

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Karl Martin Laaneoks

KESKSE TOLLIVORMISTUSE VÕIMALUSED JA RISKID

Lõputöö

Juhendaja:
Helle Koitla,
magistrikraadile vastav kvalifikatsioon

Tallinn 2023

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2023
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Keskse tollivormistuse võimalused ja riskid</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Possibilities and risks of central customs clearance</p> <p><i>Lühikokkuvõte:</i> Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja sisaldab ingliskeelset kokkuvõtet. Lõputöö koosneb 55-st leheküljest ja töös kasutati kokku 39 erinevat allikat. Lõputöö eesmärk on välja selgitada keskse tollivormistusega seotud võimalused ja selle kasutuselevõtu riskid Eestis. Eesmärgi täitmiseks on püstitatud neli uurimisülesannet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analüüsida tollivormistuse teoreetilisi käsitlusi, mis aitavad lihtsustada ja kiirendada tolli tööd. 2. Uurida keskse tollivormistuse aluseks olevaid seadusi ja siduda need teoreetiliste käsitlustega, et leida efektiivistamise võimalusi. 3. Kaardistada tollitöötajate seas läbiviidud kvalitatiivse uuringu põhjal kitsaskohad. 4. Pakkuda välja teooria analüüsi ja uurimistulemuste järelduste põhjal lahendused lihtsama tollivormistuse kasutuselevõtuks. <p>Töö raames viidi läbi kvalitatiivne empiiriline uuring, milles kogutakse andmeid selle jaoks, et avastada uusi aspekte uuritavates olukordades ning eesmärgiks on teooria väljaarendamine. Andmekogumismeetodiks on kvalitatiivses uurimistöös küsitlus, kus küsimustikus on avatud lõpuga küsimused, et vastused saaksid sisaldada vabu kirjeldusi, arvamused ja hinnanguid. Uuringu tulemustest tehtud järelduste põhjal esitas autor ettepanekuid lihtsamaks keskse tollivormistuse kasutuselevõtuks.</p>	
<p>Võtmesõnad: Eesti märksõnastik keskne tollivormistus, ühtne tolliseadustik, volitatud ettevõtja, keskse tollivormistuse luba</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: Centralised Clearance, Union Customs Code, Authorised Economic Operator, Centralised Clearance License</p>	
<p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu</p>	
<p>Töö autor:</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p> <p>Allkiri: Kommentaar (soovi korral):</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Helle Koitla allkirjastatud digitaalselt</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p> <p>Kolledži direktor: Kerly Randlane allkirjastatud digitaalselt</p>	

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KESKSE TOLLIVORMISTUSE TEOREETILISED VÕIMALUSED JA RISKID	7
1.1. Keskse tollivormistuse võimalused	7
1.2. Keskse tollivormistuse arendamisega seotud riskid	15
2. KESKSE TOLLIVORMISTUSE VÕIMALUSTE JA RISKIDE UURING	22
2.1. Uuringu ettevalmistamine, metoodika ja valim	22
2.2. Uuringu tulemused	25
2.3. Järeldused ja ettepanekud	32
KOKKUVÕTE	40
SUMMARY	42
KASUTATUD ALLIKAD	44
Lisa 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2013	49
Lisa 2. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/2447, 24. november 2015	50
Lisa 3. Kvalitatiivne küsimustik	54
Lisa 4. Küsimustiku analüüside põhjal koostatud kategooriad ja koodid	55

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu ühtse tolliseadustiku UCC (ingl *Union Customs Code*) teine osa rakendus 1. maist 2016. Uue seadustiku ettevalmistamise peamine eesmärk oli ühetaoliste nõuete kehtestamine ja tollivormistuse uude, sarnasesse elektroonilisse keskkonda viimine kõikides liikmesriikides. Strateegiline eesmärk on muuta kogu asjaajamine tolli valdkonnas paberivabaks. Tolliseadustiku üheks kõige uuenduslikumaks sammuks peetakse keskse tollivormistuse rakendamist. Lõputöö teemaks on keskse tollivormistuse võimaluste ja riskide väljaselgitamine.

Keskse tollivormistuse võimalus tähendab seda, et tollideklaratsioon esitatakse kauba kohta, mis asub teises liikmesriigis, kus toll viib vajadusel läbi ka kontrolli. (Liira, 2016). Keskne tollivormistus on automatiseeritud funktsionaalsus, kus ühe saadetise dokumentide vormistamine ja saadetise enda käsitlemine/kontrollimine toimub eri liikmesriikides. Näiteks kui ettevõtte tegutseb ühes Euroopa Liidu riigis, eksportimist ootav kaup asub teises Euroopa Liidu riigis ja see peab lõpuks jõudma kolmandasse Euroopa Liitu mittekuuluvasse riiki. Keskse tollivormistuse funktsionaalsuse kasutamise eelduseks on volitatud ettevõtja sertifikaadi olemasolu ettevõttel ja selle kehtimine. Näide: tollideklaratsioon esitatakse Eestis, aga kaup on Soomes või vastupidi, tollideklaratsioon esitatakse Soomes aga kaubad on Eestis.

Lõputöö teema on **aktuaalne** seetõttu, et keskne tollivormistus ei ole Eestis levinud ja selle võimalused tollivormistuse lihtsustamiseks pole täies mahus rakendunud. Maksu- ja Tolliameti arengukava üks eesmärke on pakkuda lihtsaid ja mugavaid avalikke teenuseid: pakume kõikidele maksumaksjatele võimalust täita oma kohustused kiirelt, lihtsalt, mugavalt. MTA pakutavad teenused motiveerivad inimesi maksu- ja tollikohustusi korrektselt täitma, seda toetavad tänapäevased tehnoloogilised arengud, sh automatiseeritus. (Maksu- ja Tolliameti arengukava, 2022). Autori arvates aitab keskse tollivormistuse kasutuselevõtt seda eesmärki täita, kiirendades tollivormistust tarneahelas ning lihtsustades tollivormide täitmist ettevõtjate jaoks. Euroopa Komisjoni avaliku andmebaasi alusel saab öelda, et 2023. aasta alguse seisuga on volitatud ettevõtja Eestis väljastatud sertifikaadi taotlenud ainult 34 ettevõtet, Saksamaal on see arv 6405 sertifikaati (Euroopa Komisjoni andmebaasid, 2023). Kuna volitatud ettevõtja sertifikaat on eelduseks lihtsustatud tolliprotseduuride, sh keskse tollivormistuse kasutamiseks, siis on autori arvates väga aktuaalne antud teemat laiemalt käsitleda ja uurida võimalusi nii ettevõtjate kui ka tolli jaoks. Maksu- ja Tolliameti kodulehe andmetel pole Eestis väljastatud veel ühtegi keskse

tollivormistuse luba (CCL) (Maksu- ja Tolliameti tolliload, 2023). Lõputöö keskendubki tollivormistust lihtsustavate ja kiirendavate võimaluste paremale rakendamisele.

Teema on **uudne**, sest see on võrdlemisi uus ka Euroopa Liidu kontekstis. Elektrooniline keskkond plaaniti luua järk-järgult aastaks 2020 ning aastatel 2016-2020 rakendati üleminekusätteid. Paljudes liikmesriikides ei ole keskset tollivormistust toetavaid süsteeme tänaseni. Lõputöö teema uudsust tõendab ka fakt, et keskse tollivormistusega seotud sõnumivahetus (keskne tollivormistus impordil) võetakse liikmesriikides kasutusele alles 2023. a. lõpul. Käesoleva lõputöö teema sai valitud, sest teema tundub huvipakkuv ja teemat ei ole põhjalikult käsitletud, sellest ei ole kirjutatud laiemalt teemat käsitlevaid lõpu- või magistritöid. Carmen Akkermann kirjutas 2022. aastal Tartu Ülikoolis bakalaureusetöö teemal „Keskse tollivormistuse funktsionaalsuse analüüs automatiseeritud ekspordisüsteemis“, kus analüüsis keskse tollivormistuse funktsionaalsust vaid informaatika vaatepunktist ja püüdis luua talitlusmalle ja olekumasinaid, et luua Maksu- ja Tolliameti jaoks vajalikku tarkvara. Tema töö käigus selgus, et bakalaureusetöö kirjutamise ajaks (2022. aasta kevad) oli Eesti toll olnud ainult kauba esitamise tolliasutuse rollis. See tähendab, et keskset tollivormistust on Eesti tolliametnikud kohanud ainult sellises olukorras, kui mõni Soome ettevõtte, millel on volitatud ettevõtja sertifikaat, soovib eksportida oma Eestis asuvat kaupa ning selle Eesti tolli esitada (Akkermann, 2022, lk 9).

Lõputöö uurimisprobleem on püstitatud järgmiselt: **Kuidas mõjutab keskne tollivormistus tolliformaalsuste teostamist?**

Uurimisprobleemist tulenevalt saab sõnastada järgmised **uurimisküsimused**:

- Milliseid probleeme esineb täna keskse tollivormistuse kasutamisel?
- Millised on keskse tollivormistuse eelised kauba liikumisel tarneahelas?
- Kuidas on võimalik vähendada keskse tollivormistuse arendamisega kaasnevaid riske?

Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada keskse tollivormistusega seotud võimalused ja selle kasutuselevõtu riskid Eestis.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

- analüüsida tollivormistuse teoreetilisi käsitlusi, mis aitavad lihtsustada ja kiirendada tolli tööd;

- uurida keskse tollivormistuse aluseks olevaid seadusi ja siduda need teoreetiliste käsitlustega, et leida efektiivistamise võimalusi;
- kaardistada tollitöötajate seas läbiviidud kvalitatiivse uuringu põhjal kitsaskohad;
- pakkuda välja teooria analüüsi ja uurimistulemuste järelduste põhjal lahendused lihtsama tollivormistuse kasutuselevõtuks.

Metoodika on valitud lähtudes töö eesmärgist. Eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kvalitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid. Esiteks koostatakse ülevaade keskse tollivormistusega seonduvatest regulatsioonidest ja õigusaktidest, et paremini mõista seadusandlikku raamistikku, mis on aluseks keskele tollivormistusele. Teiseks viiakse läbi kvalitatiivne empiiriline uuring (Laherand, 2008, lk 24), mis võimaldab kirjeldada tegelikku elu ning keskenduda uuringu raames tõsiasjade leidmisele ja väljatoomisele (Hirsjärvi, *et al.*, 2010, lk 152). Andmekogumise meetodiks on kvalitatiivses uurimistöös küsitlus, kus küsimustikus on avatud lõpuga küsimused, et vastused saaksid sisaldada vabu kirjeldusi, arvamused ja hinnanguid (Õunapuu, 2014, lk 159). Töös kasutatakse etteavatsetud valimit ehk uuritavad kaasatakse üldkogumist valimisse etteavatsetult ning sisuliste kriteeriumide alusel (Õunapuu, 2014, lk 150). Küsitletakse MTA tollitöö kogemusega esindajaid, kellelt loodetakse saada informatsiooni keskse tollivormistusega seotud probleemide ning tulevikuväljavaadete kohta. Andmeanalüüsimeetodiks on tavapärase kvalitatiivne sisuanalüüs (Laherand, 2008, lk 289).

Lõputöö koosneb kahest põhipeatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimene peatükk jaguneb kaheks alapeatükiks ning keskendub keskse tollivormistusega seotud mõistetele, õigusaktidele ja teaduslikele alustele. Teine peatükk jaguneb kolmeks alapeatükiks ning selle eesmärgiks on uuringu metoodika kirjeldamine, uurimuse läbiviimine, selle analüüs ja järelduste ning ettepanekute tegemine.

1. KESKSE TOLLIVORMISTUSE TEOREETILISED VÕIMALUSED JA RISKID

1.1. Keskse tollivormistuse võimalused

Teemast paremaks arusaamiseks tuleb esmalt teada keskse tollivormistusega seotud mõisteid ning tunda seadusega sätestatud õiguslikke aluseid. Selles alapeatükis annab autor ülevaate enimkasutatavatest mõistetest, keskset tollivormistust reguleerivatest seadustest ning uurib teoreetilisi käsitlusi, mis on aluseks uutele tollivormistuse võimalustele. Kuna antud teemat on Eestis vähe käsitletud, siis on teoreetilise käsitluse jaoks kasutatud peamiselt välismaiseid teadusartikleid.

Võimalus on asjaolu, mis on vajalik millegi teostumiseks, millegi toimumise tingimused (Langemets, *et al.*, 2009). Keskse tollivormistuse võimalused tulenevad õigusaktide poolt kehtestatud reeglitest. Keskse tollivormistuse aluseks on peamiselt kolm tollialast õigusakti:

- Euroopa Liidu tolliseadustik, vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 952/2013 09.10.2013, artikkel 179;
- Euroopa komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/2446 28.07.2015, artikkel 149;
- Euroopa komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/2447 24.11.2015, artiklid 229-232.

Euroopa Liidu tolliga seotud õigusaktide aluseks on liidu tolliseadustik (Euroopa Parlament, 2013). Eestiga seotud tollieeskirjade aluseks on Eesti tolliseadus (Tolliseadus, 2017). Selle lõputöö raames käsitletakse põhjalikumalt vaid tolliõiguslikku osa keskses tollivormistuses. Üldist tolli toimimist ja muid tollispetsiifilisi teemasid selle töö raames ei käsitleta.

Kokkuhoid administratiivsetelt ja tehingukuludelt ning parem efektiivsus on tõhusa majanduse toimimise aluseks ja võiks olla ka keskse tollivormistuse üks võimalusi. Balti riikide maksu- ja tolliametite üks strateegilisi eesmärke on tõsta ressursside kasutamise tõhusust ja tulemuslikkust. Seetõttu otsivad need riigid pidevalt lahendusi, mille eesmärk on lihtsustada haldusprotseduure,

parandada ja arendada teenuse kvaliteeti ja ärikeskkonda üldiselt, automatiseerida sisemisi tööprotsesse ja oluliselt vähendada käsitsi töö mahtu. (Peterson, *et al.*, 2016, p. 592)

Kuna efektiivsuses peitub võimalus, siis vaatleb autor lähemalt efektiivsuse mõistet. Efektiivsust võib defineerida vaid ressursside ja tulemuste kaudu. Efektiivsus väljendab tulemusi, mis on saadud majanduslikust ja sotsiaalsest tegevusest kasutades teatud majandusressursse (materiaalseid, rahalisi ja inimressursse) (Mitu, 2014, p. 43).

Efektiivsuse definitsiooni võib näha ka laiemalt. Klein & Price (2015, p. 1833) toovad välja kolm efektiivsuskontseptsiooni mõõdet: 1) eelarvemõõde; 2) väljund-efektiivsuse mõõde; ja 3) kulu-efektiivsuse mõõde. Avalikus sektoris ei saa arvestada vaid puhtalt kokkuhoiuga kuludelt, oluline on ka saavutatud tulemuse kvaliteet ehk väljund. Peterson ja kaasautorid on veendunud, et Balti riikide maksu- ja tollispetsialistid on professionaalselt huvitatud ka teiste analüütiliste indikaatorite võrdlemisest peale kulude, näiteks nagu funktsionaalne efektiivsus ja kvaliteet. Avaliku sektori teenuste taset saab defineerida kui eesmärkide saavutamise kulutõhususe ja tulemuse efektiivsuse omavahelist suhet (Peterson, *et al.*, 2016, p. 594)

Avaliku huvi tagamine on avalik-õiguslike organisatsioonide põhifunktsioon, mis realiseerub avalike teenuste pakkumises kodanikele (Matei, 2003, p. 76). Vastavalt erialasele kirjandusele (Prahoveanu & Matei, 2005, p. 172) peetakse avaliku huvi all silmas kõiki inimrühma poolt väljendatud huve, mis puudutavad nõudeid organisatsioonilisele korraldusele, kooseksisteerimisele, sotsiaalkindlustusele, transpordile jne. Kui erasektor keskendub kasumi saamisele, siis avalik sektor peab rõhutama kodanike rahulolu. Sellest tulenevalt peame avalikus sektoris nihutama fookuse rahalt (finantsressurss ja selle väärtus – kulu) inimesele. (Mitu, 2014, p. 43)

Järgnevalt püütakse leida teoreetilist käsitlust, kas avalik sektor peaks üldse keskenduma efektiivsusele. Strateegiline planeerimine kui organisatsiooni arendamise vahend, nagu me seda tänapäeval tunneme, sai alguse 1950-ndate aastate keskel ja rohkem kui 30 aastat kasutati seda peamiselt vaid erasektoris, samal ajal kui avaliku sektori toimimise kultuur ja kontseptsioon arenesid täielikult vaid tuginedes riiklikule põhiseadusele ja muudele seadustele. Esimesed

ilmingud strateegilise planeerimise ja strateegiliste juhtimispehmohtete kasutamisest avalikus sektoris ilmneseid 1980-ndate aastate lopus. (Nartisa, *et al.*, 2012, p. 247)

Erasektori suuremat efektiivsust vurrelde avaliku sektoriga tuestas esimesena enam kui 200 aastat tagasi tanapaevase majandusteooria isa Adam Smith, kes formuleeris selgelt, et „see ei ole lihuniku, olletootja ega ka pagari heatahtlikkus, vaid nende omakasu, tanu millele me vome loota oma ohtusooki.“ (Smith, 2012, p. 19).

Kui yksikisik taotleb omakasu, siis toodab ta rohkem kasu uhiskonnale, kui siis, kui ta tegelikult puudleks uhiskondliku kasu poole. Pidades silmas, et avaliku sektori suurimaks opetajaks on erasektor, siis see vaide mitte ei julgusta avalikku sektorit tootama iseenda huvides, vaid julgustab avastama efektiivsemat keskkonda, kus leida parimaid juhtimispraktikaid, naiteks kliendist hoolimise valdkonnas, mida saab omaks votta legaalsel ja ratsionaalsel viisil. (Nartisa, *et al.*, 2012, p. 247)

Kaesoleval ajal, vottes arvesse, et avalikus sektoris juba ule mitme aastakumne kasutatud strateegiline planeerimine ja juhtimine on muutunud domineerivaks valitsusasutustes nii riiklikul kui kohalikul tasemel (Eadie, 1983, p. 449; Ring & Perry, 1985, p. 282) ja vurrelde strateegilise planeerimise kasutust avalikus ja erasektoris, ei ole enam uheselt selge, kumb sektor kumba opetab. Molemas sektoris on oma tugevused ja noerkused. Kliendisuhete arendamine ja efektiivne strateegiline planeerimine on markimisvaarselt aktuaalne ja pidevalt taienev protsess, mida tunnustatakse kui juhtimise head tava ning samal ajal tagab see eluterve konkurentsi avalikus sektoris. Paljud avaliku sektori institutsioonid on vega huvitatud efektiivse strateegilise juhtimise uute ideede ja uurimismeetodite avastamisest ja uutest labimurretest selles valdkonnas. Kliendisuhete alane ja efektiivse strateegilise planeerimise uurimis- ja arendustoo, uute kusimuste avastamine ning lahenduste kiire ellu rakendamine on muutunud sotsiaalsete, poliitiliste ja majandusprotsesside valtimatuks vajaduseks. (Nartisa, *et al.*, 2012, p. 247)

Antud loputoo teemaks olev keskne tollivormistus on uks neid uuendusi, mis nouab avalikult sektorilt planeerimist, efektiivsuse tagamist, arendustood ja uute lahenduste kiiret ellu rakendamist. Euroopa Parlamendi ja noukogu maarusega (EL) nr 952/2013 vooti 2013. aastal vastu

liidu tolliseadustik, mis hakkas kehtima 2016. aastal (Euroopa Parlament, 2013). Selle artikkel 179 kehtestab nõuded kesksele tollivormistusele. Artikkel 179 on täies mahus leitav Lisas 1.

Keskse tollivormistuse näol on tegemist protseduuriga, kus ettevõtte esitab tollideklaratsiooni selle ELi liikmesriigi tolli, kus ta tegutseb, ja kauba teise ELi liikmesriigi tolli. Selle võimaluse kasutamiseks peab deklaratsiooni esitajal olema volitatud ettevõtja sertifikaat. Keskse tollivormistuse üks võimalus seostub otseselt volitatud ettevõtjatele (ingl *Authorised Economic Operator*, AEO) antavate eelistega, mis tagavad suurema efektiivsuse.

Uus tolliseadustik paneb varasemast enam rõhku ettevõtja usaldusväärsusele. Juurdepääs tolli lubadele ja soodustustele antakse ainult ettevõtjatele, kes vastavad teatud usaldusväärsuse kriteeriumitele. Volitatud ettevõtja sertifikaat (ingl *Authorised Economic Operator certificate*, AEOC) on sertifikaat, mis antakse Maksu- ja tolliameti hinnangul usaldusväärsele ettevõttele, et lihtsustada kaupade eksporti. Volitatud ettevõtja luba annab senisest enam eeliseid kogu liidu territooriumil: lihtsustused lubade taotlemisel, vähendatud tagatise määrad või tagatise esitamisest vabastamine on vaid väike osa AEO-dele ettenähtud tollisoodustuste paketist. AEO sertifikaadiga ettevõtjate kaupa ja dokumente kontrollitakse harvem. AEO on tolli jaoks nagu kuldklient, kelle soovidega arvestatakse esmajärjekorras. Loa väljastanud liikmesriigil on juhtiv roll. See liikmesriik on taotleja / loa omaniku peamine kontaktpunkt. Ta vastutab loa andmise protsessi eest, loa andmise eest ning loa järelevalve eest. Osalevad liikmesriigid on kõik teised loaga seotud liikmesriigid. Nad on loa andmise protsessiga seotud vastavalt konsulteerimismenetluse eeskirjadele. Vastava taotluse korral toetavad nad loa väljastanud liikmesriiki auditiprotsessis ning samuti annavad loa väljastanud liikmesriigile teavet, mis võib aidata teha loa järelevalvet. Samuti on osalevatel liikmesriikidel kohustus tagada, et loa omanik vastab riiklikele maksu- ja statistikanõuetele. (Liira, 2016).

Seega, tollilihtsustuste ja keskse tollivormistuse kasutamiseks on volitatud ettevõtja sertifikaat vältimatuks eelduseks. Kuna erinevate tolliformaalsuste keerukus pidevalt kasvab ja kui ettevõtte tegutseb kauba eksportimisega või importimisega erinevatest riikidest, siis on see luba igati mõistlik vormistada.

Keskse tollivormistuse lubade andmise tingimused on ära toodud Euroopa Komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2015/2446, 28. juuli 2015, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega. Need eeskirjad täiendavad tolliseadustiku artiklit 179.

Volitatud ettevõtjate eelistamise kasu on välja toodud ka teadusartiklites. Tollivormistuse hõlbustamist ja kiirendamist tagavad muu hulgas käibemaksu koonddeklaratsioonid, kiirrajad tollile, tollivormistuse eelisjärjekord kaupade puhul, mis on olulised võitluses pandeemiaga ja volitatud ettevõtjate (AEO) eelistused (Czermińska, 2021, p. 29). Seega on tolliprotseduuride lihtsustamise ja efektiivsuse üheks kriteeriumiks volitatud ettevõtjate eelistamine.

Siin on suur võimalus ka Eesti ettevõtetele, kes saavad vajadusel kasutada volitatud ettevõtte eeliseid teistes Euroopa Liidu riikides. Euroopa Komisjon on ära kirjeldanud ka konkreetse kasu ettevõtjatele keskest tollivormistusest. Keskse tollivormistuse puhul on konkreetne võimalik kasu järgmine:

1. vahend ettevõtja tollikohustuste tsentraliseerimiseks;
2. vaid üks üheainsa tolliasutuse antud luba;
3. tollideklaratsiooni ei pea esitama samas kohas, kus kaup esitatakse tollile;
4. võimaldab loa andnud liikmesriigis tollimaksude ja sissenõudmiskulude tsentraliseerimist;
5. pakub paindlikkust, mis tähendab, et keskest tollivormistust saab kombineerida standarddeklaratsiooni või lihtsustatud deklaratsiooni esitamisega või deklarandi arvestuskande tegemisega;
6. tihedama koostöö edendamine ELi kõigi tolliasutuste vahel.

(Euroopa Komisjoni lihtsustused, 2019, lk 10)

Kõige olulisemaks kasuks peetakse ettevõtjate jaoks seda, et keskne tollivormistus on vahend ettevõtja tollikohustuste tsentraliseerimiseks, mis hõlbustab oluliselt ettevõtja tööd ja hoiab kokku aega.

Tolliasutus, kuhu esitatakse kaup, teeb tollikontrollid ja edastab tolliasutusele, kuhu esitatakse tollideklaratsioon, selliste kontrollide tulemused. Tolliasutus, kuhu tollideklaratsioon esitatakse, ja

tolliasutus, kuhu esitatakse kaup, vahetavad tollideklaratsiooni kontrollimiseks ja kauba vabastamiseks vajalikku teavet. (Euroopa Parlament, 2013)

Siit järeldub, et keskse tollivormistuse kasutuselevõtt suurendab oluliselt koostööd eri riikide tolliasutuste vahel, sest suureneb infovahetuse vajadus. Seda seisukohta toetab ka varem tehtud uurimustöö Euroopa avaliku halduse tulevikuvisionidest. Avaliku juhtimise põhimõtete ja tavade globaliseerumine on osa laiemast muutuste protsessist, mille määravad maailmamajandus, milles tootmine on muutunud rahvusvaheliseks ja kapital liigub vabalt riikide vahel. Seda arengut ajendas sisuliselt arvutirevolutsioon, mis aitas kaasa riiklike barjääride eemaldamisele. Struktuuri- ja institutsionaalsed reformid on muutunud vältimatuks, rahvusvaheline kontekst on hõlbustanud oskusteabe vahetamist poliitilise valitsemise valdkonnas, et „valitsused saaksid teiste riikide kogemusi kasutada oma poliitiliste valikute defineerimiseks.“ See lähenemine võib esineda kahel kujul:

- 1) riikide valitsused püüavad kohandada rahvusvahelisi tavasid, et „püsida võidujooksus“;
- 2) riikide valitsused püüavad üle võtta rahvusvahelisi parimaid praktikaid

Selles mõttes on olnud ülemaailmne jälgendamise suundumus, suund, kus mõned administratsioonid kopeerivad kõige populaarsemaid ja kõige paremini toimivaid süsteeme. (Diaconescu, 2021, p. 105)

Diaconescu (2021, p. 105) rõhutab, et avaliku halduse rahvusvaheliselt ühtsed standardid tagavad paremad tulemusnäitajad (paranenud on tulemuse mõõtmise, võrreldavus, tase), kõigis avaliku halduse valdkondades on nõutud süsteemne taseme hindamine ja paranenud soovitud eesmärkide saavutamine.

Eelnevale toetudes saab järeldada, et keskne tollivormistus kui ühtsete reeglite alusel toimiv protseduur kogu Euroopa Liidus suurendab väljund-efektiivsust, paraneb riikidevaheline infovahetus, ühtlustuvad standardid ja süsteemid. Kuigi süsteemide ülevõtmine ja rakendamine võib esialgselt nõuda teatud investeeringuid, mistõttu eelarvemõõde ei pruugi lühiajaliselt head tulemust näidata, siis hiljem, on administratiivkulude vähenemine ühtlustunud standardite ja süsteemide tõttu samuti loogiline.

Euroopa Komisjoni vahehindamine liidu ühtse tollikoodeksi rakendamisele tõi muu hulgas välja, et tsentraliseeritud lähenemine mitte ainult ei võimalda nõuete ja protsesside täielikku ühtlustamist, see annab ka tõhusama ressursi arendamise ja toimimise seisukohalt, sest kesksüsteem asendab 27 individuaalset infotehnoloogilist (edaspidi IT) lahendust ja seda haldab tsentraalselt Euroopa komisjon. Järelikult on selle süsteemi keskkonnajalajalg samuti väiksem kui riiklikul IT-l põhineval detsentraliseeritud lähenemisviisil. Lisaks takistab see IT-süsteemide erinevat rakendamist, väldib erinevaid üleminekumeetmeid kogu Euroopa Liidus ja säästab kulusid ettevõtete jaoks, kes peavad 27 liidese väljatöötamise asemel looma ühenduse ühe süsteemiga, et suhelda kõikide liikmesriikide IT-süsteemidega. (Euroopa Komisjoni vahehindamine, 2022)

Olemasoleva tollialase koostöö edukaks näiteks on 2016. aastal loodud ekspertmeeskond (CELBET), mis on struktureeritud koostöövõrgustik 11 liikmesriigis (Soome, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Ungari, Slovakkia, Horvaatia, Rumeenia, Bulgaaria ja Kreeka), mis asuvad EL-i idapiiril. Seda rahastatakse peamiselt EL-i vahenditest. Selle peamiseks väärtuseks on asjaolu, et liikmesriigid jagavad oma IT-süsteeme riskianalüüsiks. Lisaks võimaldab see koostöövõrgustik kaubavahetuse tavade ja kogemuste vahetamist, uute meetodite väljatöötamist tolliriskidega võitlemiseks ja toetab koordineerimist tolli ja piirivalve vahel, samuti teenuste väljatöötamist kolmandate riikidega suhtlemisel. Riiklike ametiasutuste sõnul on ka CELBET vajalik lahenduste väljatöötamisel valdkondades, kus tollil on raskusi ebapiisavate ressurssidega, näiteks riskijuhtimine või tollikontrolli seadmed. Samuti uurib CELBET võimalusi koostöö ja koordineerimise arendamiseks. Ametiasutused, kellega konsulteeriti, on kinnitanud, et projekti on peetud suures osas tõhusaks riiklikele tolliametnikele. Osalevad liikmesriigid on seetõttu väljendanud nende valmisolekut laiendada praegust projektikoostööd püsivaks struktuuriks koos eraldatud ressursside ja rahastamisega. (Euroopa Parlamendi liikmesriikide tolliprotseduuride võrdlev analüüs, 2022)

See tollialane koostöö tõestab, et kogemuste vahetamine ja riskianalüüsi IT-süsteemide jagamine on andnud positiivseid tulemusi ja seda tuleks rakendada ka teistes tolli valdkondades, sh keskse tollivormistuse väljaarendamisel. See annab alust arvata, et keskse tollivormistuse alane koostöö

ja ühtsete IT-süsteemide väljaarendamine annab tulevikus suurema efektiivsuse ja parandab tollikontrollide kvaliteeti.

Kuna tolli valdkond on otseselt seotud piiriülese kaubandusega, siis kaubandustegevuse dünaamiline suurenemine ja julgeolekuga seotud ülesanded nõuavad tolliasutuse juhtimisel ja tegevusel kogu maailmas professionaalset lähenemist (Baranova, 2013, p. 91). Kuna Eesti kuulub Euroopa Liitu ning on üheks EL piiririigiks, seetõttu on Eestil eriti oluline roll tollipoliitika otsuste elluviimisel ning edasiarendamisel ka EL-i tasandil. Tollipoliitika tulemusliku rakendamise eelduseks on tolliametnike kompetentsus (Güldenkoh, *et al.*, 2019, p. 162). Seega võib näha keske tollivormistuse kasutuselevõttu ka tolliametnike kompetentsuse arendamise võimalusena.

Keskse tollivormistuse jaoks ei ole veel olemas liikmesriikide tolliasutuste vahel elektroonset andmevahetust/sõnumivahetust. See tähendab, et keskse tollivormistuse loa menetlemise ajal lepatakse kokku üksikasjad, mis on vajalikud keskse tollivormistuse jaoks. Elektroonne sõnumivahetus (keskne tollivormistus impordil) võetakse liikmesriikides kasutusele 2023.aasta lõpul. Igasugune koostöö eri liikmesriikide tolliametnike vahel aitab kasutusele võtta senisest paremaid praktikaid ja arendada tolliametnike kompetentsust. Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2015/2447, 24. novembrist 2015, artiklid 229-232 sätestavad tähtajad ja praktilised suunised keskse tollivormistuse rakendamiseks liikmesriikides. Muu hulgas sätestatakse, et kui tolliasutus saab keskse tollivormistuse loa taotluse, mis hõlmab rohkem kui üht tolliasutust, kasutatakse konsulteerimismenetlust. (Euroopa Komisjoni rakendusmäärus, 24. november 2015)

Eelkirjeldatust nähtub, et keskne tollivormistus näeb ette konsulteerimismenetluse tolliametnike vahel, mis tõstab nende kvalifikatsiooni, annab olulist informatsiooni ettevõtjate kohta ja tagab teabevahetuse. Keskset tollivormistust kasutav volitatud ettevõtja on tolliametniku jaoks juba eelnevalt taustakontrolli läbinud ettevõtja, tolliametnik ei pea igal konkreetsel juhtumil enam otsustama, milline ettevõtja on suurema riskiga ja milline mitte, tal on juba olemas väga oluline taustinformatsioon.

1.2. Keskse tollivormistuse arendamisega seotud riskid

Teaduslik kirjandus pakub väga erinevaid riski definitsioone. Enamasti on riski definitsioon sõnastatud *ex post* – riski vaadeldakse tagantjärele kui erinevust läbiviidud tegevuste oodatud tulemuste ja tegelikult realiseerunud olukorra vahel (Zemke, 2013, p. 31). Riski allikaks on keskkond, milles toimub otsustusprotsess (Zemke, 2013, p. 38).

Ühe kaasaegsemaid riski definitsioone on sõnastanud Power (2009, p. 850) ja Palermo (2014, p. 327), kes käsitlevad riski kui tulemit, mis tekib spetsiifilistes sotsiaalsetes, organisatsioonilistes ja juhtimisprotsessides, mille käigus identifitseeritakse erinevaid objekte ja kirjeldatakse neid kui riske. Nende definitsiooni kohaselt on suur osa riski juhtimisest määramatuse juhtimine, mida nad nimetavad „uueks“ riskijuhtimiseks. Ametlike riskijuhtimissüsteemide omaksvõttu avalikus sektoris võib vaadelda kui „parimat praktikat riskijuhtimise korraldamiseks vastuseks keskkonnast tulenevatele mõjudele“. Tänapäeval peetakse sellist erasektori poolt juhitud riskijuhtimise suundumust tähtsaks hea ettevõtlustava osaks ja avaliku sektori poolt pakutavate teenuste paremaks muutmise vahendiks. (Palermo, 2014, p. 327)

Kaplan & Mikes (2012, p. 51) tuvastasid kolm riskikategooriat: ennetatavad riskid (st organisatsioonisisemed riskid, nt töötajate või juhtide ebaseaduslik käitumine), strateegilised riskid (näiteks kui ettevõtte aktsepteerib mõned riskid, mille eesmärk on teenida paremat tulu) ja välised riskid (mis tekivad väljaspool ettevõtet ja väljaspool tema mõjuulatust, näiteks loodusõnnetused).

Ühes Rootsi valitsusasutuses läbiviidud uuring tõi omakorda välja peamiselt kolme liiki riskid, mis olid seotud järgmiste teguritega: tarnete hilinemine, hind ja ostetud toodete või süsteemide kehv kvaliteet (Tran, *et al.*, 2019, p. 14). Kõik need riskid liigituvad eelnevalt väljatoodud strateegiliste riskide alla. Järgnevalt vaatleb autor keskse tollivormistusega seotud riske lähtuvalt nendest kolmest kategooriast.

Esmalt on vaatluse alla võetud tarnete hilinemise risk. Tran jt (2019, p. 10) toovad välja, et toodetel ja teenustel, mis nõuavad suuremat kohandamist tarnija vajadustele ning lisaarendustegevusi, on suurem tõenäosus tarnete hilinemiseks, kui toodetel, mida saab osta valmiskaubana riulilt. Hilinemise riski juures on oluline tarnitavate toodete või süsteemide maksumus. Kui toode on

kallis, makstes miljoneid, ja see tarnitakse näiteks kuu aega varem detsembris jaanuari asemel, siis läheb eelarve tasakaalust välja juba üle mõistlikkuse piiride. (Tran, *et al.*, 2019, p. 10)

Järgnevalt vaadeldakse, kas keskse tollivormistuse tarnete osas on võimalik hilinemise risk ja milline võiks olla selle mõju. Liidu tolliseadustikku 2019. aastal tehtud muudatusega kehtestati IT-ülemineku ja IT-rakendustega seotud töö järkjärgulise lõpuleviimise tähtaegadeks 2020., 2022. ja 2025. aasta. Liidu tolliseadustiku kohase keskse imporditollivormistuse süsteemi (inglise keeles *Centralized Clearing for Import*, edaspidi CCI) eesmärk on võimaldada kauba suunamist tolliprotseduuridele, kasutades keskset tollivormistust, mis võimaldaks ettevõtjatel oma äritegevust tolliga seoses tsentraliseerida. Süsteem põhineb uutel riiklikel impordisüsteemidel ja võimaldab keskse tollivormistuse automatiseeritud toimimist Euroopa tasandil.

Senised edusammud on viinud selleni, et CCI 1. etapi tehniline kirjeldus valmis ja kiideti heaks 2020. aastal, pidades silmas eest vedavates liikmesriikides kavandatud kasutuselevõtu kuupäeva (1. märts 2022). Kaks liikmesriiki on teatanud, et 1. etapi tehniline kirjeldus on valminud, samal ajal kui viies liikmesriigis on selle väljatöötamine veel pooleli. CCI 2. etapi projektikirjeldus valmis 2019. aasta oktoobris. Teise etapi tööprotsessid ja funktsioonide kirjeldused valmisid 2020. aastal ning tehniline kirjeldus peaks valmima 30. juuniks 2022, pidades silmas kavandatud kasutuselevõttu 2. oktoobril 2023. (Euroopa Komisjoni aruanne, 2020) Siit nähtub, et tegemist on keerukate süsteemidega, mille hilinemise suuremale riskile viitasid ka Tran jt (2019, p. 10).

On oluline, et tarded oleksid õigeaegsed, mitte ainult finantsilisest aspektist, vaid ka tegevusaspektist. Kui tekivad hilinemised, siis töötatakse välja lahendused, mis võiks ajutiselt asendada hilinenud tooteid ja süsteeme, et saaks ellu viia planeeritud tegevusi. Sellised lahendused on osutunud ajalooliselt väga kulukateks. (Tran, *et al.*, 2019, p. 10)

Euroopa Liidu uue tolliseadustiku ellu rakendamise vahehindamise analüüs avaldati Euroopa Nõukogu poolt 31. mail 2022 ning selle eesmärk oli uurida ellu rakendamise edukust nii tolliasutustes kui ka ettevõtjate rahulolu. Tolliasutused pidasid suhteliselt kergesti rakendatavateks ühemõttelisi ja ühtlustatud juriidilisi muudatusi, samal ajal kui oluliselt raskemaks peeti kompleksseid muudatusi, mis on seotud uute IT projektide elluviimisega. Samuti toodi välja, et on

suureks väljakutseks tegeleda sagedaste muudatustega ning äärmiselt suure arvu samaaegsete algatustega, mis on seotud ühtse tollikoodeksi erinevate osadega ja piiride haldamisega seotud projektidega. Ettevõtjad väljendasid oluliselt vähempositiivseid hoiakuid kui tolliasutused, ainult kolmandik neist leidis, et juriidika muudatused kulgevad planeeritud ajakavas, samal ajal kui kaks kolmandikku leidis, et on olulist mahajäämust või kahtlesid muudatuste edenemises. IT süsteemide osas leidis vaid 14%, et need edenevad plaanipäraselt ning 86% hindas arenguid hilinenuks. (Euroopa Komisjoni vahehindamine, 2022).

Nendes järeldustes väljendubki üks olulisemaid keskse tollivormistuse kasutuselevõtu riske – ellu rakendamise ajakava venib, plaanide ja tegelikult realiseerunud olukorra vahel on lõhe ning vajalikke ühtseid süsteeme veel ei ole. Vastavalt 2019. aasta liidu tolliseadustiku töökavale peaks keskse tollivormistuse süsteemide faas 1 impordile rakenduma ajavahemikus I kvartal 2022 kuni IV kvartal 2023 ja faas 2 ajavahemikus IV kvartal 2023 kuni IV kvartal 2025. (Euroopa Komisjoni vahehindamine, 2022). Seega võib öelda, et hetkel ei ole need IT süsteemid veel rakendunud ja kas ajakavas võib tulla ka hilinemisi, ei ole veel teada, kuid on suur tõenäosus, et hilinemisi võib tulla. Ühtsete süsteemide puudumine takistab aga oluliselt keskse tollivormistuse kasutuselevõttu ja soovitud efektiivsust hetkel ei ole, samuti tähendab hilinemine nn ajutiste süsteemide kasutamist, mis kokkuvõttes tähendab suurenenud kulusid.

Teise riskina vaatleb autor Tran jt (2019, p. 10) poolt kirjeldatud hinnariski. Nad kirjeldavad hinnariski kui erinevust läbiräägitud hinna ja lõpliku hinna vahel. Üks peamisi potentsiaalsete hinnamuutuste allikaid on ostetavate toodete ja süsteemide iseloom. Ostud võivad osutada väga kulukateks just nende suuruse ja keerukuse tõttu, tihti on see kombineeritud asjaoluga, et ostetud süsteemid nõuavad kohandamist ja mugandamist vastavalt oma sisemistele vajadustele. Ootamatu süsteemide hinna suurenemine (või ka alanemine) võib tuleneda ka eelarve eesmärkide puudumisest. (Tran, *et al.*, 2019, p. 10)

Tolliasutused rõhutasid Euroopa ühtse tolliseadustiku rakendamiseks vajalikke väga suuri ühekordseid IT arenduskulusid, mis viivad asutused sageli äärmise piirini. Üldise kuluefektiivsuse osas tõid nii rakendamise edukuse küsimustikule vastajad esile digitaliseerimise olulisuse. Arvestades, et tolliasutused kannavad suuri esialgseid kulusid süsteemide eest, mida pole veel

rakendatud, ei arvanud nad, et liidu ühtse tollikoodeksi kasu ületab veel kulusid. Pigem sõltub see sellest, kas pooleliolevad IT-projektid kulgevad praeguste ajakavade kohaselt ja täidavad lõpuks ootusi. Toll juhtis tähelepanu ka vajadusele suurema selguse, prognoositavuse, ühtlustamise ja lihtsuse järel teatud valdkondades ning ebapiisavale ühtlustamisele, ebaühtlasele tõlgendamisele ja liigsele keerukusele teistes valdkondades. (Euroopa Komisjoni vahehindamine, 2022)

Kolmas Tran jt (2019, p. 10) poolt väljatoodud risk on nn toodete või süsteemide kehvade kvaliteedi risk. Kvaliteedi risk tähendab mittesobivust tarnitud toodete ja süsteemide ning olemasolevate või tulevikus kasutusele võetavate süsteemide vahel. Selliste riskide realiseerumine tuleneb toodetest või süsteemidest, mida tarnitakse valede spetsifikatsioonide alusel või mis on valmistatud ebakorrektselt, ning sellel on omadus õõnestada kogu toodete ja teenuste „ökosüsteemi“, milles neid kasutama hakatakse. Läbikukkumised kvaliteedis on kulukad parandada ja halvimal juhul tuleb osta uus toode või süsteem, mis asendaks vigase toote või süsteemi. Üks suuremaid riske on ebaõnnestuda kõigi toodete ja süsteemide agregeeritud süsteemi ühildumise osas, nii et need süsteemid toimiks koos kõrgeimal süsteemi ja kvaliteedi tasemel. Kui kasvõi üks toode või süsteem ebaõnnestub selles, siis võib kulutada palju raha õigetele toodetele ja süsteemidele, kuid ikkagi ei saavutata seda efektiivsust ja tulemust, mida soovitakse. (Tran, *et al.*, 2019, p. 10)

Kesksel tollivormistusel toimub tollimaksu kogumine deklaratsiooni esitamise liikmesriigis, kuid käibemaksu arvestus ja käibemaksu deklareerimine toimub kauba esitamise liikmesriigis. See tähendab, et kauba esitamise liikmesriigis peab ettevõtjal olema kehtiv käibemaksukohustuslasena registreerimise number. Käibemaksudirektiivi (direktiiv 2006/112/EÜ) praeguste eeskirjade kohaselt kehtivad importijatele isegi keskse tollivormistuse kasutamisel käibemaksukohustused igas kauba füüsilise saabumise ja sihtkoha liikmesriigis. Seetõttu on impordi käibemaksusüsteemi muutmata jätmine vastuolus ajakohastatud tolliseadustiku lihtsustamise eesmärgiga ja kogu komisjoni hõlmava eesmärgiga vähendada ettevõtete halduskoormust. (Euroopa Komisjoni arutelu, 2023)

Üks peamisi takistusi kvaliteedi tagamisel on, et käibemaksu deklareerimise ja tasumise kord esitamise liikmesriikides ei ole ühtlustatud. Euroopa Komisjon toetab lahendust, mis näeb ette ühtlustatud ja automatiseeritud menetluse käibemaksuandmete vahetamiseks järelevalvet teostava

liikmesriigi ja esitamise liikmesriikide vahel, samuti soovib ta keskse tollivormistuse kasutamist veelgi lihtsustada. Peamise probleemina tuuakse välja, et kuna liikmesriikide riiklikud IT-rakendused ei suuda üldjuhul käsitleda teiste liikmesriikide käibemaksumäärasid, ei ole võimalik mainida kauba esitamise liikmesriigis kohaldatavat käibemaksumäära ja käibemaksu tasumisele kuuluvaid summasid järelevalvet teostavas liikmesriigis esitatud elektroonilises tollideklaratsioonis. Selle tulemusena on ainus käibemaksu element, mille võiks lisaks maksimismeetodile esitada, on käibemaksuga maksustatav summa, millest peaks piisama, et kauba esitamise liikmesriik saaks tasumisele kuuluva impordikäibemaksu õigesti arvutada ja sisse nõuda. (Euroopa Komisjoni Käibemaksukomitee, 2019)

Antud lõputöö kirjutamise hetkel ei ole neid lihtsustusi veel sisse viidud, need on alles arutelude faasis ning see muudab keskse tollivormistuse käibemaksu tasumise ettevõtjatele keeruliseks ning vähendab süsteemi kvaliteeti just ühilduvuse aspektist vaadelduna, sest tuleb esitada eraldi käibemaksu deklaratsioon selles riigis, kuhu esitatakse kaup, tuleb omada selle riigi kohalikku käibemaksukohustuslase numbrit ja olla kursis vastava riigi käibemaksu tasumise reeglite ning meetoditega.

Praegust majandusarengu perioodi koos turumajandusega iseloomustab globaalses mastaabis klientide ning ühiskonna poolt organisatsioonidele avaldatav suur surve, sest neil on pidevalt kasvavad nõudmised ja standardid, mis sunnivad organisatsioone, et saavutada kõigis äritegevustes üha kõrgem tõhususe tase, leides uusi viise ja ressursse oma positsiooni tugevdamiseks turul. Selleks, et organisatsioon rahuldaks oma klientide üldisi ja spetsiifilisi vajadusi, peab ta pidevalt tõstma oma toodete ja teenuste kvaliteeditaset, kuna kvaliteet on ja jääb määravaks teguriks, mis tagab stabiilse majanduskasvu tulevikus (Simanová & Gejdoš, 2015, p. 280). Saab nõustuda seisukohaga, et kvaliteet on määrav tegur, et rahuldada oma klientide vajadusi ning tagada efektiivne organisatsiooni toimimine. Avalik sektor ei ole siinkohal erandiks.

Liidu tolliseadustiku artikliga 278 on ette nähtud, et tolliformaalsuste täitmiseks võib olemasolevaid elektroonilisi ja paberipõhiseid süsteeme kasutada (nn üleminekumeetmed) seni, kuni vastavad liidu tolliseadustiku kohaselt kavandatud uued või uuendatud elektroonilised süsteemid toimima hakkavad. Üleminekumeetmete kohaldamine tuleb lõpetada, kui asjakohased

elektroonilised süsteemid on paigas. Kuna tegemist on uudsete tolliprotseduuridega ja puudub seda toetav ühtne elektroonne süsteem, samuti ei ole tollitöötajad veel läbinud põhjalikke koolitusi, on olemas risk, et iga juhtumi korral kokkulepitud üksikasjad ei pruugi vastata nõutud reeglitele või neid ei täideta piisava põhjalikkusega. Sellest tuleneb ka kvaliteedi risk. Kuna uued süsteemid ei ole veel seadistatud, siis võib nende kasutuselevõtul esineda samuti kvaliteediprobleeme, mida lahendatakse alles jooksvalt edasise töö käigus.

2020. aasta lõpus oli EL-is 14 868 volitatud ettevõtjana tegutsevat ettevõtjat, kes osalesid 74,3% liidu koguimpordist ja 83% liidu koguekspordist. AEO ettevõtjad on seega liidu kaubanduse väga oluline osa. Volitatud ettevõtja staatuse saanud ettevõtjate arv vähenes 15 574-lt 2016. aastal 14868-ni 2020. aastal, kuna taotluste arv vähenes (peaaegu poole võrra) aastatel 2019–2020. (Euroopa Komisjoni vahehindamine, 2022). Keskse tollivormistuse loa menetlusaeg on omakorda kuni 120 päeva. Kogu protseduur võib kujuneda üsna pikaks ja keeruliseks ning vähendab positiivset kogemust ettevõtja jaoks. Siin avaldub oluline kvaliteedirisk, sest keske tollivormistuse kasutuselevõtt eeldab AEO sertifikaadi taotlemist, kui taotluste arv aga näitab langustrendi, siis see vähendab ka tõenäosust keske tollivormistuse kasutamiseks ehk loodetud efektiivsus ja kvaliteet süsteemi kasutuselevõttust võib jääda tulemata.

Eelnevast nähtub, et keske tollivormistuse puhul on olemas kõik eelnimetatud riski elemendid, nii tarnete hilinemise risk, hinnarisk kui ka kvaliteedi risk. Sarb jt (2020, p. 114) on pakunud riskide maandamiseks välja mitmest sammust koosneva meetodika. Nende riskijuhtimise meetodika koosneb viiest sammust:

- riskide tuvastamine hõlmab selliste riskide leidmist, äratundmist ja kirjeldamist, mis takistavad organisatsioonil oma eesmärke saavutada;
- riskianalüüs paneb aluse riskide hindamisele ja riskide käsitlemise otsustele, võttes arvesse erinevaid tegureid, nagu sündmuste ja tagajärgede tõenäosus, tagajärgede olemus ja ulatus jne;
- riskihindamine hõlmab riskianalüüsi tulemuste võrdlemist kehtestatud riskikriteeriumidega, et tuvastada riskijuhtimise meetmete vajadus;
- riski käsitlemine viitab riskide käsitlemise meetmete kehtestamisele, millel võib olla üks või mitu rolli: riskide kõrvaldamine, vähendamine, ülekandmine, hajutamine või aktsepteerimine; nende

toimingute valik tuleb teha lähtuvalt organisatsiooni eesmärkidest, riskikriteeriumidest ja olemasolevatest ressurssidest;

- riskide jälgimine ja ülevaatamine hõlmab nii tuvastatud kui ka läbi analüüsitud ja hinnatud riskide ning samuti rakendatud maandusmeetmete perioodilist ülevaatamist; ülevaatuste tulemused tuleb raporteerida, et tagada pidev riskiolukorra jälgimine ja märgata selles olulisi muutusi. (Sarb, *et al.*, 2020, p. 114)

See riskijuhtimise meetodika on oluline, kuna toob esile riskide tuvastamise tähtsuse, rõhutab maandusmeetmete kasutamise vajadust, kuid samas hõlmab ka riskide aktsepteerimise olukorda, sest sõltuvalt riski tekkekohast ja olemasolevatest ressurssidest ei ole kõiki riske võimalik kõrvaldada või täielikult maandada ning kui saadav kasu ületab riskidest tekkida võiva kahju, siis on mõistlik neid riske ka aktsepteerida.

2. KESKSE TOLLIVORMISTUSE VÕIMALUSTE JA RISKIDE UURING

2.1. Uuringu ettevalmistamine, meetodika ja valim

Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada peamised keskse tollivormistusega seotud võimalused ja riskid Eestis ning pakkuda lahendusi. Empiirilises uuringus kasutati kvalitatiivset uuringumeetodit. Empiirilise uuringuga viidi läbi kvalitatiivne küsitlus ja selle analüüs, mis aitasid saavutada lõputöö eesmärki. Esimene alapeatükk käsitleb empiirilise uuringu ettevalmistamist ehk meetodikat ning valimi moodustamist, teine alapeatükk Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) tollitöötajate täidetud küsimustiku analüüsi, kolmas alapeatükk autori järeldusi ning ettepanekuid.

Töö raames viidi läbi kvalitatiivne empiiriline uuring, mis on suunatud avastamisele, mõistmisele ja konstrueerimisele. Kasutatakse juhul, kui teema või nähtuse kohta on vähe teada, ning peamiselt selleks, et mõista ja tõlgendada inimeste kogemusi ja vaateid. Tuginetakse mitteamvulistele andmetele (nt sõnad, pildid, esemed). Tulemused esitatakse narratiivsete kirjeldustena. (Õunapuu, 2014, lk 53-54). Kvalitatiivne empiiriline uuring sobib antud lõputöö teemaga, sest keskse tollivormistuse kohta on vähe andmeid, tegemist on suhteliselt uue nähtusega ning tuleb peamiselt tugineda sellega kokkupuutuvate tollitöötajate kogemusele.

Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada keskse tollivormistuse võimalused ja selle arendamisega seotud riskid. Selleks kaardistatakse tollitöötajate seas läbiviidud kvalitatiivse uuringu põhjal kitsaskohad. Analüüsi tulemusena tehakse järeldused ning soovitused MTA-le tõhusamaks keskse tollivormistuse rakendamiseks. Uuritavast populatsioonist eraldati kindlal meetodil väiksem hulk ehk valim. Valimi suurust mõjutavaks teguriks on uurimistöö eesmärk.

Töös kasutatakse ettekatsetud valimit ehk uuritavad kaasatakse üldkogumist valimisse ettekatsetult ning eesmärgist lähtuvalt. Ettekatsetud valimi liikmeid valib uurija, lähtudes oma teadmistest, kogemustest ning eriteadmistest mõne grupi kohta. Populatsioonist püütakse leida kõige tüüpilisemad esindajad. Uuritavad kaasatakse valimisse ettekatsetult ning kindlate kriteeriumide alusel. (Õunapuu, 2014, lk 139-150). Antud lõputöösse valiti kindlates MTA struktuuriüksustes töötavad ametnikud, täpsemalt tollitöötajad. Eesmärgistatud valimi koostamisel

lähtub autor oma teadmistest, kogemustest ja eriteadmistest mõne grupi kohta. Need ametnikud puutuvad vastavalt oma ametijuhenditele kokku keskse tollivormistusega. Küsitluse objektide leidmiseks arutas autor juhendajaga erinevaid variante ning palus abi sobivate kontaktide leidmiseks.

Kvalitatiivse uurimustöö andmekogumismeetodiks on küsitlus. Tavapäraselt kasutatakse küsitlust kvantitatiivse uuringu korral, aga kvalitatiivse uurimuse korral ei ole alati oluline lähedane kontakt uuritavatega (Hirsjärvi, *et al.*, 2010, lk 180-181). Lähtudes nendest põhimõtetest, saadeti Maksu- ja Tolliameti struktuuriüksustes töötavatele ametnikele, täpsemalt 17 tollitöötajale, küsimustik elektronposti teel laiali 17.02.2023. Vastamiseks anti kaks nädalat ning küsimustikule vastamise esimene meeldetuletus saadeti välja 01.03.2023, teine meeldetuletus saadeti 10.03.2023. Küsimustik oli avatud küsimustega ning vastused varieerusid ja olid põhjalikud, lisatud oli omapoolseid näiteid ja pikemaid kirjeldusi. Kokku vastas küsimustikule 7 keskse tollivormistusega kokku puutunud vastajat, mis on teema uudsust ja Eesti konteksti arvestades ootuspärane arv.

Küsimustikes kasutati avatud vastustega küsimusi, mille vastused sisaldavad kirjeldusi, vabu arvamused ja hinnanguid (Õunapuu, 2014, lk 159). Küsimustikus oli kokku 11 küsimust, mis kõik olid avatud lõpuga küsimused, et vastused saaksid sisaldada kirjeldusi, arvamusi ja hinnanguid. Lõputöö küsimustik saadeti valimile elektronposti teel, kuna see osutus kõige harjumuspärasemaks suhtluskanaliks, mida ametnikud oma igapäevatoos kasutavad ning ei lisa liigset keerukust küsimustikule vastamisel. Kvalitatiivse küsitluse küsimused on tervikuna esitatud Lisas 3.

Küsimusi koostades tuleb silmas pidada üldisi koostamise nõudeid. Küsimustikud, millega kogutakse kvalitatiivseid andmeid, on suhteliselt vähe standarditud, lisatakse vaid lühike sissejuhatus, niinimetatud legend, ning juhised küsimustiku täitmiseks. Standardimata küsimustike eelistamine tuleneb kvalitatiivse uurimustöö eesmärkidest. Küsimused peavad olema optimaalse pikkusega, konkreetsed, üheselt mõistetavad ning sõnastatud neutraalselt. Avatud küsimusi on kahte tüüpi: küsimused, mis stimuleerivad vastajat midagi kirjeldama või millegi kohta informatsiooni jagama ja küsimused, mis stimuleerivad vastajat avaldama oma arvamust ning väljendama hoiakuid, seejuures eeldatakse vastajalt arutelu ja argumentatsiooni. Küsimuste

koostamisel tuleb tagada, et uuritava nähtuse tunnused oleksid küsimustega proportsionaalselt kaetud. (Õunapuu, 2014, lk 159-163)

Antud lõputöö küsimustiku koostamisel on nende põhimõtetega arvestatud. Legend sisaldas järgmisi elemente: pöördumine, küsitleja informatsioon, uurimistöö eesmärgi ja andmete kasutamise selgitus, anonüümsuse tagamine, juhised ja tänusõnad. Küsitluse läbiviimine antud lõputöös oli korraldatud selliselt, et küsimustik oli lisatud manusena elektronposti kirjale ning vastaja sai avada ja täita selle Word dokumendina ning seejärel saata tagasi elektronposti teel. Soovi korral võis vastaja kirjutada vastused ka otse elektronpostiga ilma manust lisamata. Sellise küsitluse eesmärgiks oli teha vastamine küsitletavatele võimalikult kergeks ja suurendada vastamisprotsenti.

Andmeanalüüsimeetodiks on tavapärane kvalitatiivne sisuanalüüs (Laherand, 2008, lk 289). Standardimata küsimustikega kogutud materjali puhul rakendatakse enamasti kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille tulemusena on võimalik koostada uuritavast nähtusest tihe kirjeldus (Õunapuu, 2014, lk 161).

Kvalitatiivset sisuanalüüsi kasutavad uuringud keskenduvad keele kui kommunikatsioonivahendi tunnusjoontele ning teksti sisule või kontekstilisele tähendusele. Kvalitatiivne sisuanalüüs ei rahuldu sõnade pelga loendamise, vaid uurib keelt intensiivselt. Sarnase tähendusega tekstiosad koondatakse kategooriate alla. Need kategooriad võivad esindada nii selgelt välja öeldud kui ka mõista antud sõnumeid. (Laherand, 2008, lk 290)

Kvalitatiivse analüüsi tunnusteks on teksti sisu tõlgendamine ning sarnaste vastuste kategoriseerimine kodeerimise abil. Andmed, mida uuritakse, sisalduvad küsimustike vastustes ning selle jaoks loeti vastused korduvalt läbi ja koostati koodid, mis eraldati tabelisse (Laherand, 2008, lk 291). Koodide koostamise meetod võimaldab hästi andmeid kategoriseerida ning pidada andmetes järge. Tavapärase kvalitatiivse sisuanalüüsi puhul saab saadud tulemusi võrrelda mõne olemasoleva teooriaga ning teha järeldused, kuidas rikastavad saadud teadmised vastavat valdkonda ning tehakse ettepanekuid praktilisteks rakendusteks ja edasisteks uurimusteks (Laherand, 2008, lk 291-292).

2.2. Uuringu tulemused

Enne uuringu läbiviimist oli autorile teada taustinformatsioon, et seni teadaolevalt on Eesti toll olnud ainult kauba esitamise tolliasutuse rollis. Uuring aitas oluliselt täpsustada hetkeseisu ja tulevikuväljavaateid.

Lõputöö uuringu käigus saadud vastuste põhjal koostati kooditabel. Kodeerimise käigus **tekkis seitse olulist kategooriat** (vt lisa 4):

1. Kategooria: Keskse tollivormistuse senise kasutamise hinnang
2. Kategooria: Keskse tollivormistuse tulevik
3. Kategooria: Keskse tollivormistuse loa taotlemise keerukus
4. Kategooria: Keskse tollivormistuse tehniline valmisolek
5. Kategooria: Keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvus
6. Kategooria: Käibemaksu deklareerimine ja tasumine
7. Kategooria: Tolliametnike valmisolek keskseks tollivormistuseks

Selles peatükis kirjeldatakse küsimustiku vastustest saadud olulisemat teavet, mis seostatakse teooriaga. Küsimustiku olulisemad teemad koondati seitsmesse kategooriasse. Esimese kategooria „**Keskse tollivormistuse senise kasutamise hinnang**“ alla koondati andmed keskse tollivormistuse senise kasutamise ja praktika kohta, et vastata töös püstitatud uurimisküsimusele: **Milliseid probleeme esineb täna keskse tollivormistuse kasutamisel?**

Selles kategoorias tõusis esile kaks olulist teemat, mis puudutavad keskse tollivormistuse senist praktikat. Esimene kood sai pealkirjaks „**impordi keskse tollivormistuse puudumine**“. Vastajate seas oldi ühisel arvamusel, et täna puudub igasugune praktika impordi keskse tollivormistuse osas. Impordile spetsialiseerunud tollitöötaja avaldas oma arvamust selliselt: „ .. *Eestis ei saa vormistada impordi suuna keskse tollivormistuse deklaratsioone. Impordi suuna keskse tollivormistuse arendus tootestatakse plaanide kohaselt 29.11.2023.* “ Teisedki vastajad tõid välja, et impordile mõeldud süsteem Impulss ning ekspordisüsteem AES on alles arendusjärgus.

Teine kood sai pealkirjaks „**ekspordi tollivormistus SASP loaga**“. Üks vastaja tõi välja, et 2022. aastal on keskse tollivormistusega eksporditud Eestist kaupa keskmiselt 690 Soomes esitatud ekspordideklaratsiooniga. 2022. aastal esitati Soomes ühes kuus keskmiselt 57 ekspordideklaratsiooni. Vastaja kirjeldus: „ .. *Soome toll on väljastanud keskse tollivormistuse loa ühele Soome ettevõttele. Soome ettevõtte vormistab Soomes ekspordi tollideklaratsioone. Kaup asub Eestis ja kaup eksporditakse Eestist. Eesti on keskse tollivormistuse mõistes kauba esitamise tolliasutus. Soomes väljastatud keskse tollivormistuse luba on vana luba, seda nimetatakse SASP loaks (Single Authorisation for Simplified Procedure).* “

See tähendab ühtlasi seda, et päris uute reeglite kohase keskse tollivormistuse loaga ei ole Eestis kauba eksporti toimunud. Uute reeglite kohase keskse ekspordi tollivormistuse kasutuselevõtt on alles ees, mida kirjeldab ka tollitöötaja vastus: „ .. *AES (eksport) võetakse kasutusele 01.07.2023.* “

Kategooria „**Keskse tollivormistuse tulevik**“ alla koondati andmed praegu toimuva keskse tollivormistuse kasulikkuse ja tulevikus antavate eeliste kohta, et vastata töös püstitatud uurimisküsimusele:

Millised on keskse tollivormistuse eelised kauba liikumisel tarneahelas?

Selles kategoorias tõusid esile neli olulisemat teemat, mis said kodeeritud eraldi koodide alla. Esimene kood sai pealkirjaks „**protseduuride lihtsus, standardiseeritus, automatiseeritus**“. Vastajad olid suuremas osas ühel meelel, et keskne tollivormistus annab eeliseid nii ettevõtetele kui ka tolliasutustele. Üks vastaja, kes oli ise keskse tollivormistusega kokku puutunud, kirjutas niimoodi: „ .. *Soome ettevõtte on tänu kesksele tollivormistusele tsentraliseerinud oma tollitoimingud ja peab suhtlema tolli küsimustes ainult Soome tolliga.* “ Lihtsustusena tõi seesama vastaja välja veel järgmist: „ .. *ühe impordideklaratsiooni esitamine kõikidel eesmärkidel: tolli-, fiskaal- ja statistikavajadusteks. Tolliprotseduuride lihtsustamine võimaldab ettevõtjatel oma impordiga/ekspordiga seotud äri tsentraliseerida; tolliga suhtlemise vähendamine, kasutades peamise kontaktpartnerina järelevalvetolliasutust.* ” Tolliasutuse seisukohalt tuli vastustest välja samuti standardiseerimine ja lihtsustamine: „ .. *impordiga/ekspordiga seotud tolliprotseduuride lihtsustamine. Kiirem, ühtlustatud ja standardiseeritud lähenemine, protsessid ja elektrooniline teabevahetus.* ”

Teine kood sai pealkirjaks „**kiirus**“. Suurem osa vastajatest keskendus siin just sõnumivahetusele nii ettevõtte ja tolliasutuse kui ka erinevate tolliasutuste vahel, vastajad tõid välja ka parema kontrollivõimaluse. Täpsemalt kirjutasid sellest järgmised vastajad: „ .. kiirem, ühtlustatud ja standardiseeritud sõnumivahetus “, „ .. ekspordi osas saame senisest operatiivsema kontrollivõimaluse. “, „ .. tollisüsteemid hakkavad võimaldama keskse tollivormistuse jaoks elektroonset sõnumivahetust, st toimub reaalaajas sõnumivahetus järelevalve tolliasutuse ja kauba esitamise tolliasutuse vahel. “

Kolmas kood sai pealkirjaks „**kokkuhoid transpordikuludelt**“. Vastuseid analüüses tuli välja, et keskne tollivormistus aitab kokku hoida ka transpordikuludelt. Toodi välja järgmist: „ .. keskne tollivormistus kindlasti hõlbustab tulevikus kaupade liikumist, jäävad ära liigsed kulutused transpordile, kui kaup ei pea enam olema riigis, kus esitatakse tollideklaratsioon. “ Vastus, mis autori arvates võtab kokku mitmete vastajate arvamuse, on selline: „ .. kui rakendub impordi suunal keskne tollivormistus, siis annab see loa olemasolul isikule võimaluse esitada tollideklaratsioon kauba kohta, mis asub teises liikmesriigis, kus toll viib vajadusel läbi ka kontrolli. “

Neljas kood sai pealkirjaks „**koostöö ja järelevalve**“. Koostööd rõhutasid mitmed arvamused, näiteks: „ .. koostöö deklarandi ja järelevalvet teostava tolliasutuse vahel. “, „ .. tihedam ja struktureeritum koostöö tolliasutuste vahel. “ Järelevalve paranemisele keskendus järgnev vastus: “ .. võimaldab maksuhalduril paremat järelevalvet ja kontrolli impordikäibemaksu kogumise üle võrreldes praegu kasutusel olevate SASP lubadega. “ Kõik uuringus osalenud vastajad rõhutasid koostöö tähtsust.

Kategooriate „**Keskse tollivormistuse loa taotlemise keerukus**“, „**Keskse tollivormistuse tehniline valmisolek**“, „**Keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvus**“, „**Käibemaksu deklareerimine ja tasumine**“ ja „**Tolliametnike valmisolek keskseks tollivormistuseks**“ alla koondati andmed keskse tollivormistuse seniste probleemide, tulevikus tekkivate võimalike riskide ja väljapakutud lahenduste kohta, et vastata töös püstitatud uurimisküsimusele:

Kuidas on võimalik vähendada keskse tollivormistuse arendamisega kaasnevaid riske?

Kategoorias „**Keskse tollivormistuse loa taotlemise keerukus**“ tõusid esile teemad nagu ärivajadus, halduskoormus, isikuandmete turvalisus ja AEOC staatuse eeldus. Esimene kood sai pealkirjaks „**ärivajadus**“. Vastajate vastustest selgus korduvalt, et ärivajadus ja huvi keskse tollivormistuse osas on vähene: „ .. *Eesti ettevõtted on vähesel määral huvi tundnud keskse tollivormistuse loa taotlemise vastu, kuid reaalselt loa taotlemiseni ei ole mitte ühelgi korral jõutud.* “ Üks vastaja avaldas oma arvamust selliselt: „ .. *prognoosin, et ka impordi suunal on Eestis CCL lubade taotlejaid pigem vähe.* “ Kõige iseloomulikum vastus ärivajaduse kontekstis oli järgmine: „ .. *Eesti ettevõtted ei ole huvi tundnud keskse tollivormistuse loa taotlemise vastu. Üks põhjustest võib olla vähene informeeritus sellest võimalusest esitada tollideklaratsioon oma asukoha liikmesriigis kauba kohta, mis asub teises liikmesriigis. Teine võimalik põhjus võib olla selles, et ei ole ärilist vajadust.* “

Teine kood sai pealkirjaks „**nõuded lubadele**“. Vähesele huvile lisaks oli 3 vastajat samuti veendumusel, et hetkel on veel ebaselged, millised saavad olema nõuded keskse tollivormistuse lubade taotlemisele ja kas need on kõigis liikmesriikides ühesugused. Üks vastaja avaldas oma arvamust lubade taotlemise osas selliselt: „ .. *probleemiks võib olla suhtlus teiste liikmesriikidega ja tingimused, nõuded, mis kõik tuleks omavahel kokku leppida.* “ Teise vastaja kirjeldus tõi välja: „ .. *loa menetlusprotsess võib kujuneda pikaks (suhtlus liikmesriikide vahel, tingimuste kokkuleppimine vmt).* “ Vastaja, kelle otseseks tööks on erinevate tolli lubade menetlus ja järelevalve (AEO load, lao load, lihtsustatud deklareerimise load), rõhutas: „ .. *arvestades, et tegemist on mitmes liikmeriigis kehtiva loaga, siis loa töökorralduse kooskõlastamine liikmesriikide vahel on esialgu tõenäoliselt väljakutset pakkuv.* „

Kolmas kood sai pealkirjaks „**isikuandmete turvalisus**“. Üks vastaja oli arvamusel, et väheses huvis keskse tollivormistuse lubade vastu on süüdi nii halduskoormus kui ka isikuandmete turvalisuse puudumine. Vastus ise oli järgmine: „ .. *kuni ei ole liikmesriikides kasutusel elektroonilist sõnumivahetust, seni on keskse tollivormistuse halduskoormus nii ettevõtetele kui tolliasutustele liigselt koormav. Samuti on olnud takistavaks teguriks, et ilma elektroonilise sõnumivahetusega ei ole tagatud isikuandmete turvalisus.* “ „ .. *puuduv elektrooniline*

sõnumivahetus, see põhjustab halduskoormust tollile ja ettevõtetele. Ei ole tagatud turvaline andmevahetus. “

Mõned vastanud rõhutasid keskse tollivormistuse lubade taotlemise juures, et ettevõtjal peab olema eelnevalt taotletud AEOC staatus ja alles siis saab ta asuda taotlema keskse tollivormistuse luba. Sellest tulenevalt tekkis neljas kood pealkirjaga „**AEOC staatuse eeldus**“. Üks tollitöötaja avaldas oma arvamust selliselt: „ .. keskse tollivormistuse loa taotlemise oluline tingimus nii impordi kui ekspordi suunal on, et loa taotleja peab olema AEOC staatusega - kui see puudub, siis ei ole võimalik CCL luba taotleda. “ Keskse tollivormistuse eesmärgiks on tolliprotseduuride lihtsustamine ja kiirendamine, et muuta kogu protsess võimalikult lihtsaks nii ettevõtjatele kui tolliasutusele. Selleks, et lihtsustamine täidaks oma eesmärgi on vaja ka lubade taotlemine teha piisavalt lihtsaks.

Kategoorias „**Keskse tollivormistuse tehniline valmisolek**“ tulid esile tehniliste süsteemide arendamine ning nende valmimise ajakava kui ka usaldusväärsus. Esimene kood sai pealkirjaks „**arenduste valmimine**“. Vastajad olid kõik ühel meelel selles osas, et keskse tollivormistuse elektroonsete arenduste valmimine on kriitilise tähtsusega tegur. „ .. kui 2023 aastal toimub liikmesriikides keskse tollivormistuse deklaratsioonide esitamist võimaldavate elektroonsete süsteemide arendus, siis tekib ka huvi vastava loa taotlemise vastu. “ Teine vastaja täiendas: „ .. riskidena ehk näen või ei oska hetkel ette kujutada info ning dokumentide liikumist erinevate üksuste/riikide vahel, et oluline info kaotsi ei läheks. Ekspordi suunal on meil tehtud kindla aadressiga meil, kuhu siis saadetakse vajalik info ning dokumendid, kui peaks tekkima vajadus kontrollida füüsiliselt kaupa Eestis. Impordi suunal peaks tulevikus tulema lahendused ikkagi tollisüsteemides. „ Seetõttu on töö autor arvamusel, et enne süsteemide lõplikku valmimist keskne tollivormistus soovitud efektiivsust ei anna.

Teine kood sai pealkirjaks „**arenduste töökindlus, vead**“. Kui arenduste töökindluses on vead, siis võivad need kaotada oma usaldusväärseuse ning nende kasutamine on raskendatud või loobutakse arendustest üldse. Tollitöötaja avaldas oma arvamuse selliselt: „ .. sõnumivahetuse kasutamisel võivad ilmneda vead, mis ei võimalda sujuvat protsessi. “ Sama töötaja nimetas ühena kolme suurema riski seas süsteemide toimimise riski. Teise töötaja vastus kõlas nii: „ .. tekkida

võivad tehnilised probleemid ja sõnumivahetus liikmesriikidega ei toimi. “ Kolmas töötaja kirjeldas vigade riski nii: „ .. Tootestamise järgselt tulevad välja probleemid, mida arendusel ei avastatud, süsteem või liidesed vajavad täiendavat parendust. “ Vastanute hulgas oli mitmeid, kes tõid süsteemi toimimise riski välja ühena kolmest suuremast riskist, sõnastades selle nii: „ .. keskse tollivormistuse tollideklaratsiooni esitamise süsteemiga liidestatud süsteemide toimimine (näiteks: tolliotsuste süsteem, ETT (Eesti tollitariifistik), tagatiste süsteem jne), teise liikmesriigi tollisüsteemide ja liideste toimimine. “

Kategoorias „**Keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvus**“ räägiti uute süsteemide arendamisel esinevatest probleemidest ja dokumentide kvaliteedist. Esimene kood sai pealkirjaks „**nõuete dokumendid**“. Probleemid dokumentidega tulenevad sellest, et algselt olid keskse tollivormistuse arendamiseks loodud ühed standardid, mida poole arenduse pealt täiustati ning laiendati skoopi (ulatust, mahtu, mõjupiirkonda), see aga põhjustab juba alanud arenduste osas tõsisemaid probleeme, sest paljud liikmesriigid ei suuda skoopi koheselt muuta. Üks töötaja vastas väga põhjalikult: „ .. impordi suunal toimub keskse tollivormistuse (CCI) sõnumivahetuse arendamine kahes etapis; etapp 1 ja etapp 2. Kuid liikmesriikide jaoks ootamatult, teavitas EL komisjon 2022. aasta IV kvartalis liikmesriike, et on valminud ka CCI 2. etapi arenduse dokumendid ja KOM soovib 1. etapi arendamisel arvestada juba ka 2. etapiga. Tulemuseks on, et mõned liikmesriigid arendavad 2023. aasta 1. etapi tähtajaks sõnumivahetuse 1. etapi skooobi raames ja mõned liikmesriigid arendavad 1. etapi tähtajaks sõnumivahetuse 2. etapi funktsionaalsuses. See omakorda toob kaasa probleemi ettevõtete ja liikmesriikide tolliasutuste jaoks, sest kesket tollivormistust saavad kasutada omavahel need liikmesriigid, kellel on sõnumivahetus arendatud sama etapi alusel. “

Teine kood sai pealkirjaks „**nõuete erinev tõlgendamine**“. Öeldi, et isegi, kui arendusi tehakse ühtsete dokumentide alusel, siis võivad eri riigid neid ikka erinevalt tõlgendada. Samuti toodi välja, et praegusel hetkel keeleline täpsus on üldjuhul ebapiisav. Tollitöötaja kirjutas selle kohta nii: „ .. vaatamata sellele, et liikmesriigid arendavad keskse tollivormistuse sõnumivahetust ühtsete EL komisjoni dokumentide alusel, on siiski risk, et kõik liikmesriigid ei ole ühtemoodi dokumente tõlgendanud ja sõnumivahetuse kasutamisel võivad ilmnedavad vead, mis ei võimalda

sujuvat protsessi. “ Uuringu tulemuseks leiti seda, et dokumentide ja nõuete tõlgendamine võib saada takistuseks süsteemide toimimisel, mis haakub kvaliteediriskiga.

Kategoorias „**Käibemaksu deklareerimine ja tasumine**“ kerkisid esile probleemid seoses sellega, et käibemaksu tasumine toimub kauba esitamise liikmesriigis ning ettevõtte ei pruugigi kvalifitseeruda teise riigi käibemaksukohustuslaseks. Selle teema juures tõusid esile kaks koodi. Esimene kood sai pealkirjaks „**toimub kauba esitamise liikmesriigis**“. See on oluline asjaolu, et käibemaksu ei saa tasuda ettevõtte päritoluriigis, vaid peab tasuma kauba esitamise liikmesriigis. Tollitöötaja selgitus sellel teemal on järgnev: „ .. keskse tollivormistuse impordi suunal toimub tollimaksu deklareerimine ja tasumine CCL loa väljastanud liikmesriigis, kuid käibemaks tuleb deklareerida ja tasuda kauba esitamise riigis. See tähendab, et CCL loa omanik peab olema kauba esitamise liikmesriigis käibemaksukohustuslane (tal peab olema kehtiv VAT number) või ta kasutab teises riigis maksuesindajat. “

Teine kood sai pealkirjaks „**erinevad nõuded käibemaksu kohustuslaseks registreerimisele**“. See kerkis esile küsimustiku küsimusest, mis palus kirjeldada seni esinenud kolme peamist probleemi keskse tollivormistuse kasutuselevõtul. Selgus, et ettevõtte, kes tundis huvi keskse tollivormistuse vastu, ei kvalifitseerunudki selleks käibemaksu probleemide tõttu. Vastaja kirjeldus antud probleemile: „ .. impordi keskse tollivormistuse suunal (CCI) peab CCL loa omanik deklareerima ja tasuma käibemaksu kauba esitamise liikmesriigis. Käibemaksu saab deklareerida ja tasuda KMD (käibedeklaratsiooni vormi) alusel või tollideklaratsiooni alusel kasutades maksetähtaja pikendust. Eesti ettevõtte, kes tundis CCL loa taotlemise vastu huvi, ei vastanud teises liikmesriigis KMD-ga deklareerimiseks käibemaksukohustuslasena registreerimise nõuetele. “

Kategooria „**Tolliametnike valmisolek keskseks tollivormistuseks**“ alla koondusid arvamused seoses kogemuste, oskusteabe ja keeleoskusega. Esimene kood sai pealkirjaks „**oskusteave**“. Peamiselt oldi arvamusel, et üheks riskiks keskse tollivormistuse rakendamisel on oskusteabe puudumine. Toodi välja, et vähese kasutuse tõttu on oskusteavet ka tulevikus raske arendada ja hoida. Vastajad kirjutasid selliselt: „ .. vähese kasutuse tõttu ei teki osapooltel oskusteavet ja ei tule välja süsteemi toimimise vead. “ „ .. üheks suuremaks riskiks on oskusteabe puudumine. “

Teine kood sai pealkirjaks „**kogemus**“. Vastustest selgus, et Eesti tolliametnikel puudub keskse tollivormistuse menetlemise kogemus. Üldistavalt öeldi väga mitmetel juhtudel, et isegi kvalitatiivse küsimustiku küsimustele on raske vastata, kuna puudub igasugune kokkupuude ja kogemus keskse tollivormistuse teemadega. Üks tolliametnik kirjutas selliselt: „ .. *kahjuks ei ole siiani olnud vajalik teostada kontrolli kaubale ehk kauba füüsilist läbivaatust Eestis. Kuna selliseid juhtumeid ei ole olnud, on väga raske vastata küsimustele, praktika puudub.* “ Teine sellekohane kirjeldus oli järgmine: „ .. *ei ole pädev lubade väljastamise tingimustes ja protsessis.* “ Lahendusena pakuti välja tolliametnike ja ettevõtete teavitamist ja koolitamist.

Kolmas kood sai pealkirjaks „**keelebarjäär**“. Uuring tõi välja selle, et näiteks keelebarjäärid toovad sageli kaasa probleeme teemadest üheselt arusaamisel. Seda väljendab järgmine vastus: „ .. *kuidas reaalselt toimuks raamatupidamise kontroll või vajadusel tootmisprotsesside kontroll ettevõttes kohapeal? Nõuab suuremat koostööd teiste riikidega, võib tekkida keelebarjäär?* “ Seega võib öelda, et tolliametnike valmisoleku kategoorias on võrdselt suure tähtsusega nii oskusteave, kogemuste omandamine kui ka keeleoskus. Vastajad tõid enim välja oskusteabe tähtsuse, kuid väga selgelt kajastus ka senise kogemuse puudumine ning mõni vastaja viitas otse ka keeleoskuse probleemidele, mis võib tekkida erinevate liikmesriikidega suheldes.

2.3. Järeldused ja ettepanekud

Selles peatükis tehakse uuringu tulemuste analüüsi põhjal järeldusi ning nende kaudu ettepanekuid antud teema parandamiseks. Esimene uurimisküsimus otsis vastust küsimusele „**Milliseid probleeme esineb täna keskse tollivormistuse kasutamisel?**“ Uuringu põhjal saab järeldada, et tolliametnike seas valitses ühesugune arvamus, et täna puudub igasugune praktika impordi keskse tollivormistuse osas. Uuring tõi välja ka selle, et päris uute reeglite kohase keskse tollivormistuse loaga ei ole Eestis ka kauba ekspordi toimunud. Uute reeglite kohase keskse ekspordi tollivormistuse kasutuselevõtt on alles ees, kuna senine ekspordi keskne tollivormistus on toimunud vana SASP loa alusel. Seega sõltub keskse tollivormistuse kasutamine suuresti süsteemide rakendumise ajakavast, mida näitas ka teoreetiline analüüs. Ühtsete süsteemide puudumine takistab oluliselt keskse tollivormistuse kasutuselevõttu ja soovitud efektiivsust hetkel ei ole (vt lk 17).

Uuring tõi välja, et keskse tollivormistuse kohase teabe levitamisele ning süsteemide arendamisele tuleb panna rohkem rõhku, kuna see aitab kaasa kaubanduse hõlbustamisele ja tolliprotseduuride lihtsustamisele. Kuna selles uuringus oli andmekogumismeetodiks küsitlus teatud valimile, täpsemalt Eesti tolliametnikele, siis valimist välja jäänud ametnike (nt teiste liikmesriikide tollitöötajate) arvamus ei ole teada. Selleks kasutas autor Euroopa Komisjoni poolt läbiviidud uuringut, mis kajastas suures osas samu seiskohti ja rõhutas samuti kriitilise probleemina ühtsetele süsteemidele üleminekut, mis on seni suures osas takistanud keskse tollivormistuse efektiivsuse saavutamist.

Järgmine uurimisküsimus oli: „**Millised on keskse tollivormistuse eelised kauba liikumisel tarneahelas?**“ Uuringu põhjal saab järeldada, et kõige olulisemaks eeliseks pidasid vastajad protseduuride lihtsust, standardiseeritust ja automatiseeritust. Vastajad olid suuremas osas ühel meelel, et keskne tollivormistus annab eeliseid nii ettevõtetele kui ka tolliasutustele. Vastaja kinnitas seda lausega, et tolliprotseduuride lihtsustamine võimaldab ettevõtjatel oma impordiga/ekspordiga seotud äri tsentraliseerida; tolliga suhtlemist vähendada, kasutades peamise kontaktpartnerina järelevalvetolliasutust.

Tolliasutuse seisukohalt tuli vastustest välja samuti standardiseerimine ja lihtsustamine, milleks on kiirem, ühtlustatud ja standardiseeritud lähenemine, protsessid ja elektrooniline teabevahetus. Autori arvates on eelnevate vastustega selgelt väljendatud seda, et eesmärk on lihtsustada haldusprotseduure, parandada ja arendada teenuse kvaliteeti ja ärikeskkonda üldiselt, automatiseerida sisemisi tööprotsesse ja oluliselt vähendada käsitsi töö mahtu, mida tõestas ka teoreetiline käsitlus (vt lk 7-8). Lihtsustamise teema võtab lühidalt kokku see, et rahvusvaheline ettevõtte saab koondada oma tollitoimingud (suhtlus tolliga) ühte liikmesriiki ja läbi selle hoida kokku administratiivseid kulusid. Uuringu vastused ühtivad eelnevalt väljatoodud teadusallikatest pärinevate seisukohtadega, et avaliku halduse rahvusvaheliselt ühtsed standardid tagavad paremad tulemusnäitajad (paranenud on tulemuse mõõtmine, võrreldavus, tase), kõigis avaliku halduse valdkondades on nõutud süsteemne taseme hindamine ja paraneb soovitud eesmärkide saavutamine. See haakub teoreetiliste suundadega avalikus sektoris, mis tähendab, et kliendisuhete alane ja efektiivse strateegilise planeerimise uurimis- ja arendustöö, uute küsimuste avastamine ning lahenduste kiire ellu rakendamine on muutunud sotsiaalsete, poliitiliste ja

majandusprotsesside vältimatuks vajaduseks (vt lk 9). Seega teeb autor soovitus rakendada standardiseeritud elektroonseid süsteeme ja ühtlustada protsessid ning teabevahetus võimalikult suures osas teiste liikmesriikidega.

Uuringus selgus vastajate seas, et kiirem sõnumivahetus ja ekspordi operatiivsem kontrollivõimalus on üks keskse tollivormistuse eeliseid. Üks vastaja tõi konkreetselt välja reaalajas toimuva sõnumivahetuse. Saab järeldada, et tollivormistuse hõlbustamise ja kiirendamise tagab muu hulgas volitatud ettevõtjate (AEO) eelistamine. Need vastused ühtivad autori esitatud teoreetiliste seisukohtadega, et avaliku halduse rahvusvaheliselt ühtsed standardid tagavad paremad tulemusnäitajad (vt lk 12). Teaduslikud seisukohad rõhutasid, et keskne tollivormistus on vahend ettevõtja tollikohustuste tsentraliseerimiseks, mis hõlbustab oluliselt ettevõtja tööd ja hoiab kokku aega (vt lk 11). Autor pakub välja, et kiirus ehk ajaline mõõde on keskse tollivormistuse üks võtmetegureid ja süsteemide ning protsesside arendamisel tuleb kindlasti sellele tähelepanu pöörata.

Vastuseid analüüsid tuli välja, et keskne tollivormistus aitab kokku hoida ka transpordikuludelt. Seda selgitati selliselt, et kui kaup ei pea enam olema riigis, kus esitatakse tollideklaratsioon, siis vähenevad transpordikulud. Uuringus antud vastused ühtivad teoreetiliste seisukohtadega, et efektiivsus väljendab tulemusi, mis on saadud majanduslikust ja sotsiaalsest tegevusest kasutades teatud majandusressursse (materიაalseid, rahalisi ja inimressursse) (vt lk 8). Kui kulud vähenevad, siis on tegemist otsese kuluefektiivsusega. Uuringus leiti, et keskne tollivormistus tagab tihedama ja struktureerituma koostöö tolliasutuste vahel. Lisaks tuli arvamustest välja, et see võimaldab maksuhalduril paremat järelevalvet ja kontrolli impordikäibemaksu kogumise üle. Teoreetiline käsitlus tõi välja, et riikide valitsused püüavad üle võtta rahvusvahelisi parimaid praktikaid, et püsida konkurentsivõimelised (vt lk 12). Kogemuste vahetamine ja IT-süsteemide jagamine on andnud positiivseid tulemusi ja seda tuleks rakendada ka teistes tolli valdkondades. See annab alust arvata, et keskse tollivormistuse alane koostöö ja ühtsete IT-süsteemide väljaarendamine annab tulevikus suurema efektiivsuse ja parandab tollikontrollide kvaliteeti (vt lk 12). Autor pakub välja, et igasuguse koostöö arendamine eri liikmesriikide tolliametnike vahel aitab kasutusele võtta senisest paremaid praktikaid ja rõhutab koostöö tähtsust liikmesriikide vahel.

Viimane uurimisküsimus oli: „**Kuidas on võimalik vähendada keskse tollivormistuse arendamisega kaasnevaid riske?**“ Selle uurimisküsimusega otsiti võimalikke lahendusi, kuidas vähendada keskse tollivormistuse loa taotlemise keerukust, välja arendada keskse tollivormistuse tehniline valmisolek, saavutada keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvus, lahendada probleemid käibemaksu deklareerimise ja tasumisega ja tagada tolliametnike valmisolek keskseks tollivormistuseks.

Uuringus analüüsiti selliseid teemasid nagu keskse tollivormistuse ärivajadus, halduskoormus, isikuandmete turvalisus ja AEOC staatuse eeldus. Üks vastaja avaldas oma arvamust otsekohele, et CCL lubade taotlemiseks ei ole ärivajadust, Eesti ettevõtted tegelevad vähesel määral EL üleste tollivormistustega. Olukorda aitaks parandada ettevõtete teavitamine keskse tollivormistuse põhimõtetest, võimalustest ja tingimustest ning tolliametnike ja ettevõtete koolitamine. Siinkohal ühtib autori arvamus ühe tollitöötaja poolt tehtud ettepanekuga, et tuleks analüüsida tollistatistika alusel AEOC staatust omavate ettevõtete impordi/eksporti andmeid ning täiendavalt teavitada võimalusest teostada keskset tollivormistust.

Vähesele huvile lisaks oldi samuti veendumusel, et hetkel on veel ebaselged, millised saavad olema nõuded keskse tollivormistuse lubade taotlemisele ja kas need on kõigis liikmesriikides ühesugused. Vastaja, kelle otseseks tööks on erinevate tolli lubade menetlus ja järelevalve, rõhutas, et loa töökorralduse kooskõlastamine liikmesriikide vahel on esialgu tõenäoliselt väljakutset pakkuv. Sarnasele järeldusele juhib ka töö teoreetiline osa. Kui kasvõi üks toode või süsteem ebaõnnestub tervikus, siis võib kulutada palju raha õigetele toodetele ja süsteemidele, kuid ikkagi ei saavutata seda efektiivsust ja tulemust, mida soovitakse (vt lk 18). Keskse tollivormistuse loa menetlemisel toimub loa tingimuste kooskõlastamine kauba esitamise liikmesriigi tolliga. Loa menetlusaeg on kuni 120 päeva. Kogu protseduur võib kujuneda üsna pikaks ja keeruliseks ning vähendab positiivset kogemust ettevõtja jaoks, mis omakorda tähendab kogu süsteemi kvaliteedi langust. Saab järeldada, et loa taotlemise tingimuste täpsustumine, standardiseeritus ning taotlemisele kulunud aja lühendamine on siin määrava tähtsusega tegurid.

Uuring tõi välja ühe teemana ka isikuandmete turvalisuse, mis teoreetilises osas ei olnud eraldi riskitegurina käsitlest leidnud. Paar vastajat olid arvamusel, et vähene huvi keskse tollivormistuse

lubade vastu on põhjustatud muu hulgas ka isikuandmete turvalisuse puudumisest andmevahetuse käigus.

Need vastused kattuvad autori poolt väljatoodud teoreetilise riskiga – on oluline, et tärned oleksid õigeaegsed, mitte ainult finantsilisest aspektist, vaid ka tegevusaspektist. Kui tekivad hilinemised, siis töötatakse välja lahendused, mis võiks ajutiselt asendada hilinevad tooteid ja süsteeme, et saaks ellu viia planeeritud tegevusi. Sellised lahendused on osutunud ajalooliselt väga kulukateks. (vt lk 16) Turvalisuse tagamiseks on vaja välja arendada elektrooniline sõnumivahetus.

Mõned vastanud rõhutasid keskse tollivormistuse lubade taotlemise juures, et ettevõtjal peab olema eelnevalt taotletud AEOC staatus ja alles siis saab ta asuda taotlema keskse tollivormistuse luba. Sellest tulenevalt ei ole võimalik CCL luba taotleda lihtsalt ja kiirelt. Teoreetilises osas sai tõdetud, et selleks, et organisatsioon rahuldaks oma klientide üldisi ja spetsiifilisi vajadusi, peab ta pidevalt tõstma oma toodete ja teenuste kvaliteeditaset, kuna kvaliteet on ja jääb määravaks teguriks, mis tagab stabiilse majanduskasvu tulevikus (vt lk 19). Keskse tollivormistuse kasutuselevõtt eeldab AEO sertifikaadi taotlemist, kuna aga taotluste arv näitab langustrendi, siis see vähendab ka tõenäosust keskse tollivormistuse kasutamiseks ehk loodetud efektiivsus süsteemi kasutuselevõttust võib jääda tulemata. Autori arvates saaks keskse tollivormistuse populaarsust tõsta sellega, et muuta lubade taotlemine veelgi lihtsamaks, pakkuda võimalust taotleda kahte luba koos ja kiirendada protsessi.

Keskse tollivormistuse tehnilise valmisoleku teemas tulid esile tehniliste süsteemide arendamine ning nende valmimise ajakava kui ka usaldusväärsus. Vastajad olid kõik ühel meelel selles osas, et keskse tollivormistuse elektroonsete arenduste valmimine on kriitilise tähtsusega tegur. Kokkuvõttes saab järeldada, et üks keskse tollivormistuse kasutuselevõtu riske on see, et ellu rakendamise ajakava venib, plaanide ja tegelikult realiseerunud olukorra vahel on lõhe ning vajalikke ühtseid süsteeme veel ei ole. Seetõttu on töö autor arvamusel, et enne süsteemide lõplikku valmimist keskne tollivormistus soovitud efektiivsust ei anna ning süsteemide arendamist tuleks tõhustada.

Uuring keskendus ka väljatöötatavate arenduste töökindlusele ja vigadele. Kui arenduste töökindluses on vead, siis võivad need kaotada oma usaldusväärsuse ning nende kasutamine on raskendatud või sellest loobutakse üldse. Tollitöötajad nimetasid ühena kolme suurema riski seas süsteemide toimimise riski. See haakub autori poolt töö teoreetilises osas väljatoodud kehva kvaliteedi riskiga. Kvaliteedi risk tähendab mittesobivust tarnitud toodete ja süsteemide ning olemasolevate või tulevikus kasutusele võetavate süsteemide vahel. Selliste riskide realiseerumine tuleneb toodetest või süsteemidest, mida tarnitakse valede spetsifikatsioonide alusel või mis on valmistatud ebakorrektselt, ning sellel on omadus õõnestada kogu toodete ja teenuste „ökosüsteemi“, milles neid kasutama hakatakse. Läbikukkumised kvaliteedis on kulukad parandada ja halvimal juhul tuleb osta uus toode või süsteem, mis asendaks vigase toote või süsteemi (vt lk 18). Kuna uued süsteemid ei ole veel seadistatud, siis võib nende kasutuselevõtul esineda samuti kvaliteediprobleeme, mida lahendatakse alles jooksvalt edasise töö käigus. Siinkohal saab soovitada süsteemide katsetamist juba arenduse faasis, koolitamist ja testimist, et olulised vead tuleksid välja enne, kui süsteemid juba töösse rakenduvad.

Uuring juhtis tähelepanu ka keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvuse probleemile, mille raames kirjeldati uute süsteemide arendamisel esinevaid ebakõlasid ja dokumentide kvaliteeti. Üks vastaja tõi ilmeka näite, et probleemid saavad alguse juba nõuete dokumentidest ja tulenevad sellest, et algselt olid keskse tollivormistuse arendamiseks loodud ühed standardid, mida poole arenduse pealt täiustati ning laiendati skoopi, see aga põhjustab juba alanud arenduste osas tõsisemaid probleeme, sest paljud liikmesriigid ei suuda skoopi koheselt muuta ning lõppkokkuvõttes väljatöötatud süsteemid ei ühildu. Siia lisandus veel nõuete erinev tõlgendamine. Öeldi, et isegi, kui arendusi tehakse ühtsete dokumentide alusel, siis võivad eri riigid neid ikka erinevalt tõlgendada. Uuringu tulemuseks leiti seda, et dokumentide ja nõuete tõlgendamine võib saada takistuseks süsteemide toimimisel.

Huvitav on see, et küsimustikule vastanud tollitöötajad ei maininud kordagi Tran jt (2019, p. 10) poolt kirjeldatud hinnariski, milles tõdetakse, et ostud võivad osutuda väga kulukateks just nende suuruse ja keerukuse tõttu, tihti on see kombineeritud asjaoluga, et ostetud süsteemid nõuavad kohandamist ja mugandamist vastavalt oma sisemistele vajadustele (vt lk 17). Ka Euroopa Komisjoni vahehindamise tulemustes rõhutasid tolliasutused Euroopa ühtse tolliseadustiku UCC

rakendamiseks vajalikke väga suuri ühekordseid IT arenduskulusid, mis viivad asutused sageli äärmise piirini, kuigi töid esile digitaliseerimise olulisuse. Euroopa Komisjoni vahehindamine ei arvanud, et liidu ühtse tollikoodeksi kasu ületab veel kulusid. Pigem sõltub see sellest, kas pooleliolevad IT-projektid kulgevad praeguste ajakavade kohaselt ja täidavad lõpuks ootusi. Vahehindamine juhtis tähelepanu ka vajadusele suurema selguse, prognoositavuse, ühtlustamise ja lihtsuse järele teatud valdkondades ning ebapiisavale ühtlustamisele, ebaühtlasele tõlgendamisele ja liigsele keerukusele teistes valdkondades. Käesolevas töös läbiviidud küsimustiku vastused juhtisid küll tähelepanu ebapiisavale ühtlustamisele ja ebaühtlasele tõlgendamisele, kuid mitte kulukusele. Autor on siiski arvamusel, et uute süsteemide arendamise kulud kujutavad endast samuti ühte suuremat riskikohta.

Töös analüüsiti ka käibemaksu deklareerimise ja tasumise probleeme seoses sellega, et käibemaksu tasumine toimub kauba esitamise liikmesriigis ning ettevõtte ei pruugigi kvalifitseeruda teise riigi käibemaksukohustuslaseks. Mitmed vastanud rõhutasid asjaolu, et käibemaksu ei saa tasuda ettevõtte päritoluriigis, vaid peab tasuma kauba esitamise liikmesriigis. Seda saab kõrvutada töös välja toodud teoreetilise seisukohaga, et kui kasvõi üks toode või süsteem ebaõnnestub tervikus, siis võib kulutada palju raha õigetele toodetele ja süsteemidele, kuid ikkagi ei saavutata seda efektiivsust ja tulemust, mida soovitakse (vt lk 18). Impordi käibemaksusüsteemi muutmata jätmine on vastuolus ajakohastatud tolliseadustiku lihtsustamise eesmärgiga ja eesmärgiga vähendada ettevõtete halduskoormust. Saab öelda, et käibemaksukorralduse muutmine muudaks keskse tollivormistuse kasutamise oluliselt arusaadavamaks ning annaks ettevõtetele loodetud lihtsustused. Samuti see tagaks selle, et jäävad ära pikad ooteperioodid käibemaksukohustuslaseks registreerimiseks. Euroopa Komisjon toetab kindlalt lahendust, mis näeb ette ühtlustatud ja automatiseeritud menetluse käibemaksuandmete vahetamiseks järelevalvet teostava liikmesriigi ja esitamise liikmesriikide vahel, samuti soovib ta keskse tollivormistuse kasutamist veelgi lihtsustada. Samas on see risk kõiki liikmesriike hõlmav, ühe riigi piires pole sellele võimalik mingeid maandusmeetmeid leida, seega jääb üle ainult aktsepteerida olemasolevat riskiolukorda ning loota edasistele Euroopa Komisjoni poolt tehtavatele otsustele.

Kõige viimase aspektina selgus uuringust ka see, kas tolliametnikud on valmis keskse tollivormistuse kasutuselevõtuks. Selles teemas tõusid esile arvamused seoses kogemuste,

oskusteabe ja keeleoskusega. Peamiselt oldi arvamusel, et üheks riskiks keskse tollivormistuse rakendamisel on oskusteabe puudumine. Toodi välja, et vähese kasutuse tõttu on oskusteavet ka tulevikus raske arendada ja hoida. Vastustest selgus, et Eesti tolliametnikel puudub keskse tollivormistuse menetlemise kogemus. Üldistavalt öeldi väga mitmetel juhtudel, et isegi kvalitatiivse küsimustiku küsimustele on raske vastata, kuna puudub igasugune kokkupuude ja kogemus keskse tollivormistuse teemadega. Tollitöötaja andis oma hinnangu selliselt, et Eesti tolliametnikel puudub keskse tollivormistuse lubade (CCL) menetlemise kogemus ja teine tolliametnik kirjutas, et kuna selliseid juhtumeid ei ole olnud, on väga raske vastata küsimustele, praktika puudub. Lahendusena pakuti välja tolliametnike ja ettevõtete teavitamist ja koolitamist. Töö esimeses pooles sai tõdetud, et tollipoliitika tulemusliku rakendamise eelduseks on tolliametnike kompetentsus (vt lk 14). Saab järeldada, et inimesed ei ole piisavalt koolitatud keskse tollivormistuse teemal ning see võib põhjustada raskusi nii selle kasutuselevõtul kui ka vigu edaspidises töös. Autor nõustub, et kuna tegemist on uudsete tolliprotseduuridega ja tollitöötajad ei ole veel läbinud põhjalikke koolitusi, on olemas risk, et iga juhtumi korral kokkulepitud üksikasjad ei pruugi vastata nõutud reeglitele või neid ei täideta piisava põhjalikkusega. Keskse tollivormistusega tegelevad tolliametnikud peavad saama koolitatud ja olema teadlikud selle vormistamise kriteeriumitest, et vältida vigu edaspidises töös.

Vastajad väljendasid muu hulgas muret ka seoses keelebarjääriga. Uuring tõi välja selle, et näiteks keelebarjäärid toovad sageli kaasa probleeme teemadest üheselt arusaamisel. Seda väljendas tolliametniku kirjeldus, milles ta tõstas küsimuse, et kuidas reaalselt toimiks raamatupidamise kontroll või vajadusel tootmisprotsesside kontroll ettevõttes kohapeal. Seega võib öelda, et tolliametnike valmisoleku kategoorias on võrdselt suure tähtsusega nii oskusteave, kogemuste omandamine kui ka keeleoskus. Vastajad tõid enim välja oskusteabe tähtsuse, kuid väga selgelt kajastus ka senise kogemuse puudumine ning mõni vastaja viitas otse ka keeleoskuse probleemidele, mis võib tekkida erinevate liikmesriikidega suheldes. Ettepanekuna pakub autor välja tolliametnike koolitamise, praktika liikmesriikides teiste kogemustest õppides ning miks ka mitte mõningast keeleoskust omandades.

KOKKUVÕTE

Lõputöö „Keskse tollivormistuse võimalused ja riskid“ uurimisprobleemiks oli: Kuidas mõjutab keskne tollivormistus tolliformaalsuste teostamist? Tulenevalt sellest seadis lõputöö autor eesmärgi välja selgitada keskse tollivormistusega seotud võimalused ja selle kasutuselevõtuga seotud riskid Eestis. Uurimisprobleemi lahendamiseks püstitas autor kolm uurimisküsimust.

Esimeseks uurimisküsimuseks oli: Milliseid probleeme esineb täna keskse tollivormistuse kasutamisel? Selle uurimisküsimuse vastusena leiti, et tolliametnike seas valitses ühesugune arvamus, et täna puudub igasugune praktika impordi keskse tollivormistuse osas. Uuring tõi välja ka selle, et päris uute reeglite kohase keskse tollivormistuse loaga ei ole Eestis ka kauba ekspordi toimunud. Ühtsete süsteemide puudumisel on suur mõju tolliformaalsuste teostamisele ja see takistab oluliselt keskse tollivormistuse kasutuselevõttu ja soovitud efektiivsust hetkel ei ole.

Teiseks uurimisküsimuseks oli: Millised on keskse tollivormistuse eelised kauba liikumisel tarneahelas? Uuringu käigus leiti, et vastajate arvates avaldab suurimat mõju tolliformaalsuste teostamisele protseduuride lihtsus, standardiseeritus ja automatiseeritus. Uuringus selgus vastajate seas see, et kiirem sõnumivahetus ja ekspordi operatiivsem kontrollivõimalus on üks keskse tollivormistuse eeliseid. Vastuseid analüüsid tuli välja, et keskne tollivormistus aitab kokku hoida ka transpordikuludelt, samuti et see tagab tihedama ja struktureerituma koostöö tolliasutuste vahel, võimaldab maksuhalduril paremat järelevalvet ja kontrolli impordikäibemaksu kogumise üle.

Kolmandaks uurimisküsimuseks oli: „Kuidas on võimalik vähendada keskse tollivormistuse arendamisega kaasnevat riski?“ Riskide uurimisel selgus, et CCL lubade taotlemiseks ei ole äri vajadust, Eesti ettevõtted tegelevad vähesel määral EL ülestollivormistustega. Hetkel on veel ebaselge, millised saavad olema nõuded keskse tollivormistuse lubade taotlemisele ja kas need on kõigis liikmesriikides ühesugused. Ühe riskina tõstati ka isikuandmete turvalisus. Üks keskse tollivormistuse kasutuselevõtu riske ja mõjutegureid on see, et ellu rakendamise ajakava venib, plaanide ja tegelikult realiseerunud olukorra vahel on lõhe ning vajalikke ühtseid süsteeme veel ei ole. Kui arenduste töökindlus on vead, siis võivad need kaotada oma usaldusväärsuse ning nende kasutamine on raskendatud või sellest loobutakse üldse. Üks riske seondub keskse tollivormistuse

süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvusega, mille raames kirjeldati uute süsteemide arendamisel esinevaid ebakõlasid ja dokumentide kvaliteeti. Eraldi riskidena tuleb veel välja tuua Euroopa ühtse tolliseadustiku rakendamiseks vajalikke väga suuri ühekordseid IT arenduskulusid, käibemaksu deklareerimise ja tasumise probleeme, tolliametnike valmisolekut keskse tollivormistuse kasutuselevõtuks ning muret seoses keelebarjääriga.

Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks püstitati neli uurimisülesannet, mille käigus tutvustati teoreetilises osas mõningaid teoreetilisi käsitlusi, mis aitavad lihtsustada ja muuta efektiivsemaks avaliku sektori, sh tolli tööd, kirjeldati peamisi teoreetilisi kriteeriume avaliku sektori riskide kaardistamiseks. Samuti uuriti põhjalikult keskse tollivormistuse aluseks olevaid õigusakte ja seoti see teoreetiliste võimalustega ning analüüsiti küsitluse vastuseid kodeerimise meetodil, võrreldi neid teooriaga ning leiti keskse tollivormistuse riskid. Lõpuks pakuti välja teooria analüüsi ja uurimistulemuste järelduste põhjal lahendused lihtsamaks tollivormistuseks.

Saab väita, et lõputöös saavutati püstitatud eesmärk, uurimisprobleem ning uurimisküsimused leidsid vastused. Saadud tulemuste põhjal tehakse riskide vähendamiseks järgmised ettepanekud:

1. Autori arvates tuleb keskse tollivormistuse kohase teabe levitamisele ning süsteemide arendamisele panna rohkem rõhku, kuna see aitab kaasa kaubanduse hõlbustamisele ja tolliprotseduuride lihtsustamisele.
2. Olukorda aitaks parandada ettevõtete teavitamine keskse tollivormistuse põhimõtetest, võimalustest ja tingimustest ning tolliametnike ja ettevõtete koolitamine juba süsteemide katsetamise ja arenduse faasis.
3. Loa taotlemise tingimuste täpsustamine, standardiseeritus ning taotlemisele kulunud aja lühendamine, pakkuda võimalust taotleda kahte luba koos ja kiirendada protsessi.
4. Isikuandmete turvalisuse tagamiseks on vaja välja arendada elektrooniline sõnumivahetus.
5. Enne süsteemide lõplikku valmimist keskne tollivormistus soovitud efektiivsust ei anna ning süsteemide arendamist tuleks tõhustada.
6. Ettepanek on käibemaksukorraldust muuta, et jääks ära pikad ooteperioodid käibemaksukohustuslaseks registreerimiseks.
7. Viimase ettepanekuna pakub autor välja tolliametnike praktika liikmesriikides teiste kogemustest õppides ning miks ka mitte mõningast keeleoskust omandades.

SUMMARY

The research problem of the thesis "Possibilities and risks of central customs clearance" was: How does central customs clearance affect the performance of customs formalities? Due to this, the author of the thesis set the goal of finding out the opportunities and risks related to central customs clearance in Estonia. To solve the research problem, the author set three research questions.

The first research question was: What problems exist in the use of central customs clearance today? In response to this research question, it was found that there was a consensus among customs officials that there is no practice of central customs clearance of imports today. The study also pointed out that no goods have been exported in Estonia with the permission of central customs clearance according to the new rules. The lack of unified systems significantly hinders the introduction of central customs clearance, and the desired efficiency is currently not there.

The second research question was: What are the advantages of central customs clearance for the movement of goods in the supply chain? During the survey, it was found that the simplicity, standardization and automation of procedures have the greatest impact on the performance of customs formalities. Among the respondents in the survey, it was found that faster communication and more operational control of exports is one of the advantages of central customs clearance. Analysing the answers, it emerged that central customs clearance also helps to save on transport costs, as well as that it ensures closer and more structured cooperation between customs authorities, allows the tax authority better supervision and control over the collection of VAT.

The third research question was: "How is it possible to reduce the risks associated with the development of central customs clearance?" The investigation of the risks revealed that there is no business need to apply for CCL permits, Estonian companies deal with EU customs clearance to a small extent. At the moment, it is still unclear what the requirements will be for applying for central customs clearance permits and whether they will be the same in all Member States. The security of personal data was also raised as one of the risks. One of the risks and influencing factors of introducing central customs clearance is that the implementation schedule is delayed, there is a gap between the plans and the actual situation, and the necessary unified systems are not yet in place. If there are errors in the reliability of the developments, then they may lose their reliability and their use will be difficult or abandoned altogether. One of the risks relates to the compatibility of central clearance systems and messaging, which described inconsistencies in the development

of new systems and the quality of documents. The very large one-time IT development costs required for the implementation of the European Uniform Customs Code, the problems of declaring and paying VAT, the willingness of customs officials to introduce central customs clearance, and concerns about the language barrier must also be highlighted as separate risks.

In order to achieve the goal and answer the research questions, four research tasks were set, during which some theoretical approaches were introduced in the theoretical part, which help to simplify and make the work of the public sector, including customs, more efficient, and the main theoretical criteria for mapping public sector risks were described. The legislation underlying central customs clearance was also thoroughly researched and linked to theoretical possibilities, and the survey responses were analysed using the coding method, compared with theory, and the risks of central customs clearance were identified. Finally, based on the analysis of the theory and the conclusions of the research results, solutions for easier customs clearance were proposed.

It can be claimed that the thesis achieved the set goal, the research problem, and the research questions were answered. Based on the obtained results, the following proposals are made to reduce risks:

1. In the author's opinion, more emphasis should be placed on the dissemination of information and development of systems related to central customs clearance, as it contributes to trade facilitation and simplification of customs procedures.
2. Informing companies about the principles, possibilities and conditions of central customs clearance and training customs officials and companies already in the system testing and development phase is necessary to improve the situation.
3. Specifying the conditions for applying for a permit, standardizing it and shortening the time spent on applying, offering the possibility to apply for two permits together and speeding up the process.
4. To ensure the security of personal data, it is necessary to develop electronic messaging.
5. Before the final completion of the systems, the central customs clearance does not provide the desired efficiency, and the development of the systems should be enhanced.
6. The proposal is to change the VAT arrangement in order to avoid long waiting periods for VAT registration.
7. As a last suggestion, the author proposes the practice of customs officers in member states by learning from the experiences of others and why not by acquiring some language skills.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Akkermann, C., 2022. *Keskse tollivormistuse funktsionaalsuse analüüs automatiseeritud ekspordisüsteemis. Bakalaureusetöö.* Tartu: Tartu Ülikool.

Baranova, A., 2013. Human resource development in customs based competency management. *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, 3(2), pp. 84-91.

Czermińska, M., 2021. Impact of the COVID-19 Pandemic on Customs System and Customs Procedures in the European Union. *Krakow International Studies*, 18 (2), pp. 11-33.

Diaconescu, F., 2021. The new public management – European visions on the new normal. *Review of General Management*, 33 (1), pp. 102-118.

Eadie, D. C., 1983. Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector (2nd ed.). *Public Administration Review*, 43, pp. 447-452.

Euroopa Komisjon, 2015. *Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/2446, 28. juuli 2015, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega, 28.07.2015.*

[Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2446&qid=1671361963429> [Kasutatud 18.12.2022].

Euroopa Komisjon, 2015. *Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/2447, 24. november 2015, millega nähakse ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, 24.11.2015.*

[Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2446&qid=1671361963429> [Kasutatud 18.12.2022].

Euroopa Komisjoni andmebaasid, 2023. *Authorised Economic Operators – Query page.*

[Võrgumaterjal] Leitav:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/eos/aeo_consultation.jsp?Lang=et&holderName=&aeoCountry=&certificatesTypes=AEOC&certificatesTypes=AEOF&certificatesTypes=AEOS&Expand=true&offset=1&showRecordsCount=0 [Kasutatud 14.01.2023].

Euroopa Komisjoni aruanne, 2020. *Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0806:FIN:ET:PDF> [Kasutatud 04.02.2023].

Euroopa Komisjoni arutelu, 2023. *Consultation on simplification of VAT collection procedures in relation to centralised customs clearance*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://taxation-customs.ec.europa.eu/consultation-simplification-vat-collection-procedures-relation-centralised-customs-clearance_en [Kasutatud 04.02.2023].

Euroopa Komisjoni Käibemaksukomitee, 2019. *QUESTION CONCERNING THE APPLICATION OF EU VAT PROVISIONS*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/65d0039f-4888-44c7-b4af-24c941a040bb/details> [Kasutatud 04.02.2023].

Euroopa Komisjoni lihtsustused, 2019. *Lihtsustused – liidu tolliseadustiku V jaotis / „Juhend liikmesriikidele ja kauplejatele“*, 25.09.2019. [Võrgumaterjal] Leitav: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-05/guidance_simplifications_et.pdf [Kasutatud 14.01.2023].

Euroopa Komisjoni vaahindamine, 2022. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11968-Union-Customs-Code-mid-term-evaluation_en [Kasutatud 04.02.2023].

Euroopa Parlamendi liikmesriikide tolliprotseduuride võrdlev analüüs, 2022. *A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the*

European Union. [Võrgumaterjal] Leitav:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734002/IPOL_STU\(2022\)734002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734002/IPOL_STU(2022)734002_EN.pdf) [Kasutatud 04.02.2023].

Euroopa Parlament ja nõukogu, 2013. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nt 925/2013, 09.10.2013*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952> [Kasutatud 18.12.2022].

Güldenkoh, M., Saar, I., Koitla, H., Kaselo, M., 2019. *Tolliametnike kompetentside arendamine: esialgne sissevaade*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., 2010. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.

Kaplan, R. S., Mikes, A., 2012. Managing risks: A new framework. *Harvard Business Review*, 90(6), pp. 48–60.

Klein, C., Price, R. W., 2015. Improving public sector efficiency for more inclusive growth in Latvia. *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1254, pp. 1815-1973.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Langemets, M., Tiits, M., Valdre, T., Veskis, L., Viks, Ü., Voll, P., 2009. Päring. Rmt: *Eesti keele seletav sõnaraamat*. [Võrgumaterjal] Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus. Leitav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=v%C3%B5imalus&F=M> [Kasutatud 14.01.2023].

Liira, P., 2016. *EL-i uus tolliseadustik tagab ettevõtjate võrdse kohtlemise kõikjal Euroopas, 19.05.2016*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://blogi.fin.ee/2016/05/el-i-uus-tolliseadustik-tagab-ettevotjate-vordse-kohtlemise-koikjal-euroopas/> [Kasutatud 18.12.2022].

Maksu- ja Tolliameti arengukava, 2022. *Maksu- ja Tolliameti arengukava*. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://www.emta.ee/eraklient/amet-uudised-ja-kontakt/maksu-ja-tolliamet/tutvustus-ja-struktuur> [Kasutatud 05.01.2023].

Maksu- ja Tolliameti tolliload, 2023. *Tolliload*. [Võrgumaterjal] Leitav:
<https://www.emta.ee/ariklient/toll-kaubavahetus/tollivormistus/tolliload#cds> [Kasutatud
14.01.2023].

Matei, A., 2003. *Economic analysis of the public decisions*. Bucharest: Economic Publishing House.

Mitu, N. E., 2014. The dark side of public sector efficiency. *Annals of the University of Craiova, Economic Sciences Series*, 1 (42), pp. 41-46.

Nartisa, I., Putans, R., Muravska, T., 2012. Strategic planning and management in public and private sector organizations in Europe: comparative analysis and opportunities for improvement. *European Integration Studies*, 6, p. 247.

Palermo, T., 2014. Accountability and expertise in public sector risk management: A case study. *Financial Accountability & Management*, 30 (3), pp. 322–341.

Petersone, M., Ketners, K., Laurinavičius, A., 2016. Improvements to the performance of customs and tax authorities. *Public Policy and Administration*, 15 (4), pp. 591–607.

Power, M., 2009. The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (6–7), pp. 849–855.

Prahoveanu, E., Matei, A., 2005. *Economics and economic policies*, IIIrd revised and enlarged edition, Bucharest: Economic Publishing House.

Tolliseadus (2017) RT I, 12.05.2021, 8.

Ring, P. S., Perry, J. L., 1985. Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10, pp. 276-286.

Sarb, A., Burja Udrea, C., Itul, L., Popa, M., 2020. The improvement of a quality management system by applying risk management. *Annales Universitatis Apulensis - Series Oeconomica*, 22 (2), pp. 112-125.

Simanová, L., Gejdoš, P., 2015. The Use of Statistical Quality Control Tools to Quality Improving in the Furniture Business. *Procedia Economics and Furniture*, 34, pp. 276-283.

Smith, A., 2012. *The Wealth of Nations*. London: Wordsworth Reference.

Tran, P., Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Meidell, A., 2019. Managing risk in the public sector – The interaction between vernacular and formal risk management systems. *Financial Accountability & Management*, 35 (1), pp. 3-19.

Õunapuu, L. 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Õpik*. Tartu: Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf [Kasutatud 18.12.2022].

Zemke, J., 2013. Forecasting risk of definition – making processes. *Econometrics / Ekonometria*, 1 (39), pp. 30-39.

Lisa 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9.

oktoober 2013

Artikkel 179

Keskne tollivormistus

1. Toll võib anda isikule taotluse alusel loa esitada tema

registreeritud asukoha eest vastutavale tolliasutusele tollideklaratsiooni selle kauba kohta, mis esitatakse teisele tolliasutusele.

Esimeses lõigus osutatud loa nõudest võib loobuda, kui tollideklaratsioon ja kaup esitatakse ühe tolli vastutuse all olevatele tolliasutustele.

2. Lõikes 1 osutatud luba võib taotleda tollialaseid lihtsustusi kasutav volitatud ettevõtja.

3. Tolliasutus, kuhu tollideklaratsioon esitatakse, teeb järgmist:

a) jälgib kauba suunamist asjaomasele tolliprotseduurile;

b) viib läbi tollikontrollid tollideklaratsiooni kontrollimiseks, millele on osutatud artikli 188 esimese lõigu punktides a ja b;

c) palub põhjendatud juhtudel, et tolliasutus, kellele kaup esitatakse, viiks läbi tollikontrollid tollideklaratsiooni kontrollimiseks, millele on osutatud artikli 188 esimese lõigu punktides c ja d; ning

d) viib läbi tolliformaalsused tollivõla suurusele vastava impordi- või eksporditollimaksu summa sissenõudmiseks.

4. Tolliasutus, kuhu tollideklaratsioon esitatakse, ja tolliasutus, kuhu esitatakse kaup, vahetavad tollideklaratsiooni kontrollimiseks ja kauba vabastamiseks vajalikku teavet.

5. Ilma et see mõjutaks liidu tolliterritooriumile toodava või sealt välja viidava kauba kontrolli tema enda poolt, viib tolliasutus, kuhu esitatakse kaup, läbi lõike 3 punktis c osutatud tollikontrollid ja edastab tolliasutusele, kuhu esitatakse tollideklaratsioon, selliste kontrollide tulemused.

6. Tolliasutus, kuhu tollideklaratsioon esitatakse, vabastab kauba artiklite 194 ja 195 kohaselt, arvestades:

a) enda poolt tollideklaratsiooni kontrollimiseks tehtavate kontrollide tulemusi;

b) selliste kontrollide tulemusi, mida teeb tolliasutus, kuhu kaup esitatakse tollideklaratsiooni kontrollimiseks ja liidu tolliterritooriumile toodava või sealt välja viidava kauba kontrollimiseks.

Lisa 2. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/2447, 24. november 2015

Keskne tollivormistus

Artikkel 229

Tolliasutuste vaheline konsulteerimismenetlus keskse tollivormistuse lubade korral (tolliseadustiku artikkel 22)

1. Kui tolliasutus saab tolliseadustiku artiklis 179 osutatud keskse tollivormistuse loa taotluse, mis hõlmab rohkem kui üht tolliasutust, kasutatakse artiklis 15 osutatud konsulteerimismenetlust, välja arvatud juhul, kui otsustuspädev tolliasutus on arvamusel, et sellise loa andmise tingimused ei ole täidetud.

2. Hiljemalt 45 päeva pärast taotluse heakskiitmise kuupäeva edastab otsustuspädev tolliasutus teistele asjaomastele tolliasutustele järgmise teabe:

a) taotlus ja loa kavand, kuhu on märgitud käesoleva määruse artikli 231 lõigetes 5 ja 6 osutatud tähtajad;

b) vajaduse korral kontrollikava, kus on täpsustatud konkreetsed kontrollid, mida asjaga seotud eri tolliasutused peavad tegema, kui luba on antud;

c) muu oluline teave, mida asjaomased tolliasutused vajalikuks peavad.

3. Konsulteeritavad tolliasutused teatavad oma nõusolekust või vastuväidetest ning loa kavandisse või esialgsesse kontrollikavasse tehtud mis tahes muudatustest 45 päeva jooksul alates loa kavandi esitamise kuupäevast. Vastuväited peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud.

Kui esitatakse vastuväiteid ja kokkuleppele ei jõuta 90 päeva jooksul pärast loa kavandi esitamise kuupäeva, siis ei anta luba nende punktide osas, mille kohta esitati vastuväited. Kui konsulteeritavad tolliasutused ettenähtud ajavahemiku jooksul vastuväiteid ei esita, loetakse heakskiit antuks.

4. Kuni rakendusotsuse 2014/255/EL lisas osutatud keskse imporditollivormistuse ja automaatse ekspordisüsteemi kasutuselevõtu vastavate kuupäevadeni võib vastava otsuse vastuvõtmiseks pädev toll erandina käesoleva artikli lõikest 2 ja lõike 3 esimesest lõigust neis osutatud ajavahemikke 15 päeva võrra pikendada.

Erandina käesoleva artikli lõike 3 teisest lõigust võib vastava otsuse vastuvõtmiseks pädev toll selles osutatud ajavahemikku 30 päeva võrra pikendada.

5. Kuni rakendusotsuse 2014/255/EL lisas osutatud liidu tolliseadustiku kohase tolli otsuste süsteemi kasutuselevõtmise kuupäevani antakse erandina käesoleva artikli lõike 2 punktist b selles osutatud kontrollikavast alati teada.

Artikkel 230

Loa järelevalve

(tolliseadustiku artikli 23 lõige 5)

1. Liikmesriikide tolliasutused teavitavad otsustuspädevat tolliasutust viivitamata kõigist pärast keskse tollivormistuse loa andmist esilekerkinud teguritest, mis võivad mõjutada loa jätkuvat kehtimist või sisu.

2. Otsustuspädev tolliasutus teeb muude liikmesriikide tolliasutustele kättesaadavaks kogu oma käsutuses oleva olulise teabe, mis on seotud keskset tollivormistust kasutava volitatud ettevõtja tollialase tegevusega.

Artikkel 231

Keskse tollivormistusega seotud tolliformaalsused ja -kontrollid

(tolliseadustiku artikli 179 lõige 4)

1. Keskse tollivormistuse loa omanik peab esitama kauba tollile kõnealuses loas märgitud pädevas tolliasutuses, esitades järelevalve tolliasutusele ühe järgmistest dokumentidest:

a) tolliseadustiku artiklis 162 osutatud standardtollideklaratsioon;

b) tolliseadustiku artiklis 166 osutatud lihtsustatud tollideklaratsioon;

c) käesoleva määruse artikli 234 lõike 1 punktis a osutatud teade kauba esitamise kohta.

2. Kui tollideklaratsioon on deklarandi arvestuskande vormis, kohaldatakse käesoleva määruse artikleid 234, 235 ja 236.

3. Tolliseadustiku artikli 182 lõike 3 kohaselt lubatud kauba esitamise nõudest loobumist kohaldatakse keskse tollivormistuse suhtes eeldusel, et isik, kellel on luba esitada tollideklaratsioon deklarandi arvestuskande vormis, on täitnud käesoleva määruse artikli 234 lõike 1 punktis f sätestatud kohustuse.

4. Kui järelevalve tolliasutus on tollideklaratsiooni aktsepteerinud või saanud lõike 1 punktis c osutatud teate, teeb ta järgmist:

a) kontrollib nõuetekohaselt tollideklaratsiooni või kauba esitamise teate õigsust;

b) edastab viivitamata tolliasutusele, kuhu kaup esitatakse, tollideklaratsiooni või teate ja sellega seotud riskianalüüsi tulemused;

c) edastab viivitamata tolliasutusele, kuhu kaup esitatakse, tollideklaratsiooni või teate ja sellega seotud riskianalüüsi tulemused; teavitab tolliasutust, kuhu kaup esitatakse, ühest järgmisest asjaolust:

i) kauba võib asjakohasele tolliprotseduurile suunata;

ii) vaja on tolliseadustiku artikli 179 lõike 3 punkti c kohaseid tollikontrolle.

5. Kui järelevalve tolliasutus teavitab tolliasutust, kuhu kaup esitatakse, et kauba võib suunata asjakohasele tolliprotseduurile, teavitab tolliasutus, kuhu kaup esitatakse, keskse tollivormistuse loas sätestatud tähtaja jooksul järelevalve tolliasutust sellest, kas tema poolt sellele kaubale tehtavad kontrollid, sh siseriiklike keeldude ja piirangutega seotud kontrollid mõjutavad kauba vabastamist.

6. Kui järelevalve tolliasutus teavitab tolliasutust, kuhu kaup esitatakse, et tolliseadustiku artikli 179 lõike 3 punkti c kohased kontrollid on vajalikud, teavitab tolliasutus, kuhu kaup esitatakse, keskse tollivormistuse loas sätestatud tähtaja jooksul järelevalve tolliasutust sellest, et on kontrollinõude kätte saanud ja teavitab vajaduse korral järelevalve tolliasutust enda tehtavatest kauba kontrollidest, sh siseriiklike keeldude ja piirangutega seotud kontrollidest.

7. Järelevalve tolliasutus teavitab kauba vabastamisest tolliasutust, kuhu kaup esitatakse.

8. Ekspordi korral teeb järelevalve tolliasutus kauba vabastamisel deklareeritud väljumistolliasutusele kättesaadavaks ekspordideklaratsiooni andmed, mida on vajaduse korral täiendatud kooskõlas käesoleva määruse artikliga 330. Väljumistolliasutus teavitab järelevalve tolliasutust kauba väljaviimisest kooskõlas käesoleva määruse artikliga 333. Järelevalve tolliasutus annab deklarandile kinnituse väljaviimise kohta kooskõlas käesoleva määruse artikliga 334.

9. Erandina käesoleva artikli lõikest 1 teeb loa omanik või deklarant keskse tollivormistusega hõlmatud kauba puhul kuni rakendusotsuse 2014/255/EL lisas osutatud keskse imporditollivormistuse ja automaatse ekspordisüsteemi kasutuselevõtu vastavate kuupäevadeni järgmist:

a) esitab kauba loas märgitud ja tolli poolt määratud või heakskiidetud kohtades kooskõlas tolliseadustiku artikliga 139, välja arvatud juhul, kui kauba tollile esitamise kohustusest on kooskõlas tolliseadustiku artikli 182 lõikega 3 loobunud, ja

b) esitab loas nimetatud tolliasutuses tollideklaratsiooni või kannab seal kauba oma arvestusse.

10. Kuni rakendusotsuse 2014/255/EL lisas osutatud keskse imporditollivormistuse ja automaatse ekspordisüsteemi kasutuselevõtu vastavate kuupäevadeni kohaldavad pädevad tolliasutused kontrollikava, kus on täpsustatud minimaalne kontrollitase.

11. Erandina käesoleva artikli lõigetest 5 ja 6 võivad tolliasutused, kellele kaup esitatakse, kuni komisjoni otsuse 2014/255/EL lisas osutatud keskse imporditollivormistuse ja automaatse ekspordisüsteemi kasutuselevõtu vastavate kuupäevadeni teha järelevalve tolliasutuse nõudmisel või omal algatusel lisaks kontrollikavas täpsustatud kontrollidele täiendavaid kontrolle, mille tulemustest teatatakse järelevalve tolliasutusele.

Artikkel 232

Rohkem kui üht tolliasutust hõlmav keskne tollivormistus

(tolliseadustiku artikkel 179)

1. Järelevalve tolliasutus edastab tolliasutusele, kuhu kaup esitatakse, järgmise teabe:

a) kõik pärast kauba vabastamist standardtollideklaratsiooni tehtud muudatused või deklaratsiooni kehtetuks tunnistamine;

b) kui esitatud on lisadeklaratsioon, siis kõnealune deklaratsioon ja kõik selle muudatused või deklaratsiooni kehtetuks tunnistamine.

2. Kui tollil on juurdepääs lisadeklaratsioonile kaupleja IT-süsteemi kaudu kooskõlas käesoleva määruse artikliga 225, edastab järelevalve tolliasutus andmed ja kõnealuse lisadeklaratsiooni muudatused ja kehtetuks tunnistamised hiljemalt kümne päeva jooksul pärast lisadeklaratsiooniga hõlmatud ajavahemiku lõppu.

Lisa 3. Kvalitatiivne küsimustik

1. Kas teil on ette tulnud juhtumeid, kus on vaja olnud a) olla järelevalve tolliasutuse rollis ehk vormistada Eestis tollideklaratsioon keskse tollivormistuse reegleid järgides? b) olla esitamise tolliasutuse rollis ehk teostada kauba kontrolli keskse tollivormistuse reegleid järgides (sh olla ka väljumise ja lähtetolliasutuse rollis)?
2. Kui palju ekspordi keskse tollivormistuse juhtumeid on 2022. aasta jooksul Eesti tollis ette tulnud?
3. Kui palju impordi keskse tollivormistuse juhtumeid on 2022. aasta jooksul Eesti tollis ette tulnud?
4. Kas Eesti ettevõtted on taotlenud keskse tollivormistuse luba, kui mitmel korral?
5. Milliseid probleeme näete keskse tollivormistuse lubade taotlemisel Eestis?
6. Milliseid peamisi probleeme näete keskse tollivormistuse ellu rakendamisel Eestis? Kirjeldage 3 peamist probleemi.
7. Palun kirjeldage vähemalt 3 probleemi, mis on esinenud keskse tollivormistuse juhtumite korral?
8. Millised on suurimad riskid tulevikus seoses keskse tollivormistusega? Nimetage 3 riski.
9. Palun tooge välja vähemalt 3 positiivset asjaolu, mida keskne tollivormistus on seni andnud.
10. Milliseid võimalusi annab keskne tollivormistus tulevikus, kui rakenduks liikmesriikide vaheline keskse imporditollivormistuse ja automaatse ekspordisüsteemi kasutuselevõtmine?
11. Millised oleksid teie ettepanekud keskse tollivormistuse paremaks rakendamiseks Eesti tollis?

Lisa 4. Küsimustiku analüüside põhjal koostatud kategooriad ja koodid

1. Kategooria: Keskse tollivormistuse senise kasutamise hinnang	Koodid: Kood 1: Impordi keskse tollivormistuse puudumine Kood 2: Ekspordi tollivormistus SASP loaga
2. Kategooria Keskse tollivormistuse tulevik	Koodid Kood 1: Protseduuride lihtsus, standardiseeritus, automatiseeritus Kood 2: Kiirus Kood 3: Kokkuhoid transpordikuludelt Kood 4: Koostöö ja järelevalve
3. Kategooria Keskse tollivormistuse loa taotlemise keerukus	Koodid Kood 1: Ärivajadus Kood 2: Nõuded lubadele Kood 3: Isikuandmete turvalisus Kood 4: AEOC staatuse eeldus
4. Kategooria Keskse tollivormistuse tehniline valmisolek	Koodid Kood 1: Arenduste valmimine Kood 2: Arenduste töökindlus, vead
5. Kategooria Keskse tollivormistuse süsteemide ja sõnumivahetuse ühilduvus	Koodid Kood 1: Nõuete dokumendid Kood 2: Nõuete erinev tõlgendamine
6. Kategooria Käibemaksu deklareerimine ja tasumine	Koodid Kood 1: Toimub kauba esitamise liikmesriigis Kood 2: Erinevad nõuded käibemaksu kohustuslaseks registreerimisele
7. Kategooria Tolliametnike valmisolek keskseks tollivormistuseks	Koodid Kood 1: Kogemus Kood 2: Oskusteave Kood 3: Keelebarjäär