

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Kätlin Teedla

**ÜMBRIKUPALGA MAKSMISE VÄHENDAMISE VÕIMALUSED  
EHITUSSEKTORIS**

Magistritöö

Õppekava TARM02, peeriala majandusarvestus

Juhendaja: Kaidi Kallaste, MBA

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 13 048 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kätlin Teedla .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 163030 TARM

Üliõpilase e-posti aadress: teedla.katlin@gmail.com

Juhendaja Kaidi Kallaste, MBA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1 TÖÖJÕUMAKSUDEST KÕRVALEHOIDUMINE .....	9
1.1 Varimajanduse olemus ja maksudest kõrvalehoidumine .....	9
1.1.1 Varimajanduse olemus .....	9
1.1.2 Maksukuulekusest üldiselt .....	12
1.1.3 Tööjõumaksudest kõrvalehoidumine .....	14
1.2 Tööjõumaksud Eestis ja nendest kõrvalehoidumine ehitussektoris .....	17
1.2.1 Töötajatele tehtud väljamaksete maksustamisest üldiselt .....	17
1.2.2 Tööjõumaksudest kõrvalehoidumise viisid ehitussektoris .....	20
2 ÜMBRIKUPALGA MAKSMISE TÕKESTAMINE .....	25
2.1 Ümbrikupalga maksmise tõkestamisest Eestis .....	25
2.1.1 Töötamise tuvastamise register .....	25
2.1.2 Käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtmine .....	27
2.1.3 Riigihangete korraldamine ehitussektoris .....	29
2.1.4 Ümbrikupalga vastased kampaaniad maksukuulekuse mõjutamiseks .....	32
2.2 Ümbrikupalga tõkestamiseks kehtestatud regulatsioonide mõju analüüs .....	32
3 ÜMBRIKUPALGA MAKSMISE VÄHENDAMISE VÕIMALUSED .....	39
3.1 Teiste Euroopa Liidu riikide praktika ümbrikupalga maksmise tõkestamisel .....	39
3.1.1 Töötaja identifitseerimise süsteem .....	40
3.1.2 Peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine .....	41
3.1.3 Keskmise palga maksmise nõue .....	42
3.1.4 Riigisisene pöördmaksustamine ehitussektoris .....	44
3.1.5 Maksusoodustuse rakendamine .....	46
3.2 Järeldused ja ettepanekud .....	47
KOKKUVÕTE .....	52
SUMMARY .....	55
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	58
LISAD .....	65
Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhi Oscar Õunaga .....	65

Lisa 2. Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidud töötamise registri registreeringu kontrollid ehitussektoris perioodil 2014-2018 .....	71
Lisa 3. Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidud tööjõumaksude menetluste arv ja tulem aastatel 2013-2017.....	72
Lisa 4. Poliitilised lähenemisviisid ja meetmed deklareerimata töö vähendamiseks ehitussektoris .....	73
Lisa 5. Töötaja identifitseerimise kaardi eesmärk ehitussektoris .....	74

## LÜHIKOKKUVÕTE

Töö pealkiri on: Ümbrikupalga maksmise vähendamise võimalused ehitussektoris.

Tööjõumaksudest kõrvalehoidumisel on levinuimaks viisiks tööjõumaksude deklareerimata ja tasumata jätmine ehk ümbrikupalga maksmine. Probleem seisneb selles, et ümbrikupalga maksmine ei avalda mõju mitte ainult riigieelarvele ja ümbrikupalga saajale, vaid mõjutab negatiivselt kogu ehitussektori maksekäitumist ja rikub ausat konkurentsikeskkonda. Lähtuvalt uurimisprobleemist seadis autor eesmärgiks hinnata kehtestatud regulatsioonide mõju ümbrikupalga maksmise tõkestamisele ja teha ettepanekuid ümbrikupalga maksmise vähendamiseks.

Andmete kogumise meetodina on kasutatud dokumendivaatlust ja intervjuud Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhiga. Töös selgub, et kehtestatud regulatsioonid on mõjutanud täieliku ümbrikupalga maksmist, kuid osalise ümbrikupalga maksmise vähendamiseks on vaja rakendada täiendavaid meetmeid. Autori hinnangul tuleb enne uute meetmete kasutusele võtmist veenduda, et juba kehtivate meetmetega ei ole võimalik saavutada sarnast tulemust. Autor tõi välja meetmed, mida hetkel ei rakendata, kuid võiks autori hinnangul kasutada. Autor leiab, et isikute maksekäitumist on võimalik parandada ümbrikupalga saajatele ja füüsilisest isikust ümbrikupalga maksjatele teavituskirjade saatmise ning ümbrikupalga vastuvõtja vastutuse suurendamise kaudu. Lisaks tõi autor välja meetmed, mille kehtestamine aitaks vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris, nendeks on töötajate identifitseerimise süsteemi kasutusele võtmine ehitusobjektidel, peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine, keskmise palga maksmise nõude kehtestamine hankelepingu täitmise tingimusena ja rahalise karistuse rakendamine ümbrikupalga maksmise või selle vastu võtmise eest.

Võtmesõnad: varimajandus, ümbrikupalk, tööjõumaksud.

## SISSEJUHATUS

Maksude kehtestamine ja kogumine on vajalik majanduse reguleerimiseks, et mõjutada majandust soovitud suunas ja tagada vajalike ressursside olemasolu hüvede pakkumiseks. Maksud jagunevad otsesteks ja kaudseteks maksudeks. Otsesed maksud on näiteks tulumaks ja sotsiaalmaks, mis mõjutavad konkreetset isiku sissetulekut. Kaudsed maksud on näiteks aktsiisid, millega püütakse vähendada tervisele kahjulike toodete tarbimist, hoida rahva tervist ja säästa keskkonda.

Maksulaekumiste tagamiseks peab maksupoliitika olema läbipaistev, tagama isikute võrdse kohtlemise ja edendama majandust. Praktikas esineb aga olukordi, kus ei ole tagatud isikute võrdne kohtlemine, mistõttu suureneb maksudest kõrvalehoidumise risk. Maksudest kõrvalehoidumiseks jäetakse esitamata maksudeklaratsioonid, esitatakse valeandmeid või võltsitakse dokumente. Autor valis magistritöö teemaks “Ümbrikupalga maksmise vähendamise võimalused ehitussektoris”, sest autor töötab Maksu- ja Tolliametis maksuaudiitorina ja puutub igapäevaselt kokku tööjõumaksude tasumisest hoiduvate isikutega, mistõttu on autor huvitatud analüüsima võimalusi, mis võiksid vähendada umbrikupalga maksmist.

Maksupettuste motiivid on erinevad, kuid ettevõtte maksekäitumine sõltub suuresti ettevõtte tegevusalal valitsevatest hoiakutest ja maksudest kõrvalehoidumise võimalustest. Näiteks on tegevusaladel, kus on sularaha käibe osatähtsus suur, ka suurem võimalus maksudest kõrvale hoiduda. Levinud maksudest kõrvalehoidumise viisid on käibe alakajastamine ja tööjõumaksude osaline või täielik deklareerimata ja tasumata jätmine. Maksude maksmata jätmisel on ettevõttel võimalik pakkuda teenust odavamalt hinnaga, mis omakorda tekitab olukorra, kus ausal ettevõttel ei ole võimalik ebaausate kõrval konkureerida.

Tööjõumaksudest kõrvalehoidumine on Eestis suur probleem. 2016. aastal jäi riigieelarvesse umbrikupalga maksmise tõttu laekumata 109 miljonit eurot (Varimajanduse ... 2017). Teema on aktuaalne, sest kõrgeim umbrikupalga saajate osatähtsus on ehitussektoris, kus 19% töötajatest saavad umbrikupalka, kusjuures iga kümnes umbrikupalga saaja saab palka täiesti mustalt (*Ibid.*) ehk tema töötasult ei deklareerita ega tasuta üldse makse. Maksu- ja Tolliamet soovib 2021. aastaks

vähendada ümbrikupalga saajate osatähtsust praeguselt 8–10 protsendilt 4–5 protsendini (MTA ... 2018). Deklareerimata palgatulu saavate isikute osatähtsuse vähendamine on oluline nii riigieelarve tulude suurendamiseks kui ka ausa konkurentsi tagamiseks.

Maksu- ja Tolliamet püüab vähendada varimajanduse osatähtsust, kuid iga uus piirang muudab maksumaksja üha leidlikumaks avastamaks uusi võimalusi maksukoormuse vähendamiseks. Maksupoliitika kujundamisel on oluline uurida isikute maksekäitumist ja seda mõjutavaid tegureid, et saada ülevaade maksudest kõrvalehoidumise põhjustest. Maksukuulekuse parandamise juures on vajalik teadvustada ühiskonnas, mille jaoks on maksud olulised ja millistest hüvedest nende maksmata jätmisel ilma jäädakse. Juhul kui isik ei ole teadlik hüvede olemasolust või need ei ole tema jaoks kättesaadavad, siis ei ole ka tema maksekäitumine korrektne ja ta on pigem orienteeritud isikliku kasu maksimeerimisele.

Teema on uudne, kuna autorile teadaolevalt ei ole varasemalt empiirilisel uuritud, kuidas vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris. Magistritöö lisandväärtuseks on uurimistöö tulemusel välja toodud soovitusel ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ehitussektoris.

Probleem seisneb selles, et ümbrikupalga maksmine ei avalda mõju mitte ainult riigieelarvele ja ümbrikupalga saajale, vaid mõjutab negatiivselt kogu ehitussektori maksekäitumist ja rikub ausat konkurentsikeskkonda.

Töö eesmärgiks on hinnata kehtestatud regulatsioonide mõju ümbrikupalga maksmise tõkestamisele ja teha ettepanekuid ümbrikupalga maksmise vähendamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade varimajanduse olemusest ja maksudest kõrvalehoidumise põhjustest.
2. Anda ülevaade tööjõumaksudest Eestis ja tööjõumaksude kõrvalehoidumise probleemist ehitussektoris.
3. Anda ülevaade ümbrikupalga maksmise vähendamiseks kehtestatud regulatsioonidest.
4. Analüüsida kehtestatud regulatsioonide mõju ümbrikupalga maksmise vähendamisele.
5. Analüüsida teiste Euroopa Liidu riikide praktikat ümbrikupalga maksmise tõkestamisel.
6. Teha ettepanekuid ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ehitussektoris.

Töö hüpotees on, et seni kehtestatud regulatsioonid on vähendanud riigi halduskoormust töötamisega seotud andmete töötlemisel ja tööjõumaksude järelevalve teostamisel, kuid ei ole lahendanud osalise ümbrikupalga maksmise probleemi ehitussektoris.

Töö koosneb kolmest peatükist, mis on omakorda jaotatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis antakse ülevaade varimajanduse olemusest ja maksudest kõrvalehoidumisest ning tööjõumaksudest Eestis ja nendest kõrvalehoidumisest ehitussektoris. Teises peatükis analüüsitakse, milliseid regulatsioone on kehtestatud ümbrikupalga maksmise tõkestamiseks Eestis ja analüüsitakse regulatsioonide mõju. Kolmandas peatükis antakse ülevaade teiste Euroopa Liidu riikide praktikast ümbrikupalga maksmise tõkestamisel ehitussektoris ja tuuakse välja järeldused ning ettepanekud.

Andmete kogumise meetodina on kasutatud dokumendivaatlust ja intervjuud. Teema käsitlemiseks vajaliku informatsiooni allikatena analüüsitakse nii eesti- kui ka võõrkeelseid allikaid ja intervjuueeritakse Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhti, kes ümbrikupalga maksmise menetlustega igapäevaselt kokku puutub. Peamiselt kasutatakse varimajandust, maksukuulekust, maksudest kõrvalehoidumise põhjuseid ja võimalikke tõkestamise viise käsitlevaid artikleid, maksuseaduseid, juhendeid ja liikmesriikide ümbrikupalga tõkestamise praktikat käsitlevaid internetiallikaid. Andmeanalüüsi teostamisel kasutatakse ka Eesti Konjunktuuriinstituudi ja Eesti Statistikaameti andmeid ning esitatakse Maksu- ja Tolliametile teabenõue perioodil 2013–2018 läbiviidud tööjõumaksude menetluse andmete saamiseks.

Autori hinnangul on magistritöö potentsiaalsed kasutajad Maksu- ja Tolliamet ning Rahandusministeerium, kes tegelevad ümbrikupalga tõkestamisega seotud tegevuskava koostamise ja elluviimisega.

Autor tänab Kaidi Kallastet magistritöö juhendamise eest ning Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhti Oscar Õuna intervjuu ja tööjõumaksude kontrolle puudutavate andmete edastamise eest.



# 1 TÖÖJÕUMAKSUDEST KÕRVALEHOIDUMINE

## 1.1 Varimajanduse olemus ja maksudest kõrvalehoidumine

### 1.1.1 Varimajanduse olemus

Varimajanduse uurijad ei ole üksmeelele jõudnud, kuidas varimajanduse mõistet defineerida ja kuidas seda mõõta. Varimajandust on nimetatud põrandaaluseks majanduseks, mitteametlikuks majanduseks, varjatud majanduseks, paralleelseks majanduseks, mustaks majanduseks ja salajaseks majanduseks (Feige 1989, 16). Kuigi varimajandust võib nimetada erinevate mõistetega, jääb nende sisu siiski samaks.

Üks võimalikke varimajanduse definitsioone on järgnev: tegevus, mille raames on tulu saamise eesmärgil kõrvale hoidutud kehtivatest regulatsioonidest ja maksudest (Schneider, Williams 2013, 23–24). Tanzi ja Macafee käsitluse kohaselt on varimajandus majanduse liik, kus teenitakse tulusid, mida ametlik statistika ei kajasta, kuigi peaks kajastama (Lackó 2000, 119). Schneideri ja Williamsi (2013, 9) hinnangul on varimajandus justkui regulatsioonivaba majanduskeskkond, kus tegeletakse ebaseaduslike tegevusetega ja hoidutakse kõrvale maksude tasumisest. Eelnimetatud varimajanduse definitsioonid viitavad eesmärgile teenida tulu jättes seadusega kehtestatud maksud riigile tasumata.

Philip Smith defineeris varimajandust kui turupõhiste kaupade või teenuste seaduslikku või ebaseaduslikku tootmist, mis ei kajastu sisemajanduse koguprodukti ametlikes hinnangutes (Schneider, Williams 2013, 23). Ebaseaduslik ehk illegaalne tegevus on näiteks narko- ja salakaubandus, millega tegeledes rikutakse seadust. Samas saab isiku tegevus olla seaduslik, näiteks töötamine, kuid sisaldada ebaseaduslikku komponenti, näiteks tööjõumaksude deklareerimata ja tasumata jätmist. Mõlemal juhul, olgu selleks illegaalselt tulu teenimine või tööjõumaksudest kõrvale hoidumine, on tegemist varimajandusega.

Varimajandus on suuresti seotud riigi maksupoliitikaga. Eestis on maksuobjektiks tarbimine, isiku tulud ja omand, mistõttu peavad isikud makse tasuma sissetulekutelt (tööjõumaksud), kinnisvaralt

(maamaks) ja kaupade ning teenuste tarbimisel (käibemaks ja aktsiisid). Seega kulutavad isikud otsesel või kaudsel viisil suure osa oma sissetulekust maksudeks. Kui tarbimise ja omandi pealt tasuvad makse isikud ise, siis tööjõumakse tasub tööandja. Legaalsel või illegaalsel viisil maksudest kõrvale hoidumine või maksukohustuse vältimine on isikute ja ettevõtete vastureaktsioon valitsuse poliitikale. Maksumäärade tõus ja sotsiaalkindlustussüsteemi teenuste hinna kallinemine suurendab isikute maksukoormust ja võib tekitada maksumaksjas tunde, et nende kohustused riigi ees on liiga suured, mis omakorda viib olukorrani, kus püütakse seadustest tulenevatest kohustustest kõrvale hoiduda. (Schneider, Enste 2002, 2) Tabelis 1 on toodud varimajanduse liigid ja näited maksude vältimiseks ja neist hoidumiseks tehtud tehingutest.

Tabel 1. Varimajanduse liigid

Tegevuse tüüp	Rahalised tehingud		Mitterahalised tehingud	
<b>Illegaalne tegevus</b>	varastatud kaupade ja narkootikumide vahendamine, narkootikumide kasvatamine, prostitutsioon, pettused jne		narkootikumide kasvatamine omatarbeks, illegaalsete ja varastatud kaupade barterkaubandus või kasutamine omatarbeks	
	<b>maksudest kõrvale hoidumine</b>	<b>maksude vältimine</b>	<b>maksudest kõrvale hoidumine</b>	<b>maksude vältimine</b>
<b>Legaalne tegevus</b>	töötasult maksude deklareerimata ja tasumata jätmine	töötasu asemel hüvede andmine	legaalsete kaupade barterkaubandus ja selle deklareerimata jätmine	kodutööd ja naabrite abistamine

Allikas: Lipper, Walker (1997, 5)

Tabelist 1 nähtub, et varimajandust liigitatakse kolme tunnuse alusel: tehingu seadusele vastavus (illegaalne või leaalne), tehingu majanduslik olemus (rahaline või mitterahaline) ja tehingu eesmärk (maksudest kõrvalehoidumine või maksude vältimine).

Varimajanduse osatähtsus mõjutab võimalus seadusest kõrvale hoiduda. Reguleerimisest kõrvalehoidumisel on määravaks kaks tegurit: võimalik tulu suurus ja vahelejäämise tõenäosus (Masciandaro *et al.* 2007, 5). Lisaks sõltub ettevõtete maksekäitumine tegevusalal kehtestatud reguleerimisest ja nendest kõrvalehoidumisega kaasnevatest kuludest (Hibbs, Piculescu 2005, 2). Seadusevastane tegu pannakse toime ainult siis, kui kuriteost saadav tulu kaalub üles tekitatud kahju. (Bouchard, Wilkins 2010, 8) Seega mõjutab varimajanduse osatähtsust võimalus maksudest kõrvale hoiduda ja rakendatavad sanktsioonid maksudest kõrvalehoidumisel (trahvide suurus, vastutusele võtmine).

Kui seadusevastane tegu on võimalik toime panna märgatavalt väiksemate kuludega (näiteks altkäemaksu andes) kui seadusekuulekalt käitudes, siis valitakse kasumi maksimeerimise eesmärgil ebaseaduslik käitumine. Varimajanduse ja korrupsiooni vahelist seost on analüüsitud ja jõutud järeldusele, et madala sissetulekuga riikides suureneb korrupsioon, kui varimajanduse osatähtsus tõuseb. Kõrgema sissetulekuga riikides sellist seost täheldatud ei ole. (Dreher, Schneider 2010, 230) Varimajandus ja korrupsioon on sageli koos esinevad majandust negatiivselt mõjutavad tegevused, mis on tingitud soovist isiklikku kasu maksimeerida.

Varimajandust mõistetakse kui seadusest kõrvalehoidumist, mille tulemusel jääb riigil saamata maksutulu. Samas tuleb tähelepanu pöörata ka illegaalse raha kasutamisele majanduskeskkonnas. Kaks kolmandikku varimajanduse teel teenitud sissetulekust kulutatakse samas majanduskeskkonnas, mistõttu stimuleerib see majandust. (Schneider, Enste 2000, 78) Kuigi varimajandus mõjutab riigieelarvet negatiivselt, sest laekumata jääb maksutulu, tasub vaadelda ka majandust elavdavate külge. Nimelt suunatakse varimajanduse teel teenitud tulu majanduskeskkonda tagasi ja inimestel on võimalus tarbida teenuseid ja kaupu suuremal määral, kui neil oleks see olnud võimalik seaduslikult käitudes. Varimajandus ühest küljest pärsib majandust, samas teisest küljest elavdab majandust võimaldades isikutel oma elujärge parandada.

Varimajandus hõlmab kõikide turupõhiste kaupade ja teenuste tootmist, mida varjatakse riigiasutuste eest soovides vältida (Schneider 2006, 5):

- 1) maksude tasumist;
- 2) sotsiaalkindlustusmaksete tasumist;
- 3) regulatsioonide täitmist (näiteks keskmise palga maksmist ja ohutusnõuete järgimist);
- 4) teatud administratiivsete toimingute täitmist (näiteks statistiliste küsimustike ja muude vormide täitmist).

Kokkuvõtvalt on varimajandus tegevus, mille raames jäetakse riigile maksud tasumata eesmärgiga saada isiklikku kasu. Varimajandusest võivad kasu saada nii füüsilised isikud kui ettevõtted, kasutades legaalseid või illegaalseid tegevusi hoidudes kõrvale maksude tasumisest. Legaalse tegevuse raames püütakse maksude tasumist vältida näiteks andes töötajatele palga asemel hüvesid (näiteks ettevõtte sõiduki või korteri kasutamine isiklikul otstarbel) ja jättes osaliselt või täielikult nende palgalt tööjõumaksud deklareerimata ja tasumata. Illegaalsel viisil teenitakse tulu näiteks narkokaubanduse või pettuste läbiviimise teel.

### 1.1.2 Maksukuulekusest üldiselt

Maksud on olulised riigieelarve tuluallikad, mistõttu on oluline, et isikud teadvustaksid endale, kui tähtis on maksukohustuse täitmine ja mida toob endaga kaasa maksukohustuse täitmata jätmine. Isiku maksekäitumise iseloomustamiseks kasutatakse mõisteid maksukuulekus (*tax compliance*) ja mittekuulekus (*non-compliance*). Maksukuulekus iseloomustab maksumaksja valmisolekut makse maksta, mitte-maksukuulekas käitumine iseloomustab maksumaksja kohustuste tahtlikult või mittetahtlikult täitmata jätmist (Kirchler 2009, 21). Maksumaksja põhikohustused on toodud joonisel 1.



Joonis 1. Maksumaksja põhikohustused

Allikas: (Managing ... 2009, 9)

Juhul kui maksumaksja jätab täitmata ühe joonisel 1 märgitud kohustustest, siis saab seda käsitleda kui mitte-maksukuulekat käitumist (Managing ... 2009, 9). Maksukuulekus väljendub riigieelarvesse laekunud maksude osatähtsuses, mitte-maksukuulekus väljendub maksuaugu suurusel. Maksuauk on tegelikult kogutud maksutulu ja tegelikult laekuma pidanud (juhul kui maksukohustust täidetakse 100%) maksutulu vahe (James, Alley 2002, 29). Mitte-maksukuuleka käitumise puhul jätab isik seadusest tulenevad kohustused täitmata tekitades sellega riigile maksukahju.

Maksukuulekus jaguneb kahte suurde kategooriasse, nendeks on administratiivne ja tehniline maksukuulekus (Compliance ... 2001, 3). Administratiivse maksukuulekuse all mõistetakse menetlusreeglitest kinnipidamist ehk formaalset maksuõigust. Tehniline maksukuulekus väljendub materiaalse maksuõiguse järgmises ehk maksuseaduste järgimises ja õige maksuarvestuse pidamises. (Randlane 2010, 289).

Maksukuulekust võib motivatsiooni alusel jagada järgnevalt (McBarnet 2001):

- 1) pühendunud maksukuulekus (*committed compliance*);
- 2) alistuv maksukuulekus (*capitulative compliance*);

- 3) mitte-kuulekus (*non-compliance*);
- 4) loominguline maksukuulekus (*creative compliance*).

Pühendunud maksukuulekus tähendab seda, et maksukohustuse tekkides tasub isik selle meelsasti. Alistuva maksukuulekuse puhul ei tundu isikule maksukohustus õiglane ja ta võib selle üle kurta, kuid ta tasub maksukohustuse. Maksukohustusest hoidumise eesmärgil tegutsemist (valeandmete esitamist, sularaha tehingute deklareerimata jätmist jm) nimetatakse mitte-maksukuulekaks käitumiseks. (McBarnet 2001) Mitte-maksukuulekas käitumine jaguneb kolme kategooriasse: tulu alakajastamine, maksude tasumata jätmine ja maksukohustuse täielikult kajastamata jätmine. (Dubin 2012, 5) Loominguline maksukuulekus eeldab seaduse tundmist, et otsida välja seaduse lüngad ja erandid, mis võimaldavad maksukohustust vähendada või sellest hoiduda. (McBarnet 2001).

Maksukuulekuse mõistmiseks on oluline analüüsida, kas maksukohustus tasutakse vabatahtlikult (*voluntary compliance*) või sunnitud (*enforcement compliance*). Sunnitud maksukuulekus on kulukas, kuna riik peab sekkuma maksukohustuse täitmiseks (Monitoring ... 2008, 9) ehk riigil kaasnevad sunnitud maksukuulekuse puhul kulutused maksuauditite läbiviimiseks ja maksukohustuse sissenõudmiseks.

Selleks, et tagada maksutulude laekumine on oluline teada, millised tegurid maksukuulekust mõjutavad. Kircheri (2007) hinnangul mõjutavad maksukuulekust:

- 1) poliitilised aspektid;
- 2) sotsiaalpsühholoogilised aspektid;
- 3) majanduslikud aspektid;
- 4) maksuameti ja maksumaksja vaheline suhtlus.

Poliitilistest teguritest mõjutavad maksukuulekust näiteks maksupoliitika ja maksusüsteemi eripära (seadusandluse keerukus, maksumäärad jm). Sotsiaalpsühholoogilistest teguritest mõjutavad maksukuulekust isikute teadmised maksustamisest, isikute hoiakud ja tõekspidamised, normid (personaalsed, sotsiaalsed ja ühiskondlikud normid), maksudest kõrvalehoidumise võimaluste tajumine, õigluse taju ja motivatsioon täita seadusest tulenevaid kohustusi. Majanduslikest aspektidest mõjutavad maksukuulekust kontrolli sattumise võimalus, trahvid, maksumäär ja sissetulekud. Oluline on, et maksuameti ja maksumaksja vaheline suhtlus oleks teenindaja-kliendi tasandil, mitte politsei-kurjategija tasandil. (Kircher 2007, 3)

Juhul kui isik täidab seadusest tulenevad kohustused, siis on tema käitumine maksukuulekas, kuid kui ta jätab seadusest tulenevad kohustused täitmata, siis käitub ta mitte-kuulekalt. Riigi jaoks on oluline, et isikud täidaksid maksukohustust vabatahtlikult. Selle tarbeks töötatakse välja lahendusi, et maksukohustuse täitmine oleks maksumaksja jaoks võimalikult lihtne ja kiire. Juhul kui maksumaksjad täidavad maksukohustust sunniviisiliselt või ei täida seda üldse, siis peab riik sekkuma maksukohustuse täitmiseks, mis toob kaasa täiendavaid kulusid. Selleks, et tagada maksutulude laekumine tuleb tõsta isikute teadlikkust maksustamisest ja tagada maksusüsteemi lihtsus ning arusaadavus.

### 1.1.3 Tööjõumaksudest kõrvalehoidumine

Ettevõtted ja eraisikud soovivad oma tulubaasi suurendada. Eesmärgi saavutamiseks tuleb tulusid suurendada ja kulusid vähendada. Tulude suurendamine nõuab omakorda lisainvesteeringuid ja aega, mistõttu püütakse sageli kasumit maksimeerida vähendades kulusid. Kulusid võidakse vähendada maksude planeerimise teel ehk ettevõtte või eraisiku asju korraldatakse nii, et maksukohustust minimeerida. Maksukohustuse vähendamiseks võidakse maksudest kõrvale hoiduda (*tax evasion*) või makse vältida (*tax avoidance*).

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*) maksualaseid termineid seletav abimaterjal tõlgendab maksude vältimist kui mõistet, mida on raske määratleda, kuid mida üldiselt kasutatakse kirjeldamiseks maksumaksja eesmärgipärast tegevust maksukohustuse vähendamisel. Maksudest kõrvalehoidumise mõistet kasutatakse ebaseadusliku tegevuse määratlemiseks, kus maksukohustust on varjatud või ignoreeritud ehk maksumaksja maksab vähem maksu kui ta seaduse järgi oleks kohustatud, peites maksuameti eest oma tulusid. (International ... ) Kui makse on võimalik vältida, siis on maksustamine ebatäiuslik vahend valitsuse eesmärkide saavutamiseks (Franzoni 1999, 55).

Sageli konsulteerivad maksumaksjad advokaadi või nõustajaga, leidmaks viise, kuidas seaduslikult maksudest kõrvale hoiduda ja oma tegelikku sissetulekut varjata ehk tegeletakse maksude vältimisega (Balestrino, Galmarini 2003, 37). Mõnel juhul soodustavad maksude vältimist õigusaktid, mis tagavad konkreetsetele tegevustele soodsa maksualase kohtlemise. Õiguslikust seisukohast erineb maksudest kõrvalehoidumine maksude vältimisest olles ebaseaduslik ja seega karistatav. (Franzoni 1999, 54) Piir maksude vältimise ja neist kõrvale hoidumise vahel on ebaselge ja sageli kasutatakse neid mõisteid sünonüümidena, kuigi mõistete sisu on erinev.

Juhul kui isik aktsepteerib maksude mittetasumisega kaasnevat vahele jäämise riski, kuid jätab riigile maksud siiski tasumata, siis on tegemist maksudest kõrvalehoidumisega (Balestrino, Galmarini 2003, 37–38). Maksudest kõrvalehoidumisel ei täida isik oma maksukohustusi, mille tulemusena riigi maksutulud vähenevad ja see võib kahjustada avaliku sektori toimimist, ähvardades seeläbi avaliku sektori suutlikust oma põhikulusid rahastada (Franzoni 1999, 52). Maksudest kõrvalehoidumist seostatakse tavaliselt (Kask 2010, 19):

- maksude ettekavatsetult ja tahtlikult vähem maksmisega;
- valeandmete esitamise, dokumentide võltsimise või maksuhalduri eest oluliste asjaolude varjamise ja esitamata jätmisega;
- maksupettusega;
- maksude sissenõudmise võimatuks muutmisega.

Nii maksude vältimine kui ka neist kõrvale hoidumine mõjutavad maksulaekumist, mistõttu on maksupoliitika kujundamisel oluline, et maksuseadused oleksid konkreetsed, kõigile üheselt mõistetavad ja lihtsasti rakendatavad.

USA majandusteadlase Gary Beckeri kriminaaltulu mudeli kohaselt pannakse pettus toime juhul, kui isiklik kasu on suurem kui võimalik isiklik kahju (Becker 1968, 176). Kasumi maksimeerimine on maksumaksja eesmärgiks ka Allinghami ja Sandmo hinnangul, kelle mudeli kohaselt valib maksumaksja, kas deklareerida kogu saadud tulu või jätta osa tulust deklareerimata. Juhul kui maksumaksja valib teise variandi, siis sõltub tema kasumlikkus maksukontrolli sattumisest. Kui ta ei satu maksukontrolli, siis on tema sissetulek kõrgem kui kõikide maksude deklareerimise korral, kuid kui ta satub maksukontrolli, siis on tema sissetulek madalam, sest tal tekib täiendav maksukohustus, mis on kõrgem kui oli algne maksumäär. (Allingham, Sandmo 1972, 324) Seega sõltub maksukuulekus suuresti isikute julgusest maksudest kõrvale hoiduda.

Maksude vältimise ja neist kõrvalehoidumise põhjuste väljaselgitamiseks tuleb vaadelda nii ettevõtete kui eraisikute motiive maksudest kõrvale hoidumisel. Maksukuulekust mõjutavad paljud tegurid, sealhulgas suhtumine avalikesse institutsioonidesse, tajutav maksude õiglus, valitsevad sotsiaalsed normid, seadusevastase käitumisega kaasnevad riskid ja karistused (Franzoni 1999, 52–53). Franzoni jaotuse kohaselt mõjutavad isiku käitumist ühiskondlikud ja majanduslikud motiivid.

Maksudest kõrvalehoidumist saab seletada kaht tüüpi teooriate abil. Esimest tüüpi teooriad tuginevad eeldusele, et otsustaja on olemuselt individualistlik ja ratsionaalne, käitudes kui *homo economicus*. Maksude tasumise või maksudest kõrvalehoidumise otsus põhineb sellisel juhul isiklikul kasul või kahjul. *Homo economicus* arvestab ainult võimalusega, et maksudest kõrvalehoidumine tuvastatakse ja sellele järgnevad sanktsioonid, kuid ei arvesta ühiskondlike kahjudega laiemalt. (Meriküll *et al.* 2012) *Homo economicuse* kohaselt on üksikisiku heaolu kõige olulisem.

Teist tüüpi teooriad põhinevad eeldusel, et olulised on mitte-individualistlikud motiivid ehk arvestatakse ka maksudest kõrvalehoidumise mõju ühiskonnale laiemalt. Mitte-individualistlikel ajenditel põhinevad käsitlused on vastastikuse mõju (*reciprocity*) ja ühiskondliku leppe (*social contract*) teooriad. Vastastikuse mõju teooria kohaselt käsitletakse maksude maksmist vastutasuna avaliku sektori teenuste tarbimise eest. Ühiskondliku leppe teooria kohaselt peavad kõik andma ühiskonda oma panuse ehk järgima sotsiaalset normi. (Meriküll *et al.* 2012) Lähtuvalt mitte-individualistlikel motiividel põhinevast teoriast, on isik nõus panustama, kui ta saab oma panuse eest ka vastutasu ja kui kõik ühiskonnas selliselt käituvad.

Järgnevalt on kirjeldatud isikuid, kellele on omane võtta vastu deklareerimata töötasu ehk ümbrikupalka (Gheorghiu 2012, 203–204):

- isikud, kellel on madal haridustase;
- isikud, kellel puudub kutsekvalifikatsioon või kellel on madal kutsekvalifikatsioon;
- töötud, kes ei taha kaotada toetusi või sotsiaalseid hüvesid (näiteks töötu abiraha);
- noored inimesed, kellel ei ole kogemust ja kes ei ole teadlikud sotsiaalkindlustusfondidesse panustamise olulisusest;
- isikud, kellel puudub või on madal sissetulek;
- isikud, kes soovivad suurendada oma sissetulekuid tööpraktika kaudu, mis tegelikkuses on tavapärase töö tegemine, kuid töötaja saab töötasu nii, et makse ei maksta;
- isikud, kes saavad pensioni.

Eeltoodust tulenevalt mõjutavad isiku vanus, haridustase, oskused ja teadmised maksustamise vajalikkusest seda, kas tehakse tööd ametlikult või mitteametlikult. Samas ei ole töötamine ainult ametlik või mitteametlik, vaid ettevõtted maksavad vahel lisaks ametlikule palgale ka ümbrikupalka (Williams 2013, 413). Mitteametlikult töötasu maksmist mõjutavad mitmed tegurid. Pettuseuurija



Donalt Rey Cressey lõi mõiste pettuse kolmnurk, mille kohaselt on pettuse toimepaneku sh maksudest kõrvalehoidumise taga kolm elementi, nendeks on võimalus, õigustus ja surve (Cendrowski *et al.* 2007, 41).

Arvestades maksukuulekust mõjutavate tegurite, maksudest kõrvalehoidumise põhjuste ja ümbrikupalka saavatele isikutele omaste tunnustega, toob autor tabelis 2 välja pettuse kolmnurga elemendid tööjõumaksudest kõrvalehoidumise kontekstis.

Tabel 2. Pettuse kolmnurga elemendid ümbrikupalga maksmisel

Pettuse kolmnurga element	Töötaja	Tööandja
Surve	parema elujärje saavutamine	konkurentsipüsimine
Võimalus	kontrolli ja vastutuse puudumine	tööandja võim töötaja üle, suur sularahakäive
Õigustus	füüsilised isikud ei tunneta pakutavaid hüvesid ja ei ole motiveeritud maksu tasuma	kulude vähendamine, kasumi maksimeerimine, "kõik teevad" suhtumine

Allikas: autori koostatud, kasutatud Donalt Rey Cressey pettuse kolmnurga elemente (Cendrowski *et al.* 2007, 41).

Kasumi ja sissetulekute maksimeerimise eesmärgil võivad ettevõtted ja füüsilised isikud maksudest kõrvale hoiduda või neid vältida. Maksude vältimine on maksukohustuse seaduslik vähendamine. Maksudest kõrvalehoidumine on maksukohustuse vähendamine ebaseaduslikul ja karistataval viisil. Maksukuulekust mõjutavad isikute suhtumine avalikesse institutsioonidesse, tajutav maksude õiglus, maksudest hoidumisega kaasneva tulu ja kulu suurus ning ühiskondlikud hoiakud. Maksude vältimise vähendamiseks on oluline vaadelda nii töötaja kui tööandja maksudest hoidumise põhjuseid ja vähendada maksudest hoidumise võimalusi.

## 1.2 Tööjõumaksud Eestis ja nendest kõrvalehoidumine ehitussektoris

### 1.2.1 Töötajatele tehtud väljamaksete maksustamisest üldiselt

Töölepingu seaduse § 1 lg 1 kohaselt on töötaja füüsiline isik, kes allub tööandja juhtimisele ja kontrollile ning saab töö eest tasu. Töö eest saadavat tasu maksustatakse tööjõumaksudega. Maksukorralduse seaduse § 2 kohaselt puudub maksul otsene vastutasu maksumaksja jaoks, kuid

tööjõumaksude tasumisel on saadavad hüved maksumaksja jaoks tuntavamad kui näiteks käibemaksu või aktsiiside puhul.

Töötasust rääkides kasutatakse mõisteid brutopalk ja netopalk. Brutopalk on summa, millest arvatakse maksud maha ja netopalk on summa, mille töötaja saab kätte peale maksude maha arvamisest. Tööjõumakse arvestatakse töötaja brutopalgalt. Eestis tasutakse töötaja brutopalgalt kaks maksu, nendeks on sotsiaalmaks määraga 33% ja tulumaks määraga 20% ning kaks makset, nendeks on töötuskindlustusmaks (töötaja määr 1,6% ja tööandja määr 0,8%) ja kohustusliku kogumispensioni makse määraga 2%. Kuigi maksukohustus jagatakse tinglikult töötaja ja tööandja vahel ära, siis maksud arvestab, deklareerib ja tasub tööandja.

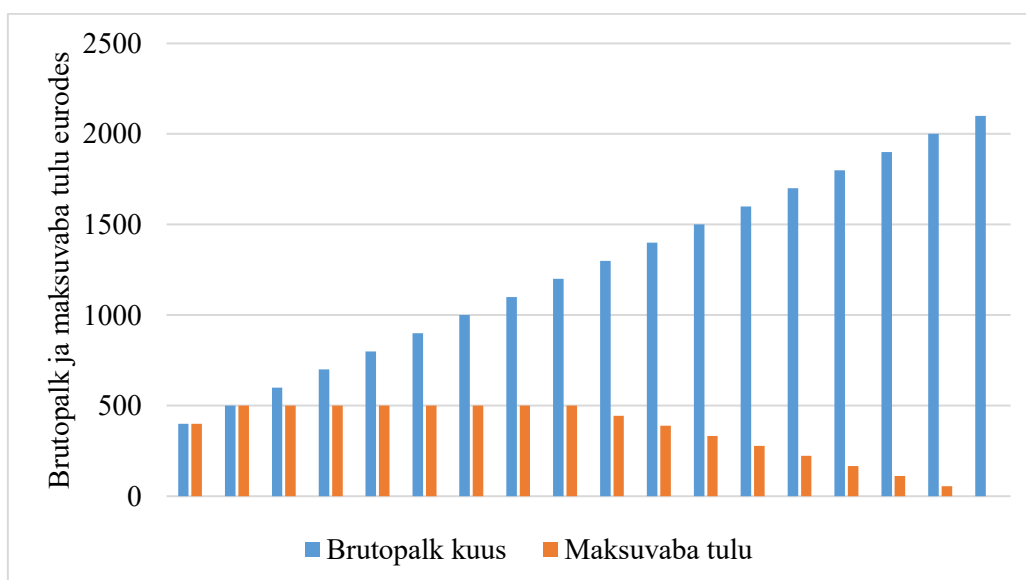
Isik võib olla samaaegselt maksumaksja ühe maksu osas ja maksu kinnipidaja mõne teise maksu osas. Näiteks on tööandja sotsiaalmaksu maksja, aga tulumaksu kinnipidaja, seetõttu on praktikas kasutusel ühine deklaratsioon, milleks on tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmaksu deklaratsioon, lühidalt TSD (Lehis 2012, 81). TSD esitatakse Maksu- ja Tolliametile hiljemalt väljamakse tegemisele järgneva kuu 10. kuupäevaks.

Selleks, et teada, millisel TSD real konkreetset väljamakset kajastada, tuleb hinnata töötajale tehtud väljamakse sisu. Oluline on eristada, milliseid töötajale tehtud väljamakseid maksustatakse ning millistelt väljamaksetelt ei ole maksu kinnipidamise ja tasumise kohustust. Tulu jagatakse aktiivseks ja passiivseks tuluks. Aktiivseks tuluks liigituvad palk, ettevõtlusest saadav tulu, kutsetegevusest saadav tulu jne. Passiivseks tuluks liigituvad tulu kapitali paigutamisest (näiteks dividendid). Aktiivset tulu maksustatakse sotsiaalmaksuga, aga passiivset tulu sotsiaalmaksuga ei maksustata. (Lind 2003, 345) Sotsiaalmaksuga maksustatavate väljamaksete loetelu on toodud sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõikes 1. Tulumaksuga maksustatavate väljamaksete loetelu on toodud tulumaksuseaduse §-s 13.

Juhul kui töötaja on samaaegselt ka äriühingu osanik, siis võidakse talle teha palga väljamakse, kuid deklareerida see hoopis dividendi väljamaksena, sest dividendi väljamakse puhul on tulumaksuseaduse § 50 lõike 1 kohaselt kohustus tasuta ainult tulumaksu. Kuna dividendi väljamakse on passiivne tulu ja sotsiaalmaksukohustust ei teki, siis on hüve dividendina klassifitseerimine isikule palgatuluks klassifitseerimisest soodsam.

Töötajale palga väljamakse tegemisel tuleb arvestada ka maksuvaba tulu rakendamisega. Isikutel on tulumaksuseaduse §-st 23 tulenevalt õigus maksustamisperioodi tulust arvata maha maksuvaba tulu. Maksuvaba tulu on tulu, millelt tulumaksu kinni ei peeta. Kui varasemalt oli kõigile isikutele ühesugune maksuvaba tulu määr, siis alates 1. jaanuarist 2018 sõltub see isiku sissetulekust.

Juhul kui isiku aastatulu on 14 400 eurot ehk 1200 eurot kuus, siis on maksuvaba tulu aastas 6000 eurot ehk 500 eurot kuus, kui aastatulu on suurem kui 14 400 eurot, siis on maksuvaba tulu osatähtsus väiksem ja maksuvaba tulu suurus tuleb arvutada järgneva valemi abil:  $6000 - 6000 / 10\,800 \times (\text{tulu summa} - 14\,400)$  (Maksuvaba ... 2018) Rakendades seda valemit tulule suurusega 1700 eurot kuus ehk 20 400 eurot aastas, on maksuvaba tulu maha arvamise õigus aastas 2666,67 eurot ja 222,22 eurot kuus. Jooniselt 2 nähtub, kuidas sissetuleku suurenedes maksuvaba tulu suurus muutub.



Joonis 2. Maksuvaba tulu kujunemine vastavalt töötaja brutopalgale

Allikas: Maksuvaba ... 2018, autori koostatud

Maksuvaba tulu suuruse muutus on mõjutanud ka isikute sissetulekuid. Nimelt sai ehitussektori keskmist palka 1168 eurot (Keskmine ... 2018) teeniv isik 2017. aastal kätte 936,76 eurot. 2018. aastal saab 1168 eurot teeniv isik kätte 1000,76 eurot ehk 64 eurot rohkem. Jooniselt 2 nähtub, et väiksema sissetulekuga isikutel on õigus rakendada maksuvaba tulu suuremas summas kui kõrgema sissetulekuga isikutel. Juhul kui isik teenib kuus 2100 eurot, siis ei ole tal õigus maksuvaba tulu arvestada.

Jooniselt 2 nähtub, et palga tõustes väheneb maksuvaba tulu arvestamise õigus ja seega isikute maksukohustus suureneb. Osaliselt ümbrikupalka saavad isikud ei pruugi tahta ametliku palga tõusu, sest neil on olemas nii-öelda sisemine õigustus ümbrikupalga vastu võtmiseks (Õun 2018). Samas jääb ehitussektori keskmine palk vahemikku, kus rakendatakse maksuvabastust 500 eurot kuus ehk maksimaalset maksuvabastust, mistõttu tulumaksuseaduse muudatus ei tohiks mõjutada kogu töötasu ametlikult saavaid isikuid, sest nemad saavad 1168 eurose brutopalgaga 2018. aastal 64 eurot kuus rohkem kätte kui 2017. aastal.

### **1.2.2 Tööjõumaksudest kõrvalehoidumise viisid ehitussektoris**

Kõrge maksukoormus motiveerib nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid otsima võimalusi tegeliku töösuhte vormi muutmiseks, makstes töötasu asemel väljamakseid, millel on madalam maksumäär, jätma osaliselt või täielikult väljamaksed deklareerimata eesmärgiga vähendada maksukoormust. Näiteks väljamakstud palga asemel deklareeritakse dividendide maksmist, makstakse päevaraha, mis on sisuliselt käsitletav töötasuna või jäetakse töötasu väljamakse üldse deklareerimata ja sellelt maksud tasumata.

Valeria Gheorghiu on uurinud deklareerimata töö vorme ja selle osatähtsuse vähendamise võimalusi. Autor toob Gheorghiu deklareerimata töö vormidest välja ehitussektoris levinud maksudest hoidumise olukorrad (Gheorghiu 2012, 202–203):

- töötaja ja tööandja vahel sõlmitakse kokkuleppe, millega töötaja nõustub tööd tegema töölepingut allkirjastamata ja selle tulemusel ei ole kumbki osapool kohustatud täitma seadusest tulenevaid kohustusi ning puuduvad ka seadusest tulenevad õigused;
- jäetakse tööleping vormistamata katseaja perioodiks;
- kasutatakse hooajatöölisi ja antakse töösuhtele vale vorm või jäetakse töösuhe üldse kajastamata.

Gheorghiu defineeritud vormid viitavad töölepingu sõlmimata ja töösuhte kajastamata jätmisele. Samas praktikas esineb olukordi, kus tööandja ja töötaja vahel on sõlmitud tööleping, mis oma vormilt ei vasta töö sisule. Sagedased on olukorrad, kus tööjõumaksudest hoidutakse kõrvale kas töötasu kogu ulatuses või mingil määral deklareerimata ja tasumata jättes. Seega võib töösuhe olla ametlik, kuid sisaldada seadusevastast komponenti. Ainus viis, kuidas mitteametlik töö erineb ametlikust tööst on see, et seda ei deklareerita seadusekohaselt (Williams 2013, 413).

Väljamakset, millelt ei ole makse deklareeritud ega tasutud, nimetatakse ümbrikupalgaks. Ümbrikupalk on levinuim tööjõumaksudest kõrvalehoidumise viis. Ümbrikupalka võidakse maksta kogu palga ulatuses või mingis osas. See tähendab, et tööandja võib deklareerida mingi osa töötasust TSD-l ja ülejäänud osa maksta mustalt. Erialakirjanduses kasutatakse musta tööjõu väljendamiseks mõistet deklareerimata töö. Ümbrikupalga maksmisega seotud uuringutes on toodud välja, et deklareerimata võidakse jätta kogu palga väljamakse, osaline palga väljamakse, ületundidest või lisatööst tingitud väljamaksed (Williams 2015).

Deklareerimata töö kontseptsioon (must tööjõud) kujutab endast töötaja tegevust tööandja, kas füüsilise või juriidilise isiku, alluvuses tingimustel, mis ei ole vastavuses kehtivate õigusnormidega. Olukord, kus töötasult jäetakse tööjõumaksud deklareerimata ja tasumata, saab juhtuda ainult juhul, kui tööandja ja töötaja mõlemad sellega nõus on. Tööjõumaksud jäetakse deklareerimata ja tasumata, sest nii töötaja kui tööandja saavad sellest rahalist kasu. (Gheorghiu 2012, 202)

Selleks, et hinnata, millist rahalist kasu ümbrikupalga maksmisel nii töötaja kui tööandja saavad, koostas autor tabelis 3 näite maksukoormusest seaduskuuleka käitumise ning osalise ja täieliku ümbrikupalga maksmise puhul. Autor kasutab arvutuste tegemisel 2017. aasta ehitussektori keskmist brutokuupalka 1168 eurot ning 2017. aasta maksumäärasid, sest töö koostamise seisuga ei ole avaldatud 2018. aasta esimese kvartali ehitussektori keskmise palga andmeid. Arvutuste tegemisel on arvestatud 2017. aastal rakendatud tulumaksuvaba miinimumiga 180 eurot. Tööandja kulu all on arvestatud sotsiaalmaksu ja tööandja töötuskindlustusmaksed ning brutopalgast kinnipeetud maksude all on arvestatud tulumaksu, kogumispensioni makset ja töötaja töötuskindlustusmaksed. Autor toob välja kolm erinevat stsenaariumit:

- 1) väljamakse deklareeritakse 100% ehk TSD-l deklareeritakse 1168 eurot;
- 2) väljamakse deklareeritakse osaliselt ehk TSD-l deklareeritakse miinimumpalk 470 eurot ja ülejäänud 698 eurot makstakse ümbrikupalgana;
- 3) väljamakset ei deklareerita TSD-l ehk töötasu makstakse 100% ulatuses ümbrikupalgana.

Tabel 3. Töötasu väljamaksete viisid (eurodes)

	<b>Väljamakse deklareeritakse TSD-I 100% ulatuses</b>	<b>Väljamakse deklareeritakse TSD-I osaliselt</b>	<b>Väljamakset ei deklareerita TSD-I</b>
Tööandja maksukulu	394,78	158,86	0
Brutopalgast kinnipeetud maksud	231,24	71,54	0
Töötaja saab kätte	936,76	1096,46	1168
Võit tööandja jaoks võrreldes väljamakse 100% ulatuses deklareerimisega	–	235,92	394,78
Võit töötaja jaoks võrreldes väljamakse 100% ulatuses deklareerimisega	–	159,70	231,24

Allikas: autori arvutused

Tabelist 3 nähtub, et osalise ümbrikupalga maksmisel saab töötaja kätte 159,70 eurot rohkem, kui korrektselt deklareeritud väljamakse korral. Osalise ümbrikupalga maksmisel saab töötaja aastas kätte 1916,40 eurot rohkem. Tööandja saab osaliselt ümbrikupalga makstes hoida kokku tööjõukuludelt ühe töötaja pealt 235,92 eurot, aastas teeb see kokkuhoidu 2831,04 eurot. Juhul kui ettevõtte ei deklareeri töötajale üldse töötasu väljamakset, siis hoiab ta kulusid kokku 394,78 eurot kuus ja 4737,36 eurot aastas. Kui võrrelda osalist ja täielikku ümbrikupalga maksmist, siis on võit täieliku ümbrikupalga maksmise korral töötaja jaoks 71,54 eurot kuus, kuid osalise ümbrikupalga maksmine on töötaja jaoks kasulik, sest siis on talle tagatud ka seadusest tulenevad hüved. Võit tööandja ja töötaja jaoks on osalise või täieliku ümbrikupalga maksmise korral suur, mistõttu ollakse motiveeritud tööjõumaksudest hoiduma.

Ehitussektoris saab 19% töötajatest ümbrikupalga, neist iga kümnes saab kogu palga täiesti mustalt. 2017. aasta kohta ei ole osalise ja täieliku ümbrikupalga kohta andmeid avaldatud, mistõttu analüüsib autor 2015. ja 2016. aasta andmeid. Võrreldes 2015. aastaga vähenes 2016. aastal ümbrikupalga osatähtsus töötasust 54%–lt 44%–le (Varimajanduse ... 2017). Kui 2015. aastal maksti 1168 eurose palga juures ümbrikupalgana 630,72 eurot, siis 2016. aastal maksti 513,92 eurot

ehk 116,8 eurot vähem. Antud näite puhul laekub riigile ühes kuus tänu ümbrikupalga osatähtsuse muutusele töötasust 90,08 eurot rohkem maksutulu.

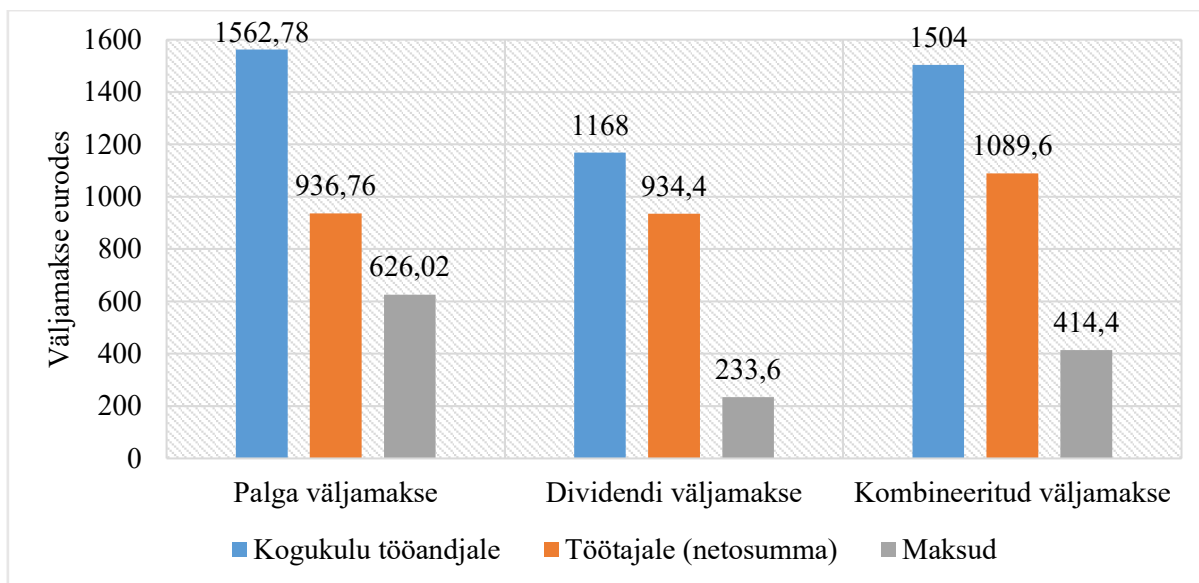
Lisaks ümbrikupalga maksmisele kasutatakse tööjõumaksudest hoidumiseks erinevaid töösuhte skeeme. Tavapäraselt fikseeritakse töö tegemise tingimused ja nii tööandja kui töötaja õigused ja kohustused töölepinguga. Töötajaga võib töö tegemiseks sõlmida käsunduslepingu, töövõtulepingu (võlaõiguslikud lepingud) või töölepingu. Selleks, et hoiduda kõrvale seadusest tulenevast maksukohustusest võidakse vormistada töösuhte kohta tegelikkusele mittevastavaid dokumente. Näiteks võib töövõtulepingu ja käsunduslepingu puhul töö teostajaks olla ka juriidiline isik ehk osutatakse teenuseid äriühingu alt kuigi realselt ollakse töösuhtes. Sellisel juhul on oluline eristada, kas tegemist on teenuse ostmise ja müügiga või on tegemist tasuga, mis saadakse kui füüsiline isik.

Ühemehefirmade puhul on praktikas sageli levinud olukord järgmine: äriühingu ainoosanik, juhatuse liige ja töötaja (ühes isikus) osutab äriühingu nimel teenuseid, kuid talle ei maksta äriühingust sotsiaalmaksu ega -maksetega maksustatavat töötasu või makstakse seda seadusega kehtestatud alammääras. Madalat töötasu kompenseerib dividendi ühekordne või igakuine väljamakse. (Kuidas ... 2018) Äriühingute vaheliste näilikku teenuste osutamist maksudest hoidumise eesmärgil nimetatakse OÜ-tamiseks.

Selleks, et hinnata OÜ-tamise kasulikkust äriühingu vaatenurgast toob autor joonisel 3 välja kolm olukorda. Arvutamisel kasutatakse sarnaselt eelnevatele näidetele 2017. aasta ehitussektori keskmist brutopalka ja 2017. aasta maksumäärasid. Esimesel juhul teeb äriühing palga väljamakse summas 1168 eurot ja tasub väljamakselt maksud lähtuvalt 2017. aastal kehtestatud määradele. Teisel juhul teeb äriühing palga asemel dividendi väljamakse, jaotatava kasumi ja dividendide tulumaksu<sup>1</sup> summa kokku on 1168 eurot. Kolmandal juhul kasutab äriühing praktikas levinud väljamakse tegemise kombinatsiooni, mille kohaselt makstakse palka summas 500 eurot ja ülejäänud summa 668 eurot dividendina.

---

<sup>1</sup> Dividendi väljamakselt arvestatakse tulumaksu lähtuvalt tulumaksuseaduse § 4 lõige 1<sup>1</sup>, mille kohaselt on dividendi maksumääraks 20/80.



Joonis 3. Palga väljamaksete maksustamise võimalused

Allikas: autori arvutused

Jooniselt 3 nähtub, et kogukulu tööandja jaoks on suurim palga maksmise puhul. Palga ja dividendi kombineeritud väljamakse puhul on kulu tööandja jaoks 58,8 eurot ehk 3,7% väiksem kui palga korral. Juhul kui palga väljamakse asemel tehakse ainult dividendi väljamakse, on kogukulu tööandja jaoks 394,78 eurot väiksem, kuid töötaja saab kätte 2,36 eurot rohkem ehk võit töötaja jaoks ei ole suur. Jooniselt 3 nähtub, et maksukoormus on väiksem dividendi maksmisel ja suurim palga puhul, kuid võit töötaja jaoks on suurim kombineerides palga ja dividendi väljamakse.

Töøjõumaksud jäetakse deklareerimata ja tasumata töötaja ja tööandja vahelise kokkuleppe alusel ning mõlemad osapooled saavad sellest rahalist kasu. Lisaks ümbrikupalga maksmisele on laialt levinud ka olukord, kus füüsilisest isikust töötaja laseb töötasu kanda enda äriühingu pangakontole ja väljastab töö tegemise kohta teenuse osutamise arve, tegemist on niinimetatud OÜ-tamisega. Sellisel juhul ei pea tööandja väljamakse tegemisel tasuma töøjõumakse ja töötaja saab töøjõumaksude võrra suurema summa enda äriühingu käsutusse. Enamasti on tegemist ühemeheäriühinguga, kust tehakse töötasu asemel madalama maksumääraga väljamakseid näiteks dividendi väljamakseid. Ümbrikupalga puhul jäetakse maksukohustus osaliselt või täielikult täitmata, kuid OÜ-tamise puhul tasutakse maksukohustus väiksemal määral, sest on võimalik makse optimeerida. Oluline on tegeleda töøjõumaksude ebaseaduslikult vähendajatega, et tagada aus konkurents ja ühetaoline maksustamine.



## **2 ÜMBRIKUPALGA MAKSMISE TÕKESTAMINE**

### **2.1 Ümbrikupalga maksmise tõkestamisest Eestis**

Riigi jaoks on maksud tuluallikaks, kuid ettevõtte jaoks on maksud kuluallikaks, millest püütakse kõrvale hoiduda. Tööjõumaksudest kõrvalehoidumisel on levinuimaks viisiks tööjõumaksude deklareerimata ja tasumata jätmine ehk ümbrikupalga maksmine. Selleks, et hinnata, milliseid meetmeid on riik võtnud kasutusele ümbrikupalga vastu võitlemiseks, intervjueris autor Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhti. Intervjuu on toodud lisa 1.

Eestis on ümbrikupalga vähendamiseks kasutusele võetud töötamise register, tehtud koostööd ettevõtete ja erialaliitudega ning viidud läbi ümbrikupalga vastaseid kampaaniaid. Lisaks on ümbrikupalga riskiga ettevõtete kontrollimenetluse läbiviimist lihtsustanud käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtmine, tänu millele on võimalik vaadelda tehinguahelat ja hinnata maksukahju tekkimise kohti. Ümbrikupalgaga võitlemisel on oluline ka uus riigihangete seadus, millega jõustusid ausa konkurentsi tagamise vaatenurgast olulised muudatused. (Õun 2018) Lisaks arendab Maksu- ja Tolliamet pidevalt välja uusi lahendusi, et muuta maksude deklareerimine ettevõtte jaoks võimalikult lihtsaks ja kiireks. Järgnevalt annab autor ülevaate ümbrikupalga vähendamiseks kehtestatud meetmete olemusest.

#### **2.1.1 Töötamise tuvastamise register**

Tööjõumaksude alase järeelvalve tõhustamiseks jõustus alates 01.07.2014 maksukorralduse seaduse muudatus, mille kohaselt loodi töötamise register. Töötamise register on elektrooniline register, mis koondab infot Eestis tööd tegevate isikute kohta. Töötamise registri haldajaks on Maksu- ja Tolliamet, kuid registris on volitatud muudatusi tegema ka Eesti Töötukassa ja Tööinspektsioon (MKS seletuskiri 2014, 36).

Töötamise registri andmeid kasutavad (Kokkuvõte...):

- 1) Haigekassa – ravikindlustuse määramiseks;

- 2) Töötukassa – töötuna arvele võtmiseks, arveloleku lõpetamiseks, töötutoetude ja töötuskindlustushüvitise määramiseks;
- 3) Politsei- ja Piirivalveamet – välismaalaste töötamise tingimuste järelvalveks;
- 4) Sotsiaalkindlustusamet – töötamise fakti kontrollimiseks;
- 5) Maksu- ja Tolliamet – maksukohustuste täitmise kontrollimiseks;
- 6) töötaja – võimalik kontrollida, kas tema töötamine on registreeritud.

Töötamise registrisse on koondatud kõik töötamisega seotud informatsioon, mistõttu väheneb eelnimetatud ametiasutuste halduskoormus ja dubleeriv tegevus andmete kogumisel, töötlemisel ja edastamisel (MKS seletuskiri 2014, 33). Töötamise register on oluline ka füüsilisele isikule, sest töötamise registri kanded on aluseks sotsiaalkindlustuskaitse tekkimisel (*Ibid.*, 49). Seega lihtsustab töötamise register ametiasutuste tööd tagades kiire ja efektiivse menetluste läbiviimise, kuid nõuetekohane töötamise registreering on oluline ka töötaja jaoks, et tema sotsiaalsed õigused nagu ravikindlustus, pension, töötuskindlustushüvitis, vanemahüvitis jm oleksid tagatud.

Töötamise registri üheks eesmärgiks on vähendada ebaseadusliku tööjõu kasutamist. Selleks on tööd võimaldav füüsiline või juriidiline isik ehk tööandja kohustatud registreerima töötamine, millest tekib maksukohustus Eestis ja seda olenemata töölepingu vormist. (Töötamise ... 2018) Samas tuleb töötamise registris registreerida ka äriühingu või füüsilisest isikust ettevõtja majandushuvides töö tegemine tasu saamata (MKS § 25) ehk töötamine vabatahtlikkuse alusel. Vabatahtlik töötamine tuleb registreerida ainult äriühingutes, sest äriühingud tegutsevad kasumi saamise eesmärgil, mittetulundusühingutes vabatahtlike registreerimise kohustust ei ole (MKS seletuskiri 2014, 39).

Töötamise registreerimine on tööd võimaldavale isikule tehtud väga lihtsaks. Töötamist on võimalik registreerida E-maksuameti/e-tolli keskkonna kaudu, X-tee kaudu masin-masin liidesega, telefoni või SMS-i teel ja Maksu- ja Tolliameti teenindusbüroos (Töötamise ... 2018). Töötamise registreerimisel tuleb registrisse kanda töötaja isikukood, tööandja registri- või isikukood ning töötamise alustamise kuupäev ja töötamise liik (MKS § 25<sup>4</sup> lõige 1). Kanne töötamise alustamise kohta tuleb töötamise registrisse teha hiljemalt töötaja tööle asumise hetkeks (MKS § 25<sup>2</sup>) ehk näiteks kui töötajaga sõlmitakse tööleping 08.03.2018, kuid faktiliselt asub ta tööle 12.03.2018, siis tuleb töötamise registrisse märkida töö alustamise kuupäevaks 12.03.2018. Töötamise peatumine ja lõpetamine tuleb registreerida kümne päeva jooksul töötamise peatumise või lõpetamise päevast arvates (MKS § 25<sup>2</sup> lõige 4).

Maksu- ja Tolliamet teostab pistelisi kontrole töötamise fakti tuvastamiseks. Juhul kui töötamine ei ole registreeritud, on tegemist seaduse rikkumisega ja maksuhalduril on võimalik kohaldada sunnimeetmeid. Sunniraha võidakse rakendada, kui tööd võimaldav isik ei ole seaduses sätestatud tähtjaks tööd tegeva isiku töötamise alustamist registreerinud või on jätnud registreerimata töötamise lõpetamise (MKS § 25<sup>8</sup> lõige 1). Sunniraha suurus töötamise alustamise ja lõpetamise registreerimiskohustuse täitmisele sundimiseks ei tohi ületada 3300 eurot, sealjuures ei tohi see esimesel korral ületada 1300 eurot ja teisel korral 2000 eurot (MKS § 25<sup>8</sup> lõige 3).

Kokkuvõtvalt aitab töötamise register (MKS seletuskiri 2014, 33–35):

- 1) vähendada ebaseadusliku tööjõu kasutamist;
- 2) tõhustada tööjõumaksude maksmise järelvalvet;
- 3) kindlustada töötaja sotsiaalsete õiguste parem kaitse;
- 4) suurendada elektroonselt kogutavate andmete mahtu koondades töötamisega seonduva informatsiooni ühtsesse süsteemi;
- 5) vähendada töötamisega seotud andmete töötajate halduskoormust;
- 6) suunata tööandjad õiguskuulekale käitumisele;
- 7) lihtsustada sotsiaalsete tagatiste süsteemi toimimise põhimõtteid.

Töötamise registrer aitab vähendada täieliku ümbrikupalga maksmist. Autori hinnangul on pisteliste kontrollide läbiviimine ja sunniraha määramine vajalik, et suunata tööd võimaldav isik õiguskuulekale käitumisele ja seeläbi tagada aus konkurents. Samas ei kindlusta registreeringu olemasolu, et töötajale tehtud palga väljamakse on korrektselt TSD-l deklareeritud. Selle kontrollimiseks peab maksuhaldur teostama täiendavaid toiminguid.

### **2.1.2 Käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtmine**

Käibemaks on kaudne maks, millega maksustatakse tarbimist. Käibemaksuga maksustatakse ostja kulutusi, mitte müüja müügitulu (Elling 2014, 32). Kuigi käibemaksu tasub ostja, siis on käibemaksu kinnipidamise kohustus ettevõttel. Käibemaksuseaduse § 3 lõike 1 kohaselt on käibemaksukohustuslane ettevõtlusega tegelev isik, kes on registreeritud või kohustatud registreerima end maksukohustuslasena. Maksukohustuslasena registreerimise kohustus tuleneb käibemaksuseaduse § 19 lõikest 1, mille kohaselt on isikul kohustus end maksukohustuslasena registreerida, kui tema maksustatav käive ületab kalendriaasta algusest arvates 40 000 eurot.

Isik peab oma ettevõtluse tulemusena tekkinud käibe ja ettevõtluse tarbeks soetatud kaupade, teenuste sisendkäibemaksu kajastama käibedeklaratsioonis, mis tuleb esitada koos selle lisadega Maksu- ja Tolliametile maksustamisperioodile järgneva kuu 20. kuupäevaks. Juhul kui soetatud kaupade, teenuste käibemaksu summa on suurem kui müüdüd kaupade, teenuste käibemaksu summa, siis tekib isikul käibedeklaratsiooni esitamisel käibemaksu tagastusnõue.

Eestis seisnevad käibemaksupettused enamasti isiku tegeliku maksukohustuse ebaausa vähendamise teel, selleks kas varjatakse käivet ja/või kasutatakse fiktiivseid kulararveid. (Seletuskiri ... 2014, 14) Ka ümbrikupalga maksmine on tihedalt seotud käibemaksupettustega, sest fiktiivsete arvete alusel viiakse ettevõttest raha välja ümbrikupalga maksmiseks (Õun 2018). Autori hinnangul võidakse ehitussektoris käibe varjamise asemel ka käivet fiktiivselt suurendada, et kvalifitseeruda ehitustööde riigihangetel osalema. Seega on käibemaksupettused tihedalt seotud ka ümbrikupalga maksmise võimalikkuse ja ehitussektoris konkurentsis püsimisega.

Käibemaksupettuste vähendamiseks jõustus alates 01.11.2014 käibemaksuseaduse muudatus, mille kohaselt loodi käibedeklaratsioonile lisa, nendeks on lisa INF A ja B osa. Käibedeklaratsiooni lisal INF A osal tuleb kajastada tehingupartneritele väljastatud arved ehk müügiarved, mille kogusumma on vähemalt 1000 eurot ilma käibemaksuta. Käibedeklaratsiooni lisa INF B osal tuleb kajastada ettevõttele väljastatud arved ehk ostuarved, mille kogusumma tehingupartneri kohta on vähemalt 1000 eurot ilma käibemaksuta. Käibedeklaratsiooni lisa INF vormil kajastatakse juriidilistele isikutele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ning riigi-, valla- ja linnaasutustele väljastatud arvete ja neilt saadud arvete andmed. Füüsilisele isikule väljastatud arvet INF vormil ei kajastata. (Käibedeklaratsiooni ... 2015) Käibemaksuseaduse § 27 lõikes 1<sup>2</sup> on loetletud, milliseid arveid on kohustuslik lisal INF kajastada ning § 27 lõikes 1<sup>4</sup> on loetletud, milliseid arveid lisal INF kajastama ei pea.

Maksuhalduril on tänu käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtule võimalik (Helm 2015):

- kontrollida, kas ostja ja müüja deklareerivad mõlemad ostuarved ja kas arvete summad klappivad;
- vähendada kontrollitava ettevõtte koormust tõendite esitamisel, sest KMD lisal INF on tehingud nähtavad, seega väheneb ka ettevõtete poole pöördumiste arv;
- hinnata, kas ettevõtte teeb tehinguid riskiga ettevõttega ja tuvastada fiktiivsete arvete kasutamine;

- tuvastada käibe varjamise risk.

Kokkuvõtvalt on käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtmine kaudne meede ümbrikupalga maksmise vähendamisel, sest see võimaldab tuvastada fiktiivsete arvete kasutamist, mille kaudu võidakse ettevõttest palkade maksmiseks raha välja viia.

### **2.1.3 Riigihangete korraldamine ehitussektoris**

Riigihange on ostu sooritamine riigi või avaliku sektori asutuse poolt seadusega sätestatud reeglistikku järgides (Riigihangete ... 2018a). Riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või üksus, avalik õiguslik juriidiline isik või muu avaliku sektori mõju all olev isik kasutab oma tegevuses vajalike asjade ostmiseks või teenuste tellimiseks avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha, mistõttu peab riigihangete korraldamisel järgima kindlaid põhimõtteid, et tagada kõigile huvilistele info kättesaadavus ja otsuste läbipaistvus. (Riigihangete ... 2011)

Riigihanke korraldamisel on hankija ehk riigihanke korraldaja kohustatud muu hulgas kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, sõlmima hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning viima riigihanke läbi mõistliku aja jooksul. (RHS § 3 lõige 5). Hankija peab riigihanget korraldades teadma hanke eeldatavat maksumust ja valima pakkumise, mis on nii hinna kui kvaliteedi suhte alusel sobivaim. Samas jääb hinna ja kvaliteedi suhte analüüs tihtipeale tagaplaanile ja valituks osutub siiski odavaim pakkumine. Nimelt osutus 2015. aastal 85% ja 2016. aasta 84% juhul valituks odavaim pakkumine (Riigihange ... 2017). Kuigi hankija on kohustatud kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, ei tähenda see seda, et valida tuleb odavaim pakkumine, sest säästlik ja otstarbekas ei võrdu alati kõige odavama pakkumisega. Odavaim pakkumine ei pruugi tagada tööde head kvaliteeti ja õigeaegset valmimist, seega võib odavaim pakkumine lõppkokkuvõttes tuua kaasa täiendavaid kulusid ja juhul kui ettevõtte ei suuda täita oma lepingulisi kohustusi võib sellega kaasneda ka maksurisk (skeemid maksukohustuse vähendamiseks).

Riigihangetest moodustavad olulise osa ehitustööde hanked. Tabelis 4 on toodud perioodil 2014–2017 läbi viidud hankemenetluste arv ja maksumus ning ehitustööde hangete arv, maksumus ja osakaal riigihangete kogumahust ning maksumusest.

Tabel 4. Hankemenetluste arv ja maksumus eurodes aastatel 2014–2017

Periood	Ehitustööde hangete arv	Ehitustööde hangete maksumus	Hangete arv kokku	Hangete maksumus kokku	Ehitustööde hangete arv riigihangete mahust	Ehitustööde maksumus riigihangete kogumaksumusest
2014	2039	613 156 003	9107	4 539 881 446	22%	14%
2015	2531	734 445 289	10 652	2 550 655 665	24%	29%
2016	2750	784 831 563	10 343	2 347 170 752	27%	33%
2017	2995	1 028 751 079	10 380	2 244 176 095	29%	46%

Allikas: Riigihangete (2018b), autori arvutused

Tabelist 4 nähtub, et alates 2014. aastast on ehitustööde hangete arv märgatavalt tõusnud, nimelt viidi 2014. aastal läbi 2039 ehitustööde hankemenetlust, kuid 2017. aastal tõusis ehitustööde hankemenetluste arv 2995-ni ehk ligi 32%. Ehitustööde hangete osatähtsus riigihangete mahust on samuti tõusnud, kui 2014. aastal moodustasid ehitustööde hanked 22%, siis 2017. aastal moodustasid juba 29% riigihangete kogumahust. Ehitustööde riigihangete maksumus on 2017. aastaks võrreldes 2014. aastaga suurenenud 415 595 076 euro võrra. 2017. aastal moodustas ehitustööde maksumus 46% riigihangete kogumaksumusest. Tabelist 4 nähtub, et ehitustööde maht ja maksumus moodustavad riigihangete koguarvust ja -maksumusest olulise osa, mistõttu saab riik ehitussektoris valitsevale ebaausa konkurentsi piiramisele kaasa aidata muutes riigihangete korraldust, et välistada riigihanke tingimusi rikkuvate ettevõtete osalemine hangetel ja tagada allhankijatele kaitse pahatahtlike hanke võitjate ees.

Riigihangete seaduse muutmise vajadus tõstas juba aastaid tagasi ehitusvaldkonnas tegutsevate pahatahtlike ettevõtete tegevuse tõttu alltöövõtu kasutamisel (Look 2011, 1–2). Levinud olid juhtumid, kus alltöövõtjatele ei makstud tehtud tööde eest, rikuti hankelepinguid, kuid endiselt osaleti juriidiliselt korrektsetena uutest riigihangetes (*Ibid.* 8). Hankelepingute täitmata jätmine võib viia allhankija makserakustesse, sest kuigi töö eest ei ole raha saadud, tuleb tasuda tööks tehtud kulutuste eest (töötajate palgad, materjalid, maksud jm). Sageli viib see olukorrani, kus alltöövõtja peab otsustama, kas kuulutada välja pankrot või otsida võimalusi kohustuste vähendamiseks, mis omakorda võib viia maksupettuseni.

Pahatahtlik tegevus ehitushangetel tuleneb sellest, et peatöövõtja on teinud hanke võitmiseks võimalikult madala pakkumise, kuid reaalselt ei suudeta sellise hinna eest nõutud teenust osutada.

Seega jäetakse rahapuuduse tõttu allhankijale tasumata. Kuna Eestis on hetkel valdavalt praktika, kus võitjaks osutub odavaim pakkumine (Riigihange ... 2017), siis on oluline hinnata ettevõtete suutlikust teenust osutada pakkumises tehtud hinnaga. Selleks, et tagada riigihangete korraldamisel aus konkurents jõustus 01.09.2017 uus riigihangete seadus. Antud töö kontekstis on olulised riigihangete seaduse § 115 sätted põhjendamatult madala maksumusega pakkumiste kontrollimiseks ja § 122 sätted alltöövõtjate kaitse kohta.

Juhul kui hankija leiab, et ehituse valdkonnas läbiviidud hanke pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, siis on tal kohustus nõuda pakkujalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis selgitust pakkumise maksumuse kohta (RHS § 115 lõige 1). Riigihangete seaduse § 115 lõike 2 punkt 2 kohaselt on hankijal kohustus nõuda selgitust muu hulgas juhul, kui pakkuja või tema pakkumises nimetatud alltöövõtja töötajate keskmine töötasu oli võrdlusperioodi jooksul väiksem kui 70 protsenti sama ajavahemiku keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas.

Ehitustööde hangete läbiviimisel esineb sageli olukordi, kus peatöövõtja ei maksa alltöövõtjatele õigeaegselt või ei maksa üldse tehtud tööde eest. Alates 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduse § 122 lõike 9 kohaselt on hankijal võimalik peatada maksete tegemine hanke võitjale juhul, kui peatöövõtja on alusetult jätnud täitmata rahalise kohustuse alltöövõtja ees. Alltöövõtja peab selleks hankijale põhjendatud avalduse esitama ja sellest tulenevalt on hankijal võimalik jätta pakkuja esitatud rahaline nõue vastavas osas täitmata.

Riigihangete seaduse § 122 regulatsiooni sõnastuse kohaselt laieneb alltöövõtja kaitse ainult esimese ringi alltöövõtjatele ehk neile, kes on sõlminud pakkujaga lepingu. Riigihangete seaduse § 122 on võimalik kohaldada järgnevatele alltöövõtu tasanditele, kuid see suurendab hankijate halduskoormust ja tõenäoliselt seda laialdaselt kasutama ei hakata. (Lind 2017, 6) Seega lahendab riigihankeseadus küll esimese tasandi hankija probleemi juhul kui peatöövõtja jätab kohustuse täitmata, kuid arvestades asjaolu, et praktikas kasutakse pahatihti mitut ringi allhankijaid, mistõttu on ikkagi võimalik kohustustest kõrvale hoiduda.

Ehitustööde maksumuse osatähtsus riigihangete kogumaksumusest on iga-aastaselt tõusnud. Riigihangete statistika näitab, et enamikul juhtudel osutub hanke võitjaks odavaim pakkumine. Odavaim pakkumine on aga ohuteguriks, sest pakkumise puhul ei pruugi pakkuja suuta oma kohustusi riigi ja allhankijate ees täita. 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduse sätted ei

kõrvalda riigihangetega seotud pettuseid ehitussektoris, kuid aitavad osaliselt kaitsta alltöövõtjaid pahatahtlike peatöövõtjate eest, kes jätavad tasu maksmata ning seadusemuudatus aitab võidelda alapakkumuste esitamise vastu.

#### **2.1.4 Ümbrikupalga vastased kampaaniad maksukuulekuse mõjutamiseks**

Maksumaksja raha kasutamise läbipaistvus mõjutab maksukuulekust (Bergman 2002). Selleks, et maksumaksja mõistaks maksude tasumise vajadust, on Maksu- ja Tolliamet alates 2010. aastast korraldanud alljärgnevat ümbrikupalga teemalisi kampaaniaid:

- 1) “Maksmata maksud jätavad jälje”. Kampaania ajal Maksu- ja Tolliameti peadirektor olnud Enriko Aava selgitas, et kampaania eesmärgiks oli tõsta arusaamist, et maksude maksmine võimaldab riigil toimida ja pakkuda kodanikele sotsiaalseid garantiisid. (Kann 2010)
- 2) “Ümbrikupalk hammustab Sinu tulevikku”. Kampaania tuletas meelde, et ümbrikupalga vastuvõtmine tähendab isikute jaoks otsest rahalist kahju ja turvatunde kaotust. (MTA 2014)
- 3) “Ümbrikupalk pureb aina vähem”. Kampaania eesmärk oli tänada ümbrikupalgast loobunud ettevõtjaid ja töötajaid. (MTA 2015)
- 4) “Ümbrikuga tervist ei paranda”, “Ümbrikuga last ei kata”. Kampaania eesmärk on juhtida isikute tähelepanu ümbrikupalga vastuvõtmisega seotud kahjudele. Kampaaniaga teadvustatakse, et kui tööandja jätab maksud maksmata, siis jääb riigil vähem raha selleks, et hoida töös õppeasutusi, haiglaid ja perearste, julgeolekut, turvalisust, ühistransporti, maanteid, tänavalgusteid, veevärki ja pensionisüsteemi (MTA 2017).

Maksu- ja Tolliameti kampaaniate eesmärk on maksumaksjaid harida teavitades neid maksude maksmise vajalikkusest ja püüdes suurendada vabatahtlikku maksukuulekust.

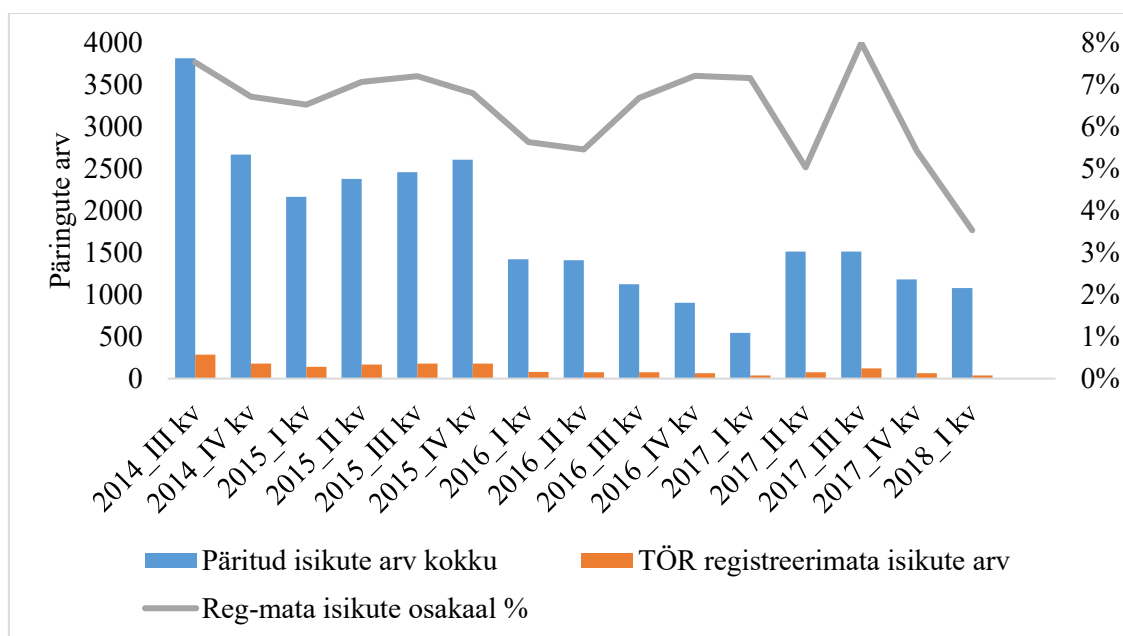
## **2.2 Ümbrikupalga tõkestamiseks kehtestatud regulatsioonide mõju analüüs**

Ümbrikupalga maksmise probleemiga tuleb tegeleda, sest ümbrikupalga maksmine tekitab maksuaugu nii tööjõumaksude kui ka käibemaksu laekumisele. Keerukas maksusüsteem ei taga majanduskasvu ega ausat konkurentsi, mistõttu peavad ümbrikupalgaga võitlemisel rakendatavad meetmed olema lihtsad ja ei tohi ebamõistlikult suurendada ettevõtjate halduskoormust ja kulusid. Käesolevas alapeatükis analüüsib autor ümbrikupalga tõkestamiseks kehtestatud meetmete mõju



maksukuulekusele ja maksulaekumisele. Analüüsiks vajalikud andmed on saadud Maksu- ja Tolliametist ning Eesti Konjunkturiinstituudi varimajanduse aruannetest.

Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel sai 2014. aastal ümbrikupalka 7% küsitlenutest ja nendest 31% töötasid ehitussektoris (Varimajandus ... 2014, 15). 2016. aastal vähenes ümbrikupalga saajate osatähtsus ehitussektoris märkimisväärselt, nimelt sai ehitussektoris 19% töötajatest ümbrikupalka (Varimajanduse ... 2017). Täieliku ümbrikupalga maksmise vähendamisele on kaasa aidanud töötamise registri kasutusele võtmine (Õun 2018). Hindamaks töötamise registri mõju, on joonisel 4 välja toodud Maksu- ja Tolliameti poolt ehitussektoris teostatud päringute arv ja vaatluse raames tuvastatud töötamise registris registreerimata isikute arv.



Joonis 4. Ehitussektoris teostatud töötamise registreeringute kontrollid ja nende tulemused aastatel 2014–2018

Allikas: autori koostatud lisa 2 toodud andmete alusel

Jooniselt 4 nähtub, et peale töötamise registri kasutuselevõtmist teostati seal arvukalt päringuid. Nimelt teostati 2014. aasta kolmandas kvartalis ligi 4000 päringut isikute töötamise tuvastamiseks ehitussektoris ja registreerimata oli ligi 8% töötajatest. Registreerimata isikute osatähtsus vähenes 2016. aasta esimeses ja teises kvartalis, olles alla 6%, kuid tõusis taas alates 2016. aasta kolmandast kvartalist. 2018. aasta esimeses kvartalis oli registreerimata isikute osatähtsus kõige väiksem, nimelt olid 3,5% kõigist ehitussektoris kontrollitud töötajatest registreerimata. 2014. aastal tehti kahe kvartali jooksul ehitussektoris kokku 6480 päringut ja 2015. aastal 9602 päringut. 2016 ja 2017. aastal vähenes päringute arv ligi poole võrra, 2016. aastal teostati ehitussektoris 4857 ja

2017. aastal 4750 päringut. Vaadeldes registreerimata isikute osatähtsust kvartalite lõikes, siis nähtub, et vaatluste läbiviimine on vajalik, sest ehitussektoris püsib registreerimata töötajate osatähtsus kõrgena.

Vaatlustele järgneb tavapäraselt kontakteerumine ettevõttega, kes on jätnud isikute töötamise registreerimata. Maksu- ja Tolliameti andmetel on alates töötamise registri kasutuselevõtust kuni 2018. aasta teise kvartalini tuvastatud ehitusobjektidel 1764 töötamise registris registreerimata isikut. Peale kontakteerumist on 1730 isiku töötamine nõuetekohaselt registreeritud. 2014. ja 2015. aastal parandasid 98% ettevõtetest oma töötamise registri kandeid, 2016. aastal ja 2017. aastal parandasid peale maksuaudiitori pöördumist 99% ettevõtetest oma töötamise registri kandeid. (Lisa 3)

Maksu- ja Tolliamet ei piirdu ainult töötamise registris registreeringute kontrollimisega, vaid teostab ka sisulisi kontrole tuvastamaks palga maksmise asjaolud (Õun 2018). Tabelist 5 nähtub maksuhalduri poolt läbiviidud tööjõumaksude kontrollide statistika perioodil 2013–2017.

Autor märgib, et tabelis 5 toodud tööjõumaksude kontrollide raames võib esineda ka käibemaksupettuse risk ja sellest tulenevalt ka käibemaksu määramine, mistõttu võivad tööjõumaksude kontrollide tulemid sisaldada ka käibemaksu määramiste andmeid.

Tabel 5. Läbiviidud tööjõumaksude kontrollide arv aastatel 2013–2017

Kontrolli lõpuaasta	Muu tulemiga kontrollide arv	Tulemita kontrollide arv	Tulemiga kontrollide arv	Tulemi summa eurodes	Tasutud summa eurodes	Tasutud summa osakaal
2013	149	814	666	3 358 534	2 022 483	60%
2014	45	314	908	4 788 091	2 503 156	52%
2015	11	90	487	6 143 109	2 019 439	33%
2016	6	72	424	4 829 726	1 623 407	34%
2017	7	52	429	1 982 691	720 088	36%

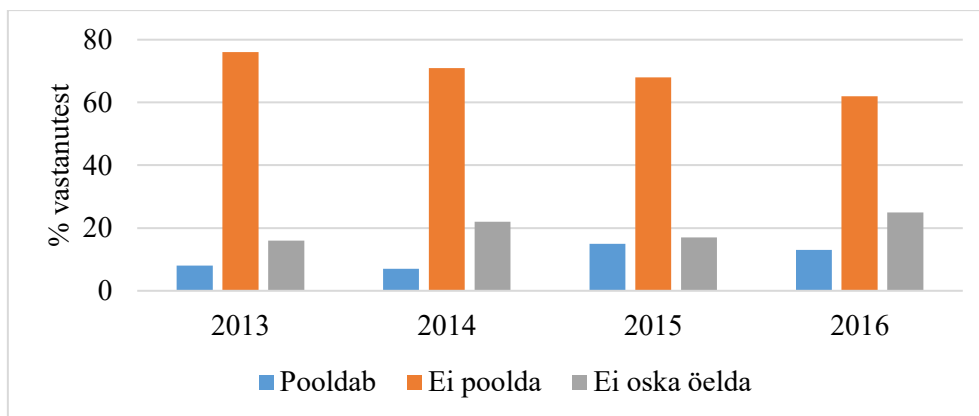
Allikas: autori koostatud lisa 3 toodud andmete alusel

2013. aastal oli Maksu- ja Tolliameti eesmärgiks ehitussektoris maksuaugu vähendamine ja sellest tulenevalt suurendati läbiviidavate kontrollide arvu ehitussektoris (Maksu- ja Tolliameti ... 2013, 15). Tabelist 5 nähtub, et 2013. aastal viidi läbi 1629 tööjõumaksude kontrolli, kuid neist 814 olid tulemita kontrollid. Tulemita kontrollide osatähtsus on tingitud mõjutusmeetmete valikust (e-kirjad, meeldetuletused jm sõnumid), et seeläbi ametnikke koormamata edastada sõnumid suurema

hulga isikuteni ja saavutada seeläbi laiem mõju seadusekuuleka käitumise tagamiseks (*Ibid.*, 33). Tabelist 5 nähtub, et tulemita ja muu tulemiga kontrollide arv on alates 2013. aastast vähenenud, selle põhjuseks on uute süsteemide kasutusele võtmine (töötamise register ja käibedeklaratsiooni lisa INF), mis lihtsustavad maksuhalduri tööd ja võimaldavad hinnata maksuriski ja ettevõtte poole pöördumise vajalikkust süsteemis olevate andmete põhjal. Seega väheneb pöördumiste vajadus, sest riskianalüüsi tulemusel on võimalik otse kontakteeruda riskitunnustega ettevõtetega.

Tabelist 5 nähtub, et 2015. aastal viidi läbi 588 tööjõumaksude kontrolli, mille tulemusel suurenes ettevõtete maksukohustus 6 143 109 euro võrra. Kuigi tulemi summa on analüüsitava aastate suurim, siis laekus sellest kõigest 33%. Ettevõtete poolt maksumääramise tulemusel määratud summa tasumise osatähtsus on aastate jooksul langenud, kui 2013. aastal tasus 60% ettevõtetest oma maksukohustuse, siis 2016. aastal tasus maksukohustuse vaid 34% ettevõtetest. Praktikast on sagedased olukorrad, kus kontrolli sattumisel jäetakse äriühing maha ja tehakse uus ettevõtte, kus tegevus jätkub. Mahajäetud äriühingule määratakse küll maksukohustus, kuid realselt ettevõtte seda ei tasu, ettevõttel puudub vara ja ka võla sissenõudmine on lootusetu. Tabelist 5 nähtub selgelt, et eelnimetatud praktika on kasutusel, sest kuigi maksuhaldur on maksuauditi tulemusel määranud tasumisele kuuluvaid maksusummasid, siis realselt on maksusumma sissenõudmise hetkel ettevõtte maksujõuetu.

Kontrolli sattumise risk mõjutab maksukuulekust, mistõttu on Maksu- ja Tolliameti regulaarsed vaatlused ehitusplatsidel ja tööjõumaksude arvestamise kontrollimine oluline maksudistsipliini tagamisel. Samas võivad riigi kehtestatud regulatsioonid ümbrikupalga maksmise vähendamiseks tuua kaasa hoopis vastupidise tulemuse. Tabelist 6 nähtub, et aastatel 2015–2017 lõpetati üle 400 ettevõtte tööjõumaksude arvestamise kontrolli, mis lõppesid maksu määramisega, kuid ettevõtete poolt tasutud summa jääb alla 40% ehk ettevõtete maksukuulekus on aastatel 2015–2017 langenud võrreldes aastatega 2013 ja 2014, mil tasusid vastavalt 60% ja 51% ettevõtetest oma maksukohustuse. Ümbrikupalga maksmine on töötaja ja tööandja vaheline kokkulepe, mistõttu on oluline vaadelda ka kuidas füüsilised isikud suhtuvad ümbrikupalga maksmisesse. Autor toob joonisel 5 välja, kuidas füüsilised isikud suhtuvad ümbrikupalga maksmisesse.

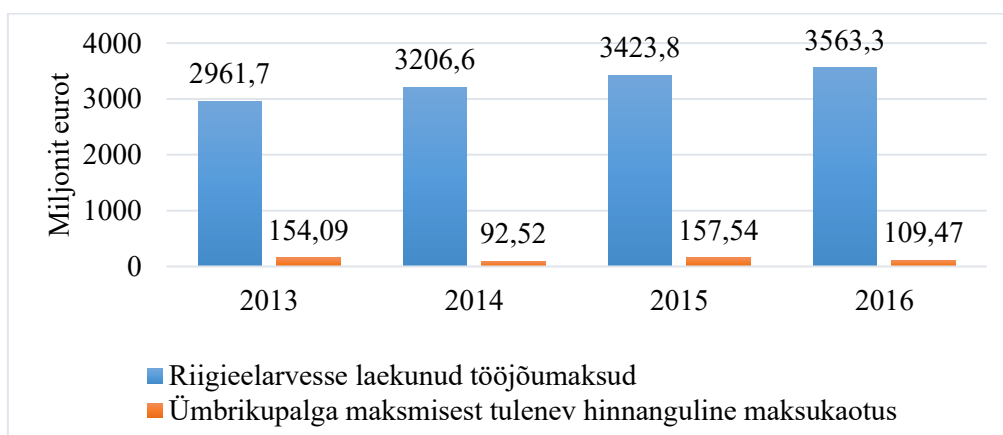


Joonis 5. Isikute suhtumine ümbrikupalga maksmisesse

Allikas: Varimajandus 2013, Varimajandus ... 2014, Varimajanduse ... 2017, autori koostatud

Vaatamata Maksu- ja Tolliameti poolt korraldatud teavituskampaaniatele ja koolitustele nähtub jooniselt 5, et ümbrikupalga maksmist mitte pooldavate isikute arv on iga-aastaselt vähenenud. Teavituskampaaniate eesmärk on, et isikud tauniks ümbrikupalga maksmist, kuid Eesti Konjunktuuriinstituudi küsitluste kohaselt on inimeste suhtumine aastate jooksul muutunud pigem ümbrikupalga pooldavaks. 2015. aastal pooldas ümbrikupalga maksmist 15% vastanutest. Samuti on suur isikute arv, kes on ümbrikupalga maksmise osas neutraalsel seisukohal. Kuigi valitsus on võtnud kasutusele meetmeid ümbrikupalga vähendamiseks ja Maksu- ja Tolliamet on teinud teavitustööd maksude maksmise vajalikkusest, on ümbrikupalga mitte pooldavate isikute arv hoopis langenud.

Jooniselt 6 nähtub, kas isikute pooldav suhtumine ümbrikupalga maksmisesse peegeldub ka varimajanduse osatähtsuses.



Joonis 6. Riigieelarvesse laekunud tööjõumaksud ja hinnanguline ümbrikupalga maksukahju

Allikas: Eesti ... 2018, Varimajanduse ... 2017, autori koostatud

Jooniselt 6 nähtub, et riigieelarvesse laekunud tööjõumaksud on alates 2013. aastast iga-aastaselt tõusnud. Üleüldine keskmise palga tase on võrreldes 2013. aastaga tõusnud, mistõttu on ootuspärane, et ka tööjõumaksude laekumine on iga-aastaselt tõusnud. Asjaolu, et üha rohkem isikuid tolereerivad ümbrikupalga vastuvõtmist, ei kajastu tööjõumaksude laekumistest, sest üleüldine palgatõus tagab maksulaekumiste kasvu. Eesti Konjunktuuriinstituut hindab iga-aastal ümbrikupalga maksimisest tulenevat maksukahju, sinna sisse arvestatakse tulumaksu ja sotsiaalmaksu kahju. Siinkohal saab välja tuua seose 2015. aasta pinnalt, mil 15% küsimustele vastanutest pooldas ümbrikupalga maksimist ja 2015. aastal oli ka hinnanguliselt suurim ümbrikupalga maksimisest tulenev maksukaotus. Jooniselt 5 nähtub, et 2014. aastal pooldas ümbrikupalga maksimist 7% vastanutest ja 2014. aastal on hinnanguline maksukahju ka kõige väiksem, maksuaugu suurus oli hinnanguliselt 92,52 miljonit eurot.

Käibedeklaratsiooni lisa INF kasutuselevõtmine on lihtsustanud maksuhalduri tööd ettevõtete kontrollimisel ja seeläbi on vähenenud ettevõtete poole pöördumiste arv, tegeletakse ainult maksuriskiga ettevõtetega. Töötamise register on aidanud vähendada täielikult ümbrikupalka saavate isikute osatähtsust ja Maksu- ja Tolliameti regulaarsed vaatlused püüavad parandada maksudistsipliini. Maksu- ja Tolliamet võib küll korraldada kampaaniaid, et parandada isikute maksudistsipliini, kuid isikute suhtumist kujutab ka tegevusalal valitsev maksukultuur, mis ehitussektori näitel on ümbrikupalka soosiv.

Autoril ei ole veel võimalik hinnata uue riigihangete seaduse mõju ehitussektori maksukultuurile, sest seadus jõustus alles 01.09.2017 ja mõned sätted jõustuvad alles 2018. aastal, kuid Maksu- ja Tolliamet on kinnitanud, et 2018. aasta esimeses kvartalis sõlmiti kõik riigihangete ehituslepingud ettevõtjatega, kelle makstav keskmine töötasu on vähemalt 70% valdkonna keskmisest töötasust (Riigihanke ...). Autori hinnangul ei ole see uue riigihangete seaduse tulemus, sest hanke võitjatel on reeglina palgal insenerid, projektijuhid, kelle palgad ongi kõrgemad kui 70% valdkonna keskmisest. Ehitusobjektidel realselt töid tegevd isikud võetakse allhanke korras. Seega ei kajasta 70% palga maksimise nõude täitmine tegelikku olukorda ehitushangetel. Autori hinnangul vajab uus riigihangete seadus täiendusi just teise tasandi alltöövõtjate õiguste tagamise vaatenurgast.

Kokkuvõtvalt tuleb ümbrikupalga vastaste meetmete rakendamisel analüüsida mitte ainult nende prognoositavat mõju maksulaekumistele, vaid ka mõju üleüldisele maksukuulekusele. Meetmed võivad tagada maksulaekumiste suurenemise, sest ausad ettevõtted aktsepteerivad neid, samas

võivad need suurendada maksurikkumiste arvu ja seeläbi ka maksuauku. Analüüsitud andmetest nähtub, et kuigi kasutusele on võetud meetmeid ümbrikupalga vähendamiseks, siis ümbrikupalga maksmisest tulenev hinnanguline maksukaotus on endiselt suur, samuti on isikute suhtumine ümbrikupalga maksmisesse pigem pooldav. Autori hüpotees leidis kinnitust, nimelt on kasutusele võetud meetmed lihtsustanud maksuhalduri tööd kontrollide läbiviimisel, töötamise register on vähendanud registreerimata töötajate arvu ja seeläbi täielikult ümbrikupalka saavate isikute arvu, kuid meetmed ei ole vähendanud osalise ümbrikupalga maksmise probleemi.

### **3 ÜMBRIKUPALGA MAKSMISE VÄHENDAMISE VÕIMALUSED**

#### **3.1 Teiste Euroopa Liidu riikide praktika ümbrikupalga maksmise tõkestamisel**

Ümbrikupalga maksmise probleem ei ole omane ainult Eestile, vaid see on levinud ka teistes Euroopa Liidu riikides. Ümbrikupalk on ehitussektoris levinud, sest ehitussektoris on suur madalapalgaliste ja madala kvalifikatsiooniga töökohtade osatähtsus ning palju väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid, kes on tundlikud majanduskeskkonna muutustele (Cremers 2017, 9). Tiheda konkurentsi tõttu on hinnasurve ehitussektoris suur ja turuosa saamiseks peab ettevõtte olema võimeline hindadega konkureerima (Õun 2018), millest tulenevalt on levinud käitumisviis, kus keskendutakse kulude vähendamisele ning tihti kasutatakse selleks ebaseaduslikke viise.

Ehitussektor on tööstussektori suurim tööandja, mistõttu on ehitussektoril suur mõju riigi majandusele ja sotsiaal- ning fiskaalpoliitikale. (Undeclared ... 2014, 4). Eeltoodust tulenevalt on ka Euroopa Liidu riikide tähelepanu suunatud ehitussektoris tööjõukulude vähendamisega seotud probleemidele, et vähendada maksude deklareerimata ja tasumata jätmisest tulenevat maksukahju.

Euroopa Liidus edendatakse liikmesriikide koostööd eesmärgiga vahetada teavet hästi toimivate meetmete kohta ja luua raamistik, mille kaudu kujundada eksperditeadmised deklareerimata töö valdkonnas (Euroopa ... 2016). Ühtset lahendust, mis kõigis Euroopa Liidu liikmesriigis vähendaks deklareerimata tööjõu osatähtsust, ei ole. (Õun 2018) Samas on oluline olla kursis teiste liikmesriikide ehitussektoris valitsevate probleemide ja nende kõrvaldamiseks välja töötatud lahendustega, et kujundada Eesti jaoks just parim võimalik lahendus ümbrikupalga vastu võitlemiseks.

Deklareerimata töö osatähtsust on võimalik vähendada otsese ja kaudse kontrolli tulemusel. Otsese kontrolli puhul keskendutakse rikkumiste avastamisele ja karistuste rakendamisele. Samas on otsese kontrolli puhul oluline rakendada ka ennetavaid meetmeid ehk lihtsustada maksukohustuse

täitmist ja rakendada maksusoodustusi, et motiveerida ühiskonda soetama kaupa registreeritud isikutelt. Kaudse kontrolli puhul on oluline viia läbi teavituskampaniaid maksude tasumise olulisuse kohta ja parandada riigiasutuste ja isikute vahelist suhtlust. (Williams 2016, 3–5). Täpsem ülevaade otsese ja kaudse kontrolli meetmetest on toodud lisas 4.

Taanis kasutatakse otsese kontrolli meetmena rikkumiste avastamiseks politsei, töökeskkonnaameti ja maksuameti ühisreide. Ühisreidide eesmärk on keskenduda sektorite kontrollimisele, mis on suurema maksuriskiga ja kus tõenäoliselt esineb palju rikkumisi, näiteks korraldatakse vaatlusi ehitussektoris. Ühiste kontrollide läbiviimine on aidanud parandada ametkondade vahelist suhtlust, infovahetust ja andnud avalikkusele signaali, et seadusevastane tegevus on karistatav ja selle avastamisega tegeletakse. Ühisreididesse on kaasatud ka ajakirjandus, et probleemi laiemale avalikkusele teadvustada. (Cremers *et al.* 2017, 9) Kaudse kontrolli meetmena kasutab enamus liikmesriikidest teavituskampaniaid.

Autor analüüsis, milliseid otsese ja kaudse kontrolli meetmeid on Euroopa Liidus kehtestatud, et vähendada deklareerimata töötajate osatähtsust ja ümbrikupalga maksmist. Analüüsi käigus selgus, et ümbrikupalga maksmise vähendamiseks on vajalik eelkõige analüüsida just meie naaberriikide Soome ja Rootsi praktikat, sest seal on kasutusele võetud erinevaid meetmeid deklareerimata töötajate osatähtsuse vähendamiseks. Järgnevalt toob autor välja lahendused, mis tema hinnangul võivad kaasa aidata ümbrikupalga vähendamisele ehitussektoris.

### **3.1.1 Töötaja identifitseerimise süsteem**

Töötaja isikutunnistus on töötaja identifitseerimise vahend, mis sisaldab turvaliselt salvestatud elektroonilisi andmeid, mis tõendavad, kas töö tegemisega kaasnevad nõudmised on täidetud nii töötaja kui tööandja poolt (Briganti *et al.* 2015). Töötaja identifitseerimise süsteemi eesmärk erineb riigiti, seda võidakse kasutada töötaja isiku tuvastamiseks, elektroonilise võtmena tööplatsile saamiseks või hoopis töötaja praktilise kogemuse kontrollimiseks.

Töötaja tuvastamise süsteemi kasutamine ehitusplatsil aitab vähendada deklareerimata töö osatähtsust, sest ehitusobjektile pääsevad vaid isikud, kellel on selleks luba ja isikute liikumist on võimalik tuvastada. Belgias võeti kaheksal ehitusplatsil töötaja identifitseerimise süsteem kasutusele 2013. aastal, kuid eesmärk on see kohustuslikuks muuta kõigil ehitusobjektidel (Cremers *et al.* 2017, 8), et vähendada deklareerimata tööga seotud pettuseid ehitussektoris



(Briganti *et al.* 2015, 13). Belgias kasutusel oleval kaardil on isiku foto ja kiip, millega on võimalik töötaja kohalolek ehitusplatsil registreerida (*Ibid.*).

Sarnane süsteem on alates 2014. aastast kasutusel ka Soomes. Töötaja identifitseerimise kaart on Soomes kasutusel *Valtti-älykortti* nime all. Soomes on kaardi peamiseks eesmärgiks tuvastada ehitusplatsil töötavad isikud ja nende tööandjad. Kui töötamiseks on vajalik töölouba, siis on täiendav eesmärk ka kodakondsuse tuvastamine. Varasemalt Soomes kehtinud meede, kus töötajal oli kohustus kanda kaarti, kus peal on tema foto, nimi, tööandja nimi ja maksunumber, ei olnud tõhus, kuid alates 2014. aastast kasutusele võetud töötaja identifitseerimise kaart *Valtti-älykortti* on oluliselt mõjutanud maksulaekumisi. Näiteks 2014. aasta jaanuaris vahetult peale muudatuse vastuvõtmist suurenesid ettevõtete poolt deklareeritud palga väljamaksed peaaegu 9% võrreldes 2013. aasta jaanuariga, kuigi samal ajal ehitustegevus vähenes. Muudatus tõi kaasa varimajanduse vähenemise, sest ehitusettevõtted on teadlikumad, kes nende ehitusplatsidel tööd teevad. (Briganti *et al.* 2015, 16–19)

Lisas 5 toodud tabelist nähtub, et lisaks Soomele ja Belgiale kasutavad töötaja identifitseerimise kaarti Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Rumeenia, Hispaania, Rootsi ja Suurbritannia. Hispaania kasutab kaarti muuhulgas ka selleks, et kontrollida, kas töötaja on tööohutuse ja töötervishoiu nõuetega tutvunud. Rumeenia, Hispaania ja Suurbritannia kasutavad kaarti töötaja praktilise kogemuse kontrollimiseks. Taani, Luksemburg, Rumeenia, Hispaania ja Suurbritannia kasutavad kaarti töötaja kvalifikatsiooni kontrollimiseks ehk näiteks kontrollitakse, kas töötajal on vastav kutsetunnistus jms. Sarnaselt Belgiale ja Soomele, on Prantsusmaal, Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Rumeenias ja Rootsis töötaja identifitseerimise kaart võetud kasutusele eesmärgiga vähendada deklareerimata töö osatähtsust ja illegaalselt töötavate isikute arvu. Töötaja identifitseerimise süsteemi kasutusele võtnud riikide rohkus näitab, et kaardi kasutamine on efektiivne meede vähendamaks töötajate osatähtsust, kelle palga väljamakset ei ole deklareeritud ja sellelt makse tasutud.

### **3.1.2 Peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine**

Pikk alltöövõtu ahel viib sageli olukorrani, kus töid teostatakse, kuid ahela viimaste lülide töötajate palkadelt makse kinni ei peeta ja käibemaksu ei tasuta. Selle vältimiseks jõustus Soomes 01.08.2012 tellija vastutuse seaduse (1233/2006 *Contractor's Liability act*) muudatus, mille kohaselt on tellijal kohustus kontrollida, kas alltöövõtja on usaldusväärne ja tegutseb vastavalt

seadusandlusele (kas omab vastavaid registreeringuid, kohaldab kollektiivlepingus sätestatud nõudeid, omab kindlustuspoliisi, puudub maksuvõlg jms). Seaduse muudatuse eesmärk on edendada ausat konkurentsi ja võidelda deklareerimata majandustegevusega ehitussektoris. Töökaitseametnikud teostavad vaatlusi, et kontrollida, kas seadust täidetakse. (Contractor's ... 2013)

Juhul kui alltöövõtja teostab objektil töid maksimaalselt 10 tööpäeva ja allhanke väärtus ilma käibemaksuta on väiksem kui 9000 eurot, siis tellija vastutuse seadus ei kohaldu (Ehitussektori ... 2012, 6), kuid kui eelnimetatud eeldusi ei esine, siis tuleb seadust kohaldada. Juhul kui tellija jätab seadusest tulenevad kohustused täitmata, siis on rikkumise karistuseks hooletustrahv või kõrgendatud hooletustrahv. Hooletustrahvi alammäär on 1600 eurot ja ülemmäär 16 000 eurot. Kõrgendatud hooletustrahvi alammäär on 16 000 ja ülemmäär 50 000 eurot. Trahvi suurust mõjutab see, kas tellija on tegutsenud tahtlikult või on suhtunud hoolimatult seaduses sätestatud kohustustesse. Kõrgendatud hooletustrahv määratakse näiteks juhul kui tellija on sõlminud lepingu äritegevuskeeluga ettevõtjaga või ettevõttega, kellega seotud isikule on kehtestatud äritegevuskeeld. (*Ibid.*, 14–15)

Lisaks alltöövõtja usaldusväarsuse kontrollile on Soomes peatöövõtjal kohustus edastada maksuametile info ehitusobjektile töötavate isikute kohta. Nimelt peavad kõik alltöövõtjad iga kuu peatöövõtjale edastama oma töötajate nimekirja ja peatöövõtja esitab iga kuu maksuametile andmed ehitusobjektile töötavate isikute kohta. Peatöövõtja on kohustatud maksuametile andma teavet ka ehituslepingute täitmise ja tööde eest tasumise kohta. (Briganti *et al.* 2015, 16–19)

Peatöövõtja kohustuste suurenemise tulemusel väheneb tarneahelas tegevust mitteomavate ettevõtete kasutamine ja peatöövõtjal on parem ülevaade, kes objektile realselt töid teostavad. Samuti tagab alltöövõtjate usaldusväarsuse kontrollimise nõue ausa konkurentsi, sest ebausaldusväärsete ettevõtete kasutamine ehitustööde teostamisel võib peatöövõtjale kaasa tuua trahvi.

### **3.1.3 Keskmise palga maksmise nõue**

Miinimumpalk on töötasu alammäär, alla mille tööandja täistööajaga töötajale maksta ei tohi. 2018. aasta jaanuari seisuga on 22 Euroopa Liidu liikmesriiki kehtestanud kõigi töövaldkondade ülese töötasu alammäära. Riiklikku alampalka ei ole kehtestanud Taani, Itaalia, Küpros, Austria,

Soome ja Rootsi. (Minimum ... 2018) Ehitussektoris on keskmine töötasu märkimisväärselt kõrgem kui riiklik töötasu alammäär, mistõttu on ettevõtted küll kohustatud tasuma töötasu riiklikkus alammääras, kuid ülejäänud osa võidakse maksta ümbrikupalgana. Miinimumpalga kehtestamise nõue aitab täieliku ümbrikupalga vastu võitlemisel, kuid osalise ümbrikupalga vastu võitlemisel on üheks lahenduseks tegevusala keskmise palga nõude kehtestamine.

Soomes ja Rootsis ei ole seadusega kehtestatud töötasu alammäära, kuid töötajate õigused (sh palgatingimused) on kaitstud kollektiivlepingutega. Kollektiivlepingusse on märgitud töötajatele makstav minimaalne töötasu suurus. (Lätt, Fels 2016, 30–37) Soome ehitussektori kollektiivlepingu kohaselt sõltub töötaja palga suurus tema kogemusest. Töötajad jaotatakse kogemusest lähtuvalt kuude kategooriasse ja tunnitasu alammäära suurus jääb vahemikku 9,93–16,17 eurot. Kogemusteta töötaja tunnitasu alammäär on 9,93 eurot ja pika kogemusega töötaja tunnitasu alammääraks on 16,67 eurot. (Rakennusalan ...) Rootsi lähtub sarnaselt Soomele ehitustöölisele palga maksmisel tema kvalifikatsioonist. Kollektiivlepingus märgitud alammäärasid peavad rakendama ka liikmesriikide ettevõtjad, kelle töötajad on Soome või Rootsi tööle lähetatud.

Kuna ehitussektor on tihedalt seotud riigihangetega, siis on riigid püüdnud reguleerida ehitusturгу palgaregulatsioonide kehtestamisega hangete läbiviimisel. Euroopa Liidus on ehitussektoris levinud hangete võitmiseks odavate pakkumiste tegemine ja reeglina kaasneb sellega töötajatele tehtud väljamaksete deklareerimata ja tasumata jätmine. Lätt ja Fels on analüüsinud Euroopa Kohtu lahendeid C-346/06 (Rüffert), C-549/13 (Bundesdruckerei) ja C-115/14 (RegioPost). Eelnimetatud kaasuste puhul on püütud seadusega kehtestada palga alammäära nõue eesmärgiga võidelda odava tööjõu palkamise tagajärjel esinevate konkurentsimoonutustega. (Lätt, Fels 2016, 21–22)

Eelnimetatud lahendite pinnalt on Lätt ja Fels välja toonud Euroopa Kohtu seisukohad palga alammäära kehtestamise kohta (Lätt, Fels 2016, 23):

- 1) miinimumpalga nõue on käsitletav hankelepingu täitmise tingimusena direktiivi 2014/24 artikkel 70 tähenduses;
- 2) miinimumpalga nõue piirab teenuste vaba liikumist, kuid on teatud juhul õigustatav töötajate kaitse eesmärgiga;
- 3) kui miinimumpalga maksmist reguleerib liikmesriigis üldiselt kohaldatavaks tunnistatud kollektiivleping, siis on miinimumpalga nõue kooskõlas Euroopa Liidu õigusega;

- 4) kui meede on kehtestatud siseriikliku õigusaktiga, siis on miinimumpalga nõue kooskõlas Euroopa Liidu õigusega;
- 5) hankelepingust võib kõrvaldada pakkuja, kes ei täida miinimumpalga maksmise kohustust.

Šotimaa soovis siseriiklikus õiguses sätestada, et hankijal oleks õigus kehtestada kohustusliku tingimusena äraelamist võimaldav töötasu. See tähendab, et hankijal oleks õigus nõuda pakkujatelt kõrgemat töötasu, kui seadusega sätestatud alampalk. Euroopa Komisjoni seisukoht oli, et hankemenetluses ei ole võimalik kehtestada nõuet tasuda kõrgemat töötasu kui õigusaktidega kehtestatud miinimum. Kuigi Šotimaa valitsus on teadlik, et kõrgema palganõude kui miinimumpalk kehtestamine võib olla vastuolus Euroopa Liidu õigusega, on Šotimaa valitsus võtnud eesmärgiks avaliku sektori kaudu süvendada äraelamist võimaldava töötasu praktika juurutamist. (Lätt, Fels 2016, 34–36)

Seega on nii Euroopa Komisjon kui Euroopa Kohus seisukohal, et alampalga määrast kõrgema palga maksmist saab pakkujatelt nõuda vaid juhul, kui kõrgema alampalga maksmise nõue on kehtestatud siseriikliku õigusega või seda kohaldatakse kollektiivlepingu alusel. Samas on riigil võimalik olla suunanäitaja ja juurutada praktika, mille kohaselt ei arvestata hanke läbiviimisel ainult odavusega, vaid hinnatakse, kas realselt on võimalik sellise eelarve juures maksta töötajatele turuhinnas palka ja täita ka maksukohustus.

### **3.1.4 Riigisisene pöördmaksustamine ehitussektoris**

Pöördmaksustamine (*reverse charge*) on üheks lahenduseks käibemaksupettuste ja deklareerimata töö vastu võitlemisel. Pöördmaksustamine on ostukäibelt käibemaksu tasumise kohustus ehk ostja maksab käibemaksu müüja eest (Lehis 2012, 296). Sellisel juhul ei ole teenuse osutajal tavapäraselt maksu kinnipidamise ja tasumise kohustust. Kui ostjal on õigus käibemaks maha arvata, siis deklareerib ja arvab ta käibemaksu maha sama perioodi käibedeklaratsioonil, mistõttu käibemaksu tegelikku maksmist riigile ei toimu ja sellest tulenevalt kaob ka maksupettuste risk. (Assessment ... 2014)

Pöördmaksustamist rakendatakse valdkondades, kus on käibemaksu kahju suur. Liikmesriikides võidakse pöördmaksustamist rakendada muuhulgas ehitussektoris (Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ artikkel 199a). Ehitussektoris on laialt levinud olukord, kus ostja arvab

sisendkäibemaksu maha, kuid müüja seda riigile ära ei tasu, pöördmaksu kehtestamisega on võimalik sellist olukorda vältida (Grásgruber *et al.* 2013, 2139).

Rootsis võeti ehitussektoris pöördmaksustamine kasutusele 01.07.2007 eesmärgiga vähendada maksudest kõrvalehoidumist ja deklareerimata töö osatähtsust. Rootsi maksuamet viis 2010. aastal läbi küsitluse, millele vastanud ettevõtetest 39% uskusid, et pöördmaksu rakendamine ehitussektoris aitab vähendada deklareerimata töö osatähtsust ja seeläbi ka ümbrikupalga maksmist. Rootsi maksuameti andmetel on käibemaksu laekumine suurenenud, kuid nende hinnangul ei kajastu mõju tööjõumaksude laekumises. (Reverse ... 2013a)

Soomes on pöördmaksustamine ehitussektoris kasutusel alates 01.04.2011. Meede ei vähenda otseselt deklareerimata töö osatähtsust, kuid kuna käibemaksupettuste kaudu saadakse sageli raha palkade maksmiseks, siis kaudselt mõjutab see meede ka ümbrikupalga maksmist. Meetme eesmärgiks on tagada aus konkurents. (Reverse ... 2013b) Hinnangud pöördmaksustamise mõju kohta Soome ehitussektorile on vastuolulised. Mõnede uuringute andmed on kahtluse alla seadnud pöördmaksustamise mõju käibemaksupettuste vähendamisele ja kritiseerinud ettevõtete halduskoormuse suurenemist. (Reverse ... 2013a) Samas suurendab Soome maksuameti uuringu kohaselt pöördmaksu rakendamine ehitussektoris iga-aastaselt käibemaksu laekumisi vähemalt 75 miljoni euro võrra (Artto 2012) ja vähendab varimajanduse osatähtsust (Annual ... 2013).

Pöördmaksustamine on küll vahend käibemaksupettuste vähendamiseks, kuid samas toob see kaasa ka palju negatiivseid aspekte. Kui seaduses ei ole ammendavat loetelu pöördmaksu rakendamise kohta, siis võib see kaasa tuua kaupade ja teenuste liigitusega manipuleerimise. Toode või teenus võidakse klassifitseerida ja maksustada just ettevõtte majanduslikest huvidest lähtuvalt. (Batri 2017, 33–36) Samuti on paljude ettevõtete juhid arvamusel, et pöördmaksustamine vähendab pettuseid vaid lühiajaliselt, sest pettustega liigutakse lihtsalt teise valdkonda, mistõttu võib küll maksuauk lühiajaliselt väheneda, kuid asemele tulevad uued pettused. (Assessment ... 2014)

Nii Soome kui Rootsi puhul on pöördmaksustamise tulemusel käibemaksu laekumine suurenenud. Kuna käibemaksupettuste kaudu saadakse raha palkade maksmiseks, siis mõjutab käibemaksupettuste vähenemine kaudselt ka ümbrikupalga maksmist.

### 3.1.5 Maksusoodustuse rakendamine

2013. aasta Eurobaromeetri uuringu kohaselt on eraisikute jaoks ehitusteenuse soetamisel olulisim teenuse hind. Nimelt soetas 69% küsimustele vastanutest ehitustöid ametlikult tööle vormistamata isikutelt, sest siis oli teenuse hind soodsam. (Cremers *et al.* 2017, 5) Nii-öelda mustalt tööd tegevatel isikutel on võimalik teenust osutada madalama hinnaga, sest nad ei ole ettevõtjana registreeritud ja ei täida seadusest tulenevat maksukohustust. Eeltoodust tulenevalt on neil eelis ettevõtete ees, kes järgivad seadust. Kasutades hetkel Eestis kehtivaid meetmeid, oleks võimalik sellist olukorda vältida tehes teavitustööd, et tulenevalt maksukorralduse seaduse § 25<sup>2</sup> lõikest 1 ja § 25<sup>1</sup> lõike 3 punktist 3, on ka füüsilisel isikul kohustus töö võimaldamine töötamise registris registreerida ja selle tegemata jätmisel on võimalik rakendada karistusi. Samas vaadates teiste riikide praktikat, on karistusmeetme asemel hoopis rakendatud maksusoodustusi, et suunata isikuid valima teenuse osutajaks registreeritud isik.

Rootsis saavad isikud alates 8. detsembrist 2008 maksusoodustust, kui soetavad eramute ehitustöid registreeritud isikutelt. Maksusoodustus moodustab 50% tööjõukuludest, kuid maksimaalselt 5300 eurot isiku kohta ühes aastas. (Sweden ...) Alates 1. juulist 2009 kehtib kord, et ehitustööde tellija peab tasuma materjalikulu, pool tööjõukuludest ja käibemaksu, kuid ülejäänud osa tööjõukuludest tasub Rootsi maksuamet otse ettevõttele. (Tax ... 2013) Selline lahendus motiveerib eraisikuid palkama eramu ehitustöid teostama registreeritud ettevõtte, mis omakorda motiveerib varasemalt eraisikuna teenust pakkunud isikuid registreerima oma majandustegevus.

Rootsis on maksusoodustuse rakendamine parandanud isikute maksekuulekust. Üheksa vastanut kümnest leidis, et vale on osta remondi- ja hooldustöid isikult, kes ei deklareeri oma tegevuselt makse. Samuti tunnetavad positiivset mõju ettevõtjad, sest maksusoodustus edendab ausat konkurentsi. (Tax ... 2013) Rootsi valitsus hindas, et maksuvähenduse rakendamine ehitustööde soetamisel toob kaasa kulu suuruses 3,6 miljardit Rootsi krooni 2009. aastal (337 miljonit eurot), reaalselt oli näiteks 2014. aastal kulu hinnanguliselt 17 miljardit Rootsi krooni (1,59 miljardit eurot) (Vissa ... ). Seega on maksusoodustuse võimaldamine läinud maksma märgatavalt rohkem kui valitsus eeldas. Kuna musta tööjõu vähendamiseks rakendatakse samaaegselt mitmeid meetmeid, siis on raske hinnata maksusoodustuse mõju tööhõivele ja riigieelarvele.

Soomes rakendatakse sarnaselt Rootsile maksusoodustust eramute remondi- ja renoveerimistööde ja muude majapidamistööde soetamisel. Maksusoodustuse korral on ostja jaoks soodsam kasutada

registreeritud isikut kui kasutada eraisikut tööde teostamiseks. Soome hinnangul on maksusoodustuse võimaldamine tõhus ja tagab ausa konkurentsikeskkonna (Tax ... 2009) Soomes on võimalik maksusoodustust isiku kohta saada maksimaalselt 2400 eurot aastas, leibkonna peale maksimaalselt 4800 eurot aastas. Maksusoodustus, Soome mõistes maksukrediit, arvestatakse maha selle aasta maksudest, millal majapidamistööde teostamiseks kulutus tehti. (Kotitalousvähennys 2018) Maksusoodustuse rakendamise tulemusel on enamus varasemalt mustalt töötanud isikuid oma majandustegevuse registreerinud (Tax 2009).

Maksusoodustuse rakendamine ehitussektoris vähendab varimajandust ja tagab ausa konkurentsi. Samas on maksusoodustuste rakendamine riigi jaoks väga kulukas. Nii Soome kui Rootsi süsteemi puhul esineb risk, et maksusoodustust kasutatakse kuritahtlikult kas eraisikute või ettevõtete poolt riigilt alusetult raha saamiseks või maksukohustuse vähendamiseks.

### **3.2 Järeldused ja ettepanekud**

Euroopa Liidu liikmesriigid on kehtestanud erinevaid meetmeid töjõumaksude deklareerimata ja tasumata jätmise vähendamiseks. Autor analüüsis liikmesriikides ümbrikupalga maksmise vähendamiseks kehtestatud meetmeid ja toob alljärgnevalt välja, kas analüüsitud meetmeid võiks rakendada ka Eestis või on võimalik kasutada alternatiivseid lahendusi.

Soomes ja Rootsis on registreerimata majandustegevuse ja kodumajapidamiste poolt musta töjõu kasutamise vähendamiseks võimaldatud eraisikutel saada maksusoodustust. Autori hinnangul motiveerib maksusoodustuse võimaldamine isikuid valima registreeritud teenuse osutaja ja tagab ausa konkurentsi. Soomes ja Rootsis lahendab see nii täieliku kui osalise ümbrikupalga maksmise probleemi, sest registreeritud ettevõtteel on kohustus maksta kollektiivlepingus sätestatud töötasu. Eestis lahendaks eelnimetatud meede ainult täieliku ümbrikupalga maksmise probleemi, sest tööandjal oleks kohustus maksta miinimumpalka, kuid ülejäänud väljamakse võidakse maksta ümbrikupalgana. Soome ja Rootsi näitest nähtub, et maksusoodustuse rakendamine on riigile kulukas, kuid parandab eraisikute maksekäitumist. Kuna Eestis ei avaldaks maksusoodustuse rakendamine tegevusala keskmise palga nõude puudumise tõttu nii suurt mõju nagu Soomes ja Rootsis, siis tasuks analüüsida alternatiivseid võimalusi. Autori hinnangul tuleks juhtida eraisikute tähelepanu asjaolule, et tulenevalt maksukorralduse seaduse § 25<sup>2</sup> lõikest 1 ja § 25<sup>1</sup> lõike 3 punktist 3, on ka füüsilisel isikul kohustus töö võimaldamine töötamise registris registreerida ja töötasu

väljamakselt maksud tasuda (TuMS § 40 lõige 1). Juhul kui isikud teadvustaksid, et musta tööjõu palkamisel näiteks eramu ehituseks kaasneks tellijale ka töötaja registreerimise ja tööjõumaksude tasumise kohustus ning selle tegemata jätmisel kaasneks karistus, siis oleksid autori hinnangul isikud rohkem motiveeritud palkama registreeritud teenuse osutaja. Autori hinnangul võiks saata teavituskirjad näiteks elamumaa krundi soetajatele, et teavitada füüsiliste isikute palkamisega seotud kohustustest ja nende täitmata jätmisega kaasnevatest karistustest. Samuti võiks teostada pistelisi kontrolle eramute ehitustele.

Soome on riik, kelle praktikast ümbrikupalga vastu võitlemisel on meil võimalik juhinduda. Seal kasutusele võetud peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine aitab autori hinnangul kaasa maksupettuste vähendamisele. Ka Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhi arvamusel on ümbrikupalga vähendamiseks oluline suurendada peatöövõtja vastutust ehitustöövõtu ahelas (Õun 2018). Autori hinnangul tuleks Eestis sarnaselt Soomele kehtestada nõue, et enne tehingu tegemist on ostjal kohustus kontrollida müüja maksekäitumist. Selline nõue aitaks maandada võimalikke riske ja juhul kui see kohustus jäetakse täitmata, siis on võimalik ostjale rakendada trahvi. Samas võiks autori hinnangul olla võimalus, et kui osja teeb tehingu näiteks maksuvõlgades ettevõttega, siis on tal võimalik maksuriski vältimiseks kanda arvele märgitud maksusumma otse Maksu- ja Tolliametile. Sellisel juhul kaoks risk, et üks ettevõtte arvab sisendkäibemaksu maha, kuid teine seda riigile ära ei tasu.

Soome, Belgia, Leedu ja paljud teised liikmesriigid on kasutusele võtnud töötaja identifitseerimise süsteemi, mille kohaselt on võimalik tuvastada ehitusobjektidel viibivad isikud ja nende tööandjad. Identifitseerimise süsteemi kasutamine vähendab varimajandust, sest ehitusobjektidel ei saa teostada registreerimata isikud. Soomes on nimetatud süsteem suurendanud maksulaekumisi ehk varasemalt mitteametlikult tööl olnud isikud on nüüd registreeritud ja neile tehakse ametlikult palga väljamakseid. Oscar Õuna sõnul analüüsib Maksu- ja Tolliamet hetkel Soome lahendust ehitussektoris elektroonilise läbipääsu süsteemi loomise kohta, et välja selgitada, mis on selle puhul hästi, mis halvasti ja millist lahendust saaksime Eesti puhul kasutada (Õun 2018). Autori hinnangul sarnaneb see meede töötamise registrile, tõkestades musta tööjõu osatähtsust. Samas vähendaks meetme kehtestamine maksuhalduri töökoormust vaatluste tegemisel ning ka hilisem kontrollmenetlus oleks lihtsam, sest on võimalik tuvastada, millise tööandja töötajad ja mis perioodil on ehitusobjektidel viibinud. See oleks abiks nii tööjõumaksude menetluses kui ka näiteks käibemaksu menetluses arvetel olevate tööde mahtude kontrollimiseks.



Kaudselt mõjutavad ümbrikupalga maksmist ka käibemaksupettused, mistõttu on paljudes riikides ehitussektoris kasutusele võetud pöördmaksustamine. Rootsis on pöördmaksustamine suurendanud küll käibemaksu laekumist, kuid mõju tööjõumaksude laekumistele ei ole tuvastatud. Autori hinnangul on pöördmaksustamine tõhus meede käibemaksupettuste vähendamiseks, kuid ümbrikupalga vastases võitluses ei tagaks see oodatud tulemust, sest ettevõttest raha välja viimine fiktiivsete arvete teel oleks endiselt aktuaalne.

Lisaks eeltoodud meetmetele, on Soomes ja Rootsis kehtestatud tegevusala palga alammäär. Autori hinnangul aitab see võidelda nii täieliku kui osalise ümbrikupalga maksmisega. Eestis ei ole ametiühingutel sellist võimu nagu Soomes ja Rootsis ja tegevusalade lõikes alampalga kehtestamine seadusega oleks mõeldamatu, mistõttu ei saaks naaberriikide praktikat meil rakendada, kuid tuleks mõelda sellele alternatiivne lahendus. Eestis oleks otstarbekas kaaluda keskmise palga nõude rakendamist hankelepingu täitmise tingimusena. Sellisel juhul tuleb tagada, et keskmise palga nõue oleks kooskõlas hankedirektiiviga ehk keskmise palga nõuet ei tohi kohaldada valimatult kogu ettevõtja tegevusele, vaid üksnes nendele töötajatele, kes hankelepingu täitmiseks kaasatakse (Lätt, Fels 2016, 17). Hankelepingu täitmise tingimusena keskmise palga nõude kehtestamine aitaks vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris ja võidelda alapakkujate vastu.

Autor uuris ka Maksu-ja Tolliameti maksuauditi osakonna juhilt, milliseid meetmeid võiks rakendada ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ehitussektoris ja ta selgitas, et üheks meetmeks võiks olla rahalise karistuse määramine tööandjale või töötajale. Rahaline karistus oleks ümbrikupalga maksmise või selle vastu võtmise eest ja see peaks olema sellises suuruses, mis kataks ära riigile saamata jäänud maksutulud. (Õun 2018) Autori hinnangul vähendaks selline võimalus maksuhalduri töökoormust ja oleks efektiivne, sest maksumenetluse läbiviimine võib kesta kuid, vahel ka aastaid, ja maksumaksja jõuab selle aja jooksul ettevõtte maha jätta või maksejõuetuks muuta. Karistuse saaks aga määrata vahetult peale rikkumise tuvastamist. Sellise lahenduse rakendamine nõuab seaduse muutmist, mistõttu analüüsis autor, kas karistusmeetmeid on võimalik rakendada tuginedes kehtivatele regulatsioonidele.

Hetkel praktiseeritakse rahalise karistuse määramist tööandjale, kas maksumenetluse või väärteomenetluse raames, kuid seaduse kohaselt on võimalik tõsta ka töötaja vastutust ümbrikupalga vastu võtmisel. Nimelt maksab tulumaksuseaduse § 6 lõige 1 kohaselt residendist füüsiline isik tulumaksu kõikidelt nii Eestis kui väljaspool Eestit saadud, nii tulumaksuseaduse

§-des 13–22 loetletud kui ka loetlemata tuludelt. Residendist füüsilisel isikul on kohustus maksta tulumaksu ka palgatulult (TuMS § 12 lõige 1). Kuigi maksukohustuse kinnipidaja on tulumaksuseaduse § 40 lõike 1 kohaselt tööandja, on töötajal tulumaksuseaduse § 44 lõike 1 kohaselt kohustus Maksu- ja Tolliameti poolt eeltäidetud tuludeklaratsiooni kasutamisel kontrollida selles toodud andmete õigsust ning nende ebaõigsuse või puudulikkuse korral esitada parandatud ja täiendatud tuludeklaratsioon. Seega on maksumaksjal kohustus kontrollida, et talle tehtud palga väljamaksed oleksid täies ulatuses deklareeritud.

Kui töötaja on saanud ümbrikupalka, kuid ei ole seda oma tuludeklaratsioonis deklareerinud, siis on maksuhalduril tulenevalt maksukorralduse seaduse § 92 lõike 1 punktist 2 võimalik määrata maksukohustus, sest maksukohustuslane on esitanud deklaratsioonis valeandmeid, mille tagajärjel tema poolt deklaratsioonis näidatud maksusumma on väiksem maksusummast, mis oleks tulnud tasuda vastavalt maksuseadusele. Ehk tegelikult on seadusest tulenev võimalus määrata maksukohustus ümbrikupalgana saadud tulu deklareerimata jätmise eest ka töötajale, kuid praktikas sellist võimalust ei kasutata. Autori hinnangul võiks sellist lahendust rakendada, et tõsta töötajate vastutust ümbrikupalga vastu võtmisel.

Maksu- ja Tolliametil on teada ümbrikupalga riskiga ettevõtted ja nende töötajad, mistõttu võiks autori hinnangul peale tuludeklaratsiooni esitamist saata teavituskirjad isikutele, kelle suhtes on risk, et nad on jätnud osa tulust deklareerimata. Teavituskirjas võiks juhtida tähelepanu, et isikud veenduksid deklaratsiooni kantud andmete õigsuses ja kui isik on saanud tulu, mis eeltäidetud deklaratsioonis ei kajastu, siis tuleb esitada deklaratsiooni parandus. Samuti võiks tähelepanu juhtida, et valeandmete esitamine on karistatav. Sarnaseid massteavitusi saadetakse ümbrikupalga riskiga ettevõtetele, kuid autori hinnangul võiks neid saata ka füüsilistele isikutele, kes ümbrikupalka vastu võtavad.

Autori hinnangul tuleks pöörata suuremat tähelepanu ennetustööle, mitte tegeleda ainult ümbrikupalga maksmise tagajärgedega. Autor toob välja lahendused, mida hetkel ei rakendata, kuid võiks tema hinnangul kasutada ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ja maksukuulekuse parendamiseks:

- Maksu- ja Tolliamet võiks peale tuludeklaratsiooni esitamist saata välja teavituskirjad isikutele, kelle suhtes on risk, et nad on saanud ümbrikupalka ja jätnud osa tulust deklareerimata;

- Maksu- ja Tolliamet võiks tegeleda ümbrikupalga saajate vastutuse tõstmisega (TuMS § 44 lõige 1, MKS § 92 lõige 1 punkt 2);
- Maksu- ja Tolliamet võiks eraisikuid teavitada füüsilise isiku palkamisega kaasnevatest kohustustest.

Autori hinnangul aitaks alljärgnevate meetmete kehtestamine vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris:

- töötajate identifitseerimise süsteemi kasutusele võtmine;
- peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine;
- keskmise palga maksmise nõude kehtestamine hankelepingu täitmise tingimusena;
- rahalise karistuse rakendamine ümbrikupalga maksmise või selle vastu võtmise eest, mis kompenseeriks riigile saamata jäänud maksutulu.

Kokkuvõtvalt on autori hinnangul ümbrikupalga vastases võitluses oluline rakendada kõiki hetkel kehtivaid regulatsioone ning uute regulatsioonide kasutusele võtmisel tutvuda põhjalikult teiste riikide praktikaga, et leida just meie majanduskeskkonda sobivaim lahendus. Kuna uute meetmete kehtestamine mõjutab ettevõtete halduskoormust, siis tuleks nemad protsessi kaasata, et nad saaksid anda panuse ausa konkurentsikeskkonna loomisele.

## KOKKUVÕTE

Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel sai 2016. aastal ehitussektoris 19% töötajatest ümbrikupalka. Ümbrikupalga maksmine mõjutab negatiivselt kogu ehitussektori maksekäitumist ja riigieelarve laekumisi. Ausa konkurentsikeskkonna tagamiseks on vaja vähendada ebaausalt käituvate isikute arvu. Magistritöö eesmärk oli hinnata, kuidas ehitussektoris kehtestatud regulatsioonid on mõjutanud ümbrikupalga maksmist ja teha ettepanekuid ümbrikupalga vähendamiseks ehitussektoris.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks seadis autor kuus uurimisülesannet. Esimene uurimisülesanne oli anda ülevaade varimajanduse olemusest ja maksudest kõrvalehoidumise põhjustest. Varimajandus on tegevus, mille raames jäetakse riigile maksud tasumata eesmärgiga saada isiklikku kasu. Isikud hoiavad tööjõumaksudest kõrvale või väldivad nende tasumist kui saadav tulu on suurem kui tekitatud kahju. Makse on võimalik vältida nii seaduslikul teel, andes tehingule vormi, millele on võimalik kohaldada soodsamat maksustamist, kui ka ebaseaduslikul viisil, näiteks esitades tahtlikult valeandmeid maksukohustuse vähendamiseks. Isikute vanus, haridustase, oskused ja teadmised maksude tasumise vajalikkusest mõjutavad maksukuulekust.

Teiseks andis autor ülevaate tööjõumaksudest Eestis ja nendest kõrvalehoidumisest ehitussektoris. Eestis tasub tööandja töötaja brutopalgalt tulumaksu, sotsiaalmaksu, töötuskindlus- ja kohustusliku pensionikindlustusmaksu. Kuigi maksukorralduse seaduse kohaselt puudub maksul otsene vastutusu maksumaksja jaoks, siis tööjõumaksude puhul on maksude tasumise eest saadavad hüved isikutele tuntavamad kui näiteks käibemaksu puhul. Kuigi isikutele kaasnevad maksude tasumisega hüved, on nad maksukoormuse tõttu motiveeritud otsima viise, kuidas seda vähendada ja seetõttu on ehitussektoris turukonkurents tugevalt moonutatud. Näiteks deklareeritakse palga asemel dividendide maksmist, makstakse töötasu asemel päevarahasid või makstakse töötasu osaliselt või täielikult ümbrikupalgana. Oluline on tegeleda eelnimetatud käitumisviiside tõkestamisega, et tagada aus konkurents ja ühetaoline maksustamine.

Kolmandaks andis autor ülevaate ümbrikupalga maksmise vähendamiseks kehtestatud regulatsioonidest, selleks intervjueris autor Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhti. Ümbrikupalga vähendamiseks on kasutusele võetud töötamise register, tehtud koostööd ettevõtete ja erialaliitudega, viidud läbi ümbrikupalga vastaseid kampaaniaid ja võetud vastu uus riigihangete seadus, mis aitab kaitsta alltöövõtjaid pahatahtlike peatöövõtjate eest ja võidelda alapakkumiste vastu ehitussektoris. Lisaks on ümbrikupalga riskiga ettevõtete kontrollimenetlust lihtsustanud käibedeklaratsiooni lisa INF kasutusele võtmine, mis aitab tuvastada käibe varjamise ja fiktiivsete arvete kasutamise, mille kaudu ettevõttest palgade maksmiseks raha välja viiakse.

Autor seadis töö hüpoteesiks, et seni kehtestatud regulatsioonid on vähendanud riigi halduskoormust töötamisega seotud andmete töötlemise ja tööjõumaksude alase järelevalve teostamisel, kuid ei ole lahendanud osalise ümbrikupalga maksmise probleemi ehitussektoris. Hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlukkamiseks analüüsis autor kehtestatud regulatsioonide mõju ümbrikupalga maksmise vähendamisele. Analüüsist selgus, et töötamise registri rakendamine on vähendanud registreerimata isikute arvu. Nimelt on küll vaatluse käigus rikkumised tuvastatud, kuid peale maksuhalduri pöördumist on 99% ettevõtetest parandanud töötamise registri kandeid. Autori hinnangul on uus riigihangete seadus samm edasi tellija ja peatöövõtja vastutuse suurendamisel, kuid ei lahenda ümbrikupalga maksmise probleemi, sest see ei rakendu kogu ehitustöövõtu ahelale. Käibedeklaratsiooni lisa INF võimaldab tuvastada fiktiivsete arvete kasutamise, kuid seda ei saa otseselt seostada ümbrikupalga maksmise vähendamisega. Ümbrikupalga vastased kampaaniad ei ole saavutanud loodetud tulemust, nimelt on ümbrikupalka pooldavate isikute osatähtsus hoopis suurenenud. Samuti suurenes 2015. aastal maksuauk võrreldes 2014. aastaga 65,02 miljoni euro võrra. Seega on kasutusele võetud meetmetest otsest ja mõõdetavat mõju ümbrikupalga maksmisele avaldanud töötamise register, mõjutades täieliku ümbrikupalga maksmist. Autori hüpotees leidis kinnitust, nimelt on kasutusele võetud meetmed lihtsustanud maksuhalduri tööd kontrollide läbiviimisel, töötamise register on vähendanud registreerimata töötajate arvu ja seeläbi täielikult ümbrikupalka saavate isikute arvu, kuid meetmed ei ole vähendanud osalise ümbrikupalga maksmise probleemi.

Viiendaks analüüsis autor teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikat ümbrikupalga tõkestamiseks. Esimese meetmena tõi autor välja töötaja identifitseerimise süsteemi rakendamise, tänu millele on võimalik tuvastada ehitusobjektidel töötavad isikud, nende tööandjad ja tööaeg ning seeläbi tõkestada täielikku ümbrikupalga maksmist. Teise meetmena tõi autor välja peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine, mille eesmärgiks on vähendada maksupettusi kohustades

peatöövõtjat kontrollima alltöövõtja usaldusväärsust. Kolmandana andis autor ülevaate ehitussektoris keskmise palga maksmise nõude kehtestamisest, mille tulemusel väheneks ka osaline ümbrikupalga maksmine ja oleks tagatud aus konkurents. Neljandaks lahenduseks on siseriiklikku pöördmaksustamise rakendamine ehitussektoris, et vähendada käibemaksupettuseid ja seeläbi mõjutada kaudselt ka ümbrikupalga maksmist. Viiendana tõi autor välja maksusoodustuste rakendamise võimaluse, mis motiveerib eraisikuid soetama remonditöid registreeritud ettevõtjalt ja seeläbi motiveerib ka varasemalt eraisikuna teenust osutanud isikuid enda majandustegevus registreerima.

Viimaseks uurimisülesandeks oli teha ettepanekuid ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ehitussektoris. Autori hinnangul tuleb enne uute meetmete kasutusele võtmist veenduda, et juba kehtivate meetmetega ei ole võimalik saavutada sarnast tulemust. Autor tõi välja meetmed, mida hetkel ei rakendata, kuid võiks autori hinnangul kasutada:

- Maksu- ja Tolliamet võiks edastada teavituskirjad ümbrikupalga saamise riskiga isikutele ja juhtida tähelepanu, et nad kontrolliksid tuludeklaratsioonis deklareeritud andmed üle;
- Maksu- ja Tolliamet võiks kontrollmenetluse kaudu tegeleda ümbrikupalga saajate vastutuse tõstmisega;
- Maksu- ja Tolliamet võiks eraisikuid teavitada füüsilise isiku palkamisega kaasnevatest kohustustest ning seeläbi motiveerida isikuid valima registreeritud teenuse osutaja.

Lisaks tõi autor välja meetmed, mille kehtestamine aitaks vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris, nendeks on:

- töötajate identifitseerimise süsteemi kasutusele võtmine ehitusobjektidel;
- peatöövõtja kohustuste ja vastutuse suurendamine;
- keskmise palga maksmise nõude kehtestamine hankelepingu täitmise tingimusena;
- rahalise karistuse rakendamine ümbrikupalga maksmise või selle vastu võtmise eest.

Töö käigus selgus, et kasutusele võetud meetmetest on otsesest ja mõõdetavat mõju ümbrikupalga maksmisele avaldanud töötamise register. Lisaks tõi autor välja meetmed, mille kasutusele võtmine ja rakendamine aitaksid vähendada ümbrikupalga maksmist ehitussektoris. Autor on seisukohal, et töös püstitatud eesmärk sai täidetud.

## **SUMMARY**

### **TACKLING ENVELOPE WAGES IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY**

Kätlin Teedla

According to the Estonian Institute of Economic Research, 19% of the employees in the construction industry receive envelope wages. The subject is topical since the payment of the envelope wages negatively affects the payment behavior of the entire construction industry and the state budget receipts. In order to ensure a fair competitive environment, it is necessary to reduce the number of unethically behaving people. The aim of the Master Thesis was to assess how the regulations established in the construction industry have impacted the payment of the envelope wages and to make proposals for reducing the envelope wages in the construction industry.

In order to achieve the aim of the Master Thesis, the author formulated six research tasks. The first research task was to give an overview of the nature of the shadow economy and the causes of tax evasion. The shadow economy is an activity whereby taxes are unpaid to state for the reason of personal gain. Persons refrain from labor taxes or avoid paying them if their income exceeds the damage caused. Taxes can be avoided both legally, giving the transaction a form that can be applied for a more favorable tax treatment, or illegally, e.g., by deliberately submitting false information to reduce tax liability. The age of persons, the level of their education, skills and knowledge about the necessity of paying taxes affect the tax compliance.

Secondly, the author provided an overview of labor taxes in Estonia and their evasion in the construction industry. In Estonia, the employer pays the employee's tax on income, social tax, unemployment insurance and mandatory pension insurance on a basis of gross pay. Regardless of a fact that individuals get benefits for paying taxes, they are motivated to look for ways to reduce tax burden and, therefore, market competition in the construction industry is severely distorted. For instance, instead of wages the payment of dividends is declared, day allowance is paid instead of wages, or salary is paid in part or in full as the envelope wages. It is important to tackle and hamper

the above-mentioned forms of behavior in order to ensure the fair competition and the uniform taxation.

Thirdly, the author provided an overview of the regulations introduced to reduce the payment of envelope wages. A national register of employment has been established to reduce the envelope remuneration, the collaboration has been made with companies and professional associations, campaigns against envelope wages have been implemented and a new public procurement law adopted. Additionally, the adoption of an INF annex to VAT return has simplified the control procedures applied to companies featuring the envelope wages risk.

The author formulated a hypothesis that the regulations introduced so far have reduced the state administrative burden on the processing data on employment and on monitoring labor taxes though have not solved the problem of paying partial envelope wage payments in the construction industry. To confirm or rebut the hypothesis, the author analyzed the impact of the regulations on reducing the payment of envelope wages. The analysis revealed that the implementation of the register of employment has reduced the number of unregistered persons. Indeed, during the survey, violations were detected, however, 99% of enterprises improved the entries in the register of employment upon approaching of the tax authority. In the author's opinion, the new Public Procurement Act is a step forward in increasing the responsibility of the contracting authority and a general contractor, but it doesn't solve envelope wages problem because it does not apply to the whole construction chain. Whereas the Tax Board has been campaigning against envelope wages, the tax loss in 2015 compared to 2014 increased by € 65.02 million, as did the share of envelope supporters. The author's hypothesis was confirmed. Namely, after the introduction of the regulations, the object selection has improved and, consequently, the number of calls to companies has decreased. The author believes that register of employment has only helped to reduce the payment of the complete amount of wages in envelopes, but the measures have not reduced the problem of paying partial envelope remuneration.

Fifth, the author studied the practice of other European Union Member States to tackle envelope wages and identified five solutions that she believes could cut the payment of envelope wages in the construction industry. As the first measure, the author outlined the implementation of the employee identification system, which makes it possible to identify the persons working on the construction site, their employers and their working time and thus prevent the payment of full envelope remuneration. As a second measure, the author indicated to the commitment and



accountability of the main contractor, which aims at decreasing tax fraud by requiring the main contractor to verify the reliability of the subcontractor. Next, the author provided an overview of the introduction of a claim for payment of average wages in the construction industry, which would also result in a partial reduction of envelope wages and fair competition. Fourth, it is possible to apply national tax reversal in the construction industry in order to reduce VAT fraud and thereby indirectly affect the payment of envelope wages. Finally, the author suggested the possibility of applying tax incentives in order to motivate private individuals to acquire repairs from a registered company and thus motivate individuals who previously provided services as individuals to register their own economic activities.

The final research task was to make proposals for reducing the envelope remuneration in the construction industry. In the author's point of view, before introducing new measures, it is necessary to make sure that measures that are already in place cannot achieve a similar result. Measures that are not currently being implemented but might be used, are as follows: Tax and Customs Board could forward notification letters to individuals at risk of receiving an envelope salary and draw attention to checking the data declared in their income tax returns, inform private individuals about the obligations of hiring a natural person and undertake a review procedure to raise the liability of beneficiaries of envelope wages. Furthermore, the author, based on the practice and sources of other countries, pointed out the measures which, in her opinion, would help to reduce the payment of envelope wages in Estonia, namely: implementing the employee identification system at construction sites, increasing the responsibility and obligations of the main contractor, establishing a claim for the payment of average wage for the fulfillment of a procurement contract, the application of a pecuniary punishment for the payment or acceptance of the envelope wage.

To sum up, the implementation of new measures is necessary to combat both full and partial envelope salaries, but since the introduction of new measures is time-consuming and costly, then the current measures and the measures proposed by the author should be used to ensure a reduction in tax cuts and fair competition. The author believes that the goal set in the research was achieved.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1, 323–338.
- Annual report 2013. Finnish Tax Administration. Kättesaadav:  
[https://www.vero.fi/contentassets/f818015e6f314932b40a3ccaffc71c87/vero\\_vuosikertomus\\_2013\\_eng.pdf](https://www.vero.fi/contentassets/f818015e6f314932b40a3ccaffc71c87/vero_vuosikertomus_2013_eng.pdf), 29.04.2018.
- Artto, J. (2012) New reverse VAT system in construction industry increases tax revenues. Kättesaadav:  
[https://www.akava.fi/en/current\\_issues/new\\_reverse\\_vat\\_system\\_in\\_construction\\_industry\\_increases\\_tax\\_revenues.7630.news](https://www.akava.fi/en/current_issues/new_reverse_vat_system_in_construction_industry_increases_tax_revenues.7630.news), 17.04.2018.
- Assessment of the application and impact of the optional “Reverse Charge Mechanism” within the EU VAT system. (2014) Specific Contract No 6 TAXUD/2013/DE/333 implementing Framework Contract No TAXUD/2012/CC/117. Final Report. European Commission
- Balestrino, A., Galmarini, U. (2003). Imperfect Tax Compliance and the Optimal Provision of Public Goods. *Bulletin of Economic Research*.
- Batri, M. (2017) Is the Reverse Charge Mechanism an effective solution to European Union’s Value Added Tax fraud? Tilburg University.
- Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment – An Economic Approach. *The Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217.
- Bergman, M. (2002) Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust. – *Journal of Social Policy*, vol 31. No 2, 289–305.
- Bouchard, M., Wilkins, C. (2010). *Illegal markets and the economics of organized crime*. London; New York: Routledge.
- Briganti, R., Machalska, M., Steinmeyer H-D., Buelen, W. (2015) Social Identity Cards in the European Construction Industry. European Commission.
- Cendrowski, H., Martin J.P., Petro, L.W. (2007) *The Handbook of Fraud Deterrence*. United States of America.
- Compliance Measurement – Practice Note. (2001) OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Strategic Management. Kättesaadav:  
<https://www.oecd.org/tax/administration/1908448.pdf>, 15.03.2018.

- Contractor's obligations and liability act, Finland. Eurofound. (2013). Kättesaadav: <https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/contractors-obligations-and-liability-act-finland>, 02.05.2018.
- Cremers, J. (2017). Undeclared work in the construction industry. Tilburg Law School/ University of Tilburg.
- Cremers, J., Williams, C. C, Hawley-Woodall, J., Nikolova, N. (2017) Tackling undeclared work in the construction industry: A learning resource. Brussels.
- Dreher, A., Schneider, F. (2010) Corruption and the shadow economy: an empirical analysis. *Public Choice* 144: 215–238.
- Dubin, J.A. (2011). *The Causes and Consequences of Income Tax Noncompliance*. Springer.
- Eesti Statistikaamet. (2018) RR027: riigieelarvesse laekunud maksud (kuud). – [E-andmebaas] <http://pub.stat.ee> (20.04.2018)
- Ehitussektori tellija vastutus ja maksunumber. (2012) TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ. Kättesaadav: [https://www.tilajavastuu.fi/wp-content/uploads/2015/05/TEM\\_rakennusala\\_tilajavastuu\\_VI\\_web1.pdf](https://www.tilajavastuu.fi/wp-content/uploads/2015/05/TEM_rakennusala_tilajavastuu_VI_web1.pdf), 02.05.2018.
- Elling, T. (2014) Käibemaks. Abiks tudengile ja töötavale praktikule. Print Best Trükikoda OÜ. Tallinn.
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus (EL) 2016/344, deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta. (2016) Euroopa Liidu Teataja.
- Feige, E. (1989). *The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franzoni, A, L. (1999). *Tax Evasion and Tax Compliance*. University of Bologna, Italy.
- Gheorghiu, V. (2012) Ways to Reduce Undeclared Work. – *Perspectives of Business Law Journal* 2012/1, 202–208.
- Grásgruber, M., Otavová, M., Semerád, P. (2013) Impacts of the application of the reverse change mechanism of the value added tax. *ACTA UNIVERSITATIS AGRICULTURAE ET SILVICULTURAE MENDELIANAE BRUNENSIS*. Vol. LXI, No. 7, 2013.
- Helm, M. (2015) Ülevaade käibemaksudeklaratsiooni ja selle lisa esitamisest. Maksu- ja Tolliamet. Kättesaadav: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/ylevaade\\_kaibemaksudeklaratsiooni\\_ja\\_selle\\_lisa\\_esitamises\\_t\\_05012015.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/ylevaade_kaibemaksudeklaratsiooni_ja_selle_lisa_esitamises_t_05012015.pdf), 15.04.2018.
- Hibbs, D. A., Piculescu, V. (2005). *Institutions, Corruption and Tax Evasion in the Unofficial Economy*. Göteborg University: CEFOS and Department of Economics.

- International Tax Terms. OECD. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/ctp/33967016.pdf>, 17.03.2018.
- James, S., Alley, C. (2004) Tax Compliance, Self-Assessment and Tax Administration. *Journal of Finance and Management in Public Services*. Vol. 2 No. 2, 27–42.
- Kann, L. (2010) Algab teavituskampaania “Maksmata maksud jätvavad jälje”. Kättesaadav: <http://www.raamatupidaja.ee/uudised/2010/01/25/algab-teavituskampaania-maksmata-maksud-jatavad-jalje> 20.04.2018.
- Kask, G. (2010). Maksudest kõrvalehoidumise piiritlemis- ja hindamiskriteeriumid Eesti ja Euroopa maksuõiguse näitel. Tartu Ülikool.
- Keskmine brutokuupalk oli 2017. aastal 1221 eurot. (2018) Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <https://www.stat.ee/pressiteade-2018-023>, 04.03.2018
- Kirchler, E. (2009). *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kokkuvõtte töötamise registri rakendumisest. Kättesaadav: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/t6r\\_materjal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/t6r_materjal.pdf), 17.04.2018.
- Kotitalousvähennys. Kättesaadav: <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/>, 04.05.2018.
- Kuidas osauhingu osaniku, juhatuse liikme ja töötaja tasusid eristada ja maksustada. Maksu- ja Tolliamet. (2018) Kättesaadav <https://www.emta.ee/et/ariklient/tulu-kulu-kaive-kasum/muudatused/kuidas-osauhingu-osaniku-juhatuse-liikme-ja-tootaja>, 10.04.2018.
- Käibedeklaratsiooni lisa INF Vormi täitmine alates 01.11.2014. (2015) Maksu- ja Tolliamet. Kättesaadav: <http://innoeurope.eu/wp-content/uploads/Kaibedeklaratsiooni-lisa-Kaia-Loob.pdf>, 17.04.2018.
- Käibemaksuseadus. RT I, 25.10.2012, 17.
- Lackó, M. (2000). Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989–95. – *Economics of Transition*, 8(1), 117–149.
- Lehis, L. (2010) Maksuõigus. Tallinn: Kirjastus Juura.
- Lind, K. (2003). Tulu mõiste. *Juridica*, No 5. 338–348.
- Lind, M. (2017) Alltöövõtjate regulatsiooni rakendamise kaasnivad mõjud. Kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/alltoovotjate\\_regulatsiooni\\_mojude\\_kardistamine\\_2017.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/alltoovotjate_regulatsiooni_mojude_kardistamine_2017.pdf?download=1), 20.04.2018.
- Lipper, O., Walker, M. (1997) *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. The Fraser Institute.

- Look, K. (2011) Alltöövõtu regulatsioon riigihangete seaduses. Rahandusministeerium.  
Kättesaadav  
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/alltoovotu\\_regulatsioon\\_rhsis\\_11.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/alltoovotu_regulatsioon_rhsis_11.pdf?download=1), 15.04.2018.
- Lätt, P., Fels, E. (2016) Keskmise palga nõue riigihangetes. Advokaadibüroo GLIMSTEDT.
- Maksu- ja Tolliameti arengukava 2013–2016. (2013) Kättesaadav  
[https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/mta\\_strateegia\\_2013-2016.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/mta_strateegia_2013-2016.pdf), 18.04.2018.
- Maksudkorralduse seadus. RT I, 28.12.2017, 37.
- Maksudkorralduse seaduse (MKS) seletuskiri seisuga 01.07.2014. Rahandusministeerium.
- Maksuvaba tulu alates 1. jaanuarist 2018. Maksu- ja Tolliamet. Kättesaadav  
<https://www.emta.ee/et/maksuvaba-tulu>, 04.04.2018.
- Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments.  
*Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group*, märts 2009. OECD.
- Masciandaro, D., Takáts, E., Unger, B. (2007). *Black finance*. Cheltenham, UK: Northampton, MA: E. Elgar.
- McBarnet, D. (2001). When Compliance is not the solution but the problem: From changes in law to changes in attitude. Canberra: Australian National University, Centre for Tax System Integrity.
- Meriküll, J., Rõõm, T., Staehr, K. (2012). Maksudest kõrvalehoidumise motiivid Balti riikide ettevõtetes. Eesti Panga Toimetised 8/2012. Kättesaadav:  
<https://www.eestipank.ee/publikatsioon/toimetised/2012/82012-jaanika-merikull-tairi-room-karsten-staehr-maksudest-korvalehoidmise-motiivid-balti-riikide>, 15.04.2018.
- Minimum wage statistics. Eurostat. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics) (28.04.2018)
- Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience.  
*Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group*, 22. juuni 2008. OECD.
- MTA tänab ümbrikupalgast loobujaid (2015). Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-tanab-umbrikupalgast-loobujaid>, 20.04.2018.
- MTA: Maksuauk on vähenenud poole võrra. (2018) Kättesaadav:  
<https://www.emta.ee/et/uudised/mta-maksuauk-vahenenud-poole-vorra>, 01.03.2018.
- MTA: ümbrikupalk kahjustab töötaja tulevikku (2014). Kättesaadav:  
<https://www.emta.ee/et/uudised/mta-umbrikupalk-kahjustab-tootaja-tulevikku>, 20.04.2018.

- MTA: ümbrikupalk võtab inimeselt ära olulised hüved. (2017) Kättesaadav:  
<https://www.emta.ee/et/uudised/mta-umbrikupalk-votab-inimeselt-ara-olulised-huved>,  
20.04.2018.
- Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist  
käibemaksusüsteemi.
- Oscar Õun, Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhi 09.04.2018. a e-kiri.
- Rakennusalan Työehtosopimus urakkahinnoiteluineen 2017–2018. Kättesaadav:  
[https://www.finlex.fi/data/tes/4484/TT72Rakennus1703\\_0.pdf](https://www.finlex.fi/data/tes/4484/TT72Rakennus1703_0.pdf) (27.04.2018)
- Randlane, K. (2010) Maksukuulekus ja selle tähendus sisejulgeoleku teoreetilises käsitluses. -  
Sisekaitseakadeemia Toimetised 2011/10. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Reverse change VAT in the construction industry, Sweden. 2013a. Eurofound. Kättesaadav:  
<https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/reverse-charge-vat-in-the-construction-industry-sweden>, 29.04.2018.
- Reverse VAT in construction, Finland. 2013b. Eurofound. Kättesaadav:  
<https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/reverse-vat-in-construction-finland>, 28.04.2018.
- Riigihange – riigi mitmekülgne tööriist. (2017) Kättesaadav:  
<https://blogi.fin.ee/2017/11/riigihange-riigi-mitmekulgne-tooriist>, 15.04.2018.
- Riigihangete juhis. (2011) Rahandusministeerium. Kättesaadav:  
[https://www.eas.ee/images/doc/Avalikule\\_ja\\_mittetulundussektorile/avalike\\_teenuste\\_ar\\_endamine/kohalike\\_AT\\_aren\\_07-13/juhis.pdf](https://www.eas.ee/images/doc/Avalikule_ja_mittetulundussektorile/avalike_teenuste_ar_endamine/kohalike_AT_aren_07-13/juhis.pdf), 08.04.2018.
- Riigihangete poliitika. (2018a) Kättesaadav:  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihangete-poliitika>, 17.04.2018.
- Riigihangete seadus. RT I, 01.07.2017, 18.
- Riigihangete statistika. (2018b) E-riigihangete keskkond. Kättesaadav:  
<https://riigihanked.riik.ee/register/Aruanded.html>, 16.04.2018.
- Riigihanke võitjad täidavad keskmise palga nõuet. Äripäev. Kättesaadav:  
<http://www.ehitusuudised.ee/uudised/2018/04/25/riigihanke-voitjad-taidavad-keskmise-palga-nouet>, 05.05.2018.
- Schneider, F. (2006). Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?, Discussion Paper No. 2315 2006–01.
- Schneider, F., Enste, D. (2002). *The Shadow Economy. An International Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, F., Enste, D. H. (2000) Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVIII, 77–114.

Schneider, F., Williams, C. C. (2013) *The Shadow Economy*. The Institute of Economic Affairs.

Seletuskiri käibemaksuseaduse ja raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.  
(2014) Kättesaadav: [http://www.maksumaksjad.ee/PDFdocs/KMS\\_seletus\\_2014.pdf](http://www.maksumaksjad.ee/PDFdocs/KMS_seletus_2014.pdf),  
17.04.2018.

Sweden – ROT & RUT avdrag. Kättesaadav: <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/>, 03.05.2018.

Tax credit for domestic help, Finland. (2009). Kättesaadav:  
<https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/tax-credit-for-domestic-help-finland>, 04.05.2018.

Tax deduction for domestic service work, Sweden. (2013). Kättesaadav:  
<https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/tax-deductions-for-domestic-service-work-sweden> (04.05.2018)

Tulumaksuseadus. RT I, 20.04.2018, 8

Töölepingu seadus. RT I, 12.07.2014, 146

Töötamise registreerimine. (2018) . Kättesaadav:  
<https://www.emta.ee/et/ariklient/registreerimine-ettevotlus/tootamise-registreerimine>,  
18.04.2018.

Undeclared Work In The European Union. (2014) Special Europarameter 402. European  
Comission. Kättesaadav  
[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf),  
27.04.2018.

Varimajandus Eestis 2013. Eesti elanike hinnangute alusel. Eesti Konjunktuuriinstituut.  
Kättesaadav:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus\\_eestis\\_2013\\_elanike\\_hinnangute\\_alusel.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2013_elanike_hinnangute_alusel.pdf), 18.04.2018.

Varimajandus Eestis 2014. Elanike hinnangute alusel. Eesti Konjunktuuriinstituut. Kättesaadav:  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus\\_eestis\\_2014\\_elanike\\_hinnangute\\_alusel\\_.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2014_elanike_hinnangute_alusel_.pdf), 18.04.2018.

Varimajanduse trendid. (2017). Eesti Konjunktuuriinstituut. Kättesaadav:  
[https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/varimajandus\\_eki\\_12062017.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/varimajandus_eki_12062017.pdf), 01.03.2018.

Vissa skatteförslag inför budgetpropositionen för 2016. Kättesaadav:  
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/03/vissa-skatteforslag-infor-budgetpropositionen-for-2016/>, 17.03.2018.

Williams, C. C. Envelope wages in the European Union. (2013) Policy Studies Organization.  
*International Labour Review*, Vol. 152, No. 3–4, 411–430.

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

Williams, C. C. (2016) *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work*. University of Sheffield. European Platform Undeclared Work.

Õun, O. Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhataja. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn. 13.04.2018. Lisa 1.



## LISAD

### **Lisa 1. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna üksuse juhi Oscar Õunaga**

- 1) Eesti Konjunkturiinstituudi andmetel oli 2016. aastal ümbrikupalga saajate osatähtsus suurim ehitussektoris (19%). Miks on ümbrikupalga maksmise probleem suurim just ehitussektoris?**

Ehitussektoris ümbrikupalga maksmise probleem ei ole omane ainult Eestile, see probleem on levinud ka meie naaberriikides ja mujal Euroopas. Probleemi põhjus peitub ehitussektori spetsiifikas. Ehitussektoris on tihe konkurents, mistõttu on hinnasurve suur ja turuosa saamiseks peab ettevõtte olema võimeline hindadega konkureerima.

Ehitussektor on tihedalt seotud riigihangetega ja riigihanke maksumus seab ettevõttele ette piirid teenuse osutamisel ja koostööpartnerite valikul. Ettevõtte peab etteantud eelarve piirides suutma pakkuda nõutud teenust ja tihti viib see olukorrani, kus kulusid on vaja vähendada ja sageli tehakse seda maksude arvelt.

Ümbrikupalgaga nõustumine on seotud ka isiku haridustasemega. Ehitussektoris on vaja oskustöölisi, kes võivad olla madala haridustasemega, vähem teadlikud maksude tasumise vajalikkusest ja seeläbi altimead nõustuma ümbrikupalga saamisega. Vähem tasustatud ametikohtadel on ümbrikupalga maksmise probleem suurem.

- 2) Tööjõumaksudest hoidutakse kõrvale kas töötasu kogu ulatuses või mingil määral deklareerimata ja tasumata jätmise kaudu. Milline on hetkel ehitussektoris põhiline tendents, kas töötasu jäetakse kogu ulatuses või mingil määral deklareerimata (näiteks deklareeritakse miinimumpalk ja ülejäänud osa makstakse “mustalt”)?**

Töötamise register on pannud piiri täieliku ümbrikupalga maksmisele, kuid osalise ümbrikupalga maksmine on endiselt aktuaalne. Eesti Konjunktuuriinstituudi hinnangu kohaselt oli ümbrikupalga osatähtsus netotöötasust 44%. Usun, et praktikas ümbrikupalga maksmise puhul hinnanguliselt pool palgast moodustabki mitteametlik osa. Ametlikult deklareeritud summa osas on kindlasti ka miinimumpalk versta-postiks.

**3) Töötamise register on Maksu- ja Tolliameti üks edulugudest tööjõumaksude alase järelevalve tõhustamisel. Milliseid ümbrikupalga vähendamise meetmeid lisaks töötamise registri kasutuselevõtule on Maksu- ja Tolliamet viimase 10 aasta jooksul rakendanud?**

Töötamise registri kasutuselevõtt on vähendanud deklareerimata isikute arvu ja seega on vähenenud ka täielikult ümbrikupalka saavate isikute arv. Seda kinnitavad ka meie vaatlused ehitusplatsidel, kus peale töötamise registri kasutuselevõtmist on registreerimata isikute arv märgatavalt vähenenud. Nüüd on meie ülesanne lahendada osalise ümbrikupalga maksmise probleem.

Ümbrikupalga menetluses tuvastatakse sageli ka teisi õigusrikkumisi, mis on seotud palkade maksmiseks ettevõttest väljaviidud rahaga. Levinud on kasutada ettevõttest raha väljaviimiseks fiktiivseid arveid või manipuleerida ostuarvetega märkides arvetele suuremad mahud kui tegelikkuses soetati. 01.11.2014 võtsime kasutusele käibedeklaratsiooni lisa INF, tänu millele on meil võimalik vaadata tehinguahelat ja hinnata võimalikke maksukahju tekkimise kohti.

Ümbrikupalga vähendamiseks on oluline teha koostööd ettevõtjate ja erialaliitudega, sest ettevõtjad tajuvad probleemi olemust kõige paremini ja oluline on nendega läbi arutada probleemi võimalikud lahendused. Ümbrikupalga vastane võitlus ei ole ainuüksi Maksu- ja Tolliameti võitlus, sinna peavad panustama ka ettevõtjad, muidu ei ole sellel mingit mõju. Kui on vaja seadust muuta, siis on oluline ka ettevõtjate poolne probleemi kirjeldus ja võimalikud lahendused. Oluline on, et ettevõtjad ise räägiksid oma sektori probleemidest ja oleksid motiveeritud neile lahendusi otsima. Maksu- ja Tolliameti eesmärk ei ole ainuüksi maksurikkumiste tuvastamine ja maksu määramine, me soovime tagada turul ausat konkurentsi. Selleks arendame oma meeskonda, et meil oleksid pädevad ametnikud.

Lisaks eelnimetatule oleme teostanud erinevaid kampaaniaid ümbrikupalga maksmisega seondult. Kindlasti on paljudel mees kampaania „Maksmata maksud jäta vad jälje. Sulle

meeldivad korras maanteed, tasemel kiirabi, tõhus päästjate ja politsei töö. Meile ka.". Eelmine aasta alustasime kampaaniaga, mis rõhus sellele, millest maksude maksmata jätmisel ilma jäädakse: „Ümbrikupalk tervist ei paranda“, „Ümbrikuga last ei kata“. Kampaaniate mõte on teadvustada inimesele, miks maksude maksmine oluline on.

Varasemalt mainisin, et ümbrikupalk on tihedalt seotud riigihangetega, mistõttu on oluline ka riigihangete seaduse muudatus, millega jõustusid ausa konkurentsi tagamise vaatenurgast olulised muudatused, sh ehitustööde puhul pakkuja 70% palgakriteeriumi nõue.

**4) Milliseid viimase 10 aasta jooksul rakendatud ümbrikupalga maksmise vähendamise meetmeid peate kõige efektiivsemaks?**

Minu hinnangul on töötamise register olnud efektiivne vahend täieliku ümbrikupalga vähendamisel, see tõi täiesti mustalt töötavad isikud pilti.

**5) Tegevusaladel, kus on sularaha käibe osatähtsus suur on ka suurem võimalus maksudest hoiduda. Kas ehitussektoris on suur sularaha käibe osatähtsus? Milliseid viise kasutatakse ehitussektoris, et saada “musta” raha töötajatele palkade maksmiseks?**

See on levinud müüt, et ümbrikupalka makstakse sularahas. Tegelikult võidakse seda teha ka lihtsalt ettevõtte pangakontolt jättes tööjõumaksud deklareerimata ja tasumata või tehakse varifirma, läbi mille töötajatele palkasid makstakse. Levinud on teha kaks keha, millest üks jäetakse „puhtaks“ ja teiselt kehalt soetatakse tööjõurenditeenust, palgad deklareeritakse ära, kuid tööjõumaksud jäetakse maksmata. See ei ole klassikaline ümbrikupalga maksmine, kuid väga aktuaalne probleem tööjõumaksude maksmata jätmisel. Samuti kasutatakse fiktiivseid arveid ja saadakse seeläbi vahendid palkade maksmiseks, tegelikult pannakse seeläbi toime nii tööjõumaksude kui ka käibemaksupettus.

**6) Milliseid meetmeid on Maksu- ja Tolliamet kasutusele võtnud või plaanib võtta, et vähendada sularaha osatähtsus ja sellest tulenevalt ka ümbrikupalga maksmise võimalust?**

Kuna ümbrikupalga maksmine ei toimu ainult sularahas ja iseenesest sularahas arveldamine ei ole keelatud, siis oleme püüdnud vähendada tehingute osatähtsust, mille kaudu ettevõttest ebaausal

teel raha välja viiakse. Selleks oleme kasutusele võtnud käibedeklaratsiooni lisa INF. Tänu KMD lisale INF näeme tehinguahelas ära, kus võib-olla võimalik maksukahju risk. Kuigi KMD INF on aidanud vähendada käibemaksualaseid rikkumisi, siis on tänasel päeval ainult sellest vähe, töötame selle nimel, et vähendada võimalusi ümbrikupalga maksmiseks.

**7) Pettuste uurija Donald Rey Cressey lõi mõiste pettuse kolmnurk, mille kohaselt on pettuse toimepaneku (sh näiteks ka maksudest kõrvalehoidumise) taga kolm elementi, nendeks on võimalus, õigustus ja surve. Mis Teie hinnangul loob tööandjale võimaluse ümbrikupalga maksta ja töötajale võimaluse ümbrikupalga saada? Kas Teie hinnangul võib töötaja puhul ümbrikupalga vastuvõtmise võimaluseks olla see, et kontroll töötaja “musta” sissetuleku üle puudub ning töötaja ei vastuta ümbrikupalga vastuvõtmisel?**

Leian, et mida paremini majandusel läheb, seda väiksem võiks olla ettevõttel motivatsioon ümbrikupalga maksta. Tööandja puhul seisneb ümbrikupalga maksmise võimalus näiteks selles, kas töötaja on tööturul nõutud või mitte. Juhul kui töötaja on tööturul nõutud, siis on töötajal suurem võimalus mõjutada palga väljamaksmise vormi (mitte nõustuda ümbrikupalga vastuvõtmisega).

Kindlasti võib töötaja puhul olla ümbrikupalga saamise puhul võimaluseks see, et ta ei tunnetaks riski, sest maksu deklareerimise ja tasumise kohustus on tööandjal ja maksuauditi korral määratakse maksud reeglina tööandjale, seega võibki töötaja tunda, et ta ei vastuta ümbrikupalga vastuvõtmise eest.

**8) Maksukuulekust mõjutavad muuhulgas isikute teadmised maksustamisest ja õigluse tajus. Kas Teie hinnangul võib ümbrikupalga risk seisneda selles, et inimesed ei saa uuest tulumaksusüsteemist aru ja seetõttu võib nende maksukäitumine muutuda ja ümbrikupalga saajate arv tõusta?**

Üldises pildis mõjutab maksukuulekust muuhulgas ka see, kas maksusüsteem on lihtne ja arusaadav. Uus tulumaksusüsteem tegi seda kindlasti keerulisemaks, aga kas nii drastiliselt, et see lähiajal oluliselt ümbrikupalga saajate arvu kasvatab, ma pigem ei usu. Usun, et maksukuulekaid isikuid see ei mõjuta, küll võib see anda täiendava nõu sisemise õigustuse neile, kes juba ümbrikupalga saavad. Osaliselt ümbrikupalga saavad isikud ei pruugi tahta ametliku palga tõusu.

Oluline on inimestele teadvustada, kuidas uus süsteem toimib ja teavitustööga Maksu- ja Tolliamet ka aktiivselt tegeleb.

**9) Selgitasite, et nii meie lähisnaabritel või teistes Euroopa riikides on ümbrikupalga maksmine ehitussektoris levinud probleem. Kuidas on seda olukorda lahendatud?**

Euroopa Komisjon lõi 2016. aastal registreerimata töajõu vastase platvormi, kus igast liikmesriigist on kaks esindajat. Ka Maksu- ja Tolliamet on seal esindatud. Komisjoni poolt kokku kutsutud töörühma eesmärk on jagada parimat praktikat, et millised registreerimata töajõu vastased meetmed toimivad ja millised ei toimi. Ühtset lahendust, mis igas riigis toimiks, ei ole. Soomlased on võtnud kasutusele erinevaid meetmeid, näiteks pöördmaksustamise ja tellija vastutuse seaduse. Probleem on väiksem Skandinaavias, sest seal on maksumoraal kõrgem ja sellest tulenevalt registreerimata töajõudu ja ümbrikupalga maksmist vähem.

**10) Hetkel saab ümbrikupalka 8-10% inimestest. Maksu- ja Tolliamet soovib vähendada järgmise nelja aasta jooksul ümbrikupalga saajate arvu poole võrra. Milliseid meetmeid on plaanis kasutusele võtta ümbrikupalga maksmise vähendamiseks ehitussektoris?**

Eesmärk peabki olema suur ja julge. Seniste, peamiselt kontrollimeetmetega ei õnnestu ümbrikupalgavastases võitluses suurt efekti saavutada, mistõttu on meil ametis loodud ümbrikupalga töögrupp, kus tegeleme ümbrikupalga tõkestamiseks uute võimalike lahenduste leidmisega. Meie pikemaajaliseks eesmärgiks on maksumoraali kasvatamine ja seeläbi vähendada ümbrikupalga saajate arvu.

Leian, et ümbrikupalga osatähtsuse vähendamiseks on oluline suurendada peatöövõtja vastutust ehitustöövõtu ahelas. Seaduse tasandil peaksid olema kriteeriumid, milliste maksunäitajatega ettevõtteid tohib tööde teostamiseks kasutada. Lisaks oleksid kõik ehitusobjektidel tööd tegevad isikud elektroonilise läbipääsusüsteemi abil tuvastatavad. Läbi selle süsteemi oleks peatöövõtjal ülevaade, kes tema objektidel viibivad. Hetkel me analüüsime Soome lahendust ja üritame aru saada, et mis on nende süsteemi puhul hästi, mis halvasti ja millist lahendust saaksime oma süsteemi puhul kasutada. Enne uute lahenduste kasutusevõtmist peame saama ka ehitusettevõtete toetuse ja analüüsima, milline halduskoormus uue lahendusega ettevõttele kaasneb ning ära põhjendada, miks meil sellist lahendust vaja on. Uue lahendusega kaasnev halduskoormus peab olema võimalikult minimaalne.

Üks võimalus oleks ka see, et ehitussektoris oleks kokku lepitud ehitajate alampalgamäär nagu on tehtud transpordisektoris. Samas sellisel juhul on tegemist sektoris kehtiva kokkuleppega ja tegelikult ettevõtetal ei ole sundi palka alammääras maksta. Konkreetse tunnihinna rakendamine läheb samas vastuollu turumajanduse tingimustega. Meie majanduskeskkond liigub pigem liberaalsuse poole, seega Eestis selline asi pigem ei toimiks.

Lisaks tahame läbi praktiliste kaasuste viia reaalsustaju ka töötajateni, et nad tunnetaksid ümbrikupalga vastuvõtmisega kaasnevat vastutust. Kuna ümbrikupalga menetlus on aeganõudev ja ümbrikupalgana saadud summa tõendamine raske, siis oleks üheks mõtteks ka see, et saaksime määrata nii tööandjale kui töötajale rahalise karistuse ümbrikupalga maksmise/vastuvõtmise eest. Rahaline karistus peaks olema sellise suurusega, mis kataks ära riigile saamata jäänud maksutulu. Selline lahendus nõuab aga seadusemuudatust. Hetkel on meil võimalik töötajaid karistada väärteomenetluse raames, kus saame määrata trahvi valeandmete esitamise eest. Aga need trahvid on väiksed ja ei motiveeri töötajat ümbrikupalgast loobuma.

**Lisa 2. Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidud töötamise registri registreeringu kontrollid ehitussektoris perioodil 2014-2018**

Aasta ja kvartal	Tööandjate arv kokku	Päritud isikute arv kokku	Töötamise registris registreeritud isikute arv	Töötamise registris registreerimata isikute arv	Registreerimata isikute osakaal %	Hilisemate registreeringute arv	Töötamise registri kannete parandamised peale vaatluste toimumist %
2014 III kvartal	1050	3813	3554	287	7,53%	278	96,86%
2014 IV kvartal	820	2667	2497	179	6,71%	177	98,88%
2015 I kvartal	648	2162	2031	141	6,52%	136	96,45%
2015 II kvartal	699	2379	2227	168	7,06%	166	98,81%
2015 III kvartal	815	2457	2289	177	7,20%	175	98,87%
2015 IV kvartal	762	2604	2438	177	6,80%	173	97,74%
2016 I kvartal	479	1421	1344	80	5,63%	80	100,00%
2016 II kvartal	473	1411	1337	77	5,46%	75	97,40%
2016 III kvartal	402	1123	1052	75	6,68%	75	100,00%
2016 IV kvartal	330	902	841	65	7,21%	65	100,00%
2017 I kvartal	228	545	506	39	7,16%	39	100,00%
2017 II kvartal	554	1511	1446	76	5,03%	76	100,00%
2017 III kvartal	535	1514	1393	121	7,99%	117	96,69%
2017 IV kvartal	421	1180	1116	64	5,42%	64	100,00%
2018 I kvartal	383	1076	1039	38	3,53%	34	89,47%
2018 II kvartal	14	20	20	0	0,00%	0	0%

Allikas: Oscar 2018, autori koostatud

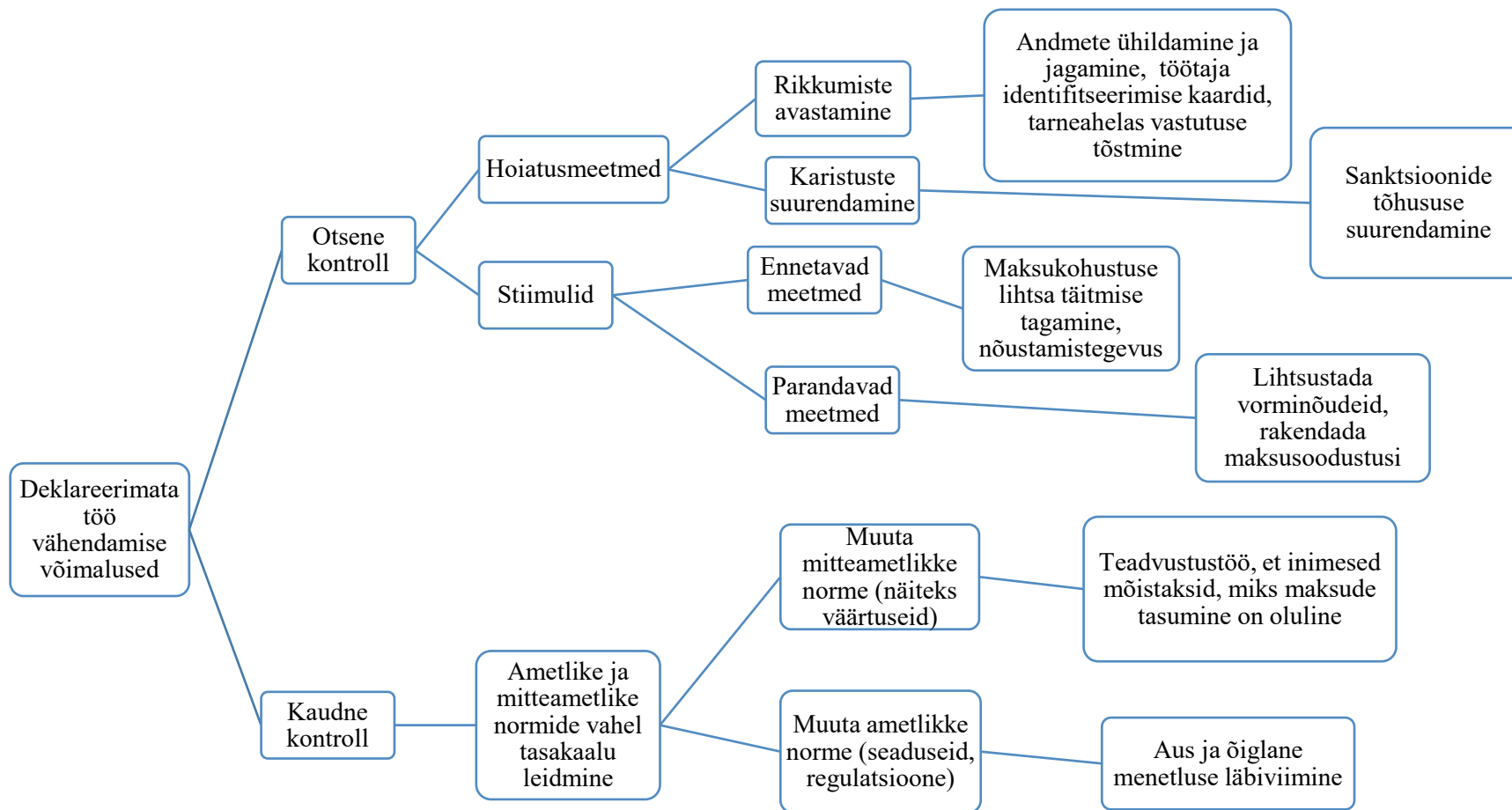
### Lisa 3. Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidud tööjõumaksude menetluste arv ja tulem aastatel 2013-2017

Kontrolli lõpuaasta	Muu tulem	Tulemita	Tulemiga			Kokku		
	menetluste arv	menetluste arv	menetluste arv	tulem eurodes	tasumine eurodes	menetluste arv	tulem eurodes	tasumine eurodes
2013	149	814	666	3 358 534	2 022 483	1 629	3 358 534	2 022 483
2014	45	314	908	4 788 091	2 503 156	1 267	4 788 091	2 503 156
2015	11	90	487	6 143 109	2 019 439	588	6 143 109	2 019 439
2016	6	72	424	4 829 726	1 623 407	502	4 829 726	1 623 407
2017	7	52	429	1 982 691	720 088	488	1 982 691	720 088
<b>Kokku</b>	<b>218</b>	<b>1342</b>	<b>2914</b>	<b>21 102 151</b>	<b>8 888 573</b>	<b>4 474</b>	<b>21 102 151</b>	<b>8 888 573</b>

Allikas: Oscar 2018, autori koostatud



### Lisa 4. Poliitilised lähenemisviisid ja meetmed deklareerimata töö vähendamiseks ehitussektoris



Allikas: Cremers *et al.* 2017, autori koostatud

## Lisa 5. Töötaja identifitseerimise kaardi eesmärk ehitussektoris

Riik	Töötaja identifitseerimise kaardi eesmärk ehitussektoris				
	Töötaja tuvastamine	Tööohutuse ja tervishoiu nõuete tundmine	Kvalifikatsiooni kontroll	Praktilise kogemuse kontroll	Deklareerimata ja illegaalse töötamise tuvastamine
Belgia	+	-	-	-	+
Taani	-	-	+	-	-
Soome	+	-	-	-	+
Prantsusmaa	+	-	-	-	+
Itaalia	+	-	-	-	+
Leedu	+	-	-	-	+
Luksemburg	+	-	+	-	+
Rumeenia	+	-	+	+	+
Hispaania	+	+	+	+	-
Rootsi	+	-	-	-	+
Suurbritannia	+	-	+	+	-

Allikas: Briganti *et al.* 2015, autori koostatud