja teised vastupidise variandi. Peamiste teguritena, miks inimesed teevad deklareerimata tööd, on toodud usalduse puudumine riigi tegevuse vastu ja kodanike piiratud nägemus pikaajaliste sotsiaalsete garantiide kasulikkuses. Seega ei saa üheselt vastata, kuidas sotsiaalsed garantiid võivad isikuid otsustamisel mõjutada.</p> <p>Peamine tegur deklareerimata palkade juures on siiski Eesti ühiskonna suhtumine. Tegevus ei ole üldsuse poolt taunitav ja seetõttu on loodud ideaalne keskkond mitteametlike töötasude levikuks. Seega tuleb ametiasutustel teha süsteemset ja järjepidevat tööd ametliku palga positiivse maine säilitamiseks.</p>	
Võtmesõnad: deklareerimata palk, sotsiaalsed garantiid, Euroopa Liit, maksustamine.	
Keywords: Undeclared work, social benefits, European Union, taxation.	
Säilitamise koht:	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. DEKLAREERIMATA PALGA KÄSITLUSED EUROOPAS	6
1.1. Euroopa Liidu poolt tehtud uuringute analüüs.....	6
1.2. Euroopa riikide poolt pakutavad lahendused.....	12
2. SOTSIAALSED GARANTIID; MIS MÕJUTAVAD LEGAALSELT TÖÖTAMIST ..	17
2.1. Sotsiaalsed garantiid, mis mõjutavad valima legaalse palga	17
2.2. Sotsiaalsed garantiid, mis mõjutavad valima mitte legaalset palka	21
3. MEETMED VÕITLEMAKS DEKLAREERIMATA PALKADE VASTU	27
3.1. Kehtiva seadusandluse ja sotsiaalsete tagatiste süsteemi muutmine.....	27
3.2. Ühiskondliku arvamuse muutmine.....	32
KOKKUVÕTE	37
SUMMARY	39
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	40
LISA 1. MTA VIHJEINFO ANDMED	44
LISA 2. INTERVJUU TÖÖTUKASSA JUHATUSE LIIKMEGA.....	46

SISSEJUHATUS

Lõputöö teema „Legaalse palgaga kaasnevate sotsiaalsete garantiide võimalik mõju inimeste käitumisele“ on valitud seetõttu, et praeguses Eesti majandusolukorras on nimetatud probleem tugevalt esile tõusnud. Kriisi tõttu on hulgaliselt ettevõtteid rahalistes raskustes ning üritatakse välja mõelda viise, kuidas maksude tasumisest kõrvale hoiduda. Varasemalt ei olnud probleem nii suur, aga hetkel on paljud kaotanud oma töö ja ettevõtetel napib rahalisi vahendeid, sest klientide vähesuse tõttu on äritegevus kokkutõmbunud. Nimetatud põhjused on soodustanud mitte legaalse palga maksmist ning vastuvõtmist.

Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal on käesoleval aastal laekumata maksutulude osakaal tõusnud kordades. Teema olulisust riigi jaoks näitavad ka Maksu- ja Tolliameti tänavale paigutatud plakatid, mis on mõeldud võitluseks „ümbrikupalkade“ vastu. Teema puhul on tegemist praktilist laadi uuringuga ning huvitava valdkonnaga, kuna deklareerimata palkade osakaalus ei ole olulisi positiivseid muutusi toimunud hoolimata vastavate ametiasutuste suurest tööst nähtuse vastu võitlemiseks. Teema pealkiri tõstatabki küsimuse kas ja kuidas mõjutavad sotsiaalsed garantiid inimeste otsustamist vastavalt legaalse või mitte legaalse palga poole. Lõputööga tuuakse välja missugused tegurid on olulised valiku tegemisel.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida sotsiaalsete garantiide võimalikku mõju inimeste valikule legaalse ja mitte legaalse palga vahel.

Selleks, et eesmärki saavutada on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

4. Anda ülevaade Euroopa Liidu poolt välja pakutud meetmetest.
5. Analüüsida erinevaid sotsiaalsete garantiidega kaasnevaid probleeme.
6. Analüüsida deklareerimata töötasude vastu võitlemiseks välja pakutud lahendusi.

Töö teoreetilise osa juures on kasutatud teoreetilist analüüsi ja empiirilise osa koostamisel on lähtutud kvalitatiivsest ja kvantitatiivsest meetodist. Kvalitatiivne meetod tähendab seda, et seejuures uuritakse erinevaid dokumente. Kvantitatiivse meetodi puhul on andmed täpsemad ning nende saamiseks on läbi viidud personaalne intervjuu, sest tahetakse saada vastust

pealkirjast tulenevatele probleemidele ja küsimustele ning seejuures kasutatakse eksperdi arvamust.

Töö sisu on jagatud kolmeks peatükiks, millest igaüks sisaldab kahte alapeatükki. Esimeses peatükis põhinetakse Euroopa Liidus läbi viidud uuringutele, milles käsitletakse palkade deklareerimata jätmist ühendusesiseselt ning arutletakse selliste sotsiaalsete garantiide üle, mille puhul nende kasutamise võimalikkus on otseselt tingitud legaalse palga saamisest. Lisaks tuuakse välja teema olulisus teistes liikmesriikides ning kajastatakse Euroopas enim levinud ning soovitatavad meetmed „ümbrikupalkade“ vastu võitlemiseks.

Teises peatükis tuuakse välja erinevad sotsiaalsed hüved ning nende positiivne ja negatiivne pool. Samuti üldiselt levinud seisukohad vaatluse all olevate garantiide suhtes ning võimalikud põhjused miks mõned inimesed valivad legaalse sissetuleku, aga teised otsustavad ebaseadusliku tee kasuks. Tuuakse välja ka soodustused, millele isikul õigust pole, kui ta saab mitteametlikku palka, sest enamik sotsiaalsetest garantiidest on seotud just legaalse sissetulekuga.

Kolmas peatükk sisaldab võimalikke lahendusi võitluseks deklareerimata palkade leviku vastu tuginedes Töötukassa spetsialisti arvamusele ning töö koostaja enda mõtetele ja tähelepanekutele. Võrreldakse ettepanekuid eksperdi arvamusega ning tehakse selle põhjal üldistusi ning saadakse kinnitust lõputöös väljapakutud ideedele. Vaatluse alla võetakse võimalikud seaduste muudatused, Eesti praegune sotsiaalsete tagatiste süsteem ning ühiskonna hoiak käsitletava probleemi suhtes.

Lõputöö valmimise jaoks on kasutatud erinevat erialast kirjandust ning teadusliku kirjanduse artikleid, teemakohaseid õigusakte, Euroopa Liidus koostatud uuringuid ning mitmete Euroopa Liidu või Eesti riigiasutuste ametlikel kodulehekülgedel avaldatud informatsiooni.

1. DEKLAREERIMATA PALGA KÄSITLUSED EUROOPAS

1.1. Euroopa Liidu poolt tehtud uuringute analüüs

Deklareerimata töö ja palk on nii Eestis, kui ka Euroopa Liidus (edaspidi EL) suureks probleemiks. Sellel on ajaga kujunenud mitmeid erinevaid nimetusi nagu „must töö“, „mitteametlik majandus“ ja „varimajandus“. Lisaks kaasneb nimetatud tegevusega riigile erinevaid kulusi nagu väiksem maksutulu, sotsiaalkindlustusametile ei suudeta eraldada piisavalt raha ja deklareerimata palgadega seotud tegevus takistab osaliselt tavapärase tööhõive loomist ja täielikku sotsiaalset kaitset. Seejuures on tegemist suure osaga majandusest, millele tuleks tähelepanu pöörata, et selle ulatust adekvaatselt hinnata.

Illegaalselt töötamise muutmine legaalseks on tähtis samm EL-i tööhõivega seotud eesmärkide rahuldamiseks, mis on eelnevalt välja töötatud Lissaboni strateegiaga¹. Deklareerimata töö on oma iseloomult juba selline, mida on raske hinnata ja seetõttu probleemi välja juurida keeruline. Teemakohased uurimused on läbi viidud vähestes riikides ja seetõttu on statistilised andmed puudulikud ning sageli ebausaldusväärsed. Seejuures on Euroopa Komisjon läbi viinud mitmeid uurimusi nimetatud valdkonnas, et täpsemalt kaardistada probleemi. Keskmiselt arvatakse deklareerimata töö osakaal olevat vahemikus 7-16% EL-i keskmisest SKP-st².

Deklareerimata palga definitsiooni järgi on see tegevus, mis on seaduslik oma iseloomu poolest, aga mida riigile ei deklareerita. Termin välistab kriminaalsed tegevused, mis on täpsemalt määratletud siseriiklike seadustega. See aga ei tähenda, et oleks otsene seos pettuste ja töøjõulise elanikkonna vahel, sest näiteks „rahapesu“ korral võib tegevus võtta legaalse vormi³. Euroopa Komisjon on kindlal seisukohal, mis puudutab deklareerimata töötasusid. Nimelt, ütleb Euroopa Komisjoni Tööhõive direktiiv number 9, mis võeti vastu 22. juulil

¹ Special Eurobarometer 284 „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 3, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

² Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 1-2, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

³ Europa, Press release, „EU steps up the fight against undeclared work“, October 24, 2007, <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/424&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (13.03.2010).

2003. aastal, et liikmesriigid peaksid arendama ja rakendama laiemaid meetmeid ning toiminguid, et elimineerida deklareerimata palkade olemasolu. Seda on võimalik saavutada lihtsustades ettevõtete ärikeskkonda, eemaldades negatiivsed ajendid ja pakkudes sobivaid stiimuleid tulenevalt maksude ja nende soodustuste süsteemist ning täiustada seadusi ja karistuste rakendamist.⁴ Eeldatakse, et suurendamiseks võimalust vahelejäämiseks on vajalik läbi viia erinevaid operatsioone ja andmevahetus peaks toimuma spetsiifilisemalt, sest siis oleks selle tulemusena võimalik varjatud töötasusid paremini avastada⁵.

Kuigi varasemalt on peetud küsimust deklareerimata palkade olemasolust rohkem kolmandaid riike puudutavaks, siis viimase kümne aasta jooksul on teema muutunud oluliseks ka lääneriikide seas. Seda näitab tõsiasi, et 2003. aasta Euroopa Nõukogu Lissaboni tippkohtumisel leiti, et nimetatud teema kuulub kümne enamlevinud ning lahendamist vajava prioriteedi hulka. Hoolimata erinevate meetmete tarvitusele võtmisest, on enamik riike endiselt jäänud varasemalt sissejuurdunud põhimõtete juurde, mis puudutavad võitlust illegaalsete sissetulekutega. Peamiseks sihiks on tuvastada ja karistada seaduste täitmata jätmist, sest hetkel ei otsita rikkumiste põhjuseid, vaid tegeletakse rohkem tagajärgedega. Lisaks tuleks muuta kasu ning kahju vahekorda inimeste vahel, kes juba töötavad või kavatsevad hakata ebaseaduslikult raha teenima. Seda on võimalik saavutada suurendades reaalseid ning tajutavaid riske ja hilisemat kulu isikule, kes sellisel viisil elatist teenivad. Kirjeldatut nimetatakse negatiivseks stiimuliks.⁶ Seega on oluline, et inimene tunnetaks, et tema vahelejäämise oht on suur ning sellisel juhul karistus range.

Lisaks eelnevale on hetkel trend töövaldkonnas liikumas liberaalsemas suunas, mis tähendab, et nõudmised töötajate palkamise dokumenteerimiseks lähevad järjest lihtsamaks. See kõik võib viia mitteametlikult makstavate töötasude arvu kasvuni. Selle jaoks, et seadustest kõrvale hiilida mõeldakse uusi võimalusi välja nagu poolekohaga lepingute koostamine, mis on tehtud isikule, kes realselt teeb täiskoormusega tööd, seadusevastane töötamine peale ametliku

⁴ Council decision (EC) 2003/578/EC of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States, Specific Guidelines, p 9 ,
<www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T80005&keel=en&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE_T&q uery=t%F6%F6> (13.03.2010).

⁵ Williams, C.C., 2008, A Critical Evaluation of Public Policy Towards Undeclared Work in the European Union, *European Integration*, 30 (2), 282, EBSCOhost andmebaas (15.03.2010).

⁶ Samas, p 273-274.

lepingu lõppemist ning erinevad ajutise töö vormid, kus üks osa töötasudest deklareeritakse ja teine mitte.⁷

Ajavahemikus 25. mai kuni 30. juuni 2007. aastal viidi EL-i kodanike seas läbi uurimus, et teada saada, kui suure mahuga probleemiga reaalselt tegemist on. Intervjueeriti inimesi alates vanusest 15.⁸ Selleks, et teada saada, kui suures osas EL-is ja Eestis üldiselt deklareerimata palku saadakse, on mitmeid erinevaid võimalusi. Uuringust selgus, et deklareerimata töö varieerub ning tegemist võib olla nii juhusliku lapsehoidmise teenuse pakkumisega naabruskonnas või hoopis professionaalse organiseeritud võrgustikuga, mis hõlmab mitteametlikult töötavaid inimesi. Deklareerimata töö all ei mõelda mitte ainult seda, mille eest tasu makstakse, vaid ka tööd, mida tehakse kellelegi vastutasuks neile osutatud teenuse või kauba eest.⁹

Järgnevas tabelis 1 on protsentuaalselt välja toodud käesolevas töös kajastatavad EL-i uuringu tulemused.

Tabel 1. Mitteametliku kauba või teenuse ostmine ja pakkumine¹⁰

Mitteametliku kauba/teenuse tarbimine või pakkumine	Isikud, kes 12 kuu jooksul tarbinud teenust (%)	Isikud, kes 12 kuu jooksul tarbinud kaupa (%)	Isikud, kes 12 kuu jooksul tarbinud kaupa ja/või teenust (%)	Isikud, kes 12 kuu jooksul teinud mitteametlikku tööd (%)
Eesti	12	8	14	11
EL-i keskmine	9	6	11	5
Taani	24	14	27	18
Läti	21	17	24	15
Küpros	1	1	2	1

Konkreetsetest numbritest lähtudes, siis uuringust selgus tõsiasi, et 9% inimestest tunnistasid, et on viimase 12 kuu jooksul saanud teenust, mille puhul oli suure tõenäosusega tegemist deklareerimata tööga. Täpsemalt Eestis oli vastavaks numbriks 12%. Lisaks paistis silma väikese protsendiga Küpros, kus vaid 1% inimesi tunnistas tegevust ja kõige suuremate näitajatega olid Taani ja Holland võrdse 24%-ga ning meie lõunanaabrer Läti 21%-ga. Samas

⁷ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 8, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

⁸ Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 3, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

⁹ Samas, p 20-21, 34.

¹⁰ Samas, p 9-10, 18.

inimeste arv, kes tunnistasid, et olid ostnud kaupu illegaalselt, oli keskmiselt veidi väiksem. Nii kaupade, kui ka teenuste illegaalset tarbimist tunnistas 11% EL-i kodanikest ning Eestis omakorda 14% elanikest. Taaskord olid kõrgemad näitajad Taanis ja Lätis ning Küpros oli kõikides kategooriates madala protsendiga.¹¹

Teiselt poolt näitasid uuringu tulemused, et keskmiselt 5% EL-i elanikest (Eestis 11%) tunnistas, et on ise teinud sellist mitteametlikku tööd viimase 12 kuu jooksul, mille eest neile tasuti mitteametlikult. Arvestades, et tegemist oli 2007. aasta küsitlusega, siis praeguses majanduslikus olukorras võib vastav protsent Eestis kõrgem olla. Lisaks selgus, et enamikul juhtudel on deklareerimata palga näol tegemist ebaregulaarselt toimuva kõrvaltööga ja töötundide arv aasta peale on sellisel juhul ligikaudu 50. Veidi üle veerandi vastanute koguhulgast, kes deklareerimata palka vastu võtsid, töötasid aastas 50-200 tundi.¹²

Uuringus toodi välja ka peamised kaubad, mida osteti ja suurima grupi (22%) moodustas ebaseaduslikult CD-de ja DVD-de omandamine, arvutid ja nende tarkvara, riided, mööbel ja muud kaubad. Teise koha 17%-ga hõivasid kodumajapidamise teenused nagu muruniitmine ja aiandusega seotud teenused ning veidi vähem inimesi (16%) mainis ehituse valdkonda. Välja võib tuua veel 11%-ga parandusteenused ning 8%-ga erateenused (juuksur, eraõpetajad).¹³

Seejuures kõige enam levinud majandussektor, kus on palju probleeme deklareerimata palkadega, on ehitusvaldkond. Väidetavalt iga kümnes inimene, kes vastas, et töötab mitteametlikult, oli osaline just selles sektoris.¹⁴ Ehitussektorile lisaks esines uuringu kohaselt mitteametlikult töötamist põllumajanduses, hotellide ja restoranidega seotud ettevõtetes ning muudes teenindusvaldkondades. Tuues välja mõned suuremad majandusharud riigiti, siis näiteks levinumaks ebaseadusliku palga saamise valdkonnaks oli tekstiilitööstus Prantsusmaal, Rumeenias ja Hispaanias, meelelahutusäri samuti Prantsusmaal, laevandusega seonduv Soomes ja kalatööstus Hollandis.¹⁵

68% uuringus osalenutest väitis, et kõige suurema osa tarbitavast kaubast või teenusest oli pakutud eraisiku või majapidamise poolt. Selgus veel, et 40% (Eestis 30%) ostjatest kasutas kaupu või teenuseid, mida neile pakkusid nende sõbrad, kolleegid, sugulased, tuttavad või

¹¹ Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 9-10, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

¹² Samas, p 18-19.

¹³ Samas, p 6-8.

¹⁴ Samas, p 9-11.

¹⁵ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 5, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

naabrid. 28% (Eestis 51%) moodustasid erapakkujad ning majapidamised ja 19% (Eestis 12%) äriühingud või ettevõtted. Põhjuseks, miks kasutati kaupu või teenuseid, mille pealt maksu riigile ei tasutud, toodi välja järgnevad põhjused: odavam hind (66%), kiirem teenindus (21%), teene sõbrale, tuttavale või sugulasele (14%), aitamaks kedagi, kellel on rahalised probleemid (11%), sarnane kaup või teenus puudust legaalsel turul (10%) ja viimasena parem kauba või teenuse kvaliteet (8%). Seejuures on oluline mainida, et enamikul juhtudel (82%) tasuti tehtud töö eest sularahas ja vaid 11% väitsid, et tegemist ei olnud rahalise teenusega, vaid osutati vastastikkuseid teeneid.¹⁶ Kokkuvõtlikult on vastavad protsendid välja toodud allolevas tabelis 2.

Tabel 2. Mitteametliku teenuse pakkujad ning selle tegevuse põhjused¹⁷

Teenuse pakkujad	EL-i keskmine (%)	Eesti (%)
Eraisik või majapidamine	68	Andmed puuduvad
Sõbrad, kolleegid, tuttavad, naabrid	40	30
Erapakkujad/majapidamised	28	51
Äriühingud ja muud ettevõtted	19	12
Põhjused kauba või teenuse vastuvõtmiseks	EL-i keskmine (%)	Eesti (%)
Odavam hind	66	Andmed puuduvad
Kiirem teenindus	21	Andmed puuduvad
Teene sõbrale, tuttavale, sugulasele	14	Andmed puuduvad
Abi osutamine	11	Andmed puuduvad
Sarnase kauba või teenuse puudus turul	10	Andmed puuduvad
Parem kvaliteet	8	Andmed puuduvad

Lisaks on deklareerimata palkade teema juures olulised mitte need isikud, kes vastavaid teenuseid tarbivad või kaupu ostavad, vaid töötajad ise (pakkujad). Enamik inimesi ei tunnista, et nad on oma sissetulekuid riigi eest varjanud või on seda teinud nende tööandjad.

¹⁶ Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 3, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

¹⁷ Samas, p 14, 16.

Siinkohal on tegemist väga tundliku teemaga ning võib oletada, et küsitlusega saadud tulemused näitavad väiksemaid numbreid, kui on tegelikkus. Riikide lõikes on suurem tõenäosus saada isikutelt vastuseid piirkondades, kus deklareerimata töö on tavaline ja seda peetakse igapäeva elu üheks osaks või riikides, kus on väga ranged reeglid illegaalsete palkadega võitlemiseks ning ühiskond taunib tugevalt sellist tegevust¹⁸.

Oluline on märkida, et uuringus osalesid inimesed erinevatest vanusegruppidest ning soost. Seejuures ei ilmnunud väga suuri erinevusi tulemustes, aga välja võib tuua järgnevad faktid:¹⁹

- 12% meestest (peamiselt ehitussektoris ja transpordi valdkonnas töötajad) oli teinud illegaalset tööd, aga naistel (meditsiini-, puhastus- ja majapidamisteenuste alal ning tekstiilitööstuses töötavad) oli vastav näitaja 9%;
- kodanikud vanuses 25-54 olid veidi enam taolises ebaseaduslikus tegevuses osalenud, kui vanemad inimesed;
- professionaalsed grupid (juhid, eraettevõtjad), kelle sissetulek oli keskmisest palgast kõrgem, olid rohkem esindatud deklareerimata kaupade ja teenuste kasutajate nimekirjas, kui madalalpalgalised inimesed;
- madalama haridusega inimeste puhul oli väiksem tõenäosus, et nad kasutavad illegaalseid kaupu või teenuseid.

Kokkuvõttena selgus, et peamised grupid, kes oma sissetulekuid ametlikult ei näita on (üli)õpilased, FIE-d, hooajatöölised, lapsed, immigrandid ja (ametlikult) töötud. Seejuures mehed osalevad sellises pettuses sagedamini, kui naised, aga samas nähtus, et mehed saavad paljudel juhtudel kõrgemat palka.²⁰ Lisaks toodi välja probleem alaealiste töötamise osas ja eriti tugevalt oli see tõstatatud Suurbritannias ja Itaalias. 2001. aastal Ametiühingute Kongressi poolt avaldatud uuringuga selgus on ainuüksi Inglismaal ja Wales'is töötab illegaalselt ligi pool miljonit (480 000) koolilast ja Itaalias on see arv ligikaudu 100 000.²¹ Seega võib öelda, et deklareerimata palkade probleem on levinud mitmetes valdkondades ja ühiskonnagruppides ning selle osakaal on üle Euroopa märkimisväärne.

¹⁸ Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 18-19, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

¹⁹ Samas, p 3.

²⁰ Samas, p 47.

²¹ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 6, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

1.2. Euroopa riikide poolt pakutavad lahendused

Kui küsida, miks inimesed teevad tööd, mille eest nad teavad, et hiljem mingeid riiklikke hüvesid ei saa, siis esmalt tuleks rääkida põhjustest, mis ajendavad sellise teguviisini. Peamise motiivina võib arvata põhjuseks olevat tõsiasi, et mõlemad osapooled võidavad näiliselt taolisest tegevusest. Levinumate vastuste seas olid järgnevad põhjused: tööandja ei pea riigile täiendavalt makse tasuma ning töötaja saab seetõttu suurema palga, lisaks hooajaline töö (ei nähta põhjust deklareerimiseks), igapäevast tööd ei suudetud leida ja mitteametlikult elatise teenimine on levinud vastavas regioonis²². Need on vaid mõned inimeste poolt toodud põhjustest ja põhiliseks stiimuliks on siiski tahe suuremat rahasummat reaalselt kätte saada ning kõik muu on teisejärguline.

Suurima miinusena nähti haiguste või õnnetuste puhul kindlustuse puudumist ja leiti, et mitteametlikult töötades on suurem risk tööõnnetustesse sattuda, töötingimused on halvemad võrreldes tavalise tööga ja suurem tõenäosus on tööst ilma jääda. Huvitava asjaoluna selgus, et veidi üle 10% elanikest tõi põhjuseks, et maksud on liiga kõrged ja 5%-l leiti, et riik ei tee nende heaks midagi ja maksude tasumisel ei nähta mõtet.²³ Igapäevases elus kuuleb sageli just viimast kahte põhjendust, aga nagu selgus ei ole need kaugeltki peamised ajendid. Samas teadsid inimesed hästi, millest nad oma tegevusega loobuvad.

EL-i deklareerimata palkasid kajastava uuringuga küsiti inimeste arvamust viies erinevas kategoorias. Esiteks oli vaatluse all vahelejäämise risk nii mitteametliku töö tegijana, kui ka kasutajana. Selgus, et 27 liikmesriigi seas üle poolte vastanutest leidsid, et vahelejäämise risk on väga väike.²⁴ See on kindlasti põhjuseks, miks teguviis nii laialdaselt levinud on. Teiseks kategooriaks oli oodatavad karistused ja selle vastusena leidsid mitmete riikide kodanikud, et arvatavasti tuleb tasumata võlad tagasi maksta ja lisaks trahv tasuda. Kolmandaks oli küsitud arvatavat inimeste hulka, kes on seotud eelnevalt nimetatud tegevusega ja üldine aramus oli, et iga neljas või viies. Neljandaks paluti vastata, millised sotsiaalsed grupid tegelevad deklareerimata tööga ning välja toodi järgnevad rühmad: töötud, FIE-d ja illegaalsed immigrandid. Viimasena uuriti, miks arvatakse, et inimesed sellisel viisil käituvad. Vastustest

²² Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 3, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

²³ Sama

²⁴ Samas, p 35.

populaarseim oli, et tavapärase töö korral on palgad liiga väikesed, millele järgnesid liiga kõrged maksud, ametivõimude vähene kontroll ja regulaarse töö puudus.²⁵

Deklareerimata palkade negatiivse üldmõju tõttu majandusele, töötingimustele, valitsusele, töötajate organisatsioonidele ja ametiühingutele vaadeldakse probleemi läbi erinevate meetmete. Hoolimata riigilistest erinevustest saab siiski välja tuua kaks enim rakendatavat suunda. Esimene neist puudutab illegaalsete tegevuste muutmist seaduslikeks ja teine hõlmab kontrolli suurendamist deklareerimata palkade üle.²⁶ Seega tuleks vaadelda erinevaid lähenemisviise EL-i tasandil ning seda, kuidas vähendada deklareerimata töö osakaalu ja selleks on EL-is välja töötatud erinevaid skeeme.

Esiteks allasurumise lähenemisviis, mille põhimõtteks on parandada pettuste tuvastamist. Näitena võib tuua erinevate andmete võrdlused ja registritevaheline informatsiooni ning teabe jagamine, karistuste suurendamine ja nende karmistamine. Teisena on toodud koostöö tõhustamine, mille meetmed jagunevad omakorda kolmeks:²⁷

- ennetamine (näiteks süsteemi lihtsustamine, otseste ja kaudsete maksude kehtestamise ajendid, väikeettevõtluse arendamine);
- tervendamine või stimuleerimine, mille idee seisneb eelkõige selles, et tegeleda nende isikutega, kes juba on vältinud maksude tasumist (näiteks maksekviitungite olemasolu kontroll, vabatahtliku lõpetamise võimaldamine, ettevõtete nõustamise ja abistavate teenuste pakkumine);
- kohustuste täitmisel vastutasu mõistmine (näiteks isikute teavitamine seaduslikult töötamise eelistest ja õiglasema maksusüsteemi arendamine). Selle meetme puhul rõhutakse eelkõige elanike moraali tõstmist maksu tasumisel.

Selleks, et võidelda deklareerimata palkade suure leviku vastu peaksid kõik EL-i liikmesriigid tegema tõhusat koostööd ja vahetama teadmisi hea praktika osas. Selle tulemusena oleks võimalik probleemi lahata süstemaatilisemalt ning seeläbi saavutada paremat kvaliteeti. Samuti on oluline õppida üksteise vigadest ning sellega saavutada suurem kontroll deklareerimata palkade üle. Juba 1993 aasta Valge Paberi (*White Paper*) ja 1998 aasta

²⁵ Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 35-41, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

²⁶ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 9, >www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

²⁷ Williams, C.C., 2008, A Critical Evaluation of Public Policy Towards Undeclared Work in the European Union, *European Integration*, 30 (2), 275-276, EBSCOhost andmebaas (15.03.2010).

Kommunikatsiooniga (*Communication*) kuulutas Euroopa Komisjon välja võitluse deklareerimata töö vastu ja seda defineeriti eelnevalt nimetatud dokumentides, kui kõik tegevused, mille eest makstakse õiguspäraselt töö iseloomu arvestades, aga samas ei ole neid deklareeritud ametnikele. Seejuures võetakse arvesse erinevusi liikmesriikide seadusandlustes. Mõningate liikmesriikide seadused näevad ette lisaärrid, millega karistatakse ka sarnaseid tegevusi või teise äärmusena ei ole tegevus üldse karistatav.²⁸ Näiteks Austrias ei peeta deklareerimata tööd seaduserikkumiseks. Seevastu Soomes ja Prantsusmaal on seadused karmimad. Nimelt Soomes on karistatav ka töötajate teadmatus ära kasutamine, mis tähendab, kui tööandja tahtlikult varjab töötaja eest, et tema pealt makse ei ole tasutud, siis on see tegevus karistatav. Suurbritannias on seevastu seadustega reguleeritud ka lapstööjõuga seotud küsimused.²⁹

Täiendavalt eelnevatele näidetele on erinevates EL-i liikmesriikides kasutatavad abinõud jagatud omakorda kaheks: algatused, mis on seotud tavapärase tööhõive edendamisega ja kontrolli ning järelvalve meetmed. Esimese punktis pannakse suurt rõhku tööturu liberaliseerimisele ja töötajate administratiivsete kohustuste vähendamisele (Taanis, Saksamaal, Sloveenias). Samas on isikute maksukoormust realselt vähendatud Taanis, Sloveenias, Itaalias, Hispaanias ja Rootsis.³⁰

Seejuures võib öelda, et enamikes riikides on kontrolli deklareerimata palkade üle tõhustatud. Mõningates riikides on välja töötatud eri viise, kuidas varimajanduse vastu võidelda. Ühe huvitava näitena on Belgias ja Prantsusmaal kasutusele võetud teenuse tšekid (*service vouchers*). Need võeti kasutusele juba 1994. aastal ja kujutavad endast selliseid pabereid, mis võimaldavad isikul legaalselt palgata endale majapidamistöde abilisi ja selleks ei ole vaja keerulisi protseduure läbi teha. Palka saab töötajale maksta nende tšekkide abil ja rahaks saab neid vahetada pangas, kus arvestatakse osa tšeki väärtusest maksutuluna maha. Lisaks on kontrolli ja järelvalve meetmetena rõhk pandud mitte nii väga uute seaduste vastuvõtmisele, vaid olemasolevate edasiarendamisele. Lisaks on võetud suund ametnike võimu suurendamisele.³¹

²⁸ EurActive Network, „Comission steps up fight against moonlighting“, october 25, 2007, <www.euractiv.com/en/social/europe/commission-steps-fight-moonlighting/article-167888> (13.03.2010).

²⁹ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 3-4, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

³⁰ Samas, p 9.

³¹ Samas, p 9-10.

Viimastel aastatel on deklareerimata palkade osakaal olnud tõusujoones, aga üksikud riigid on suutnud seda siiski vähendada. Euroopa Komisjon on uurinud, milline on praktika nendes liikmesriikides, kes on suutnud ohjeldada sellist varimajandust. Järgnevalt on toodud mõned väljapakutud soovitused nende riikide poolt:³²

- 1) Vähendada inimeste tööjõu maksustamist ja administratiivseid kohustusi.
- 2) Vaadata üle uutest liikmesriikidest tulevatele töötajatele suunatud ülemineku korraldused.
- 3) Kaasata aktiivselt sotsiaalseid partnereid deklareerimata töö vastasesse võitlusesse.

Esimese punkti all on mõeldud, et pakutud meetmega oleks võimalik suurendada isikute tahtlust riigile makse tasuda. Kui makse vähendamise asemel pidevalt tõsta, siis see suurendab võimalust, et oma palkasid ei deklareerita, sest vastasel juhul kaotatakse märkimisväärne osa sissetulekust. Maksude tõstmine mõjutab eelkõige madala palgaga inimesi, mille tõttu on oluline, et kehtiks maksuvaba tulu määr. Kui seda tõsta, siis suurema tõenäosusega deklareerivad palka ka väiksema sissetulekuga inimesed (viimastel aastatel on seda määra tõstetud paljudes EL-i liikmesriikides, aga tõus on olnud aeglane (1,2% võrreldes esmakordse 40%-lise tõusuga)³³.

Lisaks on mitmetes riikides ametlik sissetulek seoses saadavate sotsiaalsete hüvedega, mis jäävad saamata, kui töötatakse „mustalt“. Üheks variandiks on käibemaksu määra vähendamine teatud teenustele. Näitena võib tuua Prantsusmaa, kus maksu vähendati majade renoveerimise, korrashoiu ja personaalsete teenuste pealt. Selle tulemusena oli märgata suurenenud töökohtade arvu (ligi 40 000). Vaadelda tuleks ka maksude teist poolt, milleks on nende administreerimine. Mida lihtsamaks on süsteem kodaniku jaoks tehtud, seda suurem on tõenäosus, et maksutulu laekub ja palgad deklareeritakse.³⁴

Teisest punktist lähtudes on oluline välja tuua, et osa vanematest ja jõukamatest liikmesriikidest piiravad Ida - Euroopa töötajate võimalusi riigi tööturule sisenemast. Seejuures Saksamaa ja Austria on ainukesed riigid, kes on otsustanud säilitada töölubade kohustuslikkuse kuni 2011 aastani. Sellega rikutakse ühte EL-i peamistest vabadustest,

³² EurActive Network, „Comission steps up fight against moonlighting“, october 25, 2007, <www.euractiv.com/en/social/europe/commission-steps-fight-moonlighting/article-167888> (13.03.2010).

³³ Europa, Press realease, „EU steps up the fight against undeclared work“, October 24, 2007, <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/424&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (13.03.2010).

³⁴ Sama

milleks on tööjõu vaba liikumine.³⁵ Takistusi on võimalik seada maksimaalselt kuni seitse aastat (näiteks kuni 2011 aasta maikuuni nende kaheksa riigi puhul, kes liitusid 2004. aastal EL-iga, sealhulgas Eesti). Tööjõu vaba liikumine kehtib ka Euroopa Majanduspiirkonna suhtes, kuhu lisaks EL-i liikmetele kuuluvad Island, Liechtenstein ja Norra.³⁶

Kolmandas punktis on mõeldud lisaks avaliku sektori institutsioonidele koostöö arendamist erinevate kodanike ühendustega ning erinevate isikutega, kes tahavad ja suudavad aidata takistada deklareerimata palkade levikut. Paljudes liikmesriikides on sotsiaalsed partnerid sõlminud spetsiaalsed kokkulepped valitsusega selleks, et ohjeldada deklareerimata töö levikut teatud majandussektorites. Näiteks Saksamaal on moodustatud kolmepoolne liit, mis võitleb ebaseadusliku töö vastu ehitussektoris ja nad on ajendatud soovist teavitada inimesi negatiivsetest tagajärgedest, aitavad peale suruda reegleid, mis on seotud maksude ja sotsiaalsete soodustuste saamisega ning samuti miinimumpalkadega³⁷. Selliste kokkulepete ja liitude sõlmimisega on leitud mitmeid uuenduslikke meetmeid, kuidas erinevate valdkondade probleemidega paremini toime tulla. Samas on oluline inimeste endi missioonitunne ja moraal, mis aitaksid avastada isikuid, kes tegelevad varimajanduse ja maksupettustega.

Enamik deklareerimata palkadega seotud karistustest on kas finantsilist laadi või karistuslikud. Erinevused riikide vahel seisnevad selles, keda karistatakse: kas töötajat või tööandjat. Enamik juhtudel on vastutus jagatud pooleks, aga näiteks Poolas võetakse vastutusele ka töötaja isiklikult ja Taanis taheti muuta lisaks kauba või teenuse kasutajad (kliendid) vastutavaks.³⁸ Lisaks nimetatud punktidele peaksid riigid lihtsustama ärikeskkonda muutes seadused arusaadavamaks ning nende täitmine isikutele võimalikult lihtsaks. Tuleks kaotada nii nimetatud negatiivsed stiimulid ja suurendada positiivsete tegurite osakaalu maksude ja nende soodustuste süsteemis, mis muudaks inimesi koostöövalmimaks. Seejuures ei tohiks unustada karistusi ning erinevaid seadustest tulenevaid sanktsioone, millega maksumaksjaid mõjutada.

³⁵ Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), Community policies, C 325, 24.12.2002, EUR-LEX, Official Journal, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E039:EN:HTML> (21.03.2010).

³⁶ EurActive Network, „Free movement of labour in the EU 27“, august 20, 2009, <www.euractiv.com/en/social/europe/free-movement-labour-eu-27/article-129648> (13.03.2010).

³⁷ Europa, Press release, „EU steps up the fight against undeclared work“, October 24, 2007, <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/424&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (13.03.2010).

³⁸ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 9-11, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010)

2. SOTSIAALSED GARANTIID; MIS MÕJUTAVAD LEGAALSELT TÖÖTAMIST

2.1. Sotsiaalsed garantiid, mis mõjutavad valima legaalse palga

Faktoreid, mis mõjutavad inimesi valima legaalse või mitte legaalse palga vahel on mitmeid. Üheks oluliseks teguriks on kindlasti ka üldine majanduslik olukord riigis ning hetkel maailmas valitseva kriisi tõttu on deklareerimata palkade osakaal tõusnud nii Eestis, kui ka mujal Euroopas ning see on otseses seoses keskmise palga ning seetõttu elatustaseme langusega. Igapäevakeeles kasutatav sõna „ümbrikupalgad“, omab suurt rolli deklareerimata töö juures ja selle suurust on raske määratleda, sest nähtus esineb paljudes erinevates kujudes ja vormides. Näiteks deklareerimata jäetud töötunnid, välistööjõu kasutamine, iseenda palkamine, soodustuste saamisega seotud pettused (pension, ravikindlustus, töötuskindlustushüvitis) või muu ebaseaduslik tegevus³⁹. Selliste illegaalsete palkade vastuvõtmine tähendab, et tööandja maksab kõik või osa tavapärasest palgast sularahas ilma, et teavitaks sellest Maksu- ja Tolliametit.

Maksude ja sealhulgas nende tasumine palga pealt on Eestis nii Maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS), kui ka Karistusseadustiku (edaspidi KarS) kohaselt keelatud tegevus. Nimelt ütleb MKS-i § 153¹, mis reguleerib maksude maksmisest kõrvalehoidumist, et karistuse suuruseks on rahatrahv kuni 300 trahviühikut ja kui teo pani toime juriidiline isik on summa suuruseks vastavalt kuni 200 000 krooni⁴⁰. Samas, kui on tegemist ulatusliku maksude tasumata jätmisega, siis reguleerib seda KarS-i § 389¹, mis käsitleb maksude maksmisest kõrvalehoidumist suures ulatuses. Selle järgi on maksuhaldurile andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise eest seadusrikkujale võimalik määrata rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus ning juhul kui süüteo toimepanijaks on juriidiline isik, siis on karistuseks teatud rahasumma väljamõistmine⁴¹.

³⁹ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 5, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

⁴⁰ Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2002, 26, 150... RT I 2009, 62, 405, § 153¹.

⁴¹ Karistusseadustik, 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 – RT I 2001, 61, 364... RT I 2010, 8, 34, § 289¹.

Deklareerimata palgad võib tinglikult jagada kaheks⁴²:

- 1) Näidatakse väga väikest sissetulekut (miinimumpalk) või siis üldse mitte midagi.
- 2) Ametlikud töötunnid makstakse õigesti, aga lisatunnid sularahas.

Deklareerimata palgade juures on vaieldamatult oluline välja tuua hüved, mida isik saab, kui ta teenib oma sissetuleku ametlikult. Neid hüvesid on võimalik kasutada, kui inimese palga pealt on tasutud sotsiaalmaks temale tehtud väljamaksetelt ja üldjuhul on selle tasujaks tööandja (tavaliselt juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja). Maksu suuruseks on 33% kogu palga (bruto) suuruse pealt. Erandid, millal riik maksab isiku eest sotsiaalmaksu on toodud Sotsiaalmaksuseaduse §-s 6 lg 1-4.⁴³ Riigi poolt pakutavad sotsiaalsed garantiid, mis antud peatükis vaatluse alla tulevad on järgnevad: vanemahüvitis, isapuhkus, tervisekahjustuse hüvitis, ajutise töövõimetuse hüvitised, kredidivõimalused, töötuskindlustushüvitis, koondamishüvitis ja tööandja maksejõuetuse hüvitis, ravikindlustus, pension, puhkusetasu ja elatis abikaasale või lapsele⁴⁴.

Mõned nimetatud hüvedest on isikule kättesaadavad vahetult ja otseselt temaga seotud, aga samas teised (näiteks pension) on pigem kaudsed ning palga pealt võetakse küll sotsiaalmaks maha, aga hüve kasutama saab hakata alles aastate pärast ja võibolla seda ei juhtugi. Just noored ei mõtle sageli sellele, mis saab tulevikus ning olulisemaks peetakse hetkelist olukorda ja kohustused vajavad täitmist. Seega saab eelnevalt nimetatud hüvesid mitmest aspektist vaadelda, kuid mõte on välja selgitada, mis ajendab inimesi valima mitte legaalse sissetuleku. Enamike garantiide puhul võib öelda, et need on otseselt ametliku palgaga seotud. Kui inimene tööle ei käi, siis ei ole tal õigus riigilt midagi täiendavalt saada, aga enim annab see tunda alles siis, kui vastav olukord käes.

Lahates ametliku palga valimist soodustavaid garantiisid, siis esiteks käsitletakse vanemahüvitist, millega korvatakse lapsevanemale töötasu, mida ta sai enne lapse sünni aasta jooksul ja väljamakse suurus on 100% keskmisest varasemalt teenitud tulust. Sama kehtib isapalga kohta, aga selle erinevusega, et väljamakse toimub kaks kuud enne sünnitamise

⁴² Special Eurobarometer 284, „Undeclared work in the European Union“ (2007), p 3, <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf> (28.03.2010).

⁴³ Sotsiaalmaksuseadus, 13.12. 2000, jõustunud 1.01.2001 - RT I 2000, 102, 675... RT I 2010, 1, 2, § 2 lg 1 p 1, § 4 lg 1-2, § 6, § 7 lg 1.

⁴⁴ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010).

tähtaega ja sama palju aega peale.⁴⁵ Alates 01. septembrist 2007. aastal on lapse isal õigus vanemahüvitisele, kui laps on saanud 70 päeva vanuseks. Hüvitist makstakse vaid sellele vanemale, kes on lapsehoolduspuhkusel.⁴⁶ Konkreetselt isapuhkuse muudatus viidi seadusesse sisse alles 2008. aasta alguses ja sellele eelneval ajal oli isadel võimalik saada vaid täiendavat lapsepuhkust, mille eest maksti 66 krooni päevas⁴⁷. Oluline on, et vanemad saaksid lapsega kodus olla ja samas oleks neil majanduslik kindlustunne, mis „ümbrikupalga“ saajatel puudub. Kui maksud on sissetuleku pealt tasumata, kas või osaliselt, siis tähendab, et vanemahüvitise või isapuhkuse tasud on väiksemad.

Konkreetselt 2009. aastal määras Sotsiaalkindlustusamet 100%-list vanemahüvitist 99,2% juhtudest lapse emale ja 8,6%-l isale⁴⁸. Need arvud näitavad, et hoolimata seadusemuudatusest ei kasuta suur osa isadest võimalust olla lapsehoolduspuhkusel. Lisaks on vanemahüvitisega seoses võimalik, et selle taotleja töötas eelneval aastal ühes EL-i riikidest või Norras, Liechtensteinis, Islandil või Šveitsis ning sellisel juhul võrdsustatakse sealne töö nagu see oleks tehtud Eestis. Siiski ei arvestata teises riigis teenitud tulu suurust ning vanemahüvitis määratakse alampalga ulatuses.⁴⁹ Seega, mida kõrgem oli ametlik palk, seda kasulikum on see hiljem vanemale.

Teise hüvena tuuakse välja puhkusetasud, mida töötajale makstakse vastavalt tema päevatasule eelneva kuue kalendrikuu jooksul teenitud palga üldsummast ja eelduseks on seejuures, et palk oleks ametlikult välja makstud.⁵⁰ Inimestel, kes saavad „ümbrikupalka“, ei ole võimalik taotleda puhkust ja seega ei saada ka soovi korral vastavat tasu. Lõppkokkuvõttes võib see viia selleni, et isik peab aastaringselt töötama ja isegi ületunde tegema, aga puhkust ei ole tal võimalik saada (vähemalt mitte palgalist). Siinkohal tõstatub järgnev sotsiaalne garantii, milleks on krediidi taotlemise võimalus. Nimelt ei ole pangalt

⁴⁵ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010).

⁴⁶ Sotsiaalministeerium, „Vanemahüvitis“, <www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemahuvitis.html> (21.03.2010).

⁴⁷ Maksu- ja Tolliamet, „Legaalne palk annab pisipere korral kindlustunde“, <www.emta.ee/?id=23246&tpl=1026> (27.03.2010).

⁴⁸ Sotsiaalkindlustusamet, „Vanemahüvitised. Määratud vanemahüvitised liikide lõikes 2009“, <www.ensib.ee/frame_eelarve.html> (21.03.2010).

⁴⁹ Sotsiaalministeerium, „Vanemahüvitis“, <www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemahuvitis.html> (21.03.2010).

⁵⁰ Sama

võimalik laenu võtta ilma, et esitataks krediidasutusele oma eelneva kuue kuu arvelduskonto väljavõtte või tööandja poolt väljastatud tõend sama perioodi kohta⁵¹.

Üldiselt kui isik teeb otsuse tööle minna, siis seda põhjusel, et ilma sissetulekuta on raske eluga toime tulla. Kuna hetkel on Eestis vabade töökohtade arv piiratud, siis ollakse nõus raha eest tegema mis tahes töid ja seejuures vastu võtma ka „ümbrikupalka“. Kuna sageli on sellised tööd väga ebastabiilsed ning ei anna töötajale peaaegu mingisuguseid garantiisid, siis on tähtis arutleda selle üle, mis juhtub, kui inimene töö kaotab. Ametlikult töötaval inimesel on võimalik peale seda taotleda töötuskindlustushüvitist. Töötuskindlustuse puhul on tegemist sundkindlustusega ja seda peetakse inimese igakuiselt töötasult teatud määras kinni ning selle eesmärgiks on tagada töö kaotanule piisav sissetulek (esimesed 100 päeva on see 50% varasemast töötasust ja 101 päevast kuni 360 päevani 40%)⁵². Kui aga isik koondatakse, siis peab tööandja maksma hüvitist ühe kuu keskmise töötasu ulatuses. Lisaks, kui tööandja on maksejõuetuks kuulutatud hüvitab inimesele tema saamata jäänud sissetuleku ja puhkusetasu Eesti Töötukassa.⁵³

Lisaks on teisigi hüvitisi, mida töötajal on võimalik saada tänu sellele, et ta legaalselt sissetulekut teenib. Tervisekahjustuse hüvitist makstakse, kui tööülesannete täitmisel inimene on saanud füüsiliselt kannatada. Selle alla kuuluvad tööõnnetused ning kutsehaigused (püsiv tervisekahjustus). Kahju hüvitatakse vastavalt selles suuruses, milline oli eelnevalt palk või kui see töövõime kaotuse tõttu alanes, siis sellisel juhul hüvitatakse saamata jäänud tulu. Kui aga on tegemist ajutise töövõimetusega, siis maksab haigekassa töövõimetuslehe alusel kompensatsiooni kindlustatule, kui tal jääb seetõttu saamata tulu, mis on maksustatav sotsiaalmaksuga. Ajutise töövõimetuse all mõeldakse järgnevaid olukordi: haigushüvitised, hooldushüvitised, sünnitushüvitised, lapsendamishüvitised.⁵⁴

Järgnevalt on üheks probleemide rohkemaks sotsiaalseks garantiiks osutunud pension, mis jaguneb omakorda kolmeks sambaks. Esimese moodustab riiklik pension, mida makstakse töötaja palga pealt tasutud sotsiaalmaksust. Sotsiaalmaksu 33%-st läheb 20% pensionite

⁵¹ Sotsiaalministeerium, „Vanemahüvitis“, <www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemahuvitis.html> (21.03.2010).

⁵² Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010);

Töötuskindlustuse seadus 13.06.2001, jõustunud 01.01.2002 – RT I 2001, 59, 359... RT I 2009, 36, 234, § 9 lg 4.

⁵³ Sama

⁵⁴ Sama

rahastamiseks.⁵⁵ 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 vahenditest⁵⁶. Teise samba moodustab kohustuslik kogumispension, mis koguneb aastate jooksul, kui palga pealt arvestatakse 2% pensionifondi ja riik lisab sellele 4% sotsiaalmaksu arvelt⁵⁷.

Täiendavalt on veel olemas kolmas samm, mille kogumine on inimese enda isiklikes huvides ja riik sellesse ei sekku. See on vabatahtlik lisapension ja sissetulek suuruse sõltub kodaniku isiklikust tahtest ning võimalustest ja aastate jooksul kogunenud summa väljastatakse pensioniea saabudes⁵⁸. Kõik ülal nimetatud soodustused peaksid mõjutama inimesi valima just ametliku palga deklareerimata asemel, sest vastasel juhul ei ole võimalik hüvesid kasutada ja hoolimata sellest, et mõne garantii puhul on tegemist väga pikaajalise protsessiga, siis ei tohiks unustada lõppeesmärki, mis peaks kaaluma üles just legaalse palga. Loomulikult on inimesele oluline, et tänases päevas oleks kindel sissetulek, aga kui pole kindlustunnet tulevikus ja töö kaotades puuduvad erinevad garantiid ja hüvitised, siis on olukord veelgi hullem.

2.2. Sotsiaalsed garantiid, mis mõjutavad valima mitte legaalset palka

Ametliku palgaga kaasnevatel sotsiaalsetel hüvedel on üldjuhul ka teine pool, mis varjutab nende garantiide positiivse aspekti. Kuigi teavituskampaaniad „ümbrikupalkade“ kohta toovad välja punktid, mida inimene kaotab, kui ta mitteametlikku sissetulekut aktsepteerib, siis ei pruugi see piisav olla. Kuna suur tööpuudus ei anna inimestele palju valikuvõimalusi töökoha otsingul, siis sageli peab leppima „musta“ palgaga, mis hilisemas tulevikus võib palju probleeme tuua.

Tuleks vaadelda lähemalt eelnevalt käsitletud garantiide teist poolt ja esimesena võiks välja tuua krediitdivõtmise võimaluse. Kuigi eelnevas alapeatükis oli mainitud, et pangad nõuavad

⁵⁵ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010).

⁵⁶ Riikliku pensionikindlustuse seadus, 05.12.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 100, 648... RT I 2009, 53, 360, § 2.

⁵⁷ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010).

⁵⁸ Sama

tõendit sissetulekute kohta, siis ei tee seda mitte kõik laenuandjad. Siinkohal tekibki ohukoht, millest tuleneb, et pangad küll nõuavad lisadokumente, aga lisaks eksisteerib mitmeid teisi krediidasutusi, kellele isik peab küll sissetulekut tõendavad paberid esitama, aga samas ei kontrollita, kas laekunud summadelt on maksud riigile tasutud.⁵⁹ Sellisel viisil võivad laenu saada ka isikud, kellele laekub igakuiselt teatud summa pangaarvele või pannakse see sinna ise sularahas.

Teiseks küsimuseks on vanemahüvitise taotlemine. Kuna isikul sõltub saadava hüvitise suurus eelneva palga suuruselt, siis proovitakse leida erinevaid viise, kuidas näiliselt suurendada oma palka. Ajakirjanduses on mitmel puhul kirjutatud, milliseid pettusi on välja mõeldud, et riigilt täiendavalt hüvitist saada. Hetkel on Eestis võimalik selline skeem, et mees (ettevõtja) või mõni muu lähedane inimene vormistab lapseootel naise enda juurde tööle ning deklareerib talle väga kõrge palga, millelt korrektselt vajalikud maksud tasutakse⁶⁰. Reaalselt, aga palga näol raha liikumist ei toimu. Kui aasta vältel sellisel viisil maksud ära tasutakse, siis saabki ema hiljem suuremat vanemahüvitist. Konkreetne skeem on võimalik siiski nendel, kellel on piisavalt vara, et suuta vähemalt kohustuslikud miinimum maksud sissetulekult tasuda.

Kasutusel on veel teinegi skeem, mille puhul on võimalus, kui lapse ema ei ole piisavalt tööl käinud, siis seaduse silmis taotleb vanemahüvitist mees. Välja on tulnud juhtumeid, kus lapse isa sai kõrgemat palka, kui ema ja seetõttu oleks temale laekuv hüvitise summa kõrgem, sest eelnevalt palgalt tasutud sotsiaalmaks on kokkuvõttes suurem. Tegelikult isa lapsega koju ei jäänud, vaid töötas edasi ning ametliku palgana näidati ettevõtte poolt tulumaksuvaba miinimumi ning ülejäänud osa maksti sularahas.⁶¹ Sellisel viisil võitis pere rahaliselt suure summa ja ametlikult näis asi korrektne.

Järgnevalt on vaatluse all pension ning ravikindlustusega seotud hüvitised. Ametlikult palgalt peab töandja kinni pidama sotsiaalmaksu, millest teatud osa läheb pensionite ja osa ravikindlustuse katteks⁶². Kui on tegemist noore ja terve inimesega, kellel pensioniiga veel kaugel, siis ei motiveeri teda kaugem tulevik. Inimestel on väga lühiajalised perspektiivid, aga samas tuleks märkida, et Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) tegevus on seevastu suunatud

⁵⁹ Maksu- ja Tolliamet, „Mida kaotad, kui saad ümbrikupalka?“ (2009), <www.emta.ee/index.php?id=2128> (27.03.2010).

⁶⁰ „Kuidas saada 30 000 kroonist emapalka?“, *Eesti Ekspress*, 10.09.2009, <www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/article.php?id=27691377> (21.03.2010).

⁶¹ Hankewitz, G.D., „Vanemahüvitis langenud petturite meelevalda“, *Äripäev*, 01.10.2008, <www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=4091/uud_uudid_x_409111> (14.03.2010).

⁶² Sotsiaalmaksuseaduse § 10 lg 2.

tulevikku. Seda näitab tõsiasi, et tänavatel mõni aeg tagasi üleval olnud plakatitel⁶³ oli kirjas, mida inimene võidab, kui ta saab ametlikku palka, aga vaid fakt, et maksude korrektse tasumise korral on inimesel võimalus, mitte garantii midagi tulevikus saada (näiteks pension, ravikindlustus), ei ole riigi poolt piisavalt suur motivatsiooni tekitaja.

Pensionitega seotud küsimus tõstatub ka välisriiki tööle asumisega, millega ei kaota inimene õigust saada pensioni. Nimelt on erinevates EL-i riikides kasutusel kindlad süsteemid, mille järgi arvestatakse pensionistaaži. Kuna Eestis on üldjuhul vanaduspensionide suurus väiksem teistes EL-is väljamakstavatest, siis paneb see paljusid inimesi otsima töökohta kodumaast eemal. Süsteem toimib selliselt, et pensionile jäädes on inimesel õigus saada igalt riigilt, kus ta töötanud on, pensioni vastavalt selles riigis töötatud ajale ning staaži suurus saadakse liites erinevates riikides töötatud aeg⁶⁴. Ühe aastase staaži korral tuleb Sotsiaalkindlustusametile esitada taotlus, koos töötamist tõendavate dokumentidega, aga seda alles siis, kui hakatakse taotlema vanaduspensionit⁶⁵. Üldreegel on, kui isik on töötanud teises riigis vähemalt aasta aega ja seal on tema palgalt maksu tasutud, siis on tal õigus liituda selle riigi täiendava pensionikogumise plaaniga ja täielikult omandatakse pensioni saamise õigused peale kahe aastast töötamist vastavas riigis⁶⁶.

Meile lähim näide on Soome, kuhu palju tööle suundutakse. Eesti ja Soome vahelise sotsiaalkindlustuse kokkuleppe järgi on isikul õigus lisaks saada Soome rahvapensioni, kui ta on vähemalt 16 - aastane ning elanud seal vähemalt kolm aastat järjestikku⁶⁷. Ühtekokku on Eestil eraldi Sotsiaalkindlustuslepingud sõlmitud Soome, Läti, Leedu ja Ukrainaga⁶⁸. Pelgalt Soome näitel saab öelda, et mõni aasta välismaal töötamist kaalub üles tulevikus saadava pensioni suuruse ja seega liigub tööjõud Eestist välja, sest riik ei suuda pakkuda piisavalt suurt kindlustunnet tulevikuks ja mujal kehtestatud tööstaaž on meie omast üldjuhul väiksem. Eestis on nõutav, et ametlikke tööaastaid oleks kogunenud vähemalt 15, et oleks õigus saada riiklikku vanaduspensionit⁶⁹.

⁶³ Maksu- ja Tolliamet, „Ära nõustu ümbrikupalgaga“ (2007), <www.emta.ee/index.php?id=21342> (28.03.2010).

⁶⁴ Pensionikeskus, „Riiklik pension. Pension välisriigist“, <www.pensionikeskus.ee/?id=2787>(21.03.2010).

⁶⁵ Sama.

⁶⁶ European Commission (EC), COM/2005/0507 final - COD 2005/0214, 20.10.2005, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the portability of supplementary pension rights, art 4 p 14-15, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0507:EN:NOT>(15.03.2010).

⁶⁷ Eesti Vabariigi Valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe, 11.05.2005, jõustunud 01.11.2006 - RTII, 2006, 10, 23, art 2 lg 2.

⁶⁸ Pensionikeskus, „Riiklik pension. Pension välisriigist“, <www.pensionikeskus.ee/?id=2787> (21.03.2010).

⁶⁹ Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 7 lg 1 p 2.

Lisaks on viimase paari aasta jooksul valitsenud majanduskriis ja seega on tööpuuduse probleem Eestis süvenenud ning praegusel hetkel arvatakse, erinevate väljaannete järgi, olevat üle 100 000 töötut. 2009. aasta detsembri lõpu seisuga oli selleks arvaks Töötukassa andmetel 87 282, mis moodustab 13,3% kogu tööjõulisest elanikkonnast⁷⁰. See arv ei ole enam väga kiires tõusujoones ning poliitikud ja majandusspetsialistid arvavad, et kiire languse hetk on möödunud. See olukord on omakorda loonud ideaalse keskkonna deklareerimata palkade levikuks.

Töötukassale esitatakse andmed, mille järgi ollakse töötut ja samal ajal saadakse kusagilt mujalt mitteametlikult palka. Eesti riigil jäävad sellise tegevusega saamata maksutulud, aga samas tehakse väljamakseid töötuskindlustushüvitiste näol. Mõlemad nimetatud aspektid süvendavad riigieelarves defitsiiti ning valitsusel tuleb vastu võtta ebapopulaarseid otsuseid, kuidas suurendada maksutulude laekumist, mis taaskord paneb elanikke mõtlema selle peale, kuidas veelgi enam saaks maksudest kõrvale hiilida.

Kontrollide käigus ja vihjete abil MTA-le saadakse vähestele ettevõtetele jälile, kes regulaarselt tegelevad „ümbrikupalkade“ maksmisega, aga ajutiselt töötajate ning juhutööde puhul on nende avastamine keerulisem. Kuigi viimasel aastal on ligi poole võrra tõusnud vihjete osakaal, siis ei tundu ümbrikupalgast informeerimise hulk veel piisav, et järeldada sellest olulist murrangut ühiskonna negatiivse hoiaku suurenemisest ümbrikupalga suhtes sellisel määral, et tuntavalt mõjutada deklareerimata palkade vähenemisest tulenevalt ühiskonna suhtumist, mis kergendaks ka mitte ametlike palkade vastast võitlust maksuhalduri poolt vaadates. Tuues välja konkreetsed arvud, siis 2008. aasta kokkuvõttes oli vihjetelefonile või e-posti aadressile laekunud teadete suurus 656 ja 2009. aastal oli arvaks 1123, mis näitab siiski mõningast positiivset edasiminekut Eesti elanike suhtumises „ümbrikupalkade“ osas⁷¹.

Sama olukord kehtib töötajate suhtes, kes võib olla ei nõustukski deklareerimata töötasu vastuvõtmisega, kui oleks kindel töökoht, aga kui tehakse erinevaid lühiajalisi töid, siis ei hoolita, kas maksud riigile on tasutud. Ajutiste töökohtade juures ilmnebki fakt, et saadava töötasu suurus võib olla väiksem, kui seda on töötuskindlustushüvitis, aga teadaolevalt ei maksta hüvitist juhul, kui inimene saab ametlikult raha, mis vastab palga tunnustele. Sellistel tingimustel valib töötaja pigem mitte legaalse palga ja lisaks sellele saab hüvitist, mille ta

⁷⁰ Töötukassa, „Statistika, Registreeritud töötus 1993-2010“, <www.tootukassa.ee/index.php?id=11328> (15.03.2010).

⁷¹ Vaata LISA 1.

muidu kaotaks⁷². Seega võib öelda, et Eesti sotsiaalkindlustuse süsteem ei soodusta üleminekut hüvitistelt ametlikule palgale.

Probleemiks töötuskindlustushüvitiste puhul on kindlasti ka Eesti residendid, kes töötavad teises riigis. EL-is on üha enam levinud välistöötajate kasutamine ning seejuures on suurenenud ka deklareerimata palgade maht. Peale Berliini müüri langemist hakkasid paljud inimesed endistest Nõukogude Liidu riikidest regulaarset ja samas illegaalset töötamise võimalust otsima Lääne-Euroopa riikidest⁷³. Hetkel võib öelda, et Eestis on palju selliseid inimesi just ehitussektoris, kes lähevad näiteks Soome tööle. Eesti riigi silmis on nad töötud ja saavad siin töötuskindlustushüvitist, aga teises riigis saadakse võrdlemisi kõrget palka. Kuna vahelejäämise risk ei ole piisavalt suur, siis on see hea võimalus lisaks mitteametlikule sissetulekule saada lisaraha Töötukassalt.

Lisaks juba nimetatud probleemidele on üheks küsimuseks Eestis dividendid. Nende pealt peab maksu tasuma, siis kui hakatakse kasumi arvelt väljamakseid tegema isikutele, kellel on äriühingus osalus⁷⁴. Siinkohal ei ole tegemist niivõrd „ümbrikupalkadega“, kuid kaudselt siiski maksude deklareerimata jätmisega. See on väljamaksjale võimalus, kuidas oma maksukoormust vähendada. Skeem näeb iseenesest välja selline, et dividendiõiguslikule isikule tehakse väljamakse, mille puhul on formaalselt tegemist kasumieraldisega, aga tegelikkuses juhataste liikme tasuga. Dividendidelt peab tasuma tulumaksu, aga mitte sotsiaalmaksu⁷⁵.

Eelmise aasta lõpus jõudis konkreetne juhtum ka riigikohtusse, sest maksuhaldur oli kasutanud majandusliku tõlgendamise printsiipi ning määranud täiendava maksu dividendi saajale, sest kohus lähtus tehingu majanduslikust sisust mitte juriidilisest vormist.⁷⁶ Riigikohus järgis põhimõtet juba enne vastava sätte viimist MKS-i ning sellest tulenevalt on tehingute puhul peamine nende idee ja olemus mitte see, mis on kirja pandud kuludokumentides või lepingutega. Samas paljudes Euroopa riikides ei ole siiani seadustesse

⁷² Poliitikauuringute keskus PRAXIS, *Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele* (Tallinn, 2006), Sotsiaalministeeriumi kodulehekül, lk 26, <www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/toojõupakkumine_2006.pdf> (21.03.2010).

⁷³ Biletta, I., Meixner, M., *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, (Dublin, 2005), p 6, <www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf> (27.03.2010).

⁷⁴ Tulumaksu seadus, 15.12.1999, jõustunud 01.01.2000 - RT I 1999, 101, 903... RT I 2010, 1, 2, § 18 lg 2.

⁷⁵ Samas, § 18 lg 1.

⁷⁶ AS XXXXX XXXXXXXX kaebus Maksu- ja Tolliameti 17. detsembri 2004. a maksuotsuse nr 12-5/14 ning 12. aprilli 2005. a intressinõude nr 12-5/4 tühistamiseks, kohtuasja nr 3-3-1-62-06, Riigikohtu halduskollegiumi kohtuotsus, 11.01.2007, lõik 12.

vastavaid klausleid sisse viidud ning lähtutakse vaid kohtupraktikast.⁷⁷ Probleem on lisaks tõstatatud ka maksuspetsialistide poolt ja nimelt on arvamus, kui dividendi saaja on ettevõttes aktiivselt tegev, siis peaks ta saama selle eest töötasu (maksustatav sotsiaalmaksuga), mitte ainult dividende⁷⁸. Kuna on keeruline tõendada, kui palju isik äriühingus reaalselt korda saatis, siis enamik juhtudel võib taoline, kaudselt palga maksmise skeem, toimida ja nende juhtumite arvelt suureneb riigile laekuma jäänud sotsiaalmaksu osakaal.

Seega on nii poolt, kui ka vastuargumente erinevate Eestis legaalse palgaga kaasnevate sotsiaalsete garantiidega seoses mitmeid, aga riik peaks hoolitsema selle eest, et töötaja teeks just valiku legaalse sissetuleku poole. Järgnevas peatükis kajastatakse erinevaid viise, kuidas oleks võimalik võidelda deklareerimata palkade levikuga.

⁷⁷ Maksukorralduse seaduse § 84; Lasse Lehis, *Maksuõigus* (Tallinn, 2009), lk 61-63.

⁷⁸ Joel Zernask, Aidi Kallavus, "Dividend- hea maksude optimeerimise vahend", Foorum, KPMG juhtmisajakiri, 21/2009, <www.kpmg.ee/dbfetch/52616e646f6d4956b212babb44ca429cce86ea07b706ba09ae7d9c8fe4b389a9/kpmg_foorum_21_dividend.pdf> (28.03.2010).

3. MEETMED VÕITLEMAKS DEKLAREERIMATA PALKADE VASTU

3.1. Kehtiva seadusandluse ja sotsiaalsete tagatiste süsteemi muutmine

Eestis võetakse igal aastal vastu mitmeid uusi seadusi, sest poliitiline maastik ja probleemsed olukorrad muutuvad kiirelt ning tekib vajadus teha olemasolevatesse õigusaktidesse täiendusi või võtta vastu uusi. Ametlikku palka teenides on isikul võimalus riigilt täiendavalt saada erinevaid hüvesid, mille aluseks on tööandja poolne kohustus tasuda isikule tehtavalt väljamakselt (töötasu näol) riigile sotsiaalmaksu.

Kuigi sotsiaalmaks on oma iseloomult kehtestatud maksuna, siis vastab see nii sihtotstarbelise, kui ka sundkindlustuse tunnustele, mis tähendab, et üks osa laekuvast maksust kasutatakse sotsiaalkindlustussüsteemis tervikuna finantseerimiseks (otsene vastuhüve isikule puudub) ja teine osa konkreetse isiku tarbeks (vastuhüve olemas). Paljudes riikides on sotsiaalmaksuga sarnane kohustus sätestatud sundkindlustusena, aga mõningates maades on see rahastatud tulumaksu arvelt.⁷⁹ Järgnevas alapeatükis on toodud välja erinevad meetodid, millega deklareerimata palkade osakaalu vähendada saaks.

Esimeseks meetodiks, kuidas deklareerimata palkade vastu võidelda oleks teha täiendusi Krediidiasutuse seadusesse. Nagu 2.1. peatükis leheküljel 18 mainitud, võib inimene laenu saada krediidiasutustelt, kui ta näitab ära, et tema arvele on igakuiselt (viimase kuue kuu jooksul) laekunud teatud summa. Näiteks Bigbank AS on teinud isegi reklaami, et nendelt saab laenu võtta ilma ametliku sissetuleku kohta tõendit esitamata. Nende kodulehelt on võimalik laenusaamise tingimustest muuhulgas välja lugeda, et vajalik on vaid pangakonto väljavõtte kuni 70 000 krooni suuruse laenu puhul ja suurema summa taotlemisel lisaks miinimum sissetuleku piirang ja tõend kommunaalmaksete võlgnevuste puudumise kohta⁸⁰.

Muudatus võiks seisneda selles, et esiteks peaksid kõik laenuandmisega tegelevad asutused kuuletuma seadustele ühtmoodi ja oleks vajalik sisse viia punkt, mille järgi on laenuandjal kohustus nõuda laenuvõtjalt dokumente või muud tõendit, et isik saab ametlikku palka ning

⁷⁹ Lehis, L., *Maksuõigus* (Tallinn, 2009), lk 308-309.

⁸⁰ Bigbank, „Laenud“, <www.bigbank.ee/ee/laenud> (15.03.2010).

see on omakorda deklareeritud MTA-le. Kuigi krediitiasutustel kehtivad oma sise-eeskirjad, mille järgi on kehtestatud laenuandmise kriteeriumid, siis käesoleva töö aspektidest lähtudes võiksid nõudmised pankadele olla riigi poolt reglementeeritud. Selliselt saaks ära hoida laenuvõtmist nende poolt, kes tegelikult teenivad oma sissetuleku mitteametlikult ja kelle puhul on suurem oht, et nad mingil ajahetkel tagasimaksetega hätta jäävad.

Järgnevad seadused, mis vajaksid täiendavate paragrahvide lisamist oleksid Maksukorralduse seadus ja Karistusseadustik. Praegusel hetkel on olukord selline, et võrreldes paljude teiste EL-i riikidega on Eestis kohaldatavad karistused maksualaste õigusrikkumiste puhul võrdlemisi väikesed ja samas võiks maksuhalduril olla rohkem õigusi seoses isikute vahele võtmise ja pettuste avastamisega. Töötasude deklareerimata jätmisel karistatakse Eestis tööandjat ja seega ei ole töötajal hirmu, et temaga midagi juhtub. Peale sotsiaalsetest hüvedest ilmajäämise või pettuse teel saadud hüvitiste tagasimaksmise kohustuse, ei ole „ümbrikupalga“ vastuvõtjale täiendavaid karistusi. Nagu käesoleva töö peatükis 1.2 lehekülj 15 toodud Poola näide, võiks ka Eestis jaguneda vastutus solidaarselt nii töötasu maksja, kui ka mitteametliku palga vastuvõtja vahel.

Intervjuust Eesti Töötukassa juhatuse liikme Erik Aas'iga selgus samuti, et tema arvates on igasugune seadustest kõrvalehiilimine ja maksude tasumata jätmine taunitav käitumine ning võimaluseks nähtuse vastu võitlemiseks oleks erinevate sanktsioonide lisamine seadustesse. Eestis võetakse altkäemaksu puhul vastutusele mõlemad pooled ja seega võiks deklareerimata palkade puhul kehtida sarnane põhimõte⁸¹. Täienduste lisamisel seadustesse ei tohiks eesmärgiks olla isikute tõrjumine süsteemist eemale, vaid et nad hakkaksid tagajärgede mõtlema. Selline võimalus oleks juhul, kui pettusega vahelejäämisel saaks isik küll end töötuna arvele võtta, aga hüvitise saamise õigus tekiks alles teatud ajaperioodi möödudes.⁸²

Seega, oleks kindlasti olulisel kohal karistuste suurendamine deklareerimata palkade puhul, sest vastasel juhul ei teki hirmu vahelejäämise ees, mis teatud juhtudel võib olla parimaks vahendiks riigile kasuliku tulemuse saavutamisel. Erandid võivad ilmned, kui töötaja polnud teadlik, et tema palgalt ei peetud kinni vajalikke makse, aga samas sellest hetkest alates, kui kahtlus tekkis, pidi isik olukorrast MTA-le teatama.

⁸¹ Karistusseadustik, 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 – RT I 2001, 61, 364... RT I 2010, 8, 34, § 294, 298.

⁸² Vaata LISA 2, p 8, 9.

Lisaks regulaarselt makstavatele mitteametlikele töötasudele eksisteerivad ajutised, osalise tööajaga ning juhutööd. Arvatakse, kui tasu ei saada igakuiselt ning töökoht ei ole alalist laadi ja käiakse vaid lisaraha teenimas, siis ei ole ka vajadust saadud palga deklareerimiseks. Soomes on näiteks lubatud nädalas töötada 18 tundi ja selle juures on veel õigus olla töötuna arvel. Eestis võiks see jällegi tähendada riski, et deklareerimata palkade osakaal tõuseks veelgi. Samuti muutuks järelvalve pool keerulisemaks ning kulukamaks.⁸³ Võib juhtuda, et inimesed hakkasid näitama osa tunde ametlikult ja teist osa üldse mitte. Tulemuseks oleks, et saadakse lubatud määras ametlikku palka, mingi osa „mustalt“ ja lisaks riigilt hüvitist.

Ajutiste, osalise tööajaga ning juhutööde juures võikski mõelda riigi poolt kehtestatud tulumaksuvaba miinimumi olemasolule, mida võiks aluseks võtta isikute töötasu staatuse määramisel. Nimelt, kui isik saab sissetulekut, mis jääb alla kehtiva maksuvaba miinimumi, siis võiks tal olla õigus riigilt toetust või hüvitist saada. Töö tegija jaoks ei muutuks midagi, sest kui tema sissetulek jääks maksuvabadesse piiridesse (2010. aastal on see 2250 krooni kuus ehk 27 000 aastast⁸⁴), siis tema palgalt tulumaksu kinni ei peeta ja jääb vaid tööandja kohustus sellelt sotsiaalmaksu tasuda. Ideed konkreetse määra kehtestamisest toetab ka spetsialist Eesti Töötukassast, kes pooldaks pigem konkreetse summa seotust sissetulekuga, kui kindla töötundide arvu sisseseadmist, sest sellisel juhul säiliks inimesel tööharjumus ja hetkel Eesti toetuste ja hüvitiste süsteem sellist mõtteviisi ei toeta⁸⁵. Võib öelda, et kui isikule lõpetatakse hüvitiste maksmine, siis ei pruugi ta suuta enam tööturul hakkama saada, sest on liiga pikk töö paus sisse jäänud.

Riik peakski hoolitsema selle eest, kui majanduse ja elukvaliteedi arenedes sissetulekud suurenevad, siis peaks tulumaksuvaba miinimum samuti tõusma, sest nii on võimalik vähendada deklareerimata palkade osakaalu. Maksuvaba piiri tõstmine on ka Euroopas üldiselt levinud meetmete hulgas, millega võideldakse „ümbrikupalkade“ vastu. Peale tulumaksuvaba miinimumi, mis juba Eestis olemas on, võiks kehtestada ka sotsiaalmaksuvaba alammäära. Sellega saaks lisaks töötajatele mõjutada ka tööandjat deklareerima väiksemaid palkasid ja maksu alla läheksid alles töötasud, mis ületavad ettenähtud piiri. Kõige lihtsam oleks viia nii sotsiaalmaksu-, kui ka tulumaksuvaba miinimum ühele tasemele ja seega ei tuleks madala palga korral kumbagi maksu tasuda. Samas positiivse poole pealt oleks MTA-l olemas suurema arvu ettevõtete kohta lisaandmeid ja saaks teostada paremat kontrolli

⁸³ Vaata LISA 2, p 15.

⁸⁴ Tulumaksu seaduse § 23.

⁸⁵ Vaata LISA 2, p 15.

äriühingute üle, kes kajastavad väikeseid palkasid (tavaliselt Eestis kehtestatud miinimumpalga määra).

Järgnev ettepanek on muuta hetkel olemasolevad umbisikulised maksud rohkem isikulistemaks, kuna maksumaksjate probleem seisneb selles, et nad ei näe kasu, mida nad saaksid ametlikust palgast. Sellisel viisil oleks võimalus arusaama muuta ja inimene tunnetaks, mille eest ta reaalset maksu tasub. Meetodi peaks kasutusele võtma just selliste sotsiaalsete garantiidega seoses, mille kasutegur tuleb mängu kaugemas tulevikus. Esiteks käsitletakse ravikindlustusega seotud hüvitisi, sest kui inimene ametlikult ei tööta, siis reeglina talle ravikindlustus ei kehti, sest tema sissetulekutelt ei ole sotsiaalmaksu kinni peetud.

Kui inimesega juhtub õnnetus või ta jääb haigeks, siis kindlustamata inimesele on kõik raviteenused väga kallid alustades hambaravist kuni haiglatastadeni või ei võeta teda arsti juures jutulegi. Arsti juurde pääsemine on Eestis praegusel hetkel raskendatud ning kohese abi saamiseks tuleb teha eraarstidele suuri väljamakseid, sest tavakliinikutes on ootejärjekorrad patsientidele kuudepikkused. Võiks kehtestada korra, mille puhul need, kes on saanud teatud perioodi jooksul deklareerimata palka, jäävad ravijärjekorras tahapoole (välja arvatud esmaabi osutamine). Sellisel juhul tunnetaksid teised, kes on teeninud ametlikult oma palga, et nad saavad otsest kasu ning nad ei maksa kinni selliste inimese ravi, kes tegelikult seadusekuulekad ei ole olnud.

Sarnane põhimõte peaks kehtima ka pensionite juures, aga erinevalt ravikindlustuse näitest peaks riikliku pensionikindlustuse seaduses määratud pensioniikka jõudmisel saadava pensioni suurus sõltuma aastate jooksul teenitud ametlikust palgast ja tuvastatud rikkumistest. Kui MTA on avastanud, et inimene on osa palgast saanud deklareerimata kujul, siis oleks õige, et saadava pensioni suurus väheneks. Selle juhtumi juures mõeldakse olukorda, kui sissetulekut on küll kajastatud tööandja poolt, aga seda väiksemas määras, kui tegelik väljamakse oli. Teiseks variandiks on situatsioon, kui ilmneb, et inimene on minevikus karistada saanud või vahele jäänud töötasude varjamisega, millest lähtuvalt ei ole teatud perioodi tulu kajastatud ning makse kinni peetud, siis oleks vajalik vähendada saadavat pensioni kindlaksmääratud protsendi võrra. Kui rikkumisi on olnud rohkem kui üks, peaks protsent vastavalt tõusma. Tekitades usu, et vahelejäämise korral ka reaalne karistus järgneb, kas või kaugemas tulevikus, võib see panna inimesi enne tegutsemist rohkem mõtlema.

Peale deklareerimata jäetud töötasude on Eestis pikka aega vaatluse all olnud dividendide küsimus. Tulumaksuseaduse § 18 ütleb, et dividend on väljamakse, mida tehakse juriidilise isiku pädeva organi otsuse alusel puhaskasumist või eelmiste majandusaasta jaotamata kasumist ning mille aluseks on dividendi saaja osalus juriidilises isikus⁸⁶. Õiguslik alus dividendi saamiseks tekib vastavalt sellele, kas isikul on osalus äriühingus. Juhul, kui aktsionär või osanik on ettevõttega mingis muus suhtes ja selle eest tehakse väljamakseid, siis maksustatakse need vastavalt tululiigile ja selle kohta käivate sätete järgi.⁸⁷ Tulumaksu kinnipidamise kohustus tekib residendist äriühingul dividendi või muu kasumieraldisena jaotatud kasumi rahalises või mitterahalises vormis väljamaksmisel⁸⁸.

Kuna dividendidelt peab maksma ainult tulumaksu, sest tegemist on kasumi jaotamisega, siis näidatakse tihti peale juhatuse liikme tasu asemel dividende, mille summa võib kokkuvõttes olla suurem, kui aasta jooksul makstud töötasud, aga väljamaksjale ei teki täiendavalt kohustust sotsiaalmaksu tasuda. Seega võiks siinkohal seadusi täiendada punktiga, et dividende hakataks maksustama sotsiaalmaksuga ning sellisel juhul kaoks ära võimalus kõrvale hiilida maksude tasumisest palga pealt, sest dividendide puhul on sageli tegemist sisuliselt töötasu väljamaksmisega. Loomulikult tuleks seejuures kehtestada sotsiaalmaksu ülempiir, kuna väljamakstava kasumieraldise suurus võib olla sadu tuhandeid kroone ja maksukoormus muutuks seejuures liiga kõrgeks⁸⁹.

Ebavõrdne olukord tekibki just sellest, et dividendide saajad on valdavalt jõukamad inimesed, aga samas ei tule saadud summade pealt sotsiaalmaksu tasuda ja kadu maksu näol võib kokkuvõttes riigile suur olla. Seega näidatakse palgatulu asemel dividenditulu just põhjusel, et hoida kõrvale sotsiaalmaksu tasumisest, mida saaks vältida, kui dividendi tulu oleks maksustatav nagu tavaline töötasu. Dividendide probleem on siiski vaid üheks väikeseks osaks arvestades üldist probleemi sissetulekute varjamisega ja „ümbrikupalkade“ vastuvõtmise ning tasumisega.

⁸⁶ Tulumaksu seaduse § 18 lg 2.

⁸⁷ Lehis, L. *Maksuõigus* (Tallinn, 2009), lk 268.

⁸⁸ Samas, § 50 lg 1.

⁸⁹ Huberg, M., „Dividendid või palk?“, *Maksumaksja*, 11/07, lk 27-29.

3.2. Ühiskondliku arvamuse muutmine

Lisaks õigusaktide ja muude hüvitiste maksmise aluseks olevate dokumentide muudatustele, on teisigi meetodeid, kuidas oleks võimalik inimeste käitumist mõjutada. Sotsiaalsete tagatiste süsteem Eestis ning seda toetavad seadused peaksid olema reguleeritud selliselt, et see soodustaks pigem ametlikult töötamist ning palga deklareerimist mitte vastupidi. Riigi poolt pakutavad sotsiaalsete garantiide saamise alused peaksid olema kehtestatud nii, et inimesed näeksid otsest kasu maksude tasumisest ning palga deklareerimisest. Selle saavutamiseks peaksid vastavad ametiasutused tegema järjepidevat tööd, et õigusakte täiustada ja saavutada maksumaksjatele parim lahendus, mis ei sunniks sissetulekuid varjama. See kõik muudaks riigi elanikud vastuvõtlikumaks maksude ja nende tasumise suhtes.

Rõhutada tuleks täiendavalt maksude vajalikkuse poolt ning nende otstarvet. Kui on arusaam, kuhu laekunud maksutulu kasutatakse ning milline on kasutegur, siis on suurem tõenäosus, et makse tasutakse vabatahtlikult. Samas, kui on arvamus, et riigi peamiseks ülesandeks on võtta inimeselt ära tema vähenegi sissetulek, siis see suunab pigem töötasude deklareerimata jätmisele ning muude täiendavate abinõude otsimiseni. Seejuures on erinevatel teavitustöödel ja kampaaniatel oluline roll. Selleks tuleks kasutada erinevaid meediakanaleid nagu raadio, internet, telekanalid (nii eesti-, kui ka venekeelsed), teavitusplakatid tänavatel ja muu taoline tegevus.

Kuna kõiksugu sanktsioonide puhul on riigil vaja täiendavalt kulutada järelvalvele ja seega inimressursile, siis esimese asjana tuleks rõhutada ennetuslikku poolt. Inimeste teadlikkuse tõustes on väiksem oht, et nad hakkavad riigilt raha välja petma. Seega preventiivne pool kooskõlas sanktsioonidega võiks olla tulemuslik töötasude deklareerimata jätmisel ja motiveeriks õiguskuulekale käitumisele⁹⁰. Esiialgu võivad kulutused teavituste osas olla suured, aga lõppkokkuvõttes laekuks riigile maksude näol rohkem ja seega tasuks tegevus ära.

Eelnevalt on töös välja toodud mitmeid sotsiaalseid garantiisid, mis võiksid mõjutada inimest valima just ametlikku palka, aga tegelikkuses on üheks suurimaks süüdlaseks deklareerimata palkade nii suure osakaalu juures Eesti ühiskond. On riike, kus varimajandus on vähesel määral levinud, sest sealsed kodanikud on üldjuhul seadusekuulekad ning nimetatud nähtus ühiskonnas taunitav. Eestis seevastu on probleem tõsine ning „ümbrikupalku“ makstakse iga

⁹⁰ Vaata LISA 2, p 14.

järgneva aastaga üha suuremas mahus. Näiteks korraldas MTA 2009. aasta suvel ootamatud kontrollretked mitmetesse teenindustevõtetes, kus teadaolevalt oli „mustalt“ makstava raha hulk ulatuslik⁹¹. Tulemusena avastati ligi pooltes kontrollitud ettevõtete raamatupidamistes puudusi, mis seisnesid kas käibe varjamises või mitteametliku palga maksmises⁹².

Nii laialdast kontrolli poleks tehtud, kui oleksid puudunud hulgalised kaebused konkreetsete ettevõtete aadressil. Kuigi räägitakse palju riigi petmisest, siis leidub ka hulgaliselt korralikke elanikke ja seda näitab tõsiasi, et 2009. aastal oli esimese viie kuuga laekunud MTA-le 514 vihjet deklareerimata palkade maksmise kohta⁹³. Samuti on tõusnud Töötukassale tehtud vihjete arv rikkumiste kohta ning ühes kuus on neid ligi kümme, mis on tegelikkuses väike number arvestades üleüldist töötute arvu ning kuus tehtavaid väljamakseid⁹⁴. Nendest faktidest võib järeldada, et inimesi siiski huvitab, et maksud saaksid riigile tasutud. Asja teine külg võib peituda aga tõsiasjas, et majanduslanguse tõttu on mitmed isikud oma töö kaotanud ja seetõttu rohkem valmis oma endise tööandja peale kaebusi esitama, mis on omakorda positiivne maksuhalduri seisukohast.

Ideaalsel juhul peaks inimestel juba sünnist saadik olema juurdunud arusaam, kuidas peab käituma ning usk, et riik suudab oma tegevusega pakkuda selle elanikele turvalisust. Eestis tundub aga iga aastaga inimeste usaldus valitsuse vastu vähenevat ja seda on soodustanud poliitikute ebapopulaarsed otsused. MTA usaldusväärust kahandavad ka meedia negatiivsed kajastused ameti aadressil, mis on siiski vaid seaduste täideviija, mitte nende vastuvõtja. Paljudel on tekkinud arusaam, et niikuinii pettuse korral vahele ei jääda ja karistust ei järgne. Seega, et muuta inimeste mõtlemist võiks läheneda probleemile uute ja rangemate karistuste seadmise aspektist.

Ühiskondlikku hoiakut näitab muuhulgas ka fakt, et Eestis on mitteametlikult töötavad inimesed mõnes mõttes nagu kangelased. Ei saada aru, et tegelikkuses sellisel viisil käituv isik kaudselt, kui varastab teise taskust. Kuna ollakse liigselt sallivad taolise tegevuse suhtes, siis ei saa ka muutust loota. Seetõttu peabki riik astuma otsustavaid samme ja karmistama seadusi. Hoiakute muutmiseks on parim viis „piits“, mis tähendab, et läbi karistuslike

⁹¹ Eesti Maksumaksjate Liit, „Maksuhaldur tuvastas rikkumised ligi pooltel kontrollitud äriühingutes“ (2009), <www.maksumaksjad.ee/modules/news/article.php?storyid=2754&keywords=%FCmbrikupalk> (14.03.2010).

⁹² Sama

⁹³ Sama

⁹⁴ Vaata LISA 2, p 10.

elementide on võimalik käitumist ja mõtlemisviisi muuta.⁹⁵ Niikaua, kui ei saada tegevuse ebaõigsusest aru, ei ole palju muid mõjutusvahendeid, mis ka toimiksid.

Samas, läbiviidud turu-uuringu tulemusena, oli 2008. aasta I kvartalis usaldus MTA vastu kõrge (80%). Seda just kõrgema haridustaseme ning sissetulekuga inimeste seas, aga tihtipeale ongi just madalama haridustaseme ning palgaga elanikel probleeme maksude vajalikkuse mõistmisega.⁹⁶ Nendele isikute gruppidele tuleks läheneda teisest küljest ja hirm võib olla tugevaks ajendiks riigi elanike käitumise suunamisel. Seejuures toob MTA oma deklareerimata palkade vastases võitluses esile eelkõige soodustused, mida isikutel on võimalik ametliku palgaga saada, aga tähtsam oleks panustada just küsimuse teisele poolele. Peaks rohkem kajastama tagajärgi, mis inimesele osaks võivad saada, kui ta mitteametlikult töötab ning seejuures rõhutama maksimaalseid karistusi. Sellisel juhul oleks teadmine, mida karta ning ehk seeläbi ei astuta nii kergekäeliselt sammu pettuste ning „ümbrikupalga“ vastuvõtmise poole.

Riigi vastu usaldusväärse alanemisel on teisigi põhjuseid. Näiteks paljud inimesed loobusid täiendavatest maksetest oma kogumispensionide teise sambasse, sest majanduskriisi tõttu võeti Riigikogus vastu otsus, et kuni 2011. aastani on peatatud riigipoolsed 4%-lised maksed kogumispensionisse. Seejärel taastub riigipoolne sissemakse fondi pooles mahus (2%) ja alates aastast 2012 hakkab kehtima vana 2% (inimese enda poolt) + 4% (riigipoolne makse) süsteem.⁹⁷ Kuna viimasel paaril aastal on järjepidevalt makse tõstetud (näiteks käibemaks 20% peale, aktsiisimaksu tõus), siis ei ole inimestel põhjust uskuda, et tõepoolest jätkuvad riigipoolsed sissemaksed pensionisse, sest ei saada aru, kust peaks riik täiendavad summad saama.

Teine probleem pensionite teema juures on, et pankade poolsete valede investeerimisotsuste tõttu kaotasid senised teise sambaga liitunud suure osa oma juba kogutud rahasummadest. Niipea, kui anti võimalus edaspidisest pensionikogumisest loobuda, siis paljud seda võimalust ka kasutasid. See olukord tähendab omakorda väiksemat rahasummade laekumist pensionifondi, mida kasutatakse hetkel pensionil olevatele inimestele väljamaksete tegemiseks. Teise samba sissemaksete küsimust ei olegi võimalik koheselt lahendada ning riik

⁹⁵ Vaata LISA 2, p 9.

⁹⁶ Pressiteade, „Maksu- ja Tolliametit usaldab 82% eestimaalastest“, 16.10.2009, Maksu- ja Tolliameti koduleheküljel, <www.emta.ee/index.php?id=631&op=archive&year=2009&month=10> (18.03.2010).

⁹⁷ Pensionikeskus, „Kogumispension, Sissemaksed, Sissemaksete ajutised muudatused“, <www.pensionikeskus.ee/?id=3006> (21.03.2010).

ei tohi taganeda oma senistest otsustest ja peab 2011. aastal maksetega jätkama, mis on esimeseks sammuks usalduse tõstmisel.

Ravikindlustuse seisukohast võib ametlikult töötavatel inimestel tekkida küsimus, miks üldse teenida legaalselt palka, kui ei pruugita kunagi haigeks jääda või ei elata nii kaua, et pensionini jõuda. Arvestades meeste keskmist eluiga Eestis, ei ole pidevalt kõrgeneva pensioniea tõstmine heaks motivatsiooni allikaks, kuigi fiskaalses plaanis on riigi jätkusuutlikkuse tagamiseks selline samm mõisteta. Seega ei nähta isikliku kasu maksu tasumisest ja seda suhtumist on raske, aga vajalik välja juurida. Kui isik saab mitteametlikku palka, siis seetõttu ei ole tal ravikindlustust ja sellest tulenevalt võib juhtuda, et minnakse arsti juurde alles viimases hädas. Teatud hulk kodanikest siiski mõistab, et kuigi nemad hetkel otsest kasu maksude tasumisest ei saa, siis on neil vanemad, kes saavad pensioni, lapsed, kelle pealt on võimalik maksusoodustusi saada või tuttavad, kellele makstakse erinevaid riigipoolseid hüvitisi ja sellist suhtumist on vaja rohkem propageerida.

Lisaks sellele, et teavitada inimesi kõigist olemasolevatest sotsiaalsetest garantiidest ning nende saamise alustest peaks MTA täiustama oma asutusesiseseid andmebaase ning infosüsteeme. Hetkel on kindlad kriteeriumid, mille alustel teatud isikud täiendavasse kontrolli satuvad, aga jääb suur hulk neid, kelle pettused on piisavalt väikesed, et nende ebaõiget tegevust ei pruugita avastada. Aastate lõikes võivad aga riigile saamata jäänud maksutulud kõrgeks kasvada. Seega on vajalik rõhutada avastamisrisi ja määratavaid karistusi. Põhjus, miks ei jõuta kõiki kontrollida, on selles, et puudub piisav hulk ametnikke, aga samas rahaliste ressursside nappuse tõttu ei ole võimalik lisatööjõudu kaasata. Kuna tänapäeva maailm on niivõrd internetipõhine, siis tuleb tegevusse haarata rohkem infotehnoloogia spetsialiste, kes tegeleksid süsteemide arendamisega ja seeläbi oleks võimalik kiiremini ning hõlpsamalt avastada isikuid, kes tegelevad maksude tasumata jätmise ja oma tulude varjamisega.

Kindlasti on vajalik välja tuua mõned sotsiaalsed grupid, kelle puhul on suurem tõenäosus, et nad töötavad mitteametlikult. Nendesse rühmadesse kuuluvad muuhulgas näiteks noored pered, invaliidid ning puudega inimesed. Ühelt poolt saaks probleeme lahendada seadustesse muudatuste viimisega ja nende abil inimeste käitumist suunata, aga kõigi puhul ei ole võimalik sellise tegevusega vajalikku mõju saavutada.

Esimeseks vaatlusaluseks grupiks on noored pered, kes alles üritavad oma iseseisvat elu alustada ja heaks näiteks on noor pere, kellel on võetud eluaseme soetamiseks pangalaen, kasvamas väike laps ja üks inimene leibkonnas töötab. Selle tulemusena on elamiseks jääv rahasumma minimaalne. Kuna pere on vaja üleval pidada, siis võetakse tihtipeale vastu töid, millelt tööandja riigile makse ei tasu. Kuna nimetatud töökohad ei ole valdavalt stabiilsed, siis sissetuleku kaotades tekivad kiirelt võlad. Samas stabiilset tööd võib olla raske leida ja pöördutakse järgmise mitteametliku juhutöö poole.

Teise grupina tuuakse välja invaliidid ja puudega inimesed. Võib öelda, et üldiselt on paljud nendest inimestest võimekad, aga püsiva töö leidmine on keeruline, sest hoolimata sellest, et ei tohi kedagi diskrimineerida, paljud tööandjad siiski eelistavad palgata täiesti terveid töötajaid. Teine aspekt on muidugi, et nimetatud isikud võivad riigilt saada teatud hüvitisi, mille nad tööle asudes kaotaksid, aga see ei tähenda, et inimene tervenenu oleks, isegi kui ta on suuteline tööd tegema. Sissetulek on nendel isikutel tavaliselt väike ja kui lisaks kaotatakse hüvitise saamise võimalus, siis oleks rahaline kaotus juba märkimisväärne. Siinkohal tuleks mõelda analoogsele olukorrale, mida eelnevas alapeatükis käsitleti, kui töötuna arvel olevale isikule võiks olla lubatud mingisugune sissetulek. Samuti ei tohiks ka selle näite puhul inimene ilma jääda oma toetustest, isegi kui ta teatud sissetulekut teenib.

Nimetatud faktid viivad alternatiivide otsimiseni ja kuna tihtipeale ei ole võimalik täiskohaga töötada, siis tehaksegi mitteametlikke juhutöid. Raske on muuta inimeste mõtlemist deklareerimata palkade küsimuses, aga samas Eesti ühiskonna keskmise inimese ning poliitikute arusaamad väga selgesõnaliselt ei soosi, et midagi lähiajal muutuks. Võib küll lõputult teha üksikuid pingutusi nagu seaduste muudatused, läbi viia kampaaniad, aga lõppkokkuvõttes ei olegi võimalik kõigi inimeste suhtumist muuta, kui riik ei panusta järjepidevalt ja süsteemselt kodanikkonna ja maksumaksjate mõttemaailma muutmisse.

KOKKUVÕTE

Lõputöö pealkirjast „Legaalse palgaga kaasnevate sotsiaalsete garantiide võimalik mõju inimeste käitumisele“ tulenevalt oli eesmärgiks analüüsida sotsiaalsete garantiide võimalikku mõju inimeste valikule legaalse ja mitte legaalse palga vahel. Seejuures oli töö üles ehitatud kolmele peatükile, millest igaüks vaatles teemat veidi erinevast aspektist. Esimeses keskenduti peamiselt Euroopas levinud arusaamadele ja pakutavatele lahendustele, teises sotsiaalsetele garantiidele Eestis ja kolmandas olid toodud erinevad ettepanekud ning nende võrdlus Töötukassa spetsialisti arvamusega.

Püstitatud oli kolm uurimisülesannet ja esimeseks neist oli anda ülevaade Euroopa Liidu poolt välja pakutud meetmetest. Sellest tulenevalt saadi mõtteid, milliseid muudatusi võiks Eestis edaspidi rakendada. Hea näitena oli toodud Poola, kus võetakse vastutusele nii „ümbrikupalga“ maksja, kui ka selle vastuvõtja, mis tähendab, et seaduste karmimaks muutmine võiks lahendust pakkuda. Lisaks on paljudes riikides mitteametliku palga levikuga võitlemiseks vähendatud isikute reaalselt maksukoormust ning olulisel kohal peaks olema Euroopa riikide omavahelise koostöö ja teabevahetuse tõhustamine.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida erinevaid sotsiaalsete garantiidega kaasnevaid probleeme. Töös toodi välja nende garantiidega kaasnevad kitsaskohad ning arutluskäigud, kuidas oleks võimalik lahendusi leida. Eelkõige rõhutati, et enamikel hüvedel on nii negatiivse, kui ka positiivse stiimuli pool, mis võib isikuid mõjutada valima kas legaalselt või hoopis mitteametlikku sissetulekut.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli analüüsida deklareerimata töötasude vastu võitlemiseks välja pakutud lahendusi. Kajastati ettepanekuid, kuidas vähendada deklareerimata töötasude probleemi suurust Eestis. Lisaks saadi intervjuust Erik Aas'iga Eesti Töötukassast omakorda uusi mõtteid ja samas kinnitust senistele ideedele deklareerimata palkade vastase võitluse teemal.

Lõputöö eesmärgist tulenevalt jõuti arusaamale, et mõningad sotsiaalsed garantiid võivad mõjutada inimesi just legaalselt palka valima, aga samas teised hüved kallutavad vastupidisele tegevusele. Positiivse mõjuga on eelkõige hüved, mis on isikuga otseselt seotud ja legaalse

töötasu saamine mõjutab neid tänases päevas (näiteks vanemahüvitis, ravikindlustusega seotud garantiid, krediidivõimalus, töötuks jäämisel makstavad hüvitised). Peamise tegurina ebaseadusliku tee valimise juures võib tuua inimeste usalduse puudumise riigi tegevuse vastu. Samuti kodanike puudulik nägemus pikaajalise sotsiaalsete garantiide kasulikkuses. Seega ei saa üheselt öelda, kuidas sotsiaalsed garantiid inimest mõjutavad, sest kui soovitakse pettuses osaleda, siis leitakse ka põhjus ning võimalus.

Deklareerimata palkade leviku tõkestamise meetmetena tuleks edaspidi seadustesse uuendusi sisse viia ja lisada sätteid sanktsioonide kohta. Eeskujuks võiks võtta mõningad Euroopa Liidu poolt väljatöötatud meetodid võitluses mitteametlike töötasude vastu nagu maksukoormuse vähendamine (näiteks tulumaksuvaba miinimumi tõstmine) ja maksude tasumise administratiivse poole lihtsustamine inimeste jaoks. Lisaks on senini Eestis läbiarutamata küsimus, kas võiks lubada isikule teatavat sissetulekut ning samas töötuna arvel olla. Ettepanekuid on erinevaid, aga probleem vajaks tulevikus põhjalikke arutlusi poliitikute ringkondades.

Enamike elanike suhtumist ei ole võimalik muul viisil mõjutada, kui hirmu tekitamisega vahelejäämise ees. Ennetusliku tegevuse ja suuremate karistustega võib saavutada edu isikute hoiakute muutmisel. Samuti tuleb rõhutada teadlikkuse tõstmist maksude vajalikkuse ja kasutamise osas, mis on võimalik läbi parema teavitustöö. Kogu maksusüsteem peaks olema tavakodaniku jaoks arusaadavam. Kuigi võib lõputult välja mõelda erinevaid ettepanekuid, kuidas võidelda deklareerimata palkadega, siis eelkõige on probleem Eesti ühiskonna suhtumises. Ei teadvustata, et mitteametlikult elatise teenimine teeb inimesele endale halba. Kuna nimetatud tegevus ei ole üldsuse poolt taunitav, siis soodustab see taoliste töötasude levikut.

Võib oletada, et majandusolukorra paranedes teatud osa „ümbrikupalkade“ vastuvõtjatest ja maksjatest kaob, aga teine osa seevastu ei hakka kunagi ametlikku palka teenima. Järjepidevat tööd tuleb teha just selle grupiga, kelle arvamust on võimalik mõjutada erinevate meetmete kasutusele võtmisega. See tähendab aga süsteemset ning järjepidevat tööd ametliku palga ausse tõstmisel, mis on üks olulisemaid ja suurimat hulka maksumaksjaid puudutav osa üldisest õigusküsimusest sh maksekuulekusest.

SUMMARY

The title of the thesis is „Social benefits connected to declared work and their potential impact on people’s behavior“. The main objective of the research is to analyze how different social benefits offered by the state affect individuals. The paper is divided into three chapters and each of them looks at the topic from a different angle.

Three explorative tasks were established to achieve the main objective:

1. To give an overview of measures suggested by the European Union.
2. To analyze different problems connected to social benefits.
3. To analyze solutions proposed for fighting against undeclared work.

It has been concluded in the paper that some social benefits make people choose legal income, while others persuade them to take the opposite direction. The positive impact appears in relation to benefits which are directly connected with a person. Unfortunately, a majority of such benefits have another side which could make a person verge on illegal activity. Hence, the main reason why people do undeclared work is that they lack trust in the government’s work and have an inadequate vision of the longer-term use of the social benefits. Consequently, it cannot be answered unambiguously how social guarantees may influence people.

Even though endless suggestions may be offered in connection with undeclared work, the main problem persists in our society. The activity is not disapproved by the public and that creates a perfect environment for the expansion of illegal income. People do not realize that by being involved in this kind of work they mainly harm themselves. It is important for the government to do systematic and consistent work on establishing a positive reputation of legal salary. This is one of the most important elements concerning tax payers as part of the general legal and tax compliancy.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. 2009. Maksuhaldur tuvastas rikkumised ligi pooltel kontrollitud äriühingutest. Eesti Maksu maksjate Liidu kodulehelt
www.maksumaksjad.ee/modules/news/article.php?storyid=2754&keywords=%FCmbr
ikupalkvälja otsitud 14.03.2010
2. 10.09.2009. Kuidas saada 30 000 kroonist emapalka. Eesti Ekspress. Eesti Ekspressi kodulehelt
www.ekspress.ee/news/paevauudised/eesti uudised/article.php?id=27691377 välja
otsitud 21.03.2010
3. 16.10.2009. Pressiteade. Maksu- ja Tolliametit usaldab 82% eestimaalastest. Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt
www.emta.ee/index.php?id=631&op=archive&year=2009&month=10 välja otsitud
18.03.2010
4. AS XXXXX XXXXXXXXX kaebus Maksu- ja Tolliameti 17. detsembri 2004. a maksuotsuse nr 12-5/14 ning 12. aprilli 2005. a intressinõude nr 12-5/4 tühistamiseks, kohtuasja nr 3-3-1-62-06, Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsus, 11.01.2007, lõik 12
5. August 20, 2009. Free movement of labour in the EU 27. EurActive Network kodulehelt www.euractiv.com/en/social/europe/free-movement-labour-eu-27/article-129648 välja otsitud 13.03.2010
6. Biletta, I., Meixner, M. 2005. EIRO thematic feature Industrial relations and undeclared work. Dublin. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions kodulehelt
www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/135/en/1/ef05135en.pdf välja otsitud
27.03.2010

7. Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States. European Commission 2003/578/EC. July 22, 2003
www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T80005&keel=en&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE_T&query=t%F6%F6 13.03.2010
8. Eesti Vabariigi Valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe, 11.05.2005, jõustunud 01.11.2006 - RTII, 2006, 10, 23
9. Hankewitz, G. 01.10.2008. Vanemahüvitis langenud petturite meelevalda. Äripäev. Äripäeva kodulehelt www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=4091/uud_uudid_x_409111 välja otsitud 14.03.2010
10. Huberg, M. 2007. Dividendid või palk? Maksumaksja, 11/07, 27-29
11. Karistusseadustik 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 – RT I 2001, 61, 364... RT I 2010, 8, 34
12. Kogumispension. Sissemaksed. Sissemaksete ajutised muudatused. Pensionikeskuse kodulehelt www.pensionikeskus.ee/?id=3006 välja otsitud 21.03.2010
13. Laenud. Bigbank-i kodulehelt www.bigbank.ee/ee/laenud välja otsitud 15.03.2010
14. Lisa 1. MTA vihjeinfo andmed.
15. Lisa 2. Intervjuu Töötukassa juhatuse liikmega.
16. Lehis, L. 2009. Maksuõigus. Tallinn kirjastus Juura
17. Maksukorralduse seadus 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 - RT I 2002, 26, 150... RT I 2009, 62, 405
18. October 25, 2007. Commission steps up fight against moonlighting. EurActive Network kodulehelt www.euractiv.com/en/social/europe/commission-steps-fight-moonlighting/article-167888 välja otsitud 13.03.2010
19. Pressiteated ja uudised. Legaalne palk annab pisipere korral kindlustunde. Maksu- ja tolliameti ametlikult koduleheküljelt www.emta.ee/?id=23246&tpl=1026 välja otsitud 27.03.2010

20. Pressiteated ja uudised. Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus. Maksu- ja tolliameti ametlikult koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=2128 välja otsitud 27.03.2010
21. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the portability of supplementary pension rights. European Commission (EC), COM/2005/0507 final - COD 2005/0214, 20.10.2005, art 4 p 14-15, EUR-LEX Official Journal kodulehelt eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0507:EN:NOT välja otsitud 15.03.2010
22. Poliitikauuringute keskus PRAXIS. 2006. Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Sotsiaalministeeriumi koduleheküljelt www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/toojoupakkumine_2006.pdf välja otsitud 21.03.2010
23. Press release. October 24, 2007. EU steps up the fight against undeclared work. Euroopa Liidu ametlikult kodulehelteuropa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/424&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en välja otsitud 13.03.2010
24. Riikliku pensionikindlustuse seadus 05.12.2001, jõustunud 01.01.2002 - RT I 2001, 100, 648... RT I 2009, 53, 360
25. Riiklik pension. Pension välisriigist. Pensionikeskuse kodulehelt www.pensionikeskus.ee/?id=2787 välja otsitud 20.03.2010
26. Special Eurobarometer 284. 2007. Undeclared work in the EU. Euroopa Komisjoni ametlikult kodulehelt ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf välja otsitud 28.03.2010
27. Statistika. Registreeritud töötus 1993-2010. Eesti Töötukassa kodulehelt www.tootukassa.ee/index.php?id=11328 välja otsitud 15.03.2010
28. Sotsiaalmaksuseadus 13.12. 2000, jõustunud 1.01.2001 - RT I 2000, 102, 675... RT I 2010, 1, 2

29. Zernask, J., Kallavus, A. Dividend- hea maksude optimeerimise vahend. Foorum. KPMG juhtmisajakiri, 21/2009 KPMG Estonia kodulehelt www.kpmg.ee/dbfetch/52616e646f6d4956b212babb44ca429cce86ea07b706ba09ae7d9c8fe4b389a9/kpmg_foorum_21_dividend.pdfvälja otsitud 28.03.2010
30. Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), Community policies, C 325, 24.12.2002, EUR-LEX Official Journal kodulehelt eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E039:EN:HTML välja otsitud 21.03.2010
31. Tulumaksu seadus 15.12.1999, jõustunud 01.01.2000 - RT I 1999, 101, 903... RT I 2010, 1, 2
32. Töötuskindlustuse seadus 13.06.2001, jõustunud 01.01.2002 – RT I 2001, 59, 359... RT I 2009, 36, 234
33. Vanemahüvitised. Määratud vanemahüvitised liikide lõikes 2009. Sotsiaalkindlustusameti kodulehelt www.ensib.ee/frame_eelarve.html välja otsitud 20.03.2010
34. Vanemahüvitis. Sotsiaalministeeriumi kodulehelt www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemahuvitis.html välja otsitud 20.03.2010
35. Williams, C.C. 2008. A Critical Evaluation of Public Policy Towards Undeclared Work in the European Union. European Integration, 30 (2), 273-276, 282. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 15.03.2010
36. Ümbrikupalk. Plakat „Ära nõustu ümbrikupalgaga“. Maksu- ja Tolliameti koduleheküljelt www.emta.ee/index.php?id=21342 välja otsitud 28.03.2010

LISA 1. MTA VIHJEINFO ANDMED

Vihje grupp	Vihje liik	2008-1	2008-2	2008-3	2008-4	2008-5	2008-6
Maksuliin	Ümbrikupalk ja/või varjatud töötajad	59	59	57	50	39	47
	Maksupettus	19	11	11	17	11	22
	Muude tulude varjamine	13	10	17	21	16	10
	Üüritulu	8	5	4	7	8	9
	Käibe varjamine						
	Variisik						
	Tulu kinnisvara võõrandamisest						
	Tiktiivsed arved/tehingud						
	Erisoodustusmaksu pettus						
	Arveveski (arvete väljastaja)						
Tulude varjamine	Tulude varjamine						
Vihje grupp	Vihje liik	2009-1	2009-2	2009-3	2009-4	2009-5	2009-6
Maksuliin	Ümbrikupalk ja/või varjatud töötajad	88	104	115	116	91	88
	Maksupettus						
	Muude tulude varjamine	8	14	23	10	16	8
	Üüritulu	9	12	13	9	5	14
	Käibe varjamine	5	11	16	15	7	19
	Variisik				1	2	
	Tulu kinnisvara võõrandamisest	5	2	1	2	5	3
	Fiktiivsed arved/tehingud	3	1	2	5	2	3
	Erisoodustusmaksu pettus	1	1	1	2	1	
	Arveveski (arvete väljastaja)	2					
Tulude varjamine	Tulude varjamine	4	3	5	9	9	5

Vihje grupp	vihje liik	2008-7	2008-8	2008-9	2008-10	2008-11	2008-12	Kokku 2008
Maksuliin	Ümbrikupalk ja/või varjatud töötajad	35	47	74	65	72	52	656
	Maksupettus	3	6	3				103
	Muude tulude varjamine	29	15	16	10	16	16	189
	Üüritulo	6	7	5	7	9	7	82
	Käibe varjamine			6	11	6	7	30
	Variisik				1	1		2
	Tulu kinnisvara võõrandamisest				1	2	1	4
	Fiktiivsed arved/tehingud					1	3	4
	Erisoodustumaksu pettus				1		1	2
	Arveveski (arvete väljastaja)			2				2
Tulude varjamine	Tulude varjamine						4	4
							KOKKU	1078
Vihje grupp	Vihje liik	2009-7	2009-8	2009-9	2009-10	2009-11	2009-12	Kokku 2009
Maksuliin	Ümbrikupalk ja/või varjatud töötajad	103	73	88	71	88	98	1123
	Maksupettus							0
	Muude tulude varjamine	4	7	8	2	7	1	108
	Üüritulo	9	7	10	14	12	12	126
	Käibe varjamine	17	21	18	10	15	8	162
	Variisik	1	2	2	2		2	12
	Tulu kinnisvara võõrandamisest	2	2	2	1			25
	Fiktiivsed arved/tehingud	4	2	1	1	3	5	32
	Erisoodustumaksu pettus	1	1			3	3	14
	Arveveski (arvete väljastaja)							2
Tulude varjamine	Tulude varjamine	14	10	8	8	10	13	98
							KOKKU	1702

LISA 2. INTERVJUU TÖÖTUKASSA JUHATUSE LIIKMEGA

Intervjueeritava nimi: Erik Aas

Ametikoht: Eesti Töötukassa juhatuse liige

Kuupäev: 24.03.2010

1. Kas Töötukassa on avastanud pettusi hüvitiste taotlejate, tööandjate või teiste isikute poolt töötuskindlustusmaksete tasumise kohta esitatud andmete osas ja kas on ette tulnud juhtumeid, et töötuskindlustushüvitis on määratud ja välja makstud õigusliku aluseta (ebaõigete andmete alusel)?

Ebaõiged väljamaksed võivad tekkida juhul, kui isik ei ole teatanud Töötukassale 30 päeva jooksul oma tööleasumisest. Hüvitiste ja toetuste saamine on alati seotud sellega, et isik peab olema töötuna arvele võetud.

Õigusliku aluseta tehtud väljamaksed võib jagada kolme kategooriasse:

- 1) Isiku tööleasumise aeg on antud Töötukassale ebatäpsena. Osalt, et isikud ei ole ise õigeaegselt teatanud ja hüvitiste väljamaksed tehakse iga kuu 10-ks kuupäevaks. Näiteks kui isik asus 15. aprillil tööle, siis pool aprilli on tegelikkuses valesti väljamakstud. Sellisel juhul nõutakse poole kuu eest makstud hüvitis isikult tagasi. See on ka ühtlasi kõige suurem isikute rühm.
- 2) Isikud, kes ise ei teagi, et nad on tööle asunud. Näitena võib tuua proovipäevad (kui selle eest makstakse tasu, siis riigi silmis oli isik tegelikult tööle asunud). Need, keda tööle ei võetud saavad proovipäeva eest töötasu ja tööandja deklareerib järgmine kuu andmed MTA-le. Selle tegevusega kaob isikul õigus hüvitist saada, sest Töötukassa silmis oli ta tööle asunud.
- 3) Töötukassa hüvitiste kuritarvitamine ja sealhulgas võltsitud andmete esitamine. Juhtumite arv on marginaalne (esimesed alles eelmise aasta lõpus) ja andmed pettuste kohta saab Töötukassa MTA-lt. Eelmisest aastast alates on selles vallas suurem koostöö MTA-ga. Süsteemi ei ole võimalik kuritarvitada, kui isik saab

legaalselt palka. Kuritarvitamise temaatika tõstatub eelkõige ümbrikupalkade saajatega seoses (puhtaim pettuse juhtum).

2. Kui palju inimesi nimetatud valdkonnaga (esitatud taotluste kontrollimisega) tegeleb?

2009. aastal loodi uus üksus tagasinõuete osakonda, kuhu loodi kolm töökohta. Tagasinõuded tehakse nende kolme inimese poolt, kes töötavad Töötukassa keskus (Lasnamäe 2, Tallinn), kus toimub kogu hüvitiste seonduv. Konkreetselt töötutoetuste määramine toimub maakondades, aga keskus on nende internetipõhine järelvalve.

3. Kui suur on maksimaalne töötuskindlustushüvitis (teadaolevalt esimesed 100 päeva 50% kindlustatu eelnevast keskmisest töötasust ja edasi 40%)? Kui pikk on maksimaalne periood, mille jooksul on võimalik hüvitist saada?

Maksimaalne määr on seotud Eesti Vabariigi keskmise ühe kalendripäeva töötasuga. Selle kolmekordne määr on maksimaalne, millest vastavalt 50% või 40% välja makstakse. Juhul, kui isiku keskmine ühe kalendripäeva töötasu on suurem, kui kolmekordne Eesti Vabariigi ühe kalendripäeva keskmine töötasu, siis üle selle talle väljamakseid ei tehta. Maksmise aluseks on Vabariigi Valitsuse valitsuse 14. detsembri 2006. aasta määrus nr 253, mis on töötuskindlustuse seaduse alusel Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu arvutamise kord. Konkreetsed arvutused maksmise kohta teeb Töötukassa.

Maksimaalne töötuskindlustushüvitise saamise periood on samuti määratletud. Isik saab hüvitist vastavalt sellele, kui palju tal on kogunenud töötuskindlustusstaazi ja jagunemine toimub järgnevalt:

- 1) Tööstaaži vähem, kui 56 kuud, aga rohkem, kui 12 kuud – hüvitise saamise aeg 180 päeva (umbes 50% maksmise juhtudest).
- 2) 56 kuud ja rohkem - 270 päeva (umbes 50% hüvitise saajatest).
- 3) 111 kuud või rohkem - 360 päeva. Neid isikuid tänasel päeval pole, sest töötuskindlustuse kogumine algas alles 2002. aastal.

4. Kas hüvitise saajal tohib olla hüvitise saamise perioodil sissetulekut?

Sissetulek ei ole oluline töötuskindlustushüvitise saamise puhul, vaid täidetud peavad olema järgnevad punktid:

- Isik peab olema töötuna arvele võetud.
- Temaga töösuhe on lõpetatud sellisel alusel, mis annab õiguse hüvitist saada.
- Isikul on olemas vajalik staaž, mille alusel toetust saada.

5. Mille poolest erineb töötutoetus töötuskindlustushüvitisest? Kas töötutoetuse saamise perioodil võib inimesel olla mingi sissetulek?

Hüvitise puhul on maksmise alused vastavalt sellele kas ja kui kaua inimene on töötanud. Töötutoetuse puhul on alusteks Töötutoetuste seaduses toodud erandid, aga ilma mingisugust tööstaaži omamata ei saa toetust taotleda, kui just pole ette näidata töötamist või sellega võrdsustatavat tegevust. Kui isik omab sissetulekut, aga tegelikkuses ei tööta ametlikult, siis hüvitist võib ta saada. Erinevus tuleneb töötutoetuse puhul, kus omab tähtsust ka sissetulek, isegi kui seda tegelikkuses ei käsitleta töötasuna.

6. Kui suur on Teie asutuse jaoks töötuskindlustuse hüvitiste ja töötutoetuste väljapetmist puudutav probleem?

Nagu eelnevalt mainitud on kuritarvitamiste osakaal Töötukassa poole pealt vaadeldes väike (vähemalt avastatud pettuste arv). Lähtudes, et ümbrikupalk ja kuritarvitamine omavahel seotud, siis saab anda vaid hinnangu anda palju võib pettusi olla, aga tegemist on pigem spekulatsioonidega. Kuna täpsemalt ei saa määratleda deklareerimata palkade osakaalu, siis on kõik sellest tulenevad järeldused oletuslikud.

7. 2009. aasta detsembri lõpu seisuga oli töötute arvuks Töötukassa andmetel 87 282, mis moodustab 13,3% kogu tööjõulisest elanikkonnast. Kas te arvate, et töötute arv tõuseb veel oluliselt või on see oma haripunkti saavutanud?

Praegusel hetkel on umbkaudu 97 000 töötut ja võib öelda, et suurem tõus on ära olnud. Nädalane juurdevool hetkel umbes 2000. Hüvitise saajate puhul on numbrite kukkumine poolaasta kaupa, aga seda pigem seetõttu, et maksimaalne hüvitise saamise aeg saab täis ja osadel on õnnestunud küll vahepeal töötada, aga pole tekkinud piisavalt staaži, et toetust uuesti taotleda. Seega hüvitise saajate langus ei näita, et

töötus langeks. Oletatakse, et töötuse haripunkt võib tõusta 110 000 juurde, aga hetkel juurdekasv ei ole enam nii suur, kui alguses.

8. Missuguseid meetmeid te kasutate isikute suhtes, kellele maksti välja töötuskindlustushüvitis või töötutoetus õigusliku aluseta ? Kuidas nende inimestega käitutakse, millised on karistused? Kas teie arvates peaksid karistused karmimad olema?

Hetkel peavad pettuse toime pannud isikud saanud hüvitise, toetuse või koolituse summa tagasi maksuma. Eesti seadused ei näe ette täiendavaid sanktsioone sellise käitumise puhul. Minu isiklik arvamus on, et igasugune taunimisväärne käitumine peaks olema sanktsioneeritud. Ei arva, et inimese peaks süsteemist eemale jätma, sest teda ei saa lükata ebaseadusliku tegevuse poole (näiteks ümbrikupalgad). Siiski peaksid rahalised õigused olema piiratud, kui isik pole allunud Töötukassa reeglitele. Üheks variandiks oleks, et isik võib end töötuna arvele võtta, aga hüvitise saamise õigus võiks tekkida alles 60/90 päeva pärast. See oleks tuntav sanktsioon ja mõjutaks inimesi olema rohkem seadusekuulekad.

9. Kas karistama peaks nn. ümbrikupalga saajat või ainult deklareerimata töötasu maksnud tööandjat?

Isiklik arvamus on, et karistama peaks mõlemat poolt. Analoogselt altkäemaksu võtmisega/andmisega. Eestis on need inimesed, kes mitteametlikult töötavad ja samas saavad töötukassalt toetust, nagu kangelased. Kõigi palgalt makstakse töötukassasse ühesugune protsent ja see inimene, kes saab alusetult toetust, nagu varastab teise taskust. Inimeste endi tolerantsus ei tohiks olla nii suur taolise tegevuse suhtes. Fakt on, et „piits“ töötab alati ja läbi sanktsioonide on võimalik inimeste käitumist ja ühiskondlikku käitumist mõjutada. Ma ei pea seda kaebamiseks, vaid õigusrikkumisest teatamiseks. Kui isik tarbib mingit ühiskondlikku hüve, mida teised inimesed kaudselt kinni maksavad, siis see pole õige.

Igasugune järelvalvetegevus on kallis ja töömahukas ning pole efektiivne üksikjuhtumitele keskenduda vaid pigem tegeleda isikute rühmadega. Näiteks töötab isik ühe tööandja juures, vahepeal saab hüvitist ja mõne aja möödudes töötab seal edasi. Andmete põhjal saab seega analüüsi teha tööandjatest lähtuvalt ning luua seoseid.

10. Kas Töötukassal on vihjetelefon (analoogiliselt Maksu-ja Tolliametiga) ja kui palju tehakse vihjeid seaduste rikkumiste kohta?

Töötukassale laekuvad vihjed klientide kaudu ja teine osa infomeilile. Inimesed saadavad sinna vihjeid teatades rikkuja nime ja isikukoodi. Neid teateid tuleb kuus alla kümne. Üldiselt on pöördumisi hetkel rohkem, kui varasemalt, aga kogumahust on see väike osa, sest 100 000 töötaja juures tehakse ühes kuus 25 000 väljamakset.

Oma koht vihjete andmisel on ka sotsiaalsel kibestumisel. Näiteks inimene töötu ja tema naaber samuti. Mõlemad saavad hüvitist, aga üks käib lisaks ka tööl ja seega teine teeb Töötukassale vihje, sest tunneb end ebavõrdselt kohelduna.

11. Kas Töötukassal on eraldi nimekiri, kuhu on kogutud andmed pettust (sh võltsitud dokumente) kasutades hüvitist saanud isikute kohta?

Ei ole. Kõiki taotlusi menetletakse ühesuguse põhjalikkusega ja samadel alustel.

12. Kas seoses majanduskriisiga on suurenenud erinevate taotluste esitamisel kasutatavate pettuste arv?

Üldise töötuse taustal võib eeldada, et on suurenenud pettuste arv. Kui ümbrikupalkade osakaal on kasvanud, siis saab oletada, et pettuste arv võib olla suurenenud. Olulist tõusu ei ole olnud nende isikute lõikes, kes on valeandmeid teadlikult esitanud, et hüvitist saada.

Siiski on ilmnunud uued trendid töötuskindlustushüvitistega seoses. Deklareeritakse kõrgem sissetulek, et saada suuremat töötuskindlustushüvitist (analoogne vanemahüvitise pettustega). Töötukassa tugineb MTA andmetele saades nendelt deklareeritud töötasude suurused, mille alusel hüvitist makstakse.

13. Kas ja missugune on Töötukassa koostöö teiste ametkondadega maksupettuste avastamisel ja nendega tegelemisel?

Lisaks MTA-le on koostöö Tööinspektsiooni ja pankrotihalduritega, kellel on oma roll esitatud nõuete õigsuse kontrollimisel.

14. Millised on Töötukassa poolt rakendatavad meetmed pettuste ennetamiseks?

Pigem keskendutakse preventiivsele poolele ja koos seadusest tulenevate sanktsioonidega võiks töö olla tulemuslikum pettuste vähendamisel. Selline viis motiveeriks paremini õigusekuulekale käitumisele.

15. Kas Teie arvates piiravad seadused liialt hüvitiste, toetuste saamist, kas seadus võiks olla selles osas liberaalsem (võib olla aitaks vältida nn mustalt töötamist, kui minimaalne sissetulek oleks hüvitise saajale lubatud)?

Juhul, kui lubada osalist töötamist, kas siis on üldse olemas mingisugune moraalirisk. Näiteks Soomes on lubatud nädalas töötada 18 tundi ja selle juures on veel õigus olla töötuna arvel. Kui Eestis sama asi kehtiks, siis muutuks järelvalve pool veelgi keerulisemaks ja kulukamaks. Sellisel juhul tekiks paremad võimalused deklareerimata palkade levikuks. Eestis on see teema läbi vaidlemata, kas osaline töötus peaks olema lubatud. Kui suur peaks sellisel juhul olema töötuskindlustuse makse, kui hüvitist oleks võimalik saada lisaks osalise tööajaga isikutel. Hüvitiste maksmiseks oleks riigil vaja täiendavaid rahalisi vahendeid ja tekiks küsimus, kust või mille arvelt neid hankida.

Arvan, et sissetulek võiks olla seotud pigem mingisuguse konkreetse summaga (lihtsam kontrollida) mitte töötundide arvuga. Samuti peaks isikul säilima tööharjumus, mida hetkel makstavate hüvitiste ja toetuste süsteem ei toeta. Kui inimene teeb ühekordseid või vähetasuvaid töid, siis need ei peaks olema maksustatud, sest sisuliselt on inimene töötanud edasi. See on koht, mille kohapealt tuleks riigil mõelda, milliseid samme edaspidi astuda. Sotsiaalsete tagatiste süsteemi eesmärk ei tohiks olla lükata isikut passiivsusesse.