

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Siivi Tootsman

TÖÖKORRALDUSE MUUDATUSE MÕJU
MAKSUVÕLGADE SISSENÕUDMISELE
LÄÄNE MTK NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja:

Kerly Lillemets, MPA

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž Finantskolledž	Kuu ja aasta Mai 2008
Töö pealkiri „Töökorralduse muudatuse mõju maksuvõlgade sissenõudmisele Lääne MTK näitel”.	
Töö autor: Siivi Tootsman	alkiri:
Referaat	
<p>Käesolev töö on kirjutatud teemal „Töökorralduse muudatuse mõju maksuvõlgade sissenõudmisele Lääne MTK näitel”.</p> <p>Lõputöö maht on 51 lehekülge, millest 30 lehekülge moodustab töö põhiosa. Kasutatud on 21 allikat, millest 20 on eesti ja 1 inglise keelne. Lõputöö koostamisel on kasutatud andmekogumismeetodit ja andmetöötlusmeetodit. Kasutatud allikateks on maksundusalane kirjandus, MTA sisesed interneti leheküljed, Eesti Vabariigi õigusaktid, interneti leheküljed ja Lääne MTK maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametnike poolt kogutud andmed.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on leida, millise perioodi jooksul on Lääne MTK sissenõudmise osakonna ametnikel võimalik maksuvõlglaste nimekirja alusel algetada maksuvõlgade sissenõudmise menetlus.</p> <p>Esimeses peatükis antakse ülevaade maksuvõlgade sissenõudmiseks tehtavatest erinevatest menetlustoimingutest.</p> <p>Teises peatükis antakse ülevaade maksu- ja tollikeskuste maksuvõlgade sissenõudmise osakondade töökorralduses läbiviidud muudatusest ja analüüsitakse kogutud andmete alusel maksuvõlglaste nimekirja läbitöötamisele ning maksuvõlgade sissenõudmise algetamisele kuluvat aega. Samuti analüüsitakse piirmäärade mõju maksuvõlgade sissenõudmisele.</p>	

Kolmandas peatükis antakse ülevaade Eesti MTA erinevate struktuuriüksuste koostööst maksuvõlgade sissenõudmise valdkonnas, esitatakse välisriikide kogemusi maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks ja lõpuks tuuakse ära ettepanekud maksuvõlgade sissenõudmise alase tegevuse tõhustamiseks.

Lõputöö käigus selgus, et vana töökorraldus võimaldab võlanimekirja kiiremini läbi töötada ja see saavutati ametnike arvukuse tulemusel. Samuti selgus, et töökoormusest tulenevalt väikeste maksuvõlgade sisse nõudmata jätmine ei mõjuta oluliselt riigieelarvesse laekumata jäävate maksutulude suurust.

Võtmesõnad : maksuvõla kiirem ja efektiivsem sissenõudmine, piirmäärade mõju maksuvõlgade sissenõudmisele.

Keywords : more rapid and efficient recovery of tax arrears and the influence of maximum limits on the recovery of tax arrears.

Säilitamise koht:

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja: Kerly Lillemets

allkiri:

SISUKORD

<u>ANNOTATSIOON</u>	2
<u>SISSEJUHATUS</u>	5
<u>1. MAKSUVÕLA SISSEÕUDMISE MENETLUS</u>	7
<u>1.1. Sundtäitmise hoiatus, kui maksuvõla sissenõudmise esmane toiming</u>	8
<u>1.2. Täitmata sundtäitmise korraldusele järgnevad meetmed</u>	13
<u>2. MUUDATUSED MAKSUVÕLGADE SISSEÕUDMISE OSAKONNAS JA SELLEGA KAASNENUD MÕJUD LÄÄNE MTK NÄITEL</u>	21
<u>2.1. Muudatus maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakondade töökorralduses</u>	22
<u>2.2. Maksuvõlglaste nimekirja menetlemisele kuuluva aja analüüs Lääne maksu- ja tollikeskuses</u>	26
<u>2.3. Maksuvõlgade sissenõudmisele kehtestatud piirmäärade mõju maksulaekumisele</u> .	28
<u>3. ETTEPANEKUD MAKSUVÕLGADE SISSEÕUDMISE ALASE TEGEVUSE TÕHUSTAMISEKS</u>	31
<u>3.1. Maksu- ja Tolliameti erinevate struktuuriüksuste koostöö võimalused võlgade sissenõudmisel</u>	31
<u>3.2. Välisriikide kogemusi maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks</u>	32
<u>3.3. Ettepanekud maksuvõlgade efektiivsemaks sissenõudmiseks</u>	34
<u>KOKKUVÕTE</u>	37
<u>SUMMARY</u>	40
<u>VIIDATUD ALLIKAD</u>	42
<u>LISAD</u>	44
<u>Lisa 1. Juriidilise isiku maksuvõla tasumise ajatamise taotlus</u>	45
<u>Lisa 2. Maksuvõla tasumise ajatamine</u>	46
<u>Lisa 3. Maksuvõlgade sissenõudmise osakonna töökorraldus</u>	47
<u>Lisa 4. Üldmenetlejate töökoormuste võrdlus erinevates piirkondades</u>	48
<u>Lisa 5. Kokkuvõte sissenõudja töödest ja sellele kulunud ajast</u>	49
<u>Lisa 6. Maksuvõlgade jaotumine piirkondlike maksu- ja tollikeskuste lõikes</u>	50
<u>Lisa 7. Võlglastele 2007.a koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide täitmine</u>	

SISSEJUHATUS

Maksude maksmine on kodaniku üheks tähtsamaks kohustuseks oma riigi ees. Maksusuhtes tekib maksumaksjal kohustus hüvitada riigile oma võlg ning täitmata maksukohustus selle tagamiseks on riik ette näinud vajalikud sunnivahendid. Seadusega on pandud riiklikule maksuhaldurile kohustus kontrollida maksude tasumise õigsust ning vajadusel rakendada seadusest tulenevaid meetmeid, et tagada maksude õigeaegne laekumine. Maksuhalduri üheks põhikohustuseks on kontrollifunktsiooni ja maksumääramise kõrval maksuvõlgade sissenõudmine.

Kuna maksude kogumise eesmärgiks on tulu saamine avaliku halduse kulude katmiseks, siis maksuvõlgade sissenõudmise funktsioon on vajalik maksulaekumise kindlustamiseks. Maksukohustustlase poolt tasumata jäetud maksusumma sundtäitmine on lubatud pärast tasumist kohustavas haldusaktis antud tähtaja möödumist, kui maksumaksja ei ole maksusummat tasunud. Kuna maksuhaldur peab maksumenetluse läbi viima võimalikult kiirelt ja efektiivselt, siis siit selgubki töö vajalikkus.

Teema valik on tingitud asjaolust, et Maksu- ja Tolliametis puudub käesoleva lõputöö kirjutamise hetkel infotehnoloogiline tugi, mis tagaks maksuvõla kiirema ja efektiivsema sissenõudmise. Erinevate projektide raames on nimetatud probleemiga tegeletud, aga tulemust ei ole siiani saavutatud.

Lõputöö üldiseks eesmärgiks on leida, millise perioodi jooksul on Lääne maksu- ja tollikeskuse maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametnikel võimalik maksuvõlglaste nimekirja alusel alगतada maksuvõlgade sissenõudmise menetlust.

Hüpotees:

1. üldmenetlusega tegelevate ametnike võlanimekirja töötlemisele, sundtäitmise hoiatuse koostamisele ja muude ametijuhendist tulenevate ülesannete täitmisele kuluv aeg on

otseses sõltuvuses võlglaste arvuga;

2. tulenevalt töökoormusest jäetakse otstarbekusele tuginedes piirmääradest allapoole jäävate maksuvõlgade osas sundtäitmismenetlus algatamata ja sellega seoses riigieelarve maksutulude maht väheneb.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab ülevaate maksuvõlgade sissenõudmiseks tehtavatest erinevatest menetlustoimingutest. Tuuakse ära maksuvõla mõiste, selle sundtäitmise algatamise võimalikkus ning sundtäitmise hoiatuse täitmata jätmisele järgnevad edasised meetmed.

Teises peatükis antakse ülevaade piirkondlike maksuvõlgade sissenõudmise osakondade töökorralduses läbiviidud muudatusest. Konkreetsemalt analüüsitakse Lääne maksu- ja tollikeskuse ametnike poolt kogutud andmete põhjal maksuvõlglaste nimekirja läbitöötamisele ja maksuvõlgade sissenõudmise algatamisele kuluvat aega. Samuti tuuakse välja piirmäärad, mis mõjutavad maksuvõla sissenõudmise algatamise otstarbekust ja alla piirmäära jääva maksuvõla osa maksuvõlgade üldmahust, mis sissenõudmata jätmise tõttu jääb riigieelarvesse laekumata. Analüüsitakse ka maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide täitmise tähtsust ning tuuakse välja, millises suuruses maksuvõlad laekuvad efektiivsemalt.

Kolmandas peatükis antakse ülevaade Maksu- ja Tolliameti erinevate struktuuriüksuste koostööst võlgade sissenõudmisel, tuuakse välisriikide kogemusi maksuvõlgade sissenõudmise valdkonnas ning esitatakse ettepanekuid maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks.

Seatud eesmärkide saavutamiseks on kasutatud antud valdkonda käsitlevaid kirjanduslikke materjale, internetiallikaid ja erinevaid õigusakte. Uuringuks vajalikud lähteandmed saadi andmekogumismeetodil ja kogutud andmete töötlemisel kasutati analüüsimeetodit. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks palus autor pooltel Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna ametnikel koguda andmeid nende poolt tehtud erinevatest toimingutest. Lisaks on kasutatud analüüsimiseks maksuvõlgade nimekirju ja autori poolt koostatud maksuvõlgade laekumiste aruandeid.

1. MAKSUVÕLA SISSENÕUDMISE MENETLUS

Maksuvõlgade sissenõudmine on üks riikliku maksuhalduri, milleks on 01.veebruarist 2004.aastast ühendatud Maksu- ja Tolliamet, maksumenetluse toiminguid. Maksuvõlgade sissenõudmine on struktuuriliselt jagatud kahe tasandi vahel. Kesktasandi moodustab Maksu- ja Tolliameti keskasutus ning piirkondliku tasandi moodustavad neli maksu- ja tollikeskust. Piirkondlik tasand vastutab oma tööpiirkonnas riiklike maksude laekumise tagamise eest ning kesktasand korraldab ja koordineerib maksuvõlgade sissenõudmise alast tööd.

Maksuvõlgade sissenõudmise üldine eesmärk on tagada maksukohustuslase poolt tähtpäevaks tasumata jäetud maksusumma ja sellelt arvestatud intresside ja muude maksuseadustest tulenevate rahaliste kohustuste sissenõudmine. Maksuvõlak nimetatakse maksukohustuslase poolt tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummat, sellelt maksusummalt arvestatud intressi ning tollivõlast tulenevat tähtpäevaks tasumata maksusummat ja sellelt arvestatud intressi.

Et vältida maksuvõla tekkimist peavad maksusumma ja maksu kõrvalkohustustest tulenevad summad olema laekunud maksuhalduri pangakontole maksuseaduses või haldusaktis määratud tähtpäevaks. Kui maksukohustuslane ei ole seda teinud tähtaegselt, nimetatakse tasumata maksusummat maksuvõlaks ja sellelt arvestatakse intressi. Maksukohustuslane on maksumaksja, maksu kinnipidaja või muu isik, kes vastutab seaduse või lepingu alusel maksumaksja või maksu kinnipidaja kohustuse eest.

Kolmanda isiku kohustust tasuda võõras maksuvõlg nimetatakse vastutuskohustuseks ning see kohustus võib lõppeda nagu maksukohustuski tasumise, tasaarvestamise, aegumise või kustutamisega.

Vabatahtlikul maksuvõla tasumisel saab maksja ise määrata maksmise järjekorra, aga sundkorras võla sissenõudmisel tuleneb tasumise järjekord seadusest. Seaduse kohaselt kuuluvad esmajärjekorras tasumisele maksusumma ja seejärel intress. Edasi tasutakse sunniraha, rahatrahv ja asendustäitmise kulud. Kui maksumaksjal on võlgu sama maksu mitme perioodi eest, siis loetakse täidetuks laekunud summade arvelt ajaliselt varem tekkinud maksukohustused.

Maksukohustuslase poolt deklareeritud ja tasumata jäetud maksusumma või maksuteate alusel tasumisele kuuluva maksusumma sundtäitmine on lubatud alles pärast seda, kui maksukohustuslasele on antud vähemalt üks kord tähtaeg maksuvõla tasumiseks koos hoiatusega kohustuse tähtjaks täitmata jätmise tagajärgede kohta.

Maksuvõlgade sissenõudmise menetlemise alused on sätestatud 01.07.2002.aastal kehtima hakanud maksukorralduse seadusega, mis on üks tähtsamaid maksuõiguse akte ja võrreldes varasema kehtinuga on see oluliselt mahukam ja detailsem.

Järgnevalt annab autor ülevaate maksuvõlgade sissenõudmisega tegeleva ametniku igapäevastest menetlustoimingutest võlgade sissenõudmisel.

1.1. Sundtäitmise hoiatus, kui maksuvõla sissenõudmise esmane toiming

Enne maksuvõla sundtäitmist peab maksuhaldur tegema võlgnikule sundtäitmise hoiatuse ja võimaldama tal tasuda maksuvõlg 10 päeva jooksul. Maksuhaldur võib nõuda, et võlg tasutakse 48 tunni jooksul, kui maksuhalduril on põhjendatud kahtlus, et võla sissenõudmisega viivitamise korral muutub võla sissenõudmine võimatuks.

Maksumaksja on maksuõigussuhte nõrgem pool ja sellest tulenevalt riigi kaitse all. Autori arvates on seetõttu igati põhjendatud, et enne tehakse hoiatus sundtäitmise kohta ja kohe ei arestita võlgniku pangakontosid või vara, sest võib olla on maksuvõlglane unustanud või mõnel muul temast mitteoleneval põhjusel ei ole saanud maksusid tähtaegselt tasuda ning hoiatuse saamisel likvideerib võlgnevuse kohe. Arestides ilma eelneva hoiatuseta pangakonto, võib

ametnik panna maksumaksja ebamugavasse olukorda, ilma et viimane oleks saanud selles osas midagi ette võtta.

Eestis kohustab maksuhaldur oma haldusaktiga maksuvõlglast tasuma maksuvõla 10 päeva jooksul haldusakti kättesaamisest, enne kui alustab selle sundtäitmist. Erinevalt Eesti maksuhaldurist saadab Norra maksuhaldur maksuvõlglastele kirjaliku teate maksuvõlgade kohta ja millise sissenõudmise menetluse ta võib algatada peale 14 päeva möödumist kirjaliku teate kättesaamisest, kui maksumaksja ei ole makse tasunud tähtaegselt.

Maksuvõla sundtäitmine on lubatud, kui:

- 1 kohustuse täitmise tähtpäev on saabunud ning nõue on sissenõutav;
- 2 nõuet sisaldav haldusakt on maksukohustuslasele seadusega ettenähtud korras teatavaks tehtud;
- 3 maksuvõlg ei ole ajatatud;
- 4 maksuvõlg ei ole aegunud, kustutatud või muul alusel lõppenud;
- 5 haldusakti täitmist ei ole peatatud.

Kuna maksuhalduri kohustus on määrata kindlaks maksuvõla suurus, siis peab koostatud haldusakt maksuvõla tasumiseks sisaldama selle tegemist tingivaid asjaolusid koos viidetega vastavate seaduste sätetele. Tuleb välja tuua maksuvõla kujunemine erinevate maksude ja maksustamisperioodide lõikes, arvestades muutuvat intressimäära, sest vastasel korral ei ole haldusakt kontrollitav ja motiveeritud.

Sundtäitmise hoiatus ei pea olema vormistatud iseseisva korraldusena, vaid see võib olla ka haldusakti osaks. Oluline on, et haldusakt oleks maksukohustuslasele kätte toimetamise läbi teatavaks tehtud, sest see on üheks tingimuseks maksuvõla sundtäitmise alustamisel. Juriidilise isiku puhul loetakse dokument kätte toimetatuks, kui see on saadetud tema registreeritud aadressile lihtkirjaga, sest juriidiline isik peab tagama registrile esitatud andmete õigsuse ja dokument loetakse Eesti piires kättetoimetatuks selle saatmisest viie päeva möödumisel. Füüsilisele isikule toimetatakse haldusakt posti teel rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil või isiku poolt maksuhaldurile teatatud aadressil ning tuleb tuvastada kättesaamise moment.

Juhul, kui maksuhalduril ei õnnestunud dokumenti kätte toimetada posti teel, võib ta dokumendi resolutiivosa avaldada ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Dokumendi resolutiivosa loetakse kättetoimetatuks teistkordse avaldamise päevale järgneval päeval. Kui haldusakt on maksumaksjale kätte toimetatud ning viimane ei täida maksukohustust haldusaktis antud tähtajaks ja ta ei ole taotlenud ka ajatamist, siis on maksuhalduril õigus nõuda tasumata maksuvõlg sisse sundkorras.

Seadusega sätestatud tähtajaks maksu tasumata jätmisel on maksuvõlglane kohustatud tasuma tähtpäevaks tasumata maksusummalt ka intressi. Intressi arvestatakse 0,06% alates päevast, mis järgneb päevale, mil maksu tasumine seaduse järgi pidi toimuma, kuni tasumise või tasaarvestamise päevani, viimane kaasa arvatud. Maksuvõlalt arvutatakse intressi kogu viivitatud aja eest, olenemata sellest, kas võla sissenõudmiseks on antud haldusakte või tehtud meeldetuletusi.

Võrreldes kehtiva maksukorralduse seadusega, oli kuni 30.06.2002.aastal kehtinud maksukorralduse seaduse järgi intressimäära suuruse kehtestamine rahandusministril, mis aga tunnistati Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsusega põhiseadusevastaseks, sest põhiseaduse § 113 kohaselt kehtestatakse riiklikud maksud seadusega, mitte määrusega. Seega tunnistati põhiseadusvastaseks intressimäära kehtestamiseks välja antud rahandusministri määrused. Riigikogu püüdis varasemad intressimäärad kehtestada seaduses tagasiulatuvalt, kuid ka see loeti õiguskantsleri seisukohavõtuga põhiseadusvastaseks. Kui enne 30.06.2002.aastat tekkinud intresse oli jooksvalt arvestatud isikukontodel, aga nende sissenõudmiseks ei olnud ettekirjutust ega intressinõuet tehtud, siis ei saa intresse enam määrata ega sisse nõuda.

Intress on maksuõigussuhtest tulenev kõrvalkohustus ja tal on kahju hüvitamise ning mõjutusvahendi funktsioon. Intress on maksukohustuse täitmisega viivitamise eest määratud lisamakse, millega hüvitatakse riigile maksude hilisemast laekumisest saamata jäänud tulu ning võlgnikult võetakse ära alusetult teenitud tulu.

Intressi sissenõudmiseks esitab maksuhaldur võlgnikule intressinõude. Intressinõue võib olla iseseisev haldusakt, kuid intressinõudeks loetakse ka seda, kui intress on ära toodud maksuotsuses, vastutusotsuses, tasaarvestamise otsuses või sundtäitmise hoiatuses. Intressinõue võib olla iseseisev haldusakt ja seda juhul, kui maksusumma, millelt intress arvutati, on tasutud. Intressinõude esitamine aegub aastaga alates maksusumma või isikule alusetult tagastatud summa tasumise päevast.

Seadusega on ette nähtud teatud intressist vabastamise juhud, kui maksukohustuse täitmisega viivitamine on põhjustatud maksuhalduri süü tõttu, kuid maksuhalduri poolt edastatud väärinfo ei vabasta maksu tasumise kohustusest.

Maksuhalduril on õigus ka loobuda maksuvõla sundtäitmisest, kui sundtäitmisega seotud kulud ületavad sissenõutava summa või summa sissenõudmine on maksukohustuslase maksejõuetuse tõttu lootusetu ning pankrotiavalduse esitamine ei ole otstarbekas. Kuid eelnimetatud juhul maksukohustus ei lõpe. Maksukohustuslase majandusliku seisundi paranemisel on võimalik maksuvõlga maksukohustuslaselt endiselt sisse nõuda.

Autoril küll sellekohased kogemused puuduvad, kuid võimalus, et maksukohustuslase majanduslik olukord võib aastatega paraneda, on realselt olemas ning sellisel juhul saab ta oma võlgnevuse riigi ees likvideerida.

Maksuvõla sundtäitmine aegub seitsme aastaga. Muude kõrvalnõuete, sealhulgas ka tasutud maksusummalt arvestatud intresside sissenõudmine aegub ühe aastaga. Maksuvõla sissenõudmise aegumine algab pärast maksu määramist ja tähtaja alguseks on määramisele järgneva aasta 01. jaanuar.

Seoses majanduse globaliseerumisega puutub Eesti maksuhaldur üha enam kokku vajadusega vahetada informatsiooni välisriikide samalaadsete organisatsioonidega. Alates liitumisest Euroopa Liiduga on maksuvõlgade sissenõudjal õigus saata läbi pädeva asutuse liikmesriikidele teabetaotlusi, millega küsitakse välisriigilt maksuvõlgade sissenõudmiseks vajalikku informatsiooni. Maksukogumise palve edastamise õigus välisriiki on ainult pädeva asutuse

maksualase infovahetuse kaudu, mis tähendab, et piirkondlikud maksukeskused ei saa iseseisvalt maksukogumise palveid välisriiki saata.

Kuna piirkondlik maksu- ja tollikeskus ei ole pädev iseseisvalt maksukogumise palvet välisriiki edastama, siis teeb seda keskasutuse maksuvõlgade sissenõudmise talitus. Viimane edastab maksukogumise palve seitsme päeva jooksul välisriiki, milline on Euroopa Liidu liikmesriik või riik, millega on sõlmitud maksuleping. Maksukogumise palvele peab olema kindlasti lisatud maksuvõla sissenõudmise aluseks olev dokument või selle koopia. Maksu- ja Tolliamet võib rahvusvahelise ametiabi korras täita välisriigi maksuhaldurite haldusakte ja samadel tingimustel saab Eesti haldusakte täita välismaal. Rahvusvaheliste maksukogumise palvete edastamist reguleeritakse Euroopa Liidu direktiividega 1976/308 ja 2002/94 ning maksulepingutega.

Enne kui pöörduda sissenõudmise abipalvega teise liikmesriigi poole, peab taotluse esitanud riik olema ammendanud siseriiklikud võimalused. Võlgnikult võib taotluse saanud riik sisse nõuda kõik sissenõudmisega seoses tekkinud kulud kooskõlas õigusnormidega, mida kohaldatakse samalaadsete omamaiste nõuete suhtes .

Taotluse saanud riik peab koheselt tunnustama taotluse esitanud riigis nõude täitmisele pööramist lubavat juriidilist dokumenti kehtiva täitedokumendina või asendama selle vastava siseriikliku dokumendiga.

Välisriigist saabunud maksukogumise palved edastab maksuvõlgade sissenõudmise talitus kuuluvuse järgi piirkondlikule maksu- ja tollikeskusele. Viimane täidab võimalusel maksukogumise palve ning nõuab sisse palves märgitud võlasumma, kasutades selleks

Eesti Vabariigi seadustega ettenähtud võimalusi. Kui sissenõudja on saanud teate nõude vaidlustamise kohta, peatab ta kohe nõude täitmise kuni selles valdkonnas pädeva välisriigi otsuseni, kuid nõude täitmist võib jätkata kinnisvara, vallasvara võõrandamist keelavate taotluste esitamise ja pangakontode arestimise ulatuses, mis tagaks sissenõudmise võimalikkuse sissenõudmist lubava otsuse laekumisel.

Autori arvates näitab riikidevaheline koostöö maksuvõlgade sissenõudmise osas maksuvõlglastele, et nad ei pääse oma kohustustest nii lihtsalt ja odavam on maksuvõlg ise tasuda. Vastasel korral nõutakse ka sissenõudmise tulemusel lisandunud kulude hüvitamist.

1.2. Täitmata sundtäitmise korraldusele järgnevad meetmed

Kui maksuvõlglane ei tasu maksuvõla tasumist kohustava haldusakti alusel tasumisele kuuluvat maksuvõlga, siis maksuhalduril on õigus anda krediitiasutusele korraldus arestida võlgniku pangakonto ja kanda tema pangakontolt raha üle maksuhalduri pangakontole maksuvõla summa suuruses. Krediitiasutus on kohustatud maksuhalduri korralduse maksukohustuslase pangakonto arestimise kohta viivitamatult täitma.

Autor leiab, et maksuhalduri seadusest tulenev õigus arestida maksuvõlglaste pangakonto on igati õigustatud, sest vastasel korral võtab maksumaksja kontolt raha välja ja jätab maksukohustuse tasumata. Krediitiasutus on kohustatud kohe haldusakti saamisel maksumaksja kontod arestima, kuigi on esinenud juhtumeid, kus krediitiasutus teavitab maksuvõlglast pangakonto arestimisest ja võimaldab tal eelnevalt pangakontolt raha välja võtta ning alles pärast seda täidetakse maksuhalduri korraldus.

Kui maksuhaldur on teinud korralduse maksumaksja pangakonto arestimise kohta, siis krediitiasutusel on keelatud pangakontot maksukohustuslasele avada. Krediitiasutus peab edastama maksukohustuslase konto arestimise korral viivitamatult korralduse teinud maksuhaldurile posti teel või elektrooniliselt korralduse vastuvõtmise kuupäeva ja kellaaja, korralduse vastu võtnud töötaja nime ja ametinimetuse, pangakonto arestimise kuupäeva ja kellaaja, pangakonto jäägi pangakonto arestimise hetkel. Juhul, kui maksukohustuslasel ei ole krediitiasutuses pangakontot avatud, tuleb maksuhalduri poolt koostatud haldusakt krediitiasutusel tagastada vastava märkusega pangakonto puudumise kohta.

Kui pangakontol olev summa on maksuhalduri korralduse järgi ülekandmisele kuuluvast summast väiksem, on krediitiasutus kohustatud täitma maksusumma ülekandmise korralduse

maksukohustuslase pangakontol oleva summa ulatuses. Edaspidistel laekumistel võlgniku pangakontole tuleb kanda ülejäänud summa, kuni maksuhalduri korralduses märgitud summa täieliku tasumiseni. Pangakonto võib arestist vabastada vaid maksuhalduri loal. Kui maksuhaldur on andnud loa avada arestitud pangakonto, siis krediidasutus lõpetab haldusakti täitmise, olenemata sellest, kas maksuhalduri poolt antud korraldus on täidetud või mitte.

Sarnaselt Eesti maksuhalduriga on ka Saksa Maksutulude Ameti sissenõudmise osakonna ametnikel peamiseks maksuvõla sissenõudmise meetmeks maksumaksja pangakontol oleva raha arestimine. Kui pangakonto aga puudub, siis on alternatiiviks võlgniku sularaha või muu väärtusliku arestimine. Kahjuks ei ole Eesti riiklikul maksuhalduril sularaha arestimiseks seaduslikku alust.

Füüsilise isiku maksuvõla sissenõudmisel või tema pangakonto arestimisel ei kuulu Eestis maksuhalduri poolt igakuisele sissenõudmisele ega arestimisele ühe kuupalga alammäära suurune summa võlgniku ja iga tema ülalpeetava perekonnaliikme kohta. Informatsiooni ülalpeetavate olemasolu kohta annab maksuhaldurile isik ise, esitades maksuhaldurile vajalikud dokumendid.

Nii nagu Eestis võivad ka Norra kohalikud ja maakonna maksuhaldusametid rakendada füüsilistest isikutest võlgnike sissetuleku arestimist. Tööandjalt või kohalikult sotsiaalkindlustuse ametilt nõutakse Norras võlgniku palgast, toetusest või abirahast teatud summas mahaarvamiste teostamist. Kui tööandja ei tee mahaarvamisi või ei kanna mahaarvatud summasid üle, siis võetakse ta rahalisele vastutusele.

Vaatamata sellele, et maksuvõlglane on jätnud maksusumma tasumist kohustava haldusakti tähtajaks täitmata ning maksuhaldur alustab maksuvõla sundsissenõudmisega ei pea ta alati esmase toiminguna arestima võlglaste pangakontot. Kui võlglasel on ühes või mitmes maksus tekkinud ettemaks, siis maksukohustusi ja tagastusnõudeid saab omavahel tasaarveldada. Tasaarveldamine võib toimuda maksukohustuslase või maksuhalduri algatusel seaduses sätestatud tingimustel. Tagastusnõuet saab tasaarvestada maksuhalduri hallatavate maksusummade, intressi, sunniraha, trahvide või asendustäitmise kuludega.

Maksuõigussuhe võib lõppeda maksukohustuse täitmise kõrval ka aegumise ja maksuvõla kustutamise teel. Maksunõude aegumise fakt annab maksumaksjal kindlusetunde, et teatud ajast alates ei ole võimalik talle enam täiendavaid maksusummasid määrata. Maksukorralduse seadus eristab nelja liiki aegumist:

- 1 maksusumma määramise aegumine, mille aegumistähtaeg on kolm aastat ja maksusumma tahtliku tasumata või kinni pidamata jätmise korral on aegumistähtaeg kuus aastat;
- 2 intresside määramise aegumine, kusjuures tasutud maksusummalt on intresside arvestamisel aegumistähtaeg üks aasta;
- 3 maksukohustuste ja kõrvalkohustuste sissenõudmise aegumine, mille aegumistähtaeg on seitse aastat;
- 4 tagastusnõude aegumine, mille aegumistähtaeg on kolm aastat.

Aegumine katkeb maksude tasumise tähtaja pikendamise korral, maksuvõla tasumise ajatamise korral, pankrotiavalduse esitamise korral või maksuvõla sissenõudmiseks täitemenetluse algatamise korral. Maksuvõlg ei aegu, kui maksuhaldur teostab seitsme aasta jooksul vähemalt üks kord täitetoimingut, arestides näiteks pangakonto.

Kui Eesti puhul on maksuvõla sundtäitmise aegumise perioodiks seitse aastat, siis Norras on maksuvõla sundtäitmise aegumise perioodiks kolm aastat. Kui nõue on seaduslikult tagatud arestimise orderiga, siis pikendatakse nõude sissenõudmise tähtaega 10 aastat ja seda võidakse pikendada kümne aasta kaupa seni, kuni maksuvõlg on tasutud.

Maksuvõla kustutamisega, kui ühe maksukohustuse lõppemise võimalusega, vabastatakse maksukohustuslane maksuvõlgade tasumisest eesmärgiga taastada õiglus, mitte ebaõigluse tekitamine. Maksuvõlgade kustutamisega püütakse maksuhalduri poolt lahendada olukorda, mida seaduse koostaja ei ole suutnud seaduse koostamise ajal ette näha. Maksuhaldur võib maksuvõlglaste kirjaliku taotluse alusel teha motiveeritud otsuse ja kustutada maksuvõla, kui selle sissenõudmine on lootusetu või oleks ebaõiglane maksukohustuslasest mitteolenevate asjaolude tõttu. Näiteks olukord, kus isik on saanud tulu rootsi kroonides Rootsi kuningriigis asuva panga arveldusarvele ja see raha devalveeritakse.

Kui tegemist ei ole lootusetu maksuvõla sissenõudmisega, vaid maksumaksja ei suuda ajutiste makseraskuste tõttu maksusummat tähtpäevaks tasuda, kuid ta on võimeline seda edaspidi tegema, siis on tal võimalik taotleda maksuvõla tasumise ajatamist. Erinevalt kehtivast maksukorralduse seadusest oli 30-ndatel aastatel sissenõudmist korraldaval asutusel vastavalt Administratiiv-sissenõudmise seadusele õigus võlgniku palvel pikendada maksutähtaega ja nimetatud õigus ei käinud mitte ainult maksuvõlgade, vaid ka muude administratiivkorras sissenõudmisele kuuluvate tuluvõlgade kohta.

Ka Norras on maksumaksjatel, kes on rahalistes raskustes, võimalik taotleda võlamaksete edasilükkamist. Maksuhaldur võib seda lubada või teatud tingimustel ka mingi osa maksunõudest kustutada ja need tingimused määrab Maksude Direktoraat. Mõõnduse tegemine sõltub nii võlgu olevate maksude iseloomust kui ka suurusest.

Maksuvõlgade tasumise ajatamist saab Eesti Vabariigis taotleda kõikide maksude osas, välja arvatud kinnipeetud maksud ja maksed, milleks on kinnipeetud tulumaks, töötuskindlustusmaksed ja kohustusliku kogumispensioni makse. Ajatamisele ei kuulu ka tollivõlast tulenev tähtpäevaks tasumata maksusumma ja sellelt arvestatud intressid. Ajatamist saab taotleda ka isik, kes seaduse alusel vastutab teise isiku maksukohustuse täitmise eest.

Maksuhaldurile tuleb esitada maksuvõla tasumise ajatamiseks põhjendatud taotlus ja maksuvõla tasumise ajakava. Taotluse otsustamise ajaks peab maksusumma tasumise tähtpäev olema saabunud (Lisa 1). Maksukohustuslane on kohustatud taotluses põhjendama maksuvõla tekkimise ja ajatamise vajadust, ajatamise perioodi pikkust ja igakuiste maksete suurust. Samuti tuleb tal selgitada, kuidas suudetakse maksuvõla tasumise ajatamise perioodil tasuda ajatamisgraafiku järgseid makseid ja jooksvalt lisanduvaid maksekohustusi. Füüsilisel isikul tuleb ajatamistaotlusele lisada tulude ja kulude arvestus. Juriidilisel isikul tuleb esitada taotlusele lisaks majandusaasta aruanne, mis ei ole vanem kui kolm kuud, kasumiaruanne ja rahavoogude prognoos taotletava ajatamisperioodi kohta.

Nõue, et maksuvõlglane peab esitama ajatamise taotlusega koos ülevaate oma majandusliku seisuga kohta ja selgitama maksuvõlga seonduvaid asjaolusid, on autori seisukohast igati õige. See aitab

maksuhalduri ametnikul hinnata maksuvõla tasumise ajatamise otstarbekust ning seeläbi vähendada hiljemate otsuste tühistamise vajadust.

Ajatamise korda reguleerib peale maksukorralduse seaduse rahandusministri määrus. Otsuse ajatamise kohta teeb maksuhaldur taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta 20 päeva jooksul. Otsuse tegemist teostab maksuhaldur kaalutusõiguse alusel, mis tähendab, et ta võib ajatamisest keelduda, muuta ajakava või nõuda tagatist. Taotluse rahuldamata jätmise või osaline rahuldamine tuleb motiveerida. Maksuhaldur võib vähendada ajatatud võlalt arvestatud intressi määra poole võrra, mis tähendab, et ajatatud maksuvõlalt arvestatakse intressi 0,03% päevas.

Enne taotluse esitamist on maksukohustuslasel võimalik tutvuda Maksu- ja Tolliameti veebilehel olevate materjalidega maksuvõla tasumise ajatamise kohta ja kasutada ajatamise kalkulaatorit.

Taotluse rahuldamisel võtab maksuhaldur arvesse maksukohustuslase varalist seisundit, majandusnäitajaid, maksuseadustest tulenevate kohustuste täitmist, maksuvõla tasumise ajatamise otstarbekust ja tagatise nõudmise korral esitatud tagatise usaldusväärset. Kui maksuhaldur nõuab tagatise esitamist, siis tehakse otsus maksuvõla tasumise ajatamise kohta viie tööpäeva jooksul tagatise esitamise päevast arvates. (Lisa 2)

Maksukohustuslasel, kellel tekib tagatise esitamise kohustus, on õigus valida tagatise liikidest käenduse, deposiidina maksuhalduri pangakontole makstud tagatissumma ja riigi, valla või linna kasuks seatud registerpandi või hüpoteegi vahel. Käenduse puhul tuleb esitada andmed käendaja majandusliku olukorra kohta. Raha deposiiti kandmise korral tuleb maksuhalduri pangakontole tasuda tagatissumma ning registerpandi või hüpoteegi korral tuleb esitada pandi eseme omandiõigust tõendavad dokumendid. Tagatist ei nõuta alla 1 000 kroonise nõude korral.

Kui võrrelda tagatise liike, mida maksuhalduril on tulenevalt seadusest õigus nõuda Eestis ja Prantsusmaal, siis viimases on edasilükatud maksete tagatiste loetelu mitmekesisem: deposiit, võlanõuded, pangatagatis, aktsiad. Fondibörsil noteerimata aktsiaid ei peeta tagatisena piisavaks ja neid tuleb tagada panga garantiiga, mis toob kaasa lisakulud.

Maksuhalduril on õigus jätta maksuvõla tasumise ajatamise taotlus rahuldamata, kui taotluses puudub põhjendus või see ei ole piisav, maksukohustuslasele on tehtud korraldus tasuda maksuvõlg 48 tunni jooksul korralduse saamise päevast arvates või maksukohustuslane ei pea õigusaktides sätestatud korras arvestust, ei esita maksudeklaratsioone või ei säilita dokumente. Samuti võib põhjuseks olla, et maksukohustuslane ei esita nõutavat tagatist või maksuhaldur ei pea esitatud tagatist küllaldaseks või usaldusväärseks. Võib esineda ka muid asjaolusid või põhjuseid, mille tõttu maksuhaldur ei pea maksuvõla tasumise ajatamist otstarbekaks.

Kui maksukohustuslane ei täida maksuvõla tasumise ajakava, ei tasu ajakava kehtimise perioodil tähtajaks oma jooks vaid makse, ei täida kohustust hoida maksuvõla tagamiseks pandiga koormatud asja või ei esita tagatise väärtuse vähenemise korral maksuhaldurile aktsepteeritavat asendustagatist võib ajatamise otsuse tunnistada kehtetuks. Samuti võib maksuhaldur tunnistada kehtetuks intressimäära vähendamise ning arvestada ajatatud maksusummalt tagasiulatuvalt täismääras intressi.

Kui maksukohustuslase maksuvõla tasumine ei ole maksuhalduri otsusega ajatatud või maksukohustuslane ei tasu maksuvõlga maksuhalduri poolt haldusaktis määratud tähtaja jooksul ja teda on teavitatud maksuvõla tasumata jätmise tagajärgede eest, siis alustab maksuhaldur võla sundkorras sissenõudmist. Maksuvõla ja muude rahaliste nõuete sundtäitmine toimub täitemenetluse seadustikus sätestatud korras, kuid maksukorralduse seadus näeb ette ka rea erisätteid. Maksuhaldurile on antud seadusest tulenevalt õigus sooritada teatud kindlaid toiminguid. Tal on õigus taotleda kinnisasjale võõrandamise keelumärke kandmist kinnistusraamatusse, ehitisele kui vallasajale võõrandamise keelumärke kandmist ehitisregistrisse, sõiduvahendile võõrandamise keelumärke kandmist vastavasse registrisse, laevale võõrandamise keelumärke kandmist laevakinnistusraamatusse, anda korraldus väärtpaberite või väärtpaberikonto arestimiseks, pöörata sissenõue rahalistele nõuetele ja varalistele õigustele ning arestida võlgniku arvelduskontod.

Autori arvamuse kohaselt annab võõrandamise keelumärke seadmine maksuvõlglaste varale

võimaluse muuta maksuvõlgade sissenõudmine operatiivsemaks ja tulemuslikumaks. Kui omanik soovib oma vara realiseerida, siis ei saa ta seda teha enne, kui maksuvõlg on tasutud ning võõrandamise keelumärke on maksuhalduri avalduse alusel kustutatud. Vara müügi õigus on siiski ainult kohtutäituril.

Maksuhaldur võib anda maksuvõla sissenõudmise kohtutäituri menetlusse pärast seda, kui maksuhalduri sooritatud täitetoimingud ei ole andnud tulemusi. Nimetatud piirang on maksumaksjate õiguste kaitseks ja liigsete kulutuste vältimiseks. Kohtutäituri ametitoimingud on tasulised, seevastu maksuhalduri täitetoimingute eest tasu ei võeta.

Autori arvates on igati õigustatud, et enne täitemenetluse algatamist, millega kaasnevad võlgniku jaoks lisakulud täituri tasude osas, annab maksuhaldur võlglasele võimaluse ise võlad tasuda. Kui maksukohustuslane ei tasu vabatahtlikult maksuvõlga, sooritab sissenõudja seadusest tulenevad toimingud ja alles pärast seda, kui need toimingud ei ole andnud tulemusi, võib maksuhaldur maksuvõla sissenõudmiseks pöörduda kohtutäituri poole.

Esimene peatükk andis ülevaate riikliku maksuhalduri menetlustoimingutest maksuvõlgade sissenõudmisel. Teises peatükis antakse ülevaade maksuvõlgade sissenõudmise osakondade töökorralduses läbiviidud muudatusest ja analüüsitakse kogutud andmete alusel maksuvõlglaste nimekirja läbitöötamisele ning maksuvõlgade sissenõudmise algatamisele kuluvat aega. Samuti analüüsitakse piirmäärade mõju maksuvõlgade sissenõudmisele.

2. MUUDATUSED MAKSUVÕLGADE SISSENÕUDMISE OSAKONNAS JA SELLEGA KAASNENUD MÕJUD LÄÄNE MTK NÄITEL

Maksu- ja Tolliameti ülesandeks on maksuvõlgade sissenõudmine, sellega seonduvalt maksuvõla tasumise ajatamine, maksuvõla mahakandmine ja kustutamine.

Piirkondlike maksu- ja tollikeskuste maksuvõlgade sissenõudmise osakondade funktsioonid on ameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud struktuuriüksuste põhimäärustes. Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna ülesanded on sätestatud Lääne maksu- ja tollikeskuse põhimäärusega.

Põhimääruses on ära toodud Lääne maksu- ja tollikeskuse maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametnike ülesanded:

- 1 võlgade, rahvusvahelise maksukogumise raames edastatud nõuete, trahvide, sunnirahade, asendustäitmise kulude, samuti tõlgi, eksperdi või kolmanda isiku kohustuste täitmise kulude sissenõudmine;
- 2 maksuvõlgade tasumise ajatamise taotluste läbivaatamine, otsuste koostamine ja otsuste täitmise jälgimine;
- 3 seaduses ettenähtud sunnivahendite rakendamine ning materjalide edastamine

maksukorralduse seaduse ja maksuseaduste rikkumiste kohta väärteo- või kriminaalmenetluse alustamiseks;

- 4 riigi esindamine pankroti-, likvideerimis- või täitemenetluses ning nendes menetlustes tekkinud vaidluste lahendamine kohtus koostöös juriidilise osakonnaga;
- 5 maksuvõlgade mahakandmine ja kustutamine;
- 6 sissenõudmisega seotud taotluste ja kaebuste läbivaatamine ja lahendamine ning abi osutamine juriidilisele osakonnale sissenõudmisega seotud vaiete menetlemisel;
- 7 osalemine ameti juhend- ja infomaterjalide väljatöötamisel ning arendusprojektides;
- 8 tööplaani ning tulemusaruannete koostamine, analüüs, kvaliteedi hindamine;
- 9 koostöö teiste struktuuriüksuste, allüksuste ja ametkondadega.

Kuni 2003.aasta lõpuni oli ameti piirkondlike keskuste tööpiirkondades, mis hõlmas maakondade keskusi, oma maksuvõlgade sissenõudja, kes tegeles ainult selle piirkonna maksuvõlglastega. Tööülesannete osas mingit jaotamist ei toimunud, vaid ametnik algatas sissenõudmise menetluse maksuvõla tasumist kohustava haldusakti koostamisega ja viimase toiminguna edastas täitmata jäänud või osaliselt täidetud haldusakti täitemenetluse algatamiseks täiturile.

Maksuameti reformimise käigus töötati Põhja maksukeskuse sissenõudmise osakonna juhtivametnike poolt 2003.aasta lõpuks välja sissenõudmise osakonna ametnike tööülesannete jaotus kahe tasandi, üld- ja erimenetluse tasandi vahel. Uuele töökorraldusele mindi piirkondlike maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakondades üle erinevatel aegadel ja sellega pidi kaasnema kohe ka sissenõudjat abistava arvutiprogrammi loomine ning käivitamine, kuid see jäi täitmata. Tänapäevaks on tulude projekti raames sissenõudjat abistava programmi loomine jälle päevakorda tõusnud.

2.1. Muudatus maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakondade töökorralduses

Maksu- ja tollikeskuste maksuvõlgade sissenõudmise osakondades töötas aastal 2006 kokku 62 maksu- ja tolliametnikku, kes olid jaotatud erinevate piirkondade maksu- ja tollikeskuste vahel järgmiselt:

- 1 Põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonnas 25 ametnikku
- 2 Ida maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonnas 10 ametnikku
- 3 Lõuna maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonnas 16 ametnikku
- 4 Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonnas 11 ametnikku

Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonnas viidi kahetasandiline tööjaotus sisse 2006.aasta juulikuust. Sellest ajast alates tegelevad viis ametnikku üldmenetluse ja neli ametnikku erimenetluse alla kuuluvate toimingutega. Osakonnajuhataja ja juhtivspetsialist koordineerivad maksuvõlgade sissenõudmise alast tööd.

Üldmenetlus algab võlanimekirja analüüsimisega, mille tulemusel selgitatakse välja võlgased, kelle maksuvõla sissenõudmiseks ei ole veel menetlust alustatud. Esmalt koostatakse neile maksusumma tasumist kohustav haldusakt koos sundtäitmise hoiatusega.

Kui maksukohustuslane ei tasu maksuvõlga ametniku poolt korralduses ära toodud tähtaja jooksul, alustab üldmenetleja viivitamatult võla sundkorras sissenõudmist. Selleks annab ta korralduse krediitiasutusele võlgniku pangakontode arestimise kohta ja maksusumma ülekandmiseks maksuhalduri pangakontole ning korralduse täitmisel annab korralduse vabastada pangakontod kolme tööpäeva jooksul. (Lisa 3)

Üldmenetleja ülesandeks on vaadata läbi maksukohustuslase poolt esitatud maksuvõla tasumise ajatamise taotlus ja sellele lisatud dokumendid ning koostada motiveeritud otsus. Ajakava kehtimise perioodil teostab üldmenetleja ka kontrolli sellest kinnipidamise üle.

Üldmenetleja kompetentsi kuulub ka taotluse esitamine võõrandamise keelumärke kandmiseks kinnistusraamatusse, ehisregistrisse ja laevakinnistusraamatusse. Samuti kuulub tema pädevusse taotluse esitamine sõiduvahendile võõrandamise keelumärke seadmiseks ja väärtpaberikonto blokeerimiseks. Sissenõudmismenetluse lõpetamisel koostab üldmenetleja taotluse võõrandamise keelumärke kustutamiseks vastavast registrist.

Üldmenetluse etapis püüab ametnik võlgnikuga ühendust saada, et leida võimalusi

võlakohustuste likvideerimiseks. Toimingud teostatakse kindlas järjekorras ja ettemääratud ajavahemike tagant. Üldmenetleja poolt koostamisele kuuluvad haldusaktid põhinevad tüüpdokumendi vormidel.

Kui üldmenetleja poolt täitetoimingute tegemise tulemusena ei ole maksuvõlga õnnestunud sisse nõuda, suunatakse maksuvõlglane erimenetlusega tegelevale ametnikule menetlemiseks. Erimenetleja otsustab analüüsi tulemusel, kas edastada avaldus maksuvõlglase kohta kohtutäiturile täitemenetluse algatamiseks või mitte, sest sellega kaasnevad maksukohustuslasele täiendavad kulud kohtutäituri kulude ja tasu osas. Erimenetleja võib otsustada ka vastutusotsuse või pankrotihoiatuse tegemise kasuks, millega tegeleb edasi maksuvõlgade sissenõudmise osakonna jurist.

Erimenetleja töökohustuste hulka kuulub finants- ja õigusliku hinnangu andmine võlgniku majandusaasta aruannete, deklaratsioonide ja ametnikule kättesaadavate andmebaaside alusel. Ka erimenetleja proovib maksuvõlglasega kontakteeruda, et leida võimalusi võlakohustuste likvideerimiseks. Kui need tulemused ei anna, siis suunab võlanõuded täitemenetluse algatamiseks täiturile ja teostab täitemenetlusest laekumiste üle järelevalvet. Samuti esitab ta nõuded ja osaleb pankrotimenetluses ning teostab pankrotimenetlusest laekumiste üle järelevalvet, esitab nõuded likvideerimismenetluses ja teostab likvideerimismenetlusest laekumiste üle järelevalvet. Erimenetleja hindab võlamenetluse perspektiivikust ja tunnistab võla lootusetuks, teostab maksuvõla mahakandmist ja kustutamist ning koostab vastutusotsuse.

Erinevate aastate jooksul on maksuvõlglaste arvu osas toimunud nii vähenemist kui ka suurenemist. Võlgnike arvust sõltub, kui suur on ajakulu kogu võlanimekirja analüüsimisele ja maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide koostamisele. Allpool olevas tabelis on toodud ülevaade maksuvõlglaste arvu muutumisest aastatel 2005 kuni 2007.

Tabel 1. Maksuvõlglaste arvuline võrdlus erinevates piirkondades

Maksu- ja Tollikeskus	Põhja	Lõuna	Ida	Lääne	KOKKU
Maksuvõlglasi 01.10.05 seisuga	38231	15062	20339	15362	88994
Maksuvõlglasi 01.10.06 seisuga	34114	15498	30669	11396	91677
Maksuvõlglasi 01.10.07 seisuga	34858	14931	7991	10807	68587

Allikas: Maksu- ja Tolliamet. Maksuvõlglaste nimekiri seisuga 01.10.2005, 01.10.2006 ja 01.10.2007

Nagu tabelist 1 näha, on maksuvõlglaste arv 2006.aastal kokkuvõttes suurenenud, mille põhjustas maksuvõlglaste arvu suur kasv Ida piirkonnas. Põhja ja Lääne piirkonnas on sel aastal maksuvõlglaste arvu osas toimunud vähenemine. Üldmenetleja töökoormus Lääne piirkonnas selle tulemusel ei vähenenud, kuna sel perioodil toimus üleminek kahetasandilisele töökorraldusele ning vähenes ametnike arv, kelle pädevusse kuulus võlanimekirja analüüs ja maksusumma tasumist kohustava haldusakti koostamine. Aastal 2007 on maksuvõlglaste arv Lääne, Ida ja Lõuna piirkondlikus maksu- ja tollikeskuses vähenenud oluliselt, kuid Põhja maksu- ja tollikeskuses on toimunud mõningane võlglaste arvu suurenemine võrreldes 2006.aastaga.

Kuna töökoormusele avaldab peale maksuvõlglaste arvu mõju ka nendega tegelevate ametnike arv, siis alljärgnevas tabelis on ära toodud piirkondlikes maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakondades aastatel 2005 kuni 2007 toimunud muutused üldmenetlusega tegelevate ametnike arvu osas.

Tabel 2. Üldmenetlejate arv erinevate piirkondade sissenõudmise osakondades

Maksu- ja Tollikeskus	Põhja	Lõuna	Ida	Lääne	KOKKU
Üldmenetlejate arv 2005.a	13	12	8	7	40
Üldmenetlejate arv 2006.a	10	9	6	5	30
Üldmenetlejate arv 2007.a	7	8	6	6	27

Allikas: Maksu- ja Tolliamet. Struktuur

Tabelist 2 selgub, et 2006.aastal on igas piirkonnas vähenenud nende ametnike arv, kes tegelevad maksuvõlglastega üldmenetluse tasandil, kus on oluline alustada maksuvõlgade sissenõudmise menetlusega kiiresti, et tagada võlanimekirjas olevast võlast võimalikult suure osa laekumine.

Muudatuse planeerimisel oli arvestatud tehnilise toega, mis pidi oluliselt lihtsustama üldmenetleja tööd maksusumma tasumist kohustava haldusakti koostamisel, kuid plaan jäi teostamata. Ilma infotehnoloogilise toeta on üldmenetlejate töö aeganõudev, sest ametnikul tuleb iga maksuvõla osas kontrollida üle kas kohustuse täitmise tähtpäev on saabunud ega maksuvõlg ei ole aegunud ja kas maksuvõlg ei ole ajatatud.

Üldmenetlusega tegelevate ametnike arv on otseses sõltuvuses nende töökoormuse muutumisega, kuid seda mõjutavad ka muud tegurid. Lisas 4 esitatud jooniselt 1 on näha, kuidas töökoormus on erinevatel aastatel muutunud, arvestades maksuvõlglaste ja üldmenetlejate arvu.

Nagu jooniselt 1 on näha, suurenes üldmenetleja töökoormus peale ümberkorraldusi 2006.aastal kõige rohkem Ida maksu- ja tollikeskuse üldmenetlejal, mis võib olla tingitud maksuvõlglaste arvu kasvust selles piirkonnas. Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudja töökoormus kasvas kõige vähem ja selle põhjuseks võib olla maksumaksjate maksedistsipliini oluline paranemine või ka maksuvõlglaste ümber asumine teistesse piirkondadesse.

Aastal 2007 on üldmenetlejate töökoormus Lääne ja Ida piirkonnas vähenenud, kuid Lõuna ja Põhja piirkonnas on toimunud suurenemine. Lääne piirkonnas on töökoormuse vähenemine seotud ühe üldmenetleja tööle võtmisega, samas Lõuna ja Põhja piirkonnas on üldmenetlejate arvulise koosseisu vähenemisega teistel töökoormus suurenenud. Ida piirkonnas on töökoormus olulisel määral vähenenud, kuigi üldmenetlejate arv ei ole muutunud. Selle põhjuseks võib olla maksuvõlglaste ümberasumine teise piirkonda või maksedistsipliini paranemine nimetatud regioonis.

Erimenetleja töökoormus on suures osas sõltuvuses sellest, kui palju õnnestub üldmenetluses maksuvõlgasid sisse nõuda ja kui suur osa neist on vaja suunata erimenetlejale menetlemiseks. Seetõttu on üldmenetlejal suur vastutus, et tagada võimalikult suure osa koostatud haldusaktide täitmine.

2.2. Maksuvõlglaste nimekirja menetlemisele kuluva aja analüüs Lääne maksu- ja tollikeskuses

Alates 01.07.2006.aastast rakendati ka Lääne maksu- ja tollikeskuses tööle kahetasandiline maksuvõlgade sissenõudmise süsteem. Selle tulemusel jaotati ametnike pädevus nii, et viis ametnikku tegelevad üldmenetlusega, kaks ametnikku erimenetlusega ja kaks maksuvõlgade sissenõudmise osakonna juristi erimenetlusega maksuvõlgade mahakandmise, kustutamise ja

pankrotimenetlusse suunamise osas.

Nagu tabelist 1 selgub, oli Lääne maksu- ja tollikeskuse hallatavas piirkonnas 01.10.2006.aasta seisuga kokku 11 396 maksuvõlglast. Kuna sel ajal oli teenistuses viis üldmenetlejat, siis keskmiselt teeb see 2279 maksuvõlglast iga üldmenetleja kohta. Maksuvõla tekkimisele järgneva kolme kuu jooksul on kõige suurem tõenäosus, et maksuvõla sissenõudmine õnnestub. Et leida, kui kiiresti on võimalik maksuvõlglaste nimekiri läbi töötada ja tagada edukas maksuvõlgade sissenõudmine, koostasid pooled üldmenetlejad oma töödest ja sellele kulunud ajast ülevaate, mis on koondatud lisas 5 esitatud tabelisse 3.

Võttes aluseks tabelis äratoodud sissenõudjate A, B ja C poolt koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide arvu ja nende koostamisele kulunud aja selgub, et keskmiselt kulub ühe sundtäitmise hoiatuse koostamisele 0,26 tundi (67/255). Kuna 2006.aastal oli lääne maksu- ja tollikeskuse tööpiirkonnas 11 396 maksuvõlglast, siis kulub ühel üldmenetlejal maksuvõla tasumist kohustava haldusakti koostamiseks kõigile maksuvõlglastele keskmiselt 593 tundi $[0,26 \cdot (11396/5)]$, mis teeb umbes 74 (593/8) tööpäeva.

Kuna üldmenetleja töökohustused ei seisne ainult eelmises lõigus nimetatud haldusaktide koostamises, siis arvestades tabelis äratoodud toiminguid, kulus kolmel üldmenetlejal analüüsitud perioodi jooksul 240 töötunnist ($10 \cdot 8 \cdot 3$) 140 tundi (41+38+61) erinevate haldusaktide koostamisele. Ülejäänud aega kasutati maksuvõlglaste nõustamiseks telefoni teel kui ka maksu- ja tollibüroos kohapeal, järelkontrolli teostamiseks ning muudeks toiminguteks, mis on sätestatud maksuvõlgade sissenõudja ametijuhendis. Seega võib öelda, et 58% $[(140 \cdot 100)/240]$ tööajast kulutasid ametnikud toimingutele, mida on võimalik mõõta arvuliselt ja 42% sisaldas muid tegevusi maksuvõlgade sissenõudmisel, mille üle arvulist arvestust ei peeta. Muude tegevuste alla võib lugeda kirjavahetust maksuvõlglastega, aruannete koostamist jne.

Millise aja jooksul on üldmenetleja võimeline maksuvõlglaste nimekirja läbi töötama ja tegema esmased toimingud maksuvõla sissenõudmiseks, selleks tuleb leida, kui palju on tööpäeva jooksul võimalik ühel ametnikul koostada maksusumma tasumist kohustavaid haldusakte koos sundtäitmise hoiatusega. Kui analüüsitud perioodi jooksul jõudsid üldmenetlejad koostada muude toimingute kõrval kokku 255 maksusumma tasumist kohustavat korraldust, mis teeb päevas ühe

üldmenetleja kohta umbes 9 korraldust (255/10/3), siis sellest järeldub, et 2279 maksuvõlglastele korralduse tegemiseks kulub ühel üldmenetlejal uue töökorralduse kohaselt aega umbes 253 tööpäeva (2279/9).

Endise töökorralduse kohaselt jaguneks 11 396 maksuvõlglast seitsme sissenõudmise osakonna ametniku vahel ja sel juhul tuleks ühe sissenõudja kohta umbes 1 628 maksuvõlglast. Maksusumma tasumist kohustava haldusakti koostamiseks neile kuluks aega 181 tööpäeva (1628/9), arvestades eelnevalt leitud korralduste koostamise võimalikku arvu päevas.

Maksuvõlgade sissenõudjal võimaldaks endine töökorraldus lõpetada võlanimekirja menetlemise 72 päeva (253-181) võrra kiiremini. Samas ei suureneks töökoormus ametnikel, sest üldmenetleja koostab ja komplekteerib ka uue tööjaotuse kohaselt kõik vajalikud materjalid täiturile saatmiseks, et algatada täitemenetlus.

2.3. Maksuvõlgade sissenõudmisele kehtestatud piirmäärade mõju maksulaekumisele

Seaduse kohaselt jäetakse maks määramata ja maksuotsus väljastamata, kui maksusumma on väiksem kui 50 krooni ning maksuseaduses või tollieeskirjades ei ole sätestatud teisiti. Maksuhalduril on õigus jätta maksusumma määramata või sisse nõudmata, kui ta on kindlaks teinud, et määramise ja sissenõudmisega seotud kulud ületavad maksusumma.

Kuna maksuvõlgade sissenõudmise osakonna üldmenetluse tasandil ei jätku tööjõu ressursi kõikide maksuvõlgade menetlemiseks, siis on otstarbekusest lähtudes kehtestatud piirmäärad nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute maksuvõlgade sissenõudmiseks. Juriidilistele isikutele on Lääne piirkonnas kehtestatud piirmääraks kuni 15 000 krooni ja füüsilistel isikutel kuni 5 000 krooni. Piirmääradest allapoole jäävate väikevõlgade sissenõudmisega tegeletakse vastavalt võimalustele.

Nagu lisas 4 toodud jooniselt 1 selgus, on üldmenetleja töökoormus suur ja siiani ei ole

sissenõudjale tagatud tehnilist abi arvutiprogrammi näol. Kehtestatud piirmäärad võimaldavad tal pöörata rohkem tähelepanu suuremate maksuvõlgadega maksukohustuslastele, mis ei ole põhiseadusest tulenevalt põhjendatud. Vastavalt põhiseadusele on kõik isikud seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida olenemata põhjusest.

Kui palju piirmäärade kehtestamise ja nende järgimise tulemusel 2007.aastal jäi Eesti Vabariigi riigieelarvesse laekumata maksutulu, selgub maksuhalduri andmebaasist saadud andmete analüüsimisel. Tuleb arvestada ka sellega, et piirkondlike maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakondadele edastatud maksuvõlgade nimekirjast on juba eelnevalt eemaldatud kuni ühe tuhande kroonised maksuvõlad.

01.10.2007.aasta seisuga oli riigieelarvesse laekumata maksuvõlg koos intressiga kokku summas 5,243 miljardit krooni, millest 4,304 miljardit krooni moodustas juriidiliste isikute maksuvõlg ja 939 miljonit krooni oli füüsiliste isikute poolt tasumata maksukohustused. Juriidiliste isikute võlg moodustas 82% kogu maksuvõlast.

Lisas 6 toodud jooniselt 2 on näha maksuvõla jaotumine erinevate piirkondade vahel. Üle poole kogu maksuvõlast moodustavad Põhja maksu- ja tollikeskuse piirkonda jäävate maksukohustuslaste poolt tasumata jäetud võlakohustused. Kui suur osa kogu võlast jääb menetlemata kõigis piirkondades, kui arvestada eespool toodud piirmäärasid, on ära toodud tabelis 4.

Tabel 4. Piirmääradest allapoole jääv maksuvõlg.

Maksu- ja tollikeskus	Põhja	Lõuna	Ida	Lääne	Kokku
Juriidiliste isikute võlg	31457967	9001795	4578519	4411413	49449694
Füüsiliste isikute võlg	27864067	13613998	7802348	10311501	59591914
KOKKU	59322034	22615793	12380867	14722914	109041608

Alli

kas: Maksu- ja Tolliamet. Maksuvõlglaste nimekiri seisuga 01.10.2007

Nagu tabelist 4 selgub, on võlasumma, mille sissenõudmisega ei tegeleta üldse või ei tegeleta aktiivselt, kokku 109 miljonit krooni, mis moodustab kogu maksuvõlast 2,1% (109041608*100/5242613246). Praktika on näidanud, et alla piirmäära jäävate väikeste võlgade sissenõudmisele kulub vähem aega, kui sellest suuremate võlasummade sissenõudmisele.

Maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide alusel väikevõlgade laekumise efektiivsuse kontrollimiseks koostas autor enda poolt 2007.aastal tehtud aruannete põhjal lisas 7 toodud tabeli 5, kus on esitatud maksuvõlglastele koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide arv. Tabelisse on koondatud piirmäärast allapoole jäävate maksuvõlgade ja piirmäära ületavate maksuvõlgade tasumist kohustavate haldusaktide arv kuude lõikes. Samuti on toodud välja, kui palju koostatud haldusaktidest täideti tähtaegselt ja kui suure arvu osas algatati sundtäitmine. Tabelist 5 on näha, et 2007.aastal koostas autor kokku 819 maksusumma tasumist kohustavat haldusakti koos sundtäitmise hoiatusega. Sellest 405 (218+187) oli koostatud alla piirmäära jäävate väikeste maksuvõlgade kohta ja 414 (131+283) piirmäärast suuremate maksuvõlgade kohta.

Tähtaegselt täideti 349 (218+131) haldusakti, mis moodustab 42,6% aastal 2007 koostatud haldusaktide arvust. Tähtaegselt täidetud haldusaktidest oli koostatud alla piirmäära jäävate väikeste võlgade kohta 218 haldusakti, mis teeb täitmise määraks 62,5% ja piirmääradest suuremate võlgade kohta koostatud haldusaktidest täideti tähtaegselt 37,5%.

Tähtaegselt täitmata jäi 470 koostatud haldusakti, mis teeb 57,4% koostatud haldusaktide koguarvust. Kui piirmäärast allapoole jäävate väikevõlgade kohta koostatud haldusaktidest vajas sundsissenõudmise menetluse algatamist 187, mis teeb 39,8% tähtajaks täitmata jäänud haldusaktidest, siis piirmäära ületavate võlgade kohta koostatud haldusaktide osas oli see näitaja 60,2%. Analüüsi tulemusel selgus, et alla piirmäära jäävate maksuvõlgade sissenõudmine on efektiivsem ja vähem aeganõudev.

Lääne maksu- ja tollikeskuse piirkonnas oli 2007.aastal alla piirmäära jäävate võlgadega 6863 maksuvõlglast, seega maksuvõlglasteid, kellega tuli aktiivselt tegeleda oli kokku 3944 (10807-6863). Kuna üldmenetlejaid oli sel aastal Lääne piirkonnas 6, tuli ühel üldmenetlejal tegeleda aktiivselt umbes 657 maksuvõlglastega.

Lisas 5 tabelis 3 toodud andmete analüüsimisel selgus, et üks üldmenetleja teeb muude toimingute kõrval päevas umbes 9 maksusumma tasumist kohustavat haldusakti koos

sundtäitmise hoiatusega. Sellest järeldub, et 657 maksuvõlglastele nimetatud haldusakti koostamiseks kulub üldmenetlejal aega umbes 73 tööpäeva (657/9).

Autor on seisukohal, et kuigi väikevõlad moodustavad kogu võlasummast ainult 2,1%, on nende sissenõudmisega maksuhalduril vaja samuti tegeleda. Vastasel juhul jäänuks 2007.aastal riigieelarvesse maksutuludena sisse nõudmata enam kui 109 miljonit krooni.

3. ETTEPANEKUD MAKSUVÕLGASTE SISSENÕUDMISE ALASE TEGEVUSE TÕHUSTAMISEKS

3.1. Maksu- ja Tolliameti erinevate struktuuriüksuste koostöö võimalused võlgade sissenõudmisel

Koostöö Maksu- ja Tolliameti erinevate struktuuriüksuste vahel on väga tähtis, ilma selleta halveneb oluliselt võlgade sissenõudmise efektiivsus ja kvaliteet. Üha enam väheneb selline suhtumine, et igal piirkonnal on omad maksuvõlglasted ja teiste piirkondade võlglaste teenindamisega või nõustamisega ei taheta tegeleda või tegeletakse vastumeelselt. Samuti on muutunud sama piirkonna teiste osakondade ametnike suhtumine maksuvõlgadesse, kui ainult sissenõudmise osakonna ametniku probleemi.

Kõige tihedam koostöö maksuvõlgade sissenõudmise osas toimub maksu- ja tollikeskuste sissenõudmise osakonna ametnike ja maksu- ja tollibüroode ametnike vahel. Nimetatud osakonna töötajad väljastavad vähemalt paar korda aastas maksuvõlglastele saldoteatise ja maksukohustuslasega ühenduse saamisel teavitab büroo ametnik teda alati ka maksuvõlgnevustest. Kui maksuvõlglane on tulnud kohalikku maksu- ja tollibüroosse ning sealne ametnik vajab sissenõudja abi maksuvõlaalase probleemi lahendamisel, kutsub ta sissenõudmisega tegeleva ametniku. Kui maksuvõlglane on võtnud büroo ametnikuga ühendust telefoni teel, siis võib ta suunata kõne maksuvõlgade sissenõudjale selgituste andmiseks.

Kui maksuvõlglane soovib oma maksuvõla tasumist ajatada, siis maksu- ja tollibüroo töötaja

juhendab teda ajatamise taotluse ja sellele lisatavate dokumentide täitmise osas. Samuti väljastab ta vajadusel maksuvõlglastele ajatamise taotluse vormi. Kui maksukohustuslasel tekib küsimusi maksuvõla tasumise ajatamise osas, millele büroo töötaja ei ole pädev vastama, pöördub viimane abi saamiseks sissenõudja poole.

Maksu- ja tollibüroo ametnikud saadavad maksuvõlglastele perioodiliselt saldoteatise ja lisaks vastavalt vajadusele maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametniku ettepanekul. Kui saadetud saldoteatise tulemusel maksuvõlga ei ole tasutud, asub sissenõudja teostama maksukorralduse seadusest tulenevaid toiminguid maksuvõla sissenõudmiseks.

Kontrolliosakonna ametnikega toimub koostöö maksuotsusega määratud maksusummade sissenõudmise osas. Nimetatud osakonna ametnik edastab maksuotsuse, mis on jõustunud ja muutunud sissenõutavaks, maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametnikule menetlemiseks. Kui maksukohustuslane ei ole nõus maksuotsusega ja ta on esitanud kaebuse, siis sissenõudja teeb koostööd juriidilise osakonnaga. Juriidilise osakonna ametnik, kelle menetluses on antud juhtum, edastab info selle kohta, milliste toimingute tegemisega võib konkreetse maksuotsuse osas algust teha.

Juriidilise osakonna ametnikega toimub tihe koostöö ka siis, kui maksukohustuslane on esitanud Maksu- ja Tolliametile vaide maksuhalduri haldusakti või toimingute peale ja selle rahuldamata jätmisel on ta pöördunud kaebusega edasi kohtusse. Kuna juriidilise osakonna töötajatel on olemas ülevaade toimuvast kohtumenetlusest, siis sissenõudmise osakonna ametnikku informeeritakse edasiste sissenõudmise toimingute tegemise võimalikkusest. Maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametnik võib alati küsida informatsiooni, kas on võimalik juba hakata haldusakti täitma või mitte.

Teiste struktuuriüksustega toimub koostöö vastavalt tekkinud olukorrale ja selle lahendamise vajadustele.

3.2. Välisriikide kogemusi maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks

Järjepidevalt keskendutakse erinevates riikides meetmetele, mille abil tõhustada maksuvõlgade haldamist ja parandada laekumiste tulemusi. Hispaania Maksuameti põhieesmärgiks on tagada maksimaalne vabatahtlik maksukohustuse täitmine maksumaksjate poolt. Selle eesmärgi täitmiseks on paika pandud kaks põhilist teed. Esmalt toimub maksumaksjatele kõikvõimaliku informatsiooni andmine, selgitatakse lahti seadusi ja maksude arvestamise põhimõtteid. Edasi toimub juba maksupettuste vastu võitlemine.

Norra Maksude Direktoaraat rõhutab, et maakonna maksuhaldusametid kasutaksid oma ressursi esmajoonel tegutsevate ettevõtete peale. Samuti ollakse seisukohal, et maksuvõlgade vähendamiseks on esmajoonel tarvis sisse nõuda suured nõuded. Norra maksuhalduril on olemas töövahend, mille abil saab kontrollida, kas konkreetse juhtumi puhul peab menetlusprotsess olema kiirem. Kiiremat menetlusprotsessi rakendatakse siis, kui nähtuvad ilmingud, mis viitavad makseraskuste tekkimisele.

Norra Maksude Direktoaraat juurutas projekti, mille kohaselt toimub maksumaksjate liigitamine, kes ei ole tasunud oma maksuvõlgasid tähtaegselt ja kes tõenäoliselt ostavad oma võlakohustused välja teatud aja jooksul. Liigitamise alusel kavandatakse strateegiline plaan, mis lubab maksuhalduril teostada optimaalse arvu toiminguid iga maksuvõlgniku suhtes. Tegemist on võlgnikupõhise reguleeritud maksuhaldusega. Selle alusel kergesti lahendatavaid juhtumeid määratletakse ja lahendatakse erinevalt, võrreldes ülejäänud juhtumitega. Kerged juhtumid läbivad automaatse töötlemise protseduurid või toimingud, mis ei ole nii kulukad kui mistahes sissenõudmise menetlused.

Suurema halduskogemusega töötajad on pandud Norra Maksude Direktoaraadis tegelema esmajoonel keerulisemate juhtumitega ja tänu sellisele maksuhaldusstrateegiale on oodata kiiremaid majandustulemusi.

Ka Läti Maksuameti sissenõudmisega tegelevad divisjonid käsitlevad maksumaksjaid sõltuvalt nende suuruselt erinevalt ja võlgades maksumaksjaid kontrollitakse vastavalt nende

võlasummadele. Maksudistsipliinist kinnipidamise propageerimine on maksuvõlglaste arvu vähendamisel väga suure tähtsusega.

Rootsi kogemuste põhjal teevad sissenõudmise haldurid kõik selleks, et ennetada ettevõtete ja isikute võlgadesse sattumist. Selleks külastavad nad koole ja kutsuvad oma kontoritesse neid eraisikuid, kes alustavad ettevõtlust ning annavad neile informatsiooni, kuidas võlgadesse sattumist vältida. Kui võlgnik ei ole Rootsis võimeline kohe maksuma ja tõenäoliselt saab ta seda teha tulevikus, siis halduril on õigus lubada maksmise edasilükkamist. Kui võlgnik ei saa tasuda koheselt kogu maksuvõlga, kuid osade kaupa on ta võimeline maksuma, võib ta esitada ka taotluse maksuvõla tasumise ajatamiseks. Samuti võib võlgnik taotleda sissenõudmise haldurilt vabatahtlikku võlakergendust, mida peavad kõik kreditorid aktsepteerima ja alles siis teeb haldur otsuse maksegraafiku kohta. Juhul, kui võlgnik ei pea graafikust kinni, võib haldur otsuse tühistada.

Itaalias on sissenõudmise menetlusse kaasatud maksumaksja ja maksuadministratsiooni kõrval veel kolmandana kontsessionäär. Viimane on eraorgan, kes täidab suhetes maksuadministratsiooniga agendi rolli ja ta tegutseb litsentsi alusel, millega määratakse ära tema poolt teostatavate sissenõudmistoimingute territoriaalne ulatus. Kohalikud maksuametid edastavad maksuvõlgades maksumaksjate isikuandmed ja võlasummad kontsessionääridele, kellel on sellest hetkest alates õigus võtta tarvitusele kõik sissenõudmise meetmed, kaasa arvatud maksuvõimetuse puhul kohtuprotsessi algatamine.

3.3. Ettepanekud maksuvõlgade efektiivsemaks sissenõudmiseks

Et üldmenetlusega tegelev ametnik jõuaks maksuvõlglaste nimekirja kiiremini läbi töötada ja algatada selle alusel maksuvõla sissenõudmise menetlus on autor välja töötanud antud lõputöö raames alljärgnevad ettepanekud:

1. Üldmenetlejate arvulise koosseisu suurendamine Lääne maksu- ja tollikeskuse piirkonnas, mille tulemusel väheneks nende töökoormus. Ühe üldmenetleja tööle võtmise tulemusel

tuleks ühel ametnikul tegeleda 1544 (10 807/7) maksuvõlglastega. Arvestada, et päevas jõuab üldmenetleja muude toimingute kõrval teha umbes 9 maksusumma tasumist kohustavat haldusakti koos sundtäitmise hoiatusega, kuluks tal 1544le maksuvõlglastele nimetatud haldusakti koostamiseks umbes 172 (1544/9) päeva, mis teeb umbes 9 kuud.

2. Jaotada kuue üldmenetleja vahel töökohustused ümber. Kolm üldmenetlejat analüüsiks maksuvõlgade nimekirju ja koostaks maksuvõlglastele nende alusel

haldusaktid maksuvõla tasumiseks koos sundtäitmise hoiatusega. Samuti kuuluks nende pädevusse koostatud haldusaktide täitmise jälgimine, vajadusel motiveeritud otsuste koostamine maksukohustuste ja tagastusnõuete tasaarvestamiseks, maksuvõla tasumise ajatamise, ajatamisest keeldumise ja ajatamise tühistamise otsuste koostamine ning täitmata maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide edastamine sundsissenõudmise menetluse algatamiseks.

Tähtajaks täitmata jäetud maksuvõla tasumist kohustavate haldusaktide sundsissenõudmisega tegeleksid ülejäänud kolm üldmenetlejat. Nemad koostaksid krediitdialoogi haldusakti võlgniku pangakontode arestimiseks ja raha ülekandmiseks ning arestitud pangakontode vabastamiseks. Samuti oleks nende pädevuses maksuvõla tasumise ajatamise, ajatamisest keeldumise ja ajatamise tühistamise otsuste koostamine, taotleda võõrandamise keelumärke kandmist kinnisasjale kinnistusraamatusse, ehitisele kui vallasajale ehitisregistrisse, sõiduvahendile vastavasse registrisse ja muudesse registritesse vastavalt maksukorralduse seaduse §130 ja §131.

Sellise tööjaotuse tulemusel oleks ühe ametniku menetleda 3 602 (10 807/3) maksuvõlglast ja arvestades tabelis 3 välja toodud ajakulu, kasutaks üks ametnik haldusaktide koostamisele tööpäevas umbes 4,7 tundi $[(41+38+61)/10/3]$. Sellest järeldub, et ühe tööpäeva jooksul jõuaks üldmenetleja koostada umbes 18 (4,7/0,26) maksusumma tasumist kohustavat haldusakti koos sundtäitmise hoiatusega ja maksuvõlglaste nimekirja jõuaks ta läbi töötada umbes 200 tööpäevaga (3602/18) ehk umbes 10 kuuga.

Kuid arvestades sellega, et üldmenetleja koostab ka otsused maksuvõla tasumise ajatamise, ajatamisest keeldumise ja ajatamise tühistamise kohta, siis kulub maksuvõlglaste nimekirja lõplikuks läbi töötamiseks rohkem aega, kui eelmises lõigus välja toodud. Tabeli 3 põhjal selgus, et maksuvõla tasumise ajatamisega seotud tegevusele kulus kolmel ametnikul aega 22 tundi, mis tähendab, et ühe otsuse koostamiseks kulub umbes 1,3 tundi (22/25). Päevas jõuab ametnik sel juhul koostada umbes ühe otsuse (25/10/3) ja arvestades, et otsuse koostamisele kulub aega 1,3 tundi, siis jääb üldmenetlejal päevas aega 3,4 tundi (4,7-1,3) maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide koostamisele. Sel juhul jõuab üldmenetleja päevas ühele maksuvõla tasumise ajatamise otsusele lisaks koostada veel umbes 13 (3,4/0,26) maksusumma tasumist kohustavat haldusakti. Maksuvõlglaste nimekirja jõuaks ta sel juhul läbi töötada umbes 277 tööpäevaga (3602/13), mis teeb umbes 14 kuud. Seega maksuvõla ajatamisega seotud toimingute tulemusel pikenes maksuvõlglaste nimekirja läbi töötamisele kuluv aeg nelja kuu võrra.

3. Kehtestada ametlikult piirmäärad maksuvõlgade sissenõudmise reguleerimiseks. Kui arvestada hetkel vaikimisi kehtestatud piirmääradega, siis Lääne piirkonnas oleks maksuvõlglaste, kelle võlg ületab piirmäära kokku 3944 (10807-6863). Seega teeks ühe üldmenetleja kohta umbes 657 maksuvõlglast. Arvestades, et päevas jõuab üldmenetleja koostada muude toimingute kõrval umbes 9 maksusumma tasumist kohustavat haldusakti koos sundtäitmise hoiatusega, siis kuluks tal 657 maksuvõlglastele haldusakti koostamiseks 73 tööpäeva (657/9), mis teeb umbes 4 kuud.
4. Koostöö suurendamine maksu- ja tollibüroodega, kehtestamaks kindlad parameetrid, mille alusel toimub saldoteatiste väljastamine maksuvõlglastele. Saldoteatis tuleks esimest korda saata kohe, kui maksuvõlg tekib, sest tihti põhjendavad maksuvõlglasted, et nad ei olnud võlast teadlikud ja sellepärast ei olegi saanud tasuda. Edaspidi võiks tasumata maksuvõlgade osas meeldetuletusena saldoteatise saata iga poole aasta tagant.
5. Senise arvutiprogrammi täiustamine või uue programmi väljatöötamine, et tagada igakülgne tehniline tugi maksuvõlgade sissenõudjale. Arvutiprogramm peaks aitama

sissenõudjal vähendada käsitsi arvestamisi haldusakti koostamisel ja samuti vähendada ajakulu maksusumma tasumist kohustava haldusakti koos sundtäitmise hoiatusega vormistamisele. See tähendaks, et ametnikul tuleks sisestada arvutisse ainult maksukohustulase isiku- või registrikood ning kohe saaks välja trükkida valmis haldusakti. Arvutiprogramm peaks võimaldama ka aegunud maksusumma ja intressi eraldamist sellest maksuvõlast, mis on maksusumma tasumist kohustava haldusakti koostamise hetkel sissenõutav.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö üldiseks eesmärgiks oli uurida, millise perioodi jooksul on Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna ametnik võimeline maksuvõlgade nimekirja läbi töötama ja algamata maksuvõlgade sissenõudmise menetluse, arvestades seda, et paralleelselt toimub muude toimingute tegemine ja järelkontrolli läbiviimine.

Lääne maksu- ja tollikeskuse maksuvõlgade sissenõudmise osakonna üldmenetlusega tegelevate ametnike poolt kogutud andmete analüüsimise tulemusel selgus, et ametnikul, kes tegeleb maksuvõlgade nimekirja alusel maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide koostamisega, kulub nimekirja lõplikuks menetlemiseks 253 tööpäeva arvestades, et päevas jõuab ta teha maksimaalselt üheksa korraldust. Vastasel korral võib see periood veelgi pikeneda ja tõenäosus maksuvõla sundsissenõudmise õnnestumiseks väheneb. Töö eesmärk oli leida, millise aja jooksul on maksuvõlgade sissenõudja võimeline maksuvõlgade nimekirja läbi töötama. Eesmärk täideti ja selgus, et selleks kulub umbes 12 kuud.

Lõputöö valmimise käigus analüüsis autor uue, kahetasandilise ja endise töökorralduse kohaselt võlanimekirja läbitöötamisele kuluvat võimalikku aega ja sellest selgus, et vana töökorraldusega jõuaks võlanimekirja menetlemise kiiremini lõpetada. Sel juhul saavutati kiirem läbitöötamine ametnike suurema arvu tulemusel.

Käesoleva lõputöö esimene hüpotees väidab, et üldmenetlusega tegelevate ametnike võlanimekirja töötlemisele, sundtäitmise hoiatuse koostamisele ja muude ametijuhendist tulenevate ülesannete täitmisele kuluv aeg on otseses sõltuvuses võlglaste arvuga. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks palus autor pooltel Lääne maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna üldmenetlusega tegelevatel ametnikel koguda andmeid oma tehtud toimingutest. Autor tõestas erinevate näitajate tulemusel, et üldmenetlusega tegeleva maksuvõlgade sissenõudmise osakonna ametniku võlanimekirja töötlemisele kuluv aeg on otseses sõltuvuses maksuvõlglaste arvuga.

Teine hüpotees väidab, et kui tulenevalt töökoormusest jäetakse otstarbekusele tuginedes piirmääradest allapoole jäävate maksuvõlgade osas sundtäitmismenetlus algatamata, siis sellega seoses riigieelarve maksutulude maht väheneb. Analüüsi tulemusel selgus, et piirmäärade kehtestamisega: juriidilistele isikutele 15 000 krooni ja füüsilistele isikutele 5 000 krooni, jääks 5,243 miljardi krooni suurusest maksuvõlast sissenõudmata jätmise tõttu laekumata 2,1%. Autori poolt läbiviidud analüüsi tulemusel sai hüpotees ümber lükatud ja tõestatud, et see ei mõjuta oluliselt maksutulude suurust.

Autor uuris ka, kui efektiivselt täidetakse erinevates suurustes võlgade kohta koostatud maksuvõlgade tasumist kohustavaid haldusakte. Analüüsi tulemusel selgus, et kehtestatud piirmääradest allapoole jäävate maksuvõlgade sissenõudmiseks koostatud haldusaktide täitmine on efektiivsem ja sundtäitmist tuli algatada vähem, kui piirmääradest suuremate maksuvõlgade sundtäitmist.

Autor on seisukohal, et kuigi väikevõlad moodustavad kogu võlasummast ainult 2,1%, on nende sissenõudmisega maksuhalduril vaja samuti tegeleda. Vastasel juhul jääks riigieelarvesse sisse nõudmata enam kui 109 miljonit krooni, sest võlanimekirjades ei kajastu kuni ühe tuhande kroonised maksuvõlad.

Lõputöö valmimise käigus töötas autor välja maksuvõlgade sissenõudmise tõhustamiseks alljärgnevad ettepanekud:

- 1 võtta üldmenetlejaid juurde ja selle tulemusel koormused vähenevad;
- 2 jaotada üldmenetlejad kahte gruppi: üks koostab maksusumma tasumist kohustavad haldusaktid ja jälgib nende täitmist ning teine algatab täitmata haldusaktide osas sundsissenõudmise;
- 3 kehtestada ametlikult piirmäärad nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute maksuvõlgade sissenõudmise reguleerimiseks;
- 4 koostöö suurendamine teenindusosakonnaga oleks lahenduseks maksuvõlglastega tegelemise osas, kes jäävad alla kehtestatud piirmäära;
- 5 arvutiprogrammi täiustamine, et tagada tehniline tugi maksuvõlgade sissenõudmisel.

Autor püüdis lõputöös anda ülevaate maksuvõlglaste nimekirja menetlemisega tegeleva ametniku töökoormusest ja sellest tulenevalt selgitada välja, millise perioodi jooksul on ta võimeline maksuvõlglaste nimekirja läbi töötama ning algamata maksuvõlgade sissenõudmise. Lõputöös on arutletud ühtlasi, kuidas on püütud maksuvõlgade sissenõudmisega tegeleva ametniku töökoormuse probleemi lahendada piirmäärade kehtestamisega maksuvõlgade sissenõudmisel ning tehtud on ka autoripoolseid ettepanekuid olukorra lahendamiseks. Autor leiab, et antud töö on oma eesmärgi täitnud.

SUMMARY

The title of this thesis is “The effect of changes in the organisation of work on the recovery of small debts in the example of the Western Tax and Customs Centre”.

The thesis comprises 51 pages, of which 30 form the main part of the work. 21 sources were used, 20 of them in Estonian and one in English. The data collection method and data processing method were used in the production of the thesis. The sources used were taxation-based literature, the internal Internet pages of the Tax and Customs Board, the legal acts of the Republic of Estonia, Internet websites and the data collected from officials working in the tax arrears recovery department of the Western Tax and Customs Centre.

The objective of the thesis was to determine the period during which the officials from the Recovery Department of the Western Tax and Customs Centre are able to launch tax arrears recovery proceedings on the basis of a list of those people who owe such arrears.

In the first chapter the author presents an overview of the different procedures used for the recovery of tax arrears.

The second chapter examines the changes carried out in the organisation of the work of the tax arrears recovery departments of Tax and Customs Centres and, on the basis of the data collected, analyses the amount of time spent on working through lists of those who owe tax arrears and launching recovery procedures. The effect of maximum limits on the recovery of tax arrears is also analysed.

In the third chapter there is an overview of the cooperation between the structural units of the Estonian Tax and Customs Board in the field of arrears recovery, the experiences of other countries in increasing the efficiency of recovery are examined and proposals are presented to make recovery operations more effective.

The research carried out for the thesis revealed that the previous organisation of work enabled the lists of those who owe arrears to be worked through more quickly and that this was achieved due to the large number of officials. It was also revealed that small tax arrears left uncollected as a

result of work load does not have a significant influence on the amount of tax revenue not collected in the state budget.

VIIDATUD ALLIKAD

Viidatud kirjandus:

1. Huberg, M., Lehis, L. 2002. Riigikohtu lahendid maksuasjades 1993-2002. Tartu: OÜ Casus.
2. Huberg, M., Raudjärv, I. 2006. Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega. Tartu: OÜ Casus.
3. Lang, M. 2006. Direct taxation: recent ECJ developments. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
4. Lehis, L. 2004. Maksuõigus. Tallinn: JUURA
5. Maksu- ja Tolliamet. 2004. Rahvusvahelise maksustamise käsiraamat. Soovituslik juhendmaterjal. Tallinn.
6. Pilv, A., Kergandberg, E., Lentsius, M. 2006. Maksumenetlus. Tallinn: Äripäeva Kirjastus.
7. Terra, B.J.M., Wattel, P.J. 2006. European Tax Law. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
8. Terra, B.J.M., Wattel, P.J. 2005. European Tax Law. Kluwer Deventer.
9. Vaabel, J. 1995. Eesti riigi- maksundusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1934.
10. Varul, P., Kaljurand, A., Mailend, A., Pikmets, H., Tostov, L. 2005. Äriühingu juhtorganid. Äriühingu juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus. Tallinn: Äripäeva Kirjastus.

Kasutatud õigusaktid:

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349, RT I 2007, 33, 210
2. Maksukorralduse seadus. 20.02.2002. - RT I 2002, 26, 150, RT I 2008, 3, 21.
3. Maksuvõla mahakandmise ja kustutamise kord. 02.05.2002. –RTL 2002, 56, 834, RTL 2004, 50, 862.

4. Riiklike maksude maksuvõla tasumise ajatamise kord. 30.04.2002. – RTL 2002, 55, 805, RTL 2005, 98, 1478.

Kasutatud internetiallikad:

1. EUR-Lex. Liikmesriikidele edastatud siseriiklikud sätted. <http://eur-lex.europa.eu/> 12.03.2008
2. Maksu- ja Tolliamet. 2002. Maksumaksjate teenindus ja koolitamine. <http://intranet.mta/?id=4927> 12.03.2008
3. Maksu- ja Tolliamet. Maksuvõla tasumise ajatamisest. <http://www.emta.ee/?id=2391> 24.12.2006
4. Rahandusministeerium. Maksukorralduse seaduse seletuskiri. <http://www.fin.ee>. 24.12.2006
5. Rahandusministeerium. Topeltnmaksustamise vältimise lepingud. <http://www.fin.ee/?id=230> 12.03.2008

Muud allikad:

1. Lääne Maksu- ja Tollikeskuse põhimäärus. Kinnitatud Maksu- ja Tolliameti peadirektori 30.juuni 2005 käskkirjaga nr 247-P, muudetud 28.06.2007 käskkirjaga 242-P.
2. Tempel, R. 2004. Efektive võlahaldusstrateegia väljatöötamine. Euroopa Maksuadministratsioonide Organisatsioon IOTA seminar. 01-03. 09. Budapest.

LISAD

1. Lisa 1-Juriidilise isiku maksuvõla tasumise ajatamise taotlus
2. Lisa 2- Maksuvõla tasumise ajatamine
3. Lisa 3- Maksuvõlgade sissenõudmise osakonna töökorraldus
4. Lisa 4- Üldmenetlejate töökoormuste võrdlus erinevates piirkondades
5. Lisa 5- Kokkuvõtte sissenõudja töödest ja sellele kulunud ajast
6. Lisa 6- Maksuvõlgade jaotumine piirkondlike maksu- ja tollikeskuste lõikes
7. Lisa 7- Võlglastele 2007.a koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide täitmine

Lisa 1. Juriidilise isiku maksuvõla tasumise ajatamise taotlus

Juriidilise isiku maksuvõla tasumise ajatamise taotlus Kuupäev:

Juriidilise isiku nimi: registrikood:

Aadress: kontakttelefon:

Juriidilise isiku põhitegevusala

Maksuvõlad, mille tasumise ajatamist taotletakse:

Maksu liik	Maksu põhivõla summa	Intressivõla summa

Põhjendused, millest tingituna on tekkinud maksuvõlad:

Maksuvõla tasumise ajatamise vajaduse põhjused:

Selgitus: kuidas suudetakse maksuvõla ajatamise perioodil tagada ajatatud ja jooksvate kohustuste täitmist (mida on selleks ette võetud või võetakse):

--

Soovitat ajatamisperiood:

Soovitat igakuise tasumise kuupäev:

Lisad:

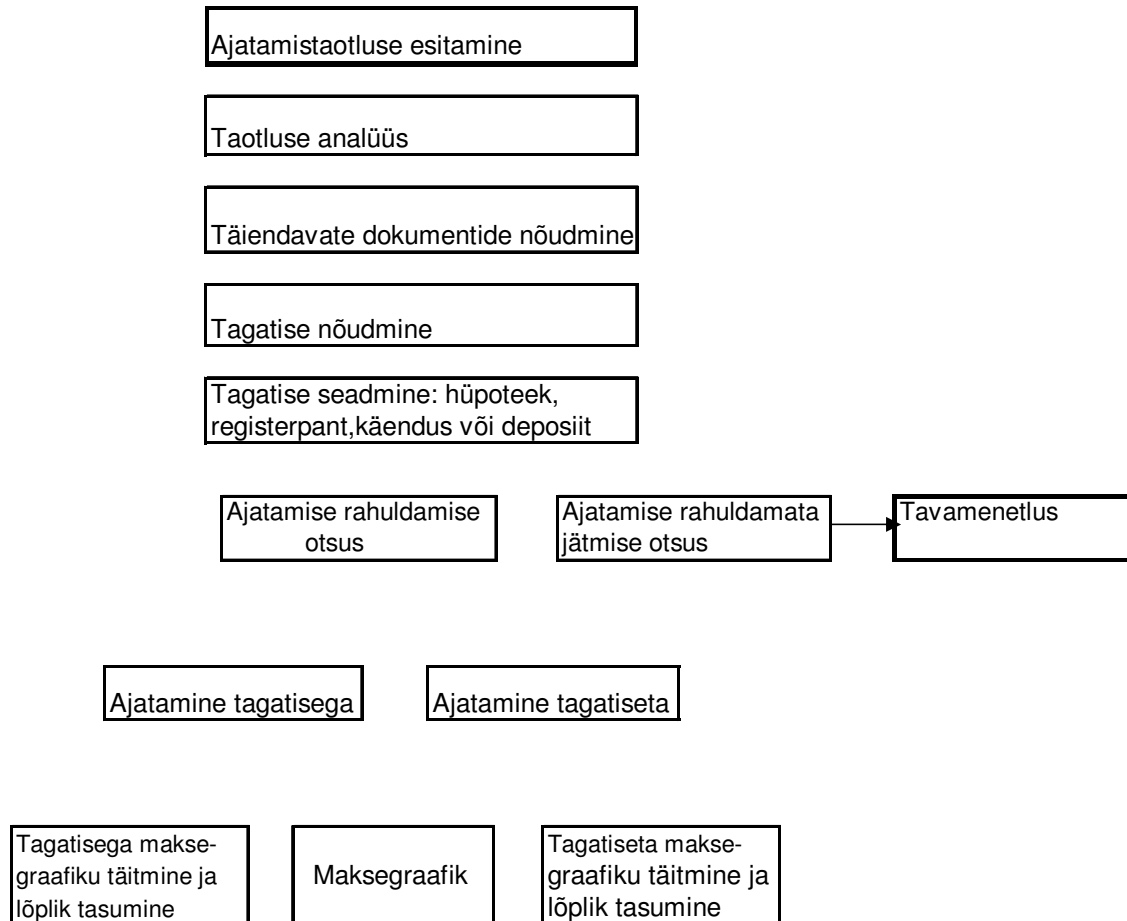
1. soovitat omapoolne ajakava; 2. rahavood taotletava ajatamisperioodi kohta
3. bilanss taotlemise-eelse kuu lõpu seisuga

Pakutava tagatise liik (hüpoteek, registerpant, käendus)	Objekt	Aadress	Turuväärtus

Taotleja esindaja nimi

allkiri

Lisa 2. Maksuvõla tasumise ajatamine



Tagatise koormamisest
vabastamine

Maksegraafiku
täitmata jätmine

1. Ajatamise otsuse kehtetuks
tunnistamine
2. Intressimäära vähendamise
kehtetuks tunnistamine
3. Intressimäära arvestamine
tagasiulatuvalt

Tagatise realiseerimine

Tavamenetlus

Lisa 3. Maksuvõlgade sissenõudmise osakonna töökorraldus

Üldmenetlus

Tähtjaks tasumata
kohustused

Ajatamisaotluse
esitamine

Võlateade või helistamine

Tasumine

Sundtäitmise hoiatus

Tasumine

Hoiatuse kättesaamine
füüsilise isiku poolt

Otstarbekohane võõrandamise
keelumärke kandmise taotlus

Pangakontode arestimine

Tasumine

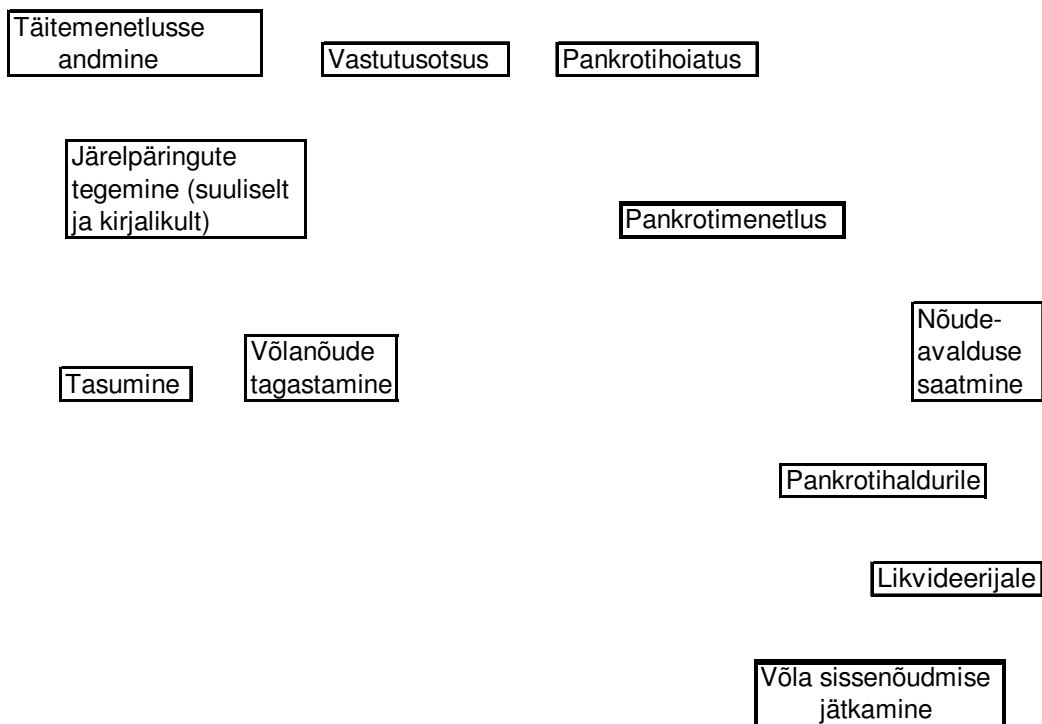
Maksejuhised

Tasumine

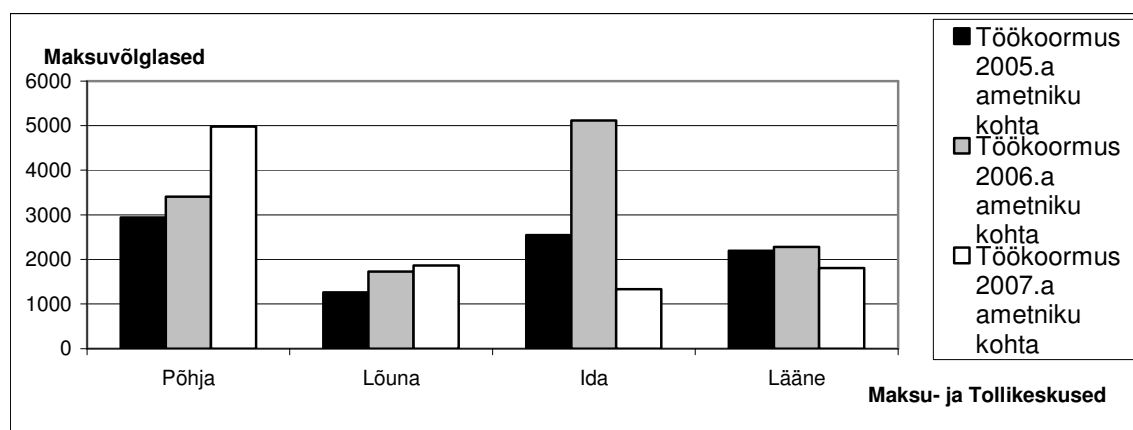
Võõrandamise
keelumärkest
vabastamine

Otsustab erimenetleja

Arestist vabastamine



Lisa 4. Üldmenetlejate töökoormuste võrdlus erinevates piirkondades



Maksu- ja Tollikeskus	Põhja	Lõuna	Ida	Lääne
Töökoormus 2005.a ametniku kohta	2941	1255	2542	2195
Töökoormus 2006.a ametniku kohta	3411	1722	5112	2279
Töökoormus 2007.a ametniku kohta	4980	1866	1332	1801

Allikas: Maksu- ja Tolliamet. Maksuvõlglaste nimekiri seisuga 01.10.2005, 01.10.2006 ja 01.10.2007

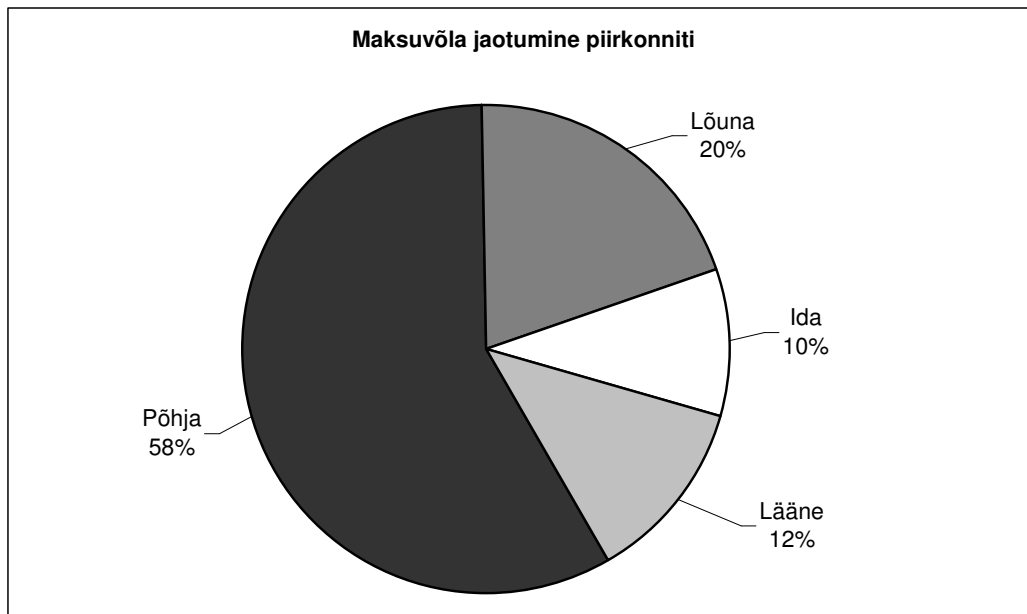
Joonis 1. Üldmenetlejate töökoormuste võrdlus erinevates piirkondades

Lisa 5. Kokkuvõte sissenõudja töödest ja sellele kulunud ajast

Tabel 3. Kokkuvõte sissenõudja töödest ja sellele kulunud ajast.

Sissenõudja	A		B		C	
	arv	tunnid	arv	tunnid	arv	tunnid
Korraldus maksuvõla tasumiseks 10 p	86	19	41	18	128	30
Maksuvõla tasumise ajatamine	6	3	5	8	5	3
Ajatamisest keeldumise otsus	0	0	3	2	5	6
Ajatamise otsuse tühistamine	1	0	0	0	0	0
Korraldus pangakonto arestimiseks	94	16	27	8	69	19
Korraldus pangakonto vabastamiseks	11	2	13	2	6	2
Taotlus keelumärke seadmiseks	1	1	7	0	0	0
Taotlus keelumärke kustutamiseks	1	0	0	0	2	1
Otsus ümberkande tegemiseks	1	0	0	0	1	0
KOKKU	201	41	96	38	216	61

Lisa 6. Maksuvõlgade jaotumine piirkondlike maksu- ja tollikeskuste lõikes



Maksu- ja Tollikeskus	Põhja	Lõuna	Ida	Lääne	Kokku
Maksuvõlg	3047644523	1048015779	500748186	646204758	5242613246

All

ikas: Maksu- ja Tolliamet. Maksuvõlglaste nimekiri seisuga 01.10.2007

Joonis 2. Maksuvõlgade jaotumine piirkondlike maksu- ja tollikeskuste lõikes

Lisa 7. Võlglastele 2007.a koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide täitmine

Tabel 5. Võlglastele 2007.a koostatud maksusumma tasumist kohustavate haldusaktide täitmine.

	Alla piirmäära jääva võlaga koostatud haldusakte		Piirmäära ületava võlaga koostatud haldusakte		KOKKU
	Täidetud tähtaegselt	Edasi menetlemisele	Täidetud tähtaegselt	Edasi menetlemisele	
Jaanuar	28	25	49	82	184
Veebruar	48	28	15	19	110
Märts	11	20	9	27	67
Aprill	43	39	6	24	112
Mai	6	7	8	25	46
Juuni	0	2	13	18	33
Juuli	0	1	9	27	37
August	39	29	12	24	104
September	43	36	4	11	94
Oktoober	0	0	4	10	14
November	0	0	2	11	13
Detsember	0	0	0	5	5
KOKKU	218	187	131	283	819