

Vabariigi Valitsuse 07. märtsi 2019. a määruse nr 21
„Maksudokumentide registri põhimäärus“ muutmise määruse
eelnõu seletuskiri

I Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga täiendatakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) peetavat maksudokumentide registrit (edaspidi *MKR*) uue alamregistriga – maksukäitumise hinnangute rakendusega (edaspidi *HINNANG*). Seejuures sätestatakse alamregistri andmekoosseis, andmeallikad, juurdepääsuerand, andmete säilitamise tähtaeg ja infosüsteemi turvaklass.

Eelnõu eesmärgiks on tõsta maksukuulekust ja suurendada selleläbi maksude laekumist, samuti muuta konkurentikeskkond läbipaistvamaks ning aidata ettevõtjatel kiirelt ja mugavalt leida sobivaid äripartnereid, kellega tehinguid sõlmida.

Samuti ajakohastatakse eelnõuga *MKR* põhimääruse §-s 30 nimetatud kütuse käitlemise andmekogu (edaspidi *KKS*) andmekoosseis. Eelnõuga täpsustatakse muuhulgas terminoloogiat ja ühtlustatakse andmekoosseisu erinevate osade detailsust.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (telefon 611 3219, e-post artur.lundalin@fin.ee) koostöös *MTA* järgmiste ametnikega: juriidilise osakonna jurist Eero Kosk (telefon 676 1400, e-post eero.kosk@emta.ee) ning a) *HINNANG*-u osas – maksuauditi osakonna arendusspetsialist Astrid Hergauk (telefon 676 2171, e-post astrid.hergauk@emta.ee) ja b) *KKS* osas – maksuauditi osakonna arendusspetsialist Riina Šamatauskas (telefon 676 2185, e-post riina.samatauskas@emta.ee).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Virge Aasa (telefon 6113549, e-post: virge.aasa@fin.ee).

II Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

HINNANG on automatiseeritud andmetöötlusel põhinev rakendus, mis hakkab selle kasutajatele genereerima kahte tüüpi hinnangut – maksukuulekuse hinnangut ja maksuasjade korrasoleku hinnangut. Nende eesmärgiks on aidata maksudokumentide kasutajal ennetada vahetu tagasiside kaudu võimalikke eksimusi maksuarvestuses ning tõhustada selleläbi maksude laekumist. Ettevõtja saab e-maksuameti (eeldab autentimist) kui ka maksuhalduri kodulehe kaudu rakendusse sisenemisel kohe teada, kas tema ja *MTA* vahel on kõik korras ning kuivõrd usaldusväärseks *MTA* teda hindab. Mõlemad hinnangud kuvatakse kasutajale pallisüsteemis numbrilises väärtuses skaalal 1-3 (nt üks nõrgema tulemusega maksukäitumise puhul ja kolm eeskujuliku maksukäitumise puhul). Kuvatavad hinnangud on nähtavad vaid ettevõtjale endale.

Maksukuulekuse hinnang põhineb kindlaksmääratavatel faktilistel asjaoludel. Rakenduse raames arvestab maksuhaldur muuhulgas seda, kas deklaratsioonid on tähtpäevaks esitatud, kas maksud on õigeaegselt tasutud, kas isikut on karistatud maksuseaduste rikkumise eest, kas maksudokumentide kasutajal on välja kuulutatud pankrot jne. Vastavalt loetelus toodud asjaolude

esinemisele (või mitte esinemisele) kujuneb ka pallisüsteemis kuvatav hinne. Kui maksukohustuslase puhul on tuvastatud, et teda on varasemalt karistatud maksuseaduste rikkumise eest ning et tal on tähtaegselt tasumata maksud koos muude puudustega, siis näiteks kuvataksegi väärtus 1 või 2. Hinde parandamine toimuks täitmata jäänud toimingute täitmisega, sanktsioonide kustumisega jne.

Maksuasjade korrasoleku hinnang juhib maksumaksja tähelepanu kohustuste täitmisel esinevatele võimalikele puudustele ja ebakõladele ning võimaldab maksumaksjatel seeläbi varakult parandada vead oma maksukäitumises. Kui maksukuulekuse hinnang põhineb näiteks teatud toimingute tegemise või tegemata jätmise faktil, siis maksuasjade korrasoleku hinnang põhineb nende toimingute täitmise nõuetekohasusel. Näiteks saab maksuhaldur maksuasjade korrasoleku raames hinnata, kas ettevõtte on deklareerinud nii õige maksustamisperioodi kui ka kõik tehtud väljamaksed deklaratsioonil korrektselt, seda kas ettevõtlusega mitteseotud kulud ja erisoodustused on õigesti deklareeritud jne. Kui esineb kahtlusi puuduste osas, siis palutakse maksukohustuslasel võimalikud küsitavused ise üle kontrollida ja parandada.

HINNANGU-ga antakse vahetut tagasisidet vaid äriühingutele ning käibemaksukohustuslasena registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjatele. Füüsiliste isikute, MTÜ-de ja SA-de osas hinnanguid ei koostata, kuid nad on siiski rakendusse kaasatud. Neile kuvatakse ühtse vaadena ainult avalikke andmeid, sh andmeid tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja kuulumise kohta, kas esineb maksuvõlgasid, esitamata deklaratsioone, kas on registreeritud KMKR-s.

Olulise osa moodustab HINNANG-ust ka ettevõtja ainupädevus otsustada oma hinnangute avaldamine kolmandatele isikutele. Kuivõrd see on seotud HINNANG-u andmetele juurdepääsuõiguse andmisega, selgitatakse seda käesolevas seletuskirjas eelnõu punktis 6 (MKR põhimääruse § 62 muudatused).

Eelnõu koosneb üheksast punktist.

Punktis 1 sätestatakse maksukäitumise hinnangute rakendus (HINNANG) ja selle alamregistri andmekoosseis. Kooskõlas avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 43⁵ lõikega 1, samuti Andmekaitse Inspektsiooni koostatud andmekogude juhendi peatüki 3.2. punktiga 8 ning peatükiga 3.3. määratletakse andmete koosseis ammendavalt. Määratletud andmed on vajalikud selleks, et HINNANG saaks genereerida ülevaate ettevõtja maksuasjadest erinevate registrite põhjal, samuti hinnata ettevõtja maksukuulekust ning maksuasjade korrasolekut. AvTS nõuetest ja eelviidatud juhendi sätetest juhendatakse ka eelnõu järgnevate punktide sisustamisel.

Lisaks äriühingutele ja käibemaksukohustuslasena registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjatele, töödeldakse ka äriühingutega seotud füüsiliste isikute andmeid – eelkõige juhtorgani liikme ja muu äriühingu esindamisõigust omava isiku (näiteks prokuristi) andmeid. Seda põhjusel, et äriühingu maksuprobleemid on reeglina tingitud just nimelt tema esindajate käitumisest.

Punktidega 2 - 5 määratakse HINNANG-u andmeallikad. Olles alamregister, saab HINNANG üldandmeid MKR-i üldandmete andmestikust (MKR põhimääruse § 4 lg 3). Üldandmetest erinevad andmed hakkavad HINNANG-usse laekuma: a) andmesubjekti enda käest; b) kolmandatelt isikutelt ja asutustelt õigusaktides sätestatud juhtudel, samuti juhul, kui kolmandad isikud ja asutused esitavad andmeid vabatahtlikult või andmesubjekti nõusolekul; c) teistest riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest; d) MTA-lt ameti põhimääruses sätestatud ülesannete täitmisel.

Andmeallikana on määratletud ka andmesubjekt ise. See ei tähenda aga seda, et maksuhaldur hakkab HINNANGU otstarbeks eraldiseisvalt maksukohustuslase kohta andmeid koguma. Andmesubjekt määratlemine andmeallikana on tingitud asjaolust, et rakenduse kasutamisega genereeritakse uusi andmeid – eelkõige andmeid selle kohta, kellele andmesubjekt oma hinnangud on kättesaadavaks teinud. Kuivõrd neid andmeid genereerib andmesubjekt ise, st andmesubjekt on selliste andmete lähtekohaks, siis on vaja ta ka eraldi andmeallikana sätestada. Ilma vastava aluseta ei ole maksuhalduril võimalik tuvastada, kellele on andmesubjekt oma hinnanguid avaldanud.

Analoogsetel põhjustel on andmeallikaks märgitud ka kolmandad isikud ning asutused. Rakenduse kasutamisega genereerivad nemad omakorda andmeid selle kohta, millise maksukohuslaste hinnangutega nad on tutvunud. Olles samuti vastavasisuliste andmete lähtekohaks, tuleb nad sätestada andmeallikana.

Punktiga 6 nähakse ette HINNANG-u olemusest tulenev erisus võrreldes tänaste üldpõhimõtetega, mis kehtivad juurdepääsul MKR-s sisalduvatele andmetele.

Nimelt sätestab MKR põhimääruse § 62 lõike 1 punkt 2, et registrist võib väljastada andmesubjekti kohta käivaid andmeid kolmandatele isikutele ja asutustele andmesubjekti kirjalikul nõusolekul ja teadmisel. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et neil juhtudel väljastatakse andmeid kirjaliku järelepärimise alusel. Kui järelepärimise on esitanud kolmas isik või asutus, peab järelepärimisele olema lisatud andmesubjekti allkirjastatud nõusolek tema kohta registrisse kantud andmete avaldamiseks. Nõusolekus peavad olema märgitud andmed, mida andmesubjekt lubab avaldada. Juriidilise isiku või asutuse nõusoleku peab olema allkirjastanud isik või asutuse juht või tema volitatud isik. Volitatud isiku järelepärimisele peab olema lisatud volikiri.

Kuigi eelnimetatud sätete eesmärk on kaitsta andmesubjekti, siis HINNANG-u kontekstis on need liiga koormavad. Kõnealune rakendus on kavandatud töötama selliselt, et ettevõtja saab soovi korral talle omistatud hinnangud kiirelt ja mugavalt muuta nähtavaks kolmandatele isikutele – kas tema poolt valitud konkreetsetele adressaatidele või avalikkusele tervikuna. Ettevõtja saab niiviisi signaliseerida oma usaldusväärust potentsiaalsetele äripartneritele ning näidata, et tal ei ole probleeme oma võlgade maksmise ja aruandluskohustuste nõuetekohase täitmisega. Selleks otstarbeks peab HINNANG aga olema andmesubjekti jaoks võimalikult kasutajasõbralik ja praktiline.

Rakendus ongi kavandatud selliselt, et andmesubjekt saab üksikute nupuvajutuste ja linnukeste märkimisega avaldada genereeritud hinnanguid soovitud adressaatidele, samuti avaldamise igal hetkel tagasi võtta. Kui hinnangute igakordne jagamine eeldaks kirjalikku järelepärimist ning kirjaliku nõusoleku vormi omakäelist või elektroonilist allkirjastamist, siis võib see vähendada kasutajate valmisolekut HINNANG-ut kasutada. Sellel põhjusel täiendatakse MKR põhimääruse § 62 lg-ga 2¹, mis maksukohustuslase vaatest leevendab kolmandatele isikutele ja asutustele andmesubjekti kohta käivate andmete väljastamisega seotud nõudeid.

Kirjaliku vorminõude ja kirjaliku järelepärimise esitamise kohustuse eemaldamine ei tähenda seda, et andmesubjekti nõusolekut ei ole vaja. Hinnangutele juurdepääsuõiguse andmine on andmesubjekti ainuõigus. See tähendab, et seda tüüpi andmete jagamine peab endiselt toimuma rangelt andmesubjekti teadmisel ja ka nõusolekul. Nõusolek ei pea siiski enam olema omakäeliselt või elektrooniliselt allkirjastatud. Piisab sellest, kui andmesubjekt teeb rakenduses vastavasisulise toimingu. Ka isikuandmete kaitse üldmäärus (GDPR) ei sätesta nõusolekule vorminõudeid, töötlejal peab lihtsalt olema võimalik tõendada, et andmesubjekt on nõustunud oma isikuandmete

töötlemisega (GDPR art 7 lg 1). See tähendab, et vaidluse korral on tõendamiskoormis maksuhalduril, et tal on andmete töötlemiseks vajalikud nõusolekud olemas.

Punktis 7 määratakse HINNANG-u andmete säilitamise tähtjaks viis kalendriaastat. Tähtaeg on valitud kooskõlas minimaalse säilitamise kohustuse printsiibiga. Andmete säilitamise tähtaeg hakkab kulgema andmete registrisse kandmisest arvates. Andmed hävitatakse nende säilitamise tähtaja möödumisele järgneva kalendriaasta jooksul.

Punktis 8 määratakse HINNANG-ule infosüsteemi turvaklass, milleks on K1T2S2.

Andmete käideldavuse, tervikluse ja konfidentsiaalsuse tagamiseks rakendatakse organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnoloogilisi turvameetmeid. Andmete kasutamise õiguspärasust kontrollitakse tarkvaraliste ja organisatsiooniliste meetmete abil. Iga kõnealusesse alamregistrisse tehtud päringu või kande kohta säilitatakse auditlogis andmete lisamise, muutmise, sulgemise või kustutamise kohta vähemalt: a) kasutaja ees- ja perekonnanimi; b) päringu või kande tegemise kuupäev ja kellaaeg; c) päringu või kande objektiks olnud andmekoosseis. Eelloetletud andmeid säilitatakse andmete töötlemise õiguspärasuse kontrolliks kaks aastat.

Punktis 9 ajakohastatakse Vabariigi Valitsuse 07. märtsi 2019. a määruse nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ lisana 2 esitatud KKS andmekoosseis (osundatud lisa taaskehtestamise vormis).¹ Muudatused andmekoosseisis on osaliselt tingitud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määruse (EL) 2018/1999 sisseviidud muudatustest, mille kohaselt ei ole teatavad andmed enam tarnijate poolt esitatavas aruandluses nõutavad. Näiteks kaovad andmekoosseisust ära biokütuse päritolu ja toorainega seotud andmed.

KKS-i lisanduvad aga uued andmeartiklid, mis on seotud biokütuse tarbimise lubamise kohustuse täitmise- ja kasvuhoonegaaside mahu aruandluse deklareerimiskohustusega. Seni on vastavasisuline aruandlus toimunud osaliselt Exceli vormingus tabelina, mis on esitatud otse Keskkonnaametile², ning osaliselt maksuhalduri poolt hallatava KKS-i kaudu. Topelt aruandlus sellisel kujul on aga otsustatud kaotada ning nüüd toimub see ühendatud kujul vaid KKS-i kaudu. Alates 01.08.2019 ongi tarnijatel kohustus sisestada vedelkütuse seaduse (VKS) § 2³ lõikes 2 nimetatud andmed ning atmosfääriõhu kaitse seaduse § 123³ lõikes 2 ja lõikega 6 kehtestatud määruses nimetatud kütuse tarnijate aruandlust puudutavad andmed maksuhalduri poolt hallatud KKS-i. Selleks otstarbeks on muuhulgas kavandatud vastav raporteerimisevorm, kuhu tarnijad saavad edaspidi kanda kõik aruandluskohustusena raporteeritavad andmed.

Paraku ei sisaldada praegu kehtivas „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ lisa 2-s määratletud KKS-i andmekoosseis kõiki neid andmeid, mida on seni biokütuse tarbimise lubamise kohustuse täitmise- ja kasvuhoonegaaside mahu aruandluse raames tarnijate poolt Keskkonnaametile deklareeritud. Seetõttu täiendatakse KKS-i andmekoosseisu nende puuduolevate andmeartiklitega, mida praegu näevad ette VKS § 2³ lõikes 2 sätestatud ning majandus- ja taristuministri ning keskkonnaministri määrusega kehtestatud andmekoosseisud. Lisanduvad järgnevad andmed biokütuse kohta: aruandeperiood; kütuse liik; vastavussertifikaadi või -deklaratsiooniumber,

¹ Muudatused ei ole seotud vedelkütuse seaduse muutmise, millega muudetakse biokütuse piirmäärasid.

² Majandus- ja taristuministri 24.04.2018.a määruse nr 20 ([Nõuded biokütuse tarbimise lubamise kohustuse täitmise aruande andmete koosseisule ja aruande esitamise kord](#)) ning keskkonnaministri 02.10.2017.a määruse nr 41 ([Täpsustatud nõuded kasvuhoonegaaside mahu aruande andmete koosseisule, tarnitud kütuste ja energia olelusingi jooksul tekkivate kasvuhoonegaaside heite mahukuse arvutusmeetodi, kütuse alusstandardi, kasvuhoonegaaside heite mahukuse vähendamise arvutamise ning aruande esitamise kord](#)) kohaselt deklareerivad tarnijad praegu biokütuse tarbimise lubamise kohustuse täitmise ja kasvuhoonegaaside mahu aruandluse Exceli vormingus tabelina.

väljastaja nimi ja registrikood; märke biokütust tootva käitise töö alustamise kuupäeva kohta; tarbimisse lubatud kütuse kogus ja mõõtühik; märke tarnijatevahelise kokkuleppe ja kasutusele võetud vedelkütusevaru kohta ning lepingu number; fossiilse kütuse liik ja KN kood; fossiilse kütuse alumine kütteväärtus ja mõõtühik; fossiilse kütuse energiasisaldus vesinikkütuse kasutegurita (MJ); fossiilse kütuse kasvuhoonegaaside (KHG) mahukus (gCO₂ekv/MJ); biokütuse alumine kütteväärtus ja mõõtühik; märke teise põlvkonna kütuse kohta; elektrienergia andmed; kinnitus, et üles laetud dokumendid vastavad nõutele.

Eeltoodule lisaks ühtlustatakse ja täpsustatakse ka terminoloogiat. Näiteks täpsustatakse säästlikkuse kriteeriumi tõendava dokumendi nimetust (PoS), ning energiasisalduse (MJ) ning kasvuhoonegaaside (KHG) ja nende mahukuse (gCO₂ekv/MJ) ühikuid.

Tarnijate aruandluskohustuse maht seega iseenesest ei muutu – aruandlus hakkab toimuma läbi teise kanali ning selleks otstarbeks on vaja uue kanali andmekoosseisu täiendada, et see hõlmaks seni deklareeritud andmete hulga ja mahu.

III Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab EL õigusele. Eelnõu puhul on hinnatud selle vastavust Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusele (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel.

IV Mõjud

4.1 HINNANG-u kasutuselevõtuga kaasneb oluline praktiline mõju:

Esmalt, HINNANG aitab hoida ära vahetu tagasiside kaudu potentsiaalseid eksimusi maksuarvestuses. Maksuarvestuse tõhustumise kaudu väheneb ettevõtja halduskoormus, samuti prognoosib MTA sellega seoses maksude laekumise suurenemist. MTA hinnangul peaks täiendav käibemaksu laekumine ulatuma 6 miljoni euron, kui kasvõi 30% käibemaksu riskiga isikutest (4 573) asuks uut rakendust kasutama ning neist 56% parandaks oma maksukäitumist 12 kuu jooksul. Seejuures omabki HINNANG oma olemuselt kokkupuuteid 2016. aastal käivitunud MTA nõustamisteenusega, mille eesmärgiks on pakkuda suuniseid tehingupartnerite valimiseks ning sellel läbi vältida maksupettuse ahelasse sattumist. 12 kuu möödudes alates nõustamise algusest parandas oma maksukäitumist 56% isikutest ning ühe isiku kohta kasvas keskmine käibemaksu laekumine 2 339 euro võrra. Kuivõrd mõlema teenuse eesmärk ja funktsioon on mõneti kattuva iseloomuga, prognoositakse HINNANGU-le ka analoogset mõju.

Maksuarvestuse kontekstis peaks HINNANG motiveerima madala hinnanguga ettevõtjaid oma maksukäitumist parandama ka selleks, et vähendada maksukontrolli tõenäosust. Tänu sellele saab MTA suunata oma ressursse selliste ettevõtete kontrollimisele, kelle usaldusväärsus ei näita paremuse märke.

Teisalt aitab HINNANG parandada konkurentsikeskkonda ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse tõstmise kaudu ning vähendada praktikas ettevõtjate tehingupartnerite kontrollimisega seonduvaid ajalisi ja rahalisi kulutusi. Näiteks taustakontrolli tegemiseks kulub täna keskmiselt 15 minutit. Rakendus võimaldab analoogsed ja usaldusväärse tulemiga toimingud teha aga ühe minutiga, st kui aastas kontrollitakse hinnanguliselt 10 000 isiku tausta, siis tulevikus hoiab see ettevõtja ajakulu aastas kokku umbes 2 333 tundi. Laiemas foonis peaks HINNANG seega ergutama majandustegevust, vähendama tehingupartnerite kontrollimisega seotud kulutusi, kiirendama

tehingupartnerite valikut ning tehingute sõlmimist, samuti motiveerima madala hinnanguga ettevõtjaid oma maksukäitumist parandama.

HINNANG kujutab endast üksnes abivahendit ettevõtjale, millega kontrollida oma maksuasju ning mida soovi korral kasutada oma usaldusväärse tõendamiseks tehingupartneritele. Seejuures ongi ajend HINNANG-u arendamiseks tulnud ettevõtjatelt, kes tahavad maandada maksuriske, kuid mugavat ja mitmetahulist moodust selle tegemiseks ei ole. HINNANG-u raames toimuv andmetöötlus ning genereeritavad hinnangud ei too kaasa vahetuid õiguslikke tagajärgi rakenduse kasutajatele. Rakenduse otstarbeks ei koguta maksukohustuslaste kohta täiendavaid andmeid, vaid toimub üksnes olemasolevate andmete peegeldamine. MTA on koostanud ka andmekaitsealase mõjuhinnangu antud küsimuses hindamaks rakenduse kasutamise kaasnevat andmetöötlust.

4.2 KKS andmekoosseisu uuendamisel on samuti praktiline mõju:

Muudatus avaldab positiivset mõju õigusselguse paranemise ja halduskoormuse vähenemise näol aruandluskohustust omavatele kütuse müüjatele ja importijatele, keda on eelnõu koostamise seisuga 27 äriühingut.

V Määruse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

HINNANG-u arendamise ja käivitamise maksumus on 728 845€, mis kaetakse Euroopa Regionaalarengu Fondi vahenditest (kahes etapis, mõlemad taotlused rahuldatud). Arendaja on Nortal AS (leping sõlmitud).

MTA prognoosib HINNANG-u kasutuselevõtmisega maksude laekumise suurenemist. MTA hinnangul peaks täiendav käibemaksu laekumine ulatuma 6 miljoni euroni, kui kasvõi 30% käibemaksu riskiga isikutest (4 573) asuks uut rakendust kasutama ning neist 56% parandaks oma maksukäitumist 12 kuu jooksul.

KKS täiendamise maksumus on 93 600€, mis kaetakse riigieelarvest (MTA-le eraldatud vahenditest). Andmekoosseisu ajakohastamine iseenesest täiendavaid tulusid/kulusid kaasa ei too.

Arendaja on Icefire OÜ (leping sõlmitud), aruandluse vorm on kasutajatele avatud alates 01.08.2019.

VI Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

VII Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele EIS kaudu.
05.09.2019