

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Aire Lumiste

**TÖÖJÕUMAKSUDEST KÕRVALE HOIDMINE
MAJUTUS- JA TOITLUSTUSSEKTORIS EESTIS**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: vanemteadur Jaanika Meriküll

Tartu 2016

Soovitan suunata kaitsmisele

vanemteadur Jaanika Meriküll

Kaitsmisele lubatud "....."..... 2016. a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

Aire Lumiste

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. MAKSUDEST KÕRVALE HOIDMISE TEOREETILISED ALUSED JA MUDELID.....	8
1.1 Maksudest kõrvale hoidmise mõiste	8
1.2 Indiviidi optimeerimisprobleem maksudest kõrvale hoidmisel	9
1.3 Maksumoraal	13
2. VARIMAJANDUSE OLEMUS, VARIMAJANDUST PUUDUTAVAD EMPIIRILISED UURINGUD NING MAKSUDEST KÕRVALE HOIDMINE EESTIS	16
2.1 Varimajanduse mõiste ja olemus.....	16
2.2 Varimajanduse osakaal ja tööjõumaksudest kõrvale hoidmine Eestis	21
2.3 Rahvusvahelised empiirilised uuringud ja nende tulemused.....	27
2.4 Tööjõumaksude maksukeskkond Eestis	30
2.4.1 Peamised tööjõumaksudest kõrvale hoidmise meetodid Eestis	30
2.4.2 Ümbrikupalkade vastane võitlus Eestis	32
3. MAJUTUSE- JA TOITLUSTUSE SEKTORI TUTVUSTUS JA EMPIIRILINE UURIMUS.....	38
3.1 Majutuse – ja toitlustuse valdkonna olemus ja panus Eesti majandusse.....	38
3.2 Empiirilises analüüsis kasutatavate andmete kirjeldus	42
3.3 Kirjeldav statistika.....	47
3.3.1 Valimi kirjeldus	47
3.3.2 Sektorite võrdlus	50
3.4 Empiiriline mudel.....	53

KOKKUVÕTE.....	56
VIIDATUD ALLIKAD	59
LISAD	68
Lisa 1. Logistiliste regressioonmudelite marginaalsed efektid, sõltuv tunnus auditi tulem (0=tulemita; 1=tulemiga).....	68
SUMMARY	70

SISSEJUHATUS

Käesolev uurimistöö on kirjutatud teemal: „Tööjõumaksudest kõrvale hoidmine majutus- ja toitlustussektoris Eestis. Antud teema on aktuaalne kuna tööjõumaksudest kõrvale hoidmine on Eestis väga suureks probleemiks. Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) hinnangul oli tööjõumaksudest tuleneva maksukahju suuruseks hinnanguliselt 126,4 miljonit eurot. Samas käibemaksust tulenev maksukahju oli 2014. aastal MTA hinnangul 224,7 miljonit eurot, moodustades kogu 2014. aasta maksuaugust suurima osa (MTA 2016). Seega tööjõumaksud on maksukahju seisukohalt olulisuselt teised maksud Eestis peale käibemaksu. Eesti Konjunkturiinstituudi hinnangul (2015: 22) oli 2014. aastal ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju hinnanguliselt 92,5 miljonit eurot. Tööjõumaksudest kõrvale hoidmisest tingitud maksukahju vähendamiseks võeti alates 01.07.2014 kasutusele töötamise register.

Teema valikule aitas kaasa ka asjaolu, et antud uurimistöö autor töötab kümnendat aastat MTA-s ning puutub tööalaselt tööjõumaksudest kõrvale hoidmise probleemiga igapäevaselt kokku. Käeoleva magistritöö fookuses on majutus- ja toitlustussektor, seda seetõttu, et MTA hinnangul on tegemist probleemse valdkonnaga, mis on tingitud sellest, et seal on palju hooajalisusest tingitud tööjõudu, palju sularaha ning suhteliselt väikesed ettevõtted. Eelpool nimetatud tunnused on kõik maksudest kõrvale hoidmise tõenäosust suurendavad tegurid. Eurostati (2016) andmetel oli Euroopa Liidus (EL-28) 2014. aastal majutus- ja toitlustussektoris töötavaid töötajaid ligikaudu 11 miljonit, mis teeb koguhõivest 4,8% ning Eestis 4,2%.

Uurimistöö eesmärgiks on läbi teaduskirjanduse ja empiirilise mudeli leida tööjõumaksudest kõrvale hoidmisega seotud tunnused/muutujad. Uurimistöös välja selgitatavad tunnused aitavad mõista maksudest kõrvale hoidmist Eestis, selle probleemi suurust majutus- ja toitlustussektoris ning võivad olla abiks MTA poolt läbiviidavate

auditite objektivalimi koostamisel. Antud uurimistöö uudsuse loob asjaolu, et selles kasutatakse töötamise tuvastamise menetlus andmeid, mille puhul on tegemist hiljuti käivitunud projektiga, töötamise register loodi 01.07.2014. aastal, ning seetõttu ei ole nende andmete põhjal jõutud veel sarnaseid analüüse läbi viia. Lisaks sellele on töötamise tuvastamise menetluste puhul tegemist suures osas juhuvalimi põhiselt läbi viidavate audititega ja juhuvalimil põhinevaid auditite andmetel maksudest kõrvale hoidmise uuringuid on terves maailmas tehtud vähe.

Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

- tutvuda teoreetilise ja empiirilise teaduskirjandusega,
- anda ülevaade tööjõumaksudest ning nendest kõrvale hoidmise erinevatest meetoditest Eestis,
- luua andmebaas empiirilise mudeli hindamiseks,
- hinnata empiiriline mudel ja seeläbi selgitada välja millised tegurid on seotud positiivse auditi tulemiga ning kui suur on tööjõumaksudest kõrvale hoidmise probleem majutus- ja toitlustussektoris võrreldes teiste tegevusaladega.

Maksudest kõrvale hoidmise ulatuse hindamiseks on välja töötatud mitmeid lähenemisi (nt Schneider 2011, Allingham, Sandmo 1972 jpt). Samuti on rohkelt avaldatud selliseid uuringuid, mis puudutavad konkreetselt maksudest kõrvale hoidmisega seotud tunnuste leidmist. Selliseid uuringuid on läbi viinud näiteks Pisani ja Polito (2006), Kediri *et al.* (2011), Morse *et al.* (2009), Selmrod (2007) jpt. Üheks suurimaks maksudest kõrvale hoidjaks valdkondade lõikes on ka majutus- ja toitlustussektor. Seda selgitavad peamiselt kaks asjaolu, esiteks, et suurem tõenäosus saada ümbrikupalka on väikestes ettevõtetes ja madalamal ametikohal; ja teiseks, et maksudest on lihtsam kõrvale hoida eelkõige sularaha käibe korral.

Käesoleva uurimistöö autori hinnangul on aga vähem uuritud maksudest kõrvale hoidmise seost ametlike auditite andmetel ja juhuauditite põhjal. Uurimistöös kasutatav valim on kokku pandud MTA-s läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste põhjal. 2014. aasta MTA andmetele tuginedes võib öelda, et töötamise register on osutunud väga tõhusaks meetmeks tööjõumaksudest kõrvale hoidjate vähendamisel. MTA hinnangul vähenes 2014. aastal tööjõumaksudest tulenev maksukahju võrreldes 2013. aastaga 46,6

miljoni euro võrra, mis näitab seda, et tööandjad muutusid õiguskuulekamaks. Töötamise registri mõju maksulaekumisele oli perioodil 2014 juuli – 2015 juuni vähemalt 11,8 miljonit eurot (MTA 2015)

Regressioonanalüüsi läbi viimiseks koostas käesoleva töö autor andmebaasi, mille aluseks on perioodil 01.07.2014 – 28.02.2016 läbi viidud töötamise tuvastamise menetlused ning millest on andmebaasi loomiseks võetud juhuvalim. Uurimistöös kasutatakse logistilist regressioonanalüüsi hindamiseks kuidas on selgitavad tunnused nagu ettevõtte tegevusala seotud töötamise tuvastamise menetlusel saadud tulemiga, st sellega kas ettevõttes toimub tööjõumaksudest kõrvale hoidmine või mitte. Lisaks tegevusalale võimaldavad uurimistöös kasutatavad andmed kontrollida ettevõtte vanuse, suuruse ja palgataseme seost tööjõumaksudest kõrvale hoidmisega.

Lähtuvalt uurimisülesannetest on antud uurimistöö jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis antakse ülevaade maksudest kõrvale hoidmise teoreetilistest alustest ja mudelitest. Teises peatükis selgitatakse varimajanduse olemust, tööjõumaksude panust varimajandusse, tuuakse välja erinevad varimajandust puudutavad empiirilised uuringud ning kirjeldatakse tööjõumaksude maksukeskkonda ja maksudest kõrvale hoidmist Eestis. Kolmandas peatükis tutvustatakse majutus- ja toitlustussektorit ning viiakse läbi empiiriline uurimus MTA poolt läbi viidud auditite põhjal, kus selgitatakse välja millised tunnused ja millised sektorid suurendavad maksudest kõrvale hoidmise tõenäosust. Empiirilises analüüsis vaadatakse kõiki sektoreid selleks, et võrrelda majutus- ja toitlustussektorit teiste sektoritega ja hinnata selle sektori probleemsust.

Märksõnad: tööjõumaksud, ümbrikupalk, majutus- ja toitlustussektor, varimajandus, Eesti

1. MAKSUDEST KÕRVALE HOIDMISE TEOREETILISED ALUSED JA MUDELID

1.1 Maksudest kõrvale hoidmise mõiste

Iga indiviidi sooviks on maksta võimalikult vähe makse ja saada võimalikult suurt tulu, mistõttu üritatakse oma makse võimalikult hästi planeerida. Selleks on olemas nii seaduslikud kui ka ebaseaduslikud võimalused, mida nimetatakse vastavalt maksudeoptimeerimiseks või maksude vältimiseks (*tax avoidance*) ja maksudest kõrvale hoidmiseks (*tax evasion*). Maksudest kõrvale hoidmine on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi OECD) maksuterminite sõnastiku järgi „seadusevastane tegevus, kui maksukohustust varjatakse või eiratakse, st maksumaksja tasub vähem makse, kui ta on õigusnormidest tulenevalt kohustatud maksma, varjates maksuhalduri eest sissetulekut või teavet“ (OECD 2016). Ehk siis maksudest kõrvale hoidmise korral on tegemist ebaseadusliku tegevusega, mille eesmärgiks on maksukohustuse varjamine ja sellega seoses ka tasumisele kuuluvate maksusummade tasumata jätmine. Maksudest kõrvale hoidmise puhul on eelduseks asjaolu, et maksumaksja soovib tahtlikult varjata oma tegusid maksuhalduri eest (Sandmo 2005: 645). Nagu ka eelnevalt juba välja tuli, siis maksude vältimise ja maksudest kõrvale hoidmise vahe seisnebki seaduslikkuses.

Kui räägime seaduslikult maksude maksmisest kõrvale hoidmisest siis on tegemist maksude optimeerimisega ehk seaduslikul teel võimalikult soodsa lahenduse leidmine maksustamise seisukohast. Maksude optimeerimist võib nimetada ka maksude vältimiseks. OECD maksuterminite sõnastikus on mõistet „maksude vältimine“ defineeritud järgnevalt: „maksumaksja rahaasjade korraldamise võte, mille eesmärk on vähendada tema maksukohustust ja mis on üldjuhul vastuolus õigusaktidega, mida see peaks järgima, kuigi kõnealune võte võib olla täiesti seaduslik“ (OECD 2016).

Maksude optimeerimine eeldab seaduste hästi tundmist, et leida lünki maksuõiguses ja neid maksustamise seisukohast ära kasutada ning oma maksukohustust vähendada. Näiteks võiks tuua maksuparadiisid, kus maksumäärad on madalamad. Maksude optimeerimise korral ei pea maksukohustuslane muretsema vahele jäämise pärast, kuna see on seaduslik tegevus ja mõne ettevõtte seisukohalt hädavajalik tegevus. Kuid kas ka moraalne tegevus? Antud seisukohast on näha, et moraalne ja mittemoraalne tegevus ei ole alati sama mis seaduslik ja mitteseaduslik tegevus. (Sandmo 2005: 645)

Antud uurimistöös keskendub autor ebaseaduslikule tegevusele ehk siis sellele osale, mis puudutab maksude maksmisest tahtlikult kõrvale hoidmist, eesmärgiga maksta seadusega kohustatud maksusummast vähem makse või üldse mitte makse maksta. Selline tegevus on oluliseks pinnaseks varimajanduse kasvule, kuna antud tegevusega vähenevad riigi tulud ja selline tegevus annab ka ebaausa konkurentsieelise teiste ettevõtete ees.

1.2 Indiviidi optimeerimisprobleem maksudest kõrvale hoidmisel

Kõige olulisemaks mudeliks, mis võtab kokku indiviidi otsustusprotsessi maksudest kõrvale hoidmisel, on Allingham ja Sandmo mudel aastast 1972. Kuigi antud mudel on juba aastakümneid vana, on see endiselt peamine tööriist üksikisiku või ettevõtte otsustustasandi kirjeldamisel maksudest kõrvale hoidmise probleemistikus. Käesolev alapeatükk võtab kokku selle mudeli põhiollemuse, viitab peamistele edasiarendustele ja empiiriliste testide tulemustele.

Allingham ja Sandmo (1972) mudeli järgi on maksumaksjal valida kahe strateegia vahel: ta kas deklareerib kogu saadud tulu või jätab osa tulust või kogu tulu deklareerimata. Kui maksumaksja valib teise strateegia, siis sõltub tema kasulikkus sellest kas maksuhaldur satub teda auditeerima. Kui teda ei auditeerita, on tema sissetulek kõrgem kui kõikide maksude deklareerimise korral; kui teda aga auditeeritakse, siis on tema sissetulek madalam, kuna deklareerimata jäänud sissetulekult peab ta tasuma kõrgema määraga makse kui oli algne maksumäär. Mudel baseerub portfelliteooria mudelitel, kus lähtuvalt

majapidamise riskikartlikkusest ta kas otsustab jätta osa tulust deklareerimata või deklareerib kogu tulu. (Allingham, Sandmo 1972)

Nii on ka maksude maksmisega, kui maksud on kõrged siis on tarbijal vähem raha, kui aga maksudest kõrvale hoida on tarbijal raha rohkem, kuid maksudest kõrvale hoidmisega on oht sattuda maksuhalduri huviorbiiti ja saada selle eest karistada. Lisaks sellele on maksudest kõrvale hoidmise näol tegemist ka ebaseadusliku tegevusega. Seega on tarbijal sisuliselt mitu võimalikku valikut, kas maksta kõik maksud korrektselt ära või tegutseda ebaseaduslikult ja jätta maksud maksmata. Valides ebaseadusliku tee on tarbijal jällegi mitu võimalikku valikut, kas jätta kogu tulu deklareerimata või jätta osa tulust deklareerimata. Kui tarbija otsustab kõik maksud korrektselt ära maksta siis pole tal vahele jäämise riski, kuid tal on vähem raha, teise variandi korral on tarbijal rohkem raha, kuid ta võib trahvide näol kaotada veel rohkem, kui oleks maksud korrektselt ära maksnud.

Allingham ja Sandmo (1972: 324-327) eeldasid, et maksumaksja tegutseb määramatuse tingimustes ja tema eesmärgiks on kasulikkuse maksimeerimine. Maksumaksja valib milline osa tulust deklareerida, seda osa tähistatakse X -iga, ning maksimeerib järgmist kasulikkusfunktsiooni:

$$(1) \quad E[U] = (1-p)U(W-X) + pU(W-X - (W-X))$$

kus $E[U]$ - oodatav kasulikkus,

W - tegelik tulu,

X - deklareeritud tulu,

p - maksuhalduri poolt auditeerimise tõenäosus,

$(W-X)$ - deklareerimata summat,

- trahvimäär,

- maksumäär.

Eeldatakse, et maksumaksjale on teada kogu tema tulu, aga mitte maksuametile. Seega kujuneb deklareeritavast tulust nn otsustustunnus selles probleemis. Juhul kui maksumaksjat auditeeritakse, saab maksuhaldur teada kogu tema tegeliku tulu. Kui maksumaksja otsustab deklareerida kogu tulu, siis maksab ta maksumääraga makse kogu sissetulekult. Kui maksumaksja otsustab jätta deklareerimata osa tulust, siis juhul

kui teda ei auditeerita, peab ta maksma makse väiksemalt osalt sissetulekult; kui teda aga auditeeritakse, peab ta maksma makse deklareerimata osalt kõrgema määraga kui on algne maksumäär, st eeldatakse et $\alpha > 1$.

Kasulikkuse maksimeerimiseks võetakse esimest järku tuletis kasulikkusfunktsioonist X suhtes:

$$(2) \quad - (1-p) U'(Y) - (\alpha - 1)pU'(Z) = 0$$

kus Y ja Z on defineeritud järgmiselt:

$$Y = W - X,$$

$$Z = W - \alpha X - (W - X).$$

Eeldatakse, et kasulikkusfunktsioon on kumer, teist järku tuletise X suhtes saab avaldada järgmiselt:

$$(3) \quad D = -2(1-p) U''(Y) + (\alpha - 1)^2 p U''(Z)$$

kus D tähistab teist järku tuletist.

Järgnevalt vaatame kuidas raporteeritav tulu X sõltub mudeli parameetritest W , α ja p . Võtame esimest järku tuletisest võrrandis (2) tuletise sissetuleku W järgi ning lahendame X/W suhtes ehk leiame kuidas muutub deklareeritav tulu sissetuleku muutudes. Saame:

$$(4) \quad \frac{\partial X}{\partial W} = -\frac{1}{D} [(1-p) U''(Y) + (\alpha - 1)(1-p) p U''(Z)]$$

Asendades võrrandisse (4) esimest järku tuletise X suhtes võrrandist (3), täpsemalt asendame osa $(\alpha - 1)$, ning kasutades teadmist, et absoluutne riskikartlikkus avaldub kui $R_A(Y) = -\frac{U''(Y)}{U'(Y)}$, saame lihtsustada võrrandi (4) järgmisele kujule:

$$(5) \quad \frac{\partial X}{\partial W} = -\frac{1}{D} (1-p) U'(Y) [R_A(Y) - (\alpha - 1) R_A(Z)]$$

Eeldades alanevat absoluutset riskikartlikkust on $R_A(Y) < R_A(Z)$, kuna Z on väiksem kui Y . Seega on raporteeritava tulu osatuletis sissetuleku suhtes positiivne vaid juhul kui $\alpha > 1$ ehk kui trahvimäär on väga suur ja ületab 100% määra deklareerimata tulust. Seega on isegi sellise lihtsa mudeli puhul võimatu öelda milline on deklareeritava tulu ja sissetulekute vaheline seos, see sõltub mitmetest mudeli parameetritest.

Järgnevalt vaatleme kuidas muutub deklareeritav tulu maksumäära suhtes. Võtame esimest järku tuletisest võrrandis (2) tuletise maksumäära järgi ning lahendame X/D suhtes. Saame järgmise avaldise:

$$(6) \quad \frac{\partial}{\partial X} = -\frac{1}{D} X [(1-p) U''(Y) + p U''(Z)] + \frac{1}{D} [(1-p) U'(Y) + p U'(Z)]$$

Asendame sarnaselt (-) võrrandist (3) ning kasutades absoluutse riskikartlikkuse definitsiooni, saame:

$$(7) \quad \frac{\partial}{\partial X} = \frac{1}{D} X (1-p) U'(Y) [R_A(Y) - R_A(Z)] + \frac{1}{D} [(1-p) U'(Y) + p U'(Z)]$$

Võrrandi (7) esimest ja teist liiget saame tõlgendada kui sissetuleku- ja asendusefekti.

Võrrandi (7) teine liige on negatiivne, kuna maksumäära kasvades on tulu maksude mittemaksmisest kõrgem. Esimene liige on positiivne alaneva absoluutse riskikartlikkuse korral, kuna kõrgem maksumäär alandab maksumaksja sissetulekut ja vähendab maksudest kõrvale hoidmist alaneva absoluutse riskikartlikkuse korral.

Võttes osatuletise trahvimäära suhtes saame:

$$(8) \quad \frac{\partial}{\partial X} = -\frac{1}{D} (W-X) (-) p U''(Z) - \frac{1}{D} p U'(Z)$$

Võrrand (8) on alati positiivne, seega kõrgemad trahvimäärad suurendavad alati deklareeritavat tulu.

Viimaseks leiame osatuletised auditeerimise tõenäosuse p järgi:

$$(9) \quad \frac{\partial}{\partial p} = \frac{1}{D} [- U'(Y) + (-) U'(Z)]$$

See osatuletis on alati positiivne, seega mida suurem on auditeerimise tõenäosus, seda kõrgem on deklareeritav tulu.

Allingham ja Sandmo (1972) mudel annab üksühele suunised ainult trahvimäära ja auditeerimise tõenäosuse osas, teiste mudeli parameetrite osas on seosed keerulisemad ja sõltuvad konkreetsetest mudeli parameetritest. Need seaduspärad on osaliselt saanud ka kinnitust empiirilises kirjanduses, seos deklareeritava tulu ning sissetulekute ja maksumäärade vahel on jäänud pigem ebaselgeks. Olulisematest empiirilistest

uuringutest võib välja tuua Clotfelter (1983) kes leidis, et marginaalne maksumäär ja sissetulek on positiivselt seotud maksudest kõrvale hoidmisega ning Feinstein (1991), kes leidis negatiivse seose marginaalse maksumäära ja maksudest kõrvale hoidmise vahel.

Allingham ja Sandmo (1972) mudelit on rohkelt kritiseeritud seoses sellega kui hästi see siiski reaalselt maailma peegeldab. Simulatsioonid USA andmetel näitavad, et eeldades $p = 0,015$ ehk auditeerimise määr on 1,5%, $\alpha = 0,2$ ehk trahvimäär on 20% ja riskikartlikkus on sarnane teistele sarnastele situatsioonidele, siis peaks USA kodanikud oluliselt rohkem maksudest kõrvale hoidma (Slemrod, Yitzhaki 2002: 1431). Viimaks mudelit tegelikkusega paremini kooskõlla, on välja pakutud mitmeid edasiarendusi. Üheks edasiarenduseks on olnud trahvimäära endogeenseks muutmine, st trahvimäär võib üle indiviidide erineda ja sõltub deklareerimata tulu suuruselt. Oluliseks edasiarenduseks on olnud ka tööjõupakkumise mudelisse toomine ning indiviidi riskikartlikkuse suurendamine (Slemrod, Yitzhaki 2002: 1432). Lisaks on arendatud Allingham ja Sandmo (1972) mudeli põhjal välja ka ettevõtte maksuoptimeerimise probleemistikku kokku võtvaid mudeleid (Sandmo 2005 ülevaateartikkel), need mudelid keskenduvad aga käibemaksu deklareerimisele ja ei käsitle tööjõumaksude probleemistikku.

1.3 Maksumoraal

Allinghami ja Sandmo (1972) mudel näitab, et maksudest kõrvale hoidmise ulatus on negatiivses korrelatsioonis avastamise tõenäosuse ja karistuse määraga. Torgler ja Frey (2007: 137) leiavad, et antud mudelil on ka palju puudusi, kuna on inimesi, kes ka väikese vahele jäämise tõenäosusega maksavad oma maksud korrektselt ära. Maksukäitumist mõjutavad lisaks majanduslikele teguritele veel hulk teisi tegureid, näiteks psühholoogilised tegurid. Üheks selgituseks miks inividid ikkagi nii korralikult makse maksavad on peetud maksumoraali (Torgler 2003: 4). Maksumoraali võibki pidada üheks psühholoogiliseks teguriks, mis võib oluliselt mõjutada maksukäitumist. Torgler (2003: 4) defineerib mõistet maksumoraal kui sisemist motivatsiooni makse maksta. Maksumoraal saab olla kas kõrge või madal, st inimene kas on motiveeritud makse maksma või mitte. Maksumoraal on ka oluliseks komponendiks maksukuuleka käitumise kujunemisel (Torgler 2003: 4).

Frey ja Torgler (2007) uurisid maksukäitumist sotsiaalsest aspektist. Nad leidsid oma uuringus, et kui maksumaksja tunnetab, et teised käituvad ausalt siis on ka tema maksumoraal kõrgem. Antud uuringus kasutati 1999/2000 Euroopa Väärtuste uuringut, et analüüsida maksumaksjate maksumoraali. Uuringus defineeriti maksumoraali kui sisemist motivatsiooni maksta makse. Ehk teisisõnu maksumoraal mõõdab inimese valmisolekut maksta makse, see on moraalne kohustus tasuda maksud või usk sellesse, et maksude maksmine aitab kaasa ühiskonna heaolule. Nende uuringu eesmärgiks oli analüüsida millised tegurid aitavad kaasa maksumoraali tõusule. Antud uuringus vaadeldi kahte muutujat, usaldust maksumaksjate vahel ja usaldust riigi suhtes. Uuringus leiti, et maksumaksjate maksumoraal on kõrgem kui nad usuvad, et teised maksumaksjad käituvad ausalt. Uuringu tulemustest tuli välja, et maksumoraali mõjutavad kuus muutujat, milleks on poliitiline stabiilsus, valitsuse efektiivsus, õigusaktide kvaliteet, kontroll korrupsiooni üle, õigusriik ning kodanike häälega arvestamine. (Frey, Torgler 2007)

Sotsiaalsest aspektist maksukäitumist uuris Torgler ka 2012 aastal. Selles uuringus leidis ta, et üksikisikute usaldus valitsuse, kohtusüsteemi ja valitsemise kvaliteedi suhtes omab positiivset mõju maksumoraalile (Torgler, 2012). Antud uuringu tulemused näitavad seda, et maksuametid ja valitsused peaksid muutma oma struktuuri ja suhet maksumaksjaga. Maksumaksja ja maksuhalduri vaheline hea suhe aitab kaasa maksumoraali tõusule. Torgler (2012) lähtus oma uuringus sellest, et institutsionaalsus ja valitsemise tingimused on peamised tegurid selleks, et mõista maksumoraali, ka maksuhaldusreformid mängivad maksumoraali osas olulist rolli. Maksumaksjad tuleb kaasata rohkem poliitilisse protsessi, sest see tekitab usaldust ja austust ning parandab ka sotsiaalseid tulemusi (Frey, Feld 2002).

Torgler (2012) kasutas oma uuringus 2008.a Euroopa väärtuste uuringu (EVS) andmeid ning keskendus oma uuringus 10 Ida-Euroopa riigile, kes on ühinenud Euroopa Liiduga 2004. ja 2007. aastal, sinna hulka kuulub ka Eesti. Uuringus võrreldi 1999. aasta ja 2008.a EVS uuringu andmeid (Torgler 2012). Uuringu tulemused näitavad, et kümnest riigist seitsmes on maksumoraal vähenenud, nendeks riikideks olid Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia ja Slovakkia. Maksumoraali vähenemine on tingitud madalast usaldusväärsest avaliku sektori suhtes (Torgler 2012: 18). Torgler on oma varasemas

uuringus koos Bin Dong'iga (2010) jõudnud järeldusele, et kõrgem kohalik autonoomia on seotud suurema maksumoraali ja väiksema varimajandusega.

Torgler (2012) tõi oma uurimuses välja tegurid, mis võiksid kujundada maksumoraali. Tema hinnangul on olulisteks teguriteks usaldus valitsuse ja õigussüsteemi suhtes. Edu võtmeks peab ta maksusüsteemide, maksuameti või muu omavalitsuse struktuuride ja institutsioonide tegevuse parandamist, eriti oluline oleks parandada avaliku teenuse osutamise kvaliteeti. Tema hinnangul aitaksid eelpool nimetatud tegevused kaasa maksumoraali tõusule. Maksumoraali langusele aitab tugevalt kaasa korruptsioon. Antud uuringuga jõuti järeldusele, et kui maksumaksjad usaldavad ametnikke ja kui valitsus tegutseb usaldusväärsetl siis võivad maksumaksjad olla rohkem koostööaltid makse maksuma, seega nende maksumoraal tõuseks. Torgler tõi veel välja, et maksuamet ja valitsus peaksid muutma oluliselt oma struktuuri ja suhet maksumaksjaga. Antud uuringus vaadeldi ka füüsiliste isikutega seotud muutujaid, nt vanus, sugu, haridus, perekonnaseis, poliitiline huvi jms. Tulemuseks leiti, et kõrgem maksumoraal on vanematel inimestel, naisterahvastel ja abielus inimestel. Ka haridus mõjutab maksumoraali positiivselt kuid poliitiline huvi negatiivselt. (Torgler 2012)

Meriküll *et al.* viisid 2012 aastal läbi uurimustöö kus analüüsiti varimajandust Balti riikides. Antud uurimuses toodi välja, et maksudest kõrvale hoidjaid on kahte tüüpi. Ühte tüüpi maksudest kõrvale hoidjad tegutsevad eelkõige enda kasu nimel, teist tüüpi maksudest kõrvale hoidjad aga mõtlevad pisut laiemalt. Uurimustöös leiti, et maksude maksmise hea kahepoolne suhe maksumaksja ja maksukoguja vahel (*reciprocity*) on seotud madalama tunnetatud maksudest kõrvale hoidmisega. Kui maksumaksjad tajuvad, et nad saavad makstud maksude eest tagasi piisavalt avaliku sektori teenuseid, siis maksavad nad makse parema meeleaga ja tunnetatud maksudest kõrvale hoidmine on madal. See tegur osutus Baltikumis kõige olulisemaks tunnetatud maksudest kõrvale hoidmist selgitavaks teguriks ratsionaalsete motiivide ja illegaalsete tegevuste tolereerimise teguri kõrval. (Meriküll *et al.* 2012)

Eelpool nimetatud uuringuid kokkuvõttes võib öelda, et maksumoraali mõjutab kõige enam usaldus ametnike ja valitsuse suhtes ning samuti usaldus õigussüsteemi suhtes. Maksumaksja jaoks on oluline maksutulu sihtotstarbeline ja läbipaistev kasutamine, st maksumaksja tahab maksude maksmise eest saada ka midagi vastu.

2. VARIMAJANDUSE OLEMUS, VARIMAJANDUST PUUDUTAVAD EMPIIRILISED UURINGUD NING MAKSUDEST KÕRVALE HOIDMINE EESTIS

2.1 Varimajanduse mõiste ja olemus

Kuna tööjõumaksudest kõrvale hoidmise kohta ei ole läbi viidud väga palju riikide üleseid võrdlevuuringuid, siis lähtutakse riikide võrdlusel enamasti varimajandusest. Varimajandus on laiem mõiste ning enim kasutatav rahvusvaheliseks riikide võrdlemiseks. Tööjõumaksudest kõrvale hoidmise osas saame võrrelda vaid kolme Balti riiki, nende kohta on samal meetodikal uuringu läbi viinud Sauka ja Putnins (2015).

Varimajanduse mõistet ja olemust on erinevad uurijad defineerinud ja kirjeldanud väga erinevalt. Feige (1990: 7) on oma uuringus öelnud, et varimajanduse mõistele ei ole ühte kindlat vastet ning seetõttu nimetavad erinevad uurijad varimajandust oma uuringutes erinevalt. Varimajandust on nimetatud maa-aluseks majanduseks, varjatud majanduseks, ebaseaduslikuks majanduseks, märkamatuks majanduseks, teatamata majanduseks, registreerimata majanduseks (Schneider, Enste 2000), mustaks majanduseks ja halliks majanduseks. Selline rikkalik määratlemine näitab seda, et varimajandusel on küll palju nimetusi kuid nende sisu jääb ikkagi samaks. Varimajanduse puhul püütakse tegutseda varjatult sooviga jääda märkamatuks ja seetõttu hoiduda maksude maksmisest kõrvale (Sam 2010: 168). Seega kuigi maksudest kõrvale hoidmine ja varimajandus on mõneti erinevad mõisted, on need siiski suures osas kattuvad. Palju erinevaid termineid varimajanduse kohta on tingitud sellest, et puudub ühtne rahvusvaheliselt tunnustatud määratlus (Pedersen 2003: 13).

Mõistet „varimajandus“ defineerib Feige (1990: 9-12) selliselt, et varimajandus on selline tegevus, mida ei registreerita ametlikult kuid mis moodustab osa SKP-st. Schneider ja Enste (2000: 78-79) defineerisid varimajandust läbi majandustehingute, mida ei ole

maksuhaldurile teavitatud. Sarnaselt Feigeile sidus ka Pedersen (2003: 14) varimajanduse defineerimise SKP-ga. Pedersen (2003: 13-19) pidas varimajanduses oluliseks aspektiks ka kasumlikkust, tema arvates on varimajandusega tegemist siis kui kasumliku eesmärgiga toimunud tehingut ei kajastata SKP-s. Schneider (2011: 11) kasutab oma raamatus „Handbook on the Shadow Economy“ varimajanduse kohta sellist määratlust, „varimajandus hõlmab kõiki turupõhiseid juriidilisi kaupu ja teenuseid, mis on tahtlikult varjatud avaliku võimu eest, eesmärgiga vältida maksude maksmist ja vastavat seadusandlust (nt vastavust tööturu standarditele, haldusmenetluse vältimine jne)“. Schneideri poolt välja pakutud definitsioonile sarnaselt on välja kujunenud ka ärisõnastikus kasutatav varimajanduse definitsioon, kus on varimajandust defineeritud järgmiselt: „varimajandus on osa majandusest, mis hõlmab kaupu ja teenuseid, mille eest makstakse sularahas ja millelt ei maksta makse“ (BusinessDictionary 2016). Schneideri (2011: 11) hinnangul hõlmab varimajandus endas sellist majandustegevust ja tulu, mille maksmisest hiilitakse kõrvale. Trasberg (2005: 6) defineerib varimajandust kui viidet maksubaasi osale, mida saaks maksustada, kui maksuhaldur suudaks seda tuvastada. Eelpool toodud erinevate autorite erinevad varimajanduse definitsioonid viitavad aga kõik registreerimata ja varjatud majandustegevusele. Registreerimata majandustegevus ongi üks levinuimaid varimajanduse määratlusi.

Lisaks varimajanduse mõiste erinevale defineerimisele on uurijad eri meelt ka varimajanduse mõõtmise osas. Uurijad ei ole kõik ühel meelel selle osas, millist meetodit ja milliseid tegureid mõõtmise aluseks võtta. Ka Eesti Statistikaamet on tõdenud sarnaseid probleeme varimajanduse hindamisel. Seetõttu on ka varimajanduse osakaal Eesti SKP-s erinevate uurijate hinnangul väga erinev, ulatudes 2014. aastal 3%-st 26%-ni. (Statistikaamet 2015)

Rahvamajanduse arvepidamises iseloomustatakse varimajandust tema liikide järgi ning nagu SKP-gi puhul on oluliseks toodang, vahetarbimine ja lisandväärtus (Statistikaamet, 2007). Eesti Statistikaamet lähtub oma metoodikas rahvusvahelisest rahvamajanduse arvepidamise standarditest (OECD 2002). Rahvamajanduse arvepidamises lähtutakse varimajanduse neljast liigist (Statistikaamet 2007: 2), milleks on:

- „registreerimata majandus,
- illegaalsed tegevusalad,

- ebaõige aruandlus,
- ja muud varjatud tegevused“.

Registreerimata majanduse korral on mõeldud registreerimata jäetud toodangut. Registreerimata majanduse hindamise aluseks on töötajatelt ja tööandjatelt saadav informatsioon, mida kogutakse erinevatest allikatest. Saadud informatsiooni erinevustest lähtuvalt hinnatakse varjatud toodangut. Illegaalsete tegevusalade puhul on tegemist keelatud ja seadusega karistatavate tegevustega, mille hulka kuuluvad nt prostitutsioon, narkootikumide tootmine, salakaubandus jne. Ebaõige aruandluse puhul on tegemist maksuhaldurile valeandmete esitamisega, nt deklareerimata jäetud töötasu väljamakse (ümbrikupalk) ja käibemaksupettused ning muude varjatud tegevuste all mõeldakse rahvamajanduse arvepidamises erisoodustusi ja jootraha. Statistikaameti arvutuste järgi oli Eesti varimajanduses kõige olulisemaks komponendiks registreerimata majandus. (Statistikaamet 2007: 2-3)

Sarnase varimajanduse klassifitseerimise tõi välja ka 1990. aastal Feige (1990: 8), kes jagas varimajanduse samuti 4 alagruppi lähtudes reeglitest mida varimajanduses tegutsejad rikuvad:

- „illegaalne majandus,
- deklareerimata majandus,
- dokumenteerimata/registreerimata majandus,
- mitteametlik majandus“.

Illegaalse majanduse puhul pidas ka Feige silmas tegevusi mis on seadusega keelatud, nt narkokaubandus. Deklareerimata majandus on tema sõnul see osa tulust mis jäetakse deklareerimata. Dokumenteerimata majanduse puhul on tegemist selle osaga mis jäetakse dokumenteerimata, nt kodumajapidamistes toodetud kaubad ning mitteametliku majanduse korral ei järgita riigi poolt kehtestatud reegleid ja tegutsetakse nõ hallis alas. (Feige 1990: 8-12)

Feige (1990) poolt välja toodud ja Eesti rahvamajanduse arvepidamises hinnatavad varimajanduse alaliigid on sarnased kuid nende sisu on kirjeldatud pisut erinevalt. Antud töös peatub autor pikemalt varimajanduse sellel osal, mis käsitleb endas OECD ja Statistikaameti klassifikatsioonis ebaõiget aruandlust ning Feige (1990) klassifikatsioonis

deklareerimata majandust. Ebaõige aruandluse all jäetakse kõrvale käibemaksuga seotud valeandmete esitamine ning keskendutakse eelkõige ümbrikupalga maksmise temaatikale.

Samasuguse varimajanduse määratluseni jõudsid esmakordselt Mirus ja Smith (1997), kes mõõtsid varimajanduse suurust Kanadas. Varimajandust määratledes jaotasid nad (1997: 5) varimajanduses toimuvad tehingud ja tegevused kaheks, rahalised ja mittehahalised tehingud ning illegaalsed ja legaalsed tehingud (vt tabel 1). Enamus uurijaid keskendub oma uurimistöodes varimajanduse rahalistele tehingutele kuna selle kohta on võimalik saada rohkem analüüsivat infot ja andmeid, millest lähtuvalt saab sisukamaid analüüse läbi viia (Statistikaamet 2007). Mirus ja Smithi (1997) varimajanduse klassifikatsioonist saab välja lugeda, et deklareerimata töö korral on tegemist legaalse tegevusega mille eesmärgiks on maksudest kõrvale hoiduda. Kanada varimajandust uurides jõudsid nad järeldusele, et varimajanduses tegutsemise peamiseks põhjuseks on eesmärk makse mitte maksta ning vältida seadusega sätestatud kohustusi või turul kehtivaid standardeid (Mirus ja Smith 1997). Maksude mitte maksmise korral tekib aga täiendavat lisaraha ja see suurendab nõ kasumit.

Tabel 1. Varimajanduse klassifikatsioon

Tegevuse tüüp	Rahalised tehingud		Mitterahalised tehingud	
illegaalne tegevus	narkokaubandus, prostitutsioon, salakaubandus, pettused jne		illegaalsete kaupade ja teenuste barterkaubandus, omatarbeks narkootikumide kasvatamine jne	
	maksudest kõrvale hoidmine	maksude vältimine	maksudest kõrvale hoidmine	maksude vältimine
legaalne tegevus	deklareerimata tulu ja töö	Erisoodustus (nt soodustused töötajatele ja lisatasud)	legaalsete kaupade barterkaubandus	kodutööd ja naabrite abistamine

Allikas: (Mirus & Smith 1997: 5).

Varimajandus eksisteerib suuremal või vähemal määral kõigis riikides ja majanduskeskkondades. Enamik riike üritavad järjepidevalt varimajandusega võidelda, võttes kasutusele pidevalt uusi maksudest kõrvale hoidmise vastase võitluse meetmeid, kuid täielikult varimajandusest vabaneda ei ole võimalik. Väga palju sõltub

varimajanduse vastase võitluse tulemuslikkus elanike ja ettevõtjate suhtumisest sellesse. (Eurofound 2009)

Schneider (2011) on oma uuringus välja toonud, et varimajanduse peamiseks eesmärgiks on suurema kasumi teenimine. Selleks mõeldakse sageli välja erinevaid maksupettusi ja optimeerimisskeeme, et kulusid vähendada ja seeläbi pakkuda odavamaid kaupu ja teenuseid, mis omakorda annab konkurentide ees eelise. Enamasti üritatakse kulusid vähendada maksude mittemaksmise teel, näiteks palgatakse ebaseaduslikku tööjõudu, kelle eest jäetakse maksud tasumata ja töövõtjatele makstakse nõ umbrikupalka. Suur osa varimajandusest ongi deklareerimata töö mis tähendab seda, et palgad jäetakse deklareerimata, selleks et vältida maksustamist. (Schneider 2011)

Suur osa empiirilisi uuringuid, mis on läbi viidud varimajanduse uurimiseks on jõudnud järeldusele, et varimajanduse peamiseks põhjuseks on kõrged maksud. Samale järeldusele on jõudnud ka Eesti Konjunkturiinstituut (2014: 20) ning Schneider (2011: 11). Teise varimajanduse põhjustajana on Schneider (2011: 13) välja toonud veel määruste/seaduste (nt impordikvoodid, vallandamise kaitse jms) suure hulga, mis võib kaasa tuua tööjõukulude kasvu ametlikus majanduses. Johnson *et al.* (1998: 3) jõudsid samuti oma uuringus järeldusele, et määrused avaldavad olulist mõju varimajandusele. Kolmandaks varimajanduse põhjustajaks tõi Schneider (2011: 14) välja avaliku sektori teenused. Tema hinnangul võib varimajanduse kasvu põhjustada vähenevad riigi tulud, mis omakorda vähendavad avalike teenuste ja kaupade kvaliteeti.

Eesti varimajanduse suurimaks probleemiks peetakse umbrikupalkade maksmist (Sauka ja Putnins 2015: 14). Antud uuringus leiti, et umbrikupalga osakaal varimajanduse kolme komponendi hulgast (umbrikupalk, registreerimata töötajad ja deklareerimata tulu) on 49,5%, ülejäänud varimajanduse komponendid olid vastavalt 29% ja 21,5% (Sauka ja Putnins 2015: 14). 2007. aasta Eurobaromeetri uuringu järgi on umbrikupalkade probleem Euroopa Liidu liikmesriikides laialt levinud. Uuringu põhjal arvatakse, et ligi veerand elanikkonnast on antud probleemi s.t umbrikupalkade maksmisesse kaasatud (Eurobaromeeter 2007). Eurobaromeetri 2014. aasta uuringust selgub, et eurooplaste hinnangul makstakse umbrikupalka seetõttu, et palgad on madalad, puudub regulaarne töökoht, maksud on kõrged ning asjaolu, et asutustel puudub kontroll umbrikupalkade üle (Eurobaromeeter 2014: 100-103).

Ümbrikupalka on erinevates uuringutes nimetatud erinevalt- deklareerimata töö (*undeclared work*), „must töötaja“ (*black employee*), teatamata tööjõud (*unreported labor*), mitteametlik palk (*underground wage*) jne. Ümbrikupalk ja deklareerimata töö on pisut erinevad mõisted. Ümbrikupalk on töötasu, millelt jäetakse maksud tasumata (EKI 2014: 13; Meriküll, Staehr 2010: 638). Deklareerimata töö on aga igasugune tasustatud tegevus, mis on seaduslik kuid millest ei ole riigiasutused teadlikud (Eurobaromeeter 2014: 2). Seega ühel juhul jäetakse deklareerimata töötaja, teisel juhul jäetakse deklareerimata palk või osa palgast.

Kokkuvõttes võib öelda, et varimajanduses tegutsemise peamiseks põhjuseks on suurema kasumi teenimine, mistõttu ollakse nõus käituma ka ebaseaduslikult ja tehes seda nt selliselt, et jäetakse seadusega kohustatud maksud maksmata. Suurimaks probleemiks Eesti varimajanduses on ümbrikupalk. Ümbrikupalga maksmisega hoitakse tahtlikult kõrvale tööjõumaksude maksmisest, mistõttu mõjutab ümbrikupalga maksmine maksulaekumist ja vähendab seetõttu riigitulusid.

2.2 Varimajanduse osakaal ja tööjõumaksudest kõrvale hoidmine Eestis

Varimajanduse suurus Eestis ei ole päris täpselt teada, kuna erinevad uuringud annavad väga erinevad tulemused. Antud asjaolu on tingitud sellest, et kasutakse erinevaid meetodikaid. Üheks levinuimaks meetodikaks on küsitluste läbiviimine, seda kas siis ettevõtjate seisukohalt või töötajate seisukohalt. Eestis hindab regulaarselt varimajanduse osakaalu Statistikaamet. Statistikaamet hindab varimajanduse osakaalu SKP-st varimajanduse liikide kaudu, kasutades selleks andmeid erinevatest allikatest (Statistikaamet 2007: 2). Varimajanduse kohta teostab regulaarselt uuringuid ka Eesti Konjunkturiinstituut, kes keskendub peamiselt ümbrikupalga ja eratarbimise probleemidele (Eesti Konjunkturiinstituut 2014: 3). Antud uuringu aluseks on Eesti elanike seas küsitluste läbiviimine. Samasugune igaaastane küsitlus viiakse läbi ka CV keskuse portaali poolt, kuid seal keskendutakse eelkõige varimajanduse ühele komponendile milleks on ümbrikupalk (CV Keskus 2015). Lisaks eelnevalt nimetatud küsitlustele viiakse kord aastas läbi ka KPMG poolt uuring „Majanduse pulss“, kus küll

ei hinnata varimajanduse suurust kuid seal uuritakse ettevõtete juhtidelt kas ja milles seisneb peamine varimajanduse probleem (KPMG 2015).

Lisaks Eestis olevatele asutustele hindab Eesti varimajanduse suurust veel ka Stockholmi Kõrgem Majanduskool Riias (SSE Riga) ning Austria majandusprofessor Friedrich Schneider (2015). Schneider on välja töötanud mudeli, mille alusel mõõta varimajanduse suurust. Oma mudelis kasutab ta kaudseid näitajaid mis võiksid varimajandust mõjutada, nendeks näitajateks on nt maksukoormus, bürokraatiakoormus, avalike teenuste kvaliteet, maksumoraal, töötus, SKP ühe elaniku kohta jne. Antud mudeli alusel on Schneider jõudnud järeldusele, et Baltikumis on väga suur varimajanduse osakaal võrreldes muu Euroopaga. (Statistikaamet 2015)

Schneider (2015) on hinnanud oma metoodika järgi varimajanduse osakaalu SKP-st ning tema hinnangul on Eesti varimajanduse osakaal SKP-st 27-29% (vt tabel 3 rida 1). Vaadates tabelist 3 Schneideri poolt välja arvatud varimajanduse osakaalu näitajaid perioodil 2008 - 2014 siis on näha, et alates 2009. aastast varimajanduse osakaal väheneb. Kui võrrelda 2009. aasta varimajanduse osakaalu näitajat, kui varimajanduse osakaalu näitaja oli tipus, ja 2014. aasta näitajat siis on näha, et varimajanduse osakaal on langenud 2,5 protsendipunkti. Vaatamata sellele on Schneideri arvutuste järgi varimajanduse osakaal endiselt väga suur.

Varimajanduse osakaal leiti ka SSE Riga (Stockholmi Kõrgem Majanduskool Riias) uuringus (Sauka, Putnins 2015), kus kasutati uuringu läbi viimisel ettevõtete juhtide küsitlusi ja teostati ka varimajanduse indeksi arvutamine. Ettevõtte juhtidelt küsiti muuhulgas ka töötajate arvudest kõrvale hoidmise ulatuse kohta. „SSE Riga Shadow Economy Index for the Baltic countries 2009-2014“ uuring viidi läbi kolme Balti riigi (Eesti, Läti ja Leedu) ettevõtete juhtide seas. Antud uuringus vaadati kuute erinevat sektorit (töötlev tööstus, hulgikaubandus, jaekaubandus, ehitus, teenused ja muu) lisaks sektoritele vaadati eraldi ka ettevõtte suurust, mis põhinevad töötajate arvu. Varimajanduse indeksi koostamisel kombineeriti hinnanguid valeandmete esitamise kohta ettevõtlustulu osas, registreerimata või varjatud töötajate ja ümbrikupalga maksmise kohta. (Sauka, Putnins 2015)

SSE Riga uuringu andmetel oli 2010. aastal Balti riikides varimajanduse osakaal samas suurusjärgus, kõige suurem oli see Lätis 26% ning Eestis ja Leedus 20%. Samuti oli ka varjatud tööjõuga, ka see oli kõigis kolmes Balti riigis samas suurusjärgus, 14-17%. Ümbrikupalga osakaal oli samuti kõige suurem Lätis, olles lausa 31%. Eestis ja Leedus oli vastavalt 24% ja 22%. Antud uuringust selgus, et Eestis oli varimajanduse indeksi suurimaks komponendiks ümbrikupalk ning varimajanduse osakaal on suurim ettevõtetes kus on kuni 10 töötajat. Antud numbreid vaadates tuleb silmas pidada asjaolu, et need numbrid põhinevad ettevõtjate hinnangul. Uuringu käigus uuriti ettevõtte juhtidelt ka maksude maksmata jätmise kohta. Täpsemalt küsiti nende käest, et kas ja kuidas nad tunnetavad maksude maksmata jätmise korral vahele jäämise võimalust. Eesti vastajatest arvas vaid 10%, et vahele jäämise võimalus on väike, umbkaudu 30% vastajatest arvas, et vahelejäämise võimalus on väga suur ning vahele jäämise korral on karistuseks trahv. 25,6% vastanutest arvas, et karistuseks on väike trahv ning 42,8% vastajatest arvas, et karistuseks on suur trahv. (Sauka, Putnins 2015)

Kuna käesoleva uurimistöö peamiseks eesmärgiks on vaadata tööjõumaksudest kõrvale hoidmist, siis keskendutakse järgnevas ülevaates tööjõumaksudest kõrvale hoidmisele ja põhiliselt ümbrikupalkadele. Konjunktuuriinstituudi (2014: 16) poolt läbi viidud varimajanduse uuringutest selgub, et kõige rohkem makstakse ümbrikupalka väikestes ettevõtetes kus on alla 20 töötaja. Antud uuringust selgub, et aastatel 2013 ja 2014 maksti kõige rohkem ümbrikupalka ehitussektoris (vastavalt 43% ja 31%), teisel kohal oli toitlustussektor (14% ja 16%), majutussektoris oli ümbrikupalka maksjaid võrreldes teiste sektoritega vähe, 2% (Eesti Konjunktuuriinstituut 2014: 15-16).

Alljärgnevas tabelis 3 on ära toodud Konjunktuuriinstituudi uuringute (2010; 2012; 2014) andmed kus on näha, et ümbrikupalka saajate ligikaudne arv ei ole konstantne, st see on igal aastal erinev, samuti ka ümbrikupalka saajate osakaal. Kui aastatel 2008-2013 on näha tendentsi, et üks aasta tõuseb ja teine aasta ümbrikupalka saajate osakaal langeb siis alates 2012. aastast vaadates on ümbrikupalka saajate arv kahel järjestikusel aastal (2013-2014) olnud languses. Kõige rohkem oli ümbrikupalka saajaid 2010. aastal ja kõige vähem 2014. aastal. Kui vaadata ümbrikupalka maksmisest tingitud maksukahjusid siis kõige suurem maksukahju oli 2008. aastal ja kõige väiksem 2014. aastal, mis näitab seda, et alati ei pruugi maksukahju suurus peegeldada ümbrikupalka saajate osakaalu.

Tabel 3. Varimajanduse osakaal Eestis Schneideri arvutuste järgi ning Konjunktuuri-instituudi andmetel ümbrikupalga saajate arv, osakaal ja hinnanguline maksukahju

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
varimajanduse osakaal (%)	29	29,6	29,3	28,6	28,2	27,6	27,1
ümbrikupalga saajate arv (ligikaudu)	72 000	49 000	73 000	45 000	69 000	62 000	41 000
ümbrikupalga saajate osakaal (keskmine %)	12	9	13	8	12	11	7
maksukahju mln eurot (hinnanguline)	174,41	140,61	141,63	100,34	146,1	154,1	92,5

Allikas: (Schneideri arvutused 2015; Eesti Konjunktuuriinstituut 2010; 2012; 2014).

Eurobaromeetri uuringu käigus küsitleti isikuid kõikides liikmesriikides. Antud uuringus keskenduti eelkõige teenuste ja kaupade individuaalsele pakkumisele ja ostmisele ning ümbrikupalkadele, mistõttu ei hõlma see uuring kõiki deklareerimata töö vorme ettevõttes. 2007. aastal tehtud Eurobaromeetri uuringu järgi oli Eestis ümbrikupalga saajaid 7%, kuid juba 2014. aastal läbi viidud uuringu järgi 11%. Viimane on suhteliselt sarnane Konjunktuuriinstituudi hinnangule. Väike langus oli nende isikute seas, kes said ümbrikupalka osaliselt, st osa palgast said nõ ümbrikus, kui 2007. aasta uuringus oli see 5%, siis 2014. aasta uuringus oli see 3%. 2014. aastal läbi viidud uuringust selgus, et eurooplaste hinnangul on ümbrikupalga maksmise põhjuseks eelkõige madalad palgad, seejärel regulaarse töökoha puudumine, kõrge maksukoormus ning asjaolu, et riigiasutustel puudub ümbrikupalkade üle kontroll. (Eurobaromeeter 2014; 2007)

Lisaks küsitluse teel varimajanduse suuruse hindamisele on püütud luua ka erinevaid valemeid ja arvestuslikke meetodeid varimajanduse suuruse arvutamiseks. MTA on loonud tööjõumaksude maksukahju arvutamiseks oma metoodika. Selle metoodika aluseks on piirkonna ja tegevusala keskmine töötasu. Piirkonna ja tegevusalade alusel on ettevõtted omavahel grupeeritud, eelduseks on asjaolu, et grupis on vähemalt 10 ettevõtet ja 100 töötajat ning töötajal peab töötasu olema vähemalt miinimumpalga suurune. Seega antud arvestusest puuduvad need isikud, kes on saanud kogu töötasu mustalt. Eelpool nimetatud gruppide keskmisest töötasust võetakse baasmäär, milleks on 70% ja seda baasmäära võrreldakse tööandjate keskmise töötasuga. Kui tööandjate keskmine töötasu on alla baasmäära siis on risk ümbrikupalgale. Selleks aga, et saada MTA silmis ümbrikupalga maksjaks, peab risk esinema vähemalt kuuel kuul aastas. Ümbrikupalga riski saanud tööandja poolt tehtud töötasude väljamaksetelt arvutatakse hinnanguline

ümbrikupalga suurus. Kuna antud meetodis kasutatakse deklaratsioonidel deklareeritud andmeid siis on tegemist vaid hinnangulise meetodiga. (MTA baasanalüüs 2015)

Alljärgnevas tabelis 4 on näha MTA metoodika alusel arvatud ümbrikupalga saajate arv, osakaal ning hinnanguline maksukahju. Tabelis toodud andmetest selgub, et kõige väiksem osalise ümbrikupalga saajate osakaal 2011. aastal, mil see oli 5,36%, ülejäänud aastatel (alates 2008) oli osalise ümbrikupalga saajate osakaal üle 6%, ulatudes 2008. aastal lausa 7,64%-ni. Vaadates MTA metoodika järgi välja arvatud ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju suurust, siis on näha, et kõige suurem maksukahju oli 2008. aastal, mil see ulatus hinnanguliselt 99,45 miljoni euroni. Kõige väiksem maksukahju oli 2011. aastal, kui maksukahju oli hinnanguliselt 40,45 miljonit eurot. Siinkohal peab arvestama, et maksukahju on toodud jooksvates hindades, st hinnatõusu mõjuga aastate võrdlusel pole arvestatud.

Tabel 4. Osalise ümbrikupalga saajate arv, osakaal ning hinnanguline maksukahju MTA metoodika järgi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ümbrikupalga saajate arv ühes kuus	47 207	41 693	39 515	33 367	38 346	36 902	37 405	37 449
ümbrikupalga saajate osakaal (%)	7,64	6,52	6,49	5,36	7,60	7,24	7,21	7,20
maksukahju (SM+TM) mln eurot	95,68-99,45	72-80	68,5	40,45	52,40	52,5	54,5	55,7

Märkus: SM- sotsiaalmaks, TM- tulumaks.

Allikas: (MTA baasanalüüs 2009; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

MTA hinnangul oli 2014. aasta maksukahju suuruseks kokku 411,8 miljonit eurot, mis teeb 2,06% SKP-st. 2014. aasta maksukahjust moodustas kõige suurema osa (54,6%) käibemaks, mille maksukahju suuruseks oli hinnanguliselt 224,7 miljonit eurot, teisel kohal olid tööjõumaksud (sotsiaalmaks + tulumaks), mille maksukahju suuruseks oli kokku 126,4 miljonit eurot, mis moodustas kogu maksukahjust 30,1%. Ülejäänud maksukahju moodustasid aktsiisid (alkoholiaktsiis, tubakaaktsiis ja kütuseaktsiis), mille maksukahju suuruseks oli kokku 59,6 miljonit eurot. (MTA baasanalüüs 2016)

Võrreldes 2013. aastaga on 2014. aasta maksukahju vähenenud üle 100 miljoni euro, samuti on oluliselt vähenenud ka tööjõumaksudest tulenev maksukahju (MTA baasanalüüs 2016). Tööjõumaksudest tuleneva maksukahju vähenemisel on kindlasti olulisel kohal 01.07.2014 käivitatud töötamise register. MTA tööjõumaksudest tuleneva maksukahju arvestuses on lisaks ümbrikupalgale veel ka nt dividendide maksmisest palga asemel tulenev maksukahju, mis 2014. aastal oli hinnanguliselt 21,5 miljonit eurot (MTA baasanalüüs 2015: 114).

Konjunktuuriinstituudi poolt läbi viidud uuringus „Varimajandus Eestis 2014“ tehtud arvutustest selgub, et 2014. aastal oli hinnanguliselt nõ ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju suuruses 92,52 mln eurot (vt tabel 3), mis on viimaste aastate väikseim maksukahju (Eesti Konjunktuuriinstituut 2015: 22). MTA poolt igal aastal läbi viidavast baasanalüüsist (2015: 108) selgub, et MTA kasutuses olevate andmete alusel välja arvatud ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju oli 2014. aastal 54,5 mln eurot (vt tabel 4), mis on poole vähem kui Konjunktuuriinstituudi poolt läbi viidud uuringus. 2013. aasta andmete järgi on maksukahju erinevus Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbi viidud uuringu ning MTA baasanalüüsi vahel veelgi suurem (vt tabel 3-4). Kui Eesti Konjunktuuriinstituudi (2014) poolt läbi viidud uuringu järgi oli 2013. aastal ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju suuruses 154,1 mln eurot siis MTA arvutuste järgi (MTA baasanalüüs 2014) oli maksukahju suuruseks 52,5 mln eurot. Seega kui Eesti Konjunktuuriinstituudi uuringutest nähtub, et ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju justkui oleks suuresti vähenenud siis MTA baasanalüüsi andmetest nähtub aga väike maksukahju kasv. Eesti Konjunktuuriinstituudi uuringu ning MTA poolt välja pakutud maksukahju suurused erinevad suuresti seetõttu, et maksukahju arvutamise/hindamise meetodika on erinev. MTA meetodika hõlmab alates miinimumpalka teenivaid töötajaid, st seda, et MTA kajastab ainult nõ osalise ümbrikupalga saajaid, kuid Eesti Konjunktuuriinstituudi meetodika hõlmab kõiki töötajaid. MTA-l puudub ülevaade nende töötajate kohta kes saavad kogu töötasu ümbrikupalgana.

Kokkuvõttes eelpool toodud uuringuid ja hinnanguid võib öelda, et ümbrikupalga saajate ja varimajanduse osakaalud ning ümbrikupalga maksmisest tingitud maksukahju suurused on erinevate allikate ja meetodite tõttu erinevad. Uuringute tulemustest selgub,

et kõige rohkem makstakse ümbrikupalka väikestes ettevõtetes kus on alla 20 töötaja (Eesti Konjunktuuriinstituut) või kuni 10 töötajat (Sauka, Putnins 2015). Eurobaromeetri uuringu (2014) andmetel on peamisteks ümbrikupalga maksmise põhjusteks kõrge maksukoormus, madal palk ja regulaarse töökoha puudumine.

2.3 Rahvusvahelised empiirilised uuringud ja nende tulemused

Kuna töö fookuses on uurida tööjõumaksudest kõrvale hoidmist majutus- ja toitlustussektoris siis keskendub töö autor vastava sektoriga seotud uuringutele. Sandmo (2005: 644) toob oma ülevaateartiklis välja, et erasektoris varieerub maksukuulekus majandusharude lõikes, seda mõjutavad nt organisatsiooni elukorraldus ja töötaja elukutse. Kui inimene otsustab luua uue ettevõtte või asuda palgatöölle suures ettevõttes siis suurem võimalus maksudest kõrvale hoiduda on esimesel juhul kuna määravaks saab makstud tasu (Sandmo 2005: 644). Kui töötasu peab ise välja maksma siis on väga inimlik soov teha seda võimalikult soodsatel tingimustel, ehk siis võimalikult väikeste kuludega. Itaalia maksuameti (Pisani, Polito 2006: 7-8) poolt läbi viidud uuringust selgus, et maksudest kõrvale hoidmine sõltub suuresti tegevusalast, kõige rohkem maksudest kõrvale hoidjaid on teenindussektoris, kuhu kuulub ka majutus- ja toitlustussektor.

Kedir *et al.* (2011) viisid läbi uuringu, kus nad hindasid maksupettusi Euroopa Liidus. Selleks viisid nad läbi juhtumiuuringu ümbrikupalga maksmise leviku ja iseloomu kohta. Antud uuringus keskendusid autorid probleemile, mida on vähem uuritud, see on osaline ümbrikupalga maksmine, ehk siis olukord kus ametlikult töötavale töötajale makstakse kaks palka. Üks palk on nõ ametlik palk, millelt makstakse kõik maksud, teine aga on nõ ümbrikupalga, millelt jäetakse maksud maksmata ja mis makstakse üldjuhul sularahas. Sellele teemal on läbi viidud palju väikeseid kvalitatiivseid uuringuid, kuid kuna teemat ei ole laiemalt uuritud siis ei ole teada kas selline osaline ümbrikupalga maksmine on laialt levinud kogu Euroopa Liidus või ainult üksikutes kohtades. Antud uuringu eesmärgiks oligi välja selgitada selle probleemi ulatus. Uuringus kasutati suuresti Eurobaromeetri 2007. aastal kogutud andmeid. Uuringu tulemustest selgus, et suurim tõenäosus on saada ümbrikupalga ehituses ja jae- ja hulgikaubanduses ning hotellinduses. Samuti on suurim tõenäosus saada ümbrikupalga väiksemas ettevõttes, st ettevõttes kus

on vähem töötajaid ning oluline asjaolu on veel see, et tõenäolisemalt saavad ümbrikupalka nõ käelise tegevusega töötajad, mitte juhtivtöötajad. (Kedir *et al.* 2011)

Arachi ja Santoro tegid 2007. aastal uurimuse teemal väikese ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) maksustamine, tuginedes Itaalia kogemustele. Antud uuringus uurivad autorid Itaalia väikese ja keskmise suurusega ettevõtete maksustamist (Arachi, Santoro 2007). Itaalias on palju väikeseid ettevõtteid ja varimajanduse osakaal on väga suur võrreldes teiste OECD riikidega (Schneider 2006). Arachi ja Santoro (2007: 225-226) arvates on ettevõtte suurus ja varimajanduse osakaal omavahel seotud. Maksupettusi on lihtsam läbi viia just väikestes ettevõtetes. Maksukohustuse täitmine on VKE-de puhul olnud alati problemaatiline kuna nad tegutsevad ametliku ja mitteametliku tegevuse piiril (Arachi, Santoro 2007: 225-226).

Morse *et al.* (2009) viisid läbi uuringu teemal sularaha ettevõtluses ja maksudest kõrvale hoidmine. Antud uuringuga püüti anda ülevaade maksudest kõrvale hoidmisest väikeettevõtete sektoris. Uuringus kasutati USA-s läbiviidud intervjuude andmeid. Uuringust selgus, et kõige olulisem määraja maksukuulekuses on sissetulekuallikas ning maksudest hoitakse kõrvale eelkõige sularaha käibe korral. Peaaegu kõik uuringus osalejad arvasid, et väikeettevõtted ei arvesta kogu sularaha käivet. Kogu sularaha käibe arvestamata jätmise oli enamuses uuringus osalejate arvates tingitud müügi maksu ja tööjõumaksudest kõrvale hoidmise eesmärgiga. Üks võimalus sularaha kõrvale panna on näiteks selline, et sularaha müüki ei salvestata kassas. Mõnel ettevõttel oli nõ rusikareegel, et aruandlusesse läks vaid 85% käibest. Uuringust selgus ka, et mõned äriühingud pakuvad nt 20%-list soodustust kliendile, kes maksab sularahas. (Morse *et al.* 2009)

Kui käivet liiga vähe näidata ja kulud on suured siis tekib see probleem, et kuidas on võimalik kahjumiga tegutseda. Sel juhul hakatakse nõ „mängima“ kulude poolega. Makstakse arveid tarnijatele sularahas, töötajatele töötasusid sularahas jne. Uuringus osalenute arvates on töötajad maksudest kõrvale hoidmisel suureks riskikohaks, kuna töötajad võivad ettevõttes toimuvast kellelegi välja rääkida vms. Seetõttu ongi sularaha käibe varjamine lihtsam just väikeses ettevõttes, kus on tööl usaldusväärsed töötajad, sugulased või kõige parem, omanikud ise. Uuringust tuli välja, et ettevõtted küll kardavad vahele jäämist kuid mitte väga kuna karistused on väikesed. Samas on väikesed ettevõtted üpriski tundlikud. Intervjuude käigus selgus, et paljud on maksudest hoidumist õppinud

sugulastelt ja sõpradelt. Uuringust tuli välja ka põhimõte „ära küsi-ära räägi“. (Morse *et al.* 2009)

Empiiriline kirjandus ei anna selget järeldust sellest, et ettevõtte suurus ja maksude vältimine on omavahel seotud. Erinevate autorite poolt läbi viidud uuringutes on leitud, et ettevõtte suurus ja maksudest kõrvale hoidmine on omavahel seotud (Arachi, Santoro 2007; Kedir *et al.* 2011; Morse *et al.* 2009). Empiirilist analüüsi varimajanduse suuruse ja väikefirmade osa selles on raske teha kuna omavahel võrreldavaid andmeid on raske koguda. Slemrod ja Yitzhaki (2002) uurisid maksustamise vältimist, maksudest kõrvale hoidmist ja maksude haldamist. Antud uuringust selgus, et kui maksude struktuur muutub siis inimesed võivad muuta oma harjumusi ja nad võivad muuta ka oma maksukäitumist, näiteks võivad nad sõltuvalt olukorrast anda raamatupidajale uusi juhiseid ning muuta maksuametile esitatavaid andmeid (Slemrod, Yitzhaki 2002: 1464).

Clotfelter (1983) uuris maksudest kõrvale hoidmise ja maksu piirmäära vahelist seost. Üldised järeldused näitavad, et maksumääral on oluline mõju maksupettustele. Clotfelter (1983) jõudis oma uuringus järeldusele, et kõrgem maksumäär suurendab maksupettuste toimepaneku tõenäosust. Feinstein (1991) jõudis hiljem aga vastupidisele tulemusele, st see tulemus maksu piirmäära osas sõltub konkreetsest riigist, ajahetkest ja metoodikast. Paljude empiiriliste uuringute ühiseks järelduseks on, et maksudest kõrvale hoidmine väheneb vanusega ja suurema tõenäosusega hoiavad maksudest kõrvale need isikud, kes teavad teist sellist isikut, kes samuti hoiab maksude maksmisest kõrvale (Clotfelter 1983). Kõiki eelpool toodud uuringute tulemusi arvesse võttes saab tuua välja mitmeid riskitegureid mis võivad mõjutavad maksudest kõrvale hoidmist. Mitmest uuringust tuli välja, et suurema tõenäosusega hoitakse maksudest kõrvale väikestes ettevõtetes ning maksukuulekus sõltub ka oluliselt tegevusalast. Pisani ja Polito (2006) poolt läbi viidud uuringust selgus, et tegevusaladest üheks suurimaks maksudest kõrvale hoidjaks on teiste seas ka majutus- ja toitlustussektor. Indiviidi tasandilt tuli uuringutest välja, et mida noorem inimene seda suurema tõenäosusega võib ta hoiduda maksude maksmisest kõrvale. Lisaks selgus, et inimesed on väga mõjutatavad oma kaaskondlastest, st kui nemad maksavad korrektselt makse siis on tõenäolisem, et ka konkreetne isik maksab korrektselt makse. See tulemus seostub ka esimeses peatükis käsitletud maksumoraaliga, mille puhul on tegemist psühholoogilise teguriga, mis mõjutab maksukäitumist.

2.4 Tööjõumaksude maksukeskkond Eestis

2.4.1 Peamised tööjõumaksudest kõrvale hoidmise meetodid Eestis

Eestis on hetkel (2016. aasta seisuga) viis kehtivat erineva maksumääraga tööjõumaksu (MTA 2016a), nendeks on:

- sotsiaalmaks,
- kinnipeetud tulumaks,
- kohustuslik kogumispension,
- kinnipeetud töötuskindlustusmaks,
- arvestuslik töötuskindlustusmaks.

Kõige kõrgema maksumääraga on sotsiaalmaks 33% (sotsiaalmaksuseadus), mille maksukohustus lasub tööandjal. Samuti on tööandja tasuda veel ka arvestuslik töötuskindlustusmaks, mille maksumäär on oluliselt madalam sotsiaalmaksu määrast, olles vaid 0,8%. Ülejäänud tööjõumaksud jäävad kanda töötajal endal, st need maksud arvutatakse brutopalgast maha. Töötaja kanda jäävad seega kinnipeetud tulumaks, mille maksumäär on 20% (tulumaksuseadus), arvestuslik töötuskindlustusmaks 1,6% ning kohustuslik kogumispensioni maks, mille maksumäär on 2% (kogumispensionide seadus) või 3%¹. Arvestuslikku töötuskindlustusmaks ei pea tasuma vanaduspensionide saavad isikud (töötuskindlustuse seadus) ning ka kohustusliku kogumispensioni makset ei pea maksma kõik, maksavad vaid need kellele see on kohustuslik (kogumispensioniseadus) ja need kes on selle programmiga vabatahtlikult liitunud. Enne tulumaksuga maksustamist arvatakse töötasust maha maksuvaba tulu, mille suurus on 2016. aastal 170 eurot kuus, millele võib aga lisanduda veel täiendav maksuvaba tulu osa, nt pensioni korral, tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral ning lapse ülalpidamise korral (tulumaksuseadus § 23).

Näiteks 1000 euro suuruse brutopalga korral on tööandja kogukulu 1338 eurot, millest 330 eurot on sotsiaalmaks ja 8 eurot töötuskindlustusmaks. Töötajal kulub 1000-lt eurolt maksude tasumiseks (maksud peetakse kinni enne töötasu väljamaksmist) 194,80 eurot, millest 158,80 eurot on tulumaks, 20 eurot kohustuslik kogumispension ja 16 eurot

¹ Maksumaksja on esitanud maksemäära ajutise tõstmise avalduse.

töötuskindlustusmaks. Seega jääb töötajale töötasuna alles 805,20 eurot. Nagu eelpool toodust näha siis lasub maksukohustus nii tööandjal kui ka töötajal, mistõttu on tööjõumaksudest kõrvale hoidmine ahvatlev mõlemale osapoolale. Eestis on tööjõu maksukoormus ka suhteliselt kõrge, 1000 euro suuruse brutotulu näite juures kulub 40% palgakulust maksudeks. Kogu maksukoormus Eestis oli Eurostati andmetel 2014. aastal 32,5% SKP-st, mis on alla Euroopa Liidu keskmise, milleks on 40% SKP-st. Kõige madalam maksukoormus on Euroopa Liidus Eurostati andmetel Rumeenias, kus see on 27,7% SKP-st ning kõige kõrgem Taanis, kus see on 50,8% SKP-st (Eurostat 2016).

Kuna tööjõumaksud on Eestis kõrged siis nii mõnigi püüab tööjõumaksude maksmisest kõrvale hoiduda. Selleks kasutatakse peamiselt järgmiseid meetodeid:

- tegeliku töösuhte varjamine,
- dividendide maksmine palga asemel,
- ümbrikupalk,
- erinevad skeemid.

Tegeliku töösuhte varjamine ehk esialgse nimega OÜ-tamine, tähendab lühidalt öeldes seda, et töötajaga sõlmitakse töölepingu asemel teenuse osutamise leping läbi töötaja enda ettevõtte, kus ta on üldjuhul ainuosanik ja juhatuse liige. Ehk siis töötajale ei maksta palka palgana vaid töötaja saab oma palga läbi tema enda ettevõtte, kellele on palk makstud nõ teenuse eest. Sellise näiliku tehinguga ei teki äriühingutel tööjõumaksude tasumise kohustust ja seetõttu saab töötaja tööjõumaksude võrra enda käsutusse rohkem raha. Maksukorralduse seaduses defineeritakse näiliku tehingut kui tehingut, mis tehakse teise tehingu varjamiseks (MKS § 83), antud juhul on siis selleks teiseks tehinguks töötasu väljamakse. Tegelik töösuhte varjamine on levinud eelkõige juhatuse liikmete ja juhtivtöötajate seas. Eelpool kirjeldatud näilike tehingute maksustamise kohta on Riigikohus teinud mitu otsust (lahendid 3-2-1-82-14, 3-3-1-25-15 ja 3-3-1-12-15). (MTA 2016b)

Dividende makstakse palga asemel seetõttu, et hoiduda kõrvale sotsiaalmaksu maksmisest. Tulumaksuseaduse (TuMS) § 18 lg-s 2 sätestab, et „dividend on väljamakse, mida tehakse juriidilise isiku pädeva organi otsuse alusel puhaskasumist või eelmiste majandusaastate jaotamata kasumist ning mille aluseks on dividendi saaja osalus juriidilises isikus (s.o aktsiate või osade omamine, täis- või usaldusühingu osanikuks või

tulundusühistu liikmeks olemine või muud osaluse vormid vastavalt äriühingu asukohamaa seadustele)“. Dividendide maksmise korral maksustatakse väljamakse ainult tulumaksuga (MTA baasanalüüs 2015: 111). Suurima tööjõumaksudest kõrvale hoidmise riskiga on need ettevõtted, kes maksavad dividende igakuiselt, mida tihedamini dividende makstakse seda suurem on risk, et seda tehakse tööjõumaksudest kõrvale hoidmise eesmärgil (MTA baasanalüüs 2015:113).

Kui eelpool nimetatud meetodid tööjõumaksudest kõrvale hoidmiseks on nõ „hall ala“, kus tegutsetakse seaduse piiiril, siis on olemas ka nõ „must ala“ kuhu kuuluvad erinevad skeemid ja ümbrikupalk. Ümbrikupalk on ka kõige levinum meetod tööjõumaksudest kõrvale hoidmiseks, samuti on levinud meetoditeks ka skeemitamine, eriti just tööjõurendifirmade kasutamise näol. Tööjõumaksudest kõrvale hoidmise eesmärgil on levinud näiteks sellised skeemid, kus tööandja maksab töötasu töötajale läbi erinevate äriühingute, püüdes sellega tööjõumaksude maksmisest hoiduda. Skeem näeb töötaja seisukohast välja selline, tööandjaks on üks äriühing, töötasu maksab teine äriühing ning tööjõumaksud deklareerib hoopis kolmas äriühing, kes tööjõumakse ei maksa ning tekitab endale maksuvõla. Siiani oleks kõik justkui korras kuna töötajatel on töötasud makstud, töötasud on ka deklareeritud kuid tööjõumaksud jäetakse kokkuvõttes maksmata. Hiljem jäetakse maksuvõlgades äriühing maha ning tehakse uus äriühing ning skeem jätkub. Antud skeemi puhul on tegemist maksupettusega, mille tulemusena saavad petetud nii töötajad kui ka riik, kellel jäävad tööjõumaksud saamata. Eelpool kirjeldatud skeemi kohta ilmus 15.03.2016 ajalehes Pealinn MTA artikkel, millega sooviti eakaid hoiatada seoses levinud tööjõurendi skeemiga, mille tõttu võivad jääda palgad saamata (Õun 2016).

2.4.2 Ümbrikupalkade vastane võitlus Eestis

MTA andmetel toimub enim ümbrikupalga maksmise juhtumeid ehitus- ja toitlustussektoris (MTA 2015a). Praktika näitab, et valdavalt sularahas arveldamisega tegevusvaldkondades on riskid oluliselt kõrgemad (Äripäev 2009). Seoses sellega oli kuni 2015. aasta detsembrikuuni MTA-s loodud eraldi töörühmad, kes keskendusid eelkõige ehitusele ning majutus- ja toitlustussektorile. MTA hinnangul on suurimad maksuriskid

koondunud Harjumaale (MTA baasanalüüs 2015: 109), see on ka mõistetav kuna võrreldes teiste piirkondadega on siin kõige rohkem tööandjaid. Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal Eestis kokku 113 765 statistilisse profiili² kuuluvat ettevõtet. Kõige rohkem tegutsevaid ettevõtteid oli 2014. aasta andmetel Harju maakonnas, kus ettevõtete arv moodustas lausa 53,7% kogu Eesti ettevõtete arvust.

Kuna ümbrikupalga maksmine on Eestis väga suureks probleemiks siis MTA on selle probleemiga pidevas võitluses. Peamisteks MTA ümbrikupalga vastase võitluse meetoditeks on:

- üksikjuhtumi kontrollid,
- teavituskampaniad,
- töötamise tuvastamise menetlus.

Maksukorralduse seadus (MKS § 73) annab maksuhalduril võimaluse viia läbi ka revisjone (üldkontroll) kuid tavapärasel praktikal ei kasutata üldjuhul seda meetodit ümbrikupalga tuvastamiseks. Peamisteks ümbrikupalga tuvastamise meetoditeks on üksikjuhtumi kontrollid ja töötamise tuvastamise menetlused. Üksikjuhtumi kontroll on meede, mida kasutatakse siis kui on alust arvata, et ettevõtja ei täida kõiki kohustusi korrektselt. Üksikjuhtumi kontrolli puhul on kõige olulisem hea objektivalik. Töötamise tuvastamise menetluse korral on tegemist kiire ja efektiivse meetodiga tuvastada ettevõttes töötavad töötajad ja seeläbi mõjutada ettevõtet oma töötajatele tehtud väljamakseid seadustest tulenevalt deklareerima. Töötamise tuvastamise menetlustele tuginedes on kokku pandud ka uurimistöo empiiriliseks analüüsiks kasutatav andmebaas.

Teavituskampaniate puhul on tegemist ennetava meetodiga, millega loodetakse muuta inimeste maksumoraali ja selgitada neile, et jättes maksud maksmata ei ole neile paljud avaliku sektori teenused kättesaadavad. Sellisteks teenusteks on näiteks koolid, lasteaiad, tervisekindlustus, julgeolek ja turvalisus, ühistransport, pensionid ning maanteed, tänavavalgustus ja veevõrk. Maksumaksja jaoks on oluline, et ta saab maksude maksmisest ka midagi vastu. MTA on pea igal aastal tulnud välja uute teavituskampaniatega, mis kutsuvad inimesi üles ausalt tegutsema. Üheks viimaseks

² Statistiline profiil- majanduslikult aktiivsete üksuste (äriühingute, füüsilisest isikust ettevõtjate, asutuste, mittetulundusühingute) kogum, mida Statistikaamet kasutab majandusstatistika üldkogumina 1994. aastast.

MTA teavituskampaaniaks oli „Ümbrikupalk pureb aina vähem“, kus tänati nii tööandjaid kui ka töötajaid kes olid loobunud ümbrikupalgast. Selles teavituskampanias oli ka välja toodud kalkulaator, kus sai välja arvutada kui palju sa ümbrikupalka saades tegelikult kaotad. 2010. aastal tuli MTA välja kampaaniaga „Maksmata maksud jätvavad jälje“. (MTA 2015b)

Töötamise tuvastamise menetluse korral on tegemist samuti ennetava meetmega, kuid seda saab kasutada ka kontrolli meetmena. Töötamise register (edaspidi TÖR) loodi 2014. aastal eesmärgiga vähendada ümbrikupalkade maksmist ning aidata luua ausam ettevõtluskeskkond. Selle tarbeks tehti maksukorralduse seaduses muudatus, mis jõustus 01.07.2014.a. TÖR on register kuhu kantakse töötamisega seotud info ja mida haldab MTA. Täpsemalt registreeritakse TÖR-is kõik füüsiliste isikute töötamised, millega kaasneb maksukohustus Eestis. Töötamise registri registreering töötaja kohta tuleb teha enne tööle asumist ehk siis selleks hetkeks kui töötaja tööd teeb, peab tal vastav registreering juba olemas olema. Seega vastutab tööd võimaldav ettevõtte selle eest, et kõik tema töötajad oleksid töötamise registris õigeaegselt ja korrektselt registreeritud ehk siis risk vahele jääda lasub tööandjal. (MTA 2016c; 2016d)

Töötamise registrist saavad kasu lisaks MTA-le veel ka Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa ning Sotsiaalkindlustusamet. Nende asutuste kasu seisneb selles, et nemad saavad toetuste, ravikindlustuse jms määramiseks töötamise registrist infot. Lisaks saavad kasu veel ka Tööinspeksioon ja Politsei- ja Piirivalveamet, nende asutuste kasu seisneb eelkõige järelevalve tegevuste läbi viimisel. (MTA 2015b)

Töötamise tuvastamise menetlus viiakse MTA poolt läbi nõ ettevõtte põhiselt, st auditeeritakse ettevõtet kellel on ühtlasi kohustus kõik oma töötajad töötamise registris tööle asumise ajaks registreerida, seega lasub risk vahele jääda tööandajal. Üldjuhul jäetakse töötajad töötamise registrisse registreerimata seetõttu, et hoiduda kõrvale tööjõumaksude tasumisest. Selleks, et kontrollida kas kõik tööd tegevad isikud on ka töötamise registrisse kantud tuleb maksuhalduril läbi viia töötamise tuvastamise menetlus. Töötamise tuvastamise menetluse peamiseks meetmeks on vaatluse läbi viimine. Täpsemalt tähendab see seda, et maksuhaldur läheb ettevõtte tegevuskohta ning kontrollib kõiki sel ajal tegevuskohas tööd tegevate isikute registreeringu olemasolu töötamise registris. Kui kõik töötajad on korrektselt registreeritud siis lõpetatakse

kohapeal töötamise tuvastamise menetlus. Kui aga tuvastatakse rikkumine siis kestab menetlus edasi senimaani kuni rikkumine on kõrvaldatud ja töötamise registris registreerimata isik(ud) on nõuetekohaselt registreeritud. (MTA 2016c)

Maksumenetlus algab üldjuhul objektivalikuga, selleks et ümbrikupalga vastane võitlus oleks võimalikult efektiivne on kõige olulisemal kohal objektivalik ja riskianalüüs. Peamisteks ümbrikupalga riskideks on madal palk ja vähe töötajaid, nt kohvikut opereeriv äriühing deklareerib oma tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni makse ja töötuskindlustusmakse deklaratsioonil (TSD) töötasu väljamakseid ühele töötajale, kuid tegevuskoht on avatud 24 tundi ja iga päev. Antud olukorras tundub eluliselt väheusutav, et üks inimene suudaks töötada 24/7. Oluliseks riskiks on maksuhalduri hinnangul ka suur sularaha osakaal äriühingu käibest, st kui äriühingul on suur osa käibest sularahas siis on ka võimalus, et kogu tulu ei deklareerita ja seetõttu avaneb ka võimalus maksta ümbrikupalga. Tavaliselt on ikka nii, et varjatud käive ja ümbrikupalk käivad käsikäes, sellise järelduseni on jõudnud ka Tallinna Ringkonnakohus oma 06.05.2008.a kohtuotsuses (otsus nr 1-02-41).

Nagu ka eelpool toodud uuringute tulemustest selgus siis ümbrikupalga maksmist on eelkõige väikestes sularahaga arveldatavates ettevõtetes, sellesse määratlusse kuulub palju majutus- ja toitlustussektori ettevõtteid. Lisaks sellele on suure riskiga ka ajutised ja osalise tööajaga töökohad, nt osalise tööajaga töötavad üliõpilased, naistepäeval lilli müüvad tänavaletid jne. Hiljuti läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste käigus selgus, et suurema riskiga on ka sellised ettevõtted, kus tööd tehakse nõ vahetustega ja üks vahetus algab pärast tööpäeva st pärast kella 17 ja nädalavahetustel. Menetluste käigus selgus, et sel ajal töötab rohkem TÖR-is registreerimata töötajaid, selliste ettevõtete hulka kuulub ka palju majutus- ja toitlustussektori ettevõtteid.

Lisaks eelpool nimetatud riskikriteeriumitele kuuluvad MTA objektivalikusse veel ka vihjed. 2014. aastal esitati MTA-le 877 ümbrikupalga vihjet, aasta varem esitati ümbrikupalga vihjeid 814 (MTA baasanalüüs 2015: 111). Vihjeid saab MTA-le esitada nii telefoni teel, selleks on eraldi vihje telefon, kui ka e-maili teel. Vihjete puhul on tegemist asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud teabega ning seetõttu MTA ei anna tagasisidet vihjemenetluste kohta (MTA 2016e).

Töötamise tuvastamise menetlusi on läbi viidud ka nõ projektipõhiselt, nt tollipunktides, metsas raiesmikel, erinevatel üritustel jms, kus puudub võimalus eelnevalt riskianalüüsiks. Käesolevas peatükis kirjeldas autor põgusalt töötamise tuvastamise menetlust ning sellest lähtuvalt saab öelda, et antud menetluse korral on tegemist suhteliselt kiire ja konkreetse menetlusega, mis võimaldabki viia läbi juhuvalimitele põhinevaid auditeid. Töötamise tuvastamise menetluse puhul on autorile teadaolevalt tegemist ainsa menetlusega MTA-s, kus kasutatakse suures osas juhuvalimeid. Teiste menetluste korral eelneb objektivalikule põhjalik taustakontroll. MTA juhuvalim seisneb selles, et valitakse välja näiteks mingi üritus, tegevusala, piirkond vms ja siis viiakse kõikides seal tegutsevates ettevõtetes läbi töötamise tuvastamise menetlus. Kuna eelnevalt ei ole teada, mis ettevõtted seal tegutsevad, siis satuvad valimisse tihtilugu ka sellised ettevõtted, kus tegelikult risk puudub ja mida ei oleks vaja auditeerida. Kuid MTA eesmärgiks on siiski tegeleda rohkem probleemsete ettevõtetega ja kontrollida neid kes on riskantsemad. Üheks põhjuseks miks siiani on töötamise tuvastamise menetlusi läbiviidud nõ juhuvalimile tuginedes on kindlasti ka see, et tõsta inimeste teadlikkust, kuna TÖR-i näol on tegemist suhteliselt uue registriga. Teisalt on töötamise tuvastamise menetluse puhul tegemist kiiresti läbi viidava menetlusega, mis omakorda võimaldab antud menetlusi lühikese aja jooksul läbi viia paljudes ettevõtetes, nt üritustes, laatades jms raames.

Käesoleva uurimistöö empiirilises osas kasutab autor samuti just töötamise tuvastamise menetlusi, kuna töötamise register on suhteliselt uus vahend ümbrikupalgaga võitlemisel ja peamiselt juhuvalikule tuginevad andmed võimaldavad teha üldistusi maksudest kõrvale hoidmise kohta üldkogumis. Töötamise register annab MTA-le ülevaate ettevõttes töötavatest töötajatest, mille kõrvutamisel deklaratsioonidel (TSD) deklareeritud andmetega saab MTA anda hinnanguid ettevõtte maksukäitumise kohta. Kui töötaja on töötamise registris registreerimata, siis üldjuhul ei deklareerita talle ka deklaratsioonidel (TSD) töötasu väljamakseid ja seeläbi jäetakse ka kõik tööjõumaksud riigile tasumata ehk siis töötajale makstakse ümbrikupalga. Selliseid ümbrikupalga maksmise juhtumeid ongi hea tuvastada just töötamise tuvastamise menetlustega, kuid keerulisem on olukord osalise ümbrikupalga maksmisega. Pärast töötamise registri käivitumist 01.07.2014 on oluliselt suurenenud nõ osalise ümbrikupalga maksmine, st töötajad on töötamise registris registreeritud ja neile deklareeritakse ka töötasu

väljamakseid, kuid seda mitte täies ulatuses ja osa palka makstakse nõ mustalt. Selliste juhtumite korral üksnes töötamise tuvastamise menetlusest üldjuhul ei aita.

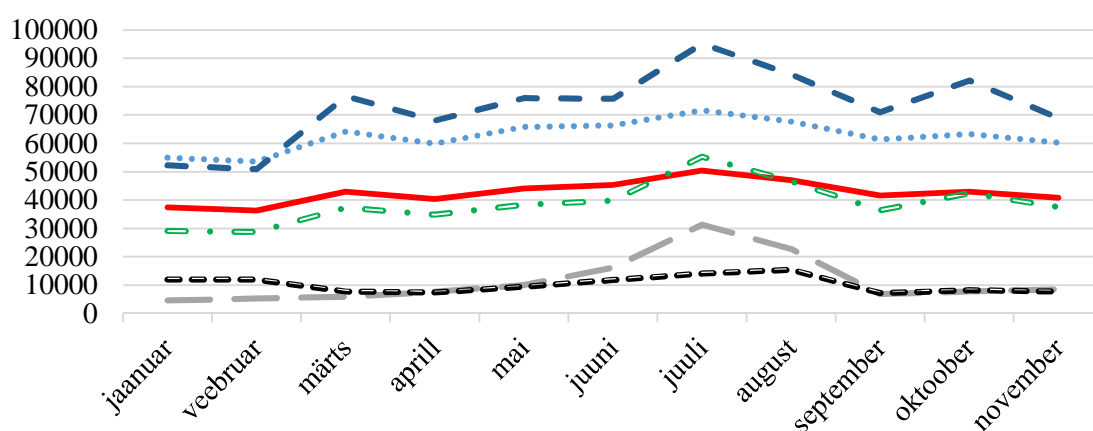
3. MAJUTUSE- JA TOITLUSTUSE SEKTORI TUTVUSTUS JA EMPIIRILINE UURIMUS

3.1 Majutuse – ja toitlustuse valdkonna olemus ja panus Eesti majandusse

Majutus- ja toitlustussektorisse kuuluvad erinevad majutus- ja toitlustusasutused, nt hotellid, hostelid, baarid, pubid, kohvikud jne. Statistikaameti (2016) andmetel oli 2014. aastal Eestis statistilisse profiili kuuluvaid majutuse ja toitlustusega tegelevaid ettevõtteid kokku 3251. Eurostati (2016) andmetel oli Euroopa Liidus (EL-28) 2014. aastal majutus- ja toitlustussektoris töötavaid töötajaid ligikaudu 11 miljonit. Selles sektoris on väga palju ettevõtteid, kus töötab alla kümne inimese, seega on suuresti tegemist väikeettevõtetega. Eurostati (2007) andmetel on majutus- ja toitlustussektoris tööd tegevatest isikutest suurem osa naised ning pigem nooremaealised. Antud sektori töötajatele on lisaks suhteliselt noorele eale iseloomulik veel ka vähene haridustase ja madal palk (Eurostat 2007). Lisaks eelnevale on majutus- ja toitlustussektorile iseloomulik veel ka suur sularaha osakaal, st suure osa ettevõtete käibest moodustab sularaha. Kõik eelpool toodud majutus- ja toitlustussektorit iseloomustavad omadused- väikeettevõtted, noor tööjõud, vähene haridustase ja suur sularaha osakaal on soodsaks pinnaseks ümbrikupalga maksmisel.

MTA hinnangul on majutus- ja toitlustussektoris suurimaks probleemiks sularaha käibe varjamine. Sularahas arveldades on ettevõttel suurem võimalus oma deklareeritava käibega manipuleerida ja osa käibest jätta deklareerimata. Deklareerimata sularahakäibe arvelt on aga hea võimalus maksta ümbrikupalga. Käibe varjamise ja ümbrikupalga maksmisega tekitatakse kahju nii riigile kui ka töötajatele, kuna neil jäävad sotsiaalsed garantiid saamata. Lisaks sellele annab käibe varjamine ja ümbrikupalga maksmine ettevõttele teiste ettevõtete ees ebaausa konkurentsieelise, kuna saab tasumata jäetud maksusummade arvelt rohkem teenida. (Äripäev 2014)

Joonistel 2 ja 3 on iseloomustatud majutus- ja toitlustusettevõtete keskmise käibe ja keskmise brutopalga muutumist ajas ja piirkondade lõikes. Jooniselt 2 on näha, et majutussektoris oli novembris 2015 Eesti keskmiseks käibeks (ühes kuus) 37 598 eurot. Kõige suurem oli keskmine käive (ühes kuus) Harjumaal, kus see oli 68 967 eurot ning kõige väiksem Hiiumaal, jäädes vaid 3 474 euro suuruseks. Kuid sektorile omaselt tekib suurim käive suvehooajal ja kui vaadata majutussektori keskmist käivet ühes kuus juulis 2015 siis on näha, et Eesti keskmine käive on 55 316 eurot, mis on ligi 20 000 eurot rohkem kui novembris 2015.

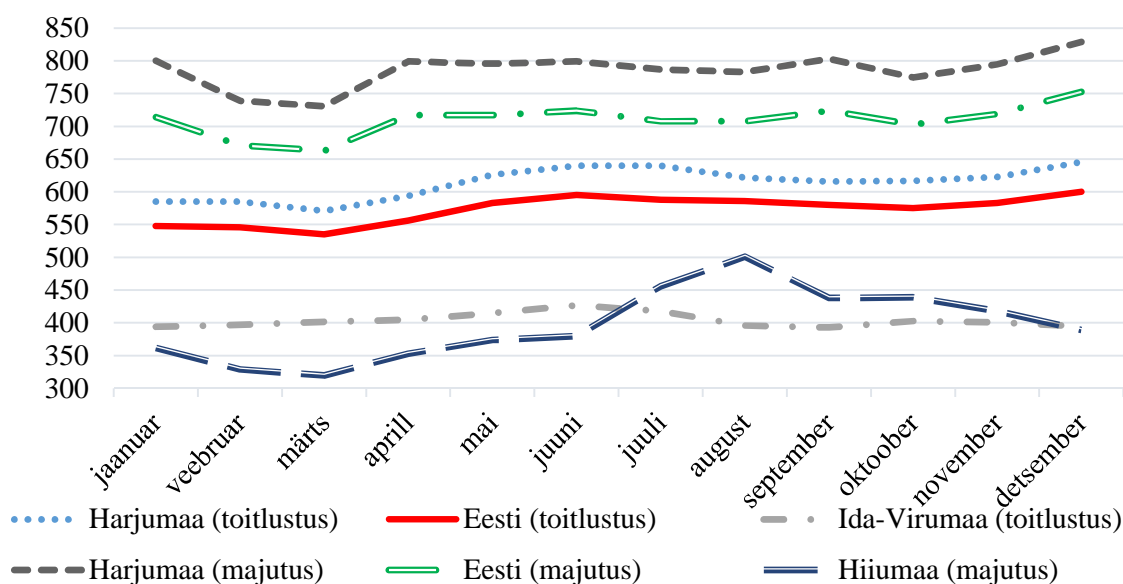


Joonis 2. Majutus- ja toitlustussektori keskmine käive (eurodes) kuude lõikes 2015. aastal

Märkused: joonisel on toodud Eesti keskmine ja Eesti kõige kõrgema ning madalama väärtusega maakond.

Allikas: (MTA 2016f, 2016 g).

2015. aasta novembris oli toitlustussektoris Eesti keskmiseks käibeks (ühes kuus) 40 787 eurot. Kõige suurem oli keskmine käive (ühes kuus) Harjumaal, kus see oli 60 256 eurot ning kõige väiksem Valgemaal, 7 632 eurot. Nagu ka majutussektoris nii on ka toitlustussektoris käive sõltuv hooajast. Kui vaadata 2015. aasta juulikuu käibeid selles sektoris, siis on näha, et Eesti keskmine käive (ühes kuus) on 50 429 eurot, mis on ligi 10 000 eurot rohkem kui novembris 2015. aastal, samuti ka Harjumaal (71 680 eurot).



Joonis 3. Majutus- ja toitlustus ettevõtetes keskmine brutopalk (eurodes) kuude lõikes 2015 aastal

Märkused: Joonisel on toodud Eesti keskmine ja Eesti kõige kõrgema ning madalama väärtusega maakond.

Allikas: (MTA 2016f, 2016g).

Eelolevalt jooniselt on näha, et Eesti keskmine brutopalk (ühes kuus) majutussektoris oli 2015. aasta novembris 719 eurot. Kõige suurem oli antud sektoris keskmine palk Harjumaal, 795 eurot ning kõige vähem Hiiumaal, olles vaid 340 eurot. Eesti keskmine brutopalk (ühes kuus) MTA andmetel oli toitlustussektoris 2015.a novembrikuus 583 eurot, kõige suurem oli keskmine palk Harjumaal, 623 eurot ning kõige väiksem Ida-Virumaal, olles vaid 401 eurot. Statistikaameti andmetel oli kõikide tegevusalade keskmine brutopalk Eestis 2015. aastal 1065 eurot ning majutus- ja toitlustussektoris 691 eurot (Statistikaamet 2015). Seega majutus- ja toitlustussektori keskmised palgad jäävad Eesti keskmisele palgale oluliselt alla.

Tabelites 5 ja 6 on kirjeldatud majutus- ja toitlustussektori hõivet ja lisandväärtust Eestis ja Euroopa Liidus. Tabelis 5 toodud andmetest selgub, et võrreldes eelnevate aastatega on 2014. aastal nii Euroopa Liidus kui ka Eestis kogu hõive kasvanud ja seda on näha ka majutus- ja toitlustussektoris. Euroopa Liidu koguhõivest moodustas 2014. aastal majutus- ja toitlustussektor 4,8% ning Eestis 4,2%. Eurostati andmetest selgub, et Euroopa Liidus on majutus- ja toitlustussektori hõive osakaal kogu hõivest suhteliselt stabiilne jäädes perioodil 2010-2014 vahemikku 4,6% - 4,8%. Kui vaadata Eestit

puudutavaid andmeid siis on näha, et 2013. aastal ja 2014. aastal on majutus- ja toitlustussektori hõive võrreldes koguhõivega oluliselt kasvanud.

Tabel 5. Majutus- ja toitlustussektori hõive osakaal Euroopa Liidus ja Eestis (tuhandetes)

Aasta	Euroopa Liit			Eesti		
	kogu hõive	majutus- ja toitlustus sektori hõive	osakaal (%)	kogu hõive	majutus- ja toitlustus sektori hõive	osakaal (%)
2010	225 685,17	10 371,48	4,6	548,10	18,50	3,4
2011	225 976,16	10 507,74	4,6	584,00	17,80	3,0
2012	225 111,57	10 617,93	4,7	593,50	17,90	3,0
2013	224 374,41	10 665,09	4,8	600,90	22,60	3,8
2014	226 604,48	10 966,45	4,8	605,50	25,50	4,2

Allikas: (Eurostat 2016).

Tabelist 6 nähtub, et Eurostati andmetel tootsid 2014. aastal majutus- ja toitlustussektoris tegutsevad ettevõtted Euroopa Liidus lisandväärtust suuruses 353,8 miljardit eurot, mis moodustas Euroopa Liidu kogu lisandväärtusest 2,8%. Eestis oli lisandväärtuse suuruseks majutus- ja toitlustussektoris 2014. aastal 17,4 miljardit eurot, mis moodustas Eesti kogu lisandväärtusest 1,8%. Samuti nagu oli kasvavas trendis hõive nii kasvas aastate lõikes ka lisandväärtuse suurus.

Tabel 6. Majutus- ja toitlustussektori lisandväärtuse osakaal Euroopa Liidus ja Eestis (miljon eurot)

Aasta	Euroopa Liit			Eesti		
	lisandväärtus	majutus- ja toitlustus sektori lisandväärtus	osakaal (%)	lisandväärtus	majutus- ja toitlustus sektori lisandväärtus	osakaal (%)
2010	11 482 123,20	312 845,1	2,7	12 876,3	192,6	1,5
2011	11 802 647,10	323 190,9	2,7	14 616,4	239,6	1,6
2012	12 029 863,00	336 040,1	2,8	15 745,9	270,3	1,7
2013	12 132 643,30	339 258,6	2,8	16 674,7	292,7	1,8
2014	12 487 045,90	353 826,2	2,8	17 398,3	313,8	1,8

Allikas: (Eurostat, 2016).

Kokkuvõttes võib öelda, et majutus- ja toitlustussektori näol on tegemist sektoriga kuhu kuulub palju väikeseid ettevõtteid, kus on kasutusel palju sularaha ning kus on suhteliselt madalad palgad, kuna töö ei nõua kõrget haridustaset. Majutus- ja toitlustussektori Eesti keskmised käibed ühes kuus jäävad 40 tuhande euro juurde ning Eesti keskmised

brutopalgad 600-700 euro juurde. Majutus- ja toidlustussektoris Eestis on hõive aastatega oluliselt kasvanud.

3.2 Empiirilises analüüsis kasutatavate andmete kirjeldus

Antud uurimistöös on autor võtnud analüüsi aluseks töötamise tuvastamise menetlused perioodil 01.07.2014-28.02.2016. aastal (vt ka alapeatükk 2.4.2 ja nende menetluste rolli ümbrikupalkadega võitlemisel Eestis). Töötamise tuvastamise menetlused on MTA-s ühed vähesed menetlused, mis on suures osas läbi viidud juhuauditi põhimõttel, st enamus auditeid on läbi viidud juhuvalimitele tuginedes. Käesolev uurimistöö on autorile teadaolevalt esimene, mis kasutab MTA poolt läbi viidud juhuauditeid maksudest kõrvale hoidmise ökonomeetriliseks analüüsiks Eestis. Ka rahvusvaheliselt on maksuametite kogutud juhuauditite andmete kasutamine maksudest kõrvale hoidmise analüüsis väga haruldane, erandiks on USA ja Skandinaavia riigid (näiteks Feinstein 1991 ja Kleven *et al.* 2011).

Alljärgnevatel tabelites 7-9 on ära toodud perioodil 01.07.2014 – 28.02.2016 läbi viidud töötamise tuvastamise menetlused. Tabelis 7 toodud andmetest on näha, et 2014. aasta teisel poolaastal viidi läbi 6741 tööandja juures töötamise tuvastamise menetlus, mille käigus kontrolliti kokku 14 843 isiku registreeringuid töötamise registris.

Tabel 7. Kõik teostatud töötamise tuvastamise menetlused perioodil 01.07.2014 – 31.12.2015

Periood	Tööandjate arv kokku	Kontrollitud isikute arv	Registreeritud	Registreerimata	Registreerimata isikute osakaal
2014 III kv	4281	10044	9108	1007	10,03%
2014 IV kv	2460	4799	4432	395	8,23%
2015 I kv	2529	5061	4721	361	7,13%
2015 II kv	3518	6318	5885	455	7,20%
2015 III kv	4481	8074	7563	555	6,87%
2015 IV kv	3617	5602	5313	323	5,77%

Allikas: (MTA 2016i).

2015. aastal teostati kokku 14 145 töötamise tuvastamise menetlust, mille käigus kontrolliti kokku 25 055 töötaja registreeringu olemasolu TÖR-is. Kui vaadata eelolevat tabelit, kus on välja toodud kõik 2015 aastal teostatud töötamise tuvastamise menetlused, siis on näha, et TÖR-is registreerimata isikute arv on märgatavalt vähenenud. Kui 2015. aasta esimeses pooles oli töötamise tuvastamise menetluste käigus tuvastatud registreerimata töötajaid üle 7%, siis aasta lõpuks oli see protsent alla 6%. Kuna 2014. aasta III kvartalis töötamise register alles käivitus ja tööandjad ei olnud jõudnud sellega veel kohaneda siis on ka aru saadav, et registreerimata töötajate osakaal 2014. aastal oli kõrgem kui 2015. aastal. Samas on ka juba 2014. aastal näha, et registreerimata isikute osakaal langes 10,03%-lt 8,23%-le.

Tabelis 8 toodud andmetest nähtub, et majutussektoris viidi 2014. aasta teisel poolel läbi 92 töötamise tuvastamise menetlust, mille käigus kontrolliti kokku 289 töötaja registreeringu olemasolu TÖR-is. Antud menetlustest selgus, et TÖR-is registreerimata töötajate osakaal oli kõigi aegade kõrgeim, tervelt 17% kontrollitud isikutest olid TÖR-is registreerimata. Nii suur registreerimata töötajate osakaal on põhjendatav asjaoluga, et töötamise register alles käivitus 01.07.2014 ja seetõttu ei olnud kõik tööandjad jõudnud uue registriga kohaneda. Samas on tabelist ka näha, et 2014. aasta IV kvartalis oli registreerimata töötajate osakaal lausa 0%, mis näitab, et 15 tööandja kontrollimisel ei sattunud valimisse ühtki rikkujat.

Tabel 8. Majutussektoris teostatud töötamise tuvastamise menetlused perioodil 01.07.2014 – 31.12.2015

Periood	Tööandjate arv kokku	Kontrollitud isikute arv	Registreeritud	Registreerimata	Registreerimata osakaal
2014 III kv	77	252	214	43	17,06%
2014 IV kv	15	37	37	0	0%
2015 I kv	64	243	232	11	4,53%
2015 II kv	46	121	119	2	1,65%
2015 III kv	78	219	210	9	4,11%
2015 IV kv	15	16	16	0	0%

Allikas: (MTA 2016i).

2015. aastal viidi majutussektoris läbi 203 töötamise tuvastamise menetlust, mille käigus kontrolliti kokku 598 töötaja registreeringu olemasolu TÖR-is. Registreerimata töötajate osakaal kontrollitud isikute kohta jäi alla 5%. Sarnaselt 2014. aasta IV kvartalile oli ka

2015. aastal majutussektoris registreerimata töötajate osakaal nii väike seetõttu, et viidi läbi vähe töötamise tuvastamise menetlusi.

Tabelis 9 toodud andmetest nähtub, et 2014. aasta teises pooles viidi toitlustussektoris läbi 454 töötamise tuvastamise menetlust, mille käigus kontrolliti kokku 1435 töötaja registreeringu olemasolu TÖR-is. Registreerimata töötajate osakaal kõikidest kontrollitud töötajatest oli 10% ringis, mida on väga palju, kuid mis on samuti seletatav asjaoluga, et TÖR käivitus alles 01.07.2014 ja tööandjad alles kohanesid uue süsteemiga. Samas on ka juba näha, et registreerimata töötajate osakaal langes 2014. aasta viimases kvartalis 11,72%-lt 9%-le.

Tabel 9. Toitlustussektoris teostatud töötamise tuvastamise menetlused perioodil 01.07.2014 – 31.12.2015

Periood	Tööandjate arv kokku	Kontrollitud isikute arv	Registreeritud	Registreerimata	Registreerimata osakaal
2014 III kv	338	1135	1006	133	11,72%
2014 IV kv	116	300	275	27	9%
2015 I kv	330	983	933	50	5,09%
2015 II kv	396	983	933	50	5,09%
2015 III kv	552	1717	1589	130	7,57%
2015 IV kv	158	248	214	35	14,11%

Allikas: (MTA 2016i).

2015. aastal teostati toitlustussektoris kokku 1436 töötamise tuvastamise menetlust, mille käigus kontrolliti kokku 3931 töötaja registreeringu olemasolu TÖR-is. Registreerimata töötajate osakaal oli 2015.a esimeses pooles 5%, kuid 2015. aasta teises pooles märgatavalt kõrgem, III kvartal 7,57% ja IV kvartal koguni 14,11%. Perioodi lõpu kõrgem registreerimata isikute osakaal võib tuleneda ka auditeerimise disaini muutusest. Maksuhaldurid avastasid, et pärast tööpäeva (siin on mõeldud E-R 8-17-ni tööpäeva) on toitlustusega tegelevates asutustes tööl rohkem TÖR-is registreerimata töötajaid ning hakati tegema enam auditeid õhtusel ajal.

Eelolevaid tabeleid (tabelid nr 8 ja 9) kokku võttes võib öelda, et majutus- ja toitlustussektoris viidi 2014. aasta II poolaastal töötamise tuvastamise menetlus läbi 546 tööandja juures, mille käigus kontrolliti kokku 1724 töötajat, see teeb 2014. aasta II poolaasta kõikidest töötamise tuvastamise menetlustest 8,1%. 2015. aastal viidi majutus-

ja toitlustussektoris töötamise tuvastamise menetlus läbi 1639 tööandja juures, mille käigus kontrolliti kokku 4530 töötajat, see teeb 11,6% 2015. aasta kõikidest töötamise tuvastamise menetlustest. Kontrollitud töötajate osakaal majutus- ja toitlustussektoris oli 2014. aastal kõikidest kontrollitud töötajatest 11,6% ning 2015. aastal 18,1%. Kui vaadata aastate lõikes TÖR-is registreerimata töötajate osakaalu³ siis selgub, et kui 2014. aastal oli kõikidest läbi viidud menetlustest registreerimata töötajate osakaal 9,45% siis majutussektoris oli see osakaal 14,88% ning toitlustussektoris 11,15%. 2015. aastal oli TÖR-is registreerimata töötajate osakaal kõikide sektorite töötamise tuvastamise menetluste lõikes 6,67%, majutussektoris 3,68% ning toitlustussektoris 6,74%. Kui aga vaadata majutus- ja toitlustussektorit koos siis oli 2015. aastal TÖR-is registreerimata töötajate osakaal 6,34%. MTA seadis majutus- ja toitlustussektoris 2015. aasta eesmärgiks viia musta tööjõu osakaal sektoris 5%-ni, kuid 2015. aasta IV kvartali lõpuks oli musta tööjõu osakaal siiski üle kuue protsendi, seega seatud eesmärk jäi saavutamata (MTA 2016h).

Alljärgnevatel tabelitel 10 ja 11 on kajastatud tegevusalade lõikes läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste statistika. Tabelist 10 nähtub, et tegevusalade lõikes kontrolliti 2014. aasta II poolaastal kõige rohkem isikuid ehitussektoris, millele järgnes tegevusala muud, ning kolmandaks majutus- ja toitlustussektor.

Tabel 10. 2014. aastal (II poolaasta) läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste statistika tegevusalade lõikes

Tegevusala	Kontrollitud isikute arv	Registreerimata isikute arv	Registreerimata isikute osakaal (%)
Ehitus	6792	465	6,85
Hulgikaubandus	523	36	6,88
Jaekaubandus	1509	177	11,73
Majutus	294	43	14,63
Metsandus	658	60	9,12
Toitlustus	1441	160	11,10
Transport	418	32	7,66
majutus- ja toitlustus	1735	203	11,7
muud kokku	4562	430	9,43

Allikas: (MTA 2016i).

³ (2014. aasta TÖR-is registreerimata töötajate arv * 100%) / kõik 2014. aasta kontrollitud töötajad

Kõige rohkem registreerimata töötajaid protsentuaalselt tuvastati majutus- ja toitlustussektoris ning jaekaubandussektoris. Kõige väiksem oli registreerimata töötajate osakaal ehitussektoris, mis on tingitud sellest, et seal viidi läbi kõige rohkem menetlusi, mis omakorda hajutab registreerimata töötajate osakaalu kuna ühtlasi kontrolliti ka rohkem töötajaid.

Tabelis 11 toodud andmetest nähtub, et sarnaselt 2014. aastaga (vt tabel 10) viidi ka 2015. aastal kõige rohkem töötamise tuvastamise menetlusi läbi ehitussektoris. Vaadates 2015. aastal läbi viidu töötamise tuvastamise menetlusi kõikide sektorite lõikes, siis on näha, et 2015. aastal on kõige rohkem probleeme olnud hulgikaubanduses ja metsanduses ning kõige vähem transpordi sektoris. Majutus- ja toitlustussektoris TÖR-is registreerimata isikute osakaal võrreldes teiste sektoritega on keskmine.

Tabel 11. 2015. aastal läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste statistika tegevusalade lõikes

Tegevusala	Kontrollitud isikute arv	Registreerimata isikute arv	Registreerimata isikute osakaal (%)
Ehitus	10478	658	6,28
Hulgikaubandus	863	72	8,34
Jaekaubandus	1275	68	5,33
Majutus	599	22	3,67
Metsandus	614	42	6,84
Toitlustus	3931	265	6,74
Transport	4838	136	2,81
majutus ja toitlustus	4530	287	6,34
muud kokku	7416	434	5,85

Allikas: (MTA 2016i).

Tabeli 10 ja tabeli 11 andmeid koos vaadates on näha, et olukord on läinud sektorite lõikes palju paremaks. Registreerimata töötajate osakaalud on võrreldes 2014. aastaga enamuses sektorites oluliselt paranenud, ainsana on registreerimata töötajate osakaal kasvanud hulgikaubanduse sektoris. Tabeli 11 andmete põhjal võib öelda, et majutus- ja toitlustussektoris on probleem veel täiesti olemas, kuid suuremat rõhku tuleks panna hulgikaubanduse sektori auditeerimisele.

3.3 Kirjeldav statistika

3.3.1 Valimi kirjeldus

Autori poolt läbi viidavasse uuringusse on võetud juhuvalim kõigist perioodil 01.07.2014 – 29.02.2016 teostatud töötamise tuvastamise menetlustest. Antud uurimistööd koostades selgus, et MTA-l puudub ülevaade kõikidest teostatud töötamise tuvastamise menetlustest ning selgus, et MTA registreerib vaid need menetlused kus on tuvastatud rikkumine ning nende ettevõtete kohta, kus rikkumist ei tuvastatud vastav registreering puudub. Seega selleks, et saada andmeid nii rikkumisega tuvastatud menetluste kohta kui ka rikkumiseta menetluste kohta tuli autoril vajalike andmete saamiseks läbi vaadata kõik töötamise tuvastamise menetlustega seotud protokollid, mis olid vastavasse programmi kantud ettevõtete nimede järgi tähestikulises järjekorras. Kuna eelpool nimetatud protokolle sai läbi töötada ainult käsitsi ja nende põhjal andmebaasi koostamine oli väga aeganõudev, siis piirdus töö autor juhuvalimiga ja valis töö valimisse vaid osa ettevõtete auditeid, täpsemalt A-tähega algavad ettevõtete nimed. Ettevõtte nime algustähe järgi koostati valim seetõttu, et protokollidest ei olnud võimalik mingil muul viisil kui tähestikuline järjekord juhuvalimit võtta. 2013. aasta äriregistri andmetel oli A-tähega algavaid ettevõtte nimesid 8,7% kõikidest ettevõtetest, mis oli populaarsuselt kolmas algustäht peale K-d ja M-i, mida oli vastavalt 12,3% ja 11,6%. Loodud valimi representatiivsust tegevusalade lõikes on käsitletud järgmises alapeatükis.

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on analüüsida tööjõumaksudest kõrvale hoidmist eelkõige majutus- ja toitlustussektoris, kuid selleks, et antud sektor oleks võrreldav ülejäänud tegevusaladega on autor võtnud valimisse ka teised sektorid. Valimist on jäetud välja ehitussektor kuna selles sektoris läbi viidavaid töötamise tuvastamise menetlusi administreeritakse MTA-s võrreldes teiste sektoritega erinevalt. Antud asjaolu on tingitud sellest, et enamuses ehitusobjektidel on peatöövõtja, kes üldjuhul vastutab objektil toimuva eest (ei vastuta alltöövõtjate TÖR registreeringute eest) ning seetõttu koostatakse rikkumise tuvastamise korral protokoll peatöövõtjale, kuhu märgitakse ära töötamise registris registreerimata jäetud töötaja(d) ettevõtete lõikes. Seetõttu on hiljem keeruline leida konkreetse rikkuja kohta käivat protokollid, kuna vaatluse protokollid lisatakse vastavasse programmi tähestikulises järjekorras protokollid saaja (peamiselt peatöövõtja)

esitāhe jārgi. Lisaks sellele ei koostata ehitusobjektidel üldse vaatluse protokollid sel juhul kui rikkumisi ei tuvastata. Eelolevaid asjaolusid arvesse võttes selgub, et ehitusobjektidel toimuvate vaatluste kohta puudub meil konkreetsete ettevõtete lõikes vastav aruandlus selle kohta, kus ettevõtetes on töötamise tuvastamise menetlus läbi viidud rikkumisi tuvastamata.

Juhuvalemisse kuuluvate vaatluste protokollidest, kust üldjuhul jäeti välja ehitusobjektidel toimunud auditid, jäi üldkogumisse kokku 514 auditit, mis äriregistri ja deklaratsioonidel deklareeritud andmetele tuginedes said endale juurde analüüsiks vajalikud andmed. Nendeks andmeteks olid: ettevõtte loomise aasta, tegevusala sektor, palgasaajate arv, keskmine käive ja keskmine palk. Enamus andmeid (palgasaajate arv, keskmine käive ja keskmine palk) on valimis grupeeritud, selleks et vältida maksusadaluse leket. Palgasaajate arv on grupeeritud 5 gruppi järgmiselt: 1-5 töötajat, 6-10 töötajat, 11-15 töötajat, 16-20 töötajat, üle 20 töötaja. Palgasaajad on grupeeritud nii väikestesse gruppidesse seetõttu, et valimisse kuuluvad suhteliselt väikesed ettevõtted. Keskmine käive vaatluse toimumise kuul on grupeeritud 7-sse gruppi, vastavalt: kuni 1000 eurot, 1001-3000 eurot, 3001-5000 eurot, 5001-10000 eurot, 10001-25000 eurot, 25001-50000 eurot, üle 50000 euro. Keskmine palk on grupeeritud järgmiselt; kuni 200 eurot, 201-390 eurot, 391-600 eurot, 601-900 eurot, 901-1700 eurot. Palgagruppi kuni 200 eurot kuuluvad nii osaajaga töötajad kui ka töötajad kes saavad täistööaja eest alla 200 euro palka. MTA andmetel sai 2015. aastal 16,8% töötajatest miinimumpalgast väiksemat palka (MTA baasanalüüs 2015). Kiire majanduskasvu aastatel 2005-2007 oli miinimumpalga saajate osakaal keskmiselt 5% täisajaga töötajatest (Masso ja Krillo 2008).

Lisaks ehitusobjektidel toimunud audititele tuli valimist eemaldada auditeid ka puudulike andmete tõttu. Peamiseks põhjuseks olid deklaratsiooni andmete puudumine, st valimisse kuuluvad ettevõtted ei olnud töötamise tuvastamise menetluse toimumise aja kohta deklaratsioone esitanud, seda kas siis seetõttu, et neil puudus vastav kohustus või siis seetõttu, et nad ei täitnud vastavat kohustust. Lisaks eelnevale oli esialgses valimis ka selliseid vaatluse andmeid, kus puudus korrektne ettevõtte registrikood, mistõttu ei saanud neile audititele konkreetse ettevõtte andmeid lisada. Esialgsesse valimisse olid sisse jäänud ka ehitusega tegelevaid ettevõtteid, mis tuli valimist eemaldada. Seetõttu jäi

lõplikust valimist välja kokku 125 auditit ja lõplikku valimisse, mille põhjal antud töö autor viib läbi empiirilise uurimuse, jäi 389 auditit. Lõpliku ja esialgse valimi tulemite jaotus on ära toodud tabelis 12.

Lõplikku valimit kokku pannes selgus, et mõne tegevusala kohta on liiga vähe vaatlusi, mis raskendab statistiliste järelduste tegemist. Seetõttu liitis autor väikese vaatluste arvuga sarnased tegevusalad kokku, et iga tegevusala lõikes oleks piisav arv vaatlusi statistiliste järelduste tegemiseks. Töötleva tööstuse tegevusalale lisas autor juurde elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise ning tegevusala veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus. Tegevusalale muud teenindavad tegevused liitis autor juurde sellised tegevusalad nagu kunst, meelelahutus ja vaba aeg, haridus ning kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus. Samuti agregeeris autor ka tegevusalad veondus ja laondus ning info ja side ning viimasena kinnisvaraalse tegevuse ja finants- ja kindlustustegevuse.

Tabel 12. Lõpliku ja esialgse valimi tulemite jaotus

Tulem	Esialgne valim (n=514)		Lõplik valim (n=389)	
	jaotus	Osakaal	Jaotus	osakaal
tulemiga vaatlused, tulem = 0	372	72,37	294	75,58
tulemita vaatlused, tulem = 1	142	27,63	95	24,42

Märkus: tulem 0= auditeerimisel ei tuvastatud töötajate registreerimisel probleeme; tulem 1= auditeerimisel tuvastati töötajate registreerimisel probleeme nagu töötajad olid registris registreerimata või töötasid vabatahtlikuna.

Allikas: autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

Tabelis toodud andmetest nähtub, et esialgse valimi korral on 514-st vaatlusest olnud probleeme 142-el vaatlusel, mis teeb probleemsete vaatluste osakaaluks 27,63%. Lõpliku valimi korral oli 389-st vaatlusest probleeme 95-el vaatlusel, mis teeb probleemsete vaatluste osakaaluks 24,42%. Sarnased probleemsete vaatluste osakaalud (24,42% ja 27,63%) näitavad seda, et esialgsele valimile äriregistrist ja muudest registritest tunnuste lisamisel vähenenud vaatluste arv ei mõjutanud oluliselt lõpliku valimi positiivse tulemi tõenäosust.

3.3.2 Sektorite võrdlus

Tabelis 13 on ära toodud tegevusalade jaotus valimis. Valimi suuruseks on 389 ettevõtet kaheksa erineva tegevusala lõikes, millest kõige suurema osa moodustab hulgi- ja jaekaubandus 41,65%, teisel kohal on majutus- ja toitlustus 22,11% ja kolmandal kohal veondus ja laondus 11,83%. Ülejäänud tegevusalade osakaal valimis jääb alla 10%. Statistikaameti andmetel oli Eestis 2014. aastal kokku 113 765 ettevõtet. Valimisse kuuluvate tegevusalade hulka mahub neist 100 873 ettevõtet.

Tabel 13. Tegevusalade jaotus valimis ja standardhälve ning tegevusalade jaotus Statistikaameti andmetel

Tegevusalad	Valim (n=389)		Statistikaamet (n=100873)
	osakaal	standardhälve	Osakaal
haldus- ja abitegevused (%)	3,60	18,65	5,96
hulgi- ja jaekaubandus (%)	41,65	49,36	20,77
kinnisvaraalne tegevus (%)	4,11	19,88	8,18
majutus ja toitlustus (%)	22,11	41,55	3,22
muud teenindavad tegevused (%)	5,66	23,13	27,17
põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük (%)	3,08	17,31	12,45
töötlev tööstus (%)	7,97	27,12	8,85
veondus ja laondus (%)	11,83	32,33	13,39

Allikas: (Statistikaamet, 2016. Statistilise profiili kuuluvad ettevõtted tegevusala järgi); autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

Kui võrrelda valimis olevate ettevõtete tegevusalade osakaalu kõikidest valimis olevatest ettevõtetest ja Statistikaameti andmetel Eestis tegutsevate ettevõtete osakaalu tegevusalade lõikes, siis on näha, et sarnaselt käesoleva uurimistöö valimile on kõige suuremad tegevusalad hulgi- ja jaekaubandus ning veondus ja laondus. Statistikaameti andmete kolmest suurimast jäi välja majutus- ja toitlustussektor, kus nende hinnangul on antud tegevusalade lõikes üldse kõige vähem ettevõtteid. Antud uurimistöö valimis on aga majutus- ja toitlustussektori ettevõtteid suur hulk just seetõttu, et selles sektoris on suur ümbrikupalga risk ja seetõttu on ka selles sektoris viidud läbi rohkem töötamise tuvastamise menetlusi kui mõnes teises valimis välja toodud valdkonnas.

Alljärgnevas tabelis 14 on ära toodud valimisse kuuluvate tegevusalade lõikes toimunud vaatluste arv ning tulemi osakaal vaatlustest. Tabelis toodud andmetest selgub, et kõige problemaatilisem tegevusala on haldus- ja abitegevused, seal on probleemseid lausa 57,14% vaatlustest, samuti on probleemne ka tegevusala põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük, kus pooled vaatlustest olid probleemsed. Majutus- ja toitlustussektoris läbi viidud 86-st vaatlusest olid probleemsed 27,91%. Kõige vähem oli probleeme hulgi- ja jaekaubanduses.

Tabel 14. Valimi vaatluste arv tegevusalade lõikes (n=389) ja tulemiga ettevõtete osakaal (0=tulemita; 1=tulemiga)

Tegevusala	Vaatluste arv	Tulemiga ettevõtete osakaal (%)	Standardhälve
haldus- ja abitegevused	14	57,14	51,36
hulgi- ja jaekaubandus	162	17,90	38,46
kinnisvaraalane tegevus	16	18,75	40,31
majutus ja toitlustus	86	27,91	45,12
muud teenindavad tegevused	22	18,18	39,48
põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	12	50,00	52,22
töötlev tööstus	31	22,58	42,50
veondus ja laondus	46	30,43	46,52

Allikas: autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

Eelolevast tabelist 14 nähtub, et tegevusalade lõikes on probleemsete vaatluste hulk erinev, st teatud tegevusaladel, nt haldus- ja abitegevused on rohkem probleeme kui teistel tegevusaladel. Vaadates nende tegevusalade sisse, kus on probleemsete vaatluste osakaal suurem, võib probleemi ulatust selgitada eelnevas peatükis välja toodud erinevate uurimistööde tulemustega. Varasemates uurimistöödes jõuti järeldusele, et ümbrikupalka makstakse eelkõige väikestes ja madalapalgalistes ettevõtetes. Lisaks sellele on oluline ka sularaha osakaal käibest, st kui on palju sularaha siis on ka lihtsam petta ja töötajatele ümbrikupalka maksta. Üldjuhul on haldus- ja abitegevustega tegelevates ettevõtetes madalamad palgad kuna töö ei nõua kõrget kvalifikatsiooni, samuti ka tegevusvaldkonnas põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük, kus lisaks madalale kvalifikatsioonile on üldjuhul tegemist väikeste ettevõtetega, kus liigub ka palju sularaha.

Alljärgnevas tabelis 15 on kajastatud valimi muutujate keskmisi. Tabelis toodud andmetest on näha, et keskmiselt 24,4% valimis olevatest ettevõtetest on olnud

probleeme, st 24,4% ettevõtetest on jätnud mõne töötaja töötamise registrisse registreerimata või on tehtud vale kanne, nt on registreeritud vabatahtlikuna kuigi töötaja saab töö eest palka. Valimis olevate ettevõtete keskmiseks vanuseks asutamise aja järgi on 10,5 aastat. Üle poole ettevõtetest (57,8%) valimis on väikeseid ettevõtteid, st 1-5 töötajaga ettevõtted, kõige vähem on 16-20 töötajaga ettevõtteid. Töötajate keskmise palga suhtes on valimis kõige rohkem suurusjärgus 901-1700 eurost palka maksvad ettevõtted, kõige vähem on ettevõtteid, kes maksavad palka kuni 200 eurot.

Tabel 15. Valimi muutujate keskmine ja standardhälve (n=389)

Muutuja	Keskmine	Standardhälve
tulem, 0=tulemita, 1=tulemiga (%)	24,40	43,02
ettevõtte vanus	10,5 aastat	6,631
1-5 töötajat (%)	57,84	49,45
6-10 töötajat (%)	21,34	41,02
11-15 töötajat (%)	9,00	28,65
16-20 töötajat (%)	2,31	15,05
üle 20 töötaja (%)	9,51	29,38
palk kuni 200 eurot (%)	10,28	30,41
palk 201-390 eurot (%)	40,62	49,17
palk 391-600 eurot (%)	29,31	45,58
palk 601-900 eurot (%)	13,62	34,35
palk 901-1700 eurot (%)	61,70	24,09

Allikas: autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

Kui eelmistes punktides tõi autor välja objektivaliku üheks kriteeriumiks madala palgaseme siis valimi andmetest (vt tabel 15) nähtub, et palju kontrollle on läbi viidud ka nendes ettevõtetes, kus keskmine palk on ligilähedane Eesti keskmisele palgale. Antud asjaolu viitab sellele, et suur osa töötamise tuvastamise menetlusi viiakse läbi nõ juhuvalimi põhjal, st et ettevõtted on võetud kontrolli mitte riskianalüüsi põhjal vaid juhuvaliku tulemusel ja seetõttu satub kontrolli ka neid ettevõtteid, kus kõik on korras ja riske ei esine. Kuid kuna valimis olevates palgagruppides on tegemist keskmise palgaga siis ei ole ka välistatud asjaolu, et keskmine palk ettevõttes on nii kõrge seetõttu, et juhtivtöötajate palgad on kõrged.

Muutujatest jäid välja käibegrupid kuna töö autor leidis, et töötajate arv peegeldab samuti ettevõtte suurust ja kahte samasuguse sisuga muutujat ei ole kirjeldatavasse mudelisse

vaja. Autor hindas mudeli ka koos käibegruppidega ja ilma töötajate arvuta, kuid antud muutuja ei olnud statistiliselt oluline, mistõttu jäid käibegrupid mudelist välja. Käibegruppide kohta oli kasutada ka väiksem hulk ettevõtete auditeid kui töötajate arvu gruppide kohta, mistõttu jäädi töötajate arvu gruppide juurde.

3.4 Empiiriline mudel

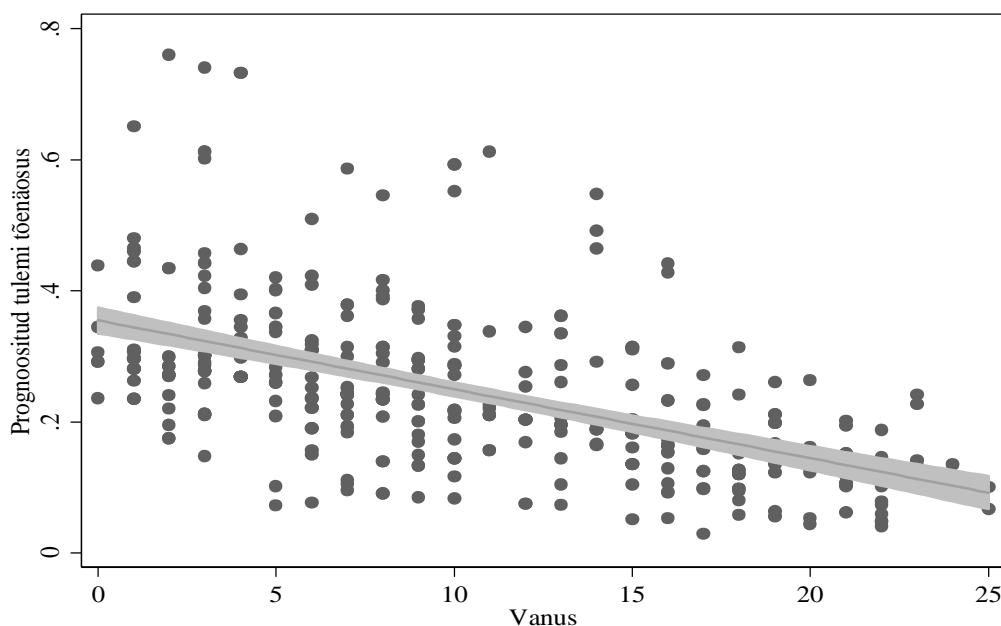
Antud uurimistöös viib autor läbi logistilise regressioonanalüüsi, kasutades selleks Stata 13 programmi. Uurimistöö eesmärgiks on välja selgitada, millised muutujad on kõige enam seotud ettevõtte käitumisega töötajate registreerimisel, on selleks muutujaks töötajate arv, ettevõtte vanus, tegevusala või palk. Uurimistöö eesmärgi täitmiseks hindas autor nelja erinevat mudelit (vt lisa 1), kus esimene mudel hindas ainult tegevusalade löikes tulemi tõenäosust, teise mudelisse kaasas autor lisaks tegevusaladele veel ettevõtte vanuse, kolmandasse mudelisse lisandus kolmanda muutujana ettevõtte suurus näitav muutuja töötajate arv ning viimasesse mudelisse lisas autor neljanda muutuja, milleks on keskmine palk.

Mudeleid kirjeldavast tabelist (vt lisa 1) on näha, et erinevaid muutujaid juurde lisades läheb mudeli kirjeldatuse tase järjest paremaks, pseudo R^2 kasvab iga muutuja lisandumisega. Hinnates erinevate mudelite abil tegevusalade seotust tulemiga siis selgub, et kõigis neljas mudelis on kõige tugevamini maksudest kõrvale hoidmisega seotud haldus- ja muud abitegevused. Võrdlusgrupiks on võetud madalaima maksudest kõrvale hoidmise tõenäosusega hulgi- ja jaekaubanduse tegevusalaga. Teise mudeli hindamisel selgub, et ka ettevõtte vanus on tugevalt ja statistiliselt oluliselt seotud maksudest kõrvale hoidmisega. Kolmandas mudelis on võrreldes võrdlusgrupiks oleva 1-5 töötajaga ettevõtetega statistiliselt oluliselt madalam maksudest kõrvale hoidmise tõenäosus 11-15 töötajaga ettevõtetes.

Kuna neljandas mudelis on kõige rohkem muutujaid ja see kontrollib lisaks tegevusaladele kõigi põhiliste maksudest kõrvale hoidmisega seotud karakteristikute mõju, siis lähtub autor just sellest mudelist edasistes tõlgendustes. Neljanda mudeli hindamisel selgub, et tegevusaladest neli omavad baasgrupiga võrreldes statistiliselt

olulist seost maksudest kõrvale hoidmisega. Kõige kõrgem on maksudest kõrvale hoidmise tõenäosus haldus- ja muudes abitegevustes, kus marginaalsete efektide põhjal võib öelda, et sel tegevusalal on 45,5% võrra suurem tõenäosus saada positiivne tulem kui võrdlusgrupiks oleval tegevusalal hulgi- ja jaekaubandus. Statistiliselt oluline on antud mudelis ka tegevusala põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük, kus on 33,3% võrra suurem tõenäosus saada positiivne tulem võrreldes võrdlusgrupiks oleva tegevusalaga. Samuti on statistiliselt olulised veel ka tegevusalad majutus- ja toitlustus ning veondus ja laondus, kus on vastavalt 12,3% ja 14,4% suurem tõenäosus saada positiivne tulem. Mudeli hindamise tulemustest selgub, et tegevusalade vahel on väga suured erinevused ning tegevusala on üks olulisemaid maksudest kõrvale hoidmist selgitavaid tunnuseid. Majutus- ja toitlustussektorit vaadates võib öelda, et antud sektorist on palju probleemsemaid sektoreid.

Lisaks on maksudest kõrvale hoidmisega tugevalt seotud ettevõtte vanus. Mudelist selgub, et iga aastaga väheneb ettevõtte positiivse tulemi tõenäosus 0,8% ehk mida vanem ettevõtte seda väiksem tõenäosus saada positiivne tulem. Jooniselt 4 on näha, et alustaval ettevõttel on umbes 35% tõenäosus saada positiivne tulem, kuid juba 25 aastat vanal ettevõttel on positiivse tulemi tõenäosus langenud 10%-ni.



Joonis 4. Mudeli prognoositud tulemi tõenäosus ja ettevõtte vanus
Allikas: autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

Ettevõtte suuruse korral on statistiliselt oluline ainult töötajate arvu grupp 11-15. Mudelist selgub, et võrreldes võrdlusgrupiks oleva töötajate arvu grupiga 1-5 on grupis 11-15 11,4% väiksem tõenäosus saada positiivne tulem, seega üldjuhul mida väiksem ettevõtte seda suurem tõenäosus on saada positiivne tulem. Viimaseks muutujaks neljandas mudelis on ettevõtte keskmine palk, võrdlusgrupiks on kõige madalam palk ehk palk kuni 200 eurot. Pärast mudeli hindamist selgus aga, et antud muutuja ei ole statistiliselt oluliselt seotud maksudest kõrvale hoidmisega. Kokkuvõtvalt saab öelda, et positiivse tulemi saamise tõenäosus sõltub suuresti tegevusalast, ettevõtte vanusest ning osaliselt ka ettevõtte suurusest; töötajate keskmine palk ei olnud aga statistiliselt oluliselt seotud tulemi saamise tõenäosusega.

Vaadates tagasi teises peatükis välja toodud varasemate uuringute tulemustele saab tuua paralleele autori poolt mudeli hindamisel leitud seostega. Sarnaselt varasemate uuringutega jõudis autor mudeli hindamisel järeldusele, et töötajamaksudest kõrvale hoidmine on seotud ettevõtte tegevusalaga, samuti on probleeme rohkem väikestes ettevõtetes. Vastuoluliseks antud töös väljatoodud varasemate uuringu tulemustega oli palga suuruse faktor. Varasemate uuringute tulemusel on probleeme just madalapalgalistes ettevõtetes kuid autori poolt hinnatud mudelist seda seost välja ei tulnud. Oluliseks tähelepanekuks peab autor seost ettevõtte vanusega, kuna varasemalt läbi viidud uuringutes on küll uuritud töötajate vanuseid kuid ettevõtte käitumisele vanusest lähtuvalt on pööratud vähem tähelepanu. Antud tööst tuleb välja selge seos vanuse ja maksudest kõrvale hoidmise vahel. Kuna vanemad ettevõtted on teinud rohkelt investeringuid nn uputatud kulude näol oma reputatsiooni ja kliendibaasi, siis kaasneb neil maksudest kõrvale hoidmisega vahele jäädes oluliselt suurem kulu maine kaotuse tõttu. Ettevõtte vanuse ja suuruse seisukohalt võib vaadata ka majanduspoliitilist poolt ehk siis väikesed alustavad ettevõtted hoiduvad suurema tõenäosusega maksude maksmisest kõrvale seetõttu, et muidu nad lihtsalt ei jää ellu.

KOKKUVÕTE

Käesolevas uurimistöös andis autor ülevaate varimajandusest, ümbrikupalkadest ning maksudest kõrvale hoidmise teemal läbi viidud varasematest uurimistöödest. Töö empiirilises osas koostas autor töötajate registreerimise auditite põhjal andmebaasi maksudest kõrvale hoidmise analüüsimiseks Eestis ning hindas nendel andmetel logistilise regressioonmudeli. Regressioonmudeli hindamisest saadud tulemustele tuginedes tõi autor välja olulisemad tunnused mis on seotud suurema tõenäosusega tööjõumaksudest kõrvale hoidmisega.

Maksudest kõrvale hoidmise teemal on tehtud palju erinevaid uuringuid, on uuritud indiviidi tasandil ja ettevõtete tasandil andmeid, samuti on uuritud nii põhjuseid kui ka tagajärgi. Allingham ja Sandmo koostasid 1972. aastal mudeli, mis on siiani peamiseks tööriistaks maksukäitumise analüüsimisel. Antud mudelist selgus, et mida suurem on auditeerimise tõenäosus, seda suurema tõenäosusega deklareeritakse kogu tulu. Samasuguse järelduseni jõuti ka trahvimäärade seoseid uurides, mida kõrgemad on trahvimäärad seda suurema tõenäosusega deklareeritakse kogu tulu. Torgler ja Frey (2007) leidsid aga, et paljud inimesed maksavad korrektselt makse ka madalatest trahvidest ja auditeerimise tõenäosusest hoolimata ning selgitasid seda maksumoraaliga.

Erinevate uurimistööde põhjal saab öelda, et maksumoraali mõjutavad kõige rohkem usaldus ametnike ja valitsuse suhtes ning usaldus õigussüsteemi suhtes. Suurema maksumoraali aitab luua ka maksutulude läbipaistev ja sihtotstarbeline kasutamine st maksumaksja tahab teada kuhu kuluvad maksutulud ning maksumaksja tahab ka ise maksude maksmisest midagi vastu saada. Maksumoraal on oluliselt seotud maksukuuleka käitumisega, mida kõrgem maksumoraal seda suurema tõenäosusega makstakse ausalt makse.

Kuna tööjõumaksudest kõrvale hoidmise kohta ei ole läbi viidud väga palju riikide üleseid võrdlevuuringuid, siis lähtutakse riikide võrdlusel enamasti varimajandusest. Varimajandus on laiem mõiste ning enim kasutatav rahvusvaheliseks riikide võrdlemiseks. Varimajandusest ülevaadet andes tutvus käesoleva uurimistöö autor erinevate varasemalt läbi viidud uuringutega ning selgus, et varimajanduse osakaal on majanduses väga suur ja kõige suuremaks varimajanduse probleemiks on Eestis ümbrikupalk. Ümbrikupalk on üheks võimaluseks kuidas maksude maksmisest kõrvale hoida, tegemist on ebaseadusliku tegevusega, kuid vaatamata sellele on ümbrikupalga maksjaid suhteliselt palju. Varasematest uuringutest selgus, et varimajanduse peamiseks eesmärgiks on suurema kasumi teenimine ning varimajanduse peamisteks põhjusteks on kõrged maksud, erinevate määruste ja seaduste suur hulk ning vähenevad riigi tulud, mis omakorda vähendavad avalike teenuste ja kaupade kvaliteeti.

Eestis oli 2010. aastal varimajanduse osakaal SKP-st Schneideri (2011) hinnangul 29,3%, Sauka ja Putnins 2015 uuringu andmetel aga 20%, kuna varimajandust mõõdetakse erinevalt siis sellest tulenevalt on ka hinnangud selle suurusele erinevad Sauka ja Putnins 2015 uuringust selgub, et Eestis peetakse suurimaks varimajanduse probleemiks ümbrikupalkasid, kus nende osakaal kolmest varimajanduse komponendist on lausa 49,5%. Ümbrikupalkade osakaalu Eestis hindavad mitu asutust, nt Konjunkturiinstituudi hinnangul oli ümbrikupalka saavate töötajate osakaal kõikidest töötajates 2010. aastal 10%, kuid 2014. aastal 7%. MTA hinnang põhineb osalist ümbrikupalka saavatele töötajatel ja nende hinnangul oli 2010. aastal osalist ümbrikupalka saavaid töötajaid 6% ning 2014. aastal 7%. Kui Konjunkturiinstituudi hinnangust selgub, et ümbrikupalga saajate osakaal on vähenenud siis MTA hinnangust osalisele ümbrikupalgale on näha vastupidist. Osalise ümbrikupalga saajate osakaalu tõusule on aidanud kaasa töötamise registri loomine, kuhu töötajad registreeritakse ja seetõttu makstakse neile ka mingi osa palgast nõ ametlikult.

Maksudest kõrvale hoidmisega seotud tunnuseid uurinud autorite uurimistöödest selgus, et suurema tõenäosusega esineb probleeme väikestes ettevõtetes (Arachi ja Santoro 2007; Kedir *et al.* 2011; Morse *et al.* 2009) ja madalamal ametikohal (Kedir *et al.* 2011) ning väga olulist rolli mängib ka tegevusala (Pisani, Polito 2006). Käesoleva uurimistöö autor

analüüsis samuti eelpool nimetatud tunnuseid, kuid hindas veel täiendavalt ka ettevõtte vanuse seost tööjõumaksudest kõrvale hoidmisega.

Uurimistöö käigus viis autor läbi logistilise regressioonanalüüsi, mille tarbeks koostas ta analüüsiks vajaliku andmebaasi võttes aluseks MTA poolt perioodil 01.07.2014-29.02.2016 läbi viidud töötamise tuvastamise menetlused. Kuna antud perioodil viidi läbi väga palju menetlusi ja MTA-s ei administreerita ettevõtete lõikes rikkumiseta töötamise tuvastamise menetlusi, siis andmebaasi koostamiseks tuli käesoleva töö autoril luua regressioonanalüüsiks vajalik andmebaas võttes juhuvalimi MTA-sisesest dokumentide andmebaasist. Antud andmebaasist vastavate aruannete kohta info saamiseks, näiteks mis ettevõtetes, millise tulemiga menetlus läbi viidi, tuleb käsitööna kõik vaatluste protokollid läbi töötada. Eelnevast tulenevalt teeb käesoleva töö autor MTA-le ettepaneku parandada töötamise tuvastamise menetluste administreerimist, et tulevikus oleks võimalik saada statistikat kõikide läbi viidud töötamise tuvastamise menetluste kohta sh rikkumiseta menetlused.

Käesoleva uurimistöö autori poolt läbi viidud logistilise regressioonanalüüsi tulemustest selgus, et positiivne tulem sõltub paljuski tegevusalast, ettevõtte vanusest ja ettevõtte suurusest. Antud uurimistöö raames vaadati ka töötajate palkade mõju positiivsele tulemile kuid antud muutuja ei osutunud statistiliselt oluliseks. Majutus- ja toitlustussektoris on võrreldes teiste tegevusaladega Eestis keskmisest pisut suurem tõenäosus tööjõumaksudest kõrvale hoida, seda nii auditite kirjeldava statistika järgi kui regressioonanalüüsi tulemusel, kus kontrolliti ka ettevõtte suuruse, vanuse ja palgagrupi seost maksudest kõrvale hoidmisega. Seega vaatamata väga kõrgetele riskidele nagu suur sularaha osakaal, väiksed ettevõtted ja keskmisest nooremad ja madalama haridusega töötajad; pole majutus- ja toitlustussektor Eestis tööjõumaksudest kõrvale hoidmisel üks probleemsemaid tegevusalasid. Töö tulemusi saab kasutada Eestis auditite objektivaliku koostamisel, näiteks on eeldatavalt enam probleeme noorematel ja väga väikestel ettevõtetel ning tegevusaladest halduse ja abitegevuste ning põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse tegevusaladel.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Allingham, G., Sandmo, A. Income Tax Evasion A Theoretical Analysis. – Journal of Public Economics, 1972, Vol. 1, pp 323-338.
2. Arachi, G., Santoro, A. Tax Enforcement for SMEs: Lessons from the Italian Experience? – Journal of Tax Research, 2007, Vol. 5, No. 2, pp. 225-243.
3. Business Dictionary, 2016.
[<http://www.businessdictionary.com/>]. 12.02.2016
4. Clotfelter, C.T. Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns. – The Review of Economics and Statistics, 1983, Vol. 65, No. 3, pp 363-373.
5. Dong, B., Torgler, B. The Causes of Corruption: Evidence from China. – Nota Di Lavoro, 2010, No. 72, pp. 41.
6. Eesti maksusüsteem. MTA, 2016.
[<http://www.emta.ee/et/eraklient/maksukorraldus-maksususteem/eesti-maksususteem>]. 12.01.2016
7. Eurobarometer. Undeclared Work in the European Union. – European Commission Report, 2014, No. 402, pp. 207.
8. Eurobarometer. Underclared Work in The European Union, – European Commission Report, 2007, No. 284, pp 138.
9. Feige, E. Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach. – World Development, 1990, Vol. 18, No. 7, pp 989-1002.
10. Feinstein, J. S. An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection. – RAND Journal of Economics, 1991, Vol. 22, No. 1, pp 14-35.
11. Frey, B. S., Feld, L. P. Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. – CESifo Working Paper, 2002, No. 760, pp 41. URL: http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-05/Frey-Feld_DeterranceMorale.pdf

12. Frey, B. S., Torgler, B. Tax morale and conditional cooperation. – Journal of Comparative Economics, 2007, Vol 35, pp 136-159.
13. Glossary of Tax Terms. – OECD
[<http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>]. 23.01.2016
14. Helm, M. Kokkuvõte töötamise registri esimesest aastast. - Maksu- ja Tolliamet, 2015a.
[http://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/t66tamise_registri_pressikonverents280815.pdf]. 27.02.2016
15. Hotel, restaurant and catering service statistics – NACE Rev. 1.1. - Eurostat, 2007.
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Hotel,_restaurant_and_catering_services_statistics_-_NACE_Rev._1.1]. 15.02.2016
16. Johnson, S., Kaufmann, D., Zoido-Lobaton, P. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. – American Economic Review, 1998, Vol. 88, No. 2, pp. 387-392.
17. Kald, I. Maksu- ja Tolliamet asub tuvastama majutus- ja toitlustus äride käivet. – Äripäev, 15.04.2014.
[<http://www.aripaev.ee/uudised/2014/04/15/maksuamet-asub-tuvastama-majutus-toitlustusaride-kaivet>]. 28.02.2016
18. Kas sa saad ümbrikupalka? CVKeskus, 2015.
[<http://www.cvkeskus.ee/polls.php?op=results-538-0>]. 23.01.2016
19. Kedir, A. M., Fethi, M. D., Williams, C. C. Evaluating Tax Evasion in The European Union: a case study of the prevalence and character of ‘envelope wage’ payments. – University of Leicester Department of Economics Working Paper, 2011, No. 11/33, pp 29. URL: <https://www.le.ac.uk/economics/research/RePEc/lec/leecon/dp11-33.pdf>
20. Keskmise bruto- ja netokuupalk põhitegevusala (EMTAK 2008) järgi. - Statistikaamet, 2015.
[<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PA5211&ti=KESKMINE+BRUTO%2D+JA+NETOKUUPALK+P%D5HITEGEVUSALA+%28EMTAK+2008%29+J%C4RGI&path=../Datab>

ase/Majandus/12Palk_ja_toojeukulu/01Palk/02Aastastatistika/&lang=2].
28.02.2016

21. Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S., Saez, E. Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. – *Econometrica*, 2011, Vol. 79, No. 3, pp 651-692.
22. Kogumispensionide seadus. Vastu võetud Riigikogus 14.04.2004.a. – Riigi Teataja I osa, 2004, nr. 37, art. 252.
23. Kokkuvõte 2015. aastast. MTA, 2016.
[https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudisedpressiinfo/pressimaterjalid/faktileht_mta_2015_a_kokkuvote.pdf]. 20.04.2016
24. Kuhi, M. Varimajandus Eestis. – Teemaleht 3/2007, Statistikaamet.
[<https://www.stat.ee/dokumendid/27036>]. 28.01.2016
25. Majanduse pulss 2015, KPMG Kesk- ja Ida-Euroopas. – KPMG, 2015, 28 lk.
[http://www.kpmg.com/EE/et/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Majanduse-Pulss/Documents/EE_Pulse_of_Economy_2015_WEB.pdf]. 28.02.2016
26. Maksuameti suurkontroll võtab pihtide vahele eramuehitajad. – Äripäev, 26.05.2014.
[<http://www.aripaev.ee/uudised/2014/05/25/maksuameti-suurkontroll-votab-pihtide-vahele-eramuehitajad>]. 28.02.2016
27. Maksukorralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 20.02.2002.a. – Riigi Teataja I osa, 2002, nr. 26, art. 150.
28. Masso, J., Krillo, K. “Estonia, Latvia, Lithuania: minimum wages in a context of migration and labour shortages”, in Daniel Vaughan-Whitehead (ed.): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Cheltenham-Geneva: Edward Elgar and International Labour Office, 2008, pp. 113-151
29. *Measuring the Non-Observed Economy A Handbook*. – Statistics, OECD, 2002, pp. 233.
30. Meetmed deklareerimata töö tõkestamiseks Euroopa Liidus. Kommenteeritud kokkuvõte. - Eurofound, 2009.
[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2009/251/et/1/EF09251ET.pdf]. 13.03.2016

31. Meriküll, J., Staehr, K. Unreported Employment and Envelope Wages in Mid-Transition: Comparing Developments and Causes in the Baltic Countries. – Comparative Economic Studies, 2010, No. 52, pp 637-670.
32. Meriküll, J., Rõõm, T., Staehr, K. Perceptions of Unreported Economic Activities in Baltic Firms. Individualistic and Non-Individualistic Motives. - Eesti Panga toimetised, 2012, nr. 8, pp. 52.
33. Mirus, R., Smith, R. S. Canada's Underground Economy: Measurement and Implications. Vancouver: The Fraser Institute. 1997
34. Morse, S., Karlinsky, S., Bankman, J. Cash Businesses and Tax Evasion. – Santa Clara Law Digital Commons, 2009, Vol. 20:1, pp 37-68. URL: <http://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/publication/259083/doc/slspublic/Morse%20Bankman%20Karlinsky%2020StanLPolyRev37.pdf>
35. Mürsepp, R. Kui suur on Eesti Varimajandus?- Statistikablogi, 12.10.2015, Statistikaamet.
[<https://statistikaamet.wordpress.com/2015/10/12/kui-suur-on-eesti-varimajandus/>]. 28.01.2016
36. National Accounts aggregates by industry. - Eurostat, 05.02.2016.
[<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>]. 17.02.2016
37. National Accounts employment data by industry. - Eurostat, 01.02.2016.
[<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>]. 17.02.2016
38. Pedersen, S. The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia. – The Rockwool Foundation Research Unit, 2003, No. 10, pp. 177. URL: http://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2015/12/The-Shadow-Economy-in-Germany.Great-Britain-and-Scandinavia.study_10.pdf
39. Pisani, S., Polito, C. Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP Anni 1998-2002. – Agenzia delle Entrate, 2006 pp 22. URL: <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Documentazione/Rivista/Documenti/Analisi+economiche+e+giuridiche/Analisi+2006/Analisi+2006+Sintesi+evasione+Irap/Sintesi-evasione-Irap-06.pdf>

40. Putninš, T. J., Sauka, A. Shadow Economy Index for the Baltic countries 2009 – 2014. – The Centre for Sustainable Business at SSE Riga, 2015, pp 49. URL: http://www.sseriga.edu/files/content/sseriga_baltic_shadow_index_2009_2014.pdf
41. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 06.10.2015 nr 3-3-1-12-15 Bauhof Group AS-i (endine ärinimi Ehitus Service OÜ) kaebus Maksu- ja Tolliametile Põhja maksu- ja tollikeskuse 07.09.2010.a maksuotsuse nr 12.2-3/4898-11 ja 15.11.2010.a intressinõude nr 12-3/34255 tühistamiseks ning Maksu- ja Tolliametile ettekirjutuse tegemiseks. 13 lk.
[<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=178826711>].
11.04.2016
42. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 11.09.2015 nr 3-3-1-25-15, AS-i Sirowa Tallinn kaebus Maksu- ja Tolliametile 27.09.2013 maksuotsuse nr 12.2-3/3773-41 tühistamise nõudes. 12 lk.
[<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=178826671>].
11.04.2016
43. Riigikohtu üldkogu otsus 12.05.2015 nr 3-2-1-82-14 Eesti Vabariigi (Maksu- ja Tolliametile Põhja maksu- ja tollikeskuse kaudu) hagi aktsiaseltsi Rubla (likvideerimisel) ja AS Luterma (pankrotis) pankrotihaldurite Veli Kraavi ja Rein Vaiksaare vastu nõude tunnustamiseks AS Luterma (pankrotis) pankrotimenetluses. 21 lk.
[<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=178826552>].
11.04.2016.
44. Sam, C. Y. Exploring the link between tax evasion and the underground economy. - Pakistan Economic and Social Review, 2010, Vol. 48, No. 2, pp. 167-182.
45. Sandmo, A. The Theory of Tax Evasion:A Retrospective View. – National Tax Journal, 2005, Vol. 58, No. 4, pp. 643-663.
46. Schneider, F. Handbook on the Shadow Economy, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, 529 lk.
47. Schneider, F. Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know? - IZA Discussion Paper, 2006, No. 2315, 65 lk. URL: <http://ftp.iza.org/dp2315.pdf>

48. Schneider, F. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. 2015, 8 lk.
URL: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>
49. Schneider, F., Enste, D. H. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. – Journal of Economic Literature, 2000, Vol. 38, pp 77-114.
50. Slemrod, J., Yitzhaki, S. Tax Avoidance, Evasion, and Administration. – Handbook of Public Economics, 2002, Vol. 3, pp 1423-1470.
51. Sotsiaalmaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 13.12.2000.a. – Riigi Teataja I osa, 2000, nr. 102, art. 675.
52. Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted maakonna ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 2014, Statistikaamet.
[<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=ER027&ti=STATISTILISSE+PROFIILI+KUULUVAD+ETTEV%D5TTED+MAAKONNA+JA+TEGEVUSALA+%28EMTAK+2008%29+J%C4RGI&path=../Database/Majandus/10Majandusuksused/045Ettevetjad/&lang=2>]. 23.02.2016
53. Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted tegevusala (EMTAK 2008) järgi, Statistikaamet, 2014.
[<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=ER021&ti=STATISTILISSE+PROFIILI+KUULUVAD+ETTEV%D5TTED+TEGEVUSALA+%28EMTAK+2008%29+J%C4RGI&path=../Database/Majandus/10Majandusuksused/045Ettevetjad/&lang=2>]. 23.02.2016
54. Strateegiline baasanalüüs 2009, MTA, 2009, 58 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).
55. Strateegiline baasanalüüs 2011, MTA, 2011, 80 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).
56. Strateegiline baasanalüüs 2012, MTA, 2012, 75 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).
57. Strateegiline baasanalüüs 2013, MTA, 2014, 68 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).

58. Strateegiline baasanalüüs 2014, MTA, 2015, 155 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).
59. Strateegiline baasanalüüs 2015, MTA, 2016, 178 lk. (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks).
60. Tallinna Ringkonnakohtu otsus 06.05.2008 nr 1-02-41 Irina Nagaitseva, Aleksei Pervušini, Vladislav Voronovi ja Elvira Ponomarenko süüdistuses KrK § 148-1 lg 10 järgi. 30 lk.
[<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=9573221>].
11.04.2016.
61. Tax revenue statistics. Eurostat, 2016.
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics]. 20.04.2016
62. Tegelik töösuhte varjamine. - MTA, 2016a
[<https://www.emta.ee/et/ariklient/tulu-kulu-kaive-kasum/muudatused/tegeliku-toosuhte-varjamine>]. 16.03.2016
63. Tegevusalade statistika, majutus. - MTA, 2016f.
[<http://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/tegevusalade-statistika/majutus>]. 16.03.2016
64. Tegevusalade statistika, toitlustus. – MTA, 2016g.
[<http://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/tegevusalade-statistika/toitlustus>]. 16.03.2016
65. Torgler, B. Tax Morale and Institutions. – Center for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper, 2003, No. 9, 36 lk. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.334.10&rep=rep1&type=pdf>
66. Torgler, B. Tax morale, Eastern Europe and European enlargement. – Communist and Post-Communist Studies, 2012, No. 45, pp 11-25.
67. Trasberg, V. Tax administration and the shadow economy. - Tax systems and tax reforms in new EU members, 2005, No. 313, pp 96-111. URL: <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1399115545313.pdf>
68. Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15.12.1999.a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 101, art. 903.

69. TÖR vaatluste aruanne kvartalite lõikes. – MTA, 2016i, (aruanne, asutusesiseseks kasutamiseks) 21.03.2016
70. Töötamise registreerimine. - MTA, 2016d.
[<http://www.emta.ee/et/ariklient/registreerimine-ettevotlus/tootamise-registreerimine>]. 08.03.2016
71. Töötamise tuvastamise kontroll. – MTA, 2016c.
[<http://www.emta.ee/et/ariklient/maksukorraldus-maksude-tasumine/mida-teada-kontrolli-sattumisel>]. 03.02.2016
72. Töötuskindlustuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 13.06.2001.a. – Riigi Teataja I osa, 2001, nr. 59, art. 359.
73. Varimajandus Eestis 2010, Eesti Konjunktuuriinstituut, 2011, 32 lk.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2010.pdf].
11.01.2016
74. Varimajandus Eestis 2011, Eesti Konjunktuuriinstituut, 2012, 22 lk.
[[http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2011_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2011_(elanike_hinnangute_alusel).pdf)]. 11.01.2016
75. Varimajandus Eestis 2012, Eesti Konjunktuuriinstituut, 2013, 23 lk.
[[http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_\(elanike_hinnangute_alusel\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Varimajandus_Eestis_2012_(elanike_hinnangute_alusel).pdf)]. 11.01.2016
76. Varimajandus Eestis 2014, Eesti Konjunktuuriinstituut, 2013, 38 lk.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2014_elanike_hinnangute_alusel_.pdf]. 11.01.2016
77. Vihjeinfo. – Maksu- ja Tolliamet, 2016e.
[<http://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/kontaktid-tagasiside/vihjeinfo>].
06.03.2016
78. Õun, O. Majutus- ja toitlustus töögrupi 2015. aasta kokkuvõte. - MTA, 2016h, (aruanne, asutusesisene dokument).
79. Õun, O. Maksuamet eakatele: näiliku renditöö petuskeem jätab palgast ilma. – Pealinn, 15.03.2016
[<http://www.pealinn.ee/tarbija/maksuamet-eakatele-nailiku-renditoo-petuskeem-jatab-palgast-ilma-n164791>]. 15.03.2016

80. Ümbrikupalga vastane kampaania: „Ümbrikupalk pureb aina vähem“. MTA, 2015b. [<http://www2.emta.ee/palk/>]. 12.02.2016

LISAD

Lisa 1. Logistiliste regressioonimudelite marginaalsed efektid, sõltuv tunnus auditi tulem (0=tulemita; 1=tulemiga)

	Mudel 1	Mudel 2	Mudel 3	Mudel 4
Tegevusala (võrdlusgrupiks on hulgi- ja jaekaubandus)				
	0,414***	0,387***	0,417***	0,455***
haldus- ja muud abitegevused	(0,132)	(0,135)	(0,133)	(0,136)
	0,010	0,004	0,003	0,001
kinnisvaraalased tegevused	(0,125)	(0,111)	(0,110)	(0,108)
	0,112*	0,092	0,121*	0,123*
majutus- ja toitlustus	(0,065)	(0,065)	(0,067)	(0,067)
	0,003	-0,030	-0,026	-0,002
muud teenindavad tegevused	(0,107)	(0,101)	(0,102)	(0,110)
	0,347**	0,323**	0,336**	0,333**
põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	(0,148)	(0,151)	(0,152)	(0,158)
	0,056	0,033	0,054	0,077
töötlev tööstus	(0,097)	(0,089)	(0,091)	(0,095)
	0,142*	0,138*	0,138*	0,144*
veondus ja laondus	(0,085)	(0,084)	(0,083)	(0,086)
		-0,01***	-0,009***	-0,008**
Vanus		(0,003)	(0,003)	(0,004)
Ettevõtte suurus (võrdlusgrupiks 1-5 töötajat)				
			-0,052	-0,047
6-10 töötajat			(0,467)	(0,047)
			-0,120**	-0,114**
11-15 töötajat			(0,056)	(0,057)
			-0,023	0,007
16-20 töötajat			(0,138)	(0,144)
			-0,060	-0,037
üle 20 töötaja			(0,073)	(0,082)
Ettevõtte keskmine palk (võrdlusgrupiks palk kuni 200 eurot)				
palk 201-390 eurot				0,013

				(0,077)
				-0,047
palk 391-600 eurot				(0,077)
				0,024
palk 601-900 eurot				(0,097)
				-0,137
palk 901-1700 eurot				(0,083)
Pseudo R ²	0,039	0,060	0,068	0,076
Vaatluste arv	389	389	389	389

Märkused: sõltuv tunnus omab väärtust 0 kui audit oli tulemita ning väärtust 1 kui audit oli tulemiga. Marginaalsed efektid on arvatud pidevate tunnuste puhul keskmise väärtuse juures. Sulgudes on toodud standardvead. *, **, *** tähistavad statistilist olulisust olulisuse nivool vastavalt 10, 5 ja 1%.

Allikas: autori arvutused MTA töötamise tuvastamise menetluste andmetest.

SUMMARY

„Evasion of employment taxes in Estonian accommodation and food services sector“

Aire Lumiste

This research covers the topic of: „Evasion of employment taxes in Estonian accommodation and food services sector“. The subject is topical because employment tax evasion is a major problem in Estonia. According to the data from Estonian Tax and Customs Board (ETCB), tax revenue lost due to evasion of employment taxes is estimated at 126.4 million euros, which is the second largest reason for tax revenue loss after value added tax (VAT) (tax revenue lost in VAT was estimated at 224.7 million euros in 2014) (MTA, 2016). In addition, according to the Estonian Institute for Economic Research (2015), the loss of tax revenues due to employees being paid unreported wages, or „envelope wages“, in 2014 was estimated to be at 92.5 million euros, which is very high. In order to reduce the loss of tax revenue due to employment tax evasion, an employment register managed by the ETCB was introduced from 01.07.2014. The auditing of registrations to the employment register is called the employment register for monitoring.

The author believes that the reasons for tax evasion have been less studied based on official audit data from random audits. The sample used in the study has been assembled based on the employment proceedings carried out by the ETCB. The data from 2014 shows that the employment register has been a very effective measure for reducing the number of employment tax evaders. According to ETCB, tax revenue lost in employment taxes decreased by 46.6 million euros in 2014 compared to 2013. This demonstrates that the employment register has fulfilled its objective of reducing the employment tax evasion problem. ETCB estimates that the impact of the employment register on tax compliance during the period July 2014 - June 2015 was over 11.8 million euros (ETCB, 2015).

The novelty of this Master's thesis relies on the fact that the employment proceedings is a recently launched project, as the employment register was only set up in July 2014. Therefore, there has not been much time for conducting a lot of research on the data. In addition, the employment proceedings are to a large extent audits based on a random sample, and in the entire world, there has been a limited amount of research on audits based on random samples. This study aims to identify features/variables related to employment tax evasion through a review of the scientific literature and the use of an empirical model. Characteristics identified in this study will help understand tax evasion in Estonia, identify the extent of the problem in the accommodation and services sector, and may be useful for the selection of audits carried out by the ETCB.

In order to meet the study objectives, the following research tasks were formulated:

- Examine the theoretical and empirical research literature;
- Provide an overview of employment taxes and of the different methods of evading them in Estonia;
- Create a database for assessing the empirical model;
- Estimate the empirical model, and thereby identify which factors are associated with a positive audit result, and evaluate how big the employment tax evasion problem is in the accommodation and food services sector compared to other sectors.

Since not a lot of comparative international research has been carried out regarding employment tax evasion, then comparisons between countries are mostly based on shadow economy. Shadow economy is a broader concept that is most widely used for making international comparisons between countries. Regarding the evasion of employment taxes, we can only compare the three Baltic states, because these have been studied using the same methodology (Sauka, Putnins, 2015). The size of the shadow economy in Estonia in 2010 was according to Schneider's estimate at 29.3% of GDP, whereas Sauka and Putins' 2015 survey estimated it at 20%, because shadow economy is measured differently, the estimates will vary as well (Schneider, 2011; Sauka, Putnins, 2015). The 2015 survey by Sauka and Putins shows that in Estonia, the biggest problem of the shadow economy is considered to be envelope wages, which make up a staggering 49.5% of the shadow economy's three components.

The proportion of envelope wages in Estonia is estimated by several institutions, for example, the Estonian Institute for Economic Research estimated that out of all employees, the amount of employees receiving envelope wages constituted 10% in 2010, but 7% in 2014. The ETCB estimation is based on employees receiving partial envelope wages, and they estimated the proportion at 6.49% in 2010 and at 7.21% in 2014. Whilst the Institute of Economic Research shows that the proportion of envelope wage recipients has declined, then the MTA evaluation shows an opposite trend for partial envelope wages. The increase in the number of employees receiving partial envelope wages has been aided by the establishment of the employment register, where the employees are registered, and therefore a part of their salary will be paid officially.

Previously conducted studies have shown that tax evasion is significantly affected by the probability of being caught and by the penalty rate (Allingham, Sandmo, 1972). In addition, previous studies have shown that small businesses are more likely to avoid paying taxes (Arachi, Santoro, 2007; Kedir *et al.*, 2011; Morse *et al.*, 2009), and that a higher tax rate also affects tax compliance (Clotfelter 1983). Additionally, tax compliance is affected by tax morale, which is increased the transparent use of tax revenue for intended purposes.

This Master's thesis focuses on the accommodation and food services industry because according to ETCB's estimation, it is a problematic sector due to the seasonal nature of the work force, large amounts of cash, and the relatively small size of the companies. The above-mentioned features are all factors that increase the likelihood of tax evasion. According to Eurostat (2016) data from the European Union (EU-28), in 2014 there were approximately 11 million people employed in the accommodation and food service sector, which accounted for 4.8% of the total labour market and for 4.2% in Estonia.

As part of the study, a logistic regression analysis was carried out using a database that was created on the basis of the employment proceedings conducted by the ETCB during the period of 01.07.2014 - 29.02.2016. Because during this period, a large amount of proceedings were carried out by ETCB, and ETCB administration does not document by company the proceedings that do not result in detection of violations; then in order to create a database necessary for regression analysis, the author of this study had to create one by obtaining a random sample from the ETCB internal documents database. To obtain

information regarding relevant reports from the database, for example, information about the company and the outcome of the proceedings, all of the protocols have to be analysed manually. Consequently, the author of this study is advising EBTC to improve the administration process of the employment proceedings so that in the future, it would be possible to obtain the statistics of all of the employment proceedings carried out, including the proceedings with no violations. The author merged the data from the declarations (value added tax and declaration of income and social tax, unemployment insurance premiums and contributions to mandatory funded pension) and business register with the employment proceedings that were included in the random sample. These data consist of declared turnover, number of employees, wages, field of activity, and time of establishment. All data is grouped in order to prevent the leakage of tax secrecy.

The results of the logistic regression analysis revealed that the positive result of the employment audit is in large part dependent on the company's business activity, age, and size. The effect of employee wages on the positive result was also analysed, but the effect of this variable was not statistically significant. Compared to other sectors in Estonia, the likelihood of tax evasion in the accommodation and food service industry is slightly above average, both according to the descriptive statistics of the audits and the results of the regression analysis, which also controlled for the effect of company's size, age, and wage bracket on tax evasion. Thus, despite the very high risks, such as a large proportion of cash, small businesses, and employers with below average age and education level; the accommodation and food service sector is not one of the most problematic sectors when it comes to employment tax evasion. The results of the study can be used for selecting companies that should be audited, for example, it is expected that younger and very small companies have more problems, as do companies that operate in administrative and support services, agriculture, forestry, and fishing sectors.

Keywords: taxes on labor, envelope wage, accommodation and food services sector , shadow economy, Estonia

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Aire Lumiste,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tööjõumaksudest kõrvale hoidmine majutus- ja toitlustussektoris Eestis“, mille juhendaja on vanemteadur Jaanika Meriküll,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 24.05.2016