

Riiginõuete sissenõudmise kriitika: majandusteoreetiline lähenemine



KERLY RANDLANE
Sisekaitseakadeemia lektor



INDREK SAAR
Sisekaitseakadeemia dotsent

Eesti riigil puudub teave, kui palju on isikutel tasumata kohustusi ja riigil laekumata nõudeid ning milliseid võimalusi on kasutatud võla sissenõudmiseks. Kui tasumata riiginõuete sissenõudmisel soovitakse jätkata kohtutäituritel põhineva süsteemiga, tuleks üle vaadata kohtutäiturite tasustamise süsteem ja leida ühiskonnale sobivam mudel.

Erasektori kaasamine avaliku sektori ülesannete täitmisse on levinud kogu maailmas. Üldiselt eeldatakse, et majandusüksused, kes tegutsevad konkurentsi-tingimustes kasumi teenimise motiividest lähtudes, on tõhusamad ressursside kasutajad kui riigiasutused, kes toimivad vähese või olematu konkurentsi tingimustes. Üks valdkond, kus Eestis on püütud erasektori efektiivsust ära kasutada,

on tähtaegselt tasumata riiginõuete¹ sissenõudmine (Annus 2002, 226). Eestis on selliste nõuete viimaseks menetlejaks üldjuhul kohtutäiturid², kes alates 2001. aastast on vabakutselised ja finantseerivad oma tegevust ise võlgnikelt sissenõutud tasudest (Aleksand 2004, 252).

Vaatamata täitereformi esialgsele edule, millega saavutati lahendite parem täitmine ja vabastati riik täitevorgani ülalpidamisest, on riik sissenõudjana viimastel aastatel korduvalt väljendanud rahulolematust riiginõuete sundtäitmisega. Riiginõuete sissenõudmise probleemidena on välja toodud nii isiku tasumata kohustusest koondvaate puudumist kui ka kohtutäituri ja sissenõudja andmebaaside ühildamatust. Viimastest tingituna ei ole saldod võrreldavad. Lisaks puudub info, kui palju on riigil laekumata nõudeid, mis on nende vanus, milliseid võimalusi on kasutatud võla sissenõudmiseks ning millises ulatuses on nõuded sissenõutavad (Randlane 2012, 151). Eltoodud probleemid on osaliselt tingitud tänapäevaste info- ja arvestussüsteemide puudumisest, sissenõudjate ebaühtlasest

¹ Riiginõueteks nimetatakse artiklis riigi kehtestatud tasumisele kuuluvaid või karistuseks määratud sundtäidetavaid rahalisi kohustusi (nt maksud, trahvid, keskkonnatasud, kohtuotsustest tulenevad nõuded, sunnirahad, intressid). Käibel on ka terminid: avalik-õiguslikud rahalised nõuded ja kohustused ning avaliku võimu kandja nõuded.

² Erandiks on maksuhalduri nõuded, mis on sundtäidetavad maksumenetluses ning mis edastatakse täitemenetluse jätkamiseks kohtutäiturile vaid siis, kui maksuhalduri täitetoimingud ei ole olnud tulemuslikud või on vaja võlgniku vara müüa.

kompetentsusest, aga ka täitemenetluse tulemuslikkusest. Eesti täitesüsteemi puudustele viitab muuhulgas 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 päeva (European Commission 2015).

**Riiginõuete
sissenõudmine
ei ole efektiivne,
kuigi see on üle antud
eraõiguslikele
kohtutäituritele.**

Eespool toodud probleemidele lisaks on uurimistulemused näidanud, et praegune riiginõuete sissenõudmine ei ole efektiivne, kuigi riiginõuete sissenõudmine on üle antud eraõiguslikele kohtutäituritele (Saar *et al.* 2016). Kohtutäiturite majandustulemuste analüüs näitab, et kehtiv täitesüsteem iseenesest võimaldab kohtutäituritel oma tegevust edukalt majandada. Vaatamata kohtutäiturite kasumimotiividele, ei soodusta süsteem ise efektiivset riiginõuete sissenõudmist. Uurimistulemused näitasid, et kohtutäiturite tasustamise süsteem, kus põhitasu kujuneb osakaaluna sissenõutavast summast, ei soodusta kõrgete sissenõudmiskuludega³ nõuete sissenõudmist (Saar *et al.* 2016). See tuleneb sellest, et osa nõuete sissenõudmine on otstarbekas küll ühiskonna seisukohast, mitte aga kohtutäiturite jaoks.

Kirjeldatud probleemid riiginõuete sissenõudmises ei tähenda üksnes väiksema tulu laekumist riigikassasse, vaid

.....
³ Nõuded, mille sissenõudmise kulu osutub kohtutäiturite tasust kõrgemaks.

raskendavad riigil ka teiste funktsioonide täitmist, sest märkimisväärne osa riiginõuetest on seotud regulatsioonidega, mille eesmärk on isikute käitumist mõjutada. Olgu selleks siis liiklustrahvide määramine liiklusturvalisuse tagamisel, karistuse määramine kuritegevuse ennetamisel või maksukuulekuse tagamine. Seetõttu on oluline välja selgitada kehtiva täitesüsteemi puudused, et leida nendele võimalikud lahendused.

Käesolev analüüs on järg Saare ja ta kaasautorite (2016) artiklile, kus näidati, et üks põhjusi, miks sissenõudmise tulemuslikkus on madal, võib tuleneda sissenõudjate tasustamise süsteemi puudustest. Seejuures analüüsiti võimalike lahendustena põhi- ja lisatasumäärade tõstmise majanduslikku efektiivsust ning viidati muuhulgas sellele, et üks vähemalt teoreetiliselt hea lahendus võiks olla sissenõudmisfunktsiooni üleandmine riigile. Sellest johtuvalt keskendutaksegi artiklis võimalike lahenduste analüüsile. Uuringu eesmärk on hinnata riiginõuete alternatiivsete sissenõudmissüsteemide optimaalsust. Analüüsi käigus täidetakse järgmised uurimisülesanded:

- ▶ modelleeritakse kohtutäiturite valikuid mikroökonomilises osalise tasakaalu mudelis,
- ▶ analüüsitakse kohtutäiturite valikute ehk käitumise efektiivsust ühiskonna seisukohast,
- ▶ analüüsitakse teoreetiliselt riiginõuete alternatiivsete sissenõudmissüsteemide rakendamisega kaasnevaid mõjusid efektiivsusele ja ühiskonna heaolule.

Võrreldes varem tehtud analüüsiga (Saar *et al.* 2016) on selles uuringus kolm peamist edasiarendust. Esiteks kasutatakse olukorra kirjeldamisel veidi lihtsamat graafilist osalise tasakaalu heaoluökonomilist mudelit. See vähendab küll käsitluse täpsust, kuid võimaldab eesmärgi saavutamiseks vajalikud aspektid läbi analüüsida ning probleemi põhiolemuse selgemalt esile tuua.

Teiseks analüüsitakse peale eelnevalt käsitletud alternatiivide (Saar *et al.* 2016) süsteemi, kus kohtutäitureid tasustatakse riiginõuete arvelt ja nad ei pea nõudele lisaks oma tasu täiendavalt sisse nõudma. Samamoodi on erasektori kaasamise efektiivsust analüüsitud varasemas kirjanduses (vt nt Landes, Posner 1974), kuid seda saab kasutada ka praktikas (nt Inglismaal).

Kolmandaks uuritakse põhjalikumalt sissenõudmisfunktsiooni riigile üleandmise efektiivsust. Täpsemalt analüüsitakse, kas nn Niskaneni riigiasutus, kelle eesmärk on eelarve maksimeerimine (Niskanen 1968), oleks efektiivsem riiginõuete sissenõudja kui kasumi motiividel tegutsevad kohtutäiturid. Niskaneni mudelit on palju kritiseeritud ja tema empiirilises relevantsuses kaheldud. Näiteks on väidetud, et üksnes teatud osa riigiasutuste eelarvest allub Niskaneni pakutud mudelile (Dunleavy 1985). Niskaneni mudelit kasutatakse selles analüüsis eelkõige põhjusel, et luua täiendav alternatiivide omavaheline võrdlus. Seejuures võib seda käsitleda teatud testina selles mõttes, et kui kohtutäituritel põhinev süsteem on sellest kui ühest klassikalisest avaliku sektori ebaõnnestumise näitest ebaefektiivsem, oleks sissenõudmisfunktsiooni üleandmine riigiasutusele parem valik.

Artikkel koosneb neljast osast. Järgmises ehk teises osas vaadatakse kohtutäiturite valikuid majanduslikust vaatenurgast ehk sisuliselt seda, milliseid nõudeid on kohtutäituritel otstarbekas sisse nõuda. Kolmandas osas hinnatakse täiturite valikute efektiivsust ühiskonna vaates ja võimalusi selle suurendamiseks. Artikkel lõpeb kokkuvõttega.

SISSENÕUDMISSÜSTEEMI MAJANDUSLIK TASAKAAL. Erasektori osalust korra-kaitsesüsteemis on analüüsitud ka varem (vt Becker, Stigler 1974; Polinsky 1979). Kuid nendes töodes on tähelepanu keskpunktis pigem õigusrikkumiste optimeerimine, mitte juba määratud karistuste rakendamise seotud asjaolud.

Ülevaated sellealastest kirjandusest fookusega avaliku korra-kaitsesüsteemi optimeerimisele on teinud näiteks Polinsky ja Shavell (2007) ja Saar (2013). Selles töös uuritakse erasektori efektiivsust korra-kaitsesüsteemi osana, kuid seda mitte õigusrikkumiste avastamisel, vaid rahaliste kohustuste sissenõudmisel. Erinevalt varasemast kirjandusest modelleeritakse selles töös olukorda, mis tekib pärast seda, kui õigusrikkujale on määratud rahaline karistus või esitatud muu riiginõue.

Kui senises kirjanduses on olnud kesksel kohal õigusrikkujate käitumise modelleerimine, siis selles artiklis keskendutakse üksnes kohtutäiturite valikute analüüsile. Võlgnike käitumist võetakse arvesse täiturite kulude kaudu, st mida keerulisem on võlgnikult nõuet sisse nõuda, näiteks kui võlgnik püüab oma varasid peita, seda suuremaid kulutusi peab kohtutäitur tegema. Ehk põhiküsimus on selles, kas kohtutäituri töö on tasustatud selliselt, et ta oleks motiveeritud võlgade sissenõudmiseks kulutama ühiskonna jaoks sobivas mahus ressursi.

Alljärgnevalt vaadeldakse Eestis toimivat sissenõudmissüsteemi efektiivsust heaoluökonomilisest vaatenurgast, kasutades lihtsat mikroökonomilist osalise tasakaaluga graafilist mudelit. Selleks uuritakse, kas kehtivas süsteemis on loodud eeldused, et kohtutäiturite jaoks optimaalne sissenõudmise tase ühtiks ühiskonna jaoks optimaalse tasemega. Kohtutäiturite jaoks optimaalset valikut käsitletakse turutasakaaluna, sest sisuliselt on tegemist turuga, kus kohtutäiturid

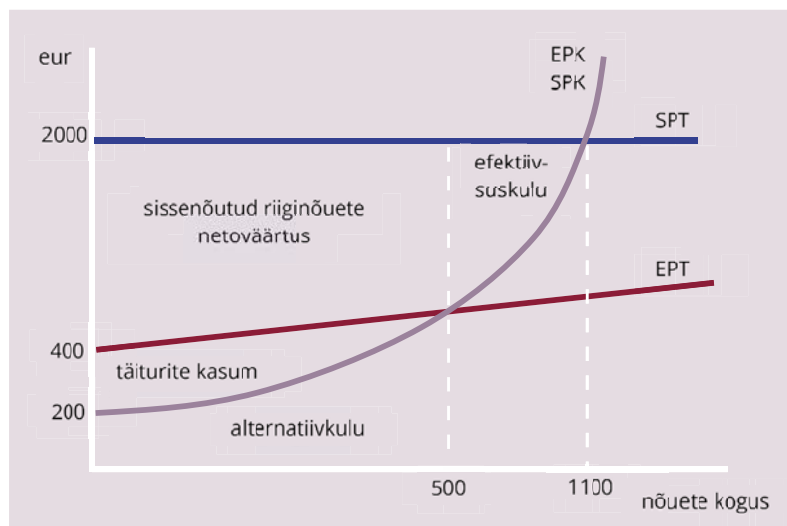
**Tegemist on turuga,
kus kohtutäiturid
müüvad riiginõuete
sissenõudmise teenust
ja riik on
ainus ostja turul.**

on müüja rollis, müües oma teenust riiginõuete sissenõudmisel, ja riik on ainus ostja turul, kellel seetõttu on võimalus kehtestada ka hind, millega ta on nõus teenust ostma.

Kohtutäiturite valikute analüüsimisel on eeldatud, et eesmärk on kasumit maksimeerida. Selle eesmärgi saavutamaks sissenõudmise mahu juures, kus nõude erapiirtulu (EPT) on võrdne erapiirkuluga (EPK). See on mikroökonomikast üldteada kasumi maksimeerimise reegel. Turutasakaalu leidmiseks tuleb määratleda riiginõuete EPT ja EPK kohtutäiturite jaoks. Seda tehakse allpool graafilise mudeliga joonisel 1, kus horisontaalteljel on kujutatud ühe konkreetse rahalise väärtusega edukalt sissenõutud riiginõuete rahalist väärtust. Oluline on tähele panna, et lihtsuse eesmärgil analüüsitakse riiginõuete sissenõudmise efektiivsust ühe konkreetse rahalise väärtusega nõude näitel. Samas on seda lähenemist võimalik laiendada ka erineva rahalise väärtusega nõuete analüüsimiseks, mida on teinud Saar ja tema kaasautorid (2016).

EPT määramisel on eeldatud, et kohtutäiturite tulu igast nõudest ehk EPT suurus on võrdne väärtusega, mis moodustab nõude rahalisest väärtusest fikseeritud osakaalu. Näiteks kui nõude väärtus on 2000 eurot, siis selle edukal sissenõudmisel saab täitur sellest tasuna kindla osa, nt 20 protsenti ehk 400 eurot (vt joonis 1). Selle tasu nõuavad täiturid sisse võlgnikult ning katavad sellega oma peamised tegevuskulud, sh tööjõukulud ja tööruumide ülalpidamiskulud. Praktikas on see samaväärne kohtutäiturite põhitasuga, mis samuti sama rahalise väärtusega nõuete puhul on fikseeritud (Kohtutäituri seadus 2009).

Peale selle on eeldatud, et kohtutäiturile hüvitatakse osa riiginõuete sissenõudmiseks tehtud kuludest, mis tekivad konkreetsete toimingute sooritamiseks nagu näiteks enampakkumiste korraldamisega jms. Need kulud on täituril samuti õigus sisse nõuda võlgnikult, kusjuures analüüsis on eeldatud, et selle suurus iga järgneva nõudega suureneb, mistõttu on joonisel 1 EPT kõver positiivse tõusuga. See tundub loogiline, sest ka praktikas nõutakse ilmselt kõigepealt sisse



JOONIS 1. Riiginõuete sissenõudmise ebaefektiivsus

Allikas: autorite koostatud

lihtsamad ja madalamate lisakuludega nõuded ning seejärel kaalutakse alles keerulisemate juhtumite menetlemist.

Iga nõude menetlemisel kannavad täituriid kulu, mida väljendab kahest komponendist koosnev sissenõudmise EPK. Esimene komponent on konstantne, mis joonisel 1 on 200 eurot. See on identne kõikide sama rahalise väärtusega nõuete osas, nn baasosa. See võib sisaldada kõiki standardsete toimingutega seotud kulusid, mida iga nõude menetlemisel alati kantakse. Teine osa EPKst on seotud konkreetse nõude eripäraga, seega see varieerub nõuete kaupa ning sarnaselt EPTga kasvab sissenõudmismahu suurenemisel. Lisaeldus on, et EPK kasvab sissenõudmismahu kasvades teatud sissenõudmismahust alates kiiremini kui EPT. Joonisel 1 väljendub see EPT kõvera väiksemas tõusus võrreldes EPK kõvera tõusuga, kusjuures viimast on kujutatud kiirenevalt kasvavana.

Turutasakaal tekib tasemel, kus EPT on võrdne EPKga ehk kus EPT ja EPK kõverad ristuvad. Joonisel 1 on selleks tasemeks horisontaalteljel 500 nõuet. Jooniselt nähtub ka, et mida suuremat tasu saavad kohtutäiturid või mida suurem on nõude väärtus, seda enam nõudeid täituriid sisse nõuavad⁴. Joonisel väljenduks see EPT kõvera nihkumisenähtuse ülespoole, mille tagajärjel EPT ja EPK kõverad ristuksid kõrgema sissenõudmise mahu juures. Mida suuremad on nõude sissenõudmise kulud, seda väiksem on nõuete maht, mida täituriid soovivad sisse nõuda. Joonisel 1 väljenduks see EPK kõvera allapoole nihkena.

⁴ Praktikas on kohtutäiturid kohustatud menetlema kõiki neile esitatud nõudeid, kuid täituriitel on võimalik valida menetlustoimingute vahel. Eeldades, et teatud standardsete toimingute kulu on minimaalne, on mõistlik mudelis kasutatud eeldus, mille kohaselt teatud nõuete (mille sissenõudmist peavad täituriid liiga kulukaks) menetlemise kulu on null. Kui täituriid saavad samas suurusjärgus nõudeid, siis teatud standardsete toimingute tegemisega kaasnevat kulu võib liigitada ka püsikuluks, mis tuleb kanda sõltumata muutustest täituri üldises tegevusaktiivsuses. Seega ei mõjuta need kulud marginaalseid kulusid ja kulusid, millele valdavalt tugineb selles töös tehtud analüüs.

TASAKAALU EBAEFEKTIIVSUS JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED.

Valitsuse huvi on maksimeerida ühiskonna heaolu ehk nõuda sisse kõik riiginõuded, mille sissenõudmise ühiskondlikud ehk sotsiaalsed kulud on väiksemad sissenõudmise tulemusel saadavast sotsiaalsest tulust. Joonisel 1 saavutatakse selline olukord tasemel, kus nõude sotsiaalne piirtulu (SPT) võrdub sotsiaalse piirkuluga (SPK). Kui kohtutäiturite jaoks on EPT võrdne tasuga, mida nad nõude sissenõudmise eest saavad, siis ühiskonna jaoks käsitletakse selles mudelis piirtuluna ehk SPTna sissenõutud nõude rahalist väärtust, mis joonisel 1 on 2000 eurot. Ranges mõttes võib riiginõuet käsitleda ka tulusiirdena, kus nõude täitmisel liigub finantsressurss võlgnikult võla sissenõudjale, mille tagajärjel ühiskond tervikuna kasu ei saa. Kui lähtuda aga sellest, et suure osa riiginõuete (näiteks tasumata rahatrahv) eesmärk on mõjutada isikute käitumist, ja et nende sissenõudmata jätmisel see mõju sisuliselt kaob, võib nõude väärtust käsitleda kui ligikaudset hinnangut mõjule, mida nõude sissenõudmine võiks kaasa tuua⁵.

Riiginõuete sissenõudmise sotsiaalse piirkulu puhul eeldatakse, et see on võrdne erapiirkuluga, mis sisuliselt tähendab seda, et kohtutäitur kannab kõik riiginõuete sissenõudmisega seotud kulud ise. Ühiskonna jaoks on optimaalne sisse nõuda joonisel 1 esitatud näites 1100 nõuet, kus SPK = SPT. Tekkivat ebaefektiivsuse ehk efektiivsuskulu mahtu mõõdab erinevus SPT ja SPK kõverate vahel nende nõuete osas, mis jäävad sisse nõudmata (joonisel 1 tähistab seda kolmnurkne ala tähistusega „Efektiivsuskulu”). Teisisõnu, vahemikus 500 ja 1100 asuvad nõuded oleks ühiskonna vaates otstarbekas sisse nõuda, kuna nende SPT on suurem kui SPK, kuid kuna kohtutäiturite jaoks on nende nõuete EPK EPTst suurem, siis neid tegelikult sisse ei nõuta.

⁵ Põhjalikuma argumentatsiooniga tutvumiseks vt Saar ja tema kaasautorid (2016).

Joonisel on tähistatud sissenõudmis-tegevuse alternatiivkulu alana, mis jääb EPK kõvera alla, ja kohtutäiturite kasumeid alana, mis jääb hinnakõvera ja EPK kõvera vahele. Sissenõutud riiginõuete koguväärtust mõõdab täiturite kasumi, sissenõudmise alternatiivkulu ja nende kohale jääva nelinurkse ala summa (viimast on joonisel nimetatud sissenõutud riiginõuete netoväärtuseks). Jooniselt 1 on lihtne näha, et ebaefektiivsus on seda suurem, mida väiksem on EPT (ehk EPT kõver on laugem või allapoole nihutatud) ja suurem EPK (ehk EPK kõver on ülispoole nihutatud või järsum).

Oluline on tähele panna, et joonisel 1 esitatud olukord ei väljenda kõiki võimalikke tasakaaluolukordi, mida kehtiva tasustamise süsteemiga on võimalik saavutada. Näiteks kui tasumäärad oleksid piisavalt kõrged, asuks EPT kõver kõrgemal ja teoreetiliselt võiks tasakaal tekkida ka optimaalsest tasemest kõrgemale. Kuid sellisel juhul peaks tasumäär (põhitasu- ja lisatasumäär kokku) olema tasakaalutasemel suurem nõude väärtusest. Näiteks 10 000 euro väärtusega nõude korral peaks tasu olema suurem kui 10 000 eurot. Kui eeldada, et lisatasumäär on üldjuhul väiksem põhitasumäärast, mis on kehtivas süsteemis kuni 30 protsenti nõude väärtusest (Kohtutäituri seadus, 2009), siis jääb turutasakaal optimaalsest tasemest igal juhul allapoole, sest lisades 30 protsendile lisatasudena näiteks sama palju juurde, jääb tasuks 60 protsenti nõude väärtusest, mis on endiselt nõude väärtusest madalam.

Valitsus, kes peab lähtuma ühiskonna kui terviku heaolust, saaks tekkinud olukorra lahendada kolme eesmärgi abil (vt joonis 1) (Saar *et al.* 2016): i) maksimeerida sotsiaalset puhastulu⁶ ehk minimeerida

⁶ Sotsiaalse puhastulu all mõeldakse siin sisuliselt tarbija hinnavaru ja tootja hinnalisa summat. Sotsiaalne puhastulu on suurim olukorras, kus efektiivsuskuulu on minimeeritud, ideaaljuhul 0-ni. Saar ja tema kaasautorid (2016) defineerisid seda täpselt samal moel, kasutades terminit *social net benefits*.

efektiivsuskuulu, ii) minimeerida kohtutäiturite kasumeid (mis sisuliselt väljendab seda osa võlgnike makstavast tasust, mis ületab riiginõuete sissenõudmise alternatiivkulu, mistõttu võib seda käsitleda tasu osana, mis on ebaoproportsionaalselt suur, sest ületab tegelikku sissenõudmise kulu ühiskonna jaoks), iii) maksimeerida riigitulude laekumisest tekkivat efektiivsuse kasvu⁷.

Järgnevalt on analüüsitud kuut võimalikku alternatiivi selle lahenduse saavutamiseks: esiteks tõsta kehtivas süsteemis põhitasumäärasid ja lisatasumäärasid ning anda üle sissenõudmisfunktsioon, seejärel kõiki kolme alternatiivi tasude ja sissenõudmiskulude finantseerimisallika muutusega – võlgnikult ei nõuta peale riiginõude midagi sisse menetluskuulude katmiseks ehk teisisõnu kaetakse tasud (kohtutäiturite süsteemides) ja kulud (Niskaneni riigiasutuse süsteemis) riiginõuete arvel.

Alternatiivide võrdlemiseks on turupõhiste ehk tasumäärade muutmisega seotud alternatiivideks valitud olukord, kus turutasakaal on juhitud ühiskondlikult efektiivse tasemeni ehk kus efektiivsuskuulu on null. Selleks et kohtutäiturite sissenõudmise maht liiguks efektiivse tasemeni, peaks põhitasu- või lisatasumäärasid tõstma selliselt, et EPT nihkuks asendisse, kus ta ristuks SPT kõveraga tasemel 1100 nõuet (vt joonist 1). Kui tõsta põhitasusid, nihkuks EPT kõver paralleelselt üles, kui tõsta üksnes lisatasusid, siis muutuks EPT kõvera tõus suuremaks, kuna iga järgneva nõude sissenõudmist tasustatakse selle keerukuse tõttu kõrgemalt. Kuna

⁷ Kuna riigitulude kasv on puhas tulusiire ühiskonna ühelt liikmelt teisele, siis seda täies mahus sotsiaalse kasuna käsitleda pole üldjuhul korrektne. Küll vähendab iga täiendava euro laekumine riigikassasse vajadust koguda tulusid teiste maksudega või võimaldab teisi makse alandada. Sedalaadi efektiivsuskasu ühe tuluühiku kohta väljendatakse tavaliselt marginaalse efektiivsuskasuna. Kokkuvõttes tähendab see, et sotsiaalselt optimaalse valiku tegemisel ei saa riigikassasse laekuvat tulu käsitleda sotsiaalse tuluna täies mahus, vaid ainult teatud osa sellest, näiteks 20%.

Hinnatavad kategooriad	Kulud ja/või kohtutäituri tasu nõutakse võlgnikelt täiendavalt sisse			Kulud ja/või kohtutäiturite tasu finantseeritakse nõuete arvelt		
	põhitasu tõus	lisatasu tõus	Niskaneni riigiasutus	põhitasu tõus	lisatasu tõus	Niskaneni riigiasutus
Sotsiaalne puhastulu	suur	suur	null	suur	suur	null
Võlgnike liigne koormus	väga suur	suur	puudub	puudub	puudub	puudub
Riigitulu	üle keskmise	üle keskmise	suur	väga väike	väike	null
Koondhinnang ehk ühiskonna heaolu	madal	kõrge	ebaselge	madal	kõrge	väga madal

TABEL 1. Alternatiivsete sissenõudmissüsteemide võrdlus³

Allikas: autorite koostatud

Niskaneni riigiasutuse puhul pole tegemist turupõhise lahendusega, on lähtunud eeldusest, et minimaalsete kuludega riigiasutus valib tegevusmahu, kus asutuse kogutulud võrduvad kogukuludega (Niskanen 1968). Analüüsitulemused on koondatud tabelisse 1.

Esimesel real on näha, et sotsiaalne puhastulu ehk sotsiaalse kogutulu ja sotsiaalse kogukulu vahe kõikide turupõhiste lahenduste korral on võrdne (ehk suur), sest kõikidel juhtudel saavutatakse olukord, kus efektiivsuskulu puudub. Tabelit lugedes on oluline ka tähele panna, et Niskaneni riigiasutuse korral tekkiv sotsiaalne puhastulu on null, sest Niskaneni mudelis riigiasutus maksimeerib oma eelarvet ja nõuab sisse ka sellised nõuded, mille kulu on tulust suurem. Ta suurendab oma tegevusmahtu seni, kuni kogukulud

³ Tabelis 1 esitatud hinnangud baseeruvad heaoluökoonoomilisel analüüsil, mille raames oleks need võimalik ka täpsemalt määratleda, vajadusel isegi arvuliselt kvantifitseerida, hinnates ära joonisel toodud mudelis vastava ala suuruse (pindala). See on levinud lähenemine näiteks avalike programmide ja poliitikate kulu-tulu analüüsi rakendamisel. Selles analüüsis on esitatud tulemused kvalitatiivselt, et need oleksid lihtsamini tajutavad. Valitud skaalade puhul ei ole lähtunud absoluutmahtudest, st suur ei tähenda tingimata arvuliselt väga suurt. Pigem on valitud skaalad selliselt, et erinevate alternatiivide mõjud oleksid üksteisest eristatavad.

võrdsustuvad kogutuludega. See tuleneb sellest, et asutuse eesmärk on eelarvet maksimeerida ja kuigi ta ei saa sissenõutud nõudeid oma eelarvesse kasutamiseks, suudab ta eeldatavalt poliitikutele maha müüa oma teenuse vastavas mahus. Siin pole ka vahet, kas teenust rahastatakse võlgnikelt täiendavalt sissenõutud vahenditega või nõuete arvelt, mõlemal juhul riigiasutus rakendab ressursse mahus, mis on võrdne nõuete koguväärtusega. Ühel juhul on lihtsalt riigitulud suuremad, mis kajastub tabeli eelviimasel real.

Võlgnike liigne koormus tähistab tabelis kohtutäiturite kasumit, mida peavad kandma võlgnikud lisaks nõude põhiosa tasumisele. Tabelist nähtub selgelt, et lisatasude kasutamisel on see kasum väiksem, sest siis tasud sõltuvad töökoormusest, mitte nõude väärtusest. Lisaks on näidatud, et kui finantseerida kulusid ja tasusid nõuete arvelt, siis kohtutäiturite kasumeid enam võlgnikud ise kandma ei pea, seda teeb riik, kes saab seetõttu vähem tulu. See peegeldub ka riigitulu real, kus kolme esimese alternatiiviga saab riik rohkem tulu kui kolme järgmisega. Oluline on tähele panna, et riigitulud vähenevad, kui kohtutäiturite tasud finantseeritakse täielikult nõuete arvelt ning ka seda, et

Niskaneni riigiasutuse puhul (viimases veerus) on riigitulu null, sest riigiasutus kasutab kõik tulud oma sissenõudmise kulude katmiseks.

Tabeli viimasel real on võimalik võrrelda kõikide alternatiivide kogumõju. Tabelist on näha, et lisatasudega süsteemi optimeerimine on selgelt efektiivsem kui põhitasudega, seda nii kehtivas süsteemis kui ka nõuete arvelt finantseeritavas süsteemis. Kui võrrelda kahte lisatasudega optimeerimise tulemust omavahel, sõltub valik sellest, kumba pidada olulisemaks, kas võlgnike koormuse vähendamist või riigitulude suurendamist. Teisel juhul sobiks pigem kehtiv süsteem, esimesel juhul võiks kaaluda kohtutäiturite tasude finantseerimist nõuete arvelt.

Niskaneni riigiasutusele sissenõudmisfunktsiooni üleandmise otstarbekus võlgnike finantseeritavas ehk kehtivas süsteemis pole üheselt selge. Näiteks kui võrrelda Niskaneni riigiasutust lisatasudega optimeeritud süsteemiga, siis ühelt poolt saab riik Niskaneni mudelis palju suuremat tulu, kuna nõutakse sisse rohkem nõudeid ja võlgnike liigne koormus puudub, kuid erinevalt teistest

***Tasusüsteem
peaks nihkuma
töökoormusepõhisele
tasustamisele,
mis on ühiskonna
seisukohast soodsam.***

alternatiividest tekib siin efektiivsuskulu, sest nõutakse sisse ebaefektiivselt palju nõudeid, ka neid, mille sotsiaalsed piirkulud on sotsiaalsest piirtuludest suuremad. Siin saab määravaks see, kumb kirjeldatud efektidest on suurem. Riiginõuete arvelt finantseeritavas süsteemis on Niskaneni riigiasutus selgelt halvem valik kui ükskõik milline

turupõhine lahendus, sest ühtegi eelist tal võrreldud aspektides ei ole.

JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE. Töös uuriti, millised võimalused on Eestis rakendatava riiginõuete sissenõudmise süsteemi majanduslikku efektiivsust suurendada. Teoreetilises mudelis näidati, et kohtutäiturite tasustamine selliselt, et nende põhitasu kujuneb osakaaluna sissenõutavast summast, võib viia riiginõuete sissenõudmise mahu ühiskonna seisukohast nii ebaefektiivselt madalale kui ka kõrgele tasemele. Samas eeldusel, et lisatasu on üldjuhul põhitasust väiksem, kaldutakse pigem sedalaadi süsteemis sisse nõudma ebaefektiivselt vähe riiginõudeid. Sama tulemust esitlesid ka Saar ja tema kaasautorid (2016), kes näitasid niisuguse mudeli kvantitatiivsel analüüsimisel, et teatud eeldustel võib efektiivsuskulu osutada palju suuremaks kui sellise süsteemiga riigikassasse kogutud tulud. Kehtivas süsteemis on võimalus ebaefektiivsuse tekkimiseks suur.

Kui jätkata kehtiva süsteemi kasutamist, võiks peamise ja ilmselt kõige primitiivsema lahendusena kaaluda tasumäärade tõstmist. Teoreetiliselt võimaldaks ükskõik kas põhitasude või lisatasude tasumäärade tõstmine vähendada efektiivsuskulu olematuks. Ühiskonna kui terviku vaatenurgast on aga oluline vahe, kas kasutada efektiivsuskulu vähendamiseks põhitasu- või lisatasumäärade tõstmist. Nagu Saar ja ta kaasautorid (2016) viitasid, mõjutab lisatasumäärade kasv ühiskonna heaolu positiivsemalt võrreldes põhitasumääradega, sest lisatasud on kehtivas süsteemis põhitasudest enam seotud sissenõudmise tegeliku kulu ja kohtutäituri töökoormusega. Seetõttu peaks tasusüsteem nihkuma pigem töökoormusel põhinevale tasustamisele, see on ühiskonna seisukohast optimaalsem, sest vähendab nii võlgnike liigset koormust kui ka nõuete menetlemise kulusid, kuna eeldatavalt on väiksemaid nõudeid odavam menetleda.

Selles töös uuriti lisaks võimalust, mille kohaselt kohtutäiturite tasusid finantseeritakse riiginõuete arvelt, mitte ei nõuta võlgnikelt täiendavalt sisse. Sellise süsteemi tugevuseks on võlgnike väiksem koormus, mis praeguses süsteemis osutuks ebamõistlikult suureks. Puuduseks on aga tulu vähenemine riigi jaoks, mistõttu peab valitsus kas vähendama avalike teenuste mahtu või leidma nende finantseerimiseks täiendavaid tuluallikaid. Teiselt poolt, kui võlgnikud enam sissenõudmise kulu tasuma ei pea, võib see nende käitumist hoopis negatiivses suunas mõjutada. Seega on siin võimalusi ka teoreetilise mudeli oluliseks edasiarendamiseks, kus oleks ka võlgnike käitumisega enam arvestatud.

Kui Saar ja ta kaasautorid (2016) pakkusid teiste riikide praktikale ja teoreetilistele argumentidele tuginedes, et sissenõudmisfunktsiooni üleandmine riigiasutusele lahendab tasustamissüsteemist tuleneva ebaefektiivsuse probleemi täielikult, uuriti selles töös funktsiooni üleandmist Niskaneni eelarvet maksimeerivale riigiasutusele. Uuritud mudelist selgus, et kohtutäituritel põhinev süsteem on selgelt parem juhul, kui sissenõudmiskulusid hakata finantseerima riiginõuete arvelt. Riigiasutusel ei teki selliseid sotsiaalseid puhastulusid, kus riigitulud oleksid madalamad võrreldes teiste alternatiividega. Kui jätkata kehtiva süsteemiga, kus kulude finantseerimiseks nõutakse võlgnikelt sisse täiendavaid tasusid, suudaks riigiasutus ühelt poolt sissenõudmismahutu oluliselt suurendada, kuid samas kasutataks ressursi ka selliste nõuete sissenõudmiseks, millest saadav sotsiaalne tulu on kulust väiksem. Hindamaks kumb efekt on suurem, on vaja empiirilist lisaanalüüsi.

Analüüsi peamine piirang on võlgnikke puudutavate aspektide vähene arvestamine. Näiteks on analüüsis eeldatud, et kui kohtutäiturite tasustamist hakatakse finantseerima riiginõuete arvelt ja sellega väheneb võlgnike koormus, siis võlgnike käitumist see ei mõjuta. Lisaks tuleks

edaspidi mudelisse lisada õigusrikkumiste optimeerimise probleemistik, et veenvamalt tuvastada sobivaim sissenõudmise viis ja selle mõjud. See võimaldaks selgemini määratleda ka riiginõuete sotsiaalse piirtulu, kuna nõuete sissenõudmise tulemuslikkus võib avaldada mõju ka õigusrikkumiste üldisele tasemele. Sellest tulenevalt loeti selles analüüsis riiginõude rahaline väärtus võrdseks nõude sotsiaalse piirtuluga, mille toesuse võib töös kasutatud lihtsa ja osalise tasakaalu mudeli rakendamise tõttu ka kahtluse alla seada. Nende kitsaskohtade lahendamiseks tuleks osalise tasakaalu mudelilt üle minna üldise tasakaalu ja kasulikkuse põhisele mudelile. Samas on vajadus ka empiiriliste analüüside järele. Näiteks praeguse kohtutäituritel põhineva süsteemi adekvaatsemaks hindamiseks tuleks tuvastada selle süsteemi probleemide põhjused ka kohtutäiturite vaates. Riigiasutusele sissenõudmisfunktsiooni üleandmise täiendavaks analüüsimiseks võiks uurida võimaliku mastaabisäästu tekkimise ulatust, mida selles töös pole eraldi arvesse võetud.

Analüüis näitas, et Eesti riiginõuete sissenõudmise süsteemil võib olla palju tõhusamaid alternatiive.

Vaatamata loetletud piirangutele ja täiendava empiirilise analüüsi vajadusele näitas analüüs kokkuvõtlikult, et Eestis rakendataval riiginõuete sissenõudmise süsteemil võib olla palju efektiivsemaid alternatiive. Kui soovitakse jätkata kohtutäituritel põhineva süsteemiga, tuleks sissenõudjate tasustamise süsteem üle vaadata ja leida ühiskonnale kui tervikule sobivam mudel. Mudel võiks

tugineda sissenõudmiskuludega enam kooskõlas olevale tasustamissüsteemile ning kaaluda võiks ka üleminekut nõuete arvelt finantseeritavale süsteemile. Siin on üks n-ö kaaluukeeli see, kas peetakse tähtsamaks fiskaalseid aspekte või sissenõudmissüsteemi enda efektiivsust. Esimesel juhul riiginõuete arvelt finantseeritav

sissenõudmissüsteem ei ole hea valik, teisel juhul pigem on, kuigi see vajaks täiendavaid empiirilisi tõendeid. Analüüsi põhjal tundub, et sissenõudmisfunktsiooni tsentraliseerimine ja riigiasutusele üleandmine on tõsiseltvõetavaks alternatiiviks praegusele kohtutäituritel põhinevale süsteemile.

KASUTATUD KIRJANDUS

- ALEKAND, A. (2004). Mis on kohtutäituri tasu? – *Juridica*, IV, 252–261. – https://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2004/4/73959.SUM.php
- ANNUS, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica*, IV, 224–229. – https://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2002/4/36067.SUM.php
- BECKER, G. S., STIGLER, G. J. (1974). Law enforcement, malfeasance and the compensation of enforcers. – *Journal of Legal Studies*, 3, 1–18. – <http://www.jstor.org/stable/724119>
- DUNLEAVY, P. (1985). Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model. – *British Journal of Political Science*, 15(3), 299–328. – <http://www.jstor.org/stable/193696>
- EUROPEAN COMMISSION. (2015). Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in member states. – http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/enforcement_proceedings_final_report_en.pdf
- KOHTUTÄITURI SEADUS. – RT I 2009, 68, 463; RT I, 08.07.2016, 10.
- KÕIVA, M., OTS, J. (2001). Tsiviiläitereform. – *Õigus Teada*, 3.
- LANDES, W. M., POSNER, R. A. (1974). The private enforcement of law. – NBER Working Paper Series, 62. – DOI: 10.1086/467524
- NISKANEN, W. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. – *The American Economic Review*, 58(2), 293–305. – <http://www.jstor.org/stable/1831817>
- POLINSKY, A. M. (1979). Private versus public enforcement of fines. – NBER Working Paper Series, 338. – <http://www.nber.org/papers/w0338>
- POLINSKY, A. M., SHAVELL, S. (2007). The theory of public enforcement of law. – A. M. Polinsky, S. Shavell, (eds.). *Handbook of Law and Economics*. Elsevier, 403–454. – DOI: 10.1016/S1574-0730(07)01006-7
- RANDLANE, K. (2012). Ühtsema riigivalitsemise suunas: kliendipõhise loogika rakendamise võimalused avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisel. – *Riigikogu Toimetised*, 26, 144–155.
- SAAR, I. (2013). Will efficient punishment please step forth! – *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, 12, 115–152.
- SAAR, I., RANDLANE, K., GÜLDENKOH, M., SILBERG, U., ELLING, T. (2016). The efficiency of private enforcement of public law claims in Estonia. – *Estonian Discussions on Economic Policy*, XXIV(1), 145–165. – DOI: 10.15157/tepe.v24i1.12989