

SUNDTÄIDETAVATE
RIIGINÕUETE HALDAMISE JA
SISSENÕUDMISE
ÜMBERKORRALDAMINE

Kerly Randlane

Tallinn
2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	2
1. RIIGINÕUETE HALDAMISE JA SISSENÕUDMISE TÄNANE PRAKTIKA	3
1.1 Riiginõuete haldamise ja sissenõudmise loogikast üldiselt.....	3
1.2 Peamised probleemid ja ümberkorraldamise vajadus	5
1.2.1 Riiginõuete sissenõudmise efektiivsusest	6
1.2.2 Teiste riikide kogemus	7
2. RIIGINÕUETE KONSOLIDEERIMISE EESMÄRK JA MÕJU.....	9
2.1 Riiginõuete konsolideerimise eesmärk	9
2.2 Riiginõuete konsolideerimise võimalik mõju.....	11
3. KONSOLIDEERITAVAD RIIGINÕUDED	13
3.1. Sundtäidetavate rahaliste kohustuste konsolideerimine	13
3.2. Riigilõivude haldus.....	16
4. KONSOLIDEERITUD RIIGINÕUETE HALDUS	18
4.1 Riiginõuete konsolideeritud halduse võimalik füüsiline paiknemine.....	32
VIIDATUD ALLIKAD.....	35

SISSEJUHATUS

Üha enam vaadatakse piiratud ressursi tingimustes üle administratiivsed struktuurid, nende elujõulisus ja jätkusuutlikkus. Nii on kulude kokkuhoiuks ja teenuste kvaliteedi parandamiseks konsolideeritud tegevusi ja teenuseid nii avaliku sektori organisatsioonide sees kui ka nende vahel. Liidetud ja ühendatud on mitmeid avaliku sektori asutusi, mille tulemusel on tekkinud ühendasutused, näiteks maksu- ja tolliamet, politsei- ja piirivalveamet, maanteeamet. Ametite füüsilisele liitmisele ja ühendamisele lisaks on konsolideeritud ka sarnaseid tugiteenuseid nagu näiteks raamatupidamine, personaliarvestus, hanketegevus, varade haldamine, infotehnoloogia. Vaatamata sellele, et tõhususe otsinguid alustati avalikus sektoris juba enam kui kümme aastat tagasi, on see päevakajaline ka täna elavnenud majandussituatsioonis. Üha enam otsitakse võimalusi saavutada tõhus riigivalitsemine läbi kulutõhusa protsessijuhtimise, eesmärgiga vähendada tegevuste dubleerimist.

Just eelkõige tõhusa riigivalitsemise eesmärgist tulenevalt on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019 üheks aluspõhimõtteks riigivalitsemise kulude vähendamine, et tõsta säästlikkust ja läbipaistvust (punkt 3.3), millega ühtlasi taotletakse riigivalitsemise dubleerimise vähendamist. Riigi eelarvestrateegia 2017-2020 tulenevalt Vabariigi Valitsuse prioriteetidest rõhutab tõhusa riigivalitsemise eesmärki, mille kohaselt jätkatakse kesksetele teenustele üleminekut läbi riigi tugiteenuste tsentraliseerimise ehk finants-, personali- ja palgaarvestuse koondamise Riigi Tugiteenuste Keskusesse. Just eelkõige Vabariigi valitsuse prioriteetidest tulenevalt analüüsitakse riiginõuete konsolideerimise vajadust ning töötatakse välja ettepanekud riiginõuete konsolideeritud haldamiseks.

Käesoleva dokumendi¹ eesmärk on analüüsida sundtäidetavate riigi rahaliste nõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamise võimalusi, sh tuua välja riiginõuete haldamise ja sissenõudmise peamised probleemid, ümberkorraldamise vajadus ja selle võimalik mõju, analüüsida riiginõuete sissenõudmise efektiivsust, määratleda kaasatavad nõuded ning töötada välja universaalne riiginõuete haldamise protsess ja toimumudel.

¹ Käesolev dokument täiendab Rahandusministeeriumis 2014-2015.a läbi viidud riiginõuete keskse halduse vajaduse esmast analüüsi

1. RIIGINÕUETE HALDAMISE JA SISSENÕUDMISE TÄNANE PRAKTIKA

1.1 Riiginõuete haldamise ja sissenõudmise loogikast üldiselt

Riiginõuete all mõistetakse konsolideerimise kontekstis üldistatult **kõiki sundtäidetavaid riigi või kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tasumisele kuuluvaid või karistuseks määratud rahalisi kohustusi** (nt maksud, rahalised karistused, regressinõuded, sunnirahanõuded, toetuste tagasinõuded, kohtuotsustest tulenevad nõuded jne).

Vaatamata sellele, et kõik eelnimetatud riiginõuded on sundtäidetavad, **ei ole riik tasumata nõuete tulemuslikuks sissenõudmiseks seni kehtestanud ühte toimivat tsentraalset süsteemi**. Tänapäevase praktika kohaselt iga riiginõuet hallatakse ja nõutakse sisse asutusepõhise loogika alusel, seejuures kasutades ja arendades erinevaid info- ja arvestussüsteeme ning riigi vaates on tööprotsessid osaliselt dubleeritud.

Üldjuhul **nõude tekkimise aluseks ja ühtlasi täitedokumendiks on haldusorgani haldusakt, karistusotsus või muu täitevvõimu ettekirjutus, milles toodud rahalised kohustused on jäetud tähtaegselt tasumata**. Võlgnikku informeeritakse nõude esitamisel (haldusaktis, karistusotsuses vm) tagajärgedest nõude tasumata jätmisel ning pärast kohustuse sissenõutavaks muutumist nõutakse see sisse täitemenetluses. Üldjuhul on riiginõuded koheselt sundtäidetavad².

Sundtäidetavad riiginõuded võib jagada tinglikult nelja suuremasse kategooriasse: maksud, trahvid ja muud varalised karistused, keskkonnatasud ja muud tulud. Nõuete näidisloetelu on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Sundtäidetavate riiginõuete näidisloetelu

Maksutulud	Riiklikud maksud, sundkindlustusmaksed ja kohalikud maksud
Trahvid ja muud varalised karistused	Trahvid (sh KOV määratud)
	Karistusotsused, sh rahalised ja varalised karistused
Keskkonnatasud	Ressursitasu
	Saastetasu
Muud tulud	Regressinõuded (nt õppelaenu, elatisabi)
	Intressid ja viivised
	Teenustasud (nt veeteetasu, teedekasutustasu)
	Kahjunõuded
	Toetuste tagasinõuded
	Maajärelmaksunõuded
	Sunniraha ja asendustäitmise kulu
	Oportuniteeditasud
	Menetluskulud (sh kohtumenetlusest tulenevad kui ka kohtuvälise menetleja kulud, erikulud, sh sundtoomise kulud)
Tagatised	

² Sundtäidetav saab olla üksnes rahaline nõue

Kui üldjuhul sundtäidetakse (nõutakse sisse) tasumata riiginõuded kohtutäituri poolt täitemenetluses sissenõudja avalduse ja täitedokumendi alusel, siis teatud nõuete puhul on riik ette näinud erineva käsitluse. Kohtutäituri kõrval on ka Maksu- ja Tolliametile antud esmaste täitetoimingute tegemise õigus (nt pangakontode arestimine, töötasu arest, registervara käsutamise keelamine). Seejuures teistel riiginõuete haldajatel puudub sarnane õigus. Seejuures aga ka Maksu- ja Tolliameti hallatavaid nõudeid käsitletakse erinevalt. Nii näiteks võib Maksu- ja Tolliamet arestida isiku arvelduskonto, kellel on tasumata maksuvõlg või keskkonnatasu, samas aga ei ole lubatud sama teha kohtuotsusest tulenevate rahaliste kohustuste täitmata jätmisel. Kohtuotsusest tulenevad nõuded nõutakse sisse kohtutäituri menetluses, vaatamata sellele et nõuet haldab Maksu- ja Tolliamet ja nõue on koheselt sundtäidetav.

Koheselt sundtäidetavad riiginõudeid nõutakse sisse üldistatult neljal viisil järgmiselt:

- 1) nõude omanik haldab ja nõuab tasumata nõuded sisse ise oma pädevuse ulatuses ja edastab nõuded vaid vajadusel täitemenetluse jätkamiseks kohtutäiturile (maksunõuded);
- 2) nõude haldamine ja sissenõudmine on üle antud (nt seaduse, halduslepinguga vms) riiklikule maksuhaldurile (nt keskkonnatasud, kohalikud maksud);
- 3) nõude haldamine on üle antud maksuhaldurile, kuid sundtäidetakse kohtutäituri poolt läbi viidavas täitemenetluses (nt kohtu- ja prokuratuuri nõuded);
- 4) nõude tasumata jätmisel edastatakse see koheselt täitemenetluse alustamiseks kohtutäiturile (nt liiklustrahv).

Riiginõuete haldamise ja sissenõudmise korraldamisega tegeleb tänase praktika kohaselt ca 40 valitsusasutust ja valitsusasutuste hallatavat riigiasutust ning kõik kohalikud omavalitsused. Suuremad riiginõuete haldajad on Maksu- ja Tolliamet, Politsei- ja Piirivalveamet, kohtud, prokuratuur, Sotsiaalkindlustusamet, Maanteeamet, Keskkonnaamet, Keskkonnainspektsioon jne. Nii näiteks haldas 2016. aastal Maksu- ja Tolliamet ca 5 miljonit maksunõuet ja 1 800 trahviotsust, Politsei- ja Piirivalveamet 229 000 trahviotsust (sh hoiatustrahvid), prokuratuur 1 700 oportuuniteeditasu ja menetluskulude hüvitise nõuet, kohtud 11 000 trahvi, sundraha, oportuuniteeditasu ja menetluskulude nõuet. Seejuures on Justiitsministeeriumi andmetel tasumata riiginõudeid täitemenetluses summas 245 487 955 eurot (tabel 2). Seejuures riiginõuded moodustavad 53% täitemenetluses olevate rahaliste nõuete koguarvust.

Tabel 2. Riiginõuded täitemenetluses (seisuga 18.08.2016)

Nõue	Nõuete summa	Toimikute arv
Politsei trahvinõue	16 780 975	109 150
KOV volitatud ametniku otsus väärteo asjas	1 640 032	37 929
Kriminaalasja menetluskulude nõue	29 401 528	36 767
Rahatrahv väärteoasjas	5 030 818	35 701
Kohtuvälise menetleja muu nõue	8 492 881	30 646
Muu rahaline nõue kriminaalasjas	87 027 604	16 302
Maksuhalduri ettekirjutus	57 244 331	14 335
Muu rahaline nõue haldusasjas	5 779 153	6 040
Viivistasu nõue	146 520	4 833
Menetluskulude nõue väärteo asjas	373 050	4 575
Karistusnõue kriminaalasjas	18 814 647	3 557
Muu ettekirjutus või haldusakt	9 547 941	2 995

Väärteomenetluse kulude nõue	169 502	2 714
Sunniraha ja asendustäitmise ettekirjutus	756 592	1 549
Muu avalik-õiguslik rahaline sissenõue väärteo asjas	26 215	337
Menetluskulude nõue haldusasjas	91 679	247
Äriregistri trahv	13 435	59
Avalik-õiguslik kahjuhüvitis	4 040 206	50
Vara konfiskeerimise asendamine rahasummaga	108 419	31
Menetluslik trahv - kohustuse rikkumine	1 700	4
Erikulud	68	2
Menetluslik trahv - menetleja kutsel ilmumata jätmise	650	2
KOKKU	245 487 955	307 825

1.2 Peamised probleemid ja ümberkorraldamise vajadus

Tänast riiginõuete haldamise ja sissenõudmise protsessi iseloomustab eelkõige **protsessi killustatus**, iga nõuet administreeritakse ja nõutakse sisse asutusepõhise loogika alusel, sh kasutusel on erinevad info- ja arvestussüsteemid, nõuete haldus on üheks osaks asutuse põhiprotsessist, esineb palju käsitööd, tööprotsessid on osaliselt dubleeritud, **puudub ühtne info sellest kui palju on riigil nõudeid** (sh on takistatud saldode võrdlemine kohtutäituritega, sest kohtutäituritel puudub tänapäevane infosüsteem), mis on nõuete vanus, milliseid võimalusi on kasutatud või sissenõudmiseks, millises ulatuses on nõuded sisse nõutavad³ ja **milline on asutuse kulu**⁴.

Lisaks liialt palju riiginõuete täitmine lõpetatakse aegumise tõttu, samas aga ei ole teada aegunud nõuete tegelik maht ja aegumise põhjuseid (nt võlgniku varatus, menetluslikud probleemid, kohtutäituri puudulik tegevus jne). Nii näiteks ei ole võimalik uue karistuse määramisel arvestada täitemenetluse näitajatega, st ei ole teada kas uue rahalise kohustuse tasumine on võlgniku varalisest seisundist tulenevalt võimalik ja seeläbi kas uue rahalise karistuse kohaldamine on üldse otstarbekas.

Uurimistulemused⁵ on näidanud, et tänane **riiginõuete sissenõudmine ei ole efektiivne** ja seda vaatamata sellele, et riiginõuete sissenõudmine on üle antud eraõiguslikele kohtutäituritele. Vaatamata kohtutäiturite kasumi motiividele ei soodusta süsteem ise efektiivset riiginõuete sissenõudmist.

Avaliku huvi ja õiguskindluse kaitsmiseks on oluline, et riiginõuded saaksid ka reaalselt täitmisele pööratud. Õigeaegselt tasutud rahalised kohustused lihtsustavad ühelt poolt riigitulude planeerimist, mõjutavad positiivselt riigieelarve mahtu ja seeläbi riigi poolt osutatavate avalike kaupade ja teenuste hulka ja kvaliteeti. Teiselt poolt on rahaliste kohustuste

³ Randlane, K. (2012). Ühtsena riigivalitsemise suunas: kliendipõhise loogika rakendamise võimalused avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisel. *Riigikogu Toimetised*, 26, 144-155.

⁴ Valdavas ulatuses on nõuete haldamine ja sissenõudmine osa asutuse põhiprotsessist, kus spetsiaalseid ametikohti ei ole loodud ja töö on jagatud samaaegselt mitme üksuse vahel. Samas töötajajaoost ametikohtade vahel ei ole hinnatud, millest tulenevalt asutuste kulu nõuete haldamisele ja sissenõudmisele on ebaselge.

⁵ Saar, I., K. Randlane, M. Guldenkoh, U. Silberg & T. Elling. (2016). "The Efficiency of Private enforcement of Public Law Claims in Estonia." *Discussion on Estonian Economic Policy XXIV*, 145-165.

täitmisel ka laiemad ühiskondlikud mõjud. Näiteks kui õigusrikkumise eest määratud rahatrahvi täitmisele ei pöörata ja isikult sisse ei nõuta, ei mõjuta see teda hoiduma uutest õigusrikkumistest. Seega **riigi suutmatus tagada riiginõuete efektiivne sissenõudmine, seab kahtluse alla ka nende kehtestamise ja kohaldamise eesmärgi.**

Kokkuvõtvalt on tänase riiginõuete haldamise peamisteks probleemideks:

- 1) Protsess on killustunud, mille tulemusel jääb riigil tõenäoliselt iga aastaselt teatud nõude liikide osas raha saamata ja pole teada, millises mahus on nõuded üldse sissenõutavad;
- 2) Nõuete haldamise ja sissenõudmisega seotud kulud ei ole optimeeritud (probleemideks näiteks mittesidestuvad infosüsteemid, käsitöö, ebapiisavad teadmised, ressursi puudus, õiguslikud probleemid, tegevuste dubleerimine jne);
- 3) Riiginõuete sissenõudmine ei ole efektiivne;
- 4) Riigil puudub isiku tasumata nõuetest terviklik ülevaade (sh isiku jooksumine, riik võlausaldajana osaleb samaaegselt sama võlglasega mitmes erinevas menetluses).

Seega lisaks sellele, et **toimiv riiginõuete haldamise ja sissenõudmise protsess on killustunud ja domineerib asutusepõhine lähenemine, puudub teave protsessi tööjõu- ja rahalise ressursi kulust ja riiginõuete sissenõudmine ei ole efektiivne, ei ole riigil ka nõuetest nn koondvaadet.**

1.2.1 Riiginõuete sissenõudmise efektiivsusest

Eesti täitesüsteem põhineb nn prantsuse mudelil, kus vabakutselist kohtutäiturit peetakse riigivõimu osaks ja avalikes huvides tegutsevaks isikuks⁶. 2001. aastal toimunud tsiviiltäitereformi võib käsitleda erastamislaine jätkuna, kus seadusega volitati eraõiguslikud isikud tegutsema täitemenetluses riiklikku sundi rakendades ning menetlusega seotud kulud suunati maksudelt teenustasudele⁷. Täitereformis nähti efektiivsuse kasvu läbi kohtutäiturite omavahelise konkurentsi, motiveeriva tasustamissüsteemi ning erasektori juhtimisvõtete kasutamise. Vaatamata reformi esialgsele edule, on riik viimastel aastatel sissenõudjana aga korduvalt väljendanud rahulolematust riiginõuete sundtäitmisel.

Justiitsministeeriumi analüüsi kohaselt ei võta kohtutäiturid riigi rahaliste nõuete sundtäitmiseks tarvitusele kõikvõimalikke abinõusid ja meetmeid, **täitemenetlus toimub vaid konkreetsete toimingute jadana, mille järel tunnistatakse nõude täitmine võimatuks ning liialt paljude riigi nõuete täitmine lõpetatakse aegumise tõttu**⁸. Eesti täitesüsteemi puudustele viitab ka keskmine täitemenetluse kestus, mis on Euroopa Liidu liikmesriikide pikim. Euroopa Komisjoni andmetel on Eestis täitemenetluse keskmine menetlusaeg 693 päeva, kui näiteks eelviimasel kohal oleval Horvaatial on sama näitaja 291 päeva⁹.

⁶ Mathieu-Fritz, A. & Quemin, A. (2009). French 'officiers ministériels': autonomy of the legal professions, protection of their market and an ambivalent relationship with the state. *International Journal of the Legal Profession*, 16 (2-3), 167-189.

⁷ Annus, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. *Juridica IV*, 224-229.

⁸ Kaukver, M. (2013). Kohtutäituri ametitoimingute tasude analüüs ja riigi rahaliste nõuete sundtäitmine. Justiitsministeerium.

⁹ European Commission. (2015). *Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in Member States*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/enforcement_proceedings_final_report_en.pdf.

Kohtutäiturite majandustulemuste analüüsi kohaselt tänane täitesüsteem võimaldab kohtutäituritel edukalt majandada, kuid kohtutäiturite tasustamissüsteem on majanduslikus vaates ebeefektiivne. Kuna kohtutäiturite põhitasu moodustab mingi kindla osakaalu igast sisse nõutud riiginõude rahalisest väärtusest, millele lisandub lisatasu teatud toimingute eest, siis tekib olukord, kus osad riiginõuded, mille sissenõudmise kulu osutub kohtutäiturite tasust kõrgemaks, jäävad sisse nõudmata, kuigi ühiskondlikus vaates oleks nende menetlemine õigustatud.¹⁰ Olukorras kus täitesüsteemi puuduste tulemusel märkimisväärne osa riigitulusid jääb sisse nõudmata, on omakorda raskendatud vastavates valdkondades riigi regulatsioonide ja poliitikate rakendamine, olgu selleks siis liiklustrahvide määramine liiklusturvalisuse tagamisel või rahaliste karistuste määramine kuritegevuse vähendamiseks ja ennetamiseks.

Seejuures uuringud on näidanud, et Eestis rakendataval riiginõuete sissenõudmissüsteemil võib olla oluliselt efektiivsemaid alternatiive. Kui soovitakse jätkata kohtutäituritel põhineva süsteemiga, tuleks sissenõudjate tasustamise süsteem üle vaadata ja leida ühiskonnale kui tervikule sobivam mudel, mis tugineks sissenõudmiskuludega enam kooskõlas oleva tasustamise süsteemile ning realselt tasuks kaaluda ka üleminekut nõuete arvelt finantseeritavale süsteemile. Läbi viidud uuringu tulemused näitasid, et **riiginõuete sissenõudmiskulude funktsiooni tsentraliseerimine ja riigiasutusele üleandmine on tõsiseltvõetavaks alternatiiviks praegusele kohtutäituritel põhinevale süsteemile.**¹¹

1.2.2 Teiste riikide kogemus

Seejuures riiginõuete haldamise ja sissenõudmise konsolideerimine ei ole kaugeltki uus idee. Üha enam valitsusi on otsustanud riiginõuete menetlemist tsentraliseerida, seejuures kõige aktiivsemateks on olnud USA osariigid. Rahvusvaheline praktika näitab, et tsentraliseerimisest tekiv mahuefekt ning administreerimise automatiseeritus võimaldavad tõhustada nõuete haldamist ning seejuures maksimeerida tulu. Kui nõuete haldamine on asutuste vahel killustunud, siis annab see märku ebapiisavatest tööprotsessidest ja puudulikest tehnoloogiatest nõuete efektiivseks haldamiseks. Rahvusvaheline praktika näitab, et nõuete konsolideerimine võimaldab suurendada nõuete edukat sissenõudmist 10-45% tulenevalt nõude tüübist ning parasjagu kasutatavatest tööriistadest.

Sellised tsentraliseeritud süsteemid lisaks USAle toimivad ka mitmetes Euroopa riikides. Nii näiteks on loodud Rootsi Maksuameti juurde eraldiseisev sissenõudmist korraldav asutus *The Swedish Enforcement Authority*, kus nõutakse sisse kõik nõuded (sh nii era- kui ka avalik-õiguslikud nõuded) ühtsetel alustel¹². Seejuures hindavad rootslased oma menetluskorraldust äärmiselt tõhusaks¹³. Sarnaselt Rootsile tegutseb Taanis geograafiliselt sõltumatu *The Danish Debt Recovery Administration*¹⁴. Taanis on enamik tegevusi automatiseeritud, kliendikontakti ei toimu ning kõik nõuded nõutakse sisse ühtsetel alustel. Lisaks eeltoodud näidetele korraldab riik oma rahaliste nõuete sundtäitmist ka paljudes teistes Euroopa riikides, sh Saksamaal,

¹⁰ Saar, I., K. Randlane, M. Guldenkoh, U. Silberg & T. Elling. (2016). "The Efficiency of Private enforcement of Public Law Claims in Estonia." *Discussion on Estonian Economic Policy XXIV*, 145-165.

¹¹ Saar, I & Randlane, K. (2016) Riiginõuete sissenõudmise kriitika: majandusteoreetiline lähenemine. Sisekaitseakadeemia Toimetised (ilmumas).

¹²The Swedish Enforcement Authority, Leitav: <http://kronofogden.se/InEnglish.html>.

¹³ Liedström Adler, E. (2012) Current issues and trends in government enforcement. Paper presented at the meeting of the EU strategy for the Baltic Sea Region and topical legal and economic issues, including insolvency, Tallinn.

¹⁴ Jørgensen, S. M. (2010). What is going on in the State of Denmark? A Brief Introduction to the Danish Debt Collection Legislation for Individuals. *Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations*, 27, 137-139.

Austrias, Šveitsis jm. Erandlikud ei ole ka nn segakäsitlused, nt Soomes, Hollandis jm. Täielikult erasektoril toimiv täitesüsteem on Euroopa kontekstis isegi pigem erandlik¹⁵.

Vaatamata sellele, et Rahandusministeeriumi poolt 2014-2015 aastal läbi viidud analüüsist pigem ei nähtu seotud asutuste positiivset hoiakut riiginõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamiseks, ei ole riiginõuete konsolideerimise idee Eestis uus. Nii näiteks juba 2008.aastal soovitas Riigikontroll Euroopa riikide näitel koondada riigi nõuded ühte keskasutusse eesmärgiga korrastada ja ühtlustada nende sissenõudmist; 2009. aastal tegi Siseministeerium ettepaneku luua keskne üksus Rahandusministeeriumi juurde või selle haldusalasse; 2010. aastal tegi Politsei- ja Piirivalveamet Riigikontrollile ettepaneku koondada trahvinõuete täitmine kogu riigi tasandil hoopiski Maksu- ja Tolliametisse¹⁶.

¹⁵ Lhuillier, J., Lhuillier-Solenik, D., Nucera, G. C. & Passalacqua, J. (2007). Enforcement of Court Decisions in Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. *European Judicial Systems*, CEPEJ Studies, 2007 edition. Leitav: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf

¹⁶ Rumm, H. (2011) Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport väärtetrahvide laekumisest, Leitav: http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/Riigikogu/REK/Microsoft_Word_-_Raport_redigeeritud.pdf

2. RIIGINÕUETE KONSOLIDEERIMISE EESMÄRK JA MÕJU

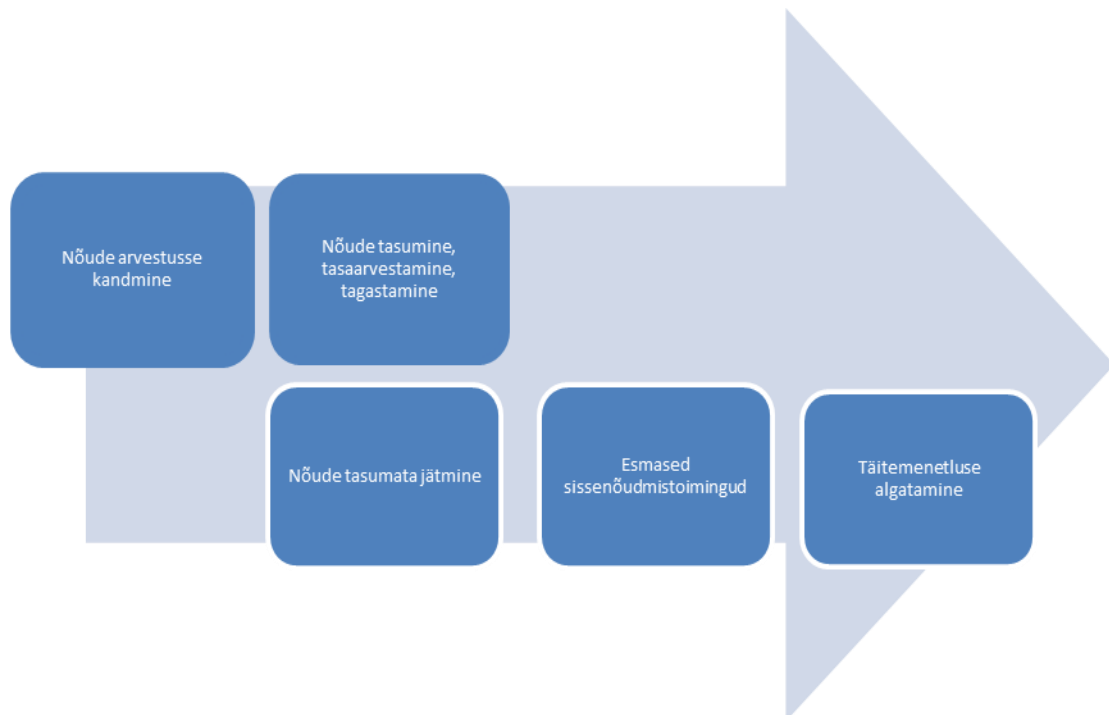
2.1 Riiginõuete konsolideerimise eesmärk

Riiginõuete konsolideerimise eesmärgiks on **viia nõuete haldamine ja sissenõudmine ühtsetele (õiguslikele) alustele ja tagada protsessi kuluefektiivsus**. Riiginõuete konsolideerimise eesmärgi saavutamiseks tuleb riigi nõuete üle arvestuse pidamine koondada ühtsesse kesksesse (info)süsteemi ja laiendada õigust sooritada esmased sissenõudmistoimingud enne kohtutäituri poolt läbiviidava täitemenetluse jätkamist, kõigile riiginõuetele. Ehk teisisõnu tuleb vaadelda riiginõuete haldamist ja sissenõudmist ühtse protsessina ja seda eelkõige põhjusel, et riiginõuete haldamise konsolideerimise lisandväärtus ning kulude kokkuhoid saavutatakse eelkõige sellega, et nõuded alluvad sarnastel alustel nii haldamisele kui ka sissenõudmisele. Seejuures tekib tasumata nõuetele üks konkreetne haldaja, kes jälgib nõuete täitmist ja teeb esmased täitetoimingud nõude rahuldamiseks.

Riiginõuete konsolideerimise eeldatav tulemus: **teenuse kvaliteedi paranemine** läbi dubleerivate tegevuste vähendamise ja infotehnoloogiliste võimaluste ärakasutamise; riiginõuete tasumise ja sissenõudmise **protsessi ühtlustamine**, mis omakorda peaks eelduste kohaselt tagama **kiirema nõuete laekumise**; isikupõhise lähenemise juurutamine ja seeläbi **isikute kohustustest koondvaate saamine**.

Kui täna on vaid Maksu- ja Tolliametil sarnaselt kohtutäiturile õigus sooritada standardseid täitetoiminguid (nt võlgniku pangakonto arestimine, käsutamise keelumärke kandmine võlgniku registervarale), siis riiginõuete konsolideerimise tulemusel laieneb see kõigile riiginõuetele. Seega kõik esmased täitetoimingud sooritatakse keskse üksuse poolt. Vaid juhul kui esmaste täitetoimingute tulemusel ei ole õnnestunud mõistliku aja jooksul rahalist kohustust täita või on vajalik võlgniku vara realiseerimine, edastatakse nõue täitemenetluse jätkamiseks kohtutäiturile. Seejuures ei tähenda riiginõuete konsolideerimine nende täielikku eraldamist täitesüsteemist, vaid eelkõige seda, et **riiginõuete konsolideerimise tulemusel on tasumata nõuetel üks omanik**, kes jälgib nõuete täitmist ja kes teeb esmased täitetoimingud nõude rahuldamiseks.

Riiginõuete keskse halduse idee kohaselt peaks nõue arvestusse kantama seda haldava asutuse poolt otse kesksesse infosüsteemi (või siis läbi infotehnoloogilise liidese), mille tulemusel nii vabatahtlik kui ka sunniviisiline tasumine oleks võimalusel ühes kohas. Seejuures koheselt sundtäidetavate nõuete (nt maksunõuded, trahvid, sunnirahad) sissenõudmisprotsess peaks olema ideaalis automatiseeritud ja kontaktivaba, st nõude sissenõudmine toimub standardiseeritud üksteise järgi toimuvate tegevuste jadana, kus kontakti loomine võlgnikuga ei ole üldjuhul vajalik (vt joonis 1). Kontaktivaba automatiseeritud nõuete sissenõudmisel tuleb arvestada ka vaidlustatud ja täitmisest peatatud nõuete eripäraga jt erisustega. **Automatiseeritud kontaktivaba nõuete tasumise, tasaarveldamise ja sissenõudmise eelduseks on korrektsed alusandmed ja isiku kontaktid**. Nõude arvestusse kandmine, andmete kvaliteedi ja õigsuse tagamine jääb ka pärast nõuete konsolideerimist nõuet haldava asutuse kohustuseks.



Joonis. 1 Sundtäidetavate riiginõuete haldamise ja sissenõudmise konsolideeritud protsess üldistatult.

Automatiseeritud kontaktivabast sissenõudmisprotsessist erinevalt tuleb käsitleda nõudeid mis vajavad nn erikohtlemist, nt vajalik kohtumenetlus ja kontakti loomine võlgnikuga (nt õppelaenuvõlad) ja muid nõude liigist tulenevaid eripärasid (nt rahalise karistuse asendamine).

Eduka riiginõuete konsolideerimise ja selle elluviimise eelduseks on nii korrektsed alusandmed kui ka info liikumine seotud isikute ja asutuste vahel. Nii näiteks võib tasumise ja sissenõudmise eraldamine põhiprotsessist ebapiisava info liikumise tõttu tuua kaasa ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kasvu (asutused ei hinda oma tegevuste mõju näiteks maksu määramisel, liiklusrikkumisel karistuste määramisel ehk tulemusindikaatoriks on määramine, mitte laekumine ja nende koosmõju).

Riiginõuete keskne haldus võimaldab ühelt poolt kliendipõhist lähenemist, teiselt poolt annab võimaluse ühtlustada nõuete haldamise ja sissenõudmisega seotud protsesse, sh kasutada ära infotehnoloogilisi võimalusi, suurendada nõuete haldamise ja sissenõudmise kompetentsi. Nõuete koondamine ühte kesksesse süsteemi annab riigile ülevaate millised on isikute tasumata kohustused riigi ees (nii koondvaade kui ka isikupõhine vaade), sh aitab korrastada riigi raamatupidamist (millised on oodatavad laekumised, ebatõenäoliselt laekuvad nõuded, aegunud jne.). Riiginõuete keskne haldamine välistab ka olukorra, kus isikul on riigi ees samaaegselt nii tasumata kohustusi kui ka tagastatavaid nõudeid.

Riiginõuete haldamise konsolideerimise tulemusel on nii isikul kui ka riigil kõikne ülevaade riiginõuete täitmisest ning nende haldamine toimub tsentraalselt.

2.2 Riiginõuete konsolideerimise võimalik mõju

Riiginõuete konsolideerimine vähendab eelkõige nii kliendi kui ka asutuste halduskoormust. Riigi vaates saavutatakse kokkuhoid eelkõige läbi protsesside standardiseerimise, seejuures tõstes riiginõuete sissenõudmise alast kompetentsi (vt tabel 3).

Tabel 3. Muudatuse võimalik mõju

Tänane olukord (AS-IS)	Tuleviku visioon (TO-BE)	Võimalik mõju
Riigil puudub kõikne vaade isikute tasumata rahalistest kohustustest riigi ees.	Riigil on kõikne ülevaade isikute tasumata rahalistest kohustusest riigi või kohaliku omavalitsuse ees.	Nõuete ühte süsteemi toomine aitab korrastada riigi raamatupidamist, sh annab ülevaate millised on oodatavad laekumised ja seeläbi paraneb riigitulude planeerimise võimekus. Lisaks annab võimaluse valitud teenuste piiramiseks kui isikul on riigi ees täitmata kohustusi (nt ei saa juhilube vahetada kui on tasumata liiklustrahv vms). Välistab olukorra, kus isik samaaegselt saab ühelt asutuselt toetusi või tagastatakse enammakse ning samas teise asutuse ees rahalised kohustused täitmata.
Iga nõuet hallatakse ja nõutakse sisse asutuse põhiselt, kasutades selleks erinevaid info- ja arvestussüsteeme.	Riigi rahalisi sundtäidetavaid nõudeid hallatakse keskses maksete ja nõuete süsteemis.	Väheneb nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui ka kohustatud isiku halduskoormus, sh väheneb ka info- ja arvestussüsteemide parendamisega seotud kulu.
Riiginõudeid hallatakse asutusepõhise loogika alusel, kus kohustatud isikul puudub keskne vaade, millised on tema täitmata rahalised kohustused riigi või kohaliku omavalitsuse ees	Kliendipõhine lähenemine, kus isikul on keskne vaade oma kohustusest riigi ees ning isiku kõigi nõuetega tegeleb üks asutus (tasumine individuaalse viitenumbri ja ettemaksukonto vahendusel).	Paraneb infovahetus, tõuseb teenuse kvaliteet ja väheneb kliendi halduskoormus (välistatakse kliendi „jooksutamine“, ta ei pea pöörduma iga asutuse poole eraldi iga nõude suuruse välja selgitamiseks ja tasumiseks ning tema nõuetega tegeleb üks võlausaldaja).
Nõuete haldamise ja sissenõudmisega seotud kulud ei ole optimeeritud (probleemideks nt	Protsess on ühtlustatud ning kõiki riiginõudeid nõutakse sisse ühtsetel alustel.	Väheneb asutuste sundtäitmisega seotud kulu, paraneb nõuete laekumine, väheneb tööjõuga

mittesidestuvad infosüsteemid, käsitöö, ebapiisavad teadmised, ressursi puudus, õiguslikud probleemid, tegevuste dubleerimine jne)		seotud kulu, suureneb töötajate tööalane kompetents (sh tagasinõuete alane kompetents ja võimekus) ning vabaneb ressurs põhitegevuseks.
Riiginõuete ebavõrdne kohtlemine täitemenetluses (vaid maksuhalduril on pädevus esmaste täitetoimingute sooritamiseks).	Kõik riiginõuded nõutakse sisse ühtsetel alustel (MKS § 131 volituste laiendamine).	Välistatakse nõuete jooksutamise, mis läbi tagatakse nõuete kiirem laekumine. Välistatakse olukord kus riik osaleb võlausaldajana samaaegselt ühe ja sama võlglasega mitmes erinevas menetluses.
Riiginõuete sissenõudmine ei ole efektiivne (puudub kindlus et kõik riiginõuded saavad ka reaalselt täitmisele pööratud; liialt paljude riiginõuete täitmine lõpetatakse aegumise tõttu, samas aga ei ole teada aegunud nõuete tegelik maht ja aegumise põhjused).	Kõiki riiginõudeid nõutakse sisse ühtsetel alustel, et seeläbi tagada kõigi nõuete täitmisele pööramine.	Nõuete täitmisinfo parandab riigitulude planeerimist, annab olulise info põhiprotsessi (nt rahalise karistuse määramise otstarbekuse kohta), annab võimaluse hinnata riiginõuete sissenõudmise efektiivsust ning leida võimalusi protsessi parendamiseks.

Kokkuvõtvalt on riiginõuete konsolideerimise võimalik positiivne mõju alljärgnev:

- 1) Riigil on kõikne ülevaade isikute nõuetest riigi või kohaliku omavalitsuse ees, mis aitab korrastada nii riigi raamatupidamist kui ka **tõstab riigitulude planeerimise võimekust**.
- 2) Tegevuste koondamise ja protsesside ühtlustamise tulemusel **väheneb riigi ja kohaliku omavalitsuse halduskoormus**, sh info- ja arvestussüsteemide parendamisega seotud kulu, väheneb nii nõuete sundtäitmisega seotud kulu kui ka väheneb tööjõuga seotud kulu.
- 3) Kliendipõhine lähenemine **vähendab isikute halduskoormust**, sh paraneb nii infovahetus kui ka tõuseb teenuse kvaliteet (isikul on võimalik saada nii infot oma tasumisele kuuluvatest ja tasumata jäetud kohustusest ning tema võlgadega tegeleb üks asutus).
- 4) **Riiginõuete sissenõudmine on efektiivne**, sh tagatakse kõigi nõuete täitmisele pööramine.

3. KONSOLIDEERITAVAD RIIGINÕUDED

3.1. Sundtäidetavate rahaliste kohustuste konsolideerimine

Riiginõuete all mõistetakse konsolideerimise kontekstis riigi või kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tasumisele kuuluvat või karistuseks määratud sundtäidetavat rahalist kohustust. Konsolideeritavad riiginõuded on seega riigieelarvesse prognoositavad sundtäidetavad maksutulud ja mittemaksulised muud tulud ning kohalikud maksud ja kohaliku omavalitsuse poolt määratud rahalised karistused.

Sundtäidetavad riiginõuded võib tinglikult jagada neljaks (tabel 4):

- 1) riiklikud ja kohalikud maksud;
- 2) trahvid ja muud rahalised karistused;
- 3) saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitised,
- 4) muud tulud.

Kõik muud eelnimetamata riigi poolt sundtäidetavad rahalised nõuded on vabatahtlikult liidestatavad riigi kesksesse maksete ja nõuete süsteemi (sh piiriülesed nõuded, rakendusüksuste nõuded, järelevalvetasud jne). Konsolideerimisel välistatakse müügitegevusega seotud nõuded (v.a maajäreilmaksunõuded), omatulud, eraõiguslikud lepingud (nt KOV lepingud ruumide rentimiseks jms).

Kui enamiku sundtäidetavatest riiginõuetest kogub Maksu ja Tolliamet (2015.a 97%), siis ülejäänud riiginõudeid (v.a KOV nõuded) hallatakse ja kogutakse enam kui 40 erineva asutuse poolt (tabel 4).

Tabel 4. Sundtäidetavate riiginõuete näidisloetelu valitsemisalade ja asutuste lõikes

	Riiginõuete loetelu	Valitsemisala	Asutus
Maksutulud	<ul style="list-style-type: none"> • Riiklikud maksud • Sundkindlustusmaksed • Kohalikud maksud 	Rahandusministeerium	Maksu- ja Tolliamet
		Kohalikud omavalitsused	
Trahvid ja muud varalised karistused	<ul style="list-style-type: none"> • Trahvid • Karistusotsused, sh rahalised ja varalised karistused 	Haridus- ja Teadusministeerium	
		Justiitsministeerium	Andmekaitse Inspeksioon Kohtud Konkurentsiamet Kinnipidamisasutused Prokuratuur
		Kaitseministeerium	Kaitseressursside amet
		Keskkonnaministeerium	Keskkonnainspeksioon Keskkonnaamet
		Maaeluministeerium	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooniamet Veterinaar- ja Toiduamet
		Majandus ja Kommunikatsiooniministeerium	Lennuamet Tarbijakaitseamet Tehnilise Järelevalve Amet Veeteede Amet
		Rahandusministeerium	Maksu- ja Tolliamet Viljandi Maavalitsus
		Siseministeerium	Politsei- ja Piirivalveamet Päästeamet
		Sotsiaalministeerium	Ravimiamet Tööinspeksioon

		Kohalikud omavalitsused	
Keskkonnatasud	• Ressursitasu	Keskkonnaministeerium	Keskkonnainspeksioon
	• Saastetasu	Rahandusministeerium	Maksu- ja Tolliamet
Muud tulud	<ul style="list-style-type: none"> • Regressinõuded (nt õppelaenu, elatisabi) • Intressid ja viivised • Teenustasud (nt veeteetasu, teedekasutustasu) • Kahjunõuded • Toetuste tagasinõuded • Maajärelmaksunõuded • Sunniraha ja asendustäitmise kulu • Oportuuniteeditasud • Menetluskulud (sh kohtumenetlusest tulenevad kui ka kohtuvälise menetleja kulud, erikulud, sh sundtoomise kulud) • Tagatised 	Haridus- ja Teadusministeerium	
		Justiitsministeerium	Konkurentsiamet Kinnipidamisasutused
		Kaitseministeerium	Kaitsevägi
		Kultuuriministeerium	Muinsuskaitseamet
		Maaeluministeerium	Põllumajandusamet Veterinaar- ja Toiduamet Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
		Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Tarbijakaitseamet Tehnilise Järelevalve Amet Lennuamet Maanteeamet Veeteede Amet
		Rahandusministeerium	Maksu ja Tolliamet Statistikaamet Maavalitsused
		Riigikohus	
		Siseministeerium	Häirekeskus Politsei- ja Piirivalveamet Sisekaitseakadeemia Päästeamet
		Sotsiaalministeerium	Sotsiaalkindlustusamet Terviseamet Tööinspeksioon Raviamet

3.2. Riigilõivude haldus

Lisaks eelnimetatud sundtäidetavatele rahalistele nõuetele tuleks riiginõuete konsolideerimisel ühe alamtegevusena käsitleda ka riigilõivude haldamist ja võimalikku keskse e-makse mooduli (menetluskeskkonna) loomist.

Riigilõivude haldamise peamiseks probleemiks on info puudulik liikumine ja seda nii riigikassa, asutuse kui ka kodaniku vaates. Enamik probleeme on tehnilist laadi ja seotud menetlussüsteemide võimekusega. Nii näiteks ei toimu nõuete ja teenuse automaatne sidumine tasumisega isikupõhiselt (nii enda eest kui ka teise isiku eest tasumisel). Lisaks puudub riigikassal riigilõivu menetlusinfo (info on nõude tasumise kohta, kuid puudub info teenuse saamise või raha tagastamise kohta). Peamised probleemid riigikassa vaates tekivad siis kui tasutakse suurem summa kui vaja, raha ei jõua saajani, tehingut ei ole toimunud ja tahetakse raha tagasi saada, aga ka sellest et riigilõivu tasumisel ei ole nn viitenumbri nõuet ning nii kasutatakse selliseid viitenumbreid, mis sobituvad või milliseid on minevikus kasutatud Rahandusministeeriumile ülekandeid tehes. Lisaks asutus(t)e põhiste probleemidele puudub ka kliendil keskne info ja koht lõivustatud tegevuse eest tasuda ning keskselt ka enamakstud summa tagasi nõuda.

Lisaks eeltoodud probleemidele on Politsei- ja Piirivalveamet toonud välja riigilõivude haldamise peamised probleemid asutuse vaates järgnevalt:

- 1) Erinevad makselahendused, nt läbi riigikassa (ettemaks), kaardimaksed klienditeeninduses, e-residendi keskkond (interneti kaardimaksed krediitkaardiga), maksed valuutas välisesindustes, sularaha maksed (ca 30%).
- 2) Probleemid tasumisel välispankadest (maksekorraldusel nõutakse kas viitenumbrit või selgitust, mitte mõlemat nagu Eestis), maksed väljaspoolt Euroopa Liitu (korrespondentmaksed, mis lähevad tasutud summadelt maha).
- 3) Osaliselt puuduvad menetlussüsteemid (nt relvaload, rahapesu jne).
- 4) Tagastusnõuetega/tagasimaksega seotud probleemid.
- 5) Isikute tuvastamisega seotud probleemid (isikukood peaks liikuma maksega kaasa, postipanga ja pangakontoris tehtava ülekande probleem).

Politsei- ja Piirivalveameti ettepanekud riigilõivude halduse parendamiseks on riigilõivude aegumise piiramine, sularahamaksete vähendamine, automaatse tagasimaksete süsteemi loomine ja sh ka kliendivaate loomine.

Maanteeamet kui suurim riigilõivude koguja on piiranud sularaha makseid kasutades RLS § 9 lõikes 3 toodud kohustust võtta vastu kuni 10 euro suurune riigilõiv sularahas. Samas on säilitatud sularaha vastuvõtmise võimekus ja büroo juhi korraldusel saab tasuda ka sularahas kui kaardimaksesüsteemid vms ei toimi. Seni veel seda võimalust pole olnud tarvidust kasutada. Maanteeameti riigilõivude haldusega seotud probleemid seisnevad eelkõige kasutusel olevas menetlussüsteemis (ARIS). E-teenuste ja maksetega Maanteeametil probleeme ei ole, probleemid tekivad laekumise ja isiku sidumisel (ei toimu viitenumbri põhised), kliendivaade puudub ning raha tagastamine on käsitöö, seejuures menetlussüsteem ei ole riigikassaga liidestatud ning puudub info kas raha on makstud riigikassast välja või mitte. Lisaks ei ole võimalik nii Maanteeametil kui ka Politsei- ja Piirivalveametil saata andmeid otse finantsarvestusse, vaid tehakse nn koondkandeid.

Maanteeameti ootused on seotud eelkõige veeteenuste tasude haldamisega (ei ole sundtäidetav nõue riiginõuete konsolideerimise kontekstis, vaid omatulu). Lisaks näeb Maanteeamet teenuse kvaliteedi olulist tõusu kõikehõlmava kliendibaasi loomisel või sellega liidestamisel.

Politsei- ja Piirivalveameti ja Maanteeameti ettepanekul tuleks alustada esmalt kliendibaasi loomisest ning otsustada, kas riigivaade tekib ühtsest uuest riigisüsteemist või igauks hoiab oma kliendibaasi. Arvestades eeltoodud probleeme nii asutuse kui ka kliendi vaates, on vajalik luua keskse haldusena nii taotlus- kui ka tagasimaksete süsteem.

Riigilõivude võimalik keskne haldus võiks lihtsustatult toimida järgmiselt: lõivustatud tegevuse eest tasumiseks suunatakse isik e-makse keskkonda (kas asutuse kodulehelt või eesti.ee), kus isik valib teenuse, isiku kelle eest tasutakse (isikukoodi sisestamine ja selle vastavuse kontroll isiku nimega), süsteem genereerib unikaalse viitenumbri ning riigilõiv tasutakse. Unikaalne viitenumber ilmselt ei lahenda kindlasti kõiki probleeme, kuid peamised neist. Ühtne riigilõivu e-makse moodul tagab teenuse valimisel nii tasu automaatse arvestamise, välistab valele viitenumbrile tehtavad maksed, seob automaatselt tasumise info kliendi poolt valitud teenuse eest ja vähendab seeläbi nii teenuse osutaja kui ka kliendi halduskoormust. Seejuures toimingute ajalugu ja protsessi kuvamine isiku vaates ei ole oluline.

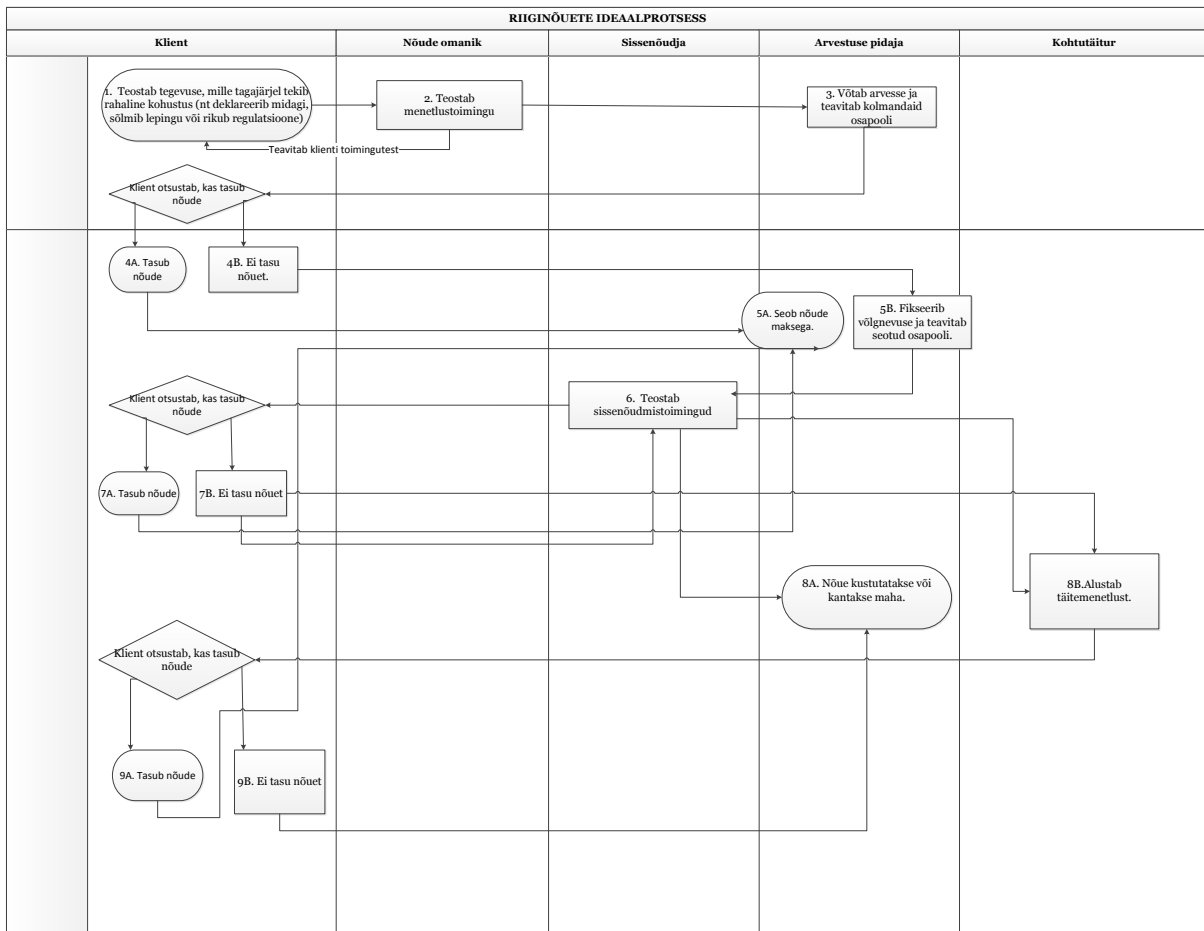
Tagastuse ja muutmise avalduste menetlemine, mis nii riigikassa, asutuste kui ka kliendi vaates on kõige problemaatilised riigilõivude halduses, võiks tulevikus automatiseerida. Makse tagastuse või muutmise avalduse esitamine toimuks e-keskkonnas (nt eesti.ee), kus unikaalse viitenumbriga tasumisel läheb tagastustaotlus automaatkontrolli, raha broneeritakse ja seostatakse nõudega. Kui seostamist ei toimu, siis toimub raha osaline või täielik tagastamine. Seejuures nõude menetlusinfo on nii asutusel kui ka riigikassal. Samas peab jääma ka automaatprotsesside puhul erandjuhtumiteks võimalus manuaalselt siduda makse ja nõue (nt viitenumbris eksimused ja viitenumbrita maksmised).

Riigilõivude haldamise tehnilise võimekuse tõstmise alternatiividena tuleks kaaluda nii olemasolevate menetlussüsteemide arendamist (liidestused), aga ka uue menetluskeskkonna loomist.

4. KONSOLIDEERITUD RIIGINÕUETE HALDUS

Konsolideeritud riiginõuete haldust iseloomustab nõuete halduse ja sissenõudmise standardiseeritus, kus nõude haldus ja sissenõudmine toimub üksteise järgi toimuvate tegevuste jadana. Riiginõuete konsolideeritud protsess on toodud joonisel 2. Riiginõuete keskse halduse idee kohaselt kantakse nõue arvestusse seda haldava asutuse poolt otse kesksesse infosüsteemi (või siis läbi infotehnoloogilise liidese) ning nõude tasumata jätmisel on koheselt sundtäidetavate nõuete (nt maksunõuded, trahvid, sunnirahad) sissenõudmisprotsess automatiseeritud ja kontaktivaba.

Joonis 2. Konsolideeritud riiginõuete halduse protsess.



Konsolideeritud riiginõuete halduse toimemudel on universaalne ning on kasutatav kõigile peamistele riiginõuetele (trahvid, maksud, sunniraha, kahjunõue) (tabel 5). Konsolideeritud riiginõuete halduse saab sisu alusel jagada alamteemadeks, mis on osa nõuete haldamise tervikprotsessist (joonis 2). Tegevused alamteemade lõikes on üldistatult järgmised:

1) Isikute andmete haldus

Riiginõuete konsolideerimise üheks eelduseks on isikuandmete haldamine ühtsetel alustel, sh nii residentidele kui ka mitteresidentidele. Ühtse kliendivaate tagamiseks on oluline, et kõigi riigiasutuste poolt loodavad nõuded tekiks alati ühele ja samale isikule, mis tagab tervikliku ülevaate nii kliendile kui ka nõude haldajale. Tänapäevaks probleemiks on eelkõige objektide paljususe ning muutumise ajas (nt ettevõtte jagunemine, ühinemine, isiku nime- ja

soovahetused), mida ei lahenda üksnes rahvastikuregistri ja äriregistri andmete kasutamine. Ühtsetel alustel isikuandmete haldus tagab kvaliteetse andmevahetuse ja Eesti e-teenuste kasutamise rahvusvaheliselt.

2) Nõude tekkimine

Nõuete omanikuks on konkreetne asutus, kelle menetlustoimingute tulemusena nõue tekib. Seejuures toimemudel nõude tekkimisele eelnevaid tegevusi ei hõlma ja need on asutuste spetsiifilised. Seega alusandmete kvaliteedi eest vastutab nõude omanik ise. Edasine nõude haldus tsentraliseeritakse kesksesse infosüsteemi, mis annab tervikliku ülevaate nii isikule kui ka riigile. Nõude andmed võivad seejuures menetlusprotsessis korduvalt muutuda (nt aegumine, aegumise peatumine, nõude ositi tasumine, solidaarsete nõuete täitmine, tühistamised, vähendamised/suurendamised). Infovahetus asutuse ja tsentraalse infosüsteemi vahel on pidev. Tähtaegselt tasumata nõuete terviklik informatsioon on avalik nii asutusele, nõude keskselle haldajale kui ka kliendile. Andmevahetus asutuse ja tsentraalse süsteemi vahel on üldjuhul elektrooniline, erandiks väikesed asutused, kellel pole liidestatavat infosüsteemi, luuakse funktsionaalsus otse infosüsteemi andmete sisestamiseks.

3) Laekumiste haldus

Laekumiste haldamiseks kasutatakse nii dokumendipõhiseid viitenumbreid kui isikupõhist laekumiste haldamist, kus nõudeid rahuldatakse ettemaksukonto kaudu nõuete tekkimise või seaduses toodud nõuete täitmise järjekorras. Makselahendused on ühetaolised kõigile kasutajatele ning laekumise haldus on maksimaalselt automatiseeritud. Automaattöötlustest on välistatud laekumised välisriikide kodanikelt ning selgitamata laekumised.

4) Tagatiste haldus

Riiginõuete laekumise tagamiseks seatud tagatise hallatakse ühtsetel alustel keskses süsteemis ning tagatise vabastamisel on võimalik seda kasutada ettemaksukontosüsteemi põhimõttel kõigi riiginõuete tasumiseks.

5) Tagasimaksete menetlemine

Tagasimaksete menetlemine viiakse keskselt e-keskkonna põhiseks, kuid ei välistata ka muu andmekanali kaudu laekuvate avalduste menetlemist. Menetlus automatiseeritakse selliselt, et isiku avalduse alusel toimub tagastamine ettemaksukonto põhimõtteid rakendades. Seejuures iga asutus ei pea iseseisvalt omama tagasimaksete funktsionaalsust, vaid see toimub keskses süsteemis.

6) Tasumata nõuete sissenõudmine

Nõude vabatahtliku tasumistähtaja ületamisel alustatakse sissenõudmist. Seejuures keskne nõuete haldus annab ülevaate isiku kõigist nõuetest ning sissenõudmismenetlus algatakse kõigi nõuete kohta tervikuna. Sama loogikat kasutatakse ka standardsete täitetoimingute (rahaliste nõuete ja varaliste õiguste arestimine, registervarale keelumärke seadmine) sooritamisel ja nõude edastamisel täitemenetlusse. Seejuures meeldetuletused nii lähenevast maksetähtajast või tähtaja ületamisest on automatiseeritud.

7) Nõude aegumine ja lõpetamine

Nõude aegumise ja lõppemise alused on nõudespetsiifilised.

8) Intresside ja viiviste arvestus

Tasumata nõuetelt arvestatakse intressi või viivist nõudespetsiifiliselt. Intressiarvestus toimub keskses süsteemis automaatselt.

9) Tulude eraldamine ja edasikandmine

Kõik riiginõuded laekuvad ühtsetel alustel ning need kantakse edasi tulenevalt nõude liigist tegelikule kasutajale (nt sundkindlustusmaksed, üksikisiku tulumaks). Tulude eraldamine ja edasikandmine automatiseeritakse nõude liigi eripära arvestades.

10) Aruandlus

Kõikehõlmava aruandluse tagamiseks lepatakse kokku andmete sisu ja maht, mis on vajalikud nii riigi kui ka asutuse vaates tagades ühetaolise aruandluse kõigi konsolideeritud riiginõuete ulatuses. Seejuures luuakse riigi vajadustest lähtuvalt tsentraalne aruandluskeskkond, mis võimaldab asutusepõhiselt andmeid ka detailsemalt vaadelda.

11) Süsteemi haldamisega ja finantsarvestusega seotud tegevused

Asutuste lähteinfosüsteemidest tulevate nõuete kirjeldamine keskses infosüsteemis. Nõuetele lisatakse riigiülese finantsarvestuse jaoks vajalikud arvestusobjektid, mida saab täpsustada asutuse spetsiifiliste vajadustega. Finantskannete tekkimine automatiseeritakse keskses infosüsteemis toimuvate kannete alusel ning kokkulepitud sagedusega väljastatakse finantskanded asutuste majandustarkvaradesse. Asutustel on kohustus võrrelda, kas kõik nende poolt koostatud nõuded on arvestusse jõudnud. Süsteem peab olema paindlik ja võimaldama asutusespetsiifilist arvestusobjektide lisamist, mis peab olema kooskõlas riigiülese finantsarvestuspõhimõtetega. Juurdepääsuõigused keskses infosüsteemis antakse üksnes sellele infore, mis on tööks vajalik. Keskse arvestuse teostaja poolt tellitakse süsteemi jaoks vajalikke arendusi, muudatusi või liidestusi muudesse välistesse infosüsteemidesse. Andmevahetus peaks olema võimalikult ühetaoline kõigi liitujate jaoks ühtselt kokkulepitava elektroonilise andmeedastuse standardi kohaselt.

Tabel 5. Konsolideeritud riiginõuete halduse toimetumudel

		Tegevuse nimetus	Tsentraalne süsteem	Asutus	Muu	Tegevuste kirjeldus	Tähtaeg	Märkused
1	1.	Isikute haldus/klientide register						
	1.1.	Isiku tuvastamine		x		Asutuse menetleja teostab isikusamasuse tuvastamise menetlustoimingute käigus võimalusel isiku juuresolekul, kasutades selleks isikukoodi, nime või muid unikaalseid admeid, mis ka hiljem võimaldavad isikusamasust kontrollida.	Koheselt menetluslike asjaolude ilmnemisel	
	1.2.	Isiku kontaktandmete kogumine		x		Hilisemaks isikuga ühendusevõtmiseks vajalike kontaktandmete fikseerimine - eelistatult e-postiaadress, kontak postiaadress ja telefoninumber.	Koheselt menetluslike asjaolude ilmnemisel	Vajalik nii nõude tekkimisest teavitamiseks, menetluslike asjaolude või staatuste muutumisest teavitamiseks, menetluse lõpetamisest teavitamiseks ilma nõude tekketa, kui ka võimalike võlgnevuste korral ühenduse võtmiseks.
	1.3.	Isikuandmete vastavuse kontroll tsentraalses infosüsteemis		x		Detailsete isikuandmete fikseerimise järgselt kontrollitakse päringu alusel isiku olemasolu tsentraalses infosüsteemis.	Koheselt menetluslike asjaolude ilmnemisel	Infosüsteemi taustategevus - nõuded peaksid tekkima alati samale tuvastatud isikule. Uue isiku korral algatatakse kliendiregistrisse uue kirje lisamine.
	1.4.	Uue isiku loomise taotlemine tsentraalses infosüsteemis		x		Asutuse poolt uue isiku tuvastamisel saadetakse kliendi kohustuslikud metaandmed tsentraalsesse infosüsteemi uue isiku lisamiseks.	Koheselt nõude tekkimisel	Kui menetlus lõppeb riigi suhtes nõude tekkimisega, sel juhul edastatakse kliendi kohustuslikud metaandmed tsentraalsesse infosüsteemi.
	1.5.	Olemasoleva isiku andmete muutmise/uuendamise taotlemine		x		Asutusel tekib korduv kontakt isikuga, kes on tsentraalses infosüsteemis olemas. Kontakti käigus uuendatakse kontaktandmeid ning vajadusel kontrollitakse muid isikuandmeid.	Koheselt menetluslike asjaolude ilmnemisel	Sama isikuga korduva kontakti ilmnemisel kontrollitakse isikut tõendava dokumendi andmeid ning uuendatakse kontaktandmeid.

	1.6.	Olemasoleva isiku andmete muutmine/uuendamine	x			Tsentraalsesse infosüsteemi tehakse muutunud andmete kohta sissekanded.	Koheselt taotluse saamisel.	Andmete muutumisest ja täienemisest jääb tsentraalsesse infosüsteemi ajaline logi, millisel perioodil mingid andmed olid kehtivad.
	1.7.	Tsentraalse üksuse poolt isiku loomine ja ühtse tunnuse väljastamine	x			Uue isiku kohta andmestiku loomine nõuete haldamiseks, täites vajaliku metainformatsiooni ja väljastades selle taotluse esitanud asutusele.	Koheselt taotluse saamisel.	Kui asutuse poolt esitatud isikuandmete alusel ei suudeta klientide registrist isikut tuvastada, sel juhul avatakse uus kliendikaart. Eesmärk, et iga isik oleks infosüsteemis ühekordselt, kuid isiku andmestik võib muutuda mitmeid kordi.
	1.8.	Kliendiandmete muutmine/uuendamine mõne muu seotud infosüsteemi infovahetuse alusel	x		x	Liidestatud infosüsteemidest tuleneva kliendiandmete muutmise algatamine	Koheselt taotluse saamisel.	Näiteks rahvastikuregistrist võib tulla sisend isiku surma, elukohavahetuse või muu olulise info kohta. Samuti muudest infosüsteemidest (nt äriregister).
1	2.	Nõude tekkimine						Standardsed nõuete protsessid ja e-teenustele suunatud.
	2.1.	Nõude arvelevõtt asutuses			x	Isiku määratlemine ja nõude üksikasjade kirjeldamine nii asutuse kui tsentraalse arvestuse vajadusest lähtuvalt.	Vastavalt nõude liigile	Erisustena tuleb käsitleda solidaarnõudeid, kus nõue tekib samaaegselt mitmele isikule ja piisab, kui üks tasub selle täis ulatuses. Erisuseks on ka see, et asutus võib kohe nõude luua osamaksetena ehk graafikuna. Nõude andmestik asutuse jaoks võib olla detailsem kui tsentraalses arvestuses nõutud. Nõude tekkimiseks võivad eelneada asutuse menetluslikud tegevused või täiendavad asjaolude dokumenteerimised (nt protokollid, sündmuste kirjeldused jne.).
	2.2.	Rahvusvaheliste sundtäitmisele saadetud nõuete arvelevõtt	x			Välisriigist Eestisse sundtäitmisele saadetud nõuete kajastamine tsentraalses infosüsteemis ja menetluse algatamine.	Nõude laekumisel	Saabunud nõue võetakse arvele konkreetsele isikule. Kui isik ei ole tuvastatav, siis täpsustatakse nõude saatnud asutusega. Vajab otsustamist, millise asutuse finantsarvestuses

							nõuded kajastuvad, kuna nõude esitajaks ei ole ükski Eesti asutus.
	2.3.	Nõude andmete edastamine/sisestamine tsentraalsesse infosüsteemi		x	Asutuse infosüsteemist andmete ülekandmine tsentraalsesse arvestusse või otse andmete sisestamine tsentraalsesse infosüsteemi, kui asutusel pole enda infosüsteemi.	Nõude tekkimisel	Infovahetus on elektrooniline. Otse sisestus võimaldatakse asutustele, kellel oma infosüsteemi pole.
	2.4.	Nõude andmete kuvamine isikule	x		Andmete vastuvõtmisel tsentraalsesse infosüsteemi kontrollitakse kohustuslike andmete olemasolu ja vastavust kehtestatud reeglitele (automaatsed kontrollid) ja tehakse isikule kuvatav osa nähtavaks.	Andmete valideerimise järgselt	Andmete valideerimise hetkest muutub nõude andmete kuvamine isikule avalikuks ja edaspidi andmed täienevad järgnevate tegevustega pidevalt. Tuleb eristada, milline osa andmetest on nähtav isikule, asutusele ja tsentraalsele arvepidajale.
	2.5.	Nõude tekkimisest kliendi teavitamine	x		Kliendi teavitamine toimub nõude tekkimisel ja enne tasumise tähtaega. Vajadusel saadetakse korduvaid teateid, kui maksetähtaeg on ületatud või algavad võlanõude- või täitemenetlused.	Andmete valideerimise järgselt	Arvestama peab asjaoluga, et on nõuded, mis jõustuvad koheselt või ajalise viitega.
	2.6.	Klient esitab avalduse riiginõuete tekkimisest teavituste saamiseks			Struktureeritud kujul avalduse esitamine kliendile juurdepääsetava infosüsteemi kaudu	Avalduse saamisel	Kliendil õigus täpsustada, kas soovib teavitusi e-postiga, SMSiga, tavapostiga.
	2.7.	Klient esitab nõude vaidlustuse			Klient esitab nõude vaidlustuse asutusele või kohtule.	Avalduse saamisel	Avalduse laekumisel võib edasi lükkuda nõude jõustumine, võla- ja täitemenetluse algatamine jne.
	2.8.	Nõude andmete muutmine		x	Asutuse või kohtu tegevuse tulemusena nõude andmete täpsustamine või muutmine	Asjaolude ilmnemisel	Nõude seadusliku aluse ja suuruse täpsustamine, sh kohtu poolt nõude muutmised.
	2.9.	Nõude andmete tühistamine		x	Asutuse või kohtu tegevuse tulemusena nõude tühistamine	Asjaolude ilmnemisel	Kui ilmnevad nõude esitamist välistavad asjaolud või tuleb vastavasisuline otsus, siis nõude tühistatakse.

	2.10.	Olemasolevate nõuete päring asutuse poolt		x	Teenuse kaudu päring tsentraalsesse infosüsteemi, kas kliendil on olemas muid nõudeid (võlgnevusi) riigi teiste asutuste eest.	Päringu saabumisel	Asutusega täpsustatakse, milliseid nõudeid (võlgnevusi) asutustele edastatakse/kuvatatakse. Andmevahetus infosüsteemide vaheline päringute alusel.
1	3.	Tagatiste haldus			Võimaliku menetlusliku nõude rahuldamiseks tagatise kehtestamine, mis hiljem kas tagastatakse või võetakse tekkiva nõude katteks.		
	3.1.	Tagatise määramine		x	Asutus kehtestab tagatisnõude eelseisvast menetlusest võimaliku tekkiva nõude tagamiseks.		
	3.2.	Rahalise tagatise arvel nõude tasumine	x		Rahalise tagatise korral tagatise vabastamine isikukontole ja selle arvelt tekkinud nõude tasumine.		
	3.3.	Mitterahalise tagatise realiseerimine		x	Mitterahalise tagatise realiseerimine, nt seatud hüpoteegi realiseerimine.		Algatab tsentraalne üksus ja realiseerib täitur.
	3.4.	Tagatise vabastamine	x		Vabastamisega jäetakse ettemaks vabadeks vahenditeks ettemaksukontole, mis on kasutatav muude nõuete tasumiseks. Mitterahalise tagatise korral eemaldatakse keelumärked või muud piirangud.		
	3.5.	Vabastatud tagatise kohta isiku avaldus selle tagastamiseks		x	Vabastatud rahalise tagatise korral, mida ei kasutatud ära nõude tasumiseks ja on vabade vahenditena isikukontol, võib isik esitada avalduse tagasimakse sooritamiseks.	Vajaduse ilmnemisel	Avaldust ei ole vaja, kui kohtuotsuses või muus otsuses on see üheselt sõnastatud. Tagastust ei tehta, kui on muid saabunud tähtajaga nõudeid.
	3.6.	Tagatiste kandmine riigituludesse	x		Kui vaba raha tagatiste kontol ei ole kasutatud ühegi nõude tasumiseks kindlaksmäärtud aja jooksul, siis tehakse otsus vaba raha sulgeda ja kanda riigituludesse.		Riigituludesse kandmine võiks toimuda hiljemalt 7 aasta möödumisel laekumisest või menetluse lõppemisest, mille alusel tagatis kehtestati.
1	4.	Laekumiste haldus					

4.1.	Laekumiste andmete importimine/sisestamine tsentraalsesse infosüsteemi	x			Infovahetuse korras toimub regulaarselt andmevahetus riigikassaga või konkreetsete pangakontodega, kassasüsteemidega.	Pidev andmesisestus	Laekumise lähteinfosüsteemist andmevahetuse sageduse määratlemine. Tsentraalsesse infosüsteemi otse teenistuja poolt laekumise sisestamine peab olema väga erandlik, piiratud ja kontrollitav tegevus.
4.2.	Laekumiste andmete sidumine isikuga	x			Laekumised jaotatakse infosüsteemis võimalikult automaatselt klientidele lähtudes maksjast või kasutatud (dokumendipõhisest) viitenumbri.	Pidev andmesisestus	Käsitööna jääb laekumiste jaotamine, kui makse teostajaks on süsteemiväline isik - esmakordne maksmine enne nõude tekkimist. Vastav tegevus kirjeldatud allpool.
4.3.	Nõude tasumine laekunud summade arvelt	x			Kui ülekandes kasutati dokumendipõhist viitenumbrit, siis toimub sama viitenumbri nõude tasumine automaatselt. Kui viitenumbrit ei ole kasutatud, toimub nõude tasumine nõude maksetähtajal vaba laekunud summa ulatuses.	Pidev tegevus	Tsentraalne infosüsteem ise võrdleb viitenumbreid ja vabu vahendeid isikukontol - tuleb fikseerida süsteemis kontrollimise ajad.
4.4.	Teostatud makse alusel nõude tasumisest asutuse teavitamine	x			Nõude ja laekumise seostamisel infosüsteemis saadetakse infosüsteemi põhiselt asutusele info toimunud tasumisest.	Pidev tegevus	Tsentraalse infosüsteemi põhine.
4.5.	Asutuse päring kliendi poolt tehtud makse olemasolu ja kasutamise kohta			x	Asutusel võimalik teostada päringuid tsentraalsesse infosüsteemi laekumiste otsimiseks, kui neid ei ole seostatud nõudega	Vajadusel ilmnemisel	Kui isik väidab, et on raha üle kandnud, kuid nõue on jätkuvalt tasumata.
4.6.	Selgitamata laekumiste haldus	x			Puuduva kliendi poolt tehtud makse jaoks kliendi loomine ja makse seostamine nõudega.	Pidev tegevus	
4.7.	Asutuse poolt selgitamata laekumiste kontrollimine			x	Asutusele tehakse infosüsteemi vastava vaate kaudu selgitamata laekumised nähtavaks ning asutus saab määrata konkreetse nõude ja asutuse, kui tuvastab selle.	Üks kord kuus	Asutustel on võimalus üle vaadata selgitamata laekumisi, et tuvastada nende poolt loodud nõuetega seotud laekumisi.

	4.8.	Selgitamata laekumiste tagastamine maksjale või kandmine riigituludesse	x			Kui kokkulepitud aja jooksul ei tuvastata laekumisega seotud nõuet, sel juhul teostatakse tagasimakse. Kui tagasimakse sooritamise on ebamõistlik või puuduvad vajalikud pangarekvisiidid, sel juhul kantakse laekumine riigituludesse.	Üks kord kuus	Kokkuleppelise ajavahemiku möödumise järgselt algatatakse tagasimaksete protsess või riigituludesse kandmine (näiteks 3-6 kuud laekumisest).
	4.9.	Isiku taotlus ettemaksu ringitõstmiseks teisele isikule			x	Isik esitab infosüsteemi kaudu taotluse, et tema poolt sooritatud makse tõsta ringi teise isik kaardile.	Avalduse saamisel	Vabade vahendite olemasolul teostatakse ümbertõstmine automaatselt infosüsteemis.
	4.10.	Laekumiste ringitõstmine erinevate isikute ettemaksukontode vahel	x			Isiku pöördumisel saab ringitõstmise teha ka tsentraalne asutus.	Pöördumise saamisel	Kui laekumiste info on jagatud mitmeks alamosaks - maksude ettemaksed, riigitulude ettemaksed, tagatiste maksed jne - sel juhul võib olla vajadus ka nende vahel laekumisi ringi tõsta.
	4.11.	Isik esitab avalduse sooritatud makse seostamiseks konkreetse nõudega			x	Isik täpsustab pöördumisel asutuse või tsentraalse üksuse poole dokumendipõhist viitenumbrit, mille katteks ta makse sooritas. Teostatakse käsitsi laekumise ja nõude seostamine ehk tasumine, kontrollides eelnevalt, et makset ei ole juba ära kasutatud.	Pöördumise saamisel	Eelduseks on, et sooritatud makse on veel kasutamata muude nõuete puhul. Kui makse on ära kasutatud täielikult või osaliselt, sel juhul tuleb isikut teavitada. Vajalik täpsustada toimimisjuhised sellistes olukordades - kas võib lahti siduda valest kohast ja kasutada mujale või ei või.
	4.12.	Isiku avalduse alusel seostatakse konkreetne nõue tehtud maksega	x			Tsentraalne asutus vaatab avalduse läbi ja võimalusel seostab nõude maksega või teavitab isikut seda takistavatest asjaoludest.	Pöördumise saamisel	
1	5.	Tagasimaksete menetlemine						
	5.1.	Isiku poolt tagasimakse taotluse esitamine			x	Isik esitab avalduse tema isikukontol oleva vaba summa tagasimaksmiseks. Avalduses näidatakse ära automaatselt maksja andmed, kuid isikul on õigus neid muuta ja määrata tagastuse saajaks kas mõni muu isik ja tema arvelduskonto.	Avalduse saamisel	Automaatne tegevus. Taotlust saab esitada üksnes vaba summa kohta isikukontol. Lisaks saab isik esitada ka ettemaksukontode vahelist ümbertõstmist.
	5.2.	Vaba laekumise summa kohta tagastusotsuse vormistamine	x			Süsteemis koostatakse automaatne tagastusotsus vaba summa kohta.		

	5.3.	Vaba laekumise summa ulatuses tagasimakse teostamine	x			Tagasimaksete edastamine pankla väljamaksete tegemiseks.	Maksekorralduste tekkimisel	Kokkulepitud sagedusega edastatakse tsentraalselt infosüsteemist maksed riigikassasse või pangakontole väljamaksete tegemiseks. Sularahas tagastusi ei tehta.
1	6.	Sissenõudemenetlus						
	6.1.	Tähtaja ületanud jõustunud nõuete osas sissenõudemenetluse algatamine	x			Sissenõudemenetluste sooritamise - nt konto arestimine	Vajaduse ilmnemisel	Eduka sissenõudemenetluse korral tekib laekumine ja nõude tasumine. Ebaeduka korral järgneb täitemenetlus.
	6.4.	Lähtuvalt nõude liigist koostatakse haldusakt või meeldetuletus võlgnevusest	x			Sissenõudemenetluse algatamiseks koostatakse nõuet tõendav haldusakt või meeldetuletus.	Vajaduse ilmnemisel	Vajadusel lisatakse kirjeldus senisest sissenõudemenetlusest.
	6.2.	Isik esitab avalduse nõude ajatamiseks või ositi tasumiseks			x	Sissenõudemenetluse edasised tegevused peatatakse kuni kokkuleppe saavutamiseni. Sissenõudemenetlust jätkatakse, kui kokkulepet ei saavutata.	Vajaduse ilmnemisel	
	6.3.	Maksegraafiku koostamine isikule	x			Isikuga kokkuleppel nõude tasumiseks algsest erineva tasumisgraafiku koostamine.	Vajaduse ilmnemisel	Maksegraafiku koostamisel võetakse arvele varasemat kogemust, isiku maksevõimet, mõistlikku tasumisaega ja muid individuaalseid asjaolusid.
	6.4.	Esmased täitetoimingud	x			Arvelduskonto arestimine ja raha ülekandmine tsentraalsesse infosüsteemi. Vara kasutamise keelumärke lisamine.	Sissenõudemenetluse ajal	
	6.5.	Maksegraafiku rikkumisel sissenõudemenetluse jätkamine	x			Tühistatakse kogu senine kokkulepitud maksegraafik või ositi maksimised ning jätkatakse kogu summa osas sissenõudemenetlust.	Sissenõudemenetluse ajal	Kui maksegraafikust kinni ei peeta, siis jätkatakse kogu algse nõude ühe korraga sissenõudmist.
	6.6.	Välisriiki nõude edastamine täitemenetluseks	x			Välisriigi kodanike tasumata ja jõustunud nõuete edastamine sihtriiki	Nõude tekkimisel	
	6.7.	Nõude edastamine kohtutäiturile täitemenetluse algatamiseks	x			Sissenõudemenetluse järgsete tegevuste sooritamiseks, sh vara võõrandamine	Täitemenetluse algatamisel	

	6.8.	Täitemenetluses osalemine, sh täitetingute juures seisukohtade andmine ning kohtus riiginõude esindamine	x					
	6.9.	Vaba raha arestimise taotluse esitamine tsentraalsele üksusele			x	Kohtutäiturite ja muude kohtuväliste menetlejate või kohtute poolt arestimise otsuste esitamine	Otsuse saamisel	Tsentraalse asutuse juures isikukaartidel vabade vahendite arestimine
1	7.	Nõude aegumine ja lõpetamine						
	7.1.	Asendusmenetluse algatamine	x			Kui täitemenetlus on lõpetatud ja nõuet ei täidetud. Aresti kohaldamise taotlemine.	Vajaduse tekkimisel	Rahaline nõue asendatakse teistsuguse karistusega (nt arest).
	7.2.	Pankroti-, pärimis-, saneerimis- või likvideerimismenetlustes osalemine. Võlgade ümberkujundamine ja kohustustest vabastamine.	x			Riiginõuete esindamine mitmesugustes menetlustes.	Vajaduse tekkimisel	Peaks vaatama kõiki isiku nõudeid tervikuna.
	7.3.	Menetlustes selgituste andmine	x			Tsentraalse asutuse poolt vajadusel menetlustes nõude tekkimise asjaolude selgitamine ja nõuete kaitsmine		
	7.4.	Nõude lõpetamine seoses aegumisega või muu põhjusega. Haldusaktiga võla kustutamine	x			Isiku surm, asutuse lõpetamine, kohustustest vabastamine.		
1	8.	Intresside ja viiviste arvestus						
	8.1.	Intressi ja viiviste arvestus nõuetelt	x			Nõude tasumisel viivituse tekkimisel viivitatud aja eest viiviste arvestus.	Vajadusel ilmnemisel	Infosüsteem arvestab viivised automaatselt viivituse tekkimisel isikukontol. Vajalik täpsustada, kas viivisearvestus peaks olema informatiivne kuni tegeliku tasumiseni, millises järjekorras osalisel tasumisel rahuldatakse viiviseid ja põhinõuet ning kas lõpliku viivise summa peaks klient ise kuidagi fikseerima või teeb seda siiski süsteem.
	8.2.	Intress maksumaksja kasuks	x			Maksumaksjale intressi tasumine, kui õigusvastaselt hoiti isiku raha kinni.	Vajadusel ilmnemisel	Infosüsteemi poolt automaatselt teostavad arvestused, mis kajastatakse isikukontol ja finantsarvestuses.

	8.3.	Investide ja viiviste osaline või täielik tühistamine	x			Automaatselt teostatud arvestuse tühistamine või muutmine lähtuvalt menetluslikest otsustest.	Vajadusel ilmnemisel	Nt kohtu poolt viiviste tühistamine teatud ulatuses.
1	9.	Tulude edasikandmise arvestus						
	9.1.	Maksutulude või muude asutuste tulude edasikandmiseks kuuluvate summade väljaarvestus	x			Kogutud tulude alusel arvestuste teostamine ülekandmiseks tulude edasisele kasutajale.		Arvestuse teostamine - näiteks kogutud tulumaksust läheb edasikandmisele KOVile vaid kindel protsent, mitte kogu summa.
	9.2.	Summade ülekandmine tulude omanikule	x			KOV või mõne muu asutuse keskselt kogutud tulude edasikandmine õigele asutusele (sh ka trahvid, riigilõivud). Sh kogumispensionimaksud, sotsiaalkindlustusmaksed, haiguskindlustusmaksed, töötuskindlustusmaksed, maamaksud.		
1	10.	Aruandlus						
	10.1.	Üleriigilise aruandlusvaate detailsuse kokkuleppimine	x			Vajalik leppida kokku miinimumandmestik nõuetest, mille pealt tehakse kesket aruandlust. Detailsemad andmed jäävad asutustesse.		Nõude metaandmestikuga võib kesksesse süsteemi esitada detailsemat informatsiooni, kui standardses aruandluses kasutatakse. See annab võimaluse asutusel kujundada endale tsentraalses aruandluskeskkonnas täpsem aruanne, kui riik ise soovib kasutada. Samas ei tohi unustada, et andmeid tuleb koguda lähtuvalt infosüsteemi loomise eesmärgist ja täpselt nii palju, kui eesmärgi täitmiseks vajalik.
	10.2.	Andmelao haldamine	x			Andmelattu koondatakse tsentraalse infosüsteemi kogu detailne andmestik. Tuleb regulaarselt kontrollida andmelaadimiste terviklikkust.	Üks kord päevas	Hoides tsentraalset infosüsteemi ja aruandluskeskkonda lahus, on võimalik reguleerida infosüsteemide kasutuskõrvaldust. Mahukate päringute käivitamine online süsteemides võib tekitada jõudlusprobleeme. Samuti saab anda juurdepääse ainult aruannete kasutamiseks, ilma põhisüsteemile juurdepääsu omamata.

	10.3.	Riigiüleste standardsete aruannete kujundamine	x		Andmelaos luuakse standardsed riigiüleised aruanded, millele on igal asutusel võimalik juurde tõmmata täiendavaid andmevälju nõuete andmekomplektist (metaandmestik), mis on tsentraalses infosüsteemis talletatud.		
	10.4.	Asutuse spetsiifiliste aruannete loomine		x	Riigiüleseid aruandeid on võimalik asutusel endale salvestada, täiendades neid muude andmeväljadega, mis tsentraalses süsteemis on olemas. Ei saa muuta ega ümber kujundada keskseid aruandeid.	Vajadusel	Kasutada saab üksnes neid detailandmeid, mida asutus ise on tsentraalsesse süsteemi esitanud. Juurdepääsud üksnes asutuse enda infosüsteemist esitatud nõudeliikidele.
	10.5.	Asutuse taotlus uue aruande loomiseks		x	Asutus saab esitada taotluse uue riigiülese või asutusepõhise aruande loomiseks, kui selleks on põhjendatud vajadus.	Vajadusel	Uute vajaduste ilmnemisel aruannete loomine.
	10.6.	Andmete väljastamine kolmandatele osapooltele	x		Kolmandatele osapooltele andmete väljastamine ehk andmete kasutajad.	Vajadusel	Näiteks Statistikaamet, Eesti Pank, KOV, MTA, ministereeriumid.
1	11.	Süsteemi haldamisega ja finantsarvestusega seotud tegevused	x				
	11.1.	Lähteinfosüsteemide kirjeldamine	x		Asutuse infosüsteemi kirjeldamine tsentraalses infosüsteemis- millise asutuse konkreetsed nõuded liikuma hakkavad.	Asutuse liitumisel	Kirjeldatakse lähteinfosüsteem, kust nõuded hakkavad tulema ja infovahetuse tehniline kanal, infovahetuse sagedus.
	11.2.	Nõude liikide kirjeldamine	x		Lähteinfosüsteemist tulevate nõuete kirjeldamine, metaandmestiku täpsustamine, kohustuslike andmeväljade fikseerimine ja valideerimisreeglite kirjeldamine	Asutuse liitumisel	Korrektse andmesisendi saamiseks kohustuslike andmete määramine ja valideerimisreeglid.
	11.3.	Nõudele finantsarvestuse tunnuste lisamine	x		Iga nõudeliigi finantsarvestusobjektidega seostamine	Asutuse liitumisel	Asutuse ja nõude liigi põhiselt arvestusobjektide määratlemine
	11.4.	Finantsarvestuse toimingute edastamine asutuse majandustarkvarasse	x		Iga arvestuskuu järgselt andmete edastamine asutuse majandustarkvarasse koondkannetena	Arvestuskuule järgneva kuu 20.ndaks kuupäevaks	Kokkuleppeline kuupäev, mis ajaks andmed saadetakse ja sellest hetkest lukustatakse eelmine kuu andmesisestuseks.

11.5.	Arvestuse andmete võrdlemine tsentraalses süsteemis ja asutuse majandustarkvaras		x	Asutus kontrollib, kas tsentraalses infosüsteemis on samapalju nõudeid arvele võetud, kui tema infosüsteemi andmetel.	Arvestuskuule järgneva kuu 15-ndaks kuupäevaks	Andmevahetuse katkestuse korral võib tekkida risk, et kõik nõuded ei ole kohale jõudnud või kõik muudatused arvele võetud. Samuti tuleb regulaarselt tegeleda, kui andmevahetuse korral antakse veateade valideerimata andmete tõttu (nt nõude tekkimise kuupäev ei ole korrektne - 07.02.20117)
11.6.	Arendustööd tsentraalse infosüsteemi funktsionaalsuse tõhustamiseks, laiendamiseks, muutmiseks või seoses liituvate asutustega	x		Asutuse ja tsentraalse üksuse poolt algatatud arendustööd infosüsteemis		Arendustööd viib ellu koostöös vajadusel asutustega tsentraalne üksus.
11.7.	Tsentraalse infosüsteemi ja aruandluskeskkonna juurdepääsude haldamine	x		Juurdepääsude andmine, muutmine, lõpetamine ja inventeerimine.		Regulaarselt vajaks kontrollimist, kas juurdepääsuid on ka jätkuvalt vaja, et kasutajate hulk oleks optimaalne ja vajaduspõhine.

4.1 Riiginõuete konsolideeritud halduse võimalik füüsiline paiknemine

Riiginõuete konsolideeritud halduse paiknemise analüüsimiseks on kasutatud SWOT analüüsi, kaardistades alternatiivse üksuse tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud (tabel 6). Võimalike alternatiividena analüüsiti riiginõuete keskse halduse paiknemist Rahandusministeeriumi haldusalas Riigi Tugiteenuste Keskuse, Maksu- ja Tolliameti ja uue loodava üksuse näitel.

Tabel 6. Riiginõuete konsolideeritud halduse SWOT analüüs

TUGEVUSED	MTA	RTK	Uus üksus
	Olemas kompetents erinevate nõuete haldamisel (arenduste tellimise, juriidilise ja sissenõudmise teadmise, tulu eraldamise ja rahvusvahelise koostöö kompetents)	Järjepidevus ja kogemus erinevate nõuete haldamisel ja sissenõudmisel (klienditeeninduse, kohtumenetluse, tsentraliseerimise, IT arenduste tellimise kogemus)	Kompetents on koondunud ühte kohta, mis varasemalt on erinevates asutustes laiali.
	Olemas isiku- ja nõude halduse vaade		Kliendi jaoks ühtse vaate tekkimine - kogu info ühest kohast.
	Olemas ettemaksukonto ja isikute haldus		
	Ühtse süsteemi käivitamine kiirem ja kulud väiksemad, sest saab kasutada olemasolevat süsteemi		Lihtsam on teha uus infosüsteem, kui et mõnda olemasolevat olulises mahus ümber teha. Valmib reaalsele vajadustele vastav infosüsteem. Arendused on suunatud ühe infosüsteemi väljaarendamiseks - ei pea prioritiseerima muude infosüsteemide arendustega.
	Olemas automaatsed protsessid (teavitus, tasaarvestus jne)	Töötav arvestussüsteem (SAP)	Asju saab kiiremini menetleda - tagastuste haldus, info väljastamine isikule, ühtne statistika riigile. Üks kanal suhtlemiseks täituritega kõigi nõuete osas või sissenõude menetlejatega.

	Sularaha kogumise võrgustik ja muud makselahendused		Kõiki riiginõudeid saaks kuvada otselinkidega internetipankadest.
	Maine ja positsioon, jõulisus ja tuntus	Kliendi vaates neutraalne asutus, nõuete kogumisel erapooletu (teenuse pakkujana ei eelista mingeid nõudeid teistele)	Neutraalne maine uue üksusega
	Lisanduva inimressursi min vajadus	Valmisolek laiendusteks	Mingites asutustes võib tekkida kokkuvõtteid inimressursi vajaduse osas.
NÕRKUSED	MTA	RTK	Uus üksus
	Riiginõuete haldus pole MTA põhiülesanne (sh IT arendusvajaduste prioritseerimisel)	Ei ole asutuse vaates põhitöö, puudub kompetents teatud nõuete haldamisel	Esialgsete oskused ei pruugi olla head, innovaatilised, avatud uuteks lahendusteks, riigiülesest vajadusest lähtuvalt (liiga varasema asutuse kogemuses kinni).
	Hilisemate arenduste käigus on seotud osapoolte vahel keeruline koordineerida/planeerida arendusi	Ei ole oma andmebaasi, sõltuvus MTAst	Uue üksuse loomine on vaevaline - riigiasutuste arvu suurendamine ja riigitöötajate arvu suurendamine ei ole prioriteetsed.
	IT süsteemide täiendamine võib tekitada süsteemi ebastabiilsust ja keerukust	IT arenduskulud	Ühekordsed arenduskulud on suured ja vajavad finantseerimist. Nt isikute haldus on vaja uuesti luua, teavituste süsteem, avalikustamiste süsteem, kasutajaõiguste haldus.
	Kodanikul segadus, miks MTA nõuab sisse teise asutuse nõudeid	Regionaalse teenindusvõrgu puudumine, sh kliendi tugi ebapiisav	Maksunõuete osas tekib segadus - nõudedokumente hakkab väljastama uus üksus. Kelle nõudega on ikkagi tegemist võib jääda isikule ebaselgeks.
	Asutus on suur ja isik ei suuda leida vajalikku kontakti	Asutuse märkamatus, tunduse puudus	Tekivad uued püsikulud - juhid, hooned, administreerimine - mujal on süsteemid juba kasutusele võetud.
	Pole erapooletu ja eelistab maksunõudeid		

	Kodaniku jaoks hirmutav vaade	Puudub jõulisus	Puudub organisatsioonikultuur.
--	-------------------------------	-----------------	--------------------------------

Riiginõuete haldus on oma sisult tugitegevus, mis toetab põhiprotsessi eesmärkide täitmist. Riiginõuetele konsolideeritud haldusega vabaneb tõenäoliselt asutuse ressursid tegelemaks põhitegevusega. Kuna riiginõuete haldus hõlmab muuhulgas ka raamatupidamislikku arvestust, siis tuleks kaaluda riiginõuete haldamise koondamist Riigi Tugiteenuste Keskusesse. Riigi Tugiteenuste Keskusel on kogemus erinevate nõuete haldamisel (nt kohtu ja prokuratuurinõuded, õppelaenuvõlad, elatisabi) ja sissenõudmisel ning seda nii juriidilise nõustamise, kohtumenetluse, nõuete tsentraliseerimise kui ka rahvusvahelise koostöö tasemel.

VIIDATUD ALLIKAD

- Annus, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. *Juridica IV*, 224-229.
- Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019.
- European Commission. (2015). *Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in Member States*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/enforcement_proceedings_final_report_en.pdf.
- Jørgensen, S. M. (2010). What is going on in the State of Denmark? A Brief Introduction to the Danish Debt Collection Legislation for Individuals. *Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations*, 27, 137-139.
- Kaukver, M. (2013). Kohtutäituri ametitoimingute tasude analüüs ja riigi rahaliste nõuete sundtäitmine. Justiitsministeerium.
- Lhuillier, J., Lhuillier-Solenik, D., Nucera, G. C. & Passalacqua, J. (2007). Enforcement of Court Decisions in Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. *European Judicial Systems*, CEPEJ Studies, 2007 edition. Leitav: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf
- Liedström Adler, E. (2012) Current issues and trends in government enforcement. Paper presented at the meeting of the *EU strategy for the Baltic Sea Region and topical legal and economic issues, including insolvency*, Tallinn.
- Mathieu-Fritz, A. & Quemin, A. (2009). French 'officiers ministériels': autonomy of the legal professions, protection of their market and an ambivalent relationship with the state. *International Journal of the Legal Profession*, 16 (2-3), 167-189.
- Randlane, K. (2012). Ühtsema riigivalitsemise suunas: kliendipõhise loogika rakendamise võimalused avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisel. *Riigikogu Toimetised*, 26, 144-155.
- Riigi eelarvestrateegia 2017-2020. Leitav: <http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>
- Rumm, H. (2011) Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport väärtetrahvide laekumisest, Leitav: http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/Riigikogu/REK/Microsoft_Word_-_Raport_redigeeritud.pdf
- Saar, I & Randlane, K. (2016) Riiginõuete sissenõudmise kriitika: majandusteoreetiline lähenemine. Sisekaitseakadeemia Toimetised (ilmumas).
- Saar, I., K. Randlane, M. Guldenkoh, U. Silberg & T. Elling. (2016). "The Efficiency of Private enforcement of Public Law Claims in Estonia." *Discussion on Estonian Economic Policy XXIV*, 145-165.
- The Swedish Enforcement Authority, Leitav: <http://kronofogden.se/InEnglish.html>.