

# Maksuvõlg riigihangetes

## 1. Sissejuhatus

Käesolev analüüs on kirjutatud eesmärgiga jõuda selgusele, millisel kujul ja kas üldse on riigihangete seaduses<sup>1</sup> vajalik riigihankes osalevate isikute õigusi/kohustusi ja riigihankemenetluse võimalikku tulemit sisustada maksuvõla olemasolu või puudumise kriteeriumist lähtudes.

Kahtlemata omab riigihange olulist majanduslikku tähendust ja seda eelkõige põhjusel, et märkimisväärne osa riigi käsutuses olevatest rahalistest vahenditest kulutatakse riigihangete vahendusel. RHSi eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste ärakasutamine riigihangetel.<sup>2</sup> RHS kätkeb endas ka mitmeid nn kõrvalnõudeid, mille kaudu peaks olema võimalik muuta või mõjutada meid ümbritsevat ettevõtluskeskkonda ja sotsiaalset mõtet eesmärgiga muuta meid ümbritsev keskkond ja mõtteviis õiglasemaks, ausamaks ning paremini toimivaks.

Üheks selliseks kriteeriumiks võiks lugeda ka RHS § 38 lõiget 1 punkti 4, millest tulenevalt kohustub hankija kõrvaldama hankemenetlusest pakkuja või taotleja ega sõlmi hankelepingat isikuga kellel on maksuvõlg. Nn maksusäte peaks endas kandma lisaks hankemenetlusest kõrvaldamise alusele ka negatiivset sõnumit nende võimalike pakkujate jaoks, kelle maksukäitumine ei ole olnud korrektne. RHSi maksusäte peaks kaudselt mõjutama kogu ettevõtluskeskkonda täitma oma kohustusi riigi ees vastavalt kehtestatud reeglitele.

Hetkel, kus riigihankeid reguleeriva Euroopa õigusraamistiku üle käivad tulised vaidlused ja diskussioonid, peaksime meiegi põhjalikumalt üle vaatama Eestis kehtiva regulatsiooni head ja vead. Kogu Euroopa liigub riigihankeõiguses ja –menetluses üha enam menetluste ja protsesside lihtsustamise suunas ning kindlasti on meiegi kehtivat riigihangete õiguslikku raamistikku võimalik täiustada selliselt, et menetlus muutuks lihtsamaks, bürokraatia väheneks ning otsusteni jõutaks vähema aja- ja ressursikuluga.

Kas meie RHSi nn maksusäte täidab oma esialgselt planeeritud eesmärki, peaks seda muutma või täiendama või kaaluma seaduse radikaalsemat muutmist? Nimetatud küsimustele annab loodetavasti vastuse käesolev analüüs.

---

<sup>1</sup> Edaspidi tekstis RHS.

<sup>2</sup> Vt RHS § 1

## 2. Maksuvõla säte direktiivis

Riigihangete valdkonda reguleerib kaks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi:

1. Direktiiv 2004/17/EÜ 31.märtsist 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuse sektoris tegutsevate ostjate hankemenetluste kord<sup>3</sup>;
2. Direktiiv 2004/18/EÜ 31.märtsist 2004, millega kooskõlastatakse ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepingute kord<sup>4</sup>.

Käesoleva analüüsi teemast lähtudes huvitab meid eelkõige direktiiv 2004/18/EÜ.

Direktiivi 2004/18/EÜ 2. jagu sätestab hankemenetluse kvalitatiivse valiku kriteeriumid ning sama jao artikkel 45 kehtestab taotleja ja pakkuja isiklikku olukorda käsitlevad nõuded s.t nõuded, mille mittetäitmisel tuleb pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldada.

Direktiivi 2004/18/EÜ artiklis 45 on nõuded jaotatud tinglikult kaheks – esimeses punktis sellised, mille täitmise ebaõnnestumisel tuleb hankija kohustuslikus korras hankemenetluselt kõrvaldada ning teises punktis on loetletud nõudmised, mille täitmisel võib aga ei pea isikut hankemenetlusest kõrvaldama.

Kõnealuse direktiivi artikli 45 punkti 1 kohaselt on obligatoorseteks hankemenetlusest kõrvaldamise alusteks järgmised nõuetele mittevastavused, mis peavad olema tuvastatavad jõustunud kohtuotsuse kaudu: näiteks osalemine kuritegelikus organisatsioonis, korruptsioon, pettus või rahapesu. EL liikmesriikidel on õigus määrata oma siseriiklikus õiguses eelnimetatud sätete rakendamise tingimused, võttes arvesse ühenduse õigust ning nimetatud nõuetest võib erandeid kehtestada vaid möödapääsmatult vajalikes üldistes huvides.

Artikli 45 teises punktis on sätestatud alused, mille esinemisel ei ole otsest kohustust pakkujat või taotlejat hankemenetluselt kõrvaldada. Artikli 45 teise punkti kohaselt võib lepingus osalemisest välja jätta iga ettevõtja:

- a) kes on pankrotis või likvideerimisel, kellele kohus on määranud halduri, kes on sõlminud kokkuleppe võlausaldajatega, kes on peatanud äritegevuse või on siseriiklike õigusnormide alusel toimuva samalaadse menetluse tõttu analoogilises olukorras;
- b) kelle suhtes on algatatud menetlus pankroti väljakuulutamiseks, sundlikvideerimiseks, halduri määramiseks kohtu poolt või võlausaldajatega kokkuleppe sõlmimiseks või muu samalaadne menetlus siseriiklike õigusnormide alusel;
- c) kes on vastavalt asjaomase riigi õigusnormidele *res judicata*<sup>5</sup> jõudu omava kohtuotsusega tema ametialaste käitumisreeglitega seotud süüteo süüdi mõistetud;
- d) kes on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, kui ostja suudab seda mis tahes viisil tõestada;
- e) kes on täitmata jätnud sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvad kohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele;

---

<sup>3</sup>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused. (ELT L 134, 30.04.2004, lk 1.)

<sup>4</sup>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde, riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. (ELT L 134, 30.04.2004, lk 114.)

<sup>5</sup> *Res judicata* jõudu omavat kohtuotsust ei ole võimalik edasi kaevata

- f) kes on täitmata jätnud maksukohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele;
- g) kes on käesoleva jao alusel nõutavate andmete esitamisel süüdi raskes pettuses või jätnud sellised andmed esitamata.

Samas artiklis sätestatakse miinimumnõuded eespoolnimetatud nõuete täitmiseks ja asjaolude tuvastamiseks esitatavate dokumentide kohta ning antakse liikmesriikidele pädevus otsustada, kellel on õigus vastavasisulisi dokumente riigis väljastada.

Arvestades käesoleva analüüsi teemat ja eesmärki huvitavad meid ennekõike direktiivi 2004/18/EÜ artikli 45 punkti 2 alapunktid e-f, mis sätestavad maksukohustuste kontrollimisega seonduvad üldised reeglid kõigile liikmesriikidele.

Erinevad liikmesriigid on oma siseriiklikus õiguses inkorporeerinud direktiivi 2004/18/EÜ artikli 45 punkti 2 alapunktid e-f erinevalt. Riigid võib liigitada tinglikult kahte gruppi – dokument maksukohustuste täitmise ja sotsiaalkindlustusmaksete tasumise kohta tuleb esitada kas kohustuslikus korras või siis valikuliselt. Juhul, kui nõutakse vastava dokumendi esitamist kohustuslikus korras, siis reeglina tuleb see esitada koos pakkumusega menetluse algstaadiumis. Dokumendi vorm, kas nõutakse originaaldokumenti või piisab koopiast, ja selle esitamise viis, kas lubatud on ka dokumendi elektrooniline esitamine, erineb riigiti.

Suurem osa Euroopa riikidest kasutab riigihankemenetluses maksukohustuse täitmise ja sotsiaalkindlustusmaksete tasumise kontrollimiseks nn kaheetapilist kontrollimehhanismi. Lihtsustatud kujul võib seda kirjeldada järgnevalt. Enamuse Euroopa riikide riigihankeõigus tunneb terminit „*self-declaration*“, mis sisuliselt on pakkuja poolt koostatud dokument, mille pakkuja esitab koos pakkumusega hankemenetluse alguses hankijale. Nimetatud dokumendiga kinnitab pakkuja või taotleja hankijale, et tema puhul vastavad hankemenetlusest kõrvaldamise alused puuduvad. Eesti riigihangete õigusruum sellist kohustuste täitmise tõendamise viisi ei tunne. Pakkuja või taotleja kinnitust maksu(e)kohustuste täitmise kohta võiks nimetada näiteks pakkuja kinnituskirjaks. Kinnituskiri on dokument, millega pakkuja kinnitab, et ta on täitnud kõik maksude tasumisega seotud kohustused ning riigihankemenetlusest kõrvaldamise aluseid ei esine.

Hankemenetluse alguses esitatav pakkuja või taotleja kinnituskiri on selline dokument, mille koostamine on isiku jaoks lihtne ning mis võimaldab vastavaid fakte kontrollimata jätkata hankemenetlusega. Alles riigihankemenetluse lõpus, kui on välja valitud parim pakkumus, lasub edukaks tunnistatud pakkujal täiendav kohustus esitada dokumendid, mis kinnituskirjas esitatud informatsiooni õigsust tõendavad. Olenevalt riigist esineb ka siin erinevusi – mõnel juhul lasub edukaks tunnistatud pakkujal kohustus esitada vastava siseriikliku asutuse poolt väljastatud tõend korrektse maksukäitumise tõendamiseks, teisalt on ka riike, kus on nimetatud kontrollikohustus pandud hankijale. Nimetatust tulenevalt esineb erisusi ka selles, kas menetluses nõutakse originaaldokumentide esitamist, sobivad ka koopiad või piisab kui kontrolli teostatakse tehes päringuid vastavatesse andmebaasidesse.

Direktiivis sisalduvat nn maksusätet on üle Euroopa siseriiklikesse seadustesse inkorporeeritud erinevalt ning erinevate riikide nõudmised dokumentatsiooni esitamisele varieeruvad laias spektris. Suurem osa riike on direktiivis sätestatud nõuded võtnud üle keskmises mahu – esmalt nõutakse kinnituskirja esitamist ja selles toodud informatsiooni peab hiljem tõendama üksnes edukaks tunnistatud pakkuja. Vähem on riike, Eesti nende seas, kus oma staatuse tõendamise seonduvad nõudmised on keskmisest rangemad ja tekitavad

suuremat administratiivset koormust nii hankijale kui ka pakkujale. Samuti on üksikuid riike, kus reeglid on hoopis lihtsamad usaldades enam pakkujate poolt antud kinnitusi (nt Suurbritannia)<sup>6</sup>

Eeltoodu pinnalt võib tõdeda, et Eesti on hetkel kehtiva regulatsiooniga, mis puudutab pakkuja ja taotleja võimalikku hankemenetlusest kõrvaldamist (sh maksuvõlgade tuvastamist riigihankemenetluses), ühel positsioonil pigem nende riikidega, kes on oma siseriiklikkuse õigusesse direktiivis sätestatu üle võtnud rangemalt. RHSi § 38 lg 1 sätestab alused, mille esinemisel on hankija kohustatud pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldama ja ei tohi temaga hankelepingut sõlmida. Eelnimetatud paragrahvis on sätestatud alused, mille esinemise korral ei ole mõeldav hankelepingu kaudu avalike vahendite kasutamise usaldamine. Lisame siinkohal veel, et nimetatud hankemenetlusest kõrvaldamise aluste rakendamine ei ole ajaliselt piiratud, seega tuleb hankijal sisuliselt igal ajahetkel, kui sättes toodud aluste esinemine saab hankijale teatavaks (näiteks konkurentide teavituse või riigihangete järelevalve kaudu), vastav isik menetlusest kõrvaldada. RHS § 38 lg 1 p 4 sätestab pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldamise ja hankelepingu sõlmimise keelu juhul, kui pakkujal või taotlejal on tuvastatud maksuvõlg.

### **3. Maksuvõla säte riigihangete seaduses**

Riigikogu võttis 24. jaanuaril 2007. a vastu uue riigihangete seaduse, mille väljatöötamise peapõhjus oli Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi kohustus üle võtta Euroopa Liidu riigihangete direktiivid. Uue seaduse väljatöötamise eesmärgiks oli muuta hankemenetluse korraldamise reeglid selgemaks, paindlikumaks ja läbipaistvamaks. Seadus jõustus 1. mail 2007 .a.

#### **3.1 RHS 01.05.2007 .a redaktsioon**

Alates 1. maist 2007. a kehtis nn maksusäte järgmises sõnastuses:

„§ 38 Pakkuja ja taotleja hankemenetlusest kõrvaldamine

- (1) Hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest mis tahes ajal pakkuja või taotleja:

[....]

- 4) kellel ei ole nõuetekohaselt täidetud õigusaktidest tulenevad riiklike maksude või hankija asukoha või enda elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustused või kellel on olnud maksuvõlg viimase 12 kuu jooksul enne vastava tõendi esitamist hankijale kokku rohkem kui 30 päeva vältel;“

RHS § 38 sätestab alused, mille esinemisel peab hankija pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldama ja hankelepingu sõlmimine on keelatud. Muuhulgas nn maksusäte kuulub RHSis selliste aluste hulka, mis on imperatiivsed ning mille rakendamine ei ole kuidagi seotud hankija valikutega.

Alates 1. maist 2007 .a kehtima hakanud RHSi redaktsiooni maksusätte sõnastuse kohaselt tuleb hankija poolt menetlusest kõrvaldada pakkuja või taotleja, kes ei ole nõuetekohaselt

---

<sup>6</sup> Vt. <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do>

täitnud õigusaktidest tulenevaid riiklike või kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustusi viimase aasta jooksul. Seletuskirja<sup>7</sup> kohaselt erineb nimetatud säte eelmisest RHSi kehtinud redaktsioonist eelkõige selle poolest, et pakkuja või taotleja maksuvõlgnevust kontrollitakse ka hankemenetlusele eelnenud aasta osas. Viidatud maksusäte andis sellisel kujul võimaluse pakkuja või taotleja menetlusest kõrvaldada, kui tal on olnud maksuvõlg viimase aasta jooksul enam kui 30 päeva vältel või kui ta ei ole hankemenetluse ajaks täitnud nõuetekohaselt kõiki riiklike ja kohalike maksude tasumise kohustusi.<sup>8</sup>

Eelnevast ilmneb selgelt seadusandja soov suunata riigihankemenetluse kaudu avalike vahendite kasutamise võimalus nendele pakkujatele ja taotlejatele, kelle maksukäitumine on olnud laitmatu pikema perioodi vältel. Arvestades riigihangete kaudu suunatavate avalike vahendite mahtu, peegeldab selline säte sõnastus selgelt seadusandja soovi mõjutada ettevõtjate maksukäitumist positiivses suunas kasutades selleks riigihankeõiguslikke vahendeid.

Eelmainitud RHSi redaktsioonis sisaldus § 38 lõikes 2 punktis 5 lisaks üks täiendav hankemenetlusest kõrvaldamise alus, mis on seotud pakkujate või taotlejate maksukäitumisega. Nimelt andis RHS § 38 lg 2 p 5 hankijale valikuvõimaluse kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kes on viimase aasta jooksul tasunud sotsiaalmaksu ja sotsiaalkindlustuse makseid töötaja kohta väiksemas summas kui 70 protsenti tema asukohariigi ja piirkonna vastava valdkonna keskmiselt palgalt töötaja kohta tasutavast sotsiaalmaksu ja sotsiaalkindlustuse maksete summast.

Nagu märgitud, oli RHS § 38 lg 2 p 5 rakendamine hankija valikuline otsus st see säte ei olnud imperatiivne ja jättis hankijale võimaluse valida, kas kõrvaldada taotleja või pakkuja hankemenetlusest, keelduda temaga lepingu sõlmimisest või jätkata menetlust pakkujat või taotlejat kõrvaldamata. Piirangu eesmärgiks oli anda hankijatele võimalus ümbrikupalga maksmise või muude ebaseaduslike meetmete arvel madalama maksumusega pakkumusi esitavaid pakkujaid vajadusel menetlusest kõrvaldada.<sup>9</sup>

RHS 1. mai 2007 .a redaktsioonis jõustatud maksusäte tekitas praktiliselt selle kehtestamisest alates ulatusliku diskussiooni huvigruppide seas. Pea üksmeelselt leiti, et nn aastase maksuvõla keeld riigihangete menetluses on ettevõtjate jaoks problemaatiline ning tegemist on seaduse sättega, mis on vastuolus nii Eesti Vabariigi põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õigusega. Huvigrupid leidsid, et säte piirab sellisel kujul ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust ning riivab isikute õiguskindlust.<sup>10</sup>

Üks esimestest kohtuvaidlustest nimetatud sätte osas jõudis Riigihangete Ameti juures asuvale vaidlustuskomisjonile 25. oktoobril 2007. aastal, mil Aspen Grupp OÜ esitas kaebuse Riigi Kinnisvara AS vastu.<sup>11</sup> Nimetatud kohtuasjas esitas muuhulgas oma arvamuse RHS § 38 lg 1 p 4 osas ka Eesti Vabariigi õiguskantsler kes leidis, et RHS § 38 lg 1 p 4 sel ajahetkel

---

<sup>7</sup> RHSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise eelnõu seletuskiri 665 SE, kättesaadav aadressil <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=896065&u=20110908103226>

<sup>8</sup> RHS eelnõu 816 SE, kättesaadav aadressil <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=816&assembly=10&u=20110720094638>

<sup>9</sup> Vt. eelmist viidet.

<sup>10</sup> Vt näiteks <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=657>

<sup>11</sup> Vt Riigikohtu otsust <https://www.riigiteataja.ee/akt/12989101> . Vaidlustuskomisjoni otsus [https://riigihanked.riik.ee/register/VaidlustusOtsing.result.\\$DirectLink.sdirect?sp=1100161&sp=1102157](https://riigihanked.riik.ee/register/VaidlustusOtsing.result.$DirectLink.sdirect?sp=1100161&sp=1102157) .

kehtinud redaktsioon oli vastuolus põhiseaduse §§-ga 31 ja 11 nende koostoimes, riivates ebaproportsionaalselt isikute ettevõtlusvabadust.<sup>12</sup>,

Suur avalik huvi ning tõusetunud praktilised probleemid kõnesoleva sätte rakendamisel tekitasid vajaduse muuta regulatsioon selgemaks ja kõrvaldada avalikult tulist diskussiooni tekitanud piirangud. Nimetatust tulenevalt asus seadusandja kavandama RHS § 38 lg 1 p 4 muutmist.

### 3.2 RHS 28.03.2008 .a redaktsioon

Alates 28. märtsist 2008 .a kehtis maksusäte järgneval kujul:

„§ 38 Pakkuja ja taotleja hankemenetlusest kõrvaldamine

(1) Hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest mis tahes ajal pakkuja või taotleja:

[....]

4) kelle õigusaktidest tulenevad riiklike maksude, tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustused ei ole nõuetekohaselt täidetud;“

Riigihangete seaduse muutmise seadusega<sup>13</sup>, viidi RHSi sisse eelmainitud maksusäte muudatus. Eelnõu seletuskirjas<sup>14</sup> on seadusandja muutmise vajadust põhjendanud muuhulgas sellega, et RHS § 38 lg 1 p 4 eelmine imperatiivne sõnastus ei võimaldanud hankemenetluses arvestada asjaolusid, kui maksuvõlg on objektiivsete kriteeriumitega põhjendatav või võlgnetaavaks summaks on 12 kuu jooksul kokku olnud väga väike summa ja seetõttu ei ole võimalik kaaluda, kas ettevõtlusvabaduse piiramine on konkreetsel juhul vajalik. Seletuskirjas viidatakse ka maksukorralduse seadusest<sup>15</sup> tulenevatele erisustele (MKS §§-d 89 ja 32) ning asjaolule, et eelmises sõnastuses kehtinud RHS-i säte kohustab kõrvaldama riigihankelt ka näiteks isikud, kelle maksuvõlg on ilmnenu heast usust kantud maksudeklaratsiooni parandamise ja puuduva maksusumma tasumise tagajärjel.

Seaduseelnõu seletuskirjas viidatakse kokkuvõtvalt, et RHS § 38 lg 1 p 4 kehtinud regulatsioon on ebaproportsionaalne ja vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §§-ga 11 ja 31 nende koostoimes. Otstarbekaks peetakse sätestada maksuvõla puudumise absoluutne nõue pakkumuse või hankemenetluses osalemise taotluse esitamise ajal ning lisatakse ka säte, mis reguleerib § 38 lg 2 nimetatud hankemenetlusest kõrvaldamise aluste kohta kinnituse küsimise võimalust (nn kinnituskiri tõendamaks valikuliste hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumist). Seaduseelnõuga anti hankijale kaalutusõigus otsustada, kas kontrollida isiku kohalike maksude tasumist ning juhul kui oli tekkinud maksuvõlg, kõrvaldada isik hankemenetlusest.

---

<sup>12</sup> Õiguskantsleri arvamus

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01\\_Arvamus\\_riigihangete\\_seaduse\\_38\\_lg...\\_vastavus\\_est\\_p\\_hiseadusele\\_mai\\_2008.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01_Arvamus_riigihangete_seaduse_38_lg..._vastavus_est_p_hiseadusele_mai_2008.pdf)

<sup>13</sup> Riigihangete seaduse muutmise seadus 170SE, kättesaadav aadressil

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=199389&u=20110720112100>

<sup>14</sup> Vt eelmist kommentaari.

<sup>15</sup> Edaspidi MKS

Sama muudatusega jäeti välja enne kehtinud redaktsiooni § 38 lg 2 p 5, mis kehtestas võimaluse kõrvaldada menetlusest isik, kes ei olnud tasunud sotsiaalmaksu ja sotsiaalkindlustuse makseid nõutud suuruses.<sup>16</sup> Viidates Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud palga alammääradele ning tööandja ja töötaja vahelisele vabadusele kokku leppida töötasu suuruses ning kehtestatud sotsiaalmaksu määrale leiti, et säte piirab oluliselt ettevõtjate tegevusvabadust, mis ei ole proportsionaalne ega kooskõlas põhiseaduse §-ga 11 ja 31. Lisaks viidatakse eelnõu seletuskirjas ka võimalikule ebavõrdsele kohtlemisele Eesti ja teistest riikidest ettevõtjate vahel, pannes Eesti ettevõtjad ebasoodsamasse olukorda, kui võrd informatsiooni, kas mõne välisriigi ettevõtjad on sellisel tasemel sotsiaalmaksu või sotsiaalkindlustuse makseid tasunud, ei ole võimalik saada ega kontrollida. Samuti leiti, et nimetatud piirang võiks tekitada võimalikke vaidlusi juhul, kui näiteks ettevõtja asukohamaa ametiasutused sellist informatsiooni ei väljastagi.

### 3.3 RHS 01.01.2011 .a redaktsioon

1.juulil 2010. a jõustunud RHSi muudatusega viidi sisse olulised uuendused ka maksuvõla sättesse. Osundame, et nimetatud muudatused jõustusid alles 1. jaanuarist 2011. a.

Alates 1. jaanuarist 2011. a kehtib § 38 lg 1 p 4 järgmises sõnastuses:

„§ 38 Pakkuja ja taotleja hankemenetlusest kõrvaldamine

(1) Hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja:

[....]

4) kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intress (edaspidi *maksuvõlg* ) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud. Käesolevas seaduses loetakse riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude võlaks pakkuja või taotleja poolt tähtpäevaks tasumata riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude ja tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi võlga, mis ületab 100 eurot.;"

RHS § 38 täiendati lisaks ka lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

”(1<sup>1</sup>) Hankija kontrollib enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 4 osas andmekogus olevate avalike andmete põhjal või nõuab Maksu- ja Tolliameti ning pakkuja või taotleja elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri või pakkuja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi esitamist maksuvõla puudumise kohta hankija poolt määratud päeva seisuga, pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist. Kui ilmneb, et pakkujal on nimetatud päeval maksuvõlg, ei sõlmi hankija selle isikuga hankelepingut ja kõrvaldab ta hankemenetlusest.”;

1. juulil 2010. a jõustus maksusätte muudatus, millega muudeti § 38 lõike 1 sissejuhatavat lauseosa ning sellest jäeti välja sõnad „mis tahes ajal“. Praktikas tähendas eelmine sõnastus

---

<sup>16</sup> Vt. lk 7 teine lõik.

seada, et sissenõutavat maksuvõlga ei tohtinud olla kogu pakkujate või taotlejate hankemenetluses osalemise aja vältel. Uut sõnastust põhjendati eelmise sõnastuse pinnalt väljakujunenud halduskoormust suurendava praktikaga, mille kohaselt hankijad olid pidevalt (igal ajahetkel) hõivatud pakkujate või taotlejate kõrvaldamise aluste esinemise kontrollimisega. Uue sõnastuse kohaselt peab hankija kõrvaldama isiku menetlusest siis kui ta saab kõrvaldamise aluste esinemisest ükskõik millise allika (näiteks konkurendid, järelevalvemenetlus jne) kaudu teada.

Sama seaduseelnõuga vastu võetud kuid rakendussätete kohaselt alles 1. jaanuaril 2011 .a jõustusid järgnevad RHS § 38 muudatused.

Olulisim erinevus võrreldes eelkehtinud RHSi redaktsiooniga seisneb maksuvõla kontrollimise kohustuse suunamises hankijale. Alates 1. jaanuarist 2011 .a lasub hankijal kohustus kontrollida vastavat fakti riigihangete registri vahendusel. Maksuhaldur väljastab endiselt ka maksuvõla puudumise tõendeid vastavalt MKS sätestatud tingimustele, kuid kuna MKS ja RHS kannavad maksuvõla mõistet erinevalt, siis ei ole riigihankes Maksu- ja Tolliameti poolt väljastatav maksuvõla puudumise tõend enam asjakohane.

RHS § 38 lõike 1 punkti 4 muudatusega sätestatakse, et hankija kõrvaldab hankemenetlusest isiku, kellel on olnud maksuvõlg hankemenetluse algamise päeva seisuga või kelle maksuvõla tasumine on olnud ajatatud pikemaks perioodiks kui 6 kuud, alates hankemenetluse algamise päevast. Nimetatust kehtestab erandi vaid asjaolu, et maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.

Siinkohal täpsustab seaduseelnõu seletuskiri<sup>17</sup>, et maksuvõlana käsitletakse RHS mõttes õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlgnevust ning tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi. Lisaks täpsustab seaduseelnõu seletuskiri, et hankemenetluse alguseks loetakse avatud, piiratud, väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetluse ja võistleva dialoogi puhul hanketeate avaldamise hetke riigihangete registris. Väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse puhul on hankemenetluse algamise hetkeks hankedokumentide esitamine ühele või mitmele hankija poolt valitud huvitatud isikule. Selline seadusesätte sõnastus kohustab hankijat kontrollima maksuvõla olemasolu konkreetse ajahetke (hankemenetluse algamise päev) seisuga ning peaks vältima võimalikku nn maksuvõla puudumise ajatamist potentsiaalsetes hankemenetluses osalejate poolt.

Seletuskirjas täpsustatakse ka maksuvõla mõiste erisusi MKSi ja RHSi mõistes. Nimelt ei peeta teatud tingimustel ja tähtajaks ajatatud maksuvõlga RHSi tähenduses selliseks maksuvõlaks, mis tooks endaga kaasa hankemenetlusest kõrvaldamise. Seletuskirja kohaselt ei sätesta riigihangete direktiivid hankemenetlusest kohustusliku kõrvaldamise alusena maksuvõlga, seega ei ole kõikide ajatatud maksuvõlaga isikute kohustuslik hankemenetlusest kõrvaldamine põhjendatud. Maksuvõla ajatamise tähtajalise kuue kuulise piiri sätestamine ja tagatisega sidumise alternatiiv peaks seaduseelnõu seletuskirja kohaselt vähendama nende pakkujate ebavõrdset kohtlemist, kellel puudub igasugune sh ajatatud maksuvõlg ning teiselt poolt võimaldama ajutisi raskusi omavatel maksuulekatel pakkujatel riigihangetel osaleda.

Seletuskirjas viidatakse veel, et RHSi põhieesmärk ei ole isikute maksukäitumise muutmine, vaid olemasoleva konkurentsi kasutamine ja igakülgne toetamine.

---

<sup>17</sup> Vt 7. kommentaari



Nagu eespool mainitud tekkis alates 1. jaanuarist 2011. a RHSi kaks konkreetset momenti pakkujate või taotlejate maksuvõla kontrollimiseks hankemenetluse vältel. RHS § 38 täiendati lõikega 1<sup>1</sup>, mis sätestas kohustuse kõrvaldada maksuvõlglastest pakkujat või taotlejat peale vastavasisulist kontrolli hankemenetlusest vahetult enne hankelepingu sõlmimist. Nimetatud säte annab täiendava aluse tagamaks, et hankija ei sõlmi hankelepingut maksuvõlglastega. Lisaks maksuvõla puudumise kontrollimisele hankemenetluse algamise ajahetkel kontrollib seaduse uue redaktsiooni kohaselt hankija maksuvõla puudumist ka vahetult enne hankelepingu sõlmimist. Hankija määrab maksuvõla kontrollimiseks konkreetse päeva, millise seisuga hankija pakkujat või taotlejat kõrvaldamise aluste puudumist kontrollib. Seadusemuudatuse kohaselt peaks hankija määratav päev jääma pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse ja hankelepingu sõlmimise ajahetke vahele ning maksuvõla puudumist peaks kontrollima vaid hankemenetluses edukal pakkujal või taotlejal.

Täpsuse huvides olgu märgitud, et RHSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega, mis võeti vastu 20 detsembril 2010. a ning mis jõustus 1. jaanuaril 2011. a (eelnõu 665 SE) tegi samuti väikese täpsustuse RHS § 38 lg 1 p 4 muutes selle viimast lauset ning maksuvõla definitsiooni lisati tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi võla arvestamise kohustus juhul, kui see ületab 100 eurot.

#### **4. Kas maksuvõla säte vajab muutmist?**

Alates 1. jaanuarist 2011 .a on hankijal kohustus kõrvaldada hankemenetlusest pakkujat või taotlejat ning samuti ei sõlmita lepingut isikuga juhul kui:

a) isiku riiklike maksude (s.o MKS § 3 lg 2 alusel tulumaksu, sotsiaalmaksu, maamaksu, hasartmängumaksu, käibemaksu, tollimaksu, aktsiiside, raskeveokimaksu) saldo koos intressiga on suurem kui 100 eurot ja maksuvõlg ei ole ajatatud;

b) isiku kohalike maksude (Maksu- ja Tolliamet kuvab andmeid üksnes Tallinna müügimaksu kohta. Ülejäänud andmed tuleb pärida kohalikust omavalitsusest) saldo koos intressiga on suurem kui 100 eurot ja maksuvõlg ei ole ajatatud;

c) isiku sotsiaalkindlustusmaksude (s.o töötuskindlustus- ja kogumispensioni makse) saldo koos intressiga on suurem kui 0 eurot ja maksuvõlg ei ole ajatatud;

d) isiku maksuvõlg on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud, kuid ei ole tagatud.

Hankija ei sõlmi ja kõrvaldab hankemenetlusest isiku ka siis, kui isikul on küll nõuded ajatatud, kuid samas on tal tasumata jooksvad kohustused ja/või ajatamisgraafikus sisalduvad nõuded tähtaegselt koos nõuetelt arvestatud intressiga summas enam kui eelpooltoodud piirsummad.

Nagu viimase jõustunud seadusemuudatuse seletuskirjas on öeldud, ei ole riigihankemenetluse iseseisev eraldi eesmärk olla vahend isikute maksukäitumise ja -harjumuste muutmiseks. Üsna selge on samas asjaolu, et ettevõtjate jaoks, kes soovivad riigihangetel osaleda, on plekkideta maksuresümee hädavajalik. Kehtiv RHS on võrreldes eelmiste kehtinud redaktsioonidega teinud nii hankijatele kui ka hangetes osalejatele menetluse lihtsamaks ja mugavamaks, vähendades nii bürokraatiat kui lühendades

riigihankemenetluses dokumentide ja andmete kogumisele vajaminevat aega. Samas on aga hetkel kehtiv kord tekitanud omajagu segadust ja küsimusi, mis vajavad lahendamist.

#### **4.1 Maksuvõlg MKSis ja RHSis**

Esimese segadust tekitava faktorina tuleb esile tõsta maksuvõla definitsiooni erinevust MKSis ja RHSis.

MKS § 32 sätestab maksuvõlana maksukohustuslase poolt tähtpäevaks tasumata jäetud maksusumma, tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi ning samuti ka tollivõlast tuleneva tähtpäevaks tasumata maksuvõla ja sellelt arvestatud intressi. RHSis on definitsioon veidi mitmetahulisem, hõlmates lisaks kõiki kohalikke makse, täiendades sätet erinevate võla alammääradega, maksuvõla ajatamise ja tagamise arvestamise võimalusega.

Seega, maksuvõlg MKS mõistes on selgelt teistsuguse sisuga, kui riigihangetes, mis tekitab vajaduse ka teiselaadse sisuga maksuvõlgade puudumise tõendi järele. Kui enne eelnimetatud muudatust pidi maksuhaldur riigihankemenetluste jaoks väljastatava tõendi puhul arvesse võtma RHSis sätestatud erisusi, siis alates 1. jaanuarist 2011. a lasub pakkuja või taotleja maksuvõlgade kontrollimise kohustus hankijal ning nimetatut peab tegema riigihangete e-keskkonnas asuva riigihangete registri vahendusel.<sup>18</sup>

Maksu- ja Tolliameti e-maksuameti kaudu võlapäringu koostamisel on arvestatud RHSis sätestatud erisustega ning puudub vajadus pöörduda täiendavalt Maksu- ja Tolliameti poole. Lisaks on ka kõiki teisi hankemenetlusi, millel ei ole seadusest tulenevat kohustust alustada hanget hanketeate avaldamisega registris (lihthange (kuni 01.01.2012), lihtsustatud korras tellitav teenus, väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus) võimalik enne esitamise tähtaega alustada registris ning kontrollida sealt maksuvõlgade puudumisega seonduvat.

Maksu- ja Tolliameti poolt väljastav maksuvõla puudumise tõend ei ole käesoleval ajal riigihangetes enam asjakohane.

Kuivõrd riigihangete e-keskkond alustas alles veebruaris 2011. a, siis on mõistetav, et ka maksuvõlgade päring riigihangete registris on tekitanud mõningast segadust. Arvestades hankijate ja pakkujate harjumust suhelda maksuvõlgade puudumise tõendi saamiseks maksuhalduriga ning arvestades uusi täiendavaid seadusest tulenevaid erisusi maksuvõla sisustamisel riigihangetes, võib seda pidada tavapäraseks üleminekuperioodi raskuseks. Lisaks on mõningaid probleeme tekitanud ka tehniliste nüansside kooskõlastamine ja rakendamine RHSist tulenevate nõuete täitmiseks. Käesolevaks ajahetkeks peaksid olema olulisemad tehnilised probleemid riigihangete e-keskkonnas parandatud ning maksuvõlgade puudumise päringu vasted on kooskõlas kehtiva RHSi maksuvõla definitsiooniga.

#### **4.2 Kohalikud maksud ja nende kontroll**

Teiseks oluliseks probleemkohaks on pikemat aega olnud kohalike maksude tasumise kontrollimisega seonduv.

Maksu- ja Tolliamet kajastab oma andmekogudes lisaks riigimaksudele üksnes Tallinna müügitasumaksu andmeid, ülejäänud kohalike omavalitsususte poolt kehtestatud maksud on

---

<sup>18</sup> Vt <https://riigihanked.riik.ee>

nende endi hallata. Vastupidiselt maksuhalduri poolt kogutavate ja hallatavate andmetega puudub mugav ja kiire juurdepääs meie kohalike omavalitsuste andmekogudes sisalduvatele andmetele. Huvipakkuvate andmete saamiseks tuleb kohaliku omavalitsuse poole vastavasisulise taotlusega pöörduda näiteks telefoni või hankemenetluses, kus protsessi dokumenteerimine on olulise tähtsusega, soovitatavalt e-kirja teel.

Problemaatiline on kehtiva seaduse sõnastuse pinnalt ka asjaolu, et selline hankija poolne pöördumine ei pruugi anda adekvaatset pilti pakkuja või taotleja maksukohustuste täitmise kohta kohalike maksude osas, kuivõrd ettevõtja reaalne tegevuskoht ei pruugi piirduda vaid tema registreeritud asukohaga. Täieliku informatsiooni saamiseks tuleks sellisel juhul pöörduda mitmete erinevate (teadaolevate) kohalike omavalitsuste poole selgitamiseks, kas hankemenetluses osaleval isikul on kõik kohalike maksudega seonduvad maksukohustused täidetud.

Käesoleval ajahetkel kohustab RHS hankijat kõrvaldama menetlusest isiku, kellel on kohalike maksude osas võlgnevus, kuid teisalt ei ole võimalik nimetatud asjaolu nagu eespool mainitud absoluutse kindlusega kontrollida. Praktilisest seisukohast on seega tegemist sisutihja sättega, kuivõrd praktikas küsitakse kohalike maksude võlgade puudumise kohta teavet üksnes pakkuja või taotleja registreeritud asukoha kohalikult omavalitsuselt. Samas ei ole välistatud isiku ettevõtlusega seonduv tegevus hoopis teises kohaliku omavalitsuse haldusalas, millest hankemenetluse läbiviija ei ole teadlik ja millest võivad olla tekkinud maksuvõlad.

Analüüsi koostaja hinnangul ei anna kohalike maksukohustuste täitmise kontrollimine praegusel kujul riigihangete menetlustesse mingisugust olulist lisandväärtust, pigem tekitab menetlusosalistele vaid täiendavat põhjendamatu administratiivset ja ajalist lisakoormust. Kuna tegemist on pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldamise alusega, mis piirab oluliselt mainitud isikute õigusi hankemenetluses, peaks nimetatud säte olema sõnastatud üheselt ja selgelt andes võimaluse kontrollida pakkujate või taotlejate maksukäitumise õiguspärasust viisil, mis tagaks hankijale otsustuse tegemiseks korrektsed andmed. Hetkel kehtiv seaduse sõnastus autori hinnangul nimetatut ei võimalda. Hankemenetlustes kohalike maksude tasumisega seonduva fakti kontrollimine ei täida täna kehtival kujul ja olematute kontrollimisvõimalustega oma eesmärgi ning on seetõttu mõistlik seadusest välja võtta.

### **4.3 Kes peaks kontrollima maksukohustuste täitmist?**

Järgmisena tõusetub küsimus sellest, kellel peaks lasuma kohustus kontrollida/tõendada maksukohustuste täitmisega seonduvat – kas selline kohustus peaks lasuma hankijal või hoopis pakkujal? Hetkel kehtiva RHSi kohaselt peab hankija menetluse vältel kahel korral teostama riigihankemenetluses osalevate pakkujate või taotlejate nn maksukontrolli. Kõigepealt tuleb kontroll teostada hankemenetluse algamise päeva seisuga ning lisaks tuleb kontrollida edukaks tunnustatud pakkuja maksude tasumisega seonduvat hankelepingu sõlmimisele eelneva hetke seisuga, mille määratleb hankija. Seaduse seletuskirja kohaselt oli seadusemuudatuse mõte iseenesest arusaadav ja eesmärgipärane – tekitada konkreetset momendit maksuvõla puudumise kontrollimiseks sellisel, et kõik menetluse osapooled oleksid teadlikud, millal kontroll toimub ja milliste hetkede seis on riigihankemenetluse seisukohalt oluline.

Selline seadusemuudatus pidi vähendama hankijate kohustusi seoses maksuvõlgade kontrollimisega, vähendama sellega seonduvat administratiivset bürokraatiat ning lühendades omakorda menetluseks kuluvat aega. Tänapäevaks kujunenud kohtupraktika aga ei toeta

seaduseelnõu seletuskirjas esitatud mõtet. Nimelt on kohtupraktika tõlgendanud RHSi koosmõjus MKSiga viisil, mis tekitab olukorra, kus hankija peab kogu menetluse vältel olema valmis vastavasisuliselt vihjete saamisel kontrollima uuesti pakkuja või taotleja maksuvõlgadega seonduvat ning selle olemasolul kõrvaldama taotleja või pakkuja menetlusest. Seega sisuliselt ei ole täna kehtiv RHSi redaktsioon maksuvõla kontrollimise osas kuigivõrd erinev eelmisest redaktsioonist, mille kohaselt oli hankijal kohustus igal ajahetkel maksuvõla olemasolu kontrollida.

Põhjuse selleks annab isikute ajas muutuv maksuhalduri andmebaasides esitatav nn maksupilt ja riigihankemenetluses osalevad aktiivsed konkurendid, kes kaaspakkujate maksukäitumist tähelepanelikult jälgivad ning võimalikust maksuhälbelisest käitumisest ka hankijat teavitavad.

Maksukohustuslasel on vastavalt MKSile<sup>19</sup> õigus tagantjärele korrigeerida varem esitatud deklaratsioone selliselt, et varasemate andmete põhjal tekkinud maksukohustus tuleb deklaratsiooni parandamise järel lugeda kas varem täidetuks või üldse mittetekkinuks.

Kohtupraktikas on väljendatud selget seisukohta, et nii nagu kehtetuks tunnistatud haldusakti korral ei ole tegelikult sellist maksuvõlga kunagi eksisteerinud, tuleb ka käibedeklaratsiooni andmete muutmise tulemusena varasemate deklaratsioonide põhjal tekkinud maksukohustus lugeda varem täidetuks või mittetekkinuks. See tähendab, et isiku maksukohustused on nõuetekohaselt täidetud ning hankemenetlusest kõrvaldamiseks alus puudub. Kohus lisab, et sellisel juhtumil puudub hankijal volitus pärida või hinnata, mis asjaoludel pakkuja käibedeklaratsiooni andmeid muutis. Kui seaduses on sellised võimalused maksukohustuslasele ette nähtud, pole sellise õiguse kasutamist põhjust käsitleda hankemenetluses lubamatu manipuleerimisena. Volitus maksude arvestamise ja tasumise õigsuse kontrollimiseks on üksnes MTA-1.<sup>20</sup> Deklaratsioonide parandamine on aga lubatud korduvalt kuni selle perioodi maksusummasid ei ole maksuhalduri poolt maksuotsusega korrigeeritud<sup>21</sup>.

Selline käsitus võimaldab sisuliselt igal hetkel konkureerival pakkujal teha kaaspakkuja maksuvõlgade kohta päring tagasiulatuvasse perioodi selliselt, et oleks kajastatud ka maksuvõla puudumise kontrollimise kuupäeva seis. Juhul, kui hiljem võetud tõendil kajastub maksuvõlg, mida eelneva menetluse käigus ei olnud hankijal võimalik tuvastada (isegi objektiivsetel põhjustel – st esimesel kontrollimise hetkel päring maksuvõlga ei kuvanudki), siis tuleb hankijal lähtuda viimati saadud andmetest ning isik menetlusest kõrvaldada.

Analüüsi koostaja on seisukohal, et selline väljakujunenud praktika võib olla küll mõneti ausam hankemenetluses osalevate ettevõtjate jaoks, kellel mingil põhjusel võivad maksuhalduri andmebaasides tekkida nn ajutised võlgnevused, mis järgnevatel kuudel esitatava deklaratsiooniga parandatakse, kuid teisalt ei täida selline sätte tõlgendus seaduseelnõuga soovitud esialgset eesmärki – lihtsustada menetlust ja vähendada bürokraatiat. Lisaks võimaldab selline seadusetõlgendus osavamatel ja oma võimalustest teadlikematel ettevõtjatel deklaratsioonide esitamise abil oma maksuandmeid sättida sobivaks just soovitud hankemenetluses osalemise hetkeks. Hankemenetluse ajaks on võimalik maksuhalduri andmekogus andmed muuta nõuetele vastavaks ning hiljem peale hankemenetluse lõppemist

---

<sup>19</sup> Vt MKS § 89 lg 1, § 98 lg 1

<sup>20</sup> Vt Tallinna Ringkonnakohtu lahend asjas 3-10-2480, p-d 16 ja 17.

<sup>21</sup> Vt Riigikohtu lahend asjas 3-3-1-91-08 p. 12.

lepingu täitmise ajal muuta need deklaratsiooniparanduse esitades tagasi. Keegi ei teosta hilisemat kontrolli lepingu täitja suhtes, kas lepingut täidab maksuvõlglane või mitte.

Seega, hetkel tõlgendame ja rakendame seadust eelmise redaktsiooniga sisuliselt samal viisil ning seadusemuudatus ei ole täitnud oma oodatud eesmärki. Hankijal, kes on menetluse käigus maksuvõla tuvastades teinud õiguspärase otsuse, tuleb arvestada uute menetluse vältel selgunud andmetega ning tunnistada antud haldusakt kehtetuks ja ennistada pakkuja menetlusse.

Täiendavalt eelnevale võib tuua veel ühe RHSis sätestatud maksuvõla kontrollimise süsteemi negatiivses valguses illustreeriva näite. Deklaratsiooni suurendavas suunas parandamine ning isegi maksuvõla kohene tasumine parandamise hetkel tekitab maksukohustuslase jaoks olukorra, kus tal tekib maksuhalduri andmekogus parandatavasse perioodi maksuvõlg. Seda põhjusel, et parandamise ja tasumise hetk on võrreldes parandatava hetkega hilisemas perioodis. Juhul, kui isik osaleb riigihankemenetluses ning hankemenetluse algus või lepingule eelnev kontrolli hetk mahub muudetud deklaratsiooniga samasse hetke, peaks tänase rakenduspraktika kohaselt nimetatud isiku hankemenetlusest kõrvaldama ning kõik võimalikud juba koostatud otsused tühistama. Selline käsitlus on äärmiselt ebaõiglane isikute suhtes, kes õiguspäraselt käitudes ning riigi ees oma maksuvõla tasudes, kõrvaldatakse hankemenetlusest põhjusel, et neil tekkis maksuhalduri andmekogus maksuvõla kontrollimise ajahetkel maksuvõlg.

Eriliselt kurioosne on eespool nimetatud veel põhjusel, et isik, kes teeb samas perioodis deklaratsiooniparanduse vähendavas suunas, saavutab olukorra, kus tal sisuliselt tekib maksuhalduri andmekogus enammakse, mis võimaldaks hankemenetlustel osalemist ausalt jätkata. Selline olukord ei ole aga kindlasti hankemenetluse mõttega kooskõlas ning vajab korrigeerimist.

Eeltoodust tulenevalt nähtub selgelt, et maksuvõla puudumise tuvastamine ei ole rakendunud igapäevases praktikas ootuspäraselt ning tekitab mitmeid küsitavusi täna kehtiva maksusätte sobivuse, otstarbekuse ja vajalikkuse osas.

## **5. Järeldused ja kokkuvõte**

Eespool toodud ülevaatest on selge, et tänases redaktsioonis RHSis kehtiv maksusäte ei võimalda viia ellu neid ideid, mis olid seaduseelnõu koostajatel ja huvigruppidel, kes vastavad ettepanekud esitasid. Kuna ilmnenuid probleemid on selgelt seotud RHSi ja riigihankemenetlusega, siis tuleb kaaluda RHSi maksusätte muutmist, täiendamist või alternatiivseid lahendusi riigihankemenetluses osalevate isikute maksukohustuste täitmise kontrollimiseks.

Käesoleval hetkel on liikmesriigid üle Euroopa ja Euroopa Komisjon võtnud nõuks vaadata üle riigihangetega seonduv õiguslik raamistik – nii Euroopa Nõukogu riigihankeid reguleerivad direktiivid kui ka vastava valdkonna liikmesriikide endi poolt kehtestatud siseriiklikud normid. Euroopa Komisjoni poolt korraldatud konverentsidel ja ka väiksemates aramusliidrite gruppides on jõutud ühisele arusaamale, et riigihanke direktiivides kehtestatu ületoomine siseriiklikesse õigusaktidesse ei ole andnud riigihankemenetlustes oodatud tulemust, mis aktiveeriks Euroopa siseturu toimimist ning võimaldaks lihtsamalt ja ilma

spetsiaalseid ja kulukaid õigusnõustajaid kaasamata osaleda ettevõtjatel ka teiste Euroopa liikmesriikide poolt korraldatavates hankemenetlustes.

Lisaks on väga oluline riigihangetega seonduvaid poliitikaid kavandades silmas pidada Euroopa Liidu sotsiaalseid, majanduslikke ja poliitilisi eesmärke ja tegevussuundasid, mida oleks võimalik riigihankemenetluste kaudu toetada.

Euroopa Komisjon soovib omapoolsed ettepanekud õigusraamistiku täpsustamiseks esitada liikmesriikidele juba 2012. aasta jaanuaris.

Seega on ajahetk võimalike seadusemuudatuste kavandamiseks küps ning analüüsi koostaja on seisukohal, et ka RHSi maksusäte vajaks muutmist.

Kuidas ja millisel viisil oleks muutmine mõistlik ning kas üldse oleks maksusäte säilitamine RHSis vajalik on kindlasti küsimus, millele tuleks leida parim lahendus. Võimalik, et ideaalset kõigile osapooltele sobivat lahendust ei olegi olemas ning piirduda tuleb optimaalseima lahendusega.

Maksusäte muutmiseks/täiendamiseks on eelnevast ja teiste Euroopa riikide praktikast tulenevalt järgmised võimalused:

a) Säilitada olemasolev sõnastus.

Olemasoleva säte puhul on eelkõige probleemiks asjaolu, et maksuvõla definitsioon on MKSis ja RHSis erinev. Juhul, kui seadusandja ei pea mingil põhjusel vajalikuks suuremat muudatust riigihangete menetluskorras, siis oleks analüüsi koostaja hinnangul hädavajalik edasiste segaduste vältimiseks ühtlustada maksuvõla terminoloogia eelmainitud õigusaktides. Nimetatu võimaldab minimeerida erinevate ja väärte tõlgenduste osa ning lihtsustada maksuvõlgade kontrollimisega seonduvate tehniliste lahenduste teostamist, mis omakorda võimaldaksid hankemenetlustel osalejatel saada kiiresti ja võimalikult väheste kuludega vajaminev informatsioon nii riigihangete registri kui vajadusel ka maksuhalduri vahendusel.

Tänu käesoleva aasta alguses toimima hakanud riigihangete registrile on suuremad segadused, mis on tekitanud RHSi ja MKSi erineva maksuvõla definitsioon, küll suuremas osas kontrolli alla saadud, kuid samas on analüüsi koostaja arvamusel, et RHSi maksusäte vajab siiski suuremat muudatust arvestades, et käesoleval ajal ei täida säte oma eesmärke ning külvates jätkuvalt küllalt palju segadust.

b) Kõrvaldada maksusäte RHSist.

Maksusäte tänasel kujul kõrvaldamist võimaldab riigihanke direktiivi 2004/18/EÜ sõnastus. Direktiivi artikkel 45, mis sätestab kandidaadi või pakkuja isikliku olukorra punkti 2 kohaselt võib lepingus osalemisest välja jätta ettevõtja, kes on jätnud täitmata oma maksukohustused või sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvad kohustused. Seega, direktiiv annab liikmesriikidele õiguse otsustada, kas maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete tasumisega ebaõnnestumise korral kuulub pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldamisele või mitte.

Arvestades tänast olukorda, kus maksusäte kehtival kujul ei ole täitnud oma eesmärgi ning on muutnud hankemenetluse mõnevõrra komplitseeritumaks ja ajamahukamaks, oleks kõige lihtsam loobuda maksusättest ning jätkata hankemenetlustega ilma maksude tasumisega seonduvaid asjaolusid selgitamata.

Maksusätte kõrvaldamise kasuks räägib eeltoodule lisaks ka asjaolu, et see võimaldaks loobuda täna kehtivatest erisustest, mis tulenevad RHSi maksuvõla definitsioonist. Näiteks kehtestab hetkel kehtiv RHS § 38 lg 1 riiklike või kohalike maksude ja neilt arvestatud intressi osas maksuvõlaksumma, mis ületab 100 eurot. Samas sotsiaalkindlustusmaksude osas tuleb maksuvõlana käsitleda ka kõige väiksemat summat, mis on suurem kui 0. Kehtiva seaduse kohaselt tekitab täiendava erisuse veel maksuvõla ajatamine kuni kuueks kuuks arvates hankemenetluse alustamise päeva ning lisaks tuleb arvestada maksuvõla defineerimisel veel võimalikku maksuvõla tasumise ajatamise täies ulatuses tagamist. Maksuvõla sätte kõrvaldamine vähendaks oluliselt maksuhalduri, kes vastutab korrektsete maksuandmete kogumise ja väljastamise eest, administratiivset koormust. Vajadus erinevate suhteliselt aja- ja ressursimahukate tehniliste lahenduste järele puuduks ning segadus maksuvõlgade puudumise tõendi sisu osas leiaks lõpu.

Teisalt, kuna riigihankemenetlus on nii riigi kui ka Euroopa Liidu tasandil vaadatuna väga olulise tähendusega menetlus, kus ringlevad väga suured summad avaliku sektori vahenditest, siis ei oleks ilmselt maksude ja maksetega seonduva kontrolli täies mahus välja jätmine RHSist kõige mõistlikum samm. Laitmatut maksekäitumist tuleb pidada hankija seisukohalt oluliseks pakkujat või taotlejat iseloomustavaks kriteeriumiks arvestades hankemenetluste mahtusid ning silmas pidades soovitud lõppeesmärgi saavutamist. Leidmaks meie majanduskeskkonna ja seadusandluse jaoks sobivaimat lahendust oleks enne kardinaalsete muudatuste kavandamist mõistlik ära kuulata ka riigihangetest huvitatud isikute arvamused. Vastavasisulise diskussiooni käigus peaks olema võimalik välja selgitada riigihankemenetluste osapoolte vajadused ja seisukohad.

c) Muuta RHSi maksusätet ja lihtsustada menetlust

Üks võimalus maksusättest tulenevate erisuste ja segaduste välistamiseks on kehtestada nn kinnituskirja esitamise nõue praeguse maksuvõla kontrollimise asemel.

Menetluse käigus kohustub pakkuja või taotleja esitama hankijale kinnituskirja, millega ta kinnitab oma vastavust seadusest tulenevatele nõuetele. Nimetatut võib kohaldada üksnes maksuvõlgade puudumise kui ka kõigi teiste hankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumiste kinnitamiseks. Selline muudatus eeldab kogu riigihankemenetluse muutmist ning sisuliselt kaotab ära praeguses redaktsioonis kehtivad erinevad ajahetked, mil hankija peaks kontrollima pakkuja või taotleja maksude tasumisega seonduvat. Kontrollima peaks edaspidi siis ainult hankemenetluses eduka pakkuja maksude tasumisega seonduvat määratud hetkel enne hankelepingu sõlmimist. Juhul, kui edukal pakkujal esineb võlg, tuleb pakkuja või taotleja menetlusest kõrvaldada ning edukaks tunnistatakse järgmine parim pakkumus, kes peab läbima sarnase kontrolli enne hankelepingu sõlmimist.

Nimetatud muudatuse kasuks räägib asjaolu, et seda süsteemi kasutatakse edukalt vähemal ja suuremal määral mitmetes Euroopa riikides (nt. Prantsusmaa, Itaalia, Holland, Suurbritannia jne.), kelle kogemustepagas võimaldaks regulatsiooni üle võtta parimal võimalikul moel. Lisaks võimaldaks selline maksuvõlgade kontrollimise süsteem meie

praeguse süsteemiga võrreldes lihtsustada menetlust nii hankija kui ka pakkuja jaoks, vähendada bürokraatiat ning kõrvaldada eespool mainitud RHSi maksusätte rakendamise seonduvad probleemid.

Milline lahendus Eesti siseriikliku seadusandluse kohendamisel lõpuks töösse võetakse on edasise mõttetöö ja läbirääkimiste küsimus. Üks on aga selge –maksusäte tänasel kujul vajab muudatust ja uut hingamist.

Autorist:

Marilin Mikhelson on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunik.

*Rahandusministeerium, september 2011.*