

Maksu- ja Tolliameti tegevus maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel

*Kas Maksu- ja Tolliamet on maksuvõlgade
sissenõudmisel tõhus?*

Maksu- ja Tolliameti tegevus maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel

Kas Maksu- ja Tolliamet on maksuvõlgade sissenõudmisel tõhus?

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Maksu- ja Tolliameti tegevust maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel. Eesmärgiks oli välja selgitada, kas maksuvõlad, mis eelduste kohaselt peaks saama sisse nõutud, ka laekuvad või vähenevad. Hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll põhja maksu- ja tollikeskuse menetletud 60 juhuslikult valitud maksuvõlglaste võla sissenõudmise juhtumit.

Maksu- ja Tolliameti andmetel on maksuvõlg 2009. aasta kuue kuuga kasvanud 1,8 miljardi krooni võrra. Kui jaanuaris olid isikud riigile koos intressidega võlgu 7 miljardit krooni, siis juuli alguseks 8,8 miljardit krooni. Võlgnike arv on samal perioodil mõnevõrra vähenenud – 275 000-lt 261 000 võlglaseni.

Praeguse keerulise majandusolukorra tõttu ei ole oodata maksuvõlgade iseeneslikku kahanemist, surve Maksu- ja Tolliameti tööle ja võlgade sissenõudmisele pigem suureneb.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maksu- ja Tolliameti ülesandeks on kokku koguda kõik maksud, mis seaduse kohaselt peab riigile tasuma. Kogutud tulu eest saab riik pakkuda maksumaksjale avalikke teenuseid ja seista hea riigi arengu eest – näiteks tagada arstiabi, pakkuda turvatunnet, maksta pensione, ehitada teid ning toetada ettevõtteid. Maksulised tulud moodustavad riigi tuludest üle 80%. Maksu- ja Tolliameti tegevusest sõltub, kui palju seadusjärgset maksuraha saab suunata riigi ülesannete täitmiseks.

Maksu- ja Tolliameti tegevusest sõltub ka maksumaksjate võrdne kohtlemine maksude tasumisel. Valdav osa maksumaksjaid on oma igapäevases majapidamises või ettevõtlustegevuses arvestanud kohustusega maksu tasuda, väiksem osa seda aga teinud ei ole või hoidub pahatahtlikult maksude tasumisest kõrvale.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole Maksu- ja Tolliameti tegevus maksuvõlgade sissenõudmisel olnud tõhus, kuna võla sissenõudmist alustatakse hilja ja sissenõudjad ei jõua tegeleda kõigi võlgnikega. Puudused maksuvõlgade sissenõudmisel on tingitud eelkõige sellest, et amet ei ole pööranud eelnevatel aastatel maksude sissenõudmise arendamisele piisavat tähelepanu.

Hinnanguliselt jäi ebatõhusa maksuvõlgade menetlemise tõttu riigikassasse 2008. aasta teise poolaasta jooksul laekumata vähemalt 150 miljonit krooni maksutulu.

Olulisemad auditi tähelepanekud on järgmised:

- Maksuvõlale reageeritakse hilja ja katkendlikult. Maksuvõlgade sissenõudjal jagub tähelepanu vaid väheste võlgnike jaoks, kuna üks maksuvõla sissenõudja haldab 3000–8000 võlglast.
- Maksuvõla sundtäitmise hoiatuses näidatud tähtjaks maksuvõla tasumata jätmisel ei alusta maksuhaldurid mitte alati maksuvõla sundkorras sissenõudmist. Enamjaolt pöördui sellistel juhtudel võlgniku poole uuesti telefoni või kirja teel palvega võlg ära tasuda.
- Maksuvõla sissenõudjad püsivad vähe aega ametis ning nende töötasu on asutuse üks väiksemaid. Kui ameti tööjõu voolavus on keskmiselt 8%, siis näiteks 2007. aastal lahkus põhja maksu- ja tollikeskuse üldmenetluse talitusest ligi 45% töötajatest. Võlgade sissenõudmise tulemuslikkus sõltub olulisel määral maksu sissenõudjate kogemusest ja teadmistest, mistõttu suur tööjõu voolavus vähendab ameti suutlikkust maksuvõlgade sissenõudmisel.
- Sisekontrollisüsteem maksu sissenõudjate tegevuse üle on puudulik. Maksu- ja Tolliameti puudub kontrollisüsteem, mis jälgiks süsteemselt sissenõudjate tegevust sissenõudmisele pööratavate maksuvõlgade valimisel ja sissenõudmisel kohaldatavate meetmete rakendamisel. Kuna sissenõudjatele on jäetud suur otsustamisvabadus, siis võib sisekontrollisüsteemi nõrkus koosmõjus sissenõudjate madala töötasuga soodustada korrupsiooniriski tekkimist.
- Maksu- ja Tolliameti majanduskasvu aegadel tehtud strateegiline otsus taotleda maksukuulekuse kasvu pigem teeninduse kvaliteetsemaks muutmise kui sunni rakendamise teel on tinginud maksuvõlgade sissenõudmise alatahtsustamise. Majanduslanguse tingimustes on teenindusele rajatud lähenemine majanduskeskkonnast tuleneva surve all ning võlad kiiresti kasvanud.
- Maksu- ja Tolliamet on alustanud maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamist. Juurutamisel on uued infotehnoloogilised arendused, sissenõudmisel kasutatakse ameti muudes üksustes vabanevat tööjõudu ning 2009. aasta teises kvartalis on koostatud võlgnike riskianalüüsid ja sissenõudjaid abistav käsiraamat. Nimetatud meetmed parandavad olukorda, kuid ei pruugi olla piisavad, et tagada maksuvõla kasvu peatumine. Selleks tuleb Maksu- ja Tolliameti juhtkonnal jätkuvalt sissenõudmisele tähelepanu pöörata. Majanduskeskkonna edasise halvenemise ja sellest tuleneva maksuvõlgade kiire kasvu puhuks Maksu- ja Tolliametil hetkel eraldi sissenõudmise tegevuskava ei ole.

Rahandusministri vastus: Minister juhib oma vastuses tähelepanu, et maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamine on teiste Maksu- ja Tolliameti tegevuste kõrval muutumas majanduslanguse tingimustes järjest prioriteetsemaks. Sissenõudmisprotsessi jõudluse suurendamiseks on Maksu- ja Tolliameti rakendunud 2009. aasta algusest elektrooniline

võlahaldussüsteem, mida täiendatakse aasta lõpuks e-aresti, e-kohtutäituri ja isiku riskide kindlakstegemisega. Maksuvõlgade menetlemise automaatse süsteemi loomiseks eraldati juulis 2009 Maksu- ja Tolliametile täiendavalt 3 miljonit krooni.

Minister ei pea vajalikuks anda Maksu- ja Tolliametile selget käitumisjuhust strateegilise positsiooni kujundamiseks, millega määratakse kindlaks Maksu- ja Tolliameti rõhuasetus maksuvõlgade sissenõudja ja ettevõtte partneri rollide vahel. Majanduslikult keerulisel ajal võib ministri hinnangul maksuameti muutmine „maksutermiinaatoriks“ tuua kaasa negatiivseid tagajärgi: suureneb pankrottide arv ning väheneb maksumaksjate soov deklareerida maksukohustusi.

Lisaks teatab minister, et Rahandusministeerium jälgib, kuidas Maksu- ja Tolliameti sisekontrollisüsteemi puuduste kõrvaldamise tegevuskava täidetakse.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksu- ja Tolliameti peadirektor tänab oma vastuses Riigikontrolli olulise teema auditeerimise eest, kaheldes siiski auditi eesmärgipärasuses ning tehtud soovitude asjakohasuses. Ameti peadirektor ei pea vajalikuks arvestada sisuliselt ühegi Riigikontrolli soovitusel, sest leiab, et auditis on põhimõttelisi probleeme ning et amet on alates 2007. aastast asunud maksuvõlgade sissenõudmise haldussuutlikkust infotehnoloogiliste ning organisatsiooniliste meetmetega parandama, kuid selle tegevuse tulemused ei ole veel täiel määral avaldunud. Peadirektor on kindel, et kõik Riigikontrolli esiletoodud probleemid ja tähelepanekud kuuluvad minevikku või lahendatakse juba kavandatud arenduste rakendamisel.

Samas mõonab peadirektor oma vastuses, et täiendavatele rahaeraldustele vaatamata ei suuda Maksu- ja Tolliamet rakendada 2009. aasta lõpuks elektroonilises võlahaldussüsteemis e-aresti, e-kohtutäituri ja isiku riskide kindlakstegemist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrollil puudub praegu igasugune kindlus, ja kahjuks ei loo seda ka Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus, et juhul kui kavandatud maksuvõlgade sissenõudmise haldussuutlikkust parandavad arendused ka valmivad, saaksid olemasolevad inimesed Maksu- ja Tolliametis hakkama neile langeva töökoormusega ning töö kulgeks nii sujuvalt, kui Maksu- ja Tolliameti peadirektor loodab.

Riigikontroll peab kahetsusväärseks, et Maksu- ja Tolliameti seisukohad auditi eesmärgipärasuse ja meetodika kohta ei selgunud mitte auditi planeerimise ajal, kui auditi eesmärgid, põhiküsimused ja hinnangukriteeriumid Maksu- ja Tolliameti juhtkonnaga läbi arutati, vaid alles siis, kui ilmnes, et tegelik olukord ei võimalda ameti tegevust maksuvõlgade sissenõudmisel hinnata tulemuslikuks.

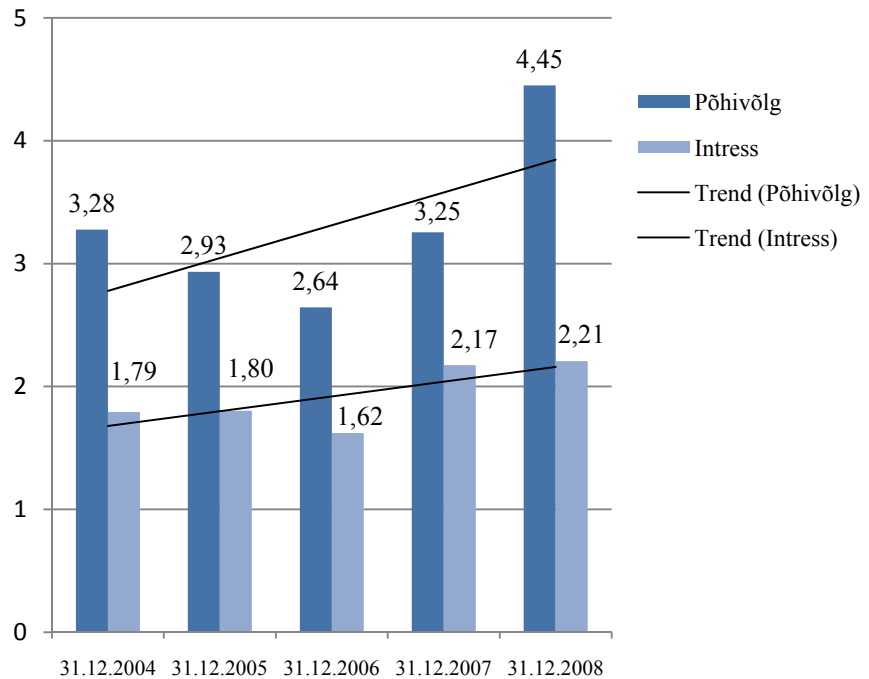
Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Maksuvõlgade sissenõudmisel esineb olulisi puudusi	9
Ebatõhusa sissenõudmise tõttu jääb riigikassasse raha laekumata	9
Maksuvõlale reageeritakse hilja ja katkendlikult	10
Maksu- ja Tolliamet on olnud maksuvõlgade sissenõudmisel leebe	11
Maksuvõlgade sissenõudjal jagub tähelepanu väheste võlgnike jaoks	13
Maksuvõlgade sissenõudmise tulemuslikkus sõltub sissenõudjast	15
Maksuvõla ajatamise põhimõtted vajavad muutunud oludes ülevaatamist	17
Maksuvõlgade sissenõudmise sisekontrollisüsteemis on puudusi	19
Sissenõudmise ebatõhususe põhjuseks on strateegilised valikud ja selle vähene tähtsustamine	21
Maksu- ja Tolliamet on näinud ennast pigem ettevõtluse toetaja kui maksuvõlgade sissenõudjana	21
Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastused	25
Auditi iseloomustus	31
Auditi eesmärk	31
Hinnangu andmise kriteerium ja auditi käsitusviis	31
Riigikontrolli varasem audit maksujärelevalve valdkonnas	33
Lisa A. Maksuvõlgade menetlemise ja sissenõudmise lihtsustatud skeem	34
Lisa B. Ebatõhusa tegevuse tulemusena saamata jäänud tulu arvutuskäik	35
Lisa C. Maksuvõla ja makromajandusnäitajate dünaamika seosed	36

Valdkonna ülevaade

1. 2004. aasta lõpul moodustas maksuvõlg koos intressidega 5 miljardit krooni ja 2006. aasta lõpul 4,2 miljardit krooni. 2008. aasta lõpuks olid isikud riigile võlgu *ca* 6,7 miljardit krooni (vt joonis 1). Põhimaksu võlglaste arv ei ole 2004 ja 2008. aasta võrdluses sisuliselt muutunud, jäädes 180 000 võlglaste juurde. Intressivõlglaste arv oli 2009. aasta jaanuari seisuga ligikaudu 150 000, eelnevatel aastatel Maksu- ja Tolliamet intressivõlglaste üle arvestust ei pidanud.

Joonis 1. Maksuvõla muutus aastatel 2004–2008 (mld kr) 31. detsembri seisuga¹



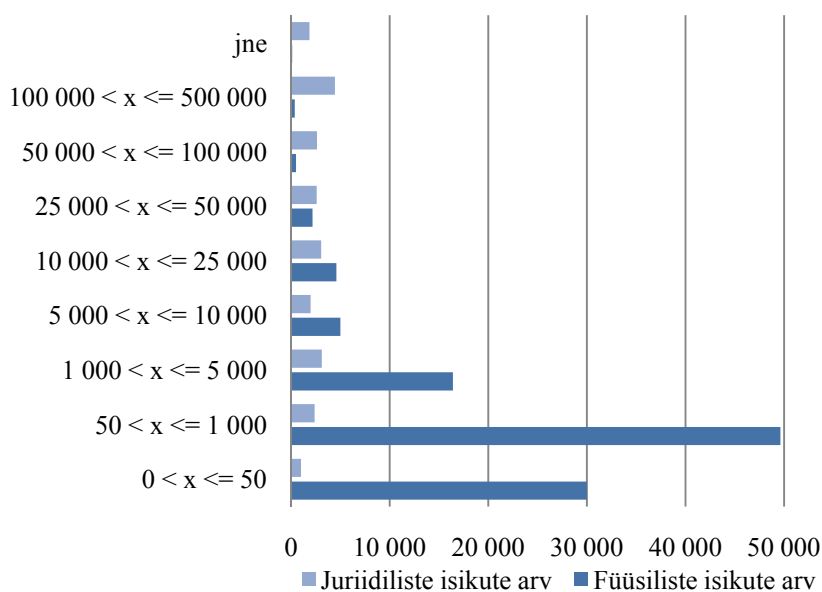
Allikas: Maksu- ja Tolliamet

2. 2009. aasta juuli alguse seisuga moodustab maksuvõlg ligikaudu 8,8 miljardit krooni. Võlgnike koguarv on perioodil jaanuar–juuli 2009 veidi vähenenud, kuid koos intressivõlglastega on riigile makse võlgu 261 000 isikut.

3. Maksuvõlgade jagunemine võlasummade alusel näitab, et suure osa võlglastest – *ca* 100 000 – moodustavad võlglaste, kelle võlg jääb vahemikku 0–5000 krooni. Enamiku neist võlglastest moodustavad omakorda füüsilised isikud (vt joonis 2).

¹ Siin ja järgmistel joonistel ei ole käsitletud maksuvõla hulgas trahve, tsiviilhagisid ega muid tasusid.

Joonis 2. Isikute maksuvõla² jagunemine vahemikena (kroonides) 2.7.2009. a seisuga



Allikas: Maksu- ja Tolliamet

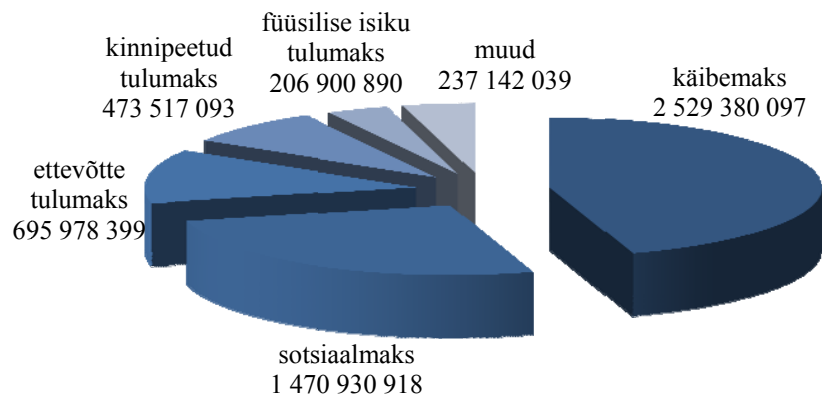
4. Samas ei ole eelmiste aastate ja 2009. aasta andmed täielikult võrreldavad, kuna Maksu- ja Tolliamet on alates 2009. aastast muutnud maksuvõla ja võlgnike arvu statistilise kajastamise põhimõtteid. Näiteks kajastuvad alates 2009. aastast võlastatistikas kõik võlad, eelmistel aastatel võlad alates viiest kroonist. Samuti sisaldab käesoleva aasta statistika erinevalt eelmistest aastatest äriregistrist juba kustutatud isikute võlgu ja intresse summas ca 900 miljonit krooni. Võla mahus ja võlglaste arvus toimus täpsustumisi ka uuele tulude arvestussüsteemile ja ühisele ettemaksukonto süsteemile üleminekul.

5. Kõikide nimetatud mõjude arvestamine ja eelmiste aastate statistika võrreldavale alusele viimine 2009. aastaga pole võimalik, mistõttu ei ole lõpuni selged ka täpsed muutused võla mahus ja võlgnike arvus. Uus võrreldav andmerida tekib 2010. aastast. Samas ei ole kahtluse all üldine areng – maksuvõlad kasvavad jõudsalt.

6. Kõige suurema osa maksude põhivõlast moodustas 2009. aasta juuli alguse seisuga käibemaksuvõlg summas 2,5 miljardit krooni, järgnesid sotsiaalmaksuvõlg ja ettevõtte tulumaksuvõlg (vt joonis 3).

² Võlgnike hulgas on käsitletud maksuvõlgnikke, mitte intressivõlglasti.

Joonis 3. Maksude põhivõlad peamiste maksuliikide kaupa 2.7.2009. a seisuga (kroonides)



Allikas: Maksu- ja Tolliamet

7. Andmete võrreldavuse probleemist tingituna on keeruline ka üheselt tõlgendada maksuvõla dünaamika ja makromajanduse näitajate vahelisi seoseid. Olemasolevate andmete alusel (vt lisa C) puudub selge korrelatsioon makromajanduse näitajate ning maksuvõla dünaamika vahel.

8. Maksu- ja Tolliamet on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus, kus töötab kokku ca 2000 ametnikku. Maksuvõlgade sissenõudmise menetlus on jagatud Maksu- ja Tolliameti juures oleva tulude osakonna ning põhja maksu- ja tollikeskuse vastavate osakondade vahel. Põhja maksu- ja tollikeskuses on maksuvõla sissenõudmise üldmenetlusega täidetud 39 ja erimenetlusega 14 ametikohta. Keskuse tulude osakond koosneb arvestuse, registrite, maksuvõlgade sissenõudmise talitusest. Tulude osakonnas töötab 25 ametnikku. Maksuvõlgade sissenõudmise talituse peamiseks ülesandeks, lisaks vastutusrikkamate sissenõudmise menetlustoimingute tegemisele, on sissenõudmise valdkonna koordineerimine.

Maksuvõlg – maksukohustulase poolt tähtpäevaks tasumata jäetud maksusumma ja sellelt arvestatud intress. Auditis ei käsitleta maksuvõla hulgas trahve, tsiviilhagisid ja muid tasusid.

9. **Maksuvõlg** võib tekkida peamiselt kolmel viisil: 1) maksukohustuslane deklareerib maksu, kuid ei tasu seda tähtaegselt; 2) Maksu- ja Tolliamet määrab kontrollitöö tulemusena maksu, mida pole deklareeritud ega tasutud; 3) Maksu- ja Tolliamet väljastab maksuteate (näiteks maamaks), kuid isik ei tasu sellega tekkinud kohustust. Olulisel määral sõltub Maksu- ja Tolliameti tegevusest, kas tekkinud maksuvõlg lõpuks riigi tuludesse laekub või mitte.

10. Kõige lihtsam moodus maksuvõlast vabanemiseks on selle tasumine. Kui see pole mingil põhjusel võimalik, saab maksuvõlgnik taotleda võla tasumist osadena, millega Maksu- ja Tolliamet võib nõustuda või mitte. Maksuvõla ajatamisest kinnipidamise kindlustamiseks võib Maksu- ja Tolliamet nõuda võlgnikult tagatist. Kui maksuvõlgnik ei täida ajatamisgraafikut, jooksvaid kohustusi või rikub tagatise hoidmisega seotud nõudeid, tühistab Maksu- ja Tolliamet ajatamisotsuse, millele järgneb maksuvõla sundsissenõudmine.

Maksuvõla sissenõudmine – maksuvõla tekkimisel Maksu- ja Tolliameti käivitavad toimingud, mille eesmärgiks on võla laekumine.

Kas teadsite, et

maksu määramise õigus aegub kuue aastaga, maksuvõla sundtäitmise õigus seitsme aastaga ja intresside sissenõudmine ühe aastaga.

11. Maksuvõla sissenõudmise võib sisuliselt jagada kaheks – üldmenetlus ja erimenetlus. Üldmenetluse raames võib Maksu- ja Tolliamet võla sissenõudmiseks arestida võlgniku pangakontod, teha pangale korralduse võlgniku arvelduskontolt võla katteks raha üle kanda, arestida võlgniku töötasu, seada võlgniku registervara käsutamisele keelumärkeid või taotleda vara realiseerimist võla katteks. Kui üldmenetlus tulemust ei anna, võib Maksu- ja Tolliamet nõuda võla tasumist üldjuhul kohtu kaudu kohustatud isikutelt või kolmandatelt isikutelt õigusjärgluse korras. Kokkuleppeliselt nimetatakse seda sissenõudmise osa erimenetluseks.

12. Maksukohustus lõpeb tasumise, tasaarvestamise, aegumise, maksuvõla kustutamise või isiku tegevuse lõpetamisel õigusjärglusega. Nõue aegub, kui Maksu- ja Tolliamet ei alusta võla sissenõudmist seitsme aasta jooksul. Tasutud maksusummalt arvestatud intresside sissenõudmine aegub ühe aastaga. Aegunud nõuded kustutatakse (vt sissenõudmise lihtsustatud skeemi lisas A).

13. Kuna valdava enamiku riigi tuludest moodustavad maksud, sõltuvad Maksu- ja Tolliameti tegevusest maksude kokkukogumisel riigi võimalused avalikke teenuseid pakkuda. Maksu- ja Tolliamet peab maksuvõlgade menetluse korraldama võimalikult lihtsalt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse. Maksu- ja Tolliamet peab tegema maksude tasumise võimalikult lihtsaks, samas võtma vajaduse korral tarvitusele meetmed, kui maksu vabatahtlikult ei tasuta. Vastupidine tegevus võib tähendada riigikassasse laekumata jäävat tulu, mis pärsib riigi võimalusi avalike teenuste pakkumisel.

Maksuvõlgade sissenõudmisel esineb olulisi puudusi

Ebatõhusa sissenõudmise tõttu jääb riigikassasse raha laekumata

14. Maksuvõlg võib koosneda mitmest võlanõudest ning korrektne menetlus nõuab, et Maksu- ja Tolliamet võla sissenõudmisel arvestaks iga nõudega eraldi. Maksuvõlglaste „võlasaldo“ on pidevas muutumises. Näiteks võib võlglaste olla kuu jooksul võlgu täpselt ühesuguse summa, kuid selle aluseks võib olla erinev maks, nt kuu 11. päeval sotsiaalmaks ja kuu 23. päeval käibemaks. Samuti võib varieeruda võlasumma. Selline nn rulluv iseloom nõuab võlaarvestuses (eriti intresside osas) ning sissenõudjate töös äärmist täpsust.

Võlgnik, kellelt on head eeldused võlg sisse nõuda:

- võlgniku varade ja kohustuste kindlakstegemisel selgub, et võlgniku käibevarad ületavad koguvõlga – ta suudaks oma käibevarade arvel võla tasuda;
- on teada võlgniku korrektsed kontaktandmed ja vastutavad isikud – Maksu- ja Tolliamet teab, kes on võlgnik ja kus ta asub.

15. Kui Maksu- ja Tolliameti hinnangul tekib risk, et võlga ei tasuta, siis asub sissenõudja tegelema maksuvõlglaste võlanõuetega terviklikult, koondades kõik menetluses olevad nõuded ning algatades toimingud, mis kindlustaksid olemasoleva võlgnevuse likvideerimise, võlglaste majandustegevuse jätkumise ning laiema mõjueesmärgina võlgniku maksekuuleka käitumise (st puudub alaline maksevõlg).

16. Maksu- ja Tolliameti võlgade sissenõudmise tõhususe hindamiseks määras Riigikontroll koos Maksu- ja Tolliametiga tunnused, mis iseloomustavad heade sissenõudmise eeldustega võlglast. Seesuguste tunnustega võlglastel peaks õnnestuma tõhusa sissenõudmise korral võlg riigi tuludesse saada. Riigikontroll analüüsis 2008. aasta võlglaste hulga³ valitud 50 võlglaste võlgade menetlemise käiku 2008. aasta jooksul. Eraldati heade laekumise eeldustega juhtumid ning selgitati, kas sissenõudmise tulemusel konkreetse võlglaste võlgnevus Maksu- ja Tolliametile on 23.12.2008. aasta seisuga vähemalt vähenenud. Ideaalseks luges Riigikontroll olukorra, kus võlgnevus oli täies ulatuses likvideeritud ning taastunud oli võlglaste maksukuulekas käitumine. Võrdluseks vaadati sarnaselt ka 10 võlglaste võlgaametlust 2009. aastast.

17. Riigikontrolli vaadeldud 60 võlgnikust 35 vastasid heade sissenõudmise eeldustega võlgniku tunnustele. Ülejäänud 25 isikut püstitatud tunnustele ei vastanud, st nende kontaktandmed olid valed või käibevarad vaadeldud hetkel väiksemad kui võlad.

18. Riigikontrolli analüüs näitas, et sissenõudmiseks heade eeldustega võlgnike võlg suurenes 43%-l juhtudest, ülejäänute võlg suurenes 80%-l juhtudest. Kõikidest vaadeldud võlgnikest suurenes maksuvõlg 58%-l.

19. Maksu- ja Tolliameti tõhusa tegevuse korral ei oleks tohtinud heade sissenõudmise eeldustega võlgnike võlad vaadeldud ajavahemikul kasvada. Juhul kui Riigikontrolli analüüsitud võlajuhtumid ja sissenõudmis- menetlused on kõikidel võlgnikel, kelle hulga Riigikontroll analüüsitavad võlglaste valis, sarnased, oleks tõhusa tegevuse korral laekunud Riigikontrolli hinnangul 2008. a teisel poolaastal riigikassasse

³ Riigikontroll vaatas ainult neid juriidiliste isikute võlajuhtumeid, mis olid ületanud MTA juhtkonna nimetatud võlasumma olulisuse määra. Valim moodustati põhja maksu- ja tollikeskuse võlgnikest.

vähemalt 150 miljonit krooni enam maksuvõlga. Riigikassasse laekumata jääva raha all mõistab Riigikontroll summat, mille võrra suurenes heade laekumiseeldustega võlgnike võlg vahemikus juuli–detsember 2008 (vt arvutuskäiku lisas B).

Maksuvõlale reageeritakse hilja ja katkendlikult

20. Inkassofirmade praktika võlgade sissenõudmisel näitab, et muutunud majandusoludes väheneb 30 päeva ületavate võlgnevuste laekumise tõenäosus märkimisväärselt⁴. Kuigi Maksu- ja Tolliameti ja maksuvõlad ei ole üks-üheselt võrreldavad inkassofirmade ning nende sissenõudmisel olevate juhtumitega, on ebatõenäolise laekumise suhe maksetega viivitatud aega asjakohane võrdlusalus ka Maksu- ja Tolliameti jaoks. Alates 2008. aasta suvest seadis Maksu- ja Tolliameti ka ise eesmärgiks alustada võla sissenõudmist 30 päeva jooksul pärast selle tekkimist.

Võlale kiire reageerimine ja võlga pidev tegelemine suurendab laekumise tõenäosust

21. Võla kiire avastamine on tulemusliku sissenõudmise kõige olulisem eeldus. Sissenõudmist, mis viis võla vähenemiseni, alustati 50%-l juhtudest kuni 30 päeva möödudes võla tekkest. Sissenõudmist, mille tulemusena vaadeldud perioodil võlg ei vähenenud, alustati 72%-l juhtudest hiljem kui 30 päeva pärast võla teket. Mitmel juhul reageeris Maksu- ja Tolliameti alles siis, kui võla tekkest oli möödunud pool aastat.

22. Teine oluline eeldus maksuvõla tulemuslikuks sissenõudmiseks on sissenõudmistoimingute järjepidevus. Võla vähenemiseni viinud sissenõudmises esines enam kui 30 päeva pikkuseid viivitusi kahe toimingu vahel 59%-l juhtudest. Vaadeldud perioodil võla kasvuga lõppenud sissenõudmises ilmnis nimetatud viivitusi 77%-l juhtudest.

23. Sissenõudmisprotsessi jõudluse suurendamiseks on alates 2009. aastast rakendunud uus elektrooniline võlahaldussüsteem, mis võimaldab automatiseeritult teha standardseid toiminguid ning paremini jälgida võlgnike käitumist. Tehtud on ümberkorraldusi Maksu- ja Tolliameti struktuuris, lihtsamate sissenõudmistoimingute teostamisele on kaasatud tolli ja teeninduse valdkonna ametnikke, tööd on alustanud teavitusele spetsialiseerunud Tartus asuv massteavituskeskus. 2009. aastal on rakendunud sissenõudjate tööaja ja koormuse arvestamise aruandlussüsteem, asjaajamise kiirendamiseks ning dokumentide liikumise jälgimiseks käivitus dokumentide haldamise rakendus.

24. Maksu- ja Tolliameti uued infotehnoloogilised arendused ja muud kasutusele võetud meetmed on loonud eeldused, et võlale reageeritakse kiiremini ning seda menetletakse järjepidevamalt, kuid maksuvõla üldstatistika ja Riigikontrolli 2009. aasta juhtumianalüüsid näitavad pigem, et majanduskeskkonna surve all ei ole sissenõudmise tulemuslikkus paranenud. Maksuvõlgade sissenõudmist vahetult juhtivate ametnike sõnul tõhustub sissenõudmine oluliselt suve lõpus, kui uus arvestuskeskkond on täielikult juurutatud. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga kindlust, et praegustest organisatsioonilistest ja infotehnoloogilistest

⁴ Krediidipoliitika turu-uuring 2009. AS Krediidiinfo.

lahendustest piisab sissenõudmisprotsessi haldamiseks ja võlgade kiire kasvu peatamiseks nüüdses majandusolukorras.

25. Samuti võivad kulude kokkuhoiu tõttu ohtu sattuda mitmed sissenõudmise seisukohalt olulised plaanitud lisarakendused, nt e-arest, e-kohtutäitur, otsinguparameetrite ja toimingute raportite laiendamine, erimenetlusega seotud arendused.

26. **Riigikontrolli soovitusel Maksu- ja Tolliameti peadirektorile:** Et maksuvõlale reageerimist kiirendada, sissenõudmistõimingute jõudlust suurendada ja võla sissenõudmist tõhustada,

- viia 2009. aasta jooksul lõpule maksuvõla sissenõudmise seisukohalt olulised infotehnoloogilised arendused, sh e-aresti ja e-kohtutäituri rakendused.
- määrata kindlaks optimaalne võlale reageerimise aeg ning toimingutevaheline aeg. Arvestada neid näitajaid sissenõudmisprotsessi operatiivjuhtimisel ning rahapaigutusotsuste tegemisel, sh võimalike asutusesiseste ümberpaigutuste otsustamisel.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade sissenõudmise haldussuutlikkuse tõstmiseks algatati täna kasutuses oleva süsteemi infotehnoloogiline arendusprojekt 2007. aastal, infosüsteem võeti kasutusele 01.01.2009 ning jätkutööd süsteemi arendamiseks toimuvad vastavalt heakskiidetud ajakavale ja kinnitatud prioriteetidele rahaliste ressursside piires. Täna on selgunud, et rahaliste vahendite kokkuhoiu tingimustes 2009. aastal e-aresti ja e-kohtutäituri rakendusi ei realiseerita.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Maksu- ja Tolliameti peadirektori seisukohaga, et sissenõudmist saab muuta tulemuslikumaks vaid uue infotehnoloogilise süsteemi abil ja muid meetmeid pole tarvis rakendada. Analüüsitud 2009. aasta võlajuhtumid ei näita Maksu- ja Tolliameti jõudluse kasvu. Samuti nendib ka peadirektor oma kirjas, et infosüsteem pole veel valmis ja mitmed olulised arendused jäävad rahapuuduse tõttu ära. Sellepärast tuleb ühelt poolt leida raha, et saaks lõpetada sissenõudjate infotehnoloogilise töökeskkonna arendused, teisalt jälgida ja kasutada sissenõudmise seisukohalt olulisi näitajaid oma tegevuse planeerimisel.

Maksu- ja Tolliamet on olnud maksuvõlgade sissenõudmisel leebe

27. Maksukorralduse seadus näeb ette, et Maksu- ja Tolliametil on õigus anda maksukohustuslasele korraldus tasuda maksuvõlg 10 päeva jooksul korralduse saamise päevast alates. Kui antud tähtaja jooksul ei ole maksuvõlga tasutud, alustab Maksu- ja Tolliamet võla sundkorras sissenõudmist.

28. Riigikontrolli analüüs näitab, et enamasti ei järgnenud tähtaja möödumisele operatiivselt järgmist toimingut ning võla sundsissenõudmist ei alustatud. Enamjaolt pöörduiti teatud aja möödudes võlgniku poole telefonikõne või kirja vormis palvega võlg tasuda. Näiteks ühe analüüsitud võlglaste aastase võlaperioodi jooksul kasutas Maksu- ja Tolliamet võla sissenõudmiseks vaid sundtäitmise hoiatuse meetet.

Sundtäitmise hoiatuses antud tähtaja möödudes üldjuhul sundtäitmist ei järgnenud

Mitmel juhul oli tehtud mitu korraldust järjest, kuid ühegi osas polnud alustatud sundsissenõudmist.

Kas teadsite, et

Maksu- ja Tolliametil on õigus nõuda maksuvõla tasumist 48 h jooksul ja selle mittetäitmisel seada võlgniku registervarale käsutamise keelumärke.

29. Riigikontrolli juhtumianalüüsist nähtub, et Maksu- ja Tolliamet eelistas võlgnikuga tegelemisel toimingutest telefonikõnesid ja kirjavahetust, hoidudes sundsissenõudmisest kui karmima iseloomuga meetmete kasutamisest. Ühel juhul oli maksuvõlgade sissenõudja leppinud telefoni teel kokku n-ö mitteametliku maksuvõla ajatamise graafiku, mis ei ole kooskõlas maksukorralduse seadusega. Telefonikõnedel ja mitteametlikel kokkulepetel põhinev sissenõudmine on eriti tundlik sissenõudjate voolavuse suhtes: sissenõudja lahkudes võib kaduda ka infosüsteemidesse salvestamata teadmine võlglasest ja temaga sõlmitud kokkulepetest.

30. Riigikontrolli juhtumianalüüs tuvastas, et kehvemate sissenõudmiseeldustega võlgnike puhul näitab Maksu- ja Tolliamet üles vähem leebust ja kasutab ka kõiki halduri käsutuses olevaid meetmeid julgemalt. Samas ei vii see üldjuhul maksuvõla vähenemiseni, kuna sissenõudmist on alustatud hilja ja toimingutevahelised ajad on pikad.

31. Riigikontrolli hinnangul ei ole käitumine, kus Maksu- ja Tolliamet usub korduvalt võlgniku suusõnalisi lubadusi ning taganeb omaenda antud tähtaegadest ja lubatud sanktsioonidest, kooskõlas maksukorralduse seadusest tuleneva maksuvõlgade sissenõudmise mõttega. Tegemist on põhjendamatu leebusega, mis ei paranda maksuvõlglaste maksekuulekust.

32. Kuna Maksu- ja Tolliamet tuvastab võlgniku varalise seisu mitte võla tekkimise hetkel, vaid ajatamisel või täitemenetluse algatamisel, viitab Riigikontrolli analüüs sellele, et võlale hilise reageerimise tõttu jõuab Maksu- ja Tolliamet võlgnikuni siis, kui eeldused sissenõudmiseks on juba oluliselt halvenenud. Maksu- ja Tolliameti hinnangul on ligikaudu 70% võlgadest ebatõenäoliselt laekuvad, võla kiire avastamine ja võlglasest võimalikult vara ülevaate saamine suurendab tõenäoliselt laekuvate võlgade hulka.

33. Leebe sissenõudmine on kuni majanduskasvu negatiivseks muutumiseni olnud Maksu- ja Tolliameti strateegiline valik, mida väljendavad asutuse strateegiad, sissenõudjatele antud juhised ja nende juhiste kohaselt sooritatud sissenõudmine.

34. 2009. aasta võlamenetlusi analüüsides tuvastas Riigikontroll, et toimingute valikus ja nende rakendamises on toimunud muudatused: telefonikõnede ja hoiatuste kõrval kasutatakse rohkem ka kontode arestimist, samuti tehakse tänu uuenenud infosüsteemile sundtäitmise hoiatuses antud tähtaja möödudes järgmine toiming mõnevõrra kiiremini. Siiski ei ole nende muudatustega saavutatud seatud eesmärki reageerida võlale kiiremini kui 30 päeva pärast selle teket ja võlgade kasv pole majanduskeskkonna survele peatunud.

35. Kuigi Maksu- ja Tolliametis on välja töötatud metoodika iga võlglaste n-ö usaldustaseme määramiseks, ei ole praegu süsteemne võlglastepõhine riskihindamine, mille alusel saaks sissenõudja täpsemalt valida sissenõudmistaktika, veel rakendunud. Kuni selline hinnangusüsteem veel ei tööta, tuleks eeldada, et praeguses majandussituatsioonis on kõik võlglaste kõrge riskiastmega.

36. Riigikontrolli soovitused Maksu- ja Tolliameti peadirektorile: Et tõhustada maksuvõlgade sissenõudmist praegustes majandusoludes,

- muuta senist sissenõudmise praktikat ja alustada maksuvõla sundtäitmise hoiatuses antud tähtaja möödumisel optimaalse aja jooksul (vt soovitus p 26) võla sundkorras sissenõudmist.
- rakendada 2009. aasta jooksul isikupõhise riskihindamise süsteem.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks on käesoleva aasta algusest võetud kasutusele elektrooniline võlahalduskeskkond, millega on sissenõudjate töö võlamenetluse protsessis, s.o menetlustoimingute teostamisel ja haldusaktide koostamisel viidud Wordi ja Exceli keskkonnast elektroonilisse keskkonda.

Arenduses on võlamenetluse esimese etapi automatiseerimine, mille eesmärgiks on luua funktsionaalsus, kus teostatakse võlamenetluse toiminguid automatiseeritult ja masstoimingutena süsteemi poolt. Protsessi käigus teostatakse kindlas järjekorras ja tähtaegadel võlamenetluse toiminguid. Protsess lõpeb kohustuse täitmisega või sundtäitmise jätkamisega üksikjuhtumi tasandil. Uue süsteemi üheks peamiseks plussiks on standardsete toimingute automatiseerimine ning võla jälgimine nõudepõhiselt ning sellest tulenevalt operatiivne reageerimine.

Isikupõhiste riskide hindamise põhimõtted olid ametil kaardistatud, riski tasemed määratletud ja kasutatavad juba enne auditeerimisperioodi lõppu. Infotehnoloogiline tugi maksumaksjate riskiastme jälgimiseks on arenduses.

Riigikontrolli kommentaar: Kuna Maksu- ja Tolliamet ei vasta, kas plaanitakse võla sissenõudmist kiirendada ning alustada sundtäitmist hoiatuses antud tähtaja möödudes, siis puudub Riigikontrollil kindlus, et lõplikult lahendatakse olukord, kus võlgnik saab aastaid maksuhaldurile lubadusi jagades maksude tasumisest hoiduda ja saab nii konkurentsieelise ausate ettevõtete ees. Maksuhalduri ülesanne on seadusjärgsed maksud kokku koguda, ettevõtluspoliitikat on mõistlik teha sihipärasemate meetmete kaudu, mis annavad võimaluse kutsuda esile muudatusi ka majandusstruktuuris.

Maksuvõlgade sissenõudjal jagub tähelepanu väheste võlgnike jaoks

Sissenõudja kõikide võlglasteni ei jõua

37. Üks maksuvõlgade üldmenetluse sissenõudja haldab sõltuvalt spetsialiseerumisest kuni 8000 võlglast – et kõikide võlglastega näiteks kuu aja jooksul tegeleda, jääb selleks normaalse töötaja juures aega veidi üle ühe minuti võlglaste kohta. Hallatavate võlgnike suur arv on Riigikontrolli hinnangul üheks põhjuseks, miks võlale ei reageerita piisavalt kiiresti ja sellega ei tegeleta järjepidevalt.

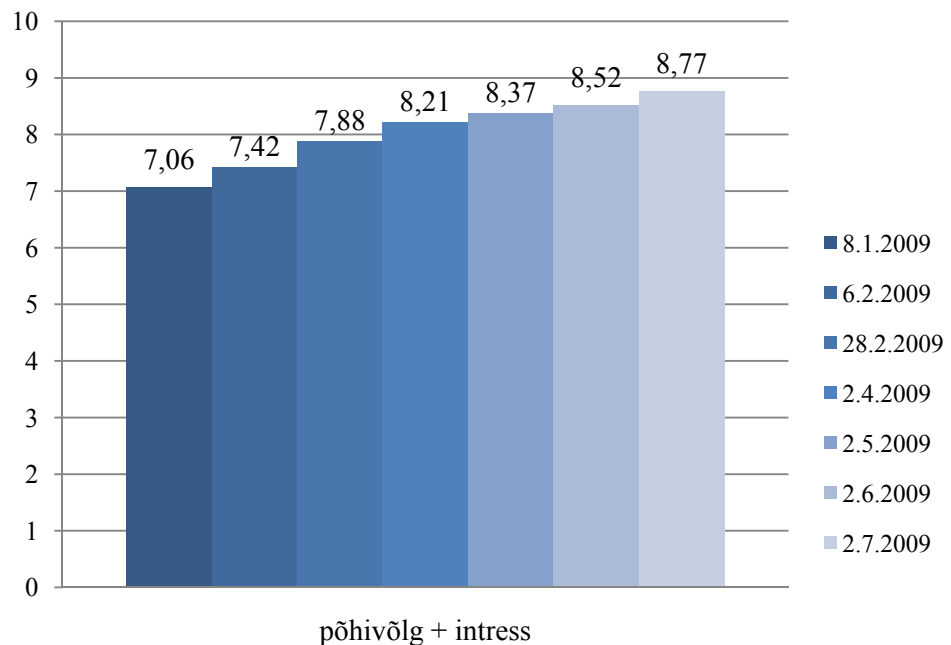
38. Üldmenetluse jõudlusprobleem on keerulistes majandusoludes veelgi suurenenud – kui muidu on sissenõudjad spetsialiseerunud teatud sissenõudmistoimingutele, siis praegu tegelevad ligikaudu pooled üldmenetlejad hüppeliselt kasvanud ajatamisaotluste menetlemise ja heakskiidetud ajatamisgraafikute täitmise jälgimisega, mis pärsib

sissenõudmise muude meetmete kasutamisejõudlust. Kuna paljud ajatamistest tuleb võlglaste kohustuste mittetäitmise pärast kehtetuks tunnistada, on suur oht, et võlgade sissenõudmine kuhjub erimenetluse etappi.

39. Samas on ka erimenetluse jõudlus piiratud. Vastavalt spetsialiseerumisele (pankrotimenetlus, vastutusmenetlus jms) jõuab iga jurist hallata aastas 30–120 menetlust, erimenetlejaid on kokku 14 ametnikku. Erimenetlejad tunnetavad järjest enam üldmenetluse jõudlusnappusest tulenevaid probleeme ja erimenetlusele saabuvate võlgade hulk kasvab. Liiga vähe inimesi ei jõua kõikide edastatud juhtumitega operatiivselt tegeleda. Samuti võib võlglaste varaline olukord erimenetlusele jõudes olla juba sootuks muutunud ning võlgade kättesaamine lootusetu.

40. Et olla valmis majanduskeskkonna halvenemiseks ja maksuvõlgade kasvu surveks (vt joonis 4), koostas Maksu- ja Tolliamet 2008. aasta suvel tegevusplaani, milles seati eesmärgiks reageerida võlale enne, kui selle tekkest on möödunud 30 päeva. Tegevusplaani 2009. I poolaasta aruandest ja Riigikontrolli analüüsist nähtub, et eesmärki pole õnnestunud saavutada. Aruande kohaselt on põhjuseks sissenõudjate hõivatus ajatamiste menetlemisega ning andmete käsitsi ülekandmisega vanast arvestussüsteemist uude. Samas on maksuvõlgade sissenõudmist vahetult juhtivad ametnikud seisukohal, et sissenõudjate koosseis on piisav ja olukord paraneb, kui on lõppenud uue arvestussüsteemi juurutamine.

Joonis 4. Maksuvõla muutus 2009. aastal (2. juuli seisuga, mld kr)



Allikas: Maksu- ja Tolliamet

41. Riigikontrolli hinnangul on põhjendatud Maksu- ja Tolliameti juhtkonna ootus, et infosüsteemide täiustades ja võlamenetluse automatiseerudes väheneb sissenõudjate tehnilise töö koormus ja suureneb võimalus tegeleda sissenõudmise keerulisemate toimingutega, mis piisava hulga kompetentsete ametnike olemasolu korral muudab

sissenõudmise kvaliteetsemaks ning tõhusamaks. Samas ei toeta maksuvõla üldstatistika ega Riigikontrolli analüüsi tulemused arvamust, et kasutusele võetud meetmed suudaksid maandada maksude alalaekumise ja võlgade kasvu riski. Riigikontrolli hinnangul on oluline prognoosida, kui palju praegune majanduskeskkond mõjutab võlgade kasvu, hinnata Maksu- ja Tolliameti suutlikkust ühe või teise töö mahuga hakkama saada ja mõelda läbi võimalikud tegevused olukorra halvenemise puhuks.

42. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Nõuda Maksu- ja Tolliameti juhtkonnalt maksuvõlgade sissenõudmise tegevuskava, et tagada tõhus tegutsemine jätkuva majanduslanguse tingimustes. Kavas peaks sisalduma lisaks praegu kasutatavatele sissenõudmist tõhustavatele meetmetele ka hinnangud eri töömahtude kasvuga toimetulemiseks. Samuti peaksid kavas olema võimalikud valikud tegevuste tähtsustamiseks ja ressursside (nii inimeste kui ka arendusraha) ümberpaigutamiseks majanduslanguse tingimustes.

Rahandusministri vastus: Rahandusminister nõuab Maksu- ja Tolliameti tegevuse kohta aru regulaarselt. 17.06.2009 on rahandusminister muu hulgas pärinud aru ka Maksu- ja Tolliameti tegevuse kohta maksuvõlgade sissenõudmisel. 29.06.2009 toimus kohtumine rahandusministri ja Maksu- ja Tolliameti vahel, kus antud probleeme arutati. Maksu- ja Tolliameti prioriteediks maksuvõlgade sissenõudmisel on võimalikult kiire ja professionaalne reageerimine ning sunnitoimingute teostamise järjepidevus. Võla sundsissenõudmis-toimingute teostamisel hinnatakse iga võlglast üksikjuhtumina, lähenemine on pigem jõuline kui leebe, kuid samas järgitakse kogu menetlusperioodi jooksul teeninduse head tava.

Lisaks praegustele sissenõudmist tõhustavatele meetmetele on Maksu- ja Tolliametil plaanis 2009. aastal elektroonse võlahalduse täiendamine e-aresti, e-kohtutäituri, isiku riskide määramise, võlanimekirjade täienduste (otsinguparameetrite laiendamine, kuvatava infohulga suurendamine) näol ning toimingu raportite info hulga laiendamine. Samuti on kavas luua võlamenetluse I etapi automatiseerimise funktsionaalsus.

Riigikontrolli kommentaar: Rahandusminister ütleb oma vastuses, et 2009. aastal on plaanis täiustada sissenõudjate infotehnoloogilist töökeskkonda e-kohtutäituri ja e-aresti rakendustega, Maksu- ja Tolliameti peadirektor nendib, et seda rahapuuduse tõttu siiski ei toimu. Nii minister kui ka ameti peadirektor näevad sissenõudmise keskse tõhustamise meetmena infotehnoloogilise keskkonna parandamist, samas puudub neil ühene arusaam, mida tehakse ning mida mitte, selleks et lõpetada kiiresti sissenõudmise töökeskkonna arendused. Sellise segaduse vältimiseks ongi parim meede koostada ühine tegevuskava ja jälgida selle täitmist.

Maksuvõlgade sissenõudmise tulemuslikkus sõltub sissenõudjast

43. Maksuvõlgade sissenõudmisprotsess on aktide ning juhenditega reguleeritud üldsõnaliselt. Maksuvõlgade sissenõudjal on võlgniku valimisel, kellega tegeleda ja kuidas tegeleda, suur otsustusvabadus. Olukorras, kus sissenõudjal on palju kaalutusõigust, muutub

sissenõudmise tulemuslikkuse seisukohalt äärmiselt oluliseks sissenõudja kogemus, professionaalse teadmise hoidmine ja tunnustamine asutuses.

44. Maksu- ja Tolliameti personalipoliitika ei ole siiani ametnike pikaajalist töötamist sissenõudjana soodustanud. Sissenõudjate töötasu on Maksu- ja Tolliameti madalamaid. Sissenõudjate personalivoolavus tervikuna (2007. a 9%) on sarnane asutuse keskmisele (2007. a 8%), kuid 2007. aastal lahkusid näiteks põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise üldmenetluse talitusest, kus menetletakse enamik maksuvõlgu, pea pooled töötajad (44%). Ka 2008. aastal ületas üldmenetluse talituse voolavus (24%) märkimisväärselt Maksu- ja Tolliameti keskmist (5%). Suur voolavus näitab aga, et sissenõudjad on pidevas väljaõppes ja nad ei pruugi olla nii kompetentsed, kui sissenõudmisprotsess eeldaks. Maksu- ja Tolliameti selgitusel saavutab uus töötaja vajaliku kvalifikatsiooni ja kogemuse ühe kuni kahe aastaga.

45. 2008. aasta detsembrikuu palgaandmete kohaselt oli põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise üldmenetlejate keskmine palk 11 992 krooni, moodustades 85% keskuse ülejäänud töötajate keskmisest palgast (v.a keskuse juhataja), 58% Maksu- ja Tolliameti keskmisest palgast (v.a peadirektor ja tema asetäitjad). Põhja maksu- ja tollikeskuse erimenetlejate keskmine palk oli samal perioodil 15 656 krooni. Erimenetlejatega sarnast kvalifikatsiooni omavad juristid teenisid 2007. aastal keskmiselt 25 000 krooni palka (preemiaid arvestamata)⁵.

46. **Riigikontrolli soovitus Maksu- ja Tolliameti peadirektorile:** Et tagada sissenõudjate stabiilne koosseis ja nõutav kvalifikatsioon, tuvastada ning likvideerida sissenõudmisega tegeleva personali voolavust põhjustanud tegurid ja tagada sissenõudjatele konkurentsivõimeline töötasu. Selleks teha sissenõudmisega tegelevate ametikohtade ümberhindamine muutunud infotehnoloogilises, õigus- ja majanduskeskkonnas ning selgitada välja vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Riigikontrolli märkus selgitada välja sissenõudjatele vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu, viitab arusaamale, et auditi tulemuste põhjal on Riigikontroll pidanud mittetõhusa sissenõudmise põhjuseks eelkõige sissenõudjate kompetentsuse puudumist, mitte süsteemist, õigusraamistikust, majandussituatsioonist tulenevaid põhjuseid. Selline järeldus ei tulene lõppenud auditist, kuna auditeerimise käigus ei hinnatud sissenõudjate kvalifikatsiooni.

Riigikontrolli hinnangul on kogemus ja teadmised olulisimal kohal sissenõudmise efektiivsuses, kuid menetluse spetsiifikast ning infotehnoloogilise toe võimalustest lähtuvalt on üldmenetlus vastupidiselt erimenetlusele tehnilise suunitlusega, kus olulisel kohal on ressursi piisavus, mitte niivõrd teadmised ja kogemused. Sellest tulenevalt on MTA piiratud palgafondi ja inimressursi tingimustes teinud valiku arendada automatiseerivaid infosüsteeme. Pikemaajalises perspektiivis on

⁵ Eesti palgauuring 2007, lk 123. Fontes.

infotehnoloogilised arendused ainuõige valik, sest vaid nii on võimalik väiksema inimkuluga tagada sissenõudmise efektiivsus ning leida rakendust vabaneva kõrgema kvalifikatsiooniga inimressursile.

Lisaks eeltoodule on Rahandusministeeriumi eestvedamisel algatatud projekt Eesti avaliku teenistuse ametikohtade klassifitseerimiseks tööperedesse. Nimetatud projekti raames vaadatakse üle ja täpsustatakse kõikide ametikohtade hindamiste tulemused, sh sissenõudjate omad.

Riigikontrolli kommentaar: Kuna Riigikontroll ei hinnanud ühegi sissenõudja kompetentsust, siis puudub alus selles kahelda, kuid on selge, et maksuvõlgade sissenõudmine muutub uue töö- ja majanduskeskkonna tõttu. Sissenõudmisprotsessi automatiseerimine toob kaasa uue tööjaotuse ning sellest tulenevad uued spetsialiseerumised. Riigikontrolli ettepanekud on suunatud eelkõige sellele, et tagada maksude sissenõudmiseks piisav hulk motiveeritud ja kogemustega ametnikke. Sissenõudmise tulemuslikkus sõltub väga olulisel määral sissenõudja tegevusest ja kogemusest, mis saab tekkida vaid pikemaajalise töösuhte korral, mida Maksu- ja Tolliamet ei ole aga suutnud piisavalt tagada.

Maksuvõla ajatamise põhimõtted vajavad muutunud oludes ülevaatamist

47. Maksuvõla ajatamise taotlemine on 2009. aastal kasvanud hüppeliselt. Maksu- ja Tolliameti andmetel oli juuni lõpu seisuga kehtivaid ajatamisgraafikuid 2529 isikul kogusummas 487 miljonit krooni, neist 2099 on rahuldatud 2009. aastal. 2009. aasta esimeses kvartalis tunnistati kehtetuks 532 taotlust ehk ligikaudu neljandik kõikidest tehtud otsustest, mis enamjaolt olid rahuldatud enne 2009. aastat. 2009. aastal tehtud positiivsetest ajatamisotsustest on kehtetuks tunnistatud 35.

48. 2009. aastal tehtud ajatamisotsuste väike kehtetuks tunnistamise osakaal ei tähenda Riigikontrolli 2009. aasta 10 võlglaste analüüsi tulemusel otsuste kvaliteedi hüppelist kasvu, vaid viitab sellele, et graafikute täitmist ei suudeta jälgida või loodetakse võlgniku maksevõime ja -soovi taastumisele.

49. Riigikontrolli analüüsitud 10 võlgnikust ei tasunud mitte ükski ajatatud makseid graafiku kohaselt, tasumisega hilineta enam kui kuu või ei tasunud mitu kuud midagi, kuid otsust kehtetuks ei tunnistatud. Näiteks ühe võlglaste graafikujärgsed maksed pidid algama veebruaris, mai keskpaigaks ei olnud veel midagi tasutud, kuid graafik oli ikka kehtiv. Maksukorralduse seadus ütleb, et kui maksukohustuslane ei täida maksuvõla tasumise ajakava või jooksvaid makse, võib Maksu- ja Tolliamet ajatamise otsuse kehtetuks tunnistada. Maksuvõla ajatamise juhendi järgi peab sissenõudja graafikust kinnipidamist jälgima kord kuus.

50. Maksuvõla ajatamise eesmärk on lahendada maksuvõlgniku ajutised makseraskused, mistõttu peab taotluse menetleja langetama positiivse otsuse juhul, kui ta on veendunud, et võlgnik suudab täita ajatamisgraafikut ja jooksvaid kohustusi. Otsustamisel peab sissenõudja võtma arvesse muu hulgas võlgniku varasemat maksekäitumist, majanduslikku seisu ning vajaduse korral tagatise usaldusväärsust. Seega näitab Riigikontrolli 2009. a võlga menetluste analüüs, et muutunud

Ajatamisotsuste täitmise jälgimist tuleb parandada

majanduskeskkonnas ei suuda sissenõudja võlglast majandusseisu adekvaatselt tõlgendada ja riske hinnata.

51. Kui ajatamistaotluse menetleja ei ole täielikult veendunud võlgniku võimes jooksvaid ja kokkulepitud graafikujärgseid kohustusi tasuda, võib ta maksuvõla kättesaamise täiendava kindluse eesmärgil nõuda võlgnikult tagatist. Maksu- ja Tolliameti juhendi kohaselt ei nõuta alates 2009. aasta märtsist üldjuhul tagatist füüsiliselt isikult võlasummaga alla 100 000 krooni ja juriidiliselt isikult alla 1 miljoni krooni, eelmistel aastatel olid vastavad piirid 50 000 ja 100 000 krooni. Samas on ka siin sissenõudjal otsuse tegemisel kaalutusõigus.

52. Maksu- ja Tolliameti hinnangul on tagatise seadmise lepingud juriidiliselt keerulised, piiritletavad vaid konkreetse nõuete paketiga, samuti on tagatise nõudmisega kaasnev kulu märkimisväärne. Kuigi selle seisukohaga võib nõustuda, võib eeldada, et tagatisel on võlgnikule positiivne distsiplineeriv mõju, samuti annab tagatis täiendava kindluse maksuvõla kättesaamiseks võlgniku pankrotimenetluses, kus tagatisega katmata nõue rahuldatakse teises järgus, tagatisega kaetud nõue aga esimeses.

53. Tagatise nõudmise võlapiiri tõstmine 2009. aastal aitab vähendada küll menetlejate koormust ajatamise otsustamisel, samas on majanduskeskkonna surve kasvatav risk, et ka väiksemaid ajatatud võlgu ei suudeta tasuda. 2009. aasta esimeses kvartalis rahuldatud ajatamistest ületasid vaid 14 taotleja võlad tagatise juhendis määratud võlapiiri.

54. 2009. aasta I poolaasta seisuga moodustab ajatatud maksuvõlg koguvõlgnevustest ligikaudu 6%. Üha väiksemate võlgade massiline ajatamine hõivab aga sissenõudjate tööaega sel määral, et see mõjutab võlale reageerimise ja muude sissenõudmistoimingute tegemise jõudlust. Seetõttu vajavad Riigikontrolli hinnangul ülevaatamist ajatamis- põhimõtted tervikuna, et vältida Maksu- ja Tolliameti võimalikku kasutamist kreditorina.

55. Riigikontrolli soovitused Maksu- ja Tolliameti peadirektorile: Et kasutada maksuvõla ajatamist kui sissenõudmise vahendit tõhusamalt,

- anda kord kvartalis rahandusministrile sisuline ülevaade ajatamise olukorrast, selgitades muu hulgas ajatamiste menetlemise koormuse mõju sissenõudmise ülejäänud protsessile.
- selgitada välja, milline on tagatise mõju isiku maksekäitumisele ja sissenõudmise tulemuslikkusele, sh erimenetluse faasis. Vajaduse korral langetada võlapiiri, mil tuleb tagatist nõuda.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: MTA esitab igakuiselt rahandusministeeriumile maksuvõlga seonduvat informatsiooni, st ülevaadet kogu maksuvõla dünaamikast kui ka ajatatud maksuvõla kogumahust maksuliigiti.

Riigikontroll ei ole ajatamise tagatise distsiplineerivat mõju auditi käigus hinnanud. Märkus, mille kohaselt tuleks vajadusel langetada võlapiiri, millelt ajatamise puhul tagatist nõuda, teeb vastupidiselt Riigikontrolli ettepanekule menetluse ajamahukamaks ja kallimaks ning suurendab

seejuures nii maksuhalduri kui maksumaksja halduskoormust ning võimaldab menetluse pikkusest tulenevalt muuta edasise sissenõudmisenetluse võimatuks.

Maksuvõla tasumise ajatamine ei saa ega tohi olla tõlgendatav laenuna riigilt. Kuid seejuures peab silmas pidama, et keerulises majandussituatsioonis peab maksuhaldur üldist maksukuulekust ja sellest tulenevat vabatahtlikku maksulaekumist silmas pidades olema maksumaksjale pigem usaldusväärne partner kui vaenlane. Maksukuulekust ei mõjuta vaid majanduskeskkond, ühiskonna üldised arusaamad, vaid ka interaktsioon maksuhalduri ja maksumaksja vahel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei analüüsinud tagatise nõudmise mõju isiku maksukäitumisele, sest see ei ole Riigikontrolli ülesanne. Oleme aga veendunud, et muutunud majanduskeskkonnas peab seda tegema, eriti olukorras, kus ka Maksu- ja Tolliamet seda teinud ei ole. Maksuvõlga ei tohi ajatada vaikimisi leppimisega, et suur osa sellest jääb kätte saamata, mistõttu peab ka tagatise küsimine olema mõtestatud ja põhinema analüüsil. Tagatise eesmärk on kindlustada võla tasumine, ei saa loobuda tagatise küsimisest vaid seetõttu, et sel juhul ei jõutaks kõiki taotlusi menetleda või kannataks maksuvõlgade sissenõudmise muud etapid. Maksu- ja Tolliameti vastus viitab maksuhalduri jõudlusprobleemidele, hoolimata muutuvast infotehnoloogilisest keskkonnast.

Riigikontroll ei sea kahtluse alla vajadust käituda maksumaksjaga kliendisõbralikult, samas peab maksuhaldur olema usaldusväärne partner ka õiguskuulekaile maksumaksjaile selle kaudu, et võlad, sh ajatatud võlad, sisse nõuab. Võlga, mille osamakseid ei tasuta, kuid mille osas ka sundsissenõudmist ei alustata, saab tõlgendada vaid laenuna riigilt.

Maksuvõlgade sissenõudmise sisekontrollisüsteemis on puudusi

56. Tõhus sisekontrollisüsteem peab muu hulgas vähendama sissenõudmisega seotud ametnike võimalikku korrupsiooniriski ja tagama ka sissenõudmise menetluste seaduslikkuse.
57. Olukorras, kus üks maksuvõlgade sissenõudja tegeleb kuni 8000 võlgnikuga, saades oma töö eest keskmisest väiksemat tasu, on oluline teha järelevalvet tema valikute üle – kellelt ta otsustab võlga sisse nõuda ja kuidas ta otsustab seda teha. Riigikontroll ei tuvastanud ühtegi korrupsiooniohtlikku olukorda, küll aga seda, et sisekontrolli sissenõudjate objekti- ja meetmevaliku üle ei tehta. Sissenõudmisega tegeleva ametniku haldamisel olevat võlglaste nimekirja vahetatakse aeg-ajalt ning kontrollitakse rutiinse protsessi käigus (nagu kõiki teisi Maksu- ja Tolliameti ametnikke) andmebaaside kasutamise vastavust tööülesannetele. Seda ei saa siiski pidada piisavaks, arvestades selle protsessi korrupsiooniriski taset.
58. Maksu- ja Tolliamet ei korralda regulaarselt maksuvõlgade menetlemise ja sissenõudmise protsessi kui terviku riskihindamist, mistõttu ei põhine strateegiate ja tegevuste kavandamine süsteemsel riskihindamisel ning eneseanalüüsil.
59. Maksu- ja Tolliameti selgitusel on sissenõudmise nn riskipüramiid hetkel koostamisel. Samuti on valminud mudel riski hindamiseks iga

võlglaste puhul eraldi. Nimetatud kaks arendust aitavad kavandada sissenõudmistegevusi tervikprotsessi mõistes ja ka isikute puhul eraldi.

60. Lisaks maksuvõlgade sissenõudmise riskide väljaselgitamisele on tervitatav ka asjakohase käsiraamatu koostamine, mis on oluline vahend uute töötajate kiireks kaasamiseks ning võimaldab töötajal teadvustada sissenõudmise elementaarsemaid riske. Käsiraamatu eesmärgiks on anda ka standardsed käitumisjuhised sissenõudjale, teiste struktuuriüksuse ametnikele ning koondada olemasolevad juhendmaterjalid.

61. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Teha järelevalvet Maksu- ja Tolliameti sisekontrollisüsteemi paranduste elluviimise üle.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi siseauditi osakond hakkab teostama järelevalvet MTA puuduste kõrvaldamise tegevuskava täitmise üle.

62. Riigikontrolli soovitused Maksu- ja Tolliameti peadirektorile:

- Hinnata sissenõudja objekti- ja toiminguvahelise laia otsustusvabadusega kaasnevat riski ning töötada välja vastavad riskide maandamise ja järelevalve meetmed.
- Seada sisse süsteemne sisekontrolli kava korruptsiooniriski vähendamiseks maksuvõlgade sissenõudmisel.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: MTA tegeleb jätkuvalt tööprotsesside sisemiste kontrollmehhanismide arendamisega valdkonna siseselt, et oleks tagatud järelevalve meetmed võimalike riskide maandamiseks. MTA-l on toimiv süsteemne sisekontrolli kava ning lisaks teistele valdkondadele on pööratud suurt tähelepanu ka sissenõudmise võimalikule korruptsiooniriskile. Korruptsiooniriski vähendamiseks on MTA läbi viinud korruptsiooniennetusele suunatud koolitusi, infosüsteemi (sh andmebaaside) õiguspärasuse kasutamise kontrole ja kõik sissenõudjad on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD).

Kuna Riigikontroll ei ole auditi käigus hinnanud toimivat sisekontrolli süsteemi, tutvunud sellekohase materjaliga ega tuvastanud ühtegi korruptsiooniohtlikku olukorda, siis on auditi järeldustes sisekontrolli puudustele viitamine põhjendamatu.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei otsinud ega tuvastanud ühtegi korruptsioonijuhtumit ning seega puudub alus süüdistada kedagi korruptsioonis. Küll aga on Riigikontrollil piisav alus juhtida Maksu- ja Tolliameti peadirektori tähelepanu sellele, et võlgade sissenõudmisel on korruptsioonirisk maandamata ning selleks ei piisa vaid koolitustest ja andmebaaside kasutamise pistelisest kontrollist. On märkimisväärne, et Maksu- ja Tolliamet eitab puudusi sisekontrollisüsteemis, kuid Rahandusministeerium teavitab Riigikontrolli, et hakkab tegema järelevalvet Maksu- ja Tolliameti puuduste kõrvaldamise tegevuskava täitmise üle.

Sissenõudmise ebatõhususe põhjuseks on strateegilised valikud ja selle vähene tähtsustamine

63. Kui maksuvõlad kasvavad eelkõige majanduskeskkonna surve ja puuduste tõttu sissenõudmisprotsessis, siis vajakajäämised on Riigikontrolli hinnangul tingitud eelkõige sissenõudmisele suunatava raha vähesusest, piiratud koosseisust ning Maksu- ja Tolliameti tehtud strateegilistest valikutest.

Maksu- ja Tolliamet on näinud ennast pigem ettevõtluse toetaja kui maksuvõlgade sissenõudjana

64. Kiire majanduskasv ja hea maksutulude laekumine ei sundinud võlgade sissenõudmisele tähelepanu pöörama. Maksu- ja Tolliameti õigusküsimustes loodeti saavutada maksude tasumise lihtsamaks ja mugavamaks muutmise teel, mida ka eelisarendati. Äärmiselt paindlikku hoiakut väljendab ka Maksu- ja Tolliameti strateegia aastateks 2005–2008, kus ei käsitletud maksuvõlgnevustega seonduvat, küll aga seati eesmärgiks olla usaldusväärne koostööpartner ettevõtluskeskkonna arendamisel.

65. Maksuvõlgade sissenõudjate sõnade kohaselt väljendus Maksu- ja Tolliameti strateegiline positsioon juhtkonna suunises teha nn rohelist sissenõudmist – eelistada võlglastega paindlikku suhtlust ja pehmemaid sissenõudmistoiminguid, mis on kõige kuluefektiivsemad.

66. Maksu- ja Tolliameti juhtkonna sõnul seisab ka praegu nende ees valik, kas nõuda võlad sisse resoluutsemalt, mille tulemusena laekuks rohkem võlgu, kuid osa ettevõtteid oleks sunnitud oma majandustegevuse lõpetama, või aidata esmajärjekorras kaasa võlgniku tegevuse jätkumisele, et kunagi temalt taas maksu koguda. Juhtkond eelistab praegu pigem vabatahtlikul tasumisel ja juhtumipõhisel lähenemisel põhinevat maksukogumist, Rahandusministeerium ei ole Maksu- ja Tolliameti strateegilist valikut otseselt heaks kiitnud ega ümber lükanud.

67. Otsus taotleda maksukuulekuse kasvu pigem teeninduskvaliteedi parandamise kui sunni rakendamise teel on tinginud maksuvõlgade sissenõudmise kui funktsiooni alatähtsustamise ja on osaliselt sissenõudmisprotsessi puuduste põhjuseks. Majanduslanguse tingimustes, kus isikud riskivad enam Maksu- ja Tolliametile võlgu jääda, on selline teenindusele rajatud lähenemine majanduskeskkonnast tuleneva surve all ning võlad väga kiiresti kasvanud.

68. Maksu- ja Tolliameti uues strateegias (2009–2012) on teadvustatud vajadust suurendada maksukuulekust ka kontrolli- ja sunnimeetmete kaudu, kuid kulude kokkuhoiutingimustes on aastaid alatähtsustatud funktsiooni kiire varustamine piisava hulga kompetentsete inimestega raskendatud.

69. Riigikontrolli hinnangul väljendub Maksu- ja Tolliameti strateegilistest otsustest tulenenud maksuvõlgade sissenõudmise alatähtsustamine eelkõige vajalike infotehnoloogilise arenduste viibimises, sissenõudjate vähesuses ning nende keskmiselt madalamas töötasus.

Kas teadsite, et

Maksu- ja Tolliamet mõötis oma tegevuse tulemuslikkust Eesti kohaga maailma konkurentsivõime edetabelis.

Maksu- ja Tolliameti strateegia 2005–2008

Maksude sissenõudmisele pöörati vähe tähelepanu

70. Hoolimata asjaolust, et Maksu- ja Tolliameti siseauditi osakond juba 2006. aastal juhtis korduvalt tähelepanu sissenõudjate veebipõhise töökeskkonna puudumisele, jõuti uue süsteemini alles 2009. aastal. Sissenõudjate hinnangul on uus infotehnoloogiline tugi hea, kuid äärmiselt oluline on mitmete lisarakenduste lõpule viimine (nt e-arest, e-kohtutäitur, otsinguparameetrite ja toimingute raportite laiendamine, erimenetlusega seotud arendused, toimingute tähtaegade saabumisel sissenõudja tähelepanu automaatne püüdmine). Kulude jätkuva kokkuhoiu tõttu on oht, et vajalikud rakendused võivad viibida.

Teave avalikkusele maksuvõlgade olukorrast ning sissenõudmise töö tõhususest ei ole täielik ning järjepidev

71. Maksuvõlgade sissenõudmise tulemuslikkuse näitajaid Maksu- ja Tolliameti strateegilisest plaanist, Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavast ega tegevuskavast ei leia. Maksuvõlgadega seonduva käsitlemine vaid asutusesisestes kavades tähendab, et info maksuvõlgadega toimuvast jõuab Vabariigi Valitsuse ja Riigikoguni ajakirjanduse või otseselt arupärimise kaudu.

72. Strateegilistes alamkavades on maksuvõlgade sissenõudmise tulemuslikkust iseloomustavaid näitajaid pidevalt muudetud. Kui näiteks 2005. ja 2006. aastal kasutas Maksu- ja Tolliamet maksuvõlgadega toimuva operatiivjuhtimisel näitajaid nagu sissenõudud maksuvõlgade summa, tekkinud uued maksuvõlad, kogumaksuvõlg, sissenõudjate töö tulu/kulu suhe, erimenetluse tulemusena laekunud võlg, laekumine sundtäitmise alustamisest kolme kuu jooksul jms, siis 2008. aasta operatiivplaani kohaselt olid näitajateks „võlglaste arv“ ja „võlasumma“.

Kas teadsite, et

aprillis 2008 hindas Maksu- ja Tolliameti juhtkond Rahandusministeeriumile eelarveläbirääkimiste käigus saadetud kirjas, et maksukogumise kulude vähendamine summas 41 miljonit krooni võib kaasa tuua maksutulu alalaekumise 5 miljardi krooni ulatuses.

73. Maksu- ja Tolliameti sõnul oli selline muudatus teadlik valik, kuna 2008. aastal toimusid kõige ressursimahukamad tulude projekti arendustööd, kus kriitiline hulk sissenõudjaid tegeles süsteemi katsetamisega ja uuele süsteemile ülemineku ettevalmistamisega. Riigikontrolli hinnangul peab aga info nii maksuvõlgade kui ka info sissenõudmise tõhususe kohta olema nähtuse mõistmiseks piisavalt detailne, meetodiliselt korrektne ja võimaldama võrdlust, st järjepidev. See tagab avalikkusele piisava ülevaate maksuvõlgadest ning Maksu- ja Tolliameti tegevuse tõhususest maksuvõlgade sissenõudmisel, samuti ka adekvaatsed juhtimisotsused kõigil juhtimistasanditel.

74. Seoses majanduslanguse ja vajadusega mõjutada maksukuulekust järelevalve ja sunni kaudu, on ka sissenõudmise funktsioon Maksu- ja Tolliameti juhtkonnalt 2009. aastast alates enam tähelepanu saanud. Läbirääkimistes Rahandusministeeriumiga 2009. aasta rahaliste vahendite üle teavitas Maksu- ja Tolliamet Rahandusministeeriumi korduvalt riskidest, mis kaasnevad majanduslanguse ning Maksu- ja Tolliameti tegevuskulude eelarve samaaegse vähendamisega. Võrreldes 2008. aasta riigieelarvega oli Maksu- ja Tolliametil 2009. aasta esimese lisaelarve järgselt kasutada ligikaudu 20 miljonit krooni vähem tegevuskulusid, 2009. aasta teise lisaelarve seaduse eelnõuga vähendati summat veel 20 miljoni krooni võrra.

75. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Anda selge käitumisjuhised Maksu- ja Tolliameti strateegilise positsiooni kujundamiseks, mis määrab kindlaks rõhuasetuse maksuvõlgade sissenõudja ja ettevõtete partneri rollide vahel.

- Võtta Maksu- ja Tolliameti eelarve kujundamisel arvesse rahastamise kriitilist mõju Maksu- ja Tolliameti võimekusele halvenenud maksudistsipliini tingimustes fiskaaltulused koguda.

Rahandusministri vastus: Rahandusminister ei pea vajalikuks anda MTA-le detailset käitumisjuhust, mis määraks kindlaks rõhuasetuse maksuvõlgade sissenõudja ja ettevõtete partneri rollide vahel. Toetame MTA positsiooni, et maksuvõla sissenõudmisel reageeritakse võimalikult kiirelt ja professionaalselt ning sunnitoiminguid teostatakse järjepidevalt. Võla sundsissenõudmistoimingute teostamisel hinnatakse iga võlglast üksikjuhtumina ja lähenetakse maksuvõlgasele pigem jõuliselt kui leebelt, samas järgitakse kogu menetlusperioodi jooksul teeninduse head tava.

Maksu- ja Tolliametile eraldati täiendavalt 3 miljonit krooni, et oleks võimalik alustada maksuvõlgade menetlemise automaatse süsteemi loomisega.

Riigikontrolli kommentaar: Kui Maksu- ja Tolliametile mitte anda poliitilisi suuniseid, millest amet peaks juhinduma, rakendades oma kaalutlusõigust maksuvõlgade sissenõudmisel, hägustab see vastutust võlgade sissenõudmise korraldamisel. Maksuvõlgade sissenõudmist üksikjuhtumina vaadeldes on auditi põhjal selge, et juhtumid ei saa sissenõudjate ühesuguse tähelepanu osaliseks. Sissenõudjal tuleb teha valikuid ning need ametnike tehtavad valikud peavad lähtuma rahandusministri avalikustatud suunistest. Näiteks praegusel majanduskriisi ajal peaks olema selge, millises majandussektoris, millise töötajate arvuga ettevõtted ning alates millisest käibe- või bilansimahust on riiklikult olulised, et neile võlgade sissenõudmisel erilist tähelepanu osutada. Praegune Maksu- ja Tolliameti tegevus maksutulude järjepidevuse tagamisel on selliste suuniste puudumise tõttu ebaselge ning maksuvõlglaste diskrimineerimist sissenõudmisel ei saa seletada muu kui haldussuutmatusega. Vastutus valdkonna tegevuspõhimõtete kujundamise eest on ning jääb valdkonna poliitilise juhi, st ministri ülesandeks.

76. Riigikontrolli soovitusel Maksu- ja Tolliameti peadirektorile:

- Hinnata, kas tasakaal maksuvõlgade sissenõudmise ja ettevõtetele vastutulelikkuse vahel on praegusesse majandusolukorda sobiv ja kas see toob kaasa parima võimaliku tulemuse maksuvõlgade laekumise ja ettevõtete äritegevuse jätkumise aspektist.
- Kajastada edaspidi Maksu- ja Tolliameti strateegias, Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavas ja tegevuskavas enam maksuvõlgadega seonduvat. Lisada Rahandusministeeriumi tegevuskavva järgmised näitajad: maksuvõlgade maht, maksuvõlgnike arv.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade kasv on majanduskriisiga kaasnev paratamatu nähtus. Vaatamata ebapiisavale maksulaekumisele ei ole ka majanduskriisi tingimustes MTA ülesanne ettevõtluse seiskamine, vaid maksuuleka ettevõtluskeskkonna säilitamine ja kujundamine. MTA teeb tänases olukorras kõik võimaliku, et maksuvõlad sisse nõuda, tagades samas ka maksude maksmise jätkusuutlikkuse. MTA-l on erinevalt inkassofirmadest kohustus tagada riigi maksutulude järjepidev laekumine, mille kohaselt peab maksuhaldur

oma igapäevases tegevuses pöörama tähelepanu sellele, et maksumaksja oleks oma tegevuses jätkusuutlik ning maksude tasumine oleks tagatud ka tulevikus. Paindumatu suhtumine maksumaksjasse ning tema probleemidesse tekitab olukorra, kus negatiivne mõju maksukuulekusele sunnib maksumaksjaid oma tegeliku kohustuse suurust varjama ning ettevõtteid suunduma riigi sunni eest varimajandusse.

MTA jälgib igapäevases tegevuses, et maksuvõla sissenõudmisel reageeritakse võimalikult kiirelt ja professionaalselt ning sunnitoiminguid teostatakse järjepidevalt.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile ja Maksu- ja Tolliametile mitmeid soovitusi. Rahandusminister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 19. augustil 2009 ning Maksu- ja Tolliameti peadirektor 31. augustil 2009.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusminister: Täname Teid tähelepanekute ja soovituste eest rahandusministeeriumi valitsemisalasle kuuluva valitsusasutuse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) maksuvõlgade menetlemise ja sissenõudmise auditeerimisel.

Edastame kommentaarid ja seisukohad kontrolliaruande eelnõus toodud olulisematele märkustele ja ettepanekutele.

Auditi eesmärgiks oli välja selgitada, kas maksuvõlad, mis eelduste kohaselt peaks saama sisse nõutud, ka laekuvad või vähenevad. 2009. a kuue kuuga maksuvõlglaste arv vähenes 275 000-lt 261 000 võlglaseni, samas maksuvõlg kasvas 7 miljardilt kroonilt 8,8 miljardi kroonini.

Maksukorralduse seadusega on sätestatud MTA õigused, kohustused ja vastutus, sh ka kaalutusõigus ise otsustada ja valida erinevate teguviiside otstarbekuse üle. Maksuhaldur peab menetluse läbi viima võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, tegema seejuures võimalikult vähe kulutusi ning mitte põhjustama menetlusosalisele üleliigseid ebamugavusi. Abinõude valimisel kasutab maksuhaldur kaalutusõigust kooskõlas volituse piiridega. Maksuhalduril on kaalutusõigus nii maksuvõla sissenõudmis-meetmete valikul kui ka maksuvõla tasumise ajatamise küsimuse otsustamisel. Näiteks ei pea maksuvõla tasumist igal juhul ajatama, kuid kindlasti tuleb kaaluda nii ajatamise (nt ettevõtja pankrotistuks ka juhul, kui maksuvõlg ajatataks, kohustuse täitmine pole reaalne) kui ajatamata jätmise tulemusel saabuvaid tagajärgi (nt suure töödandja pankrot, tööpuuduse kasv).

Juhiksime Teie tähelepanu ka asjaolule, et umbes 80% maksudest laekub vabatahtlikult, kindlasti on siin suur roll ka maksuhalduri koostöövalmil ja vastutulelikul suhtumisel. Kui MTA praeguses majanduslikus olukorras muutuks „maksutermiinaatoriks”, siis võib see kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Kui erandlikult kõigi maksuvõlgnike käibevarad maksuvõlgade katteks riigieelarvesse nõuda võib tekkida uus probleem – pankrottide laine. Kuna Eestis on enamik maksukohustusi üles ehitatud maksukohustuslase maksukohustuse isemääramise süsteemile, st maksukohustuslane esitab deklaratsiooni, arvutab tasumisele kuuluva maksusumma ise ning tasub selle, siis võib tekkida ka teine probleem - maksumaksjad ei deklareeri oma maksukohustusi. Seega tuleb antud juhul hinnata ka pikemaajalisi tagajärgi ja asja vaadata teise nurga alt, kas 150 miljoni krooni maksutulul sissenõudmine kaalub igal juhul üles pankrottide laine ja töötuse kasvu?

International Monetary Fund (IMF) andis 14. juulil 2009 dokumendi selle kohta, kuidas hallata makse majanduskriisi tingimustes. Dokument juhib tähelepanu sellele, et majanduskriisis maksude kogumine on tunduvalt raskendatud, ükskõik mis meetmeid maksuhaldur kasutusele ei võtaks, maksumaksjate maksekäitumine halveneb tunduvalt. Paljude IMF soovitustega on MTA oma praeguses tegevuses juba arvestanud ning analüüsitakse ka täiendavate meetmete kasutusele võtmist. Esimese asjana maksukuulekuse tõstmiseks soovib IMF suurendada maksuhalduri poolset abi ja tuge maksumaksjatele. Näiteks maksuvõlgade ajatamise laialdasem kasutuselevõtt, kiire enammaksete tagastamine, ennetav suhtlemine kõrge riskiga maksumaksjatega. Samuti soovitatakse nõuda maksuvõlad intensiivsemalt sisse just nendelt maksumaksjaltelt, kelle edasine tegevus ei satu sellest riski alla.

MTA on 2009. a algusest võtnud kasutusse mitmeid meetmeid, et olukorda parandada. Sissenõudmisprotsessi jõudluse suurendamiseks on 2009. aastal rakendunud elektrooniline võlahaldussüsteem, millega on sissenõudjate töö võlamenetluse protsessis, s.o menetlustoimingute teostamisel ja haldusaktide koostamisel, viidud Wordi/Exceli keskkonnast elektroonilisse keskkonda. 01.12.2008 on sissenõudmise valdkond tsentraliseeritud, mille eesmärgiks oli muu hulgas halduspraktika ühtlustamine ja maksumaksja halduskoormuse vähendamine. Teiste struktuuriüksuste vabanenud ressursi arvelt teostavad teeninduse ja tolli valdkonna ametnikud lisaks massteavituskeskusele sissenõudmise üldmenetluse tasandi standardseid sissenõudmistoiminguid, sh eelteavitus, võlateavitus, haldusaktide koostamine (korraldused, intressinõuded), pangakontode arestimine.

Maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamine on majanduslanguse tingimustes muutumas järjest prioriteetsemaks MTA tegevuseks, kuid samas tuleb hinnata ka teiste valdkondade olulisust muutunud olukorras.

Maksu- ja Tolliameti peadirektor: Edastame Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) kommentaarid ja seisukohad kontrolliaruande eelnõus toodud peamistele tähelepanekutele, hinnangutele ja soovitustele, sh rakendatavate abinõude kohta.

Maksuvõlgade sissenõudmine on majanduslanguse tingimustes kahtlemata väga oluline valdkond ning selle efektiivne toimimine maksulaekumise aspektist väga oluline. MTA tänab Riigikontrolli auditi teema valiku ja sellele pühendatud aja eest. Kahjuks ei ole arvesse võetud auditi käigus toimunud muutusi maksuvõlgade valdkonnas ning samuti on jäänud auditeerijate tähelepanu alt välja seosed kogu maksude haldamise protsessi suhtes – piiratud on kitsalt maksuvõlgadega.

Auditi eesmärk Riigikontrolli auditi teatise kohaselt oli anda hinnang MTA tegevuse tõhususele maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel. Auditi menetlustoimingute käigus tutvuti 12 kuu jooksul nii MTA töökorraldust ja juhtimisinfot sisaldava dokumentatsiooniga kui ka konkreetsete maksuvõlgnevuste menetlusjuhtumitega. Riigikontroll määras maksuvõlgade sissenõudmise tõhususe hindamiseks iseseisvalt metoodika ja tunnused, mis peaks iseloomustama heade sissenõudmiseeldustega võlglast ning kellelt peaks õnnestuma tõhusa sissenõudmise korral võlg riigituludesse saada. Auditi käigus analüüsiti 2008. aasta võlglaste hulgast 50 võlglast ning 10 võlajuhumit 2009. aastast. Ideaalseks luges Riigikontroll olukorra, kus võlgnevus oli täies ulatuses kontrolliperioodi lõpuks likvideeritud.

MTA juhib tähelepanu kontrolliaruande eelnõus toodud kolmele peamisele puudusele, mis seab kahtluse alla auditi eesmärgi saavutamise ning ettepanekute asjakohasuse.

1. „Vana” süsteemi põhjal tehtud järeldused ei anna võlgade sissenõudmise efektiivsuse tõstmiseks uude sisulisi ettepanekuid.

Kontrolliaruande eelnõus toodud järeldused MTA tegevusele maksuvõlgade sissenõudmisel ning märkused võlale reageerimise kiiruse ja sissenõudmistoiimingute järjepidevuse kohta on tehtud Riigikontrolli poolt 2008. aasta menetlusjuhtumite alusel, mil maksuhalduril praktiliselt puudus infotehnoloogiline tugi maksuvõlgade sissenõudmisel. Maksuvõlgade sissenõudmise haldussuutlikkuse tõstmiseks algatati täna kasutuses oleva süsteemi infotehnoloogiline arendusprojekt 2007. aastal ning jätkutööd süsteemi arendamiseks toimuvad vastavalt heakskiidetud ajakavale ja kinnitatud prioriteetidele. 01.01.2009 läks MTA üle uuele arvestussüsteemile ja maksuvõlgade sissenõudmisel võeti kasutusele elektroonne võlahalduskeskkond standardsete võlatoimingute automatiseerimiseks, ressursikulu vähendamiseks ning vajaliku reageerimiskiiruse ja toimingute järjepidevuse tagamiseks. Seega Riigikontrolli poolt toodud märkused ja tähelepanukud 2008. aasta maksuvõlgade sissenõudmise tõhususe hindamisel ei ole rakendatavad, kuna sel perioodil kasutatud tehnilised vahendid ei ole enam kasutuses. Sissenõudmisprotsessi jõudluse suurendamiseks 2009. aastal rakendunud elektroonilise võlahaldussüsteemiga on sissenõudjate töö haldusaktide koostamisel viidud Wordi ja Exceli keskkonnast elektroonilisse keskkonda, mis võimaldab automatiseeritult teostada standardseid toiminguid ning jälgida reaajas võlglaste käitumist. 2009. aastal on arenduses elektroonne võlahalduse täiendamine isiku riskide määramise ja võlanimekirjade täienduste (otsinguparameetrite laiendamine, kuvatava info hulga suurendamine) näol, toimingu raportite info hulga laiendamise ning võlamenetluse esimese etapi automatiseerimine, mille eesmärgiks on luua funktsionaalsus, kus teostatakse võlamenetluse toiminguid automatiseeritult ja masstoiingutena süsteemi enda poolt.

Lisaks sellele on 01.12.2008 sissenõudmise valdkond tsentraliseeritud peamise eesmärgiga ühtlustada halduspraktikat, tagades nii võrreldavates olukordades olevate maksukohustuslaste võrdse kohtlemise. Uue süsteemi kasutuselevõtu ja valdkonna tsentraliseerimise koostöö hindamisel peab kindlasti arvestama süsteemi vahetusega toimunud andmete ulatusliku kontrolli ja ülekandmisega vanast süsteemi uude, mis toimus käesoleva aasta I poolaasta lõpuni ning töös olevate arendustööde mahuga.

2. Esindusliku valimi puudumine, andmete interpreteerimise nõrkus ning sellest tulenevalt ebausaldusväärsete järelduste tegemine.

Riigikontrolli järeldused 60 võlajuhtumi põhjal teeb valimi suuruseks 1,3% üldkogumist. Valim, millelt tehakse järeldus kogumi suhtes, ei ole selle väiksusest tulenevalt usaldusväärne, kuid seda esitatakse absoluutsena. Riigikontrolli poolt toodud järeldus, et ebatõhusa sissenõudmise tõttu jäi sisse nõudmata 150 miljonit krooni, on toodud aruandes absoluutse järeldusena, mille tegelik laekumine valimi väiksust arvestades on ebatõenäoline. Esindusliku valimi puudumisel ei ole võimalik teha üldistavaid järeldusi kõigi ettevõtete kohta ning arvutada sissenõudmise „ebapiisavuse” tõttu laekumata jäänud võlasummat. Samuti on kontrolliaruande eelnõus toodud arvnäitajad %-na, mis ei kajasta tegelikkuses tervikpilti, vaid valimit.

Lisaks eeltoodule ei ole maksuvõlgade analüüsis arvestatud maksuvõla piiritlemisega nõude põhiselt. Seega ei ole vaadeldud maksunõudeid, vaid on tehtud järeldused maksuvõla saldode põhiselt, mille põhjal ei ole võimalik teha järeldusi sissenõudmise aktiivsuse ning meetmete otstarbekuse kohta. Näiteks: Auditi valimisse sattunud äriühingul X oli auditeeritava perioodi alguses maksuvõlg kogusummas 200 000 krooni ning auditeeritava perioodi lõpuks 1,3 miljonit krooni. Kuna maksuvõlg oli perioodi lõpuks kasvanud, hindas Riigikontroll maksuhalduri tööd võla sissenõudmisel mittetõhusaks. Samas jäeti tähelepanuta, et nimetatud äriühingul tekkis auditeeritava perioodil maksukohustusi 7 miljoni krooni suuruses, millest tasuti vabatahtlikult ja maksuhalduri tegevuse tulemusena 6 miljonit krooni. Auditeeritava perioodi lõpus esitas äriühing maksuvõla tasumise ajatamise taotluse ning 03.08.2009 oli äriühingu maksuvõlg ajatamisgraafiku lõpuks täies mahus tasutud.

Samas puudub analüüs isikute üldisest maksekäitumisest, samuti ei ole võrreldud maksuvõlgade kasv vs riigieelarve ning võrdlus teiste riikidega. Näiteks on Krediidinfo andmetel maksehäiretega ettevõtete kasv 2008. aastal võrreldes 2007. aastaga 110,7%, siis maksuvõlgadega ettevõtete kasv vaid 29%. Maksehäirete summa kasv oli 605,1%, kuid maksuvõla kasv 65,6%.

3. Maksuvõlgade sissenõudmise funktsiooni alatähtsustamine organisatsioonis.

Maksuvõlgade sissenõudmine on olenemata keerulisest majandussituatsioonist maksuhalduri üks põhikohustustest, millest tulenevalt ei ole põhjendatud kontrolliaruandes toodud kriitika valdkonna alatähtsustamise kohta.

Viimasel kolmel aastal arendatud maksuarvestuse süsteemid on läbi aegade kallimaid infotehnoloogilisi arendusi MTA-s, mistõttu väited sissenõudmise alatähtsustamise kohta on alusetud. Samas ei ole kogu ameti tegevust hõlmavaid otsuseid tegevuste tähtsustamise ja ressursside ümberpaigutamise kohta majanduslanguse tingimustes põhjendatud teha vaid ühe valdkonna tegevuskava põhjal, vaid tuleb silmas pidada organisatsiooni kui terviku toimimist.

Lisaks eeltoodule juhivad MTA tähelepanu asjaolule, et auditi aruanne, kus järeldused ja ettepanekud, mis ei tulene audist, vaid on iseseisvad, moonutatavad auditi järeldusi ning seavad kahtluse alla andmete esitamise usaldusväärsus. Sellise aruande avalikustamisel tuleb arvestada negatiivse mõjuga vabatahtlikule maksulaekumisele. Umbes 80% maksudest laekub vabatahtlikult, millest tulenevalt vaid sunnitud maksukuulekuse mõõtmine ei anna selget ülevaadet maksukuulekuse tasemest. Maksukuulekus ei põhine vaid sunnimeetmete rakendamisel, seda mõjutavad nii ühiskonnas levinud arusaamad, hästi toimiv avalik haldus, maksude tasumine ja avalike teenuste vaheline tihe seos, maksuhalduri ja maksumaksja omavaheline suhtlemine, usaldus riigi kui institutsiooni vastu ning maksumaksja kohtlemine riigi poolt. Keerulises majandussituatsioonis auditi aruandes toodud sõnumi avalikustamine tekitab maksumaksjates arusaama, et mittemaksukuulekas käitumine on ühiskonnas aktsepteeritav. Seetõttu on MTA seisukohal, et suure osa soovitude tegemisel ei ole arvestatud nende võimaliku laiema negatiivse mõjuga nii maksude laekumisele kui ka maksuhalduri tõhusale toimimisele organisatsioonis.

MTA peab vajalikuks, et Riigikontroll esitab oma tähelepanekud avalikkusele asjalikult ja neutraalsel viisil, vastavalt kontrollimise heale tavale, et võimalikult vähe mõjutada maksumaksja üldist maksekäitumist negatiivses suunas.

Riigikontrolli soovitus	Ministri ja peadirektori vastused
<p>Sissenõudmise jõudluse suurendamine</p> <p>26. Et maksuvõlale reageerimist kiirendada, sissenõudmistoimingute jõudlust suurendada ja võla sissenõudmist tõhustada,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ viia 2009. aasta jooksul lõpule maksuvõla sissenõudmise seisukohalt olulised infotehnoloogilised arendused, sh e-aresti ja e-kohtutäituri rakendused. ▪ määrata kindlaks optimaalne võlale reageerimise aeg ning toimingutevaheline aeg. Arvestada neid näitajaid sissenõudmisprotsessi operatiivjuhtimisel ning rahapaigutusotsuste tegemisel, sh võimalike asutusesiseste ümberpaigutuste otsustamisel. <p>(p-d 14–25)</p>	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade sissenõudmise haldussuutlikkuse tõstmiseks algatati täna kasutuses oleva süsteemi infotehnoloogiline arendusprojekt 2007. aastal, infosüsteem võeti kasutusele 01.01.2009 ning jätkutööd süsteemi arendamiseks toimuvad vastavalt heakskiidetud ajakavale ja kinnitatud prioriteetidele rahaliste ressursside piires. Täna on selgunud, et rahaliste vahendite kokkuhoiu tingimustes 2009. aastal e-aresti ja e-kohtutäituri rakendusi ei realiseerita.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Maksu- ja Tolliameti peadirektori seisukohaga, et sissenõudmist saab muuta tulemuslikumaks vaid uue infotehnoloogilise süsteemi abil ja muid meetmeid pole tarvis rakendada. Analüüsitud 2009. aasta võlajuhtumid ei näita Maksu- ja Tolliameti jõudluse kasvu. Samuti nendib ka peadirektor oma kirjas, et infosüsteem pole veel valmis ja mitmed olulised arendused jäävad rahapuuduse tõttu ära. Sellepärast tuleb ühelt poolt leida raha, et saaks lõpetada sissenõudjate infotehnoloogilise töökeskkonna arendused, teisalt jälgida ja kasutada sissenõudmise seisukohalt olulisi näitajaid oma tegevuse planeerimisel.</p>
<p>Sissenõudmise jõudluse suurendamine</p> <p>36. Et tõhustada maksuvõlgade sissenõudmist praegustes majandusoludes,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ muuta senist sissenõudmise praktikat ja alustada maksuvõla sundtäitmise hoiatuses antud tähtaja möödumisel optimaalse aja jooksul (vt soovitus p 26) võla sundkorras sissenõudmist. ▪ rakendada 2009. aasta jooksul isikupõhise riskihindamise süsteem. <p>(p-d 27–35)</p>	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks on käesoleva aasta algusest võetud kasutusele elektrooniline võlahalduskeskkond, millega on sissenõudjate töö võlamenetluse protsessis, s.o menetlustoimingute teostamisel ja haldusaktide koostamisel viidud Wordi ja Excelli keskkonnast elektroonilisse keskkonda.</p> <p>Arenduses on võlamenetluse esimese etapi automatiseerimine, mille eesmärgiks on luua funktsionaalsus, kus teostatakse võlamenetluse toiminguid automatiseeritult ja masstoimingutena süsteemi poolt. Protsessi käigus teostatakse kindlas järjekorras ja tähtaegadel võlamenetluse toiminguid. Protsess lõpeb kohustuse täitmisega või sundtäitmise jätkamisega üksikjuhtumi tasandil. Uue süsteemi üheks peamiseks plussiks on standardsete toimingute automatiseerimine ning võla jälgimine nõudepõhiselt ning sellest tulenevalt operatiivne reageerimine.</p> <p>Isikupõhiste riskide hindamise põhimõtted olid ametil kaardistatud, riski tasemed määratletud ja kasutatavad juba enne auditeerimisperioodi lõppu. Infotehnoloogiline tugi maksumaksjate riskiastme jälgimiseks on arenduses.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Kuna Maksu- ja Tolliamet ei vasta, kas plaanitakse võla sissenõudmist kiirendada ning alustada sundtäitmist hoiatuses antud tähtaja möödudes, siis puudub Riigikontrollil kindlus, et lõplikult lahendatakse olukord, kus võlgnik saab aastaid maksuhaldurile lubadusi jagades maksude tasumisest hoiduda ja saab nii konkurentsieelse ausate ettevõtete ees. Maksuhalduri ülesanne on seadusjärgsed maksud kokku koguda, ettevõtluspoliitikat on mõistlik teha sihipärasemate meetmete kaudu, mis annavad võimaluse kutsuda esile muudatusi ka majandusstruktuuris.</p>
<p>Strateegilised valikud</p> <p>42. Nõuda Maksu- ja Tolliameti juhtkonnalt maksuvõlgade sissenõudmise tegevuskava, et tagada tõhus tegutsemine jätkuva majanduslanguse tingimustes. Kavas peaks sisalduma lisaks praegu kasutatavatele sissenõudmist tõhustavatele meetmetele ka hinnangud eri töömahtude kasvuga toimetulemiseks. Samuti peaksid kavas olema võimalikud valikud tegevuste tähtsustamiseks ja ressursside (nii inimeste kui ka arendusraha) ümberpaigutamiseks majanduslanguse tingimustes.</p> <p>(p-d 37–41)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Rahandusminister nõuab Maksu- ja Tolliameti tegevuse kohta aru regulaarselt. 17.06.2009 on rahandusminister muu hulgas pärinud aru ka Maksu- ja Tolliameti tegevuse kohta maksuvõlgade sissenõudmisel. 29.06.2009 toimus kohtumine rahandusministri ja Maksu- ja Tolliameti vahel, kus antud probleeme arutati. Maksu- ja Tolliameti prioriteediks maksuvõlgade sissenõudmisel on võimalikult kiire ja professionaalne reageerimine ning sunnitoimingute teostamise järjepidevus. Võla sundsissenõudmistoimingute teostamisel hinnatakse iga võlglast üksikjuhtumina, lähenemine on pigem jõuline kui leebe, kuid samas järgitakse kogu menetlusperioodi jooksul teeninduse head tava.</p> <p>Lisaks praegustele sissenõudmist tõhustavatele meetmetele on Maksu- ja Tolliametil plaanis 2009. aastal elektroonse võlahalduse täiendamine e-aresti, e-kohtutäituri, isiku riskide määramise, võlanimekirjade täienduste (otsinguparameetrite laiendamine, kuvatava infohulga suurendamine) näol ning toimingute raportite info hulga laiendamine. Samuti on kavas luua</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministri ja peadirektori vastused
	<p>võlamenetluse I etapi automatiseerimise funktsionaalsus.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Rahandusminister ütleb oma vastuses, et 2009. aastal on plaanis täiustada sissenõudjate infotehnoloogilist töökeskkonda e-kohtutäituri ja e-aresti rakendustega, Maksu- ja Tolliameti peadirektor nendib, et seda rahapuuduse tõttu siiski ei toimu. Nii minister kui ka ameti peadirektor näevad sissenõudmise keskse tõhustamise meetmena infotehnoloogilise keskkonna parandamist, samas puudub neil ühene arusaam, mida tehakse ning mida mitte, selleks et lõpetada kiiresti sissenõudmise töökeskkonna arendused. Sellise segaduse vältimiseks ongi parim meede koostada ühine tegevuskava ja jälgida selle täitmist.</p>
<p>Sissenõudmise jõudluse suurendamine</p> <p>46. Et tagada sissenõudjate stabiilne koosseis ja nõutav kvalifikatsioon, tuvastada ning likvideerida sissenõudmisega tegeleva personali voolavust põhjustanud tegurid ja tagada sissenõudjatele konkurentsivõimeline töötasu. Selleks teha sissenõudmisega tegelevate ametikohtade ümberhindamine muutunud infotehnoloogilises, õigus- ja majanduskeskkonnas ning selgitada välja vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu. (p-d 43–45)</p>	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Riigikontrolli märkus selgitada välja sissenõudjatele vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu, viitab arusaamale, et auditi tulemuste põhjal on Riigikontroll pidanud mittetõhusa sissenõudmise põhjuseks eelkõige sissenõudjate kompetentsuse puudumist, mitte süsteemist, õigusraamistikust, majandussituatsioonist tulenevaid põhjuseid. Selline järeldus ei tulene lõppenud auditist, kuna auditeerimise käigus ei hinnatud sissenõudjate kvalifikatsiooni.</p> <p>Riigikontrolli hinnangul on kogemus ja teadmised olulisimal kohal sissenõudmise efektiivsuses, kuid menetluse spetsiifikast ning infotehnoloogilise toe võimalustest lähtuvalt on üldmenetlus vastupidiselt erimenetlusele tehnilise suunitlusega, kus olulisel kohal on ressursi piisavus, mitte niivõrd teadmised ja kogemused. Sellest tulenevalt on MTA piiratud palgafondi ja inimressursi tingimustes teinud valiku arendada automatiseerivaid infosüsteeme. Pikemaajalises perspektiivis on infotehnoloogilised arendused ainuõige valik, sest vaid nii on võimalik väiksema inimkuluga tagada sissenõudmise efektiivsus ning leida rakendust vabaneva kõrgema kvalifikatsiooniga inimressursile.</p> <p>Lisaks eeltoodule on Rahandusministeeriumi eestvedamisel algatatud projekt Eesti avaliku teenistuse ametikohtade klassifitseerimiseks tööperedesse. Nimetatud projekti raames vaadatakse üle ja täpsustatakse kõikide ametikohtade hindamiste tulemused, sh sissenõudjate omad.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Kuna Riigikontroll ei hinnanud ühegi sissenõudja kompetentsust, siis puudub alus selles kahelda, kuid on selge, et maksuvõlgade sissenõudmine muutub uue töö- ja majanduskeskkonna tõttu. Sissenõudmisprotsessi automatiseerimine toob kaasa uue tööjaotuse ning sellest tulenevad uued spetsialiseerumised. Riigikontrolli ettepanekud on suunatud eelkõige sellele, et tagada maksude sissenõudmiseks piisav hulk motiveeritud ja kogemustega ametnikke. Sissenõudmise tulemuslikkus sõltub väga olulisel määral sissenõudja tegevusest ja kogemusest, mis saab tekkida vaid pikemaajalise töösuhte korral, mida Maksu- ja Tolliamet ei ole aga suutnud piisavalt tagada.</p>
<p>Ajatamise põhimõtted</p> <p>55. Et kasutada maksuvõla ajatamist kui sissenõudmise vahendit tõhusamalt,</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ anda kord kvartalis rahandusministrile sisuline ülevaade ajatamise olukorrast, selgitades muu hulgas ajatamise menetlemise koormuse mõju sissenõudmise ülejäänud protsessile. ■ selgitada välja, milline on tagatise mõju isiku maksekäitumisele ja sissenõudmise tulemuslikkusele, sh erimenetluse faasis. Vajaduse korral langetada võlapiiri, mil tuleb tagatist nõuda. (p-d 47–54) 	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: MTA esitab igakuiselt rahandusministeeriumile maksuvõlga seonduvat informatsiooni, st ülevaadet kogu maksuvõla dünaamikast kui ka ajatatud maksuvõla kogumahust maksuliigiti.</p> <p>Riigikontroll ei ole ajatamise tagatise distsiplineerivat mõju auditi käigus hinnanud. Märkus, mille kohaselt tuleks vajadusel langetada võlapiiri, millelt ajatamise puhul tagatist nõuda, teeb vastupidiselt Riigikontrolli ettepanekule menetluse ajamahukamaks ja kallimaks ning suurendab seejuures nii maksuhalduri kui maksumaksja halduskoormust ning võimaldab menetluse pikkusest tulenevalt muuta edasise sissenõudmisenetluse võimatuks.</p> <p>Maksuvõla tasumise ajatamine ei saa ega tohi olla tõlgendatav laenuna riigilt. Kuid seejuures peab silmas pidama, et keerulises majandussituatsioonis peab maksuhaldur üldist maksukuulekust ja sellest tulenevat vabatahtlikku maksulaekumist silmas pidades olema maksumaksjale pigem usaldusväärne partner kui vaenlane. Maksukuulekust ei mõjuta vaid majanduskeskkond, ühiskonna üldised arusaamad, vaid ka interaktsioon maksuhalduri ja maksumaksja vahel.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei analüüsinud tagatise nõudmise mõju isiku maksekäitumisele, sest see ei ole Riigikontrolli ülesanne. Oleme aga veendunud, et muutunud majanduskeskkonnas peab seda tegema, eriti olukorras, kus ka Maksu- ja Tolliamet seda teinud ei ole. Maksuvõlga ei tohi ajatada vaikimisi leppimisega, et suur osa sellest jääb kätte saamata,</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministri ja peadirektori vastused
	<p>mistõttu peab ka tagatise küsimine olema mõtestatud ja põhinema analüüsil. Tagatise eesmärk on kindlustada võla tasumine, ei saa loobuda tagatise küsimisest vaid seetõttu, et sel juhul ei jõutaks kõiki taotlusi menetleda või kannataks maksuvõlgade sissenõudmise muud etapid. Maksu- ja Tolliameti vastus viitab maksuhalduri jõudlusprobleemidele, hoolimata muutuvast infotehnoloogilisest keskkonnast.</p> <p>Riigikontroll ei sea kahtluse alla vajadust käituda maksumaksjaga kliendisõbralikult, samas peab maksuhaldur olema usaldusväärne partner ka õiguskuulekaile maksumaksjaile selle kaudu, et võlad, sh ajatud võlad, sisse nõuab. Võlga, mille osamakseid ei tasuta, kuid mille osas ka sundsissenõudmist ei alustata, saab tõlgendada vaid laenu riigilt.</p>
<p>Sisekontrollisüsteemide tõhustamine</p> <p>61. Teha järelevalvet Maksu- ja Tolliameti sisekontrollisüsteemi paranduste elluviimise üle. (p-d 56–60)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi siseauditi osakond hakkab teostama järelevalvet MTA puuduste kõrvaldamise tegevuskava täitmise üle.</p>
<p>Sisekontrollisüsteemide tõhustamine</p> <p>62.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hinnata sissenõudja objekti- ja toiminguvahel laia otsustusvabadusega kaasnevaid riske ning töötada välja vastavad riskide maandamise ja järelevalve meetmed. ■ Seada sisse süsteemne sisekontrolli kava korruptsiooniriski vähendamiseks maksuvõlgade sissenõudmisel. <p>(p-d 56–60)</p>	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: MTA tegeleb jätkuvalt tööprotsesside sisemiste kontrollimehhanismide arendamisega valdkonna siseselt, et oleks tagatud järelevalve meetmed võimalike riskide maandamiseks. MTA-l on toimiv süsteemne sisekontrolli kava ning lisaks teistele valdkondadele on pööratud suurt tähelepanu ka sissenõudmise võimalikule korruptsiooniriskile. Korruptsiooniriski vähendamiseks on MTA läbi viinud korruptsiooniennetusele suunatud koostööd, infosüsteemi (sh andmebaaside) õiguspärasuse kasutamise kontrole ja kõik sissenõudjad on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD).</p> <p>Kuna Riigikontroll ei ole auditi käigus hinnanud toimivat sisekontrolli süsteemi, tutvunud sellekohase materjaliga ega tuvastanud ühtegi korruptsiooniohtlikku olukorda, siis on auditi järeldustes sisekontrolli puudustele viitamine põhjendatu.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei otsinud ega tuvastanud ühtegi korruptsioonijuhtumit ning seega puudub alus süüdistada kedagi korruptsioonis. Küll aga on Riigikontrollil piisav alus juhtida Maksu- ja Tolliameti peadirektori tähelepanu sellele, et võlgade sissenõudmisel on korruptsioonirisk maandamata ning selleks ei piisa vaid koolitustest ja andmebaaside kasutamise pistelisest kontrollist. On märkimisväärne, et Maksu- ja Tolliamet eitab puudusi sisekontrollisüsteemis, kuid Rahandusministeerium teavitab Riigikontrolli, et hakkab tegema järelevalvet Maksu- ja Tolliameti puuduste kõrvaldamise tegevuskava täitmise üle.</p>
<p>Strateegilised valikud</p> <p>75.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Anda selge käitumisjuhised Maksu- ja Tolliameti strateegilise positsiooni kujundamiseks, mis määrab kindlaks rõhuasetuse maksuvõlgade sissenõudja ja ettevõtete partneri rollide vahel. ■ Võtta Maksu- ja Tolliameti eelarve kujundamisel arvesse rahastamise kriitilist mõju Maksu- ja Tolliameti võimekusele halvenenud maksudistsipliini tingimustes fiskaaltulused koguda. <p>(p-d 63–74)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Rahandusminister ei pea vajalikuks anda MTA-le detailset käitumisjuhiseid, mis määraks kindlaks rõhuasetuse maksuvõlgade sissenõudja ja ettevõtete partneri rollide vahel. Toetame MTA positsiooni, et maksuvõla sissenõudmisel reageeritakse võimalikult kiirelt ja professionaalselt ning sunnitoiminguid teostatakse järjepidevalt. Võla sundsissenõudmistoimingute teostamisel hinnatakse iga võlglast üksikjuhtumina ja lähenetakse maksuvõlgasele pigem jõuliselt kui leebelt, samas järgitakse kogu menetlusperioodi jooksul teeninduse head tava.</p> <p>Maksu- ja Tolliametile eraldati täiendavalt 3 miljonit krooni, et oleks võimalik alustada maksuvõlgade menetlemise automaatse süsteemi loomisega.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Kui Maksu- ja Tolliametile mitte anda poliitilisi suuniseid, millest amet peaks juhinduma, rakendades oma kaalutusõigust maksuvõlgade sissenõudmisel, hägustab see vastutust võlgade sissenõudmise korraldamisel. valdkonna tegevuspõhimõtete kujundamise eest on ning jääb valdkonna poliitilise juhi, st ministri ülesandeks.</p>
<p>Strateegilised valikud</p> <p>76.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hinnata, kas tasakaal maksuvõlgade sissenõudmise ja ettevõtetele vastutulelikkuse vahel on praegusesse majandusolukorda sobiv ja kas see toob 	<p>Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus: Maksuvõlgade kasv on majanduskriisiga kaasnev paratamatu nähtus. Vaatamata ebapiisavale maksulaekumisele ei ole ka majanduskriisi tingimustes MTA ülesanne ettevõtluse seiskamine, vaid maksukuuleka ettevõtluskeskkonna säilitamine ja kujundamine. MTA teeb tänases olukorras kõik võimaliku, et maksuvõlad sisse nõuda, tagades samas ka maksude maksmise jätkusuutlikkuse. MTA-l</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministri ja peadirektori vastused
<p>kaasa parima võimaliku tulemuse maksuvõlgade laekumise ja ettevõtete äritegevuse jätkumise aspektist.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kajastada edaspidi Maksu- ja Tolliameti strateegias, Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavas ja tegevuskavas enam maksuvõlgadega seonduvat. Lisada Rahandusministeeriumi tegevuskavva järgmised näitajad: maksuvõlgade maht, maksuvõlgnike arv. <p>(p-d 64–74)</p>	<p>on erinevalt inkassofirmadest kohustus tagada riigi maksutulude järjepidev laekumine, mille kohaselt peab maksuhaldur oma igapäevases tegevuses pöörama tähelepanu sellele, et maksumaksja oleks oma tegevuses jätkusuutlik ning maksude tasumine oleks tagatud ka tulevikus. Paindumatu suhtumine maksumaksjasse ning tema probleemidesse tekitab olukorra, kus negatiivne mõju maksukuulekusele sunnib maksumaksjaid oma tegeliku kohustuse suurusst varjama ning ettevõtteid suunduma riigi sunni eest varimajandusse.</p> <p>MTA jälgib igapäevases tegevuses, et maksuvõla sissenõudmisel reageeritakse võimalikult kiirelt ja professionaalselt ning sunnitoiminguid teostatakse järjepidevalt.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Maksu- ja Tolliamet on maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel minimaalsel tasemel tõhus ja tehtud on kõik endast olenev, et jääks laekumata võimalikult vähe maksuvõlgu.

Hinnangu andmise kriteerium ja auditi käsitusviis

Hinnang Maksu- ja Tolliameti tegevuse tõhususele antakse vaadeldud maksuvõlglastega reaalselt toimunud juhtumeid analüüsid. Tegevus on minimaalsel tasemel tõhus, kui kõik sissenõudmiseks heade eeldustega võlgnikud on tasunud võla täielikult või on vähendanud seda vaadeldud perioodi lõpuks.

Maksu- ja Tolliameti juhtkond nõustus, et võla sissenõudmiseks on head eeldused, kui

- võlgniku varade ja kohustuste kindlakstegemisel selgub, et võlgniku käibevarad ületavad koguvõlga – võlgnik suudaks oma käibevarade arvel võla tasuda;
- on teada võlgniku korrektsed kontaktandmed ja vastutavad isikud – Maksu- ja Tolliamet teab, kes on võlgnik ja kus ta asub.

Tulenevalt 2009. aasta algul jõustunud muudatustest maksuvõlgade sissenõudmist puudutavates õigusaktides, Maksu- ja Tolliameti struktuuris ning infotehnoloogilises arvestuskeskkonnas, otsustas Riigikontroll vaadata sissenõudmismenetlust kahes osas, analüüsid

- 50 maksuvõlglast, kelle varalisest seisust sai Maksu- ja Tolliamet ülevaate 2008. aastal;
- 10 maksuvõlglast, kelle varalisest seisust sai Maksu- ja Tolliamet ülevaate 2009. aastal.

Vaadeldi juriidilisi isikuid võlasummaga üldjuhul üle 100 000 krooni.

Maksu- ja Tolliamet saab sissenõudmisprotsessis ülevaate võlgniku varadest ja kohustustest kahel korral: menetledes maksuvõla ajatamise taotlust ja/või otsustades edasiste toimingute üle, kui sissenõudmise üldmenetlus pole tulemust andnud.

Riigikontroll tegi Maksu- ja Tolliameti andmebaase ja dokumente analüüsid kindlaks, kas isiku võla sissenõudmiseks olid head eeldused, fikseeris võla summa ja võrdles seda vastavalt kas 2008. aasta lõpu või 2009. aasta mai keskpaiga seisuga. Maksu- ja Tolliameti tõhusa tegevuse korral eeldas Riigikontroll, et heade sissenõudmiseeldustega võlgnik on võla kas täielikult tasunud või vaadeldud perioodi lõpuks vähendanud.

Lihtsustatult annab audit hinnangu, lähtudes sellest, kas kõik võlad, mis pidid laekuma, ka laekusid või vähemalt vähenesid.

Ehkki maksuvõlad võivad moodustuda mitmetest eri nõuetest (nt tulumaksuvõlg maikuu eest, sotsiaalmaksuvõlg juuniku eest) ja peavad arvestussüsteemis olema eristatavad, pöörab Maksu- ja Tolliamet võlgnikuga tegeledes tähelepanu isiku koguvõlgnevusele, mitte vaid kitsalt ühele nõudele – sissenõudmistoimingute eesmärgiks on võlgnevuse täielik tasumine. Riigikontrolli auditi hinnangu andmise mõttes on see oluline seetõttu, et isikul võib olla näiteks vahemikus jaanuarist detsembrini pidevalt võlg, mis kasvab, kuid võlga ei moodusta enam samad nõuded (nt tasud eelmise kuu deklaratsiooni järgi tekkinud võla, kuid samas tekib uue deklaratsiooni järgi veel suurem võlg). Lähtudes põhimõttest, et võlgniku võlgu käsitletakse tervikuna ja eesmärk on isiku võlgade täielik tasumine, ei

lugenud Riigikontroll sellist võlgade rulluva kasvu lubamist tõhusaks tegevuseks. Vähemalt heade sissenõudmiseeldustega võlgniku puhul peaks suvalise vaadeldava perioodi jooksul (mis on piisavalt pikk, et mitte sõltuda maksukalendrist ühes kuus) suutma Maksu- ja Tolliamet võlga vähendada.

Muud küsimused, millele Riigikontroll tähelepanu pööras, kuid mis otseselt ei olnud tõhususe hindamise aluseks:

- Kas maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel järgitakse õigusakte, asutusesiseseid kordi ja juhendeid?
- Kas maksuvõlgade menetlemise ja sissenõudmise protsess on optimaalne ja selles puuduvad nn pudelikaelad?
- Kas Maksu- ja Tolliameti ning Rahandusministeeriumi strateegiadokumendid sisaldavad maksuvõlgade sissenõudmise eesmäärke, näitajaid ja tegevusi?
- Kas maksuvõlgade menetlemist ja sissenõudmist puudutavate strateegiate kavandamine ja elluviimine toimub süsteemselt?

Lisaks Maksu- ja Tolliameti andmebaasidele koguti infot intervjuude ja dokumendianalüüsi teel.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid alustati 2008. aasta juulis ja lõpetati 2009. aasta juulis.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Urmet Lee, audiitorid Ermo Liedemann ja Birgit Aasa.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/66.

Riigikontrolli postiaadress on:

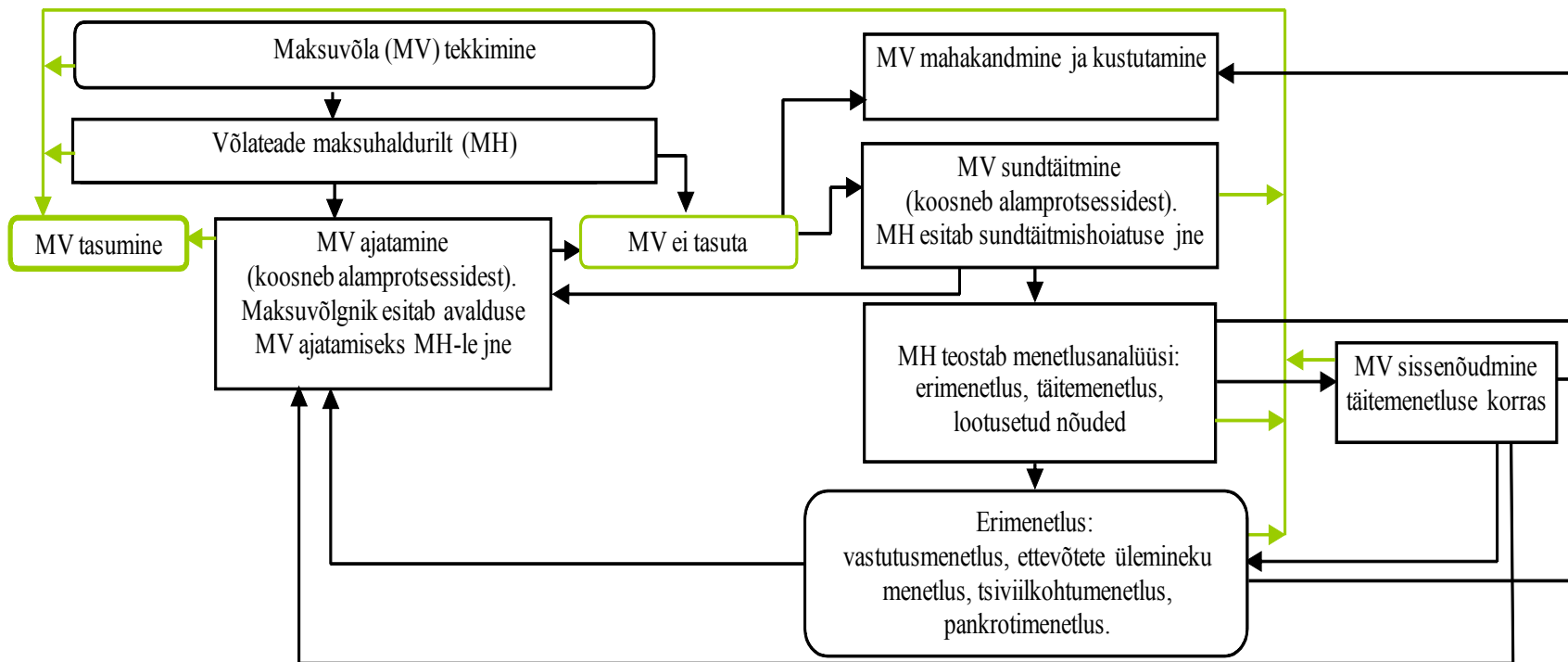
Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasem audit maksujärelevalve valdkonnas

30.5.2006 – Maksukontrolli korraldus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Maksuvõlgade menetlemise ja sissenõudmise lihtsustatud skeem



Märkused: rohelised jooned skeemil näitavad MV laekumise võimalusi, mustad jooned tähistavad MV menetluse võimalikku kulgu.
Maksuvõlglasel on võimalik igas menetlusetapis esitada vaie.

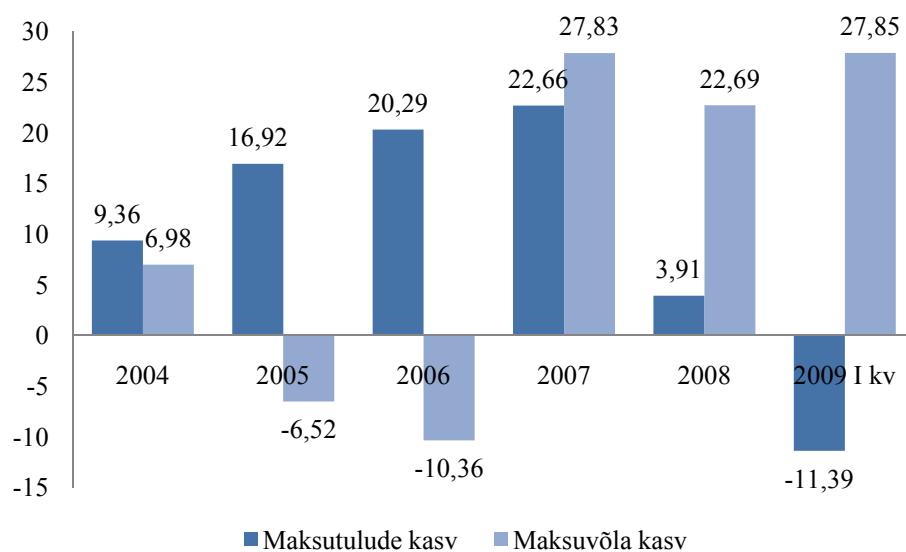
Lisa B. Ebatõhusa tegevuse tulemusena saamata jäänud tulu arvutuskäik

Ebatõhusa tegevuse tulemusena riigikassasse laekumata jääva raha hinnangulist mahtu arvutas Riigikontroll ainult 2008. aasta võlglaste juhtumite (50) alusel järgmiselt:

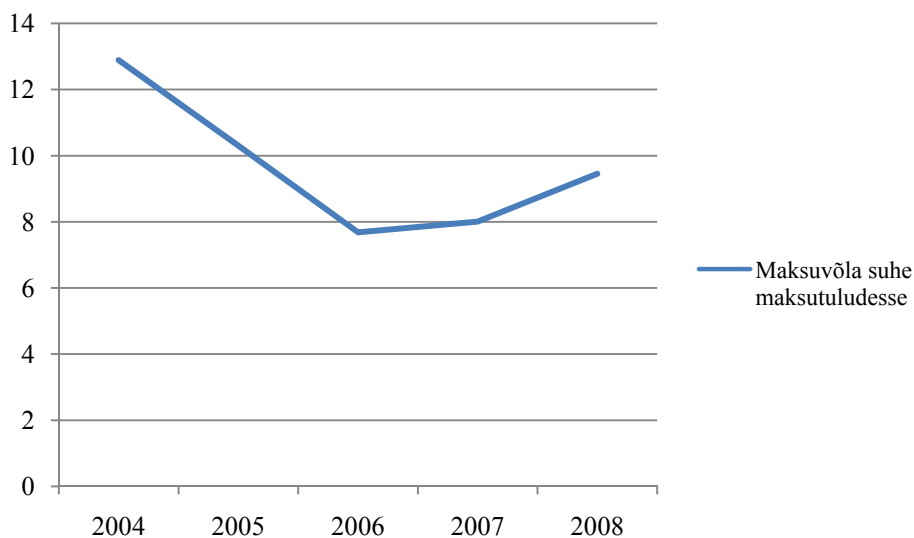
- 1) Leidsime heade laekumiseeldustega, kuid aasta lõpuks siiski kasvanud võlgnike keskmise võla 2008. a juuli seisuga.
- 2) Leidsime punktis 1 nimetatud võlgnike võla 23.12.2008. a seisuga (kasv moodustas võrreldes juuliga 57%).
- 3) Leidsime, kui suure osakaalu moodustavad punktis üks nimetatud võlad kõikidest Riigikontrolli vaadatud võlglastest (50 juhtumit) 2008. a juuli seisuga (osakaaluks tuli 16%).
- 4) Laiendasime punktis 3 leitud osakaalu kogu võlgnike grupile (st juriidilised isikud suurema võlaga kui 100 000 krooni), kelle hulgast Riigikontroll analüüsi juhtumid valis, 2008. a juuli seisuga (5 162 193 131 krooni);
- 5) Võtsime arvesse Maksu- ja Tolliameti hinnangut, et kõikidest võlgadest on ligikaudu 70% ebatõenäoliselt laekuvad ja leidsime, et 253 236 546 krooni moodustas juulis 2008 vaadeldud võlgnikegrupi heade laekumiseeldustega võlg, millel poole aastaga siiski kasvada lasti ($5\,162\,193\,131 * 0,3 * 0,16352 = 253\,236\,546$);
- 6) Võtsime aluseks analüüsis ilmnenud kasvu (57%) ja leidsime, et vahemikus juuli–detsember 2008 kasvas punktis 5 nimetatud isikute võlg 399 192 595 kroonini ($253\,236\,546 * 1,5763625 = 399\,192\,595$);
- 7) Riigikontroll luges vahemikus juuli–detsember 2008 saamata jäänud tuluks heade laekumiseeldustega isikute võlgade kasvu summas 145 956 049 krooni ($399\,192\,595 - 253\,236\,546$).

Lisa C. Maksuvõla ja makromajandusnäitajate dünaamika seosed

Joonis 5. SKT ja maksuvõla kasv 2004–2009 I kv (jooksevhindades; võrdlus eelmise aastaga; %)⁶

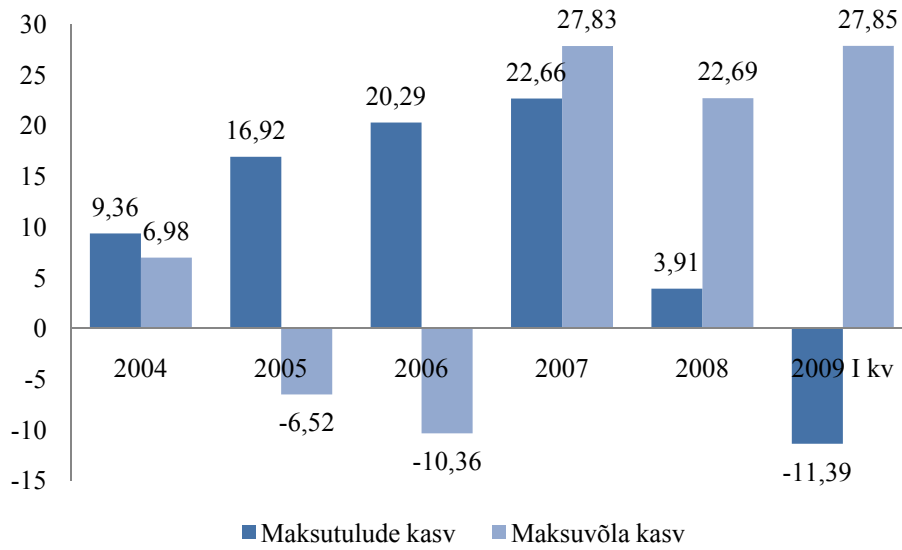


Joonis 6. Maksuvõla suhe SKTsse 2004–2008 (jooksevhindades; %)

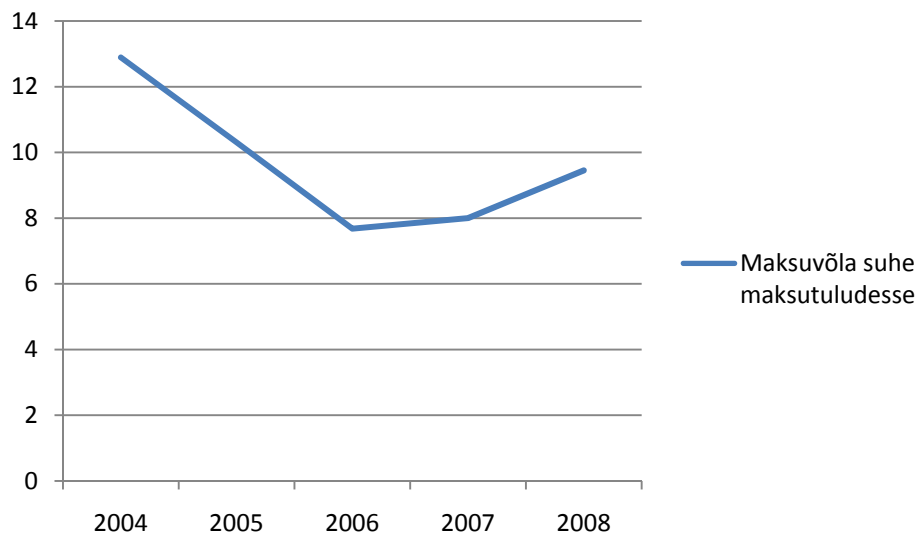


⁶ Võrreldud on 2009. ja 2008. aasta I kvartaleid. 2009. aasta I kvartali võlast on maha võetud likvideeritud isikute võlad ja intressid summas 900 miljonit krooni.

Joonis 7. Maksutulude ja maksuvõla kasv 2004–2009 I kv (võrdlus eelmise aastaga; %) ⁷



Joonis 8. Maksuvõla suhe maksutuludesse 2004–2008 (%)



⁷ Võrreldud on 2009. ja 2008. aasta I kvartaleid. 2009. aasta I kvartali võlast on maha võetud likvideeritud isikute võlad ja intressid summas 900 miljonit krooni.