

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Kristiina Sikk

**MAKSUHALDURI KONTROLLITEGEVUSE MÕJU
TÖÖTAJATE REGISTREERIMISELE VABATAHTLIKENA**

Lõputöö

Juhendaja:

Helli Lepasaar, MA

Tallinn 2015

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2015
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Maksuhalduri kontrollitegevuse mõju töötajate registreerimisele vabatahtlikena.</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: The Influence of the Verification Work of a Tax Authority upon Registering Employees as Volunteers.</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 41 leheküljest. Töö koostamisel on kasutatud 49 allikat, millele on töös viidatud. 10 allikat on võõrkeelsed.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on analüüsida maksuhalduri kontrollitegevuse mõju töötajate registreerimisele vabatahtlikena. Sellest tulenevalt uuritakse töötaja ning vabatahtliku töötaja erinevust ning töötamise registri olemust. Veel antakse ülevaadet vabatahtlike kannete muudatustest seoses maksuhalduri kontrollitegevusega ning pakutakse lahendusi olukorra parandamiseks.</p> <p>Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised ülesanded: selgitada töötaja ning vabatahtliku töötaja mõistet ja olemust; anda ülevaade 01.07.2014 kehtima hakanud töötamise registrist; selgitada välja maksuhalduri kontrollitegevuse meetmed töötajate registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel; analüüsida töötamise registri vabatahtliku töötamise liigiga kandeid ning nende muutust seoses maksuhalduri kontrollitegevusega.</p> <p>Lõputöö tulemusena jõuti järeldusele, et maksuhalduri kontrollitegevus vabatahtlike kannete osas on riigieelarvesse toonud täiendavat maksuraha. Autor leiab, et Maksu- ja Tolliameti (MTA) kontrollitegevus on töötamise registri kannete õigsusele positiivset mõju avaldanud ning maksuhalduri kontrollitegevus vabatahtlike kannete kontrollimisel peaks jätkuma.</p>	
<p>Võtmesõnad: vabatahtlik töötaja, töötamise register, deklareerimata töötasu, varimajandus, kontrollitegevus</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: volunteer, employment register, undeclared wages, shadow economy</p>	
<p>Lõputöö teema on seotud Maksu- ja Tolliameti arengukavaga aastateks 2013–2016, mille kohaselt on maksuhalduri eesmärgiks vähendada ebaausa majandustegevuse osakaalu. Eesmärgi täitmiseks on alates 01.07.2014 kehtiv töötamise register, millele keskendub käesolev lõputöö.</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor: Kristiina Sikk</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Juhendaja: Helli Lepasaar</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Kolledži direktor: Uno Silberg</p>	

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TÖÖTAJATE REGISTREERIMINE TÖÖTAMISE REGISTRIS	7
1.1. Töötaja ja vabatahtliku töötaja mõiste ja olemus	7
1.2. Töötajate registreerimise kohustus	12
2.VABATAHTLIKUD TÖÖTAJAD TÖÖTAMISE REGISTRIS	18
2.1. Maksuhalduri kontrollitegevus registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel	18
2.2 Vabatahtliku töötamise liigiga kanded ja muudatused töötamise registris	23
KOKKUVÕTE	33
SUMMARY	36
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	37
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	41
Lisa 1. Intervjuu kontrolliosakonna juhataja asetäitjaga	42
Lisa 2. Intervjuu kontrolliosakonna juhtiv revidendiga.....	47
Lisa 3. Väljavõtted töötamise registri andmebaasist.	50

SISSEJUHATUS

Varimajanduse üheks osaks on ümbrikupalga maksmine. Selline tegevusviis mõjub negatiivselt nii riigi majandusele kui ka töötajale. Töötasu pealt ei deklareerita tööjõumakse ning seega jääb laekumata raha riigieelarvesse. Ebaseadusliku tööjõu kasutamise vähendamiseks loodi töötamise register. Töötamise register võimaldab parandada maksekuulekust ning teisalt suurendada elektroonsete andmete mahtu, mis on vajalikud sotsiaalsete tagatiste taotlemiseks.

Töö on aktuaalne, kuna 1. juulil 2014. aastal jõustus maksukorralduse seaduse muudatus, millega loodi töötamise register. Seoses töötamise registri rakendamisega, tekkis tööandjatel kohustus registreerida kõigi füüsiliste isikute töötamised, mille puhul tekib maksukohustus Eestis. Erandina tuleb registreerida ka töötamine vabatahtlikkuse alusel. Vabatahtliku kande liigiga registreeritud töötajate puhul ei eelda maksuhaldur palga deklareerimist. Seega võivad pahatahtlikud ettevõtjad maksta töötajatele töötasu ja sellelt tööjõumaksud kinnipidamata jätta ehk kasutada ümbrikupalga maksmise võimalust.

Käesoleva töö uudsus seisneb selles, et teadaolevalt ei ole antud teemat Sisekaitseakadeemias varem uuritud. Kuna seadus on kehtiv ja täitmiseks kohustuslik olnud vähest aega, pole uuringuid läbiviidud ka teiste asutuste poolt. Taolist elektroonset andmebaasi ei ole Eestis varem rakendatud. Seoses töötamise registri rakendamisega, tekib Maksu- ja Tolliametil (edaspidi MTA) võimalus koguda informatsiooni tööd tegevate isikute kohta ja sellega vähendada ebaseadusliku tööjõu kasutamist ehk vähendada tööjõumaksude kinnipidamiseta töötasu maksmist.

Töö probleemiks on, et esile on kerkinud vabatahtliku liigiga kannete kasutamise kuritarvitamine. MTA poolt läbiviidud vaatluste käigus on tuvastatud, et vabatahtliku töötamise liigiga kannet kasutatakse ka töötajate puhul, kellele tegelikkuses makstakse töötasu ehk kes tegelikult ei tee tööd vabatahtlikkuse alusel. Sellisel viisil on küll töötamine registreeritud, kuid seda on tehtud vale kandega. Taolise vale kande tegemise eesmärgiks on hoiduda trahvi määramisest juhul, kui maksuhaldur viib läbi etteteatamata registrikande olemasolu kontrolli. Tegelikkuses peaksid

paljud vabatahtlikud olema registreeritud kas töölepingu või võlaõigusliku lepinguga nagu enamuse töötasu saavaid isikud.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida maksuhalduri kontrollitegevuse mõju töötajate registreerimisele vabatahtlikena.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada töötaja ning vabatahtliku töötaja mõistet ja olemust.
2. Anda ülevaade 01.07.2014 kehtima hakanud töötamise registrist.
3. Selgitada välja maksuhalduri kontrollitegevuse meetmed töötajate registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel.
4. Analüüsida töötamise registri vabatahtliku töötamise liigiga kandeid ning nende muutust seoses maksuhalduri kontrollitegevusega.

Uurimismeetoditest kasutatakse kombineeritult kvalitatiivset ja kvantitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivse uurimuse raames viidi läbi intervjuu MTA kontrollitalituse juhataja asetäitja Kaido Lemendikuga ning kontrolliosakonna juhtivrevidendi Renee Hundiga. Kvantitatiivse uuringu läbiviimiseks kasutati MTA statistilisi väljavõtteid töötamise registri andmebaasist.

Töö koosneb kahest peatükist, millel on kaks alapeatükki. Esimese peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade töötaja ja tööandja vahelisest suhtest, töölepingu mõistest ja liikidest. Lisaks käsitletakse vabatahtliku töötaja mõistet, olemust ning defineeritakse vabatahtliku töötaja õiguslikku tähendust. Teises alapeatükis antakse ülevaade töötamise registrist ja käsitletakse töötamise registri vajadust, töötamise registri põhimõtteid, tehnilisi lahendusi ning õiguslikku tähendust.

Teise peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade maksuhalduri kontrollimeetmetest, töötajate ja vabatahtlike registreerimiskohustuse täitmisest. Samuti käsitletakse varimajandust, deklareerimata töötasu maksmist ja meetodit sellega võitlemiseks. Teises alapeatükis analüüsitakse statistilisi andmeid töötamise registri esimese kaheksa kuu vabatahtliku töötamise liigiga kandeid ning nende muutusi seoses maksuhalduri kontrollitegevusega. Lisaks käsitletakse maksuhalduri kontrollitegevuse mõju registreerimisele vabatahtlikena ning tehakse ettepanekuid valekannete kasutamise probleemi lahendamiseks.

Töö koostamisel on kasutatud teemakohaseid artikleid ja õpikuid, Eesti Statistikaameti andmeid ning MTA statistilisi väljavõtteid töötamise registri andmebaasist. Kontrollitegevuse mõju hindamiseks on analüüsitud vaatluste statistikat ning vaatlustele järgnenud töötamise registri kannete ning tulu- ja sotsiaalmaksudeklaratsioonide, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmakse (edaspidi TSD) statistikat. Andmeid kasutatakse üldistavalt, tagatakse isikuandmete (sh delikaatsete isikuandmete) ja asutusesiseseks kasutamiseks määratud teabe kaitse ning järgitakse seadusest ja käskkirjadest tulenevaid nõudeid. Lõputöös kasutatakse Eesti Vabariigi õigusaktide redaktsioone 31.03.2015. aasta seisuga.

1. TÖÖTAJATE REGISTREERIMINE TÖÖTAMISE REGISTRIS

1.1. Töötaja ja vabatahtliku töötaja mõiste ja olemus

Töö tegemine on inimestele vajalik enese ja oma perekonna ülalpidamiseks st. elatusvahendite hankimiseks. Töö tegemine on sihipärane tegevus eelnevalt püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Tulu töö tegemisest võib saada erineval viisil: võib toota kaupu ja neid müüa, pakkuda teenuseid või teha tasustatud tööd erinevate lepingute alusel.

Töösuhe tekib töötaja ja tööandja vahel töölepingu alusel. Töösuhe võib tekkida ka töötaja nõusolekul ilma töölepingut vormistamata ning see ei ole seadusevastane. Töösuhete tähtsust on pea võimatu ülehinnata, sest need väljendavad töötamise valdkonnas tekkivaid sotsiaalseid suhteid, milles realiseerub riigi tahe. Samuti ilmnevad neist suhetest tööõiguse põhimõtted ja normid. Kodanike tööalaste õiguste ja vabadustega seoses riiklike garantiide andmine, soodsate töötingimuste loomine ning töötajate ja tööandjate õiguste ja huvide kaitsmine on seadusandluse eesmärgid ja ülesanded, millest riik lähtub. (Töösuhet..., 2014)

Vastavalt töölepingu seaduse (edaspidi TLS) §-le 1 on tööleping töötaja ja tööandja vaheline kokkuleppe, mille kohaselt töötaja kohustub tegema tööandjale tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile. Tööandja aga kohustub maksma töötajale töö eest tasu ning kindlustama talle poolte kokkuleppe, kollektiivlepingu ja seaduse või haldusaktiga ettenähtud töötingimused (Töölepingu seadus, 2008). Kui tööandja neid kohustusi ei täida, sätestab töölepingu seadus töötajale õiguse nõuda hüvitist (Hropunova, 2008 lk 14).

TLS § 5 on välja toodud andmed, mis peavad olema kajastatud töölepingus (Töölepingu seadus, 2008):

1. tööandja ja töötaja nimi, isiku- või registrikood, elu- või asukoht;
2. tööülesannete kirjeldus;
3. ametinimetus, kui sellega kaasneb õiguslik tagajärg;
4. töötasu;
5. tööaeg;
6. töö tegemise koht;

7. muud hüved, kui nendes on kokku lepitud;
8. puhkuse kestus;
9. tööleasumise aeg.

Töölepingu seaduses sätestatakse üksnes, et tööandjaks saab olla teovõimeline füüsiline isik. Tulenevalt tsiviilseadustiku (edaspidi TsÜs) § 8 lg 2 on teovõimeline täisealine isik. Isik on täisealine, kui ta on saanud 18-aastaseks (Tsiviilseadustiku üldosaseadus, 2002). Täpsemalt võib olla tööandjaks ka juriidiline isik, kui talle on antud tööandja õigused, ning teovõimeline füüsilisest isikust ettevõtja. Töötajaks võib olla 18-aastaseks saanud teovõimega isik, lisaks ka TLS § 7 kohaselt võib tööandja 13–14-aastase alaealisega või 15–16-aastase koolikohustusliku alaealisega sõlmida töölepingu ja lubada teda tööle, kus töökohustused on lihtsad ega nõua suurt kehalist või vaimset pingutust (kerge töö). 7–12-aastasel alaealisel on lubatud teha kergemat tööd kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal (Töölepingu seadus, 2008).

Eesti vabariigi põhiseaduses ei ole isikule garanteeritud õigust tööle ning tegutseda kindlal tegevusalal. Põhiseadus kindlustab vaid vabaduse valida elukutse, töökoha ja tegevusala vahel. Euroopa sotsiaalharta on tunnistanud riigi kohustuseks kõrge ning stabiilse tööhõive taseme saavutamise kuni täieliku tööhõiveni. Tööpuuduse likvideerimine ei ole õiguslik ega poliitiline, vaid majanduslik küsimus, ning tööta inimesel ei ole õigust nõuda, et riik peab talle garanteerima töökoha. (Truuväli, 2012 lk 373)

Põhiseaduses ei ole otseselt märgitud ka õigust õiglasele töötasule. Euroopa sotsiaalharta artiklis 4 lõikes 1 on sätestatud õigus töötasule, mis annab töötajale ning tema perekonnale rahuldava elatustaseme, kuid Eesti on jätnud selle ratifitseerimata (Truuväli, 2012 lk 378). Antud õigused tulenevad rahvusvahelistest konventsioonidest. Inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 23 on kirjas, et igal inimesel, kes töötab, on õigus saada õiglast ja rahuldavat tasu, mis tagab inimväärilise elatuse temale endale ja tema perekonnale ning mida vajaduse korral täiendatakse muude sotsiaalsete tagatistega (ÜRO..., 2015).

Hoolimata sellest, et Eesti jättis õiglase töötasu otseselt defineerimata, hakkas Eestis kehtima Euroopa sotsiaalharta nõue õiglase töötasu kohta. Seega ei saaks isik käia tööl, katseajal või proovipäeval tasuta, sest niiviisi pole isikul võimalik pakkuda perekonnale ning endale inimväärset elutaset. (Hindo, 2014 lk 6)

„Vabatahtlik“ on maailmas populaarne termin. Tihti on vabatahtlikuna töötavate inimeste sooviks teiste inimeste aitamine (Navigating Theories, 2010 lk 410). Vabatahtlikkuse puhul räägitakse tihti seostest mitmete terminitega. Sageli kasutatakse sotsiaal-ja humanitaarteaduslikke väljendeid nagu „*precocial behavior*“ (käitumine iseseisvaks eluks) ja altruism, heategevus ja filantroopia, sotsiaalne vastutus, demokraatlik käitumine ja kodanikuaktiivsus, kogukonna areng (Brassov, 2014).

Peter Coolsen kirjutab oma artiklis „*6 keys to strong volunteer networks*“, et vabatahtlikel on palju tähtsaid rolle riiklikes organisatsioonides: nad võivad olla poliitika kujundajad, nõunikud, advokaadid, pressiesindajad, otsese ja kaudsete teenuse pakkujad ning juhatajad. Vabatahtlike rollide määratlemine ja täitmine erineb vastavalt sellele, kas nad on seotud kohalikul, piirkondlikul või riiklikul tasemel (6 keys, 2014). Vabatahtlik tegevus on tavaliselt organiseeritud ning pikaajalise vabatahtliku töö puhul on kasusaajaks teine inimene või asutus. Vabatahtlik töö on etteplaneeritud ning mittekohustuslik aitamine (Penner, 2002 lk 448).

Esimesena kasutati mõistet vabatahtlik Inglismaal, kus selle peamiseks omaduseks oli ühiskonna heaolu suurendamine (Яницкий, 2014). Lisaks puudub mitmetes kultuurides selline mõiste nagu vabatahtlik vms. Indias on mõiste „sotsiaaltöö“ ning Venemaal puudub konkreetne sõna, mis tähistaks vabatahtlikku. Samuti on mõiste muutunud ajalooliselt: kui algselt tähendas vabatahtlik töö ilma sundimata sõjaväega liitumist, siis tänapäeval pigem kodanikuühiskonnas tehtavat tööd (Miller, Schleien, Rider, Hall, Roche, Worsley, 2002). Vabatahtliku töö mõistel puudub määratlus ja ühtne definitsioon. Maailmas defineeritakse vabatahtlikku tööd erinevalt: „*Corporate Volunteering*“, „*Employee Volunteering*“, „*Employer-sponsored Volunteering*“, „*Staff volunteering*“ (Hahn, 2003, ref Vutt, 2012 lk 1).

Vabatahtliku termin tuli Eesti ühiskonda Läänest 1990. aasta lõpus 2000. aasta alguses. Eestis vabatahtlikkuse populaarsus kasvab. Poliitikauuringute keskuse Praxis läbiviidud uuringust selgub, et 31% Eesti elanikest on viimase aasta jooksul osalenud vabatahtlikus tegevuses, mis on sarnane Euroopa Liidu keskmisega (29%). (Uus, Hinsberg, Mänd ja Batueval, 2013 lk 21)

Praegu ei tunne Eesti õigussüsteem legaaldefinitsioonina mõistet „vabatahtlik“. Lisaks puudub terminil ühtne õigusnormidega selgitatud ja kaitstud sisu, mistõttu inimesi, kes tegutsevad innustatuna vabatahtlike ideede ning vabatahtliku tegevuse eesmärkidest, saab nimetada vabatahtlikeks ainult sisuliselt, kuid mitte juriidilise vormi järgi (Vene, 2005 lk 3). Üheks

legaalseadanduseks võib pidada 2002. aasta alguses Varssavis toimunud rahvusvaheliste ekspertide kohtumisel koostatud teese, kus vaadeldi vabatahtlikkusega seonduvaid juriidilisi probleeme just Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seadusandluses. Antud kohtumisel pakkusid eksperdid välja uue legaalseadanduse: „Vabatahtlik on füüsiline isik, kes osutab teenuseid teisele isikule või teise isiku kasuks oma vabal tahtel ja tasuta”. Näiteks sellist seadandust võib kasutada Eesti õigusnormi kujundamisel (Vutt, 2003 lk 10).

Olulised põhimõtted vabatahtlikus töös on järgmised (Volunteering, 2001):

1. vabatahtlikkus on kasulik ühiskonnale ja vabatahtlikule endale;
2. vabatahtlik töö on tasuta;
3. vabatahtlikkus on alati valiku küsimus;
4. vabatahtlikkust ei tehta kohustulikul, et saada pensionit või valitsuse toetusi;
5. vabatahtlikkus on õigustatud viis, kuidas kodanikud saavad osaleda ühiskonna tegevustes;
6. vabatahtlikkus on tegevus, mis on enamuses kasutusel mittetulundussektoris;
7. vabatahtlikkus ei ole palgatöö asendus;
8. vabatahtlikkus ei asenda palgatöölisi ega ei kujuta ohtu palgatöölise töökohtadele;
9. vabatahtlikkus austab teiste õigusi, väärikust ja kultuuri;
10. vabatahtlikkus propageerib inimõigusi ja võrdsust.

Ametlik vabatahtlikkus on tegevus, mis esineb mittetulundusorganisatsioonides ja projektides. Seda tehakse, et olla kasulik ühiskonnale ja vabatahtlikule endale. Vabatahtlikku tööd tehakse omal vabal tahtel ja ilma sundimiseta ning ilma töötasu maksmiseta ja ainult määratud vabatahtlikku tööd kasutatavates ametites. (Volunteering, 2001) Kriitiline tegur vabatahtlikel põhinevatel organisatsioonidel on selge määratlus vabatahtlike ja palgatöötajate rollidel (6 keys, 2014). Siin on oluline eristada, kes on vabatahtlik töötaja ja kes mitte. Kõikide suhetega kaasnevad nii ühingule kui ka füüsilisele isikule ülesanded, kohustused ja vastutus, mille tõttu tuleb äriühingu puhul alati kindlaks teha, kas tegemist on vabatahtliku tegevusega või inimese poolt töö tegemisega tasu saamise eesmärgil. Vabatahtlik töö ei ole võrdväärne töölepingu alusel töötamisega. Peamine vastuolu ja mitmetimõistetavus tekib võlaõigusseaduses ja töölepinguseaduses, sest kõik sätestatud suhteliigid eeldavad tasu maksmist. Tänapäeval võib töösuhe vabatahtlikega omada erinevaid lepinguliikide tunnuseid ning sarnaneda nii töölepingulisele suhtele kui ka töövõtu- ja käsunduslepingulisele suhtele. Vabatahtlik töö võib olla suunatud konkreetsele tulemusele (töövõtt) ning kestva kasu loomiseks (käsund, tööleping).

Lisaks võib olla ette määratud vabatahtliku töö tegemise koht, aeg ja kestvus. (Rammo, Seppel, 2013)

Kuna vabatahtliku töö puhul ei saa eeldada, et tööd tehakse tasu eest, saab vabatahtliku tegevust käsitleda tinglikult kui käsundilepingu alusel toimivat õigussuhet. Võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 619 kohaselt kohustub käsunduslepinguga käsundisaaja vastavalt lepingule osutama teenuseid ehk täitma käsundit käsundiandjale (Võlaõigusseadus, 2001). Töö tellija maksab saajale kokkuleppeliselt tasu, kuid kuna käsundi puhul ei ole tasu maksmine eeldatud ning toimub üksnes eelneva kokkuleppe alusel, siis võib öelda, et leping vabatahtlikuga on käsundusleping (Hindo, 2014 lk 14).

Siin tuleb silmas pidada kõige tähtsamat aspekti, milleks on töötaja ja vabatahtliku töötaja erinevad põhimõtted. Eeltoodust tuleneb, et vabatahtlik ei saa töötasu, kuid töötaja VÕS lepingu, töölepingu, käsundus- või töövõtulepingu alusel saab töötasu ja omab kohustusi tööandja ees.

Isikul, kes tegutseb vabatahtlikkuse alusel, puuduvad samad õigused, mis on töötajal töölepingu seaduse mõistes. Kerli Hindo sõnul: „*Sellist tegevust osutaval isikul puuduvad töötervishoiu ja tööohutuste seadusest tulenevad õigused ja kohustused, seega vabatahtlikul töötajal puuduvad kõik need õigused ja kohustused, mida omab töölepingu alusel töötav isik*“ (Hindo, 2014 lk 8)

Vabatahtlik töö jääb ebaselgeks võlaõiguslike suhete kohaldamise osas. Kuna vabaühenduste tegevus muutub populaarsemaks, on vaja vabaühendustega seotud maksukohustuse täitmist kontrollida MTA-l. Siseministreeriumi analüüsi põhjal võib väita, et isikud, kes värvatakse vabatahtlikule tööle, tegutsevad ebakindlas õiguslikus olukorras, millega kaasneb vähene õigusteadvus ja järelevalve. Siinkohal ei näe Eesti õigus ette vabatahtliku tegevuse edendamist ja soodustamist. (Vabatahtliku analüüs..., 2015)

Kokkuvõtvalt selgus, et töösuhe on töötaja ja tööandja vaheline suhe, mis tekib isiku tööle asumisest. Tööandja kohustub töölepingu kohaselt maksma töötajale töö eest tasu. Põhiseaduses ei ole otseselt märgitud õigust õiglasele töötasule. Lepingulise töötaja ja vabatahtlikku töötaja erinevus seisneb selles, et vabatahtlik töö on tasustamata. Siin ei ole tegemist töölepingulise suhtega ja vabatahtlik töötaja ei saa olla töötaja töölepingu seaduse mõistes. Vabatahtliku töö mõistel puudub määratlus ja ühtne definitsioon, kuid üldiselt on vabatahtlik tegevus teiste inimeste aitamine tasu saamata. Kui aga vabatahtlikule töötajale makstakse palka, on oluline see

ka deklareerida ning selle pealt tööjõumaksud tasuda, seega on oluline MTA-l maksukohustust kontrollida.

1.2. Töötajate registreerimise kohustus

Eelmisel aastal loodi töötamise register. Register hakkas kehtima 01.07.2014 ning alates sellest kuupäevast peavad tööandjad oma töötajad registrisse kandma. Kõigi tööd tegevate isikute andmeid saab automaatselt kasutada ka kõikides pädevates asutustes. Antud muudatus oli tööandjate jaoks üks olulisemaid. Töötamise registrit võib pidada innovaatiliseks lahenduseks, kuna samade põhimõtete ja kasutusotstarbega registrit ei ole teistes riikides kasutusel. Töötamise register lihtsustab tööandja suhtlust erinevate ametiasutustega ning järelevalve teostamist riigi poolt.

Töötamise registrit defineeritakse kui töötamisega seotud andmeid koondavat registrit, mis on vajalik töötamisega kaasnevate sotsiaalsete tagatiste (ravikindlustus, töötuskindlustus) määramiseks (Töötamise registreerimine..., 2015). Register sisaldab andmeid töötavate isikute kohta, kellel on maksukohustus Eestis. Lisaks peavad olema registreeritud ka töötavad vabatahtlikud, kes ei saa töötasu. Kui tööandja võtab uue töötaja, siis peab registreerimine olema tööandja poolt tehtud selleks ajaks kui töötaja (või vabatahtlik) tegelikult töötamist alustab. Peale töölepingu lõpetamist peab tööandja töötaja kümne päeva jooksul registrit kustutama. (Riikjärv, Vanasaun..., 2015)

Töötamise registrit peetakse maksuhaldurile seadusega pandud ülesannete täitmise tagamiseks ning selle alusel tekib tööd tegevale isikule sotsiaalkindlustuskaitse. Registri eesmärgiks on vähendada mitteametliku tööjõu kasutamist ja parandada tööandjate maksudistsipliini ning suurendada elektrooniliselt kogutavate andmete mahtu, mis on vajalikud sotsiaalsete tagatiste määramiseks. Seega on töötamise registreerimise ideest kasvanud välja suurem projekt kui algne ümbrikupalkade vastane meede. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

Tööandja võib registreerida oma töötajaid MTA veebikeskkonnas e-maksuametis/e-tollis, telefoni ja sõnumi teel või teenindusbüroos. Selleks, et teha registreering, peab tööd võimaldaval isikul olema MTA veebikeskkonna kasutamisleping. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

Töötajaks loetakse Eestis residendist ja mitteresidendist juriidilist ja füüsilist isikut. Tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 6 järgi on füüsiline isik resident, kui tema elukohaks on

Eesti või kui ta viibib Eestis 12 järjestikuse kalendrikuu jooksul vähemalt 183 päeva. Isik loetakse residendiks alates tema Eestisse saabumise päevast ning resident on välisriikides viibiv Eesti riigiteenistuja (Tulumaksuseadus, 2000). Residendist füüsiline isik maksab maksu kõikidelt nii Eestis kui väljaspool Eestit saadud tuludelt. Mitteresidentideks on kõik ülejäänud elanikud ja nad maksavad makse üksnes Eestis saadud tulult (Residentsuse määramise juhend..., 2014).

Registrisse peab kandma kõik töötavad isikud (Maksu- ja Tolliamet, 2013):

1. kelle töötegemise asukoht on Eestis ja kelle osas tekib Eestis maksukohustus;
2. kelle töötegemise asukoht ei ole küll Eestis, kuid kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu või töötuskindlustuse makseid Eestisse.

Samuti peavad oma töötajaid registreerima FIE-d, kes sõlmivad töötamise aluseks olevad kokkulepped ning deklareerivad tööd tegevale isikule tehtud väljamaksed maksuhaldurile esitatavates maksudeklaratsioonides. On juhtumeid, kus maksudeklaratsioone esitab üks isik, kuid tegelik tööd võimaldav isik on teine. Antud juhul tuleb kindlasti registreerimisel märkida nii töötaja kui ka isikule realselt tööd võimaldanud isiku andmed. (Maksu- ja Tolliamet, 2013)

Maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) § 251 lg 5 alusel on nüüd kohustus registreerida vabatahtlikult töötavad isikud, kes ei saa töö eest palka, kui tööd võimaldavaks isikuks on äriühing äriseadustiku (edaspidi ÄS) § 2 lg 1 tähenduses või füüsilisest isikust ettevõtja (Maksukorralduse seadus, 2002). ÄS § 2 lg 1 sätestab, et äriühing on täisühing, usaldusühing, osühing, mittetulundusühing, aktsiaselts ja tulundusühistu (Äriseadustik, 1995). Seadus võib ette näha ka teisi äriühinguid. Vabatahtlike registreerimise eesmärk on hoida ära maksupettusi seoses ebaseadusliku tööjõu kasutamisega.

Töötamise registris peab registreerima tööd tegevad isikud, kelleks MKS § 25¹ lg 4 alusel on (Maksukorralduse seadus, 2002):

1. töölepingu alusel töötav isik;
2. juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige;
3. võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav isik, va FIE;
4. kaadrikaitsevägelesena lepingulisse teenistusse võetud isik;
5. avalikus teenistuses töötav isik;

6. Vabariigi President;
7. Riigikogu liige;
8. Vabariigi Valitsuse liige;
9. kohtunik;
10. õiguskantsler;
11. riigikontrolör;
12. riiklik lepitaja;
13. kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige;
14. valla- või linnavalitsuse liige;
15. osavalla- või linnaosavanem;
16. avalik-õigusliku ameti kandja;
17. äriühingus vabatahtlikult tööd tegev isik.

Samuti peab olema registreeritud isik, kes on pikaajalisele välislähetusele saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) §46 alusel makstakse abikaasatasu (Avaliku teenistuse seadus, 2013). Lisaks ka välisteenistuse seaduse (edaspidi VāTS) § 67 alusel välisteenistujaga või pikaajalises lähetuses Eesti Vabariigi välisesinduses töötava haldusteenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa (Välisteenistuse seadus, 2007).

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) alusel tööturuteenusel osalevate isikute tööpraktika, avaliku töö, tööharjutuse ning proovipäeva andmeid pärib maksuhaldur järelevalve menetluse käigus Töötukassa infosüsteemist ning nende isikute töötamist registrisse ei kanta (Tööturuteenuste ja toetuse seadus, 2006). Tööpraktika TTTS § 15 mõistes on töötule praktilise töökogemuse saamiseks tööandja juures osutatav tööturuteenus, mille eesmärk on täiendada töötule tööks vajalikke teadmisi ja oskusi. Tööpraktika ajaks ei sõlmita töölepingut ja tööpraktikale ei kohaldata töösuhteid reguleerivaid seadusi. Tööharjutus tähendab töötule tööharjumuse taastamiseks või esmase tööharjumuse omandamiseks osutatavat tööturuteenust vastavalt TTTS §-le 17. Avalik töö on ajutine tasuline töö, mis ei eelda kutse-, eri- ega ametialast ettevalmistust, mis on sätestatud TTTS § 16 lg 1.

Samuti ei pea registreerima isikuid, kes läbivad õppepraktikat, kuid kui tööd tegeva isikuga ehk õpilasega sõlmitakse võlaõiguslik või tööleping töö tegemiseks tasu eest, siis tuleb töötamine

registreerida ja seda ka juhul, kui õppeasutus aktsepteerib töötamist õppepraktika raames. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

MKS § 25⁴ alusel kantakse registrisse järgmised andmed (Maksukorralduse seadus, 2002):

1. tööd tegeva isiku ees- ja perekonnanimi ning isikukood, isikukoodi puudumisel sünniaeg;
2. tööd võimaldava isiku registri- või isikukood ja nimi;
3. töötamise alustamise kuupäev;
4. MKS § 251 lõikes 4 või 5 nimetatud töötamise liik;
5. ametinimetus ja töökoha aadress, kui tegemist on kolmanda riigi kodakondsust või määratlemata kodakondsust omava isikuga, kes elab Eestis töötamist lubava tähtajalise elamisloa, viisa või viisavabaduse alusel ja kellel on õigus lühiajaliselt Eestis töötada;
6. töötamise peatumise algus- ja lõppkuupäev ning peatumise alus;
7. töötamise lõpetamise kuupäev ja alus.

Isiku registreerimine toimub Eesti isikukoodi sisestamisega veebikeskkonda, mille järgi otsib süsteem automaatselt isiku nime rahvastikuregistrist. Töötajale peab Eesti isikukood olema väljastatud enne tööle asumist. Kui isik ei ole Eesti riigi kodanik või alaline elanik, saab teda registreerida kuni viieks päevaks, kasutades selleks isikut tõendavat dokumenti, kus kajastub isiku nimi ja sünniaeg. Sellisel juhul sotsiaalsed tagatised automaatselt ei rakendu ja ei toimu ametiasutuste vahelist andmevahetust. See tähendab, et isikul ei lähe arvestusse töötuskindlustusstaaz. Kui isik soovib sotsiaalsete tagatiste arvestust peale töötamise lõppemist, tuleb selleks pöörduda pädevate asutuste klienditeenindusbüroodesse ning töötamise periood võetakse arvesse eraldi menetluse raames. (Maksu-ja Tolliamet, 2013, Isikukood...,2015)

Töötaja andmeid võivad kasutada pädevad asutused erinevate ülesannete täitmiseks. Neid andmeid kasutatakse järelevalve eesmärgil ning töötaja töötuskindlustus-, ravikindlustus- ning sotsiaalkindlustuskaitse tagamiseks sotsiaalkindlustushüvitiste kontrollimisel. MTA, Sotsiaalkindlustusamet, Tööinspeksioon ning Politsei ja Piirivalveamet kasutavad neid andmeid, et teostada riskianalüüsi järelevalvemenetluse läbiviimiseks. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

Kui tööandja on maksukorralduse seaduse mõistes Eesti resident, kuid töö tegemise asukoht ei ole Eesti ja sotsiaalmaksu kohustus on üle läinud töötamise riiki seoses töötaja residentsuse muutumisega ning töötamine ei ole sellest tulenevalt lõppenud, siis tuleb tööandjal teha

registrisse vastav märke (registrikande peatumine seoses residentsuse muutumisega). Kui maksukohustus tekib Eestis uuesti, on tööandjal võimalik registrikande peatamine lõpetada. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

Töötamise registris peab registreerima isikud, kellele deklareeritakse väljamakseid maksudeklaratsioonis, st registreerimine ei vabasta maksudeklaratsiooni esitamisest ja vastupidi. Töötamise andmete muutmiseks on antud tööandjale kolm kuud. Et parandada kehtivat registrikannet, peab selle lõpetama ning tegema uue kande. Selleks peab märkima kande muutumise põhjuse ning vana kanne arhiveeritakse vale kandena. Hilisemad muudatused saab teha ainult Maksu- ja Tolliameti teenindusbüroos koos maksudeklaratsiooni muutmiselega. Kui andmete muutumisel tekkis õigusrikkumine, siis peab tööandja kirjutama selgitusi andmete muutmise vajaduse kohta. (Maksu-ja Tolliamet, 2013)

Töötajate registreerimine tööandjate poolt parandab maksedistsipliini ja maksukuulekust ning suurendab maksude laekumist. Register loob maksuhaldurile rohkem võimalusi tõhustada tööjõumaksude alast järelevalvet ümbrikupalga maksimisega seotud valdkondades nagu ehitus, jaekaubandus ja toitlustus. See vähendab deklareerimata töötajate kasutamist ja suurendab töötajate sotsiaalseid garantiisid.

Eeltoodus järeltub, et alates 01.07.2014 peavad registreeritud olema ka vabatahtlikud töötajad, kes teostavad tööd vabatahtlikkuse alusel ning tasu saamata. Seoses sellega ilmus tööandjatel uus skeem maksude vältimiseks. MTA peadirektori asetäitja sõnul on ehitusettevõtjad paari nädalaga leidnud maksude vältimiseks uue võimaluse. Pärast seaduse jõustumist tegi MTA vaatluse Võru ehitusobjektile, kus tuvastati, et kaheksast töötajast neli olid registreeritud vabatahtlikeks ning neli olid registreerimata, viimased registreeriti kohapeal samuti vabatahtlikeks. (Tähismaa, 2014)

Pahatahtlikud tööandjad registreerivad oma töötajad vabatahtlikena ning skeemi kohaselt asub töötaja tööle nagu vabatahtlik, kuid tegelikult saab ümbrikupalka, millest makse kinni ei peeta. Seega ilmnes, et uue seaduse rakendamise tekkisid tööandjatel uued skeemid, kuidas on võimalik vastuvõetud seaduses sätestatud kohustusest hoiduda ja maksud maksmata jätta.

Kokkuvõtvalt selgus, et töötamise register on töötamisega seotud infot koondav register, mida haldab MTA. Töötamise registri eesmärgiks on vähendada mitteametliku tööjõu kasutamist ja parandada tööd võimaldanud isikute maksudistsipliini ja suurendada elektrooniliselt kogutavate

andmete mahtu, mis on vajalikud sotsiaalsete tagatiste taotlemisel, menetlemisel ja maksmisel. Läbi veebikeskkonna kantakse registrisse töötaja andmed, mida kasutavad selleks pädevad asutused (MTA, Haigekassa, Töötuskassa, Sotsiaalkindlustusamet, Politsei-ja Piirivalveamet). Seoses seaduse muudatusega mõtlesid tööandjad välja uusi skeeme maksude vältimiseks, näiteks registreerides oma töötajaid nagu vabatahtlikke, kes tõenäoliselt töötavad siiski tasu eest, mida maksudeklaratsioonidel ei näidata. Sellisel viisil tegutsemist võib nimetada maksupettuseks ning see rikub maksukeskkonda ja ausat konkurentsi.

2.VABATAHTLIKUD TÖÖTAJAD TÖÖTAMISE REGISTRIS

2.1. Maksuhalduri kontrollitegevus registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel

Maksuhalduri eesmärgiks töötamise registri kannete õigsuse kontrollimisel on vaatlustel tuvastatud registreerimata töötajate kandmine töötamise registrisse, vale liigiga kannete parandamine õigeks ning töötajate töötasude deklareerimine TSD-l.

Ümbrikupalga maksmist ettevõttes on keeruline tuvastada. Deklareerimata töötasu maksmise vastu võitlemiseks on loodud töötamise register, kuhu tööandjal tuleb alates 01.07.2014 registreerida kõik oma töötajad olenemata töölepingu liigist. Alates juulist peab ettevõtja töötamise registrisse kandma ka vabatahtlikud töötajad ning seejuures tuleb töötamise registrisse kanda ka need, kes on vabatahtlikult ainult ajutiselt abiks. Varimajandus võib esineda kõigis majanduskeskkondades. Tänu järelevalvesüsteemi ja toimiva seadusandluse arengule, on võimalik riikidel varimajandust piirata (Varimajandus Eestis 2013...,2015).

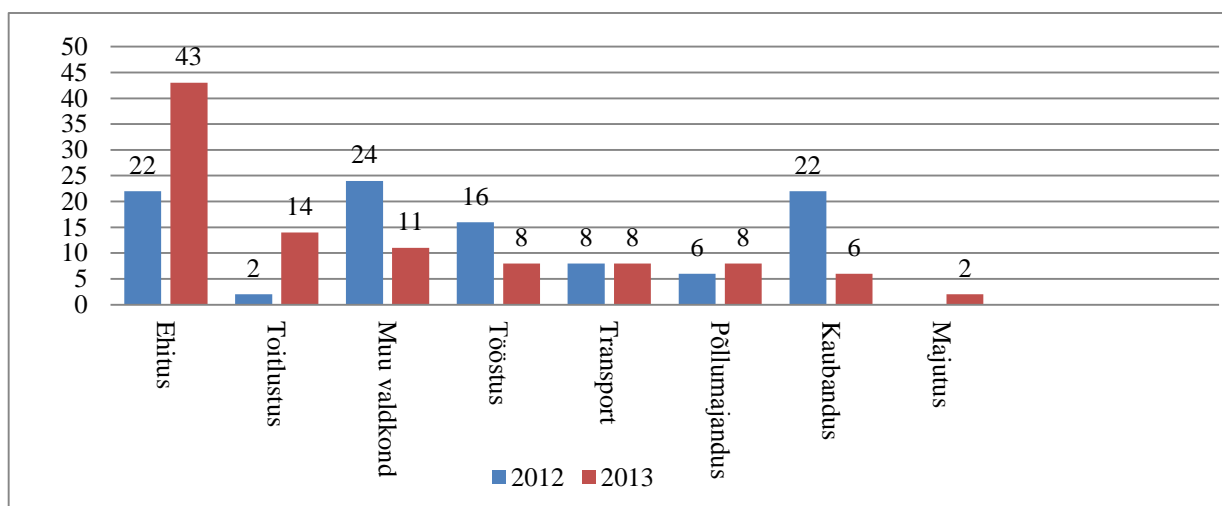
Varimajanduses kasutatavat deklareerimata tööjõudu nimetatakse varjatud tööjõuks. Info varimajanduse kohta baseerub tööjõu meetodil ehk töötajatelt ja tööandjalt töötajate arvu kohta saadud info alusel. Erinevust, mis tekib esitatud tööjõu andmete ning ettevõtete andmete võrdlemisel, loetakse varjatud tööjõuks. (Kuhi, 2007 lk 2)

Varimajanduse põhjusteks võib pidada liialt koormavat maksusüsteemi, kontrollide ebaefektiivsust, süsteemi puudumist ning tööpuudust ja maksumaksjate vähest seadusekuulekust. Riikides, kus kodanikud järgivad kehtivaid seadusi ja ei aktsepteeri ebaseaduslikus tegevuses osalemist, on tavaliselt varimajanduse osakaal väiksem. (Veermaa, 2014 lk 16)

Täna on riigi jaoks väga keeruline tuvastada tehtud töö eest makstavat tegelikku töötasu suurust. Ümbrikupalga saavad töötajad väidavad maksuhalduri kontrollide käigus sageli, et on esimest päeva tööl või abistavad tuttavat töötasu saamata.

Traditsiooniliselt on deklareerimata töötasu levik olnud kõige suurem ehitusvaldkonnas. Ümbrikupalga saajate arv ehitusettevõtetes suurenes 2013. aastal 43%-ni võrreldes 2012. aastaga, kus oli ümbrikupalga saajaid 22% kõigist deklareerimata töötasu saajatest. Samuti kasvas deklareerimata palgasaajate osakaal toitlustuse ja majutuse valdkondades. 2013. aastal kasvas

toitlustuse tegevusalal ümbrikupalga osakaal seitse korda võrreldes 2012. aastaga ehk 2%-st 14%-ni. Majutuse valdkonnas sai deklareerimata töötasu 2013. aastal 2% ja 2012. aastal 0% ümbrikupalga saajatest. Samas on ümbrikupalgade maksmine oluliselt kahanenud kaubanduses ja tööstusettevõtetes, kus 2013. aastal deklareerimata töötasu saanud töötajate osakaal langes vastavalt 3,7 ja 2 korda. (Joonis 1) 2014. aasta ümbrikupalgateemalise uuringu tulemused avaldatakse mais või juunis 2015.



Joonis 1. Ümbrikupalka saanud töötajate valdkondlik jaotus 2013. ja 2012. aastal (% ümbrikupalga saajatest). (Varimajandus Eestis 2013..., 2015, autori koostatud)

Eelmisel aastal tegi MTA vaatlusi ehitus-, majutus- ning toitlustusettevõtetes, kus tuvastati, et 25-30% töötajatest olid tööandja poolt deklareerimata. Töötajate vastustest selgus, et mõned on tööl esimest päeva, nädalat või esimest kuud, ning mitte ükski neist pole veel töötasu saanud. Lisaks olid esitamata TSD-d või esitatud valeandmetega. Ümbrikupalga saajate tuvastamine on väga keeruline protsess ja võtab palju aega, seega oli vaja leida lihtsam meede selle tuvastamiseks. Selleks, et riigil oleks lihtsam võidelda deklareerimata töötasuga, tehti muudatus maksukorralduse seaduses, mille tulemusena loodi töötamise register. Registri kohaselt on kõikidel tööandjatel kohustus oma töötajad registreerida. Nüüd peavad töötajad olema registrisse kantud enne tööle asumist ning ka vabatahtlikult tööd tegevad isikud peavad olema registreeritud. Töötamise registri loomisega kasvas miinimumpalga saajate arv ja seega said paljud inimesed endale sotsiaalsed garantiid, mis on omakorda väga tähtis. (Lisa 1 p 1)

Töötamise register suurendab maksude laekumist ja vähendab maksuauku. Lisaks muutub ausamaks Eesti ettevõtluskeskkond ja tõuseb rahva maksekuulekus. Maksekuulekust saab defineerida, kui maksumaksja valmisolekut makse maksta. See tähendab, et maksumaksja vabatahtlikult deklareerib ja tasub õigeaegselt maksukohustusi ja tema maksuarvestus on kehtivate normidega kooskõlas (Lillemets, 2007).

Töötamise registri täitmisel tekkisid tööandjatel vead, millest kõige olulisem oli teadmatus ehk valede kannete tegemine. Oli ka juhuseid, kus see viga oli tehtud pahatahtlikult. Pahatahtlikeks tegevusteks loetakse näiteks tuludeklaratsiooni esitamata jätmine, valede registrikannete tegemine, käibe varjamine (Lisa 1 p 3). Levinud veaks on töötajate registreerimine vabatahtlikena, kuigi tegelikult mingit vabatahtlikku tööd ei tehta. Kontrolliosakonna juhataja asetäitja Kaido Lemendiku sõnul: „*Olid juhtumid, kus isik väitis, et tuli tööle niisama aitama, seega tööandja palka ei maksa, või tuli isik tuttava juurde mõnda tööd harjutama. Selliste juhtumite vältimiseks oli vaja sisse seada teatud kohustus, et selliseid segaseid olukordi ei tekiks.*“ Seega rakendati kohustuseks ka vabatahtlike töötajate registreerimine, tänu millele on teada, et praeguseks on vabatahtlikuks registreeritud 1700 isikut (Lisa 1 p 10). Ei ole kindlat valdkonda, kus vabatahtlike probleem on kõige suurem. Probleem esineb kõikides valdkondades (ehitus, toidlustus, jaekaubandus). Vabatahtlik töötajata tähendab, et isik annetab oma vaba aega, seega antud töö võib olla õigustatud MTÜ-des ning avalikkuse huvides (Lisa 2 p 10). Vabatahtlikud töötajad tekitavad ümbrikupalga riski, sest mõned äriühingud kasutavad võimalust ja registreerivad töötajad vabatahtlikuna ning maksavad töötajale töötasu selle pealt makse maksmata. Kuna töötajat on sellest tööandja poolt teavitatud, siis kontrolli käigus öeldakse tavaliselt, et tehakse tasustamata tööd (Lisa 2 p 6). On juhtumeid, kus töötamise registrisse on kantud vabatahtlikud ehitajad, kokad, müüjad, kelle tööd tegelikult tasustati. Probleemiks on ka see, et registreeritud isikute kohta ei esitata TSD-d, seega palk jääb deklareerimata. Näiteks tuvastati vaatluse käigus, et ühel ettevõttel oli palju töötajaid registreeritud, kuid deklaratsioonidel palka ei näidatud ja põhjenduseks toodi, et ettevõttel ei ole raha maksude maksmiseks (Lisa 1 p 2, Lisa 2 p 1).

Juhul, kui tööandja ei ole töötajaid tähtajaks registreerinud või jätnud töötamise kande lõpetamata, on maksuhalduril õigus määrata registreerimiseks täiendav tähtaeg ning teha hoiatus ja rakendada sunniraha või väärteokaristust. (Töötamise registreerimine..., 2015)

Töötamise registrikannete õigsuse tuvastamiseks on vaja teostada kontroll ning teha vaatlusi. Kontrolliobjekte leiab MTA edastatud vihjetest ja riskianalüüsist. Vihjed on üheks aluseks, mille kaudu saadakse valdkondade lõikes vajalikku informatsiooni. Vihjeid saab edastada helistades või kirjutades MTA-sse (Vippul, 2013 lk 26). MTA laekunud vihjed registreeritakse teabeosakonnas, selle põhjal koostatakse analüüs ning kui vihje on põhjendatud, suunatakse see kontrolliosakonda kontrollimiseks. (Lisa 1 p 5)

Kontrolliga on seotud ka muud osakonnad. Näiteks teenindusosakond, mis tegeleb tuludeklaratsiooni ja töötamise registri õigsuse kontrolliga. Nagu juba mainitud, on peale kontrolliosakonna seotud ka teabeosakond, kes tegeleb riskianalüüsi ja objektide valikuga. Tulevikus on soov kaasata tolliosakonda ning nende abil teostada kontrolli piiril, kontrollides näiteks veokeid ja teha võimalusel selgeks, kas veokijuht on töötamise registris registreeritud või mitte. (Lisa 1 p 9)

Vastavalt MKS § 253 lg 2 kasutab MTA kontrolli läbiviimiseks erinevaid meetmeid. Järelevalvet töötamise registreerimise kohustuse üle saab maksuhaldur teostada nii tavapärase maksumenetluse raames kui ka eraldi töötamise tuvastamiseks alustatud haldusmenetluses (edaspidi töötamise tuvastamise menetlus) (Seletuskiri..., 2015). Töötamise tuvastamise menetluse eesmärgiks on veenduda, et kõik tegevuskohas viibivad töötajad on õigeaegselt ja korrektselt registrisse kantud. Töötamise tuvastamise menetlusele kohaldatakse maksumenetlust reguleerivaid sätteid (Seletuskiri..., 2015).

Kui maksuhaldur viib ettenähtud objektil läbi vaatluse ja tuvastab, et töötaja on registreerimata, siis on tal õigus alustada haldusmenetluse käigus väärteomenetlust, kui sellele on piisav kogus tõendeid. Põhiline eesmärk haldusmenetluses on tuvastada töötamise tegelikkust, mille tulemusena teeb MTA haldusmenetluses otsuse vastava asjaolu tuvastamise kohta. (Seletuskiri..., 2015)

Töötamise registrikannete kontrollimisel rakendatakse väärteomenetlust või sunniraha, tehakse vaatlusi ja küsitletakse isikuid. Registreerimiskohustuse rikkumine on kvalifitseeritav MKS § 154 lg-te 1 ja 2 järgi kui „maksuhaldurile muu teabe tähtpäevaks esitamata jätmine“ (Lisa 2 p 8). Esimese rikkumise eest määratud trahv ei ole väga suur, reeglina pool maksimaalsest karistuse summast. Summad on määratud karistusseaduses ning trahvi suurus sõltub rikkumisest. Suure rikkumise korral võib trahvi suurus olla kuni 2000 eurot. Seaduses on ettenähtud karistused:

füüsilise isikule 1200 eurot (kuni 300 trahviühikut), juriidilise isikule 1600 eurot. Antud hetkel on kõige suurem määratud trahv olnud 1600 eurot juriidilise isikule ja lisaks 600 eurot juhatuse liikmele 14 töötaja registreerimata jätmise eest (Lisa 1 p 10).

Peale töötamise registri kasutuselevõttu on suuliste selgituste andmiseks maksumaksjate kontorisse kutsumist vähemaks jäänud. Objektidel töötamise registri raames vaatluste läbiviimiseks kasutatakse internetivõrguga nutiseadet. Sisuliselt ei võta see palju aega, kõigest paar minutit. (Lisa 2 p 5) Kontrolli protsess algab kontrollobjekti valikuga ja lõpeb kontrollakti ja haldusakti vormistamisega tuvastatud faktiliste asjaolude alusel. Töötamise registri kontroll erineb ümbrikupalga kontrollist, kuna töötamise registri kontroll vajab vähem ressursse. Töötamise tuvastamise menetlusega on võimalik kontrollida töötamise registri kannete õigsust ja kohustada tööandjat kandeid parandama. Kui vaatluse käigus tuvastatakse, et on registreerimata isikuid, siis tehakse kohapeal registreerimiskanded isikukoodi või rahvastikuregistri nime järgi (Lisa 1 p 4, 7). Vabatahtlike kannete kontrollimine ei erine teiste töötamise liigiga kannete kontrollist. Kui kontrollimise käigus tekib maksuhalduril kahtlus, et isik ei ole ikkagi vabatahtlikuna tööl, siis nende töötajate kohta alustatakse maksumenetlust töötamise liigi kindlakstegemiseks (Lisa 2 p 7).

Kokkuvõtvalt selgus, et maksuhalduri kontrollitegevus registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel sisaldab suures osas vaatlusi, mille tulemusel kantakse registreerimata töötajad registrisse ning vabatahtliku liigiga valed kanded parandatakse õigeks kanded, lisaks jälgitakse registreeritud töötajate palgaväljamaksete deklareerimist TSD-I. Varimajandus, sh ümbrikupalkade maksmine, on jätkuvalt ühiskonnas probleemiks, deklareerimata töötasu maksmine võimaldab ettevõttel saavutada konkurentide ees turueeliseid. Ümbrikupalga maksmist on keeruline tuvastada. Deklareerimata töötasu maksmise vastu võitlemiseks on loodud töötamise register. Töötamise registri idee arenes soovist vähendada ümbrikupalga osakaalu. Töötamise register loob maksuhaldurile võimaluse tõhusamalt teostada tööjõumaksude järelevalvet ning seega alandada deklareerimata tööjõu kasutamist ja suurendada töötajate sotsiaalseid garantiisid. Kontrolliobjekte leiab Maksu- ja Tolliamet edastatud vihjete ja riskianalüüsi kaudu. Vihjed on üheks viisiks, millega kogutakse valdkondade lõikes vajalikku informatsiooni. Töötamise registri kontrollimisel võib rakendada näiteks haldusmenetlust ja vääртеomenetlust. Vabatahtlike kannete kontrollimine ei erine teiste töötamise liigi kannete kontrollimisest, kuid vabatahtlike kannete kontrollimisel on vaja koguda rohkem andmeid, et veenduda selles, kas tegemist on

vabatahtlikuga või lepingulise töötajaga. Ei ole kindlat valdkonda, kus vabatahtlike probleem on kõige suurem. Probleem esineb kõikides valdkondades (ehitus, toitlustus, jaekaubandus). Peab märkima, et Maksu- ja Tolliameti ennetus- ja kontrolltegevus on olnud mõjus, kuna deklareerimata maksude osakaal on vähenenud 10%-ni.

2.2 Vabatahtliku töötamise liigiga kanded ja muudatused töötamise registris

Töötamise register koondab töötamisega seotud infot ning registripidajaks on MTA. Eeltoodust tuleneb, et töötamise register sisaldab ka andmeid sotsiaalsete tagatiste kohta. Töötajate registreerimiskohustus on juriidilistel isikutel ja füüsilisest isikust ettevõtjatel. Ettevõtjad saavad töötamist registreerida veebikeskkonnas e-maksuamet/e-toll, X-tee kaudu, lihtsustatud korras telefoni või SMS-i teel või teenindusbüroos. Töötamise registri üheks eesmärgiks on võidelda ümbrikupalga maksmise vastu.

Register sisaldab töötaja isikukoodi või sünniaega, tööandja koodi, töötamise liiki (tööleping, VÕS leping, vabatahtlik töö jne) ning töötamise algus- ja lõppkuupäeva. Registris säilitatakse isikute kohta kogu töötamise ajalugu ning võimalik on näha ka tulevikus kehtima hakkavaid kandeid. Lõputöö koostamisel on kasutatud töötamise registri ning tulu-ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmakse deklaratsioonide andmeid seisuga 09.03.2015.

Vabatahtliku töö ulatuse arvutamiseks on leitud järgmised näitajad:

1. töötamise registrisse kantud töötajate (sh vabatahtlike) ja tööandjate arv kokku;
2. töötamise registrisse kantud töötajate (sh vabatahtlike) ja tööandjate arv maakondade lõikes;
3. töötamise registrisse kantud töötajate (sh vabatahtlike) arv tegevusalade lõikes;
4. töötamise registrisse kantud vabatahtlike töötajate vanuseline jaotus.

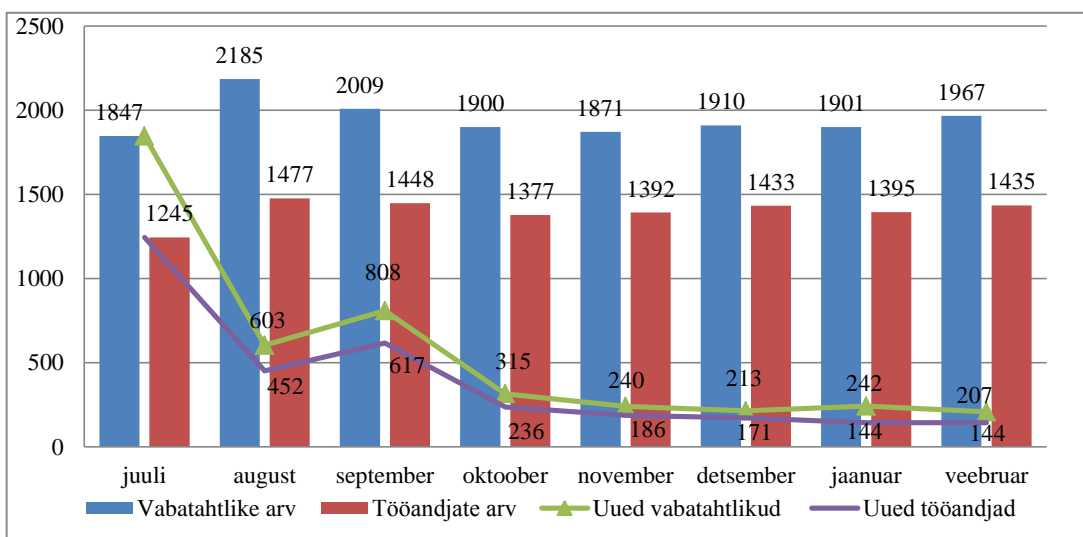
09.03.2015. seisuga on töötamise registris registreeritud 572 223 erineva isiku kehtiv töötamine 70 064 erineva tööandja poolt (st töösuhe on 09.03.2015 seisuga kehtiv ehk ei ole lõpetatud, peatatud, tühistatud ega tulevikus kehtima hakkav). Nendest suurem osa ehk 519 662 töötajat on

registreeritud töölepinguga 59 175 tööandja poolt. Samal ajal on registreeritud 1842 vabatahtlikku töötajat 1355 tööandja poolt. (Tabel 1)

Tabel 1. Töötamise registris registreeritud töötajate ja tööandjate arv 09.03.2015 seisuga lepingu liikide lõikes (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Lepingu liik	Töötajate arv	Tööandjate arv
Tööleping	521 781	60 329
VÕS leping	30 651	7 661
Avalik teenistus	19 441	263
Juhtimis-, kontrollorgani liige tasudes kuumääralt SM	15 758	13 585
VÕS leping tasudes kuumääralt SM	9 306	3 025
Juhtimis-, kontrollorgani liige	7 548	6 043
KOV komisjoni liige, kes ei ole KOV volikogu liige	4 415	101
Omavalitsuse valitud või nimetatud liige	2 514	211
Vabatahtlik töö	1 842	1 355
Töötamine TM kohustusega Eestis, SM välisriigis	390	86
Kõrgem riigiteenija	249	23
Abikaasatasu	196	24
Töötamine TM kohustusega Eestis ilma SM kohustuseta	17	7

Kuna alates 01.07.2015 peab ettevõtja kandma töötamise registrisse kõik töötajaid, s.h ka vabatahtlikud töötajad, siis juba registri kehtimise esimesel kuul kanti töötamise registrisse 1847 vabatahtlikku töötajat 1245 tööandja poolt (Joonisel 2). Joonisel on näidatud sellised vabatahtlikud, kes olid töötamise registris kehtiva kandega vähemalt viis päeva ühe kuu jooksul.



Joonis 2. Vabatahtlike ja nende tööandjate arv ning lisandumine kuude lõikes (üle viie päeva kuus registris). (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Augustis oli selliseid vabatahtlikke registris koguni 2185, mis on ka siiani suurim kehtiva registreeringuga vabatahtlike arv ühe kuu jooksul. Augustis registreeriti uusi vabatahtlikke (kes enne pole vabatahtlikuna registris olnud) 603 ning septembris 808. Alates oktoobrist on uute vabatahtlike registreerimine olnud üldiselt langustrendis. Viimasel vaatluse all oleval kuul ehk veebruaris registreeriti 207 uut vabatahtlikku töötajat 144 uue tööandja poolt. Üheks uute vabatahtlike registreerimise vähenemise põhjuseks võib olla ka MTA aktiivne tegevus töötajate registri kannete õigsuse kontrollimisel. (Joonis 2)

Tabel 2. Registreeritud töötajate ja tööandjate arv, sh vabatahtlike töötajate arv maakondade lõikes. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

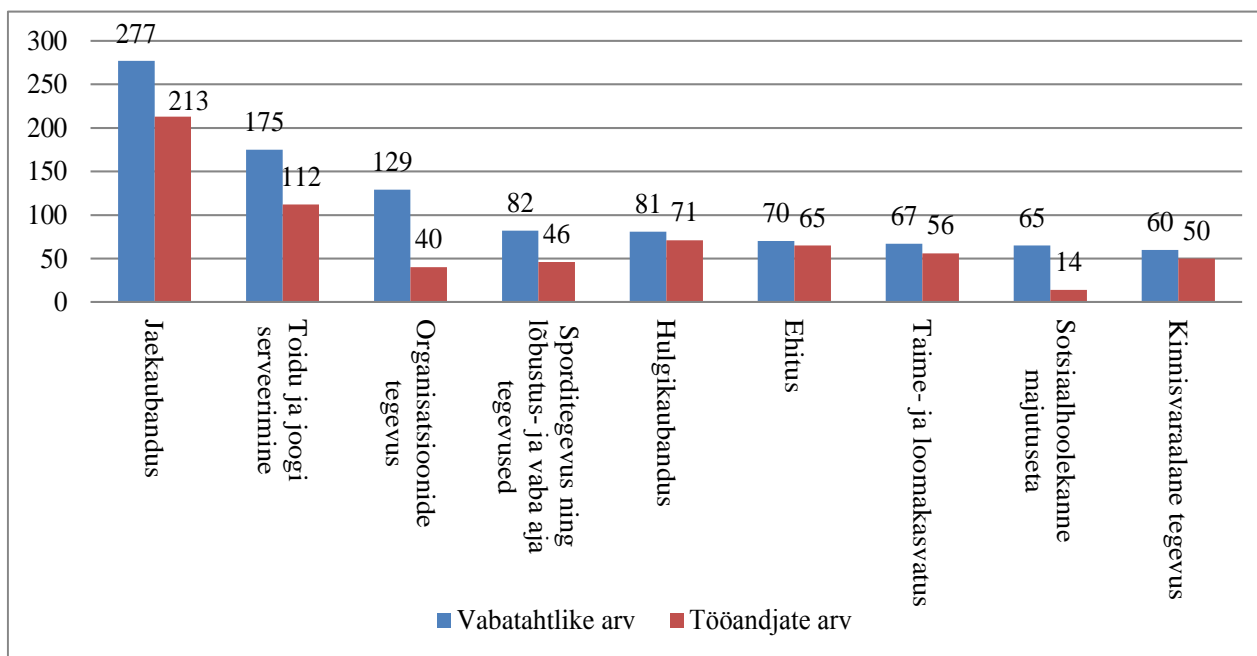
Maakond	Töötajate arv	Tööandjate arv	Sh vabatahtlike arv	Vabatahtlike töötajate osakaal kõikidest töötajatest (%)
Harju maakond	344 993	38 975	910	1,7
Tartu maakond	64 384	7 877	285	2,3
Lääne-Viru maakond	42 813	4 909	80	1,3
Viljandi maakond	15 495	1 985	79	0,4
Ida-Viru maakond	42 813	4 909	75	0,2
Pärnu maakond	26 714	4 062	70	0,3

09.03.2015 seisuga on kõige rohkem töötajaid registreeritud Harju maakonnas (344 993 isikut 38 975 tööandja poolt, s.h vabatahtlikke 910 isikut 665 tööandja poolt). Harjumaale järgneb

Tartumaa, kus on registreeritud 64 384 töötajat 7877 tööandja poolt, s.h 285 vabatahtlikku 182 tööandja poolt. (Tabel 3)

Tegevusalade lõikes selgus, et kõige rohkem töötajaid on registreeritud hariduse (55 937 töötajat), jaekaubanduse (48 750 töötajat) ning avaliku halduse ja riigikaitse tegevusala (45 004 töötajat) tööandjate poolt ning kõige väiksem töötajate arv on kaevandamist abistaval tegevusalal (70 töötajat). (Maksu-ja Tolliamet, 2015)

Joonisel 3 nähtub, et 09.03.2015 seisuga on enim vabatahtlikke registreeritud jaekaubanduse tegevusalal (277 vabatahtlikku ja 213 tööandjat), millele järgneb toidu ja joogi serveerimine (175 vabatahtlikku ja 112 tööandjat) ning organisatsioonide tegevus (129 vabatahtlikku ja 40 tööandjat).



Joonis 3. Kehtiv vabatahtlikuna registreeritud töötajate arv suurima vabatahtlike arvuga tegevusaladel (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Eesti Statistikaameti uuringus selgus, et vabatahtlik töö on õigustatud organisatsiooni sellises tegevuses, mida võib lugeda ühiskondlikult kasulikuks tööks. Tabelis 3 on kajastatud vabatahtlike töötajate osakaal kõikidest töötajatest tegevusalade lõikes. Vabatahtlike osakaal on suurim organisatsioonide tegevuses, kus 2,13% töötajatest on registreeritud vabatahtlikena. Samuti võib vabatahtliku tööjõu kasutamine olla õigustatud sporditegevuses ning lõbustus- ja

vabaja veetmise aladel, kuna antud tegevusala ettevõtteid tihti vabatahtlikult ürituste korraldamisel kaasa aidanud töötajaid ei tasusta.

Tabel 3. Töötamise registris registreeritud töötajate arv 09.03.2014 seisuga tegevusalade lõikes (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Tegevusala	Töötajate arv	Tööandjate arv	Sh vabatahtlike Arv	Vabatahtlike töötajate osakaal kõikidest töötajatest (%)	Sh tööandjate arv
Jaekaubandus	48 750	4 859	277	0,56	213
Toidu ja joogi serveerimine	17 089	1 755	175	1,02	112
Organisatsioonide tegevus	6 029	1 068	129	2,13	82
Sportitegevus ning lõbustus- ja vaba aja tegevused	7 159	1 353	82	1,14	46
Hulgikaubandus	27 671	4 781	81	0,29	71
Ehitus	42 431	7 664	70	0,16	60

Tasuta töö kasutamine võib olla õigustatud MTÜ-des ning avalikkuse huvides (näiteks päästjad, abipolitseinikud), kuna vabatahtlikkus tähendab, et isik annab oma vaba aega millegi hüvanguks. Tavaliselt on sellistel inimestel olemas ka põhitöö, mille kõrvalt annetakse oma vaba aega muudeks tegevusteks. Peab ka eristama äriühingutes ja mittetulundusühingutes töötavaid vabatahtlikke. Äriühingutes, mille tegevus on suunatud kasumi saamisele, ei saa tasuta tööjõu kasutamine olla tavapärane. Vastasel juhul võib kahtlustada maksudest kõrvalehoidumist.

Tabel 4. Vabatahtlike ja nende tööandjate arv vanusegrupis. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Vabatahtlike vanusegrupp	Vabatahtlike arv
21-30	493
31-40	322
41-50	301
51-60	246
alla 20	153
üle 60	321

Vabatahtlike töötajaid võib jaotada vanuse järgi. Kõige suurem hulk vabatahtlike töötajaid on vanusegrupis 21-30 (493 vabatahtlikku töötajat) ja üle 60 aasta (321 vabatahtliku töötajat). Vabatahtlike töötajate arv vanusegrupis „üle 60“ võib olla põhjendatud, kuna tegemist on

eelkõige pensionieas olevate isikutega ning neil on olemas sissetulek pensioni näol ning rohkem vaba aega. Kuigi noorte seas on vabatahtlik töö populaarne, siis vabatahtlike arv vanusegrupis „21-30“ tekitab kahtlust, kas need ligi 500 isikut teevad tõesti tööd vabatahtlikult ilma tasu saamata. (Tabel 4)

Summaliselt on kaheksa kuu jooksul töötamise registrist läbi käinud 15 590 vabatahtliku liigiga kannet. 5 312 vabatahtliku töötamine on registris lõpetatud 2 141 tööandja poolt, tühistatud on 280 vabatahtliku töötamise kannet 181 tööandja poolt. 09.03.2015 seisuga on kehtivaid vabatahtliku liigiga kandega töötajaid registreeritud 1842 (Tabel 5).

Tabel 5. Vaatlusel tuvastatud vabatahtlikud. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Staatuse	Töötajad	Tööandjad
Kehtiv	1842	1355
Lõpetatud	5312	2141
Tühistatud	280	181
Peatatud	22	14
Tulevikus	18	4

Registreeritud kannete õigsuse kontrollimiseks teostas MTA vaatlusi objektidel, mille hulgas oli oluline kontrollida, kas vabatahtlikena registreeritud töötajad ka tegelikkuses töötavad kui tasustamata isikud või saavad selle eest tasu, mida ei deklareerita ning mida võib seetõttu liigitada ümbrikupalgaks. Vaatluste käigus on selgunud, et tööandjad registreerivad töötajaid vabatahtlikena ning hoiduvad selle kaudu maksudest kõrvale.

Alates juulist on MTA kontrolliosakond vaatluste käigus kontrollinud 1096 vabatahtlikku töötajat, kes suure tõenäosusega peaksid töötamise registris olema registreeritud muu kandega, näiteks töölepinguga või VÕS lepinguga. Peale vaatlust muutsid tööandjad 379 ehk 35% vaatlustel tuvastatud vabatahtliku kanded muu liigiga kanneteks (peamiselt VÕS leping). 495 ehk 45% vaatlusel tuvastatud vabatahtliku kanne lõpetati peale MTA poolt läbiviidud vaatlust ilma muu liigiga kande tegemist. Nendel isikutel tuleb aga silma peal hoida, kuna on võimalik, et nad töötavad tööandja juures edasi ilma töötamise registri kandeta ning neile makstakse selle eest deklareerimata tasu. Autori arvates on asjaolu, et 35% vaatlustel tuvastatud vabatahtlikest tabati töötamas vale kandega ehk said tegelikkuses tehtava töö eest tasu, näitab, et vabatahtlike kannete kasutamine deklareerimata palga maksmiseks on üsna levinud. (Maksu-ja Tolliamet, 2015) Tihti loodab tööandja pääseda trahvist, kuna töötajad on registreeritud. Otsustatakse vabatahtliku liigiga kande kasuks, kuna sellega ei kaasne maksukohustust.

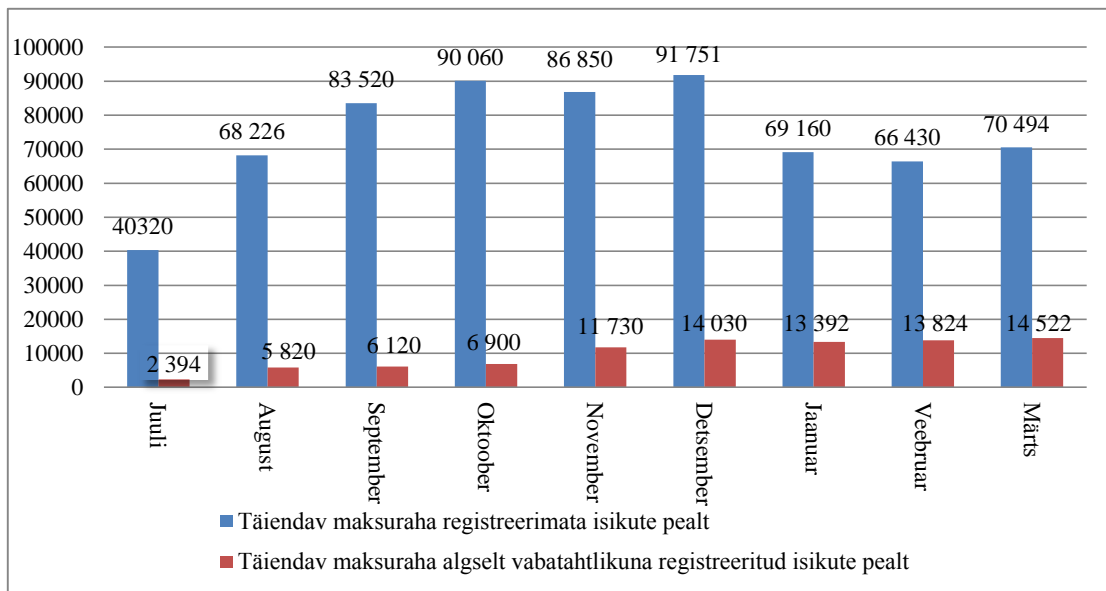
Analüüsi käigus selgus, et tänu töötamise registri loomisele ja aktiivsele kontrollitegevusele, on paljud ettevõtted, kes olid enne oma töötajad registreerinud vabatahtlikena, kannete liiki muutnud. Töötamise register on kindlasti mõjutanud varimajandust. Juba täna on näha, et esimese kuue kuu jooksul peale töötamise registri rakendamist laekus riigieelarvesse täiendavalt 8 000 000 eurot maksutulu. Samuti on deklareerimata töötajate osakaal vähenenud 25%-lt 10%-le. (Lisa 1 p 15)

Maksuhalduri kontrollitegevuse mõju rahalises väärtuses on analüüsitud kasutades perioodi juuli 2014 - märts 2015 TSD-de andmeid. Arvestused on teostatud andmete abil, mis on kajastatud Tabelis 6. (Lisa 3)

Kontrollitegevusest tuleneva rahalise mõju saamiseks hinnati vaatlustel tuvastatud registreerimata isikute ning vabatahtliku töötamise liigiga registreeritud isikute vaatlusele järgnevate kuude TSD-d. Kui tööandja oli vaatlusel tuvastatud isikule väljamakseid deklareerinud, siis loeti seda kontrollitegevuse mõjuks ning eeldati, et ilma vaatluseta poleks antud isikutele ametlikult töötasu deklareeritud.

Kontrollitegevuse käigus tuvastatud vabatahtlike kannete ja TSD-de võrdlusel selgus, et isikud, kes olid varem registreeritud vabatahtlikena, muutsid kanded muu lepinguteks ning deklareerisid suures osas väljamaksed ka TSD-l. Kuna vaatlusi alustati juulis, siis juba juuli TSD-l deklareeriti 21 algselt vabatahtliku liigiga kandega registreeritud töötaja tulu, augusti TSD-l deklareeriti juba 60 vabatahtliku tulu ning detsembri TSD-l 122 vabatahtliku tulu. Maksuhalduri kontrollitegevus oli mõjus, kuna valede ehk vabatahtlike kannete kasutamine vähenes ning endiste vabatahtlike kannetega töötajatele deklareeriti töötasu TSD-l. (Lisa 3a)

Igas kuu TSD-d hinnati eraldi. Näiteks kui märtsi deklaratsioonil on töötasu deklareeritud 379-le vaatluste käigus tuvastatud registreerimata isikule ning nende keskmine palgaväljamakse on 397 eurot, siis lisandunud tööjõumaksud on 186 eurot isiku kohta (sotsiaalmaks, tulumaks, töötuskindlustusmaks). Sama kuu TSD-l on tööandjad väljamakseid deklareeritud 106-le isikule, kes algselt olid registreeritud kui vabatahtlikud. Nende keskmine töötasu on märtsi deklaratsioonil 306 eurot, millelt lisandub täiendavalt tööjõumakse 137 eurot isiku kohta (Lisa 3a). Joonisel 4 nähtub, et kokku on märtsi deklaratsioonil deklareeritud täiendavaid tööjõumakse 85 016 (70 494+14 522), kus nendest 14 522 eurot on laekunud isikutest, kes algselt olid registreeritud vabatahtlikena. (Lisa 3b)



Joonis 4. Täiendav maksuraha registreerimata isikute ja algselt vabatahtlikuna registreeritud isikute pealt. (Maksu- ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Kokku ajavahemikus juuli-märts ehk üheksa kuu TSD-l on täiendavaid tööjõumakse deklareeritud 755 543 euro ulatuses, sellest 88 732 eurot on laekunud isikute pealt, kes algselt olid registreeritud vabatahtlikena (12%).

Ühiskonnas on kujunenud probleem vabatahtliku töö teadlikkuses ning vabatahtlikkuse mõiste sisus. Põhimõtteliselt on vabatahtlik tegevus täiesti aktsepteeritav ja arenenud ühiskonna tunnus. Seega pole eesmärgiks vabatahtlike arvu viimine nullini, vaid et vabatahtlikena oleksid registreeritud need isikud, kes tõesti tegutsevadki vabatahtlikena ega saa selle eest töötasu, mida maksudeklaratsioonidel ei näidata.

Töötamise register loodi eesmärgiga vähendada deklareerimata töötasu ja tuua riigikassase raha, kuid vabatahtlike kannete võimalus sellist eesmärki ei täida. Peamine probleem seisneb selles, et tööandjad registreerivad oma töötajad ning täidavad sellega seadusega ette nähtud kohustust, kuid nad ei määra õiget töötamise liiki. Seaduse tundmatusest või pahatahtlikkusest registreerivad tööandjad oma töötajad vale kandega.

Mitte kõik juriidilised ja füüsilisest isikust ettevõtjad ei tea, kuidas defineeritakse vabatahtlike töötajad, sest puudub ühiselt arusaadav vabatahtliku töötaja mõiste. Analüüsist on näha, et uute vabatahtlike registreerimise arv on vähenenud, kuid vaatlustel tuvastatakse endiselt hulganisti

vabatahtlikke töötajaid, kes peaksid olema registreeritud muu liigiga lepinguga. Lisaks peab MTA jälgima, kas töötaja, kes on registreeritud muu kandega, ka maksudeklaratsioonile kantakse ning nende pealt tööjõumakse tasutakse.

Jääb ebaselgeks maksuõiguslik käsitlus vabatahtlikus töös ning puuduvad kindlad piirid töö- ja võlaõigussuhete kohaldamise osas. Samuti võib väita, et vähese õigusteadvuse tõttu ja järelevalvele vaatamata, tegutsevad vabatahtlikud kaasajad õigusvastases olukorras, kuna mõned ettevõtjad maksavad tasuta töö eest deklareerimata töötasu ning vabatahtliku tegevuse edendamist ja soodustamist Eesti õigus ette ei näe.

Üheks võimaluseks vabatahtliku töötaja mõiste defineerimiseks võib olla kohtulahend, kuna aga seadusemuudatus on värske, siis praegu vastav kohtupraktika puudub. Üheks võimaluseks oleks koostada vabatahtlikku tegevust tutvustav juhendmaterjal, kuhu oleks lisatud juurde ka maksualane informatsioon. Sellisel juhul oleks tööandjatel kergem hinnata vabatahtliku töö piire. Juhendis tuleks selgitada vabatahtliku töö kasutamist nii avalikus kui ka erasektoris. Mittetulundusühingutes on vabatahtlike teenuseid kasutatud pidevalt, kuid äriühingutes pole see levinud.

Samuti võiks täiendada tulumaksuseadust ja selgitada, et töötav vabatahtlik isik mittetulundusühingus ei ole samaväärne palgalise töötajaga äriühingus, kuna vabatahtlikul töötajal ei ole mingeid väljamakseid ja seega ka sotsiaalkindlustust. Siinkohal on oluline defineerida vabatahtliku töötaja mõiste.

MKS-i muudatus vabatahtlike registreerimise osas on tekitanud raskusi ka MTA-le, kuna vabatahtlike kannete kontroll nõuab palju aega ja ressursse tõendite kogumiseks ja asjaolude selgitamiseks. Vaatamata sellele on autori ettepanekuks jätkata vabatahtlike töötajate registreerimiskohustuse ning nende kontrolliga, kuid kõigepealt on vaja üheselt kindlaks määrata „vabatahtliku töötaja“ mõiste.

Autori hinnangul aitaks valede registrikannete vähendamisel kaasa ka suuremad trahvid seaduse mittetäitmise puhul. Trahvi summa peab ettevõtjat motiveerima seadust täitma ning ei tohiks olla palju madalam kui maksudest kõrvale hoitud summa.

Töötamise registriga oodati riigieelarvesse täiendavat tööjõumaksude laekumist 10 miljonit eurot aastas. Juba esimese poole aastaga on Maksu- ja Tolliameti hinnangul registri mõjuks 8 miljonit

eurot täiendavat tulu, seega on töötamise register mõjunud oodatust paremini. Kontrollitegevuse mõjuks võib pidada seda, et töötamise register ja maksuhalduri kontrollitegevus parandas maksekuulekust ning ilma vaatluseta poleks riigikassasse laekunud täiendavalt raha. Seoses aktiivse kontrollitegevusega on paljude töötamise registrisse kantud vabatahtlikke töötajate liiki parandatud muu lepingu liigiga töötamiseks, millega kaasneb ka maksukohustus. Seega on ka vabatahtlike kontroll toonud juurde täiendavat maksutulu riigieelarvesse.

Kokkuvõtvalt selgus, et MTA kontrollitegevus vabatahtliku töötamise liigiga kannete kontrollimisel avaldanud positiivset mõju, kuna valesti registreeritud vabatahtlike osakaal on vähenenud. Kontrollid vabatahtliku registreerimise osas näitasid, et isikud, kes olid varem registreeritud vabatahtlikena, muutsid oma kandeid ning deklareerisid väljamaksed ka TSD-l. Kontrollitegevusest tuleneva rahalise mõju saamiseks hinnati vaatlustel tuvastatud registreerimata isikute ning vabatahtliku töötamise liigiga registreeritud isikute vaatlusele järgnevate kuude TSD-d. Kui tööandja oli vaatlusel tuvastatud isikule väljamakseid deklareerinud, siis loeti seda kontrollitegevuse mõjuks ning eeldati, et ilma vaatluseta poleks antud isikutele ametlikult töötasu deklareeritud. Vabatahtlikke kannete kontroll tõi riigikassase 88 732 eurot täiendavat maksuraha. Samas ei suudeta tuvastada tegelikku vabatahtlikke arvu ja nende kannete tõesust. Probleemi lahendamise meetmeks on teiste organisatsioonidega koostöö. Lisaks on vaja defineerida vabatahtliku töötamise liik seaduses ning vajaduse korral viia sisse muudatusi. Autori hinnangul peaks MTA koostöös teiste organisatsioonidega leidma ideid ja meetmeid probleemi lahendamiseks.

KOKKUVÕTE

Valede kannete kasutamine vabatahtlike töötajate registreerimisel (ümbrikupalga probleem) tekitab riigile kahju. Kuna seetõttu ei laeku riigieelarvesse tulu, siis sellega võitlemiseks loodi töötamise register. Töötamise register võimaldab parandada maksekuulekust ning suurendada elektroonsete andmete mahtu, mis on vajalikud sotsiaalsete tagatiste taotlemiseks. Töötamise registrisse peavad tööandjad registreerima kõik töötajad ning erandina tuleb registreerida ka vabatahtlikud töötajad. Töötamise register vähendab üldiselt ümbrikupalga probleemi, kuid uue seaduse jõustumisega leidsid pahatahtlikud ettevõtjad uued maksupettuse skeemid. Pettuseks on valede kannete (pahatahtlikult) kasutamine ehk vabatahtlike kannete kasutamine töölepingu alusel töötavate isikute puhul. Sellest tulenevalt uuriti lõputöös maksuhalduri kontrollitegevuse mõju vabatahtlikele kannetele.

Töö oli aktuaalne, kuna 1. juulil 2014. aastal jõustus maksukorralduse seaduse muudatus, millega loodi töötamise register. Seoses töötamise registri rakendamisega, tekkis tööandjatel kohustus registreerida kõigi füüsiliste isikute töötamised, mille puhul tekib maksukohustus Eestis. Erandina tuleb registreerida ka töötamine vabatahtlikkuse alusel. Sest maksuhaldur ei eelda, et vabatahtliku kande liigiga töötajad on registreeritud õige kandega. Seega võivad pahatahtlikud ettevõtjad maksta töötajatele töötasu ja sellelt tööjõumaksud kinnipidamata jätta ehk kasutada ümbrikupalga maksmise võimalust.

Käesoleva töö uudsus seisnes selles, et teadaolevalt ei olnud keegi antud teemat Sisekaitseakadeemias varem uurinud. Teiste asutuste poolt pole veel uuringud läbi viidud, kuna seadus on kehtiv ja täitmiseks kohustuslik vähest aega. Samuti taolist elektroonset andmebaasi ei ole Eestis varem rakendatud. Tänu töötamise registrile on MTA-l võimalus koguda rohkem informatsiooni tööd tegevate isikute kohta vabatahtlikkuse alusel ja sellega vähendada ebaseadusliku tööjõu kasutamist ehk vähendada tööjõumaksude kinnipidamiseta töötasu maksmist.

Töö probleemiks oli see, et esile on kerkinud vabatahtliku liigiga kannete kasutamise kuritarvitamine. MTA jõudis järeldusele, et vabatahtliku töötamise liigiga kannet kasutatakse ka töötajate puhul, kellele tegelikkuses makstakse töötasu ehk kes tegelikult ei tee tööd vabatahtlikkuse alusel. Sellisel viisil on küll töötamine registreeritud, kuid seda on tehtud vale

kandega ning vale kande tegemise eesmärgiks on hoiduda trahvi määramisest juhul, kui maksuhaldur viib läbi etteteatamata registrikande olemasolu kontrolli. Tegelikult peaksid paljud vabatahtlikud olema registreeritud kas töölepingu või võlaõigusliku lepinguga nagu enamus töötasu saavad isikud.

Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida maksuhalduri kontrollitegevuse mõju töötajate registreerimisele vabatahtlikena.

Esimeseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade töötaja ning vabatahtliku töötaja mõistet ja olemust. Töösuhe on töötaja ja tööandja vaheline suhe, mis tekib isiku tööle asumisest. Tööandja kohustub töölepingu kohaselt maksma töötajale töö eest tasu. Vabatahtliku töötaja erinevus seisneb selles, et vabatahtlik töö on tasustamata ehk üldiselt on vabatahtlik tegevus teiste inimeste aitamine. Siin ei ole tegemist töölepingulise suhtega ja vabatahtlik töötaja ei saa olla töötaja töölepingu seaduse mõistes. Vabatahtliku töö mõistel puudub määratlus ja ühtne definitsioon. Vabatahtlik töö jääb ebaselgeks võlaõiguslike suhete kohaldamise osas, seega on oluline MTA-l maksukohustust kontrollida.

Teiseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade 01.07.2014 kehtima hakanud töötamise registrist. Töötamise register on töötamisega seotud infot koondav register, mida haldab MTA. Töötamise registri eesmärgiks on vähendada mitteametliku tööjõu kasutamist ja parandada tööd võimaldanud isikute maksedistsipliini ja suurendada elektrooniliselt kogutavate andmete mahtu, mis on vajalik sotsiaalsete tagatiste taotlemisel, menetlemisel ja maksmisel. Läbi veebikeskkonna kantakse registrisse töötaja andmed, mida kasutavad selleks pädevad asutused (Haigekassa, Töötuskassa, Sotsiaalkindlustusamet, Politsei-ja Piirivalveamet). Isiku registreerimine toimub Eesti isikukoodi sisestamisega veebikeskkonda, mille järgi otsib süsteem automaatselt isiku nime rahvastikuregistrist. Töötamise registris peab registreerima isikud, kellele on deklareeritud väljamaksed maksudeklaratsioonis, st registreerimine ei vabasta maksudeklaratsiooni esitamisest. Töötamise registris peavad olema registreeritud ka vabatahtlikud töötajad.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli selgitada välja maksuhalduri kontrollitegevuse meetmed töötajate registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel. Maksuhalduri kontrollitegevus registreerimiskohustuse täitmise jälgimisel sisaldab suures osas vaatlusi, mille tulemusel kantakse registreerimata töötajad registrisse ning vabatahtliku liigiga valed kanded parandatakse õigeks kandeks, lisaks jälgitakse registreeritud töötajate palgaväljamaksete deklareerimist TSD-l.

Töötamise register loob maksuhaldurile võimaluse tõhusamalt teostada tööjõumaksude järelevalvet ning seega alandada deklareerimata tööjõu kasutamist ja suurendada töötajate sotsiaalseid garantiisid. Vihjed ja riskianalüüs on üheks viisiks kontrolliobjekte leidmiseks. Töötamise registri kontrollimisel võib rakendada näiteks haldusmenetlust ja väärteomenetlust.

Neljas uurimisülesanne oli analüüsida töötamise registri vabatahtliku töötamise liigiga kandeid ning nende muutust seoses maksuhalduri kontrollitegevusega. MTA kontrollitegevus vabatahtliku töötamise liigiga kannete trendis on olnud mõjus, kuna valesti registreeritud vabatahtlike osakaal ajavahemikus on vähenenud. Suur osa isikuid, kes olid varem registreeritud vabatahtlikena, muutsid oma kanded muu lepingu alusel töötavaks ning deklareerisid tulu TSD-1. Vabatahtlikke kannete kontroll tõi riigikassase perioodi juuli 2014 – märts 2015 TSD-de alusel täiendavalt 88 732 eurot maksuraha.

Töötamise registri ja selle kannete õigsuse kontrollitegevuse positiivse mõju kestust on vajalik hinnata ka edaspidi, kui register on kehtinud juba pikemat aega. Edaspidi tuleks rõhku pöörata töötamise registris registreeritud ja palgaväljamakseid saanud töötajate keskmise palga muutuste analüüsile.

SUMMARY

The title of the thesis is “The Influence of the Verification Work of a Tax Authority upon Registering Employees as Volunteers”. The thesis is written in Estonian and consists of 41 pages. It draws on 49 sources, 10 of which are in foreign languages.

The purpose of the thesis is to analyse what influence auditing activities carried out by the tax authority have on registration of workers as volunteers. In this connection, the differences between employees and volunteers as well as the nature of the employment register are examined. The author also provides an overview of amendments made to entries relating to voluntary work in view of the auditing activities of the tax authority and suggests solutions on how the situation may be improved.

To achieve the objective of the thesis, the following tasks have been undertaken:

1. To explain the notion and nature of an employee and a volunteer.
2. To provide an overview of the employment register introduced in 01.07.2014.
3. To explain the auditing measures taken by the tax authority in monitoring the compliance with the registration obligation of employees.
4. To analyse entries relating to voluntary work in the employment register and their amendment in connection with the auditing activities of the tax authority.

In her thesis, the author comes to the conclusion that because the pivotal role in the tax system is played by the taxpayer, the auditing activities of the tax authority with respect to entries on voluntary work have a positive impact, bring in additional tax revenue and thus improve the general wellbeing of the society. I am convinced that auditing activities of the tax authority (Tax and Customs Board) are effective and will remain an important measure as far as entries on voluntary work are concerned.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Avaliku teenistuse seadus, jõustunud 01.04.2013-RT I, 06.07.2012, 1...RT I, 18.02.2014, 4
2. Brassov. 2014, International conference of scientific paper afases 2014 Leitav: Sage Journals Online [Kasutatud 15.11.2014]
3. Estonian employment register starts. 2014. [Võrgumaterjal] Leitav: 1office.ee/en/estonian-employment-register/. [Kasutatud 20.04.2015]
4. Miller, K, Schleien, S., Rider, C., Hall, C., Roche, M., & Worsley, J. (2002). Inclusive volunteering: Benefits to participants and community. [Võrgumaterjal] Leitav: libres.uncg.edu/ir/uncg/f/schleien_s_inclusivevol_2002.pdf [Kasutatud 12.12.2014]
5. Eesti Konjunktuur instituut. Varimajandus Eestis 2012. [Võrgumaterjal] Leitav: [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) [Kasutatud 01.02.2015]
6. Eesti Konjunktuur instituut. Varimajandus Eestis 2013. [Võrgumaterjal] Leitav: www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2013_elanike_hinnangute_alusel.pdf [Kasutatud 01.02.2015]
7. Horpunova, J. 2008. Tööõnnetuskindlustus töötasu maksutamise osana. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
8. Hindo, K. 2014. Maksuvaba tööjõu rakendamine Eestis. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
9. Hahn, C. 2003. Best Practices in Employee Volunteerism: Corporate Volunteer Councils, Volunteer Centers, and Nonprofit Organizations Partner to Strengthen Communities and Improve Performance. [Võrgumaterjal] Leitav: www.serviceleader.org/instructors/studentpaper1#2 [Kasutatud 11.10.2014]
10. Hustinx, L, Ram, A, Chaan, Femida. H. Navigating Theories of Volunteering: A Hybrid Map for a Complex Phenomenon. Leitav: Sage Journals online. [Kasutatud 15.11.2014]
11. Isikukood. 2013. [Võrgumaterjal] Leitav: www.siseministerium.ee/isikukood/ [Kasutatud 16.01.2015]
12. Vene, K. 2005. Vabatahtlik töö siirdeaja Eestis: vabatahtlike kogemus, motivatsioon ja võrgustikud. Lk 3-4. Lõputöö. Tartu: Tartu Ülikool.
13. Kodanikuühiskonna arengu kava 2011-2014. Tallinn. [Võrgumaterjal] Leitav: www.siseministerium.ee/public/KODAR_VV_.pdf [Kasutatud 10.02.2015]

14. Kuhi, M. 2007. Varimajandus Eestis. Eesti Statistikaameti teemaleht. [Võrgumaterjal] Leitav: www.stat.ee/dokumendid/27036 [Kasutatud 15.02.2015]
15. Coolsen, P. 6 Keys To Strong Volunteer Networks. Leitav: Ebsco andmebaas. [Kasutatud 05.11.2014]
16. Lehiste, J. 2012. Maksudest kõrvalehoidumise olulisemad põhjused ja probleemid. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
17. Lorde, S. 2011. Patronage Employment artickle. Leitav: Ebsco andmebaas. [Kasutatud 05.11.2014]
18. Lillemets, K. 2007. Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid. Riigikogu Toimetised nr 20.
19. Maksu- ja Tolliamet. 2010. Füüsilise isiku residentsuse määramise juhend. [Võrgumaterjal] Leitav: www.emta.ee/?id=1529 [Kasutatud 06.01.2015]
20. Maksukorralduse seadus, jõustunud 01.07.2002 — RT I 2002, 26, 150... RT I, 02.07.2012, 26
21. Maksu- ja Tolliamet. Töötamise registreerimine-kellele ja millele?. [Võrgumaterjal] Leitav: www.emta.ee/index.php?id=400 [Kasutatud 15.03.2015]
22. Maksu- ja Tolliamet. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ning Maksu- ja Tolliameti pressikonverentsi materjal. [Võrgumaterjal] Leitav: www.emta.ee/index.php?id=4006 [Kasutatud 18.04.2015]
23. Maksu- ja Tolliamet. 2015. Töötamise registri andmebaas. Väljastatud juhendaja poolt.
24. Maksu- ja Tolliamet. 2013. Töötamise registreerimine Visioondokument. Väljastatud juhendaja poolt.
25. Töölepingu seadus, jõustunud 01.07.2009. — RT I 2009, 5, 35... RT I, 12.07.2014, 146
26. Preimann, E. 2005. Vabatahtlik töötaja. Tartu. Käsiraamat. [Võrgumaterjal] Leitav: www.tartuvthk.ee/keel_eesti/vabatahtlikud.pdf [Kasutatud 25.03.2015]
27. Penner, L. A. 2002. Dispositional and Organizational Influences on Sustained Volunteerism: An Interactionist Perspective. *Journal of Social Issues*, 58(3), 447–467. [Võrgumaterjal] Leitav: nclc203wagner.pbworks.com/f/Demographic.pdf [Kasutatud 08.01.2015]
28. Riikjärv, M. Vanasaun, I. Estonia Registration of employment. [Võrgumaterjal] Leitav: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/central-europe/cetaxnews_estonia_0814_employment_register.pdf [Kasutatud 06.12.2014]
29. Truuväli, E-J. 2012. Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

30. Tulumaksuseadus, jõustunud 01.01.2011 –RT I 1999, 101, 903... RT I, 19.11.2010, 7
31. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, jõustunud 01.01.2006 –RT I 2005, 54, 430... RT I, 04.06.2014, 8
32. Tähismaa, I. 2014. Vabatahtlikud töötajad registris. [Võrgumaterjal] Leitav: www.vorumaateataja.ee/ee/63-viimased-uudised/10472-vabatahtlikud-toeetajad-registris [Kasutatud 17.01.2015]
33. Tiia, R. Töösuhted reeguleerivad õigusaktid ja töösuhetes kasutavad põhimõisted [Võrgumaterjal] Leitav: webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2wJXPU4cxDkJ:treener.eok.ee/dokument_open.php%3Fdokument_id%3D351%26SESS+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=ee [Kasutatud 10.10.2014]
34. Töösuhted: mõiste, tüübid ja juriidiline tähendus. Taavi kodulehelt [Võrgumaterjal] Leitav: www.tavi.ee/individuaalsed/uuspage-3/uuspage-13/ [Kasutatud 10.11.2014]
35. TÕR eelnõu. Seletuskiri (SE 575). Riigikogu kodulehelt [Võrgumaterjal] Leitav: www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=9824b9a7-7011-40d7-9385-a03b4aa640c5& [Kasutatud 23.03.2015]
36. Uus, M, Hinsberg, H, Mänd, T, Batueval, V. 2013. Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis. [Võrgumaterjal] www.kysk.ee/failid/File/Uuringud/Uuringuaruanne_Vabatahtlikus_tegevuses_osalemine_2013.pdf [Kasutatud 01.01.2015]
37. Maksu-ja Tolliamet. Vabatahtliku tegevuse maksustamiset. [Võrgumaterjal] Leitav: www.emta.ee/index.php?id=34703 [Kasutatud 01.01.2015]
38. Vutt, M. 2003. Vabatahtliku töö juriidilised aspektid. Esimene Eesti vabatahtlike foorum. [Võrgumaterjal] Leitav: www.vabatahtlikud.ee/UserFiles/trykised/vtfoorum.pdf [Kasutatud 25.04.2015]
39. Vutt, M. 2012. Ettevõtte vabatahtlik tegevus – mis see on ja milleks? [Võrgumaterjal] Leitav: www.vabatahtlikud.ee/vta/public/ettev_vtt/EttevoteteVabatahtlikTegevus.pdf [Kasutatud 02.01.2015]
40. Veermaa, K. 2014. Varimajanduse vähendamine Eesti näitel. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
41. Rammo, A. Seppel, T. 2013. Tallinn. Vabatahtliku tegevuse õiguskeskkonna analüüs. [Võrgumaterjal] Leitav:

[www.ngo.ee/sites/default/files/files/Vabatahtliku%20tegevuse%20%C3%B5igusanal%C3%BC%C3%BCs\(1\).pdf](http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Vabatahtliku%20tegevuse%20%C3%B5igusanal%C3%BC%C3%BCs(1).pdf) [Kasutatud 22.02.2015]

42. Volunteering Australia inc. 2001. Leitav: Ebsco andmebaas [Kasutatud 12.10.2014]
43. Võlaõigusseadus, jõustunud 01.10.2014 –RT I 2001, 81, 487... RT I, 11.04.2014, 13
44. Välisteenistuse seadus, jõustunud 01.01.2007 — RT I 2006, 26, 193...RT I, 26.03.2013, 18
45. Vippul, M. 2013. Pettused töötasude maksmisel. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
46. Äriseadustik, jõustunud 01.09.1995. — RT I 1995, 26, 355... RT I, 31.12.2010, 19
47. Ümbrikupalgad Eestis. 2009. [Võrgumaterjal] Leitav:
[www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2009_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2009_(elanike_hinnangute_alusel).pdf) [Kasutatud 24.12.14]
48. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. [Võrgumaterjal] Leitav: vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon [Kasutatud 15.03.2015]
49. Яницкий, О. Н. Волонтеры: Гражданские и государственные. 1(5), 71-89

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Ümbrikupalka saanud töötajate valdkondlik jaotus 2013. ja 2012. aastal (% ümbrikupalga saajatest). (Varimajandus Eestis 2013..., 2015, autori koostatud).....	19
Tabel 1. Töötamise registris registreeritud töötajate ja tööandjate arv 09.03.2015 seisuga lepingu liikide lõikes (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)	24
Joonis 2. Vabatahtlike ja nende tööandjate arv ning lisandumine kuude lõikes (üle viie päeva kuus registris). (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)	25
Tabel 2. Registreeritud töötajate ja tööandjate arv, sh vabatahtlike töötajate arv maakondade lõikes. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud).....	25
Tabel 3. Töötamise registris registreeritud töötajate arv 09.03.2014 seisuga tegevusalade lõikes (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud).....	27
Tabel 4. Vabatahtlike ja nende tööandjate arv vanusegrupis. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)	27
Tabel 5. Vaatlusel tuvastatud vabatahtlikud. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud).....	28

LISAD

Lisa 1. Intervjuu kontrolliosakonna juhataja asetäitjaga

Intervjueeritava nimi: Kaido Lemendik

Ametikoht: Kontrolliosakonna juhataja asetäitja

Kuupäev: 10.02.2015

1. Milliseid vigu tehakse pahatahtlikult ehk eesmärgiga viia läbi maksupettus (millised on töötamise registriga seotud maksupettused)?

Töötamise register loodi eesmärgiga, et võidelda deklareerimata töötasudega. Kui eelmisel aastal teostasime erinevaid vaatlusi ehituses, majutuses ning toitlustuses (seoses ümbrikupalga väljamaksmisega) tuvastati 25-30% (isegi võib olla rohkem) töötajaid, kes olid tööandja poolt deklareerimata. Vestluse käigus töötajatega selgus, et osa töölisi (nende sõnadest) on esimest päeva, nädala või kuud töö. Palka selle tööaja eest nad ei ole saanud. Seaduse järgi peaks tööandja esitama deklaratsiooni Maksu- ja Tolliametile iga töötaja kohta 10-ndaks kuupäevaks, kuid nende töötajate kohta tööandja poolt seda kohustust ei olnud tehtud. Kuid juba järgneval kuul need töötajad olid deklareeritud, kui miinimumpalga või osalise tööajaga töötajad. Loomulikult tekkis kahtlus, et osa töölistest said ümbrikupalga. Ümbrikupalga maksmist ettevõttest on keeruline tuvastada. Protsess on väga ajamahukas ja keeruline ja selleks oli vaja leida lihtsam meede. Idee oli selles, et kõikidel tööandjatel tekkiks ühine kohustus registreerida oma töötajaid enne tööle asumist ja sellega vältida illegaalset töötasu maksmist. Juhul, kui kontrolli käigus selgub, et objektil on registreerimata tööjõudu, võib vastavalt seadusandlusele saab nõuda tööandjalt sunniraha või rakendada väärteosanktsiooni. Nende meetmete abil kaob tööandjatel huvi vältida maksude deklareerimist. Töötajate registri loomisega on võimalus saada ülevaadet miinimumpalga töötajate kohta. Peale registri loomist töötajate arv miinimumpalgaga oli märgatud kasvanud. See on omakorda väga tähtis, kuna inimestel tekkisid sotsiaalsed garantiid: võimalus käia perearsti juures, pensioni saamine jne. Töötamise registri loomisega olid ühinenud Haigekassa, Sotsiaalkindlustusameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Töötukassa andmed. Seega nüüd saab kasutada üht registrit, mis omakorda lihtsustab tööandjate kohustusi täitmist.

2. Millised on tööandjate kõige suuremad vead töötamise registri täitmisel?

Suurimad vead, mis tekkisid registri loomisega, olid registreerimise kohustuse jätmine, mis mõnikord tuleb pahatahtlikult, kuid ka seaduse teadmatusest. Lisaks on neid ettevõtteid, kes on unustavad oma töötajaid registrisse kanda ja neid, kes arvavad, et lihtsalt ei jää vahele. Unustamisest saab rääkida juhul, kui tööandja poolt on registreerimata jäänud ainult üks isik, kui on rohkem, siis unustamisest rääkida ei saa. Teine levinud viga on, et töötaja on registreeritud kui vabatahtlik töötajana aga tegelikult tema tööd tasustatakse. Olid juhtumid, kus olid vabatahtlikud ehitajad, kokkad, müüjad. Kolmandaks veaks on tööandja poolt TSD-d deklareerimata jätmine, samas kui töötaja on registrisse kantud. Olid juhtumid, kui ettevõttel oli päris palju töötajaid registreeritud, kuid deklaratsioonidel palganäidud olid täitmata. Vastuseks saime, et suveperioodil maksude väljamaksmiseks raha ettevõttel ei ole. Kuid meie reageeringule laekus samal päeval maksutulu riigile.

3. Milliseid vigu tehakse pahatahtlikult ehk eesmärgiga viia läbi maksupettus (millised on töötamise registriga seotud maksupettused)?

Tuludeklaratsiooni esitamise jätmine, töötamise registri valede kannete esitamine. Samuti ümbrikupalka maksmiseks on vaja vahendeid, need vahendid tekivad käibemaksu pettusest, kus ettevõtte varjavad oma tegeliku käive.

4. Millised kontrollimeetmed on kasutusel töötamise registri kannete kontrollimiseks?

Töötamise registri jõustumisega, alates 01.07.2014, Maksu-ja Tolliametnikud teostavad objektidel otse vaatlusi registri kannete kontrollimiseks. Lisaks on loodud internetivõrgustik ehk andmebaas. Kontroll näeb välja järgmiselt: kohal tuvastatakse registreerimiskohustuse täitmist ja kui vaatluse käigus avastatakse registreerimata isikuid, siis tehakse kanne registri isikukoodi järgi.

5. Kuidas valitakse töötamise registri kontrollide puhul kontrolliobjekte?

Töötamise registri kontrollide puhul valitakse kontrolliobjekte vihje alusel, mis tulevad Teabeosakonda.

6. Mis on kontrolli ese ehk mida täpsemalt kontrollitakse ja millele rõhku pööratakse?

Kontrollitakse konkreetselt seda, kas tööandja on registreerinud oma töötaja õige töö alustamise kuupäevaga ja õige töölepingu liigiga. Need on põhiküsimused, millele rõhku pööratakse.

7. Kui palju ressursi nõuab töötamise registri kannete kontroll (kas näiteks vähem kui varasem ümbrikupalga kontroll enne töötamise registri kasutuselevõttu)?

Registreerimise kannete kontroll võtab vähe aega, kuna võimaldab isikukoodi järgi kohe vaadata kannete õigsust. Juhul, kui ei ole korras siis on vaja revidentile koguda tõendeid ja selgitusi registreerimata töötajate kohta. Uus asi, mis on rakendatud töötamise registri loomisega, on kiir väärteomenetlus, kus võetakse ettevõtte juhilt seletusi ja alustatakse väärteomenetlust ning juht saab trahvi otsuse kätte. Varasemalt kutsuti rikkumise avastamisel suuliste selgituse andmiseks kontorisse. Erisus on selles, et enne registri kasutuselevõtmisest oli raskem tuvastada ümbrikupalga osakaalu.

8. Milliseid menetlustoiminguid tehakse töötamise registri kannete kontrollimisel?

Kui kanne puudub siis on sanktsioon MKS § 154 järgi. Kui on vale kanne siis on sanktsioon KarS § 280 Menetlustoiminguid tehakse järgmised: väärteomenetlus, sunniraha, erinevaid toiminguid (vaatlused ja isiku küsitlemine). Mingil hetkel tegin statistikat, et päevas tehakse üks väärteokaristus, see ei ole väga suur ja kui isik on esimest korda rikkuja, siis reeglina jääb see pool maksimaalsest karistusest, mis on ettenähtud summaliselt. Trahvisuurus on määratud karistusseaduses. Suured rikkujad saavad ikka suure trahvi, trahv võib isegi olla kuni kaks tuhat eurot. Keeruliste juhtumite korral võtab palju aega fakti kontrollimine ehk see on tundide küsimus. Aga kui on vaja karistus kohapeal teha, siis see võtab umbes kolm tundi. Tööandjal peab olema selline tunne, et pigem registreerida oma töötajaid, sest trahvid on suhteliselt suured, millega tööandja võib vaeva näha.

9. Kuidas on teised osakonnad (peale kontrolliosakonna) seotud töötamise registri kontrolliga ehk milliseid sisendeid saab kontrolliosakond teistelt osakondadelt?

Seotud on kontrolliosakond ja teabeosakond, kes teevad riskianalüüsi ja objektide valiku. Teenindusosakond, kes tegeleb aruande TSD ja TÖR õiguse kontrollimisega. Praegu käivad läbirääkimised, Tolliosakonnaga kontrolli teostamisega piiril. Näiteks kontrollida veokide juhte registreerimist.

10. Milliseid probleeme ja riske põhjustavad vabatahtliku töötamise liigi kandega isikud töötamise registris?

Me nägime ette võimaluse, et kui me tulevikus läheme objektile kontrolli teostama, siis üks variant, mis võib juhtuda, on see, et hakatakse väitma, et konkreetne töötav isik ei ole meil tööl. Ta tuli niisama aitama, seega tööandja palka ei maksa või on üldse mingi tuttav, kes tahtis tööd õppida ning tuli siia. Nägime ette, et kui sellised väited tulevad, siis inimesed hakkavad seda jälle ümber lükkama, seega on vaja kohustus, et selliseid olukordi ei tekkiks. Erisus on selles osas, et vabatahtlikke ei pea registreerima mittetulundusühingutes (Punane Rist). Tänu sellele me teame, et vabatahtlikke on registreeritud 1700. Kes on vabatahtlik ja kus saab kontrolli teostada. Oluline on siin eristada, kas tegu on vabatahtliku töötajaga või lepingulise suhtega.

11. Kuidas toimub vabatahtlike kannete kontrollimine töötamise registris? Kas ja kuidas see erineb teiste töötamise liigiga kannete kontrollist?

Vabatahtlike kannete kontrollimise eesmärk on koguda andmeid, mis tuvastab töötamise liigi (kas isik on tööl vabatahtlikuna või lepinguline töötaja). Erisus teiste töötamise liigiga kannete kontrollist, et antud protsess on keeruline ja ajamahukas sest teiste kontrollide puhul fakte on võimalik kohe kätte saada.

12. Millised on karistused vale või puuduva töötamise registri kande tuvastamisel (nt kui kanne puudub või töötasu saav töötaja on registreeritud vabatahtlikuks)?

Karistused tulevad seadustest. Kus sätestatakse füüsilisel isikul 1200 (kuni 300 trahviühikut), juuridilisel isikul 1600 eurot. Suurim trahv, praegusel hetkel, oli 14 töötaja registreerimata jätmisel 1600 eurot juriidilisele isikule ja lisaks veel sai juhatuse liige 600 eurot mis võrdub kokku on 2200 eurot.

13. Kui töötasu saav töötaja on registreeritud vabatahtlikuks, siis kas töötaja on tavaliselt ise sellest teadlik või tuleb see „vabatahtlikule“ üllatusena?

Tavaliselt töötajad teavad, et on registreeritud vabatahtlikuks. On juhtumeid, kus töötajad valetavad ja see kaudu kaitsevad tööandjat. Juhul kui valetamist tuvastatakse, siis töötajad karistatakse valeandmete andmisest.

14. Millistes ettevõtetes (tegevusala või ettevõtlusvormi vm poolest) on tavaliselt vabatahtliku töö kasutamine õigustatud ning millistes ettevõtetes esineb vabatahtlike kannetega enim probleeme?

Vabatahtliku töö kasutamine on õigustatud mittetulundusühingutes (1700 vabatahtlikud 300 mittetulundusühingutest). Samuti on põhjendatud spordiüritustel, lõbustusüritustel, organisatsiooni tegevuses, vabaaja tegevuses, kuid ei saa olla suur tõenäosus, et asi on nii. Valdkonnade osas, esimesel kohal on jaekaubandus ja toitlustus. Vabatahtlike kannete enim probleem esineb ehitussektoris.

15. Kuidas on Teie hinnangul töötamise register ja sellega seonduv kontrollitegevus mõjutanud varimajandust (eelkõige „musta töötasu“ maksmist)?

Kui esimesed näidud olid 25,3% registreerimata töötajaid, siis peale registri loomist on juba 10% registreerimata töötajaid. Töötamise register on kindlasti mõjutanud varimajandust, esimese viie kuu jooksul riigieelarvesse laekus juba 8 000 000 eurot.

Lisa 2. Intervjuu kontrolliosakonna juhtiv revidendiga

Intervjueeritava nimi: Hunt Renee

Ametikoht: Kontrolliosakonna juhtiv revident

Kuupäev: 20.03.2015

1. Milliseid vigu tehakse pahatahtlikult ehk eesmärgiga viia läbi maksupettus (millised on töötamise registriga seotud maksupettused)?

Töötamise registriga seotud maksupettused on siis ümbrikupalk. Isikud registreeritakse töötamise registrisse vabatahtlikena ning hiljem öeldakse, et isikud ei saa mingit tasu ning käivad niisama abistamas.

2. Millised kontrollimeetmed on kasutusel töötamise registri kannete kontrollimiseks?

Kasutatakse siis üksikjuhtumi kontrolli ning töötamise registreerimise kontrolli. Kontrollide raames pööratakse tähelepanu töötajate registreerimise õigetele kannetele. Töötamise registreerimise kontrolli käigus me tuvastame ainult registreeringu olemasolu. See kas kanne on õige või mitte, seda saab teha juba ainult maksukontrolli käigus.

3. Mis on kontrolli ese ehk mida täpsemalt kontrollitakse ja millele rõhku pööratakse?

Kontrolli objektiks on reeglina ettevõtte, kontrolli käigus kontrollitakse kas kõik tegevuskohas viibivad töötajad on ka antud ettevõtte poolt ka registreeritud. Rõhku pööratakse töötamise registri korrektsele täitmisele, et isikud oleksid kõik registreeritud tööd andva isiku all.

4. Kui palju ressursi nõuab töötamise registri kannete kontroll (kas näiteks vähem kui varasem ümbrikupalga kontroll enne töötamise registri kasutuselevõttu)?

Tööliste registri kontroll ja ümbrikupalga kontroll ei ole üks ja seesama, tööliste registri kontroll küll annab kõigest sisendi, et jah midagi on valesti, kuid seda ei saa nimetada „ümbrikupalga menetluseks“. Töötamisregistri kontroll võtab vähem ressursi kui ümbrikupalga kontroll juhul kui on kõik töötajad registreeritud ning pole ühtegi registreerimata töötajat. Juhul kui on registreerimata töötajad tuleb läbi viia menetlus kus

tuleb kindlaks teha kus isik töötab, kaua ning kuidas toimub tasustamine. Kui kõik on töötajad on registreeritud siis kestab töötamise registri kontroll ainult ühe päeva.

5. Milliseid menetlustoiminguid tehakse töötamise registri kannete kontrollimisel?

Viiakse läbi vaatlus mille raames kontrollitakse töötajaid registreeringuid nutiseadmete abil. Töötamise registreerimise kontroll hõlmab peamiselt registreeringu olemasolu kontrolli. Töötamise liigi kindlaks tegemiseks on vaja juba läbi viia maksumenetlus.

6. Milliseid probleeme ja riske põhjustavad vabatahtliku töötamise liigi kandega isikud töötamise registris?

Vabatahtlikud tekitavad ümbrikupalga riski kuna osad äriühingud kasutavad võimalust ning registreerivad töötaja vabatahtlikult tööle ning teavitab sellest ka töötajat. Juhul kui kontroll tuleb soovitatakse öelda, et abistab ja ei saa tasu.

7. Kuidas toimub vabatahtlike kannete kontrollimine töötamise registris? Kas ja kuidas see erineb teiste töötamise liigiga kannete kontrollist?

Vabatahtlike kontrollimine toimub sarnaselt kui teiste isikute kontroll kus alustatakse kontrolli äriühingu teavitamisega ja küsitakse mis põhjustel on isikud vabatahtlikud. Kui parandused viiakse sisse töötamise registreerimise kontrolli käigus siis sellega asi lõpeb. Kui ei viida aga maksuhalduril on põhjendatud kahtlus, et isik ei ole ikkagi vabatahtlikuna tööle, siis alustab maksuhaldur maksumenetluse töötamise liigi kindlakstegemiseks.

8. Millised on karistused vale või puuduva töötamise registri kande tuvastamisel (nt kui kanne puudub või töötasu saav töötaja on registreeritud vabatahtlikuks)?

Kui kanne puudub siis on sanktsioon MKS § 154 järgi. Kui on vale kanne siis on sanktsioon KarS § 280

9. Kui töötasu saav töötaja on registreeritud vabatahtlikuks, siis kas töötaja on tavaliselt ise sellest teadlik või tuleb see „vabatahtlikule“ üllatusena?

Isikule ei tule üllatusena selline asi. Vaid isikud teavad ise täpselt kuidas nad on registreeritud ning äriühingud annavad teada tavaliselt kuidas isik on registreeritud tööle. Vastasel juhul ei oleks asjal mõtet, vale tuleks kohe välja. Siin teevad reeglina tööandja ja töövõtja koostööd.

10. Millistes ettevõtetes (tegevusala või ettevõtlusvormi vm poolest) on tavaliselt vabatahtliku töö kasutamine õigustatud ning millistes ettevõtetes esineb vabatahtlike kannetega enim probleeme?

Vabatahtlike kannete probleeme esineb kõigis valdkondades (ehitus, toitlustus, jaekaubandus) ei ole sellist kohta kus on rohkem vabatahtlike ja kus vähem. Vabatahtliku töö kasutamine on õigustatud MTÜ-des ning avalikkuse huvides (näiteks päästjad, abipolitseinikud). Vabatahtlikku tähendab et isik annab oma vaba aega millegi hüvanguks. Reeglina on sellistel inimestel olemas ka põhitöö, mille kõrvalt annetakse oma vabaaega muudeks tegevusteks.

11. Kas vabatahtlike kannete trendis oli märgata MTA kontrollitegevuse mõjusid?

Oli ikka, seoses kontrollidega muutusid ka kanded, isikud kustutati registrist või siis muudetakse kande sisu ära. On arusaadud, et maksuhaldur kontrollib vabatahtlikkuse alusel töötavaid isikuid erilise hoolega.

Lisa 3. Väljavõtted töötamise registri andmebaasist.

Kontrollitegevuse mõju hindamiseks on analüüsitud vaatluste statistikat ning vaatlustele järgnenud töötamise registri kannete ning tulu- ja sotsiaalmaksudeklaratsioonide statistikat.

Lisa 3a. Vaatlustel tuvastatud registreerimata töötajate ja vabatahtlike töötajate kandmine töötamise registrisse ning väljamaksete deklareerimine TSD-l. (Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Aasta	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2015	2015	2015
Kuu	07	08	09	10	11	12	01	02	03
Vaatlustel tuvastatud registreerimata töötajate arv (v.a vabatahtlikud)	399	412	203	175	92	128	98	126	153
Isikute arv TSD-l (v.a vabatahtlikud)	192	411	480	474	450	439	380	365	379
Keskmine väljamakse TSD-l (v.a vabatahtlikud)	427	349	363	393	397	426	390	389	397
Vaatlustel tuvastatud vabatahtlike arv	15	243	490	253	25	61	14	29	15
Isikute arv TSD-l (need, kes algselt olid vabatahtlikena registreeritud)	21	60	60	92	115	122	108	108	106
Keskmine väljamakse (nendel, kes algselt olid vabatahtlikena registreeritud)	257	227	235	188	236	258	283	290	306
Täiendav maksuraha registreerimata isikute pealt (lisaks trahvidele)	40 320	68 226	83 520	90 060	86 850	91 751	69 160	66 430	70 494

Täiendav maksuraha algselt vabatahtlikuna registreeritud isikute pealt (lisaks trahvidele)	2 394	5 820	6 120	6 900	11 730	14 03	13 392	13 824	14 522
Tööjõumaksud isiku kohta (isikute arv TSD-1 v.a vabatahtlikud)	210	166	174	190	193	209	182	182	186
Tööjõumaksud isiku kohta (kes algselt olid vabatahtlikena registreeritud)	114	97	102	75	102	115	124	128	137

Lisa 3b. Täiendav maksuraha registreerimata isikute pealt ja kes algselt oli vabatahtlikuna.

(Maksu-ja Tolliamet, 2015, autori koostatud)

Kuu	Täiendav maksuraha registreerimata isikute pealt (lisaks trahvidele)	Täiendav maksuraha algselt vabatahtlikuna registreeritud isikute pealt (lisaks trahvidele)	Kokku
Juuli	40 320	2 394	42 714
August	68 226	5 820	74 046
September	83 520	6 120	89 640
Oktoober	90 060	6 900	96 960
November	86 850	11 730	98 580
Detsember	91 751	14 030	105 781
Jaauar	69 160	13 392	82 552
Veebruar	66 430	13 824	80 254
Märts	70 494	14 522	85 016