
Tagatiste halduse ja tagatissummade määramise korraldus Maksu- ja Tolliametis

Audit nr A05/2023/MTA

Lõpparuanne

15.05.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

SISUKORD

Sisukord

SISUKORD	2
A-OSA.....	3
1. AUDITI ISELOOMUSTUS	3
2. TÄHELEPANEKUTE OLULISUSE MÄÄRAMINE.....	4
3. LÜHIÜLEVAADE	4
B-OSA	8
TÄHELEPANEKUD	8
<i>Oluline tähelepanek 1.1 – Tagatiste määramist reguleeriv kord ning tagatiste komisjoni koosseisu ja töökorda kirjeldav kord ei ole asja- ega ajakohased.</i>	<i>8</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 2.1 – Tollinfosüsteemide töökindlus ja arusaadavus ei rahulda ettevõtjaid tolliprotseduuride läbiviimisel.</i>	<i>9</i>
<i>Varasema tähelepaneku järelkontroll (soovitus).....</i>	<i>10</i>

A-OSA

1. Auditi iseloomustus

Auditi läbiviimise alus	Rahandusministeeriumi siseauditi osakonna (edaspidi RM SAO) 2023. a tööplaan (kinnitatud rahandusministri ja riigihalduse ministri 18.02.2023 käskkirjaga nr 43).
Auditi eesmärk	Anda arvamus tagatiste halduse ja tagatissummade määramise korralduse seaduspärasusele ja tõhususele.
Auditi läbiviija(d)	Auditi viis läbi SAO siseaudiitor Külli Tisler. Auditi eest vastutav isik on SAO juhataja Gert Schultz.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 13.11.2023 kuni 15.05.2024. a.
Auditi ulatus	<p>Auditi käigus analüüsiti tagatissummade määramise õiguslikku keskkonda ning hinnati Maksu- ja Tolliameti protseduurireeglite ja tegevuste vastavust õigusaktidest tulenevatele nõuetele tollitagatiste haldamisel ja tagatissummade määramisel. Sealhulgas tutvuti tagatiste määramise töövooga (toimemudeli toimimisega erinevate tolliinfosüsteemide rakendusalas) erinevate tolliprotseduuride katteks tagatise esitama pidanud klientide/ettevõtete baasil (kütusekäitlejad ja aktsiisi maksmise tagatis ei olnud kaasatud). Vaatluse all olid valikuliselt toimingud alates oktoobrist 2022 kuni auditi toimingute lõpetamiseni.</p> <p>Auditi raames ei hinnatud juhendite/juhiste tervikteksti sisu ja ülesehituse vastavust ega määratud tagatissummade õigsust. Õigusliku keskkonna analüüsil tuginesid audiitorid oma hinnangutes riiklikes programmdokumentides esitatud seisukohtadele ning avaliku teabe kohastele õigus- ja ärikeskkonda iseloomustavatele kriteeriumitele.</p>
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hinnati liidu tolliseadustiku (artiklid 89 kuni 98) mõju Eesti õigus- ja ärikeskkonnale tagatiste määramisel, sh ettevõtjate hoiakuid selle suhtes; - hinnati tollitagatiste määramise toimemudelit (tööjaotus, töökorraldus, kommunikatsioon, otsustusprotsess jne), selle vastavust tollivaldkonna õigusaktidele ja ameti protseduurireeglitele ning nende omavahelist vastavust; - tutvuti kohapeal protsessidega; - hinnati sisekontrollisüsteemi tõhusust (protsessi korralduslik pool); - hinnati ametijuhendite korrektsust, sh nende kohandamist struktuuriüksuse nõuetele; - hinnati protsessikirjelduste ja ametijuhendites sätestatud tööülesannete kaetust; - küsitleti ja intervjueriti MTA töötajaid eesmärgiga täiendada, selgitada või kinnitada auditi käigus saadud informatsiooni; - küsitleti ja intervjueriti ettevõtjaid eesmärgiga tagasisidestada rahulolu või rahulolematust seoses kehtiva õiguse ning ärikeskkonnaga lubade saamisel ja tagatissummade määramisel
Auditeerimise standardid	Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid

2. Tähelepanekute olulisuse määramine

Tähelepaneku olulisus	Risk	Riski maandamine
Oluline	on kõrge ilmlemise tõenäosusega või võib omada negatiivset mõju organisatsiooni tegevusele ja/või eelarvele, kui sellele ei pöörata piisavalt tähelepanu ja/või sarnased eksimused hakkavad korduma	järgneva 6 kuu kuni 1 aasta jooksul
Väheoluline	realiseerumine on vähetõenäoline	protsessi tõhustamine; kvaliteedi parandamine
Positiivne tähelepanek	positiivne hinnang ja tunnustus valdkonna korraldusele; tõhusale tegevusele; toob välja parima praktika	

Hinnangu andmisel on lähtutud 4-astmelisest skaalast, mis põhineb rahvusvahelise ühingu IIA (Institute of Internal Auditors) tegevussuunisel „Siseaudiitori arvamuse koostamine ja avaldamine“. Arvamuse andmise alusena kasutatud hindamiskriteeriumid on RM juhtkond heaks kiitnud:

Hinnang	Sisekontrolli-meetmed	Riskid	Jääkriski tase	Juhtkonna tegevus
mõjus	on adekvaatsed, sobivad ja mõjusad	on juhitud	madal	puudub oluline vajadus, kuid parendused võivad olla võimalikud
parendamist vajav	tuvastatud üksikud kontrollinõrkused	on juhitud	madal kuni keskmine	mõningane vajadus tegutsemiseks
oluliselt parandamist vajav	tuvastatud mitmed kontrollinõrkused	ei ole juhitud	keskmine kuni kõrge	vajadus oluliseks ja erandjuhul kiireloomuliseks tegutsemiseks
mitterahuldav	ei ole adekvaatsed, sobivad ja mõjusad	ei ole juhitud	kõrge	vajadus oluliseks ja üldjuhul kiireloomuliseks tegutsemiseks

3. Lühülevaade

Tollitagatistega seonduva tegevuse korraldamiseks Eesti Vabariigis on tolliseadusega (edaspidi *TS*) ja maksukorralduse seadusega (edaspidi *MKS*) antud pädevus ja pandud kohustused Maksu- ja Tolliametile (edaspidi MTA). *TS* § 4 sätestab MTA ülesanded tollialaste õigusaktide rakendamisel, milleks on kaitsta ühiskonda ja majandust maksupettuste ja salakaubaveo tõkestamisega, koguda kauba importimisel tasumisele kuuluvaid makse ja hõlbustada Eesti ja liiduväliste riikide vahelist seaduslikku kaubandust. *MKS* § 5 lg 1 kohaselt on riiklike maksude maksuhaldur MTA. Liidu tolliseadustiku (edaspidi *LTS*) artikkel 89 alusel võib toll nõuda tagatise esitamist võimaliku või olemasoleva tollivõla katteks. *LTS* kohaselt võib MTA nõuda kauba tollijärelevalve all hoidmisel ja selle vabasse ringlusse lubamisel tollivõla tekkimisega seoses tasumisele kuuluvate maksude tagamist. Tagatis tuleb esitada, kui maksude tasumise tagamiseks on isikule määratud tagatistõue.

Auditiga kaasatud tollitagatiste määramist korraldab ennekõike MTA tolliosakonna tolliformaalsuste valdkonna tolliprotseduuride talitus (alates 01.02.2024 tolliformaalsuste osakonna tolliprotseduuride üksus) ja tagatiste haldamist MTA teenuste osakonna kesksete teenuste valdkonna arvestuse talitus (alates 01.02.2024 tulude osakonna arvestusüksus).

Õiguslik keskkond

Tollitagatiste määramise alused sh tolli tagatissummade suuruse ja tagatise taseme määramise, tagatiste esitamise, broneerimise, piisavuse seire, vabastamise ja tagastamise alused tulenevad mitmetasandilisest seadusandlusest:

- Liidu tolliseadustik - Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013 (edaspidi *LTS*) esitab üldnõuded ja -reeglid (artikkel 89 - 98);
- Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/2446 (edaspidi *DA*) reguleerib üldpõhimõtete täiendavaid sätteid (artikkel 81 – 84);
- Komisjoni rakendusakt (EL) 2015/2447 (edaspidi *RA*) reguleerib protseduurilisi detailsemaid rakenduseeskirju (artikkel 147 – 158).
- Eesti siseriiklikud, liidu tolliõigust täiendavad õigusaktid, sh tolliseadus (edaspidi *TS*), maksukorralduse seadus (edaspidi *MKS*) ja nende rakendusaktid.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi eesmärgiks oli anda arvamus tagatiste halduse ja tagatissummade määramise korraldamisele Maksu- ja Tolliametis. Hinnangu andmisel tuginesid RM SAO audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele, sh kirjavahetusele, küsitlustele, kohapealsetele kohtumistele ja tolliinfosüsteemide rakendusala vaatlusele ning auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud/mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Õiguslik keskkond

Pidevas arendamises ja muutmisel tolliinfosüsteemid (tulenevalt MASP-st) kohustavad kasutajaid (sh nii ettevõtjad kui MTA ametnikud/teenistujad) täiendavalt järgima kehtestatud reegleid ja nõudeid. Õigusaktide maht on koormav ja ressursi nõudev nii ettevõtjale kui riigisüsteemile endale. LTS-s on tagatiste arvutamine, esitamine, kasutamine ja vabastamine tollimaksu osas reglementeeritud, jättes liikmesriigile vähem otsustusruumi, kuid annab võimaluse kehtestada liikmesriigil, kus tagatist nõutakse, siseriiklike maksude osas erisusi. Nimetatud maksude tagatiste määramisel rakendub Eesti Vabariigis MKS rakendusakt rahandusministri 19.06.2017.a. määrus nr 36¹. Ettevõtjate jaoks on LTS-st tulenevalt läinud olukord üldjuhul soodsamaks, kuna tollitagatiste puhul on tagamise protsendid langenud ja on võimalik saada tagatisest vabastust. Auditi käigus ettevõtjatelt saadud tagasiside kohaselt hindavad nad 2016.a. jõustunud LTS-ga kehtestatud üldtagatise tasemed ja siseriiklikult üldtagatiste arvutamise alused loogiliseks ning pigem jäid neutraalsele seisukohale.

LTS (sh DA, RA) annab mitmeid olulisi eeliseid volitatud ettevõtjatele (*authorized economic operator /AEO*). Auditi läbiviimise ajal oli Eestist AEO-de nimekirja kantud 39 ettevõtet (andnud nõusoleku andmete avalikustamiseks). AEO staatuse taotlemine ei ole kuigi populaarne Eesti ettevõtjate hulgas. Auditi käigus saadud ettevõtete tagasiside põhjal on arvamused AEO staatuse osas erinevad. Ühed kinnitavad, et AEO staatus annab märgatava mõju üldtagatise vähendamisele ja viidatakse ka sellele, et see on teatud mõttes ka vastastikuse usalduse märk. Samas on ettevõtjaid, kes heidavad ette, et volitatud ettevõtja staatuse saamise tingimused on liialt koormavad ja kulukad ning vastu saadav tolliprotseduuride lihtsus ei kaalu nõuetele vastamise protsessi keerukust üles.

Ettevõtjad hindavad õiguskeskkonna stabiilsust (eelkõige õiguspärase ootuse printsiibi suhtes), läbipaistvust, harmoonilisust (nii üksikute turuosaliste kui kogu keskkonna kohtlemise tasakaalu printsiibil), väärtustavad partnerlust / kaasamist ja peavad oluliseks õiguskeskkonna hädatarvilikku piisavust / tõhusust. MTA -l on olnud õigusaktide muutmisest tulenevaid õigusvaidlusi, aga need on olnud varasemal ajal (2012, 2017).

Euroopa Liidu (EL) tolliõiguse mõju Eesti õigus- ja ärikeskkonnale tagatiste määramisel, sh ettevõtjate ootustele vastamisel, on märkimisväärne. Liidu tasandil on vastu võetud otsekohalduvaid regulatsioone, mida kohaldavad

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/1210620170212leiaKehtiv>

Määrus on kehtestatud MKS § 120 lõike 4 alusel ja sätestab toimingukoefitsendid, mida rakendatakse tollivõla tekkimisega seoses tasumisele kuuluvate tollimaksust erinevate maksude tasumise tagamiseks nõutava tagatise suuruse määramisel ja arvutamisel.

kõigi liikmesriikide tolliasutused, sh MTA, ning mis peaksid tagama ühesuguse praktika 27 liikmesriigis. Liikmesriike ootab ees Euroopa Liidu uus tollireform, millega tunnistatakse kehtetuks 2016.a. jõustunud LTS, mistõttu Eesti ettevõtjate huvide kaitsmiseks tuleb EL õigusloomes aktiivselt kaasa rääkida. Siinkohal oodatakse MTA -lt aktiivse eeskõneleja rolli täitmist tolliliidu ettevõtmistes.

Kehtiv õigus võimaldab tollitagatiste määramisega seonduvalt viia läbi suhteliselt lihtsat ja kiiret (tollil)loamenetlust sh on fookuses paralleelmenetlused ja menetluste ühildamine. Parima võimaliku ärikeskkonna võimaldamiseks Eesti ettevõtjatele tuleb erinevate lubade saamisel ja tagatissummade määramisel kindlustada tolli ühtse elektroonilise teeninduskeskkonna tõrgeteta toimimine.

Tagatissummade määramine ja tagatiste haldus elektroonilises teeninduskeskkonnas

MTA on lähtunud tolliinfosüsteemide arendamisel MASP-C ja UCC WP ajakavadest, kus osad infosüsteemid on täielikult komisjoni liiduüleselt toetatavad arendused (nt: CDS, NCTS faas5) ja osad siseriiklikult kavandatud (nt: tagatiste halduse süsteemid), mistõttu EL reegleid ja nõudeid on arvestatud, kuid arendused ei ole täismahus veel lõpuni viidud.

MTA -s pööratakse suurt tähelepanu andmete kaitsele, infoturbe nõuete täitmisele, turvaintsidentide menetlemisele ja sellekohaseid tegevusi on oluliselt tõhustatud 2020. aasta suvel toimunud transiidi infosüsteemi NCTS turvaintsidentide järgselt. MTA andmebaasid sisaldavad väga tundlikku infot isikute varalise seisuga, sissetulekute, väärtegade jpm kohta, mistõttu oleks asjakohane sisse viia kasutajate automaatne monitoorimine, et operatiivselt tuvastada andmete võimalikku väärkasutust (vt. B-osas „Varasema tähelepaneku järelkontroll“).

Audiitorite hinnangul MTA tegevus tagatissummade määramisel ja tagatiste haldamisel elektroonilises teeninduskeskkonnas toimib üldiselt heal tasemel. MTA on tolliinfosüsteemide kasutajaid vajaduspõhiselt koolitanud, koolitusmaterjalid ja muud abistavad juhendid on veebikeskkonda üles laetud. Auditi käigus küsitletud ettevõtjad hindavad kasutajasõbralikke ja lihtsaid, arusaadavaid tolliinfosüsteeme, mis võimaldaksid neil vähendada halduskoormust tolliformaalsuste läbiviimisel. MTA on selle eesmärgi püstitanud oma strateegias². E-teenuste kättesaadavus ja töökindlus tagatakse koostöös Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse (RMIT) ja Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskusega (RIT). Töökindluse jälgimiseks kasutatakse teenusleppe (*Service Level Agreement* - SLA) näitajaid³ ja üldjuhul vastab töökindlus püstitatud näitajatele. Oht tõrgete/probleemide, planeerimata katkestuste tekkeks ei ole aga välistatud, mistõttu riski realiseerumise tõenäosust ja mõju ei saa alahinnata. Infosüsteemide tõrgetest tingitud probleemid (nt deklaratsioonid jäävad vabastamata jms) avaldavad mõju ettevõtjate äritegevusele. Probleemide olemasolul tolliinfosüsteemides lahendatakse need üldjuhul küll MTA poolt kiiresti ja asjatundlikult, kuid elektroonilise teeninduskeskkonna usaldusväärsuse kindlustamiseks on vajalik ellu viia parendusmeetmeid (vt. tähelepanek B-osas).

Tollitagatiste suuruse ja taseme määramise ning tagatiste halduse korraldus

Tollitagatise määramine baseerub isiku/ettevõtja taotlusel, mille menetluse otsusest sõltub tagatissumma suurus. Audiitorite hinnangul viiakse menetlus läbi vastavalt valdkonda reguleerivatele õigusaktidele. Välja on töötatud tagatiste määramise ja haldamisega seonduvate toimingute teostamiseks mitmed juhendmaterjalid, mis on arusaadavad ja abistavad. Samas hetkel kehtivad tagatiste määramise üldist töökorraldust (toimemudelit) kinnitavad korrad on eksitavad ja vajavad ajakohastamist. Tagatiste määramisega seonduvate võtmetegevuste kirjeldused on esitatud 2011. aastal peadirektori käskkirjadega kinnitatud kordades⁴. Audiitorid leiavad, et selgema

² MTA arengukava 2023 kohaselt on üks kolmest strateegilisest peasuunast: **Lihtsad ja mugavad avalikud teenused**

Meie e-teenused võimaldavad teha kohustuste täitmise lihtsaks ning automatiseeritus vähendab võimalusi eksida, mis läbi toetavad need Eesti inimeste maksu- ja tollikuulekust.

³ MTA arengukava 2023 kohaselt on 2023. a. mõõdikute sihttasemed: *Service Level Agreement* (SLA) näitaja 99,9%; katkestuste kestus kokku tundides kuni 150h; kõrgete intsidentide arv aastas kuni 10 intsidenti aasta jooksul.

⁴ 1. MTA peadirektori 16.08. 2011. a. käskkirjaga nr 249-P kinnitatud „Tagatiste määramise, vabastamise, tagastamise ja rahaliste kohustuste katteks kandmise kord“;

2. MTA peadirektori 21.04.2011. a. käskkirjaga nr 132-P kinnitatud „Tagatiste komisjoni ehk isiku usaldusväärsuse hindamise komisjoni koosseis ja selle töökord“.

ja ajakohasema tagatiste määramise ja halduse korralduse tagamiseks on vajalik kirjalikult fikseerida töökord **tähelepanekus nr 1.1** esitatud soovitustega.

Sõltumata sellest, et kehtivaid kirjalikult fikseeritud kordasid ei ole hoitud ajakohastena (audiitoritele teadaolevalt on MTA sisene kokkulepe nimetatud korra mitteajakohastamiseks tolli infosüsteemide arendamiste perioodil), on igapäevane töö siiski piisavalt heal tasemel korraldatud.

Mitmetasandilise seadusandluse õiguspäraseks rakendamiseks ning tagatiste toimemudeli toimimise tagamiseks teostatakse läbiviidavate protseduuride/toimingute üle pidevat järelevalvet ja rakendatakse sisekontrolli. Sisekontrollisüsteemi toimimine tagatakse koostöös põhiosakondadega, kelleks tollitagatiste määramise kontekstis on ennekõike tolliosakond (alates 01.02.2024 tolliformaalsuste osakond) ja teenuste osakond (alates 01.02.2024 tulude osakond). Teenistuslikku järelevalvet teostatakse kooskõlas MTA põhimääruse ja sisemiste kordadega.

Tollitagatiste määramise ja haldamisega seonduvate MTA ametnike / teenistujate ametijuhendites on sätestatud teenistuskoha eesmärk, ülesanded, õigused ja vastutus, ametikohale esitatavad nõuded (kvalifikatsioon), töötaja paiknemine ettevõtte struktuuris (alluvussuhted) ning asendamise regulatsioon. Töötajatele on koostatud ametikohapõhised laiapinnaliste tööülesannete kirjeldustega ametijuhendid, mis võimaldavad neil täita nii oma kui ka vajaduspõhiselt asendatava töötaja igapäevaseid töökohustusi. Piisava detailsusega on peadirektori käskkirjaga antud volitused erinevate dokumentide allkirjastamiseks ja toimingutes osalemiseks. Rakendatud on ennetavaid sisekontrollimeetmeid (kohustuste lahusus, teenistujate koolitamine tööks vajalike teadmiste ja oskuste tagamiseks). Juurdepääs vajalikule infole ja dokumentidele on reguleeritud.

Audiitorid leiavad, et muudatuste tegemine tagatistega seotud õigusaktides ning kolm korda 12 aasta jooksul struktuurimuudatused (2012, 2018 ja 2024) on mõjutanud otseselt tollitagatiste töö korraldust. Laiemalt on struktuurimuudatused (eriti 2024) avaldanud mõju ettevõtjate hoiakutele MTA -ga suhtlemisel (ei ole üheselt arusaadav, kes millega tegeleb, kelle poole vajadusel pöörduda). Audiitorite hinnangul oleks kliendisõbralikum mitte suunata struktuurimuudatuste ajal kliente üldkontaktile tollinfo@emta.ee, sest enamik kliente eelistab otsesuhtlemist asjaomase ametnikuga.

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et tagatissummade määramise ja tagatiste halduse korraldus vastab õigusaktidest tulenevatele nõuetele, kuid tõhusamaks ja efektiivsemaks toimimiseks on mõningad parandused siiski vajalikud. Auditi käigus tehti järgmine oluline tähelepanek:

Oluline tähelepanek nr 1.1 – Tagatiste määramist ja haldust reguleerivad korrad ei ole asja- ega ajakohased.

Soovitame üle vaadata ja ajakohastada või koostada täiesti uus tagatiste määramist ja haldust kirjeldav kord sellisel tasemel, et võtmetegevused viidetega rakendatavatele tolliinfosüsteemidele oleksid kirjeldatud ning oleksid määratletud toiminguid teostavad struktuuriüksused ja ametikohapõhiselt vastutajad sh tagatiste komisjoni koosseis, kuid vältida detailsust tekitamaks liigset halduskoormust kirjaliku dokumendi ajakohasuse tagamiseks.

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheoluline tähelepanek ja varasema tähelepaneku järelkontrollil põhinev soovitus.

Auditi töörühm tänab MTA töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

1. Töökorraldus

Audiitorite hinnangul tollitagetiste määramise ja tagatiste halduse korraldus olulises osas toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud. Audiitorid leiavad, et tollitagetiste toimemudeli seaduspäraseks toimimiseks on vajalik kirjalikult fikseerida protseduurireeglid tagamaks õigusaktidega kehtestatud nõuetele, tolli IS -de arendusega toimunud muudatustele ja 2024. a veebruarist kehtima hakanud asutuse struktuurile ja koosseisule vastav tegutsemine (Hinnang – parendamist vajav).

Oluline tähelepanek 1.1 – Tagatiste määramist ja haldust reguleerivad korrad ei ole asja- ega ajakohased.

Audiitorid hindasid valdkonda reguleerivate õigusaktide ning MTA sisemiste protseduurireeglite vastavust ning leidsid, et MTA tegevus on vastavuses liidu tolliseadustikus (LTS) ja siseriiklikes regulatsioonides esitatud nõuetega, kuid tagatiste määramise ja halduse alast MTA sisemist töökorraldust kirjeldavad protseduurireeglid ei ole enam osaliselt aja- ega asjakohased.

MTA peadirektori 16.08.2011.a. käskkirjaga nr 249-P kinnitatud „Tagatiste määramise, vabastamise, tagastamise ja rahaliste kohustuste katteks kandmise kord“ kirjeldab üksikasjalikult tolli- ja aktsiisivõla tagatise määramist, sh käibemaksu maksmise tagamist, vastavas tegevuses osalejaid ja nende vastutust, kuid sisaldab protseduurikirjeldustes aegunud infot (protseduurireeglid ei kirjelda hetkeolukorda, sh viitavad kehtetutele osakondadele), mistõttu ei vasta enam reaalsele olukorrale ja on eksitav.

MTA peadirektori 21.04.2011.a.käskkirjaga nr 132-P kinnitatud „Tagatiste komisjoni ehk isiku usaldusvääruse hindamise komisjoni koosseis ja selle töökord“ (muudetud 2019. aastal) kirjeldab komisjoni koosseisu ja otsustusvõimelisuse kriteeriume, otsustusprotsessi läbiviimist, protokollu sisu ja vormi jms, mis osaliselt vastab ka reaalsele olukorrale (komisjoni töövorm on jätkuvalt elektroonne koosolek, komisjoni otsustusulatus, üldjuhul protokollu vorm), kuid on eksitav koosseisu, otsustusvõimelisuse jms osas.

MTA, kellele on siseriiklikult seadustega antud pädevus ja pandud kohustused tollitagetistega seonduva tegevuse korraldamiseks, peab oma tegevuses järgima liidu tolliseadustikuga ja siseriiklike õigusaktidega kehtestatud nõudeid, kuid see, kuidas asutuses tollitagetistega seonduv töö korraldatakse, millised on ametikohad ning töötajate töökohustused, jäetakse asutuse juhi otsustada. Tagatiste regulatsiooni täitmiseks, selge ja ajakohase töökorralduse kirjeldamiseks, on vajalik kirjalikult dokumenteerida ja kinnitada kord kindlustamaks õigusaktide muudatustest tulenevate nõuete täitmine, MTA enda ülesannete ja töökorralduse muutustest tingitud protseduurireeglite järgimine, ametnike tööjaotus, sisekommunikatsioon jms.

Põhjalikud töökorrad aitavad kaasa tööülesannete korrektsele ja kvaliteetsele täitmisele ning loovad aluse järelkontrolli tegevuste hindamiseks. Oluline on hoida sisemisi protseduurireegleid ajakohasena, vajadusel teha sellesse täiendusi ja muudatusi.

Risk:

Kui protseduurireeglid ei ole täielikud või sisaldavad aegunud teavet, siis võib esineda oht, et töökorra koostamise eesmärgid ja sätestatud nõuded ei ole täidetud ega omavahel võrreldavad. Samuti võib esineda oht, et töötaja(te) lahkumisel või haigestumisel ei suudeta (pooleriolevaid) tööülesandeid tõrgeteta ja sujuvalt üle võtta. Uued töötajad ei ole teadlikud, milliseid ülesandeid ja tegevusi tagatiste määramise ja halduse korraldus hõlmab.

Soovitus:

Soovitame riskide maandamiseks (muudatused protsessides, vahetunud/uued (võtme)töötajad (ametikohad), kohustuste lahusus vms) protsessi tasemel uuendada või koostada uus tagatiste määramist ja haldust reguleeriv kord.

Uues korras soovitame:

- Kirjeldada protseduurireeglid võtmetegevuste (tagatiste määramine / arvutamine, tagatiste esitamine / haldus, tagatiste vabastamine /tagastamine) läbiviimiseks elektroonilises teeninduskeskkonnas;
- Määratleda toiminguid teostavad struktuuriüksused ja ametikohapõhised vastutajad sh dokumenteerida tagatiste komisjoni koosseis ja tegutsemisreeglid;
- Jutustava kirjelduse asemel eelistada ülevaatlike vooskeeme viidetega protsessi kaasatud struktuuriüksustele, vajadusel konkreetsetele ametikohtadele (võtmeisikutele);
- Vältida detailseid kirjeldusi, millega kaasneb väiksemagi protsessi muudatuse tagajärjel kohustus dokumendi kirjalikuks ajakohastamiseks, mis nõuab liigseid jõupingutusi ja halduskoormust ning ei täida lõpptulemusena oma eesmärki.

Igapäeva juhtimise efektiivsuse kindlustamiseks soovitavad audiitorid koostada tagatiste määramise ja haldusega tegelevate protsessiomaste töötajate (erinevate struktuuriüksuste töötajad) pädevusmaatriks/oskuste maatriks, et meeskonna rollid oleksid konkreetsetelt määratletud, tööülesanded selgelt esitatud ja isikulised teostajad/asendajad ja nende kompetentsid (tehnilised oskused) fikseeritud. Pädevusmaatriks võib olla esitatud eraldiseisva töödokumendina, mida on lihtne hoida ajakohasena.

Auditeeritava kommentaar:

Tagatiste valdkonda reguleerivad korrad on ajakohastamata, st muutmata on struktuuriüksuste nimetused/lühendid. Samas sisuline töökorraldus toimib vastavalt kordadele, va kui on erikokkulepped töökorralduse muudatuste osas.

Seoses tolliinfosüsteemide vastavusele viimisele liidu tolliseadustiku nõuetele on MTA fookus uute infosüsteemide arendamisel ja uute protsesside ülesehitamisel. Uue tagatiste süsteemi arendusprojekt on käimas al 2022.a. IT arenduse käigus oleme ümber vaatamas ja üles ehitamas uusi teenuseid ja protsesse. Tagatiste süsteemi arendusprojekti lõppemisel on planeeritud töökorraldust reguleerivad korrad viia vastavusse uute protsessidega.

2. Elektrooniline teeninduskeskkond

Audiitorite hinnangul saavad isikud (ennekõike Eesti ettevõtjad), kellel on oma tegevuses vajalik esitada MTA -le erinevatel alustel tagatisi, teha seda seaduspäraselt elektroonilise teeninduskeskkonna kaudu. MTA on teinud head tööd tolliinfosüsteemide toimimise tagamiseks sh kasutajatele vajalike teadmiste, oskuste andmisel, kuid oht riskide realiseerumiseks ei ole välistatud ja seni, kuni on tõenduspõhiseid viiteid probleemidele, tuleb nendega tegelda.

Väheoluline tähelepanek 2.1 – Tolliinfosüsteemide töökindlus ja arusaadavus ei rahulda ettevõtjaid tolliprotseduuride läbiviimisel.

Audiitorid toetuvad siinkohal auditi käigus saadud tõendusmaterjalidele sh ühe MTA suurtliendi tähelepanekutele, kes oli audiitorite juhuvaliku teel sattunud MTA poolse tegevuse tagasisidestamiseks ettevõtjate skooopi. Audiitorite tähelepanu äratasid kõnealuse ettevõtja viited 26.märtsil 2024.a. asetleidnud tõrgetele impordi tollideklaratsioonide töötlemise infosüsteemis IMPULSS (esitatud tollideklaratsioonid olid pikka aega „kaup vabastamata“ staatuses) ja arusaamatusele tagatiste broneerimisel ühistransiidi puhul transiidiinfosüsteemi NCTS faas5 rakenduses (tagatis broneeriti liiga vara). Probleemi kirjeldused esitati MTA -le, kes on vastavalt oma kompetentsile leidnud lahendused ja andnud selgitusi. Tagatiste broneerimise probleemi puhul oli MTA hinnangul ettevõtja kasutanud vale

deklaratsiooni (LTS artikkel 172, 171). Audiitorite tähelepanu oli suunatud tolliinfosüsteemide töökindlust ja toimimist mõjutavate asjaolude hindamisele.

Risk:

Kui ettevõtjad tunnetavad, et tolliliidu ühtsetel alustel põhinevate tolliinfosüsteemide kasutamine ei taga kõikide liikmesriikide (sh Eesti ettevõtjate) võrdset kohtlemist ja annab võimaluse konkreetset ja suurt majanduslikku mõju omavate ebakõlade tekkeks, võib tekkida väärarusaamadel põhinev oht mainekahjule.

Soovitus:

Audiitorid soovivad tõhustada meetmeid infosüsteemide töökindluse tagamisel. Keskenduda ennekõike klientide kompetentside tõstmisele tolliinfosüsteemide kasutamisel ja EL poolt kehtestatud reeglitest aru saamisele. Võimalusel viia läbi täiendavaid infotunde, vajadusel konsulteerida kliente ettevõttepõhiselt.

Auditeeritava kommentaar:

Teeme kõik endast oleneva, et tagada IS töökindlus. IS tehniliste tõrgete korral tagame info edastamise esimesel võimalusel.

Klientide koolitused toimuvad vastavalt vajadusele ja klientide nõudmisele.

Varasema tähelepaneku järelkontroll (soovitus)

MTA andmebaasid sisaldavad väga tundlikku infot isikute varalise seisu, sissetulekute, väärtegade jpm kohta, mistõttu operatiivseks andmete võimaliku väärkasutuse tuvastamiseks andis SAO juba 2020.aastal⁵ soovitus üles ehitada infosüsteemide kasutajate automaatne monitooringusüsteem. Eelseadistatud mustritest kõrvalekallete automaatne fikseerimine võimaldaks koheselt suunata vastava kasutaja tegutsemise/intsidendi kontrollimisele. Käesoleva auditi raames saadud teabe kohaselt ei toimu MTA -s IS -de kasutajate tegevuse üle eelseadistatud mustrite alusel automaatset monitoorimist. SAO jätkuva soovitus kohaselt oleks automaatse monitooringusüsteemi rakendamine vajalik ja asjakohane.

Auditeeritava kommentaar:

Tegevused on alustatud ning koos RmIT ja RIT toimub süsteemi juurutamine.

Kinnitame aruande projekti 10 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik ja auditi juht

(allkirjastatud digitaalselt)

Gert Schultz

Siseauditi osakonna juhataja

Auditi läbiviija

(allkirjastatud digitaalselt)

Külli Tisler

Siseauditi osakonna siseaudiitor

⁵ Alus: 14.10.2020.a. koostatud memo: MTA ja RMITi tegevus NCTS turvaintsidendi lahendamisel.