Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 26. november 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	25. november 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 630 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Mind the Gap 2026: Riikide rahanduse tugevdamine ühiste jõupingutustega, et vähendada maksuauke ja parandada maksukuulekust

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 630 final.

Lisatud: COM(2026) 630 final

EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Mind the Gap 2026: Riikide rahanduse tugevdamine ühiste jõupingutustega, et vähendada maksuauke ja parandada maksukuulekust

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Mind the Gap 2026: Riikide rahanduse tugevdamine ühiste jõupingutustega, et vähendada maksuauke ja parandada maksukuulekust

1. Sissejuhatus

Euroopa peab investeerima oma kaitsevõime tugevdamisse, digiülemineku ja rohepöörde kiirendamisse ning tootlikkuse ja konkurentsivõime suurendamisse. Paljudes liikmesriikides on eelarveolukord siiski pingeline, mis jätab elutähtsateks investeeringuteks vähe eelarvepoliitilist manööverdamisruumi [1].

Igal aastal jääb ELis maksukohustuste täitmata jätmisest tuleneva maksuaugu tõttu saamata üle 200 miljardi euro maksutulu, mis võrdub hinnanguliselt ligikaudu 1 %-ga ELi SKPst. Ainuüksi käibemaksu puhul tekitas see 2023. aastal kahju ligikaudu 125 miljardit eurot ehk 9,5 % käibemaksukohustuste kogusummast. Äriühingu tulumaksu puhul on liikmesriikide hinnanguline kahjum peaaegu 50 miljardit eurot ehk 9,2 % kogutud äriühingu tulumaksust saadavast tulust[2]. See on maksutulu, mis jääb saamata erinevate maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise viiside või halduslike puuduste või tahtmatute vigade tõttu. Maksuauke on olemuslikult raske mõõta ning hinnangud erinevad oma ulatuse, metoodika ja usaldusväärsuse poolest erinevad[3]. Tegemist on tõenäoliselt konservatiivsete hinnangutega, kuna need ei hõlma kõiki saamata jäänud maksutulu kategooriaid, nt piiriülese agressiivse maksuplaneerimise või rahvusvahelise kasumi ümberpaigutamise tõttu saamata jäänud maksutulu. Need hinnangud osutavad sellele, et olukorda on võimalik märkimisväärselt parandada, kui investeerida nii mõõtmiskvaliteedi parandamisse kui ka maksukuulekuse parandamise meetmetesse. Isegi osa saamata jäänud maksutulu tagasinõudmine aitaks leevendada survet riikide rahandusele ja luua täiendavat investeerimisruumi ilma uusi makse kehtestamata või maksumäärasid tõstmata.

Arvestatava varimajanduse ja keerukate maksueeskirjade tõttu on raske, kuid oluline mõista, mis põhjustab kogu ELis maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevaid

[1] Riigipõhine teave, meetodid ja andmed on esitatud komisjoni talituste töödokumentides SWD(2026) 1201–SWD(2026) 1228.

[2] Käibemaks ja äriühingu tulumaks on siin esitatud näidetena, mille kohta on kogu ELis olemas võrdlemisi usaldusväärsed hinnangud. Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenev maksuauk võib tekkida ka muude maksude, nt üksikisiku tulumaksu ja omandimaksu puhul, kuid nende kohta tehtud hinnangud on fragmentaarsemad ja neid ei ole siin esitatud koondnäitajates arvesse võetud.

[3] Lisaks on asjaomase aasta kõige värskemad kättesaadavad hinnangud tavaliselt seotud kahe või kolme eelmise aastaga, mis on tingitud maksuaukude hindamise aluseks olevate riiklike andmekogumite avaldamise tähtaegadest. Varimajandus jääb igas liikmesriigis hinnanguliselt vahemikku 0,7–25 % SKPst.

maksuauke. Mitmes liikmesriigis õõnestab ulatuslik varimajandus maksukuulekust. Üha keerukamad maksueeskirjad ja piiriülesed skeemid võivad suurendada maksukuulekuse tagamisega seotud kulusid, põhjustada vigu või maksustamise vältimist ning tuua kaasa märkimisväärse saamata jäänud maksutulu. Maksukuulekust võib mõjutada ka see, kas maksusüsteemi ja üldist maksukoormust tajutakse õiglase ja tõhusana. Need tegurid on riigiti erinevad. Maksuhaldurite ja maksumaksjate tõhus koostöö aitab edendada usaldusväärset, läbipaistvat ja toetavat keskkonda, parandades seeläbi maksukuulekust ning tugevdades siseturu toimimist, integratsiooni ja konkurentsivõimet.

Riikide rahandusele avalduvate riskide hindamiseks peavad liikmesriigid teadma, kui suured on maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevad maksuaugud. Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude kvantifitseerimine ja nendega seotud suundumuste jälgimine ei ole üksnes tehniline ülesanne, vaid aitab ametiasutustel saada teavet selle kohta, kuidas parandada nõuete täitmise tagamist ja nõuete täitmiseks tehtavaid jõupingutusi. Need hinnangud aitavad kindlaks teha riske, suunata sekkumisi, jaotada ressursse ja täiustada maksukuulekuse parandamise strateegiaid. Maksuaukude analüüsimine on seega strateegiline juhtimisvahend maksutulu suurendamiseks.

Maksukulud põhjustavad maksupoliitilisi maksuauke. ELi liikmesriigid teatavad igal aastal maksukulude tõttu saamata jäänud ligikaudu 750 miljardi euro suurusest maksutulust (mis oleks 2025. aastal moodustanud 4 % ELi SKPst), kuigi seda arvu tuleb käsitleda ettevaatusega[4]. Maksukulud hõlmavad näiteks vähendatud maksumäärasid, maksuvabastusi teatavates sektorites, maksuvähendusi või muid maksusoodustusi. Neid maksukulusid on oluline jälgida ja hinnata. Erinevalt otsestest kulutustest on maksukuludel kalduvus maksusüsteemis aja jooksul kinnistuda ja need võivad avaldada riigi eelarvele väga suurt survet. Seevastu hästi suunatud maksusoodustused, nagu need, mida soovitatakse puhta tööstuse kokkuleppe või hoiuste ja investeeringute liidu raames, võivad toetada olulisi poliitikaeesmärke nagu innovatsioon või üleminek puhtale energiale. Komisjoni soovituses maksusoodustuste kohta puhta tööstuse kokkuleppe toetamiseks on ette nähtud maksuvähenduste ja kiirendatud amortisatsiooni tõhusa kavandamise põhimõtted, sealhulgas soovitus liikmesriikidele hinnata korrapäraselt võetud meetmete tõhusust[5].

Kaasaegne andmepõhine maksuhaldus on väga oluline, et vähendada maksuauke ja parandada maksukuulekust. Paljud liikmesriigid seisavad silmitsi maksukuulekuse halvenemise, suuremate maksuvõlgade, killustatud digisüsteemide ja üha keerukamate piiriüleste tehingutega. Nende probleemide lahendamiseks on vaja tulevikukindlat andmepõhist maksuhaldust, mis suudab maksukohustuste täitmata jätmist varakult avastada,

[4] Sellesse arvu tuleb suhtuda ettevaatusega, sest see koondab eri aastate ja erineva sisuga kogusummad riikide kaupa. Maksukulusid käsitleva aruandluse ulatus on erinev ja võrdlusalused erinevad märkimisväärselt, nii et riiklikud ametiasutused keelduvad isegi riigi tasandil andmeid koondamast. Riikide saamata jäänud tulu prognoosid pärinevad andmebaasist GTED.

[5] Komisjoni soovitus maksusoodustuste kohta puhta tööstuse kokkuleppe toetamiseks ja võttes arvesse puhta tööstuse kokkuleppega seotud riigiabi raamistikku (C(2025) 4319 final) https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

hõlbustada vabatahtlikku maksukuulekust ja tagada maksuvõlgade õigeaegse sissenõudmise. Väga olulised on investeeringud digivahenditesse, integreeritud süsteemidesse, reaalajas andmetöötlusse, maksu kogumise ja sissenõudmise suutlikkuse suurendamisse ning asutustevahelisse koostöösse.

Teatis „Mind the Gap" ja sellele lisatud 27 riigi teabelehte on strateegiline vahend maksusüsteemide ja maksukuulekuse parandamiseks kogu ELis. Algatuse lõppeesmärk on toetada liikmesriike maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude vähendamisel, maksukogumise optimeerimisel ja maksukulude haldamise tugevdamisel. Samuti kutsutakse selles liikmesriike üles andma korrapäraselt aru maksupoliitilistest maksuaukudest, neid hindama ja ratsionaliseerima, eelkõige juhul, kui maksukulud ei ole ennast ära tasunud. Lisaks sellele, et käesolev algatus aitab liikmesriikidel maksuauke analüüsida ja vähendada ning ajakohastada maksude kogumist, rõhutatakse selles liikmesriikidevahelisest halduskoostööst saadavat suurt tulu, mis võimaldab riikidel tulemusi võrrelda ja parimaid tavasid jagada, pidades silmas tulevikku suunatud reformikava.

Teatises hinnatakse maksuaukudega seotud probleeme ja pakutakse välja meetmed maksuaukude vähendamiseks Esiteks hinnatakse teatises liikmesriikide probleeme maksuaukude mõõtmisel, jälgimisel ja hindamisel ning tehtud järelduste integreerimisel maksuhaldurite tegevusse, et toetada digiüleminekut ja tõhustada maksude kogumist. Seejärel tehakse ettepanekud meetmete kohta nende probleemide lahendamiseks nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil (vajaduse korral ka riigi tasandist madalamal tasandil) [6]. Lõppkokkuvõttes võivad koordineeritud meetmed ja tihe koostöö kõigil tasanditel parandada maksukuulekust ning tõhustada maksupoliitikat ja maksude kogumist, aidates seeläbi luua strateegiliste investeeringute toetamiseks vajalikku eelarvepoliitilist manööverdamisruumi.

2. Mõõtmisest integreerimiseni: hindamine liidu ja liikmesriigi tasandil

2.1 Meede: maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude mõõtmise tõhustamine

Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate püsivate maksuaukude vähendamiseks tuleb rohkem investeerida teadmistesse, andmetesse ja analüütilisesse suutlikkusse. Kuigi üha rohkem liikmesriike hindab maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevaid maksuauke, on vaid vähesed neist kehtestanud põhjalikud hindamisprogrammid, mis hõlmavad mitut maksuliiki[7]. Taani, Rootsi, Itaalia ja Madalmaad on integreerinud maksuaukude analüüsi maksukuulekusega seotud riskijuhtimisse ning kasutavad tulemusi eelarvepoliitika alusena, nõuete täitmisega seotud riskide kindlakstegemiseks, sihipärasteks sekkumisteks,

[6] Mitmes liikmesriigis kehtestavad, haldavad ja koguvad makse ning annavad maksusoodustusi ka föderaalvalitsused, piirkondlikud valitsused või kohalikud omavalitsused.

[7] OECD (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

vahendite eraldamiseks ja maksukuulekuse parandamise strateegiate tõhususe hindamiseks. Mõned teised liikmesriigid, teiste hulgas Prantsusmaa, Poola ja Eesti, on alles seda suutlikkust välja arendamas või ei hinda veel süstemaatiliselt maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevaid maksuauke.

Liikmesriikide kogemused näitavad, et põhjalikud meetmed maksuaukude hindamiseks aitavad parandada maksukuulekust. Liikmesriikides, kus on pikaajalised ja hästi välja töötatud programmid maksuaukude vähendamiseks, näiteks Taani, Itaalia, Rootsi ja Madalmaad,[8] on tavaliselt väiksemad maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevad maksuaugud või on nad suutnud neid aja jooksul vähendada. Näiteks Madalmaad on suurendanud oma analüütiliste töövahendite pagasit, ühendades audititulemused käitumisuuringutega. Sellise analüüsi tulemused aitavad maksuhalduril kavandada sihipäraseid ennetusmeetmeid ja parandada vabatahtlikku maksukuulekust. Taani on välja töötanud põhjaliku maksukuulekuse mõõtmise programmi, mis põhineb ulatuslikel auditiandmetel ja aitab kindlaks teha nõuetele mittevastavuse laadi kõigis majandussektorites. Rootsi ja teiste liikmesriikide programmide põhijooneks on pisteliste ja riskipõhiste auditite süstemaatiline kasutamine erinevates maksumaksjate rühmades[9]. Ilma otsest põhjuslikku seost tõendamata viitab see sellele, et maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude korrapärane hindamine võib toetada sihipärasemaid maksukuulekuse parandamise strateegiaid ja aidata maksuhalduritel tuvastada riske varases etapis.

Komisjon on nii riiklikul kui ka ELi tasandil kavandanud, toetanud ja koordineerinud märkimisväärseid investeeringuid maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude (kaudsed ja otsesed maksud) hindamiseks. See on eriti oluline otseste maksude valdkonnas, kus riiklikes hinnangutes kasutatakse sageli erinevaid määratlusi, meetodeid, andmeallikaid, maksumaksjate kategooriaid ja aruandeperioode, mis piirab võrreldavust, kuid loob ka võimalusi metoodiliseks teabevahetuseks. Alates 2021. aastast on ELi rahastatud Fiscalise programmi projektirühm töötanud selle nimel, et luua ühine raamistik maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamiseks[10] [11]. Lisaks on

[8] Madalmaad kombineerivad audiitoritelt saadud teavet auditiandmetega, et mõista paremini maksukohustuste täitmata jätmise põhjuseid, sealhulgas keerukuse, teadmiste puudumise ja nõustajate tehtud vigade mõju. Taani kasutab maksukuulekuse hindamiseks sektoripõhiseid andmeid ja pistelisi auditeid. Mõlemal juhul aitavad need teadmised paremini suunata maksukohustuste täitmiseks tehtavaid jõupingutusi ja toetada vabatahtlikku maksukuulekust.

[9] Pistelised auditid annavad statistilist teavet maksukohustuste täitmata jätmise sageduse ja laadi kohta, samas kui riskipõhiseid auditeid kasutatakse selleks, et teha kindlaks ja auditeerida maksumaksjaid, kes suurema tõenäosusega jätavad maksukohustused täitmata. On oluline, et pistelise auditi tulemusi kasutataks ka riskipõhise valiku mudelite valideerimiseks ja kohandamiseks. Maksuaukude hindamise programmid annavad teavet maksukorralduse teistele teenistustele, mis aitab suurendada maksude kogumise tõhusust.

[10] Vt lisaks: Euroopa Komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (2025). Kuidas kujundada ühist lähenemisviisi maksuaukude hindamisele ELis: Fiscalise projektirühm 008 – lõpparuanne. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] 2026. aastal jõudis projekt teise faasi. Esimeses ja/või teises faasis osalevad liikmesriigid on BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK ja SE üksikisiku tulumaksu alarühmas; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK ja SE äriühingu tulumaksu alarühmas; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK ja SE varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse alarühmas ning BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK ja SE e-kaubanduse alarühmas. Teises faasis on üksikisiku tulumaksu ja äriühingu tulumaksu alarühmadega ühinenud ka Gruusia.

mõned liikmesriigid, näiteks Poola[12] ja Sloveenia,[13] kasutanud tehnilise toe instrumenti, et parandada äriühingu tulumaksu kohustuse täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamist.

Kaudse maksustamise valdkonnas on ELi tasandil tehtava koostöö tulemusel juba välja töötatud ühine metoodika maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate käibemaksuaukude hindamiseks, mis hõlmab kõiki liikmesriike. 2023. aastal oli maksukohustuste täitmata jätmisest tuleneva käibemaksuaugu suurus liidus hinnanguliselt 9,5 % käibemaksukohustuste kogusummast, kusjuures liikmesriikide vahel esines märkimisväärseid erinevusi; mitmes riigis oli olukord aja jooksul paranenud.[14]. Maksuaugu hetkeolukorra kõrval kajastavad aja jooksul toimunud muutused riikide jõupingutusi maksukuulekuse parandamiseks ja võimaldavad ametiasutustel hinnata võetud meetmete tõhusust. Digiaruandlus, internetipõhised kassaaparaadid, eeltäidetud käibedeklaratsioonid ja muud digivahendid võivad parandada jälgitavust ja maksukohustuste täitmist. Samuti töötab komisjon välja, katsetab ja kontrollib aktsiisiaukude hindamise metoodikat, mida toetab rühm eksperte enam kui 20 liikmesriigist, et vahetada metoodilisi kogemusi ja hinnata, kuidas operatiivtööd paremini toetada (vt ka punkt 3.1).

Äriühingute muutuvat maksumaastikku silmas pidades rakendatakse täiendavaid suutlikkuse suurendamise meetmeid, et hinnata äriühingu tulumaksukohustuse täitmata jätmisest tulenevaid maksuauke kogu ELis. Komisjon on välja töötanud uudse makromajandusliku metoodika, mis võimaldab tuletada äriühingu tulumaksukohustuse täitmata jätmisest tulenevaid maksuauke rahvamajanduse arvepidamise andmetest ja riiklike statistikaametite koostatud hinnangutest varimajanduse kohta, luues seega ühise raamistiku selliste maksuaukude hindamiseks liikmesriikides. Viimaste hinnangute kohaselt moodustab 25 liikmesriigis keskmine maksuauk ligikaudu 9,2 % äriühingu tulumaksust saadud maksutulust, ehkki see näitaja on riigiti väga erinev ja aastate lõikes toimuvaid muutusi tuleb tõlgendada ettevaatusega. Selles metoodikas ei võeta aga arvesse piiriülese agressiivse maksuplaneerimise või kasumi rahvusvahelise ümberpaigutamise tõttu saamata jäänud maksutulu, kuna rahvamajanduse arvepidamine kajastab üldjuhul kasumit pärast kasumi piiriülest jaotamist. Sellise saamata jäänud tulu analüüsimiseks on vaja täiendavaid tõendeid ja meetodeid, sealhulgas tööd maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise valdkonnas[15]. Kuna äriühingu tulumaksu maastik OECD teise samba eeskirjade rakendamise

[12] Tehnilise toe instrumendi 2023. aasta projekt „Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy" (Poola suutlikkuse parandamine varimajanduse hindamisel ja selle vastu võitlemisel), 2024–2026.

[13] Tehnilise toe instrumendi 2021. aasta projekt „Improving the administration of corporate income tax in Slovenia" (Äriühingu tulumaksu haldamise parandamine Sloveenias), 2022–2023.

[14] Vt Euroopa Komisjon, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. jt, VAT gap in Europe – Report 2025 (Käibemaksuauk Euroopas – 2025. aasta aruanne), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

[15] Üksikasjaliku arutelu kohta Teadusuuringute Ühiskeskuse metoodika üle, millega tehakse kindlaks äriühingu tulumaksukohustuse täitmata jätmisest tulenevad maksuaugud, ning selle metoodika eelduste ja piirangute üle vt: Euroopa Komisjon: Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (2025), The Corporate Income Tax Gap: A European

ning seejärel maksustamisalase koondõigusakti rakendamise ja uuesti sõnastatud halduskoostöö direktiivi vastuvõtmise tulemusena muutub, tuleb hindamisvahendeid edasi arendada, sealhulgas laiendades maksukohustuse täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamist muudele valdkondadele kui varimajandus.

2.2 Seire: Maksukulusid käsitleva aruandluse kvaliteedi parandamine

Maksukulud kujutavad endast maksuseadustiku erisätteid, mille eesmärk on edendada teatavat tegevust või soodustada teatavaid rühmi, mis toob kaasa riigi maksutulu tahtliku vähendamise. Selle asemel, et anda toetust otsekulutuste kaudu, saab valitsus anda üksikisikutele või ettevõtjatele kaudset rahalist toetust, vähendades nende maksukoormust. Maksukulud on seega kõrvalekalded võrdlusmaksusüsteemist, mis võimaldavad teatavatele maksumaksjatele, sektoritele või tegevustele sooduskohtlemist, näiteks vähendatud maksumäärasid, maksuvabastusi jne.

On väga oluline, et nende soodustuste kohta esitatakse teavet, nagu on ette nähtud ELi eelarve juhtimise raamistikus, et vähendada nendega kaasnevat läbipaistvusdefitsiiti. Erinevalt programmidest, millega nähakse ette otsesed kulud, nagu subsiidiumid või toetused, ei nõua maksukulud tavaliselt parlamendi iga-aastast heakskiitu. Kui need on õigusaktiga sätestatud, jäävad need kehtima, välja arvatud juhul, kui need aegumisklausli alusel sõnaselgelt kehtetuks tunnistatakse või tühistatakse. Maksukuludest teatamine võib aidata seda asümmeetriat korrigeerida ning suurendada läbipaistvust ja vastutust. Selleks et tagada terviklik ülevaade liikmesriikide eelarvekulutustest, nõutakse ELi eelarve juhtimise raamistikus üksikasjalikku aruandlust maksukulude mõju kohta tuludele[16].

ELi liikmesriikide maksukulude kohta esitatud aruannete sisu, üksikasjalikkus ja kvaliteet on väga erinev. Mõned liikmesriigid esitavad eelarve lisas ilma täiendava taustteabeta tabeli, milles on näidatud maksukulude tõttu saamata jäänud hinnanguline maksutulu. Teised liikmesriigid avaldavad maksukulude kohta aruanded, mis sisaldavad üksikasjalikku teavet kõigi asjakohaste maksukulude ja saamata jäänud maksutulu mitmeaastaste prognooside kohta.

Paljud maksukulu võivad muuta maksustamise veelgi keerulisemaks. Kreeka on teatanud enam kui 1 000 maksukuludega seotud meetmest. Portugal on teatanud enam kui 700 meetmest, Itaalia enam kui 600 meetmest ning Prantsusmaa ja Poola kumbki üle 400 meetmest.

Maksukuludel võib olla märkimisväärne mõju valitsemissektori eelarvele. Nii maksusüsteemide kui ka aruandlusmeetodite erinevuste tõttu ulatub maksukulude tõttu saamata jäänud maksutulu väidetavalt 0,4 %-st SKPst Iirimaal 14 %-ni SKPst Madalmaades.

---

approach to measuring losses in corporate tax revenues (Äriühingu tulumaksukohustuse täitmata jätmisest tulenevad maksuaugud: Euroopa lähenemisviis saamata jäänud äriühingu tulumaksu mõõtmisele).

[16] Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiivi 2011/85 liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (muudetud nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiiviga 2024/1265) artikli 14 lõikes 2 on ette nähtud teabe avaldamine selle kohta, kuidas maksukulud mõjutavad tulusid.

Maksukulude tõttu saamata jäänud tulu suur maht ei tähenda tingimata, et need meetmed on ülemäärased või ebatõhusad. Saamata jäänud maksutulu võib olla suhteliselt suur ka seetõttu, et tavapärane maksutase on kõrge või maksukulusid käsitlev aruandlus on väga ulatuslik[17].

Maksukulude hinnangute koondamine ja võrdlemine kategooriate, liikmesriikide ja ajaperioodide lõikes tekitab märkimisväärseid metoodikaprobleeme. Kuigi üldnäitajaid saab arvutada lihtsalt eri maksukulude liitmise teel, tuleks neid hinnanguid tõlgendada ettevaatusega. Esiteks kiputakse neis potentsiaalset maksutulu üle hindama, kuna lihtsa liitmisega kaasneb kattuvate meetmete topeltarvestuse oht. Hinnangutes ei võeta arvesse ka maksumaksjate käitumist, mis põhjustab väiksemat maksulaekumist. Lisaks ei ole oluline osa maksukuludest kvantifitseeritav[18]. Pealegi sõltub aruandlus suuresti sellest, mida liikmesriigid maksukuludena määratlevad[19].

2.3 Hindamine: Maksukulude kulutõhususe tagamine

Maksumeetmed võivad pakkuda tõhusaid stiimuleid, mis aitavad valitsustel saavutada erinevaid poliitilisi eesmärke, kuid ei pruugi alati olla aja jooksul kõige kulutõhusam vahend. Seda, kas maksusoodustustest on teatava poliitikaeesmärgi saavutamisel kasu, tuleb hoolikalt analüüsida. Maksukuludega seotud kulusid, tulusid ja riske tuleb korrapäraselt hinnata. Komisjoni soovituses maksusoodustuste kohta puhta tööstuse kokkuleppe toetamiseks on ette nähtud maksuvähenduste ja keskkonnasõbralike investeeringute kiirendatud amortisatsiooni tõhusa kavandamise põhimõtted, mida kohaldatakse kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega. Liikmesriike kutsutakse üles teavitama komisjoni nende poolt võetud meetmetest ning neil soovitatakse korrapäraselt hinnata meetmete tõhusust ja jagada parimaid tavasid[20]. Üldisemalt nõuab põhimõtte „saastaja maksab" kohaldamine ELi kliima- ja keskkonnaeesmärkide tõhusamaks saavutamiseks ka selliste keskkonna jaoks potentsiaalselt kahjulike maksukulude läbivaatamist, mis loovad saastajatele valesid stiimuleid.

Väga oluline on teha kindlaks, kas olemasolevad maksukulud aitavad saavutada neid poliitikaeesmärke, milleks need olid ette nähtud. Vaja on korrapärast läbivaatamist, et hinnata, kas kehtestatud meetmed tasuvad ennast ära. See võib sillutada teed reformidele.

---

[17] On juhtunud, et kulukaid maksukuludega seotud meetmeid peetakse struktuurseteks ja need jäetakse seetõttu aruandlusest välja. Ideaaljuhul käsitletakse maksukulude aruandluses ka struktuurseid kulutusi. Madalmaades hõlmab aruandlus kõiki maksustamise seisukohast olulisi meetmeid.

[18] Maksukulud võidakse jätta kvantifitseerimata kas teadliku valiku tõttu või seetõttu, et nende hindamine ei ole võimalik. Näiteks võidakse jätta maksukulud kvantifitseerimata, sest neid loetakse vähetähtsaks, tehniliseks, struktuurseks või ELi poolt ette nähtuks. Mõnda maksukulu ei saa hinnata, sest andmed selle kohta ei ole kättesaadavad. Mõnel juhul võivad andmed olla põhimõtteliselt kättesaadavad, kuid nende kogumine konkreetse maksukulu kohta oleks liiga kulukas. Näide mittekättesaadavatest andmetest on teatavatest tegevustest saadud tulu maksust vabastamine. Kuna tulu kohta andmeid ei esitata, ei ole saamata jäänud maksutulu hindamine võimalik.

[19] On näiteid vähendatud käibemaksumäärade kohta, mida peetakse võrdlussüsteemi osaks või vastupidi selle kohta, et tulumaksuvaba miinimumtulu või ettevõtte kahjumi edasikandmist peetakse maksukuludeks, samas kui enamik riike peab neid struktuurseteks kuludeks.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_et

Näiteks nõutakse Madalmaade eelarve-eeskirjades, et valitsus kaotaks ebatõhusaks hinnatudmaksukulud või vähendaks või põhjendaks neid.

Suur saamata jäänud maksutulu tekitab suurema vajaduse hinnata maksukulude tõhusust. Kuigi maksukulude kvantifitseerimine on peamiselt järelevalvetegevus, on see teave seejärel oluline sisend maksukulude hindamisel, et teha kindlaks, kas need täidavad oma eesmärki ja tasuvad ennast ära. Mikrosimulatsiooni mudelid (nt EUROMOD[21]) võivad olla kasulik vahend poliitiliste alternatiivide hindamisel.

2.4 Integreerimine: Maksuhalduse ajakohastamine

Paljud liikmesriigid on teinud märkimisväärseid investeeringuid digivahendite kasutuselevõttu ja alustanud tehisintellekti rakendamist nii suhtluses maksumaksjatega kui ka maksuhalduse tugitegevustes; maksuhalduse digiüleminekule tuleb aga kogu ELis endiselt suurt tähelepanu pöörata. Varasemad IT-süsteemid ja vananenud protsessid takistavad edasiste edusammude tegemist. Peamine probleem on liigne tuginemine vabatahtlikule maksukuulekusele, mis põhjustab maksumaksjatele suure halduskoormuse. Liikmesriigid peaksid lõimima maksukuulekuse ja sujuva maksustamise põhimõtted oma protsessidesse, et lihtsustada nõuete täitmist ja vähendada maksumaksjate koormust. [22].

Teine suur probleem liikmesriikide jaoks on piisavate, täpsete ja kvaliteetsete andmete kättesaadavus, et toetada tõhusat maksuhaldust. Andmete madal kvaliteet nõrgendab maksukuulekuse hindamist, riskide prioriseerimist ja täitmise tagamist. Samal ajal tekitab maksuhalduse üha suurem digitaliseerimine täiendavaid nõudmisi, kuna nüüdisaegsed digisüsteemid ja reaalajas aruandlusraamistikud sõltuvad struktureeritud, standarditud ja usaldusväärsetest andmetest. Ebapiisavad andmed takistavad integreerimist, tõhusat töötlemist ja õigeaegsete tulemuste saamist. Maksuhalduritel on probleeme ka kasvavate andmemahtude tõhusa töötlemisega, mis piirab nende suutlikkust halduskoostööst täiel määral kasu saada[23]. Üldiselt vähendavad andmete madal kvaliteet ja suured andmemahud maksukohustuste läbipaistvust ja takistavad arusaamist nende laiemast mõjust äritegevusele, piirates seeläbi maksuhaldurite suutlikkust teha põhjendatud strateegilisi ja poliitilisi otsuseid.

Üha enam lõimuva majandusega Euroopas saab riiklike maksusüsteemide erinevusi ära kasutada pettuse, maksudest kõrvalehoidumise või maksustamise vältimise eesmärgil. Piiriülene tegevus on maksukuritegevuse, eelkõige käibemaksupettuse oluline osa. Varifirmadega seotud ühendusesisene pettus on tüüpiline piiriüleste tehingutega seotud käibemaksupettuse vorm, mis hõlmab sageli organiseeritud kuritegelikke rühmitusi või võrgustikke. Seda liiki pettuste vastu saab võidelda liikmesriikidevahelise tihedama koordineerimise ning integreeritud tehingu- ja andmeseirevahendite abil – valdkond, mis on hõlmatud 2025. aastal vastu võetud paketiga „Käibemaks digiajastul“. Tihedam koostöö

[21] HOME | EUROMOD

[22] Lisaselgitused on metoodikat käsitlevas lisas.

[23] Komisjoni 14. novembri 2025. aasta aruanne ELi käibemaksualase halduskoostöö raamistiku hindamise kohta (COM(2025) 686 final) ja komisjoni 19. novembri 2025. aasta aruanne nõukogu direktiivi 2011/16/EL (maksustamisalase halduskoostöö kohta) hindamise kohta (COM(2025) 695 final).

maksuhaldurite vahel ja maksukogumise aluseks olevate andmevoogude integreerimine võib seega aidata vähendada pettuse või muude maksualaste kuritarvituste riski ja võimalusi. Liikmesriikide ja ELi pettustevastases võitluses osalejate vahelise koostöö tugevdamine on ka komisjoni prioriteet osana käimasolevast pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisest, mille eesmärk on kõrvaldada lüngad, mis võivad kahjustada ELi finantshuve.

Mõnel liikmesriigil on jätkuvalt raskusi püsivalt suurte maksuvõlgadega. Maksuvõlgade sissenõudmine on endiselt väga suur probleem, kuna paljud haldusasutused ei suuda tasumata summasid sisse nõuda. Suurt hulk maksuvõlgnevusi mitmes liikmesriigis loob märkimisväärse potentsiaali suurendada tulude kogumist, nõudes need võlgnevused sisse enne, kui need muutuvad sissenõutamatuks. Erinevused õigus- ja haldusraamistikes toovad ELi liikmesriikides kaasa ebaühtlased tulemused. 2025. aastal läbi viidud ELi uuring ja riiklikelt ametiasutustelt saadud tagasiside tõid esile tungiva vajaduse tugevdada nii riiklikke kui ka piiriüleseid sissenõudmismehhanisme, et tulla toime üha suureneva taotluste hulgaga.

3. Tegevus: Poliitikameetmete vastuvõtmine

Probleemid näitavad selgelt, et edu saavutamine eespool nimetatud valdkondades nõuab enamat kui riikide tehtud eraldi jõupingutusi. Asjaomased osalejad on liikmesriigiti ja liikmesriikide sees erinevad, kajastades ametkondlikku mitmekesisust. Kuigi riigi tasandi meetmed on endiselt hädavajalikud, võib tihedam koostöö ELi tasandil aidata edusamme kiirendada. Kogemusi vahetades ja häid tavasid jagades saavad liikmesriigid teha edusamme maksuaukude vähendamisel ja maksukuulekuse parandamisel.

Koostööks on vaja vastastikust usaldust ja püsivat kaasatust. Maksuhaldurite ametkondlik koostöö suurendab usaldust. Poliitiline kaasatus on oluline ühiste prioriteetide seadmiseks ja saavutatud hoo säilitamiseks, samal ajal kui haldus- ja tehniline koostöö võimaldab liikmesriikidel jagada nii kogemusi kui ka andmeid ning töötada ühiselt välja praktilisi lahendusi ühistele probleemidele.

Komisjon on valmis seda protsessi toetama. Toetus hõlmab struktureeritud dialoogi hõlbustamist, vastastikuse õppimise edendamist ning liikmesriikide abistamist parimate tavade kindlakstegemisel ja levitamisel. Allpool kirjeldatud meetmed võivad samuti aidata tõhusalt reageerida Euroopa poolaasta poliitika koordineerimise tsükli raames esitatud riigipõhistele ja euroala soovitustele.

3.1 Suurendada ühist suutlikkust hinnata maksuauke usaldusväärsete meetodite abil ja edendada metoodilist võrreldavust

Kuigi liikmesriigid on viimastel aastatel teinud edusamme maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamisel, on vaja teha märkimisväärseid täiendavaid jõupingutusi, et parandada diagnostikat, tugevdada vahendeid ja lõppkokkuvõttes suurendada maksutulu kogumise tõhusust. Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude, sealhulgas nende suuruse ning põhjuste ja käivitajate

põhjalikum hindamine on eeltingimus selleks, et valitsused saaksid neid auke vähendada ja parandada oma protsesside tõhusust, sealhulgas vajaduse korral riigi tasandist allpool oleval tasandil.. Maksuaukude analüüsi tulemuste integreerimisega maksukuulekuse riskijuhtimise tsüklisse, näiteks riskirühma maksumaksjate kindlakstegemise, sihipäraste sekkumiste ja personali planeerimise abil, saab maksukuulekuse juhtimist veelgi tugevdada. Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude vähendamiseks on vaja strateegilist lähenemisviisi, millel on keskpikad ja pikaajalised eesmärgid.

Tõenditel põhineva maksupoliitika ja maksuhalduse puhul on vaja parandada metoodikat, andmete kvaliteeti ja maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude suuruse hindamise võrreldavust.. Täiustatud meetodid suurendavad selliste maksuaukude hindamise usaldusväärsust ja hindamistulemuste paikapidavust. Võrreldavad hinnangud võimaldavad liikmesriikidel võrrelda enda tulemusi teiste liikmesriikide tulemustega, teha kindlaks tugevate ja nõrkade külgedega valdkonnad ning hõlbustada samal ajal heade tavade vahetamist. Samuti annavad need poliitikakujundajatele kindlama aluse maksukohustuste täitmisega seotud riskide hindamiseks ja reformimist vajavate valdkondade prioriseerimiseks.

Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate käibemaksuaukude hindamisel saadud kogemused näitasid, kui kasulik on kasutada ühtlustatud lähenemisviisi, mida praegu töötatakse välja ka aktsiisi jaoks. Euroopa Komisjon on toetanud maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate käibemaksuaukude hindamise ühise metoodika väljatöötamist ja pidevat täiustamist kõigis liikmesriikides. Kasutades ühtseid määratlusi, andmeallikaid, eeldusi ja hindamismenetlusi, võimaldab see metoodika teha sisukaid võrdlusi liikmesriikide vahel ja ajaperioodide lõikes. Saadud hinnangud on väärtuslik vahend maksukohustuste täitmise suundumuste jälgimiseks, poliitikameetmete hindamiseks ja nende valdkondade kindlakstegemiseks, kus võib olla vaja teha täiendavaid parandusi. Aktsiis on veel üks maksustamise vorm, mille puhul saab kasutada ühtseid määratlusi, andmeallikaid ja eeldusi, kuigi tulemuste tõlgendamiseks on vaja täiendavat riigipõhist teavet.

Kuna otsesed maksud on kaudsetest maksudest heterogeensemad, on riikidevahelisi võrdlusi oluliselt keerulisem teha. Alates 2021. aastast on komisjon toetanud liikmesriike nende jõupingutustes parandada meetodeid ja võrreldavust. Riikide tasandil hindavad mõned liikmesriigid ainult maksukohustuste täitmata jätmise konkreetseid komponente, samas kui teised püüavad arvesse võtta üldist maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevat maksuauku. Sellegipoolest on võimalik kasutada ka selliseid vahendeid ja meetodeid, mis ei nõua ühtlustatud maksueeskirju.

ELi algatused, mille eesmärk on parandada maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamise suutlikkust ja edendada suuremat metoodilist järjepidevust, loovad tugeva aluse suutlikkuse kiiremaks suurendamiseks. Tänu alates 2021. aastast tehtud ühistele jõupingutustele on meetmed maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamise ühise raamistiku kindlaksmääramiseks ja rakendamiseks hästi edenenud. Eksperdid saavad ühiselt lahendada erinevaid probleeme (mis on seotud üksikisiku tulumaksu, äriühingu tulumaksu, aktsiisi ja käibemaksuga, eelkõige

varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse ja e-kaubandusega), jagades kogemusi, õppides üksteiselt ja uurides parema ülekantavuse ja võrreldavuse võimalusi.

Meede 1 (Liikmesriigid) Suurendada ja tugevdada maksuaukude hindamise suutlikkust maksuliikide lõikes ning integreerida maksuaukude hindamine maksuhaldurite strateegilisse juhtimisse. *Liikmesriigid peaksid vajaduse korral investeerima maksuaukudega seotud eriteadmistesse, töötajatesse ja oskustesse ning tooma kokku asjaomased osalejad rahandusministeeriumidest ning maksu-, tolli- ja statistikaametitest. Erilist tähelepanu tuleks pöörata valdkondadele, kus mõõtmine on vähem arenenud. See hõlmab otseste maksude auke, eelkõige füüsilise isiku tulumaksuga seoses. Samuti tuleks mõõta ja jälgida aktsiisiauke nende tootekategooriate puhul, mida teatavas riigis ohustavad suured nõuete täitmisega seotud riskid. Eelkõige juhul, kui aktsiisiaukude täielikku kvantifitseerimist ei ole veel võimalik teostada, peaksid liikmesriigid tegema kindlaks saamata jäänud maksutulu ja pettuste peamised põhjused ning neid aja jooksul jälgima.*

Meede 2 (Liikmesriigid) Täiendada maksuaukude hindamisel riiklikke andmebaase ja metoodilisi aluseid. *Liikmesriigid peaksid tõhustama maksuaukude hindamiseks kasutatavate andmete kindlakstegemist ja parandama nende andmete kättesaadavust ja kvaliteeti ning dokumenteerima oma hinnangute aluseks olevad meetodid, andmeallikad ja piirangud. See toetaks usaldusväärsemate riiklike hinnangute andmist ning hõlbustaks metoodilist teabevahetust ja võrreldavust ELi tasandil.*

Meede 3 (EL) Jätkata jõupingutusi ELi tasandil riiklike meetodite täpsuse ja võrreldavuse parandamiseks ning tubaka, alkoholi ja kütuste puhul aktsiisiaukude kvantifitseerimiseks liikmesriikides. *ELi toetus ja tehniline koostöö liikmesriikide vahel tugevdab meetodite usaldusväärsust, edendab vastastikust õppimist ja hõlbustab maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude hindamise heade tavade tõhusat levitamist. Viis aastat tegutsenud Fiscalise töörühm, mis tegeleb tulumaksu-, äriühingu tulumaksu ja käibemaksukohustuse täitmata jätmisest tulenevate maksuaukudega, eelkõige seoses varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse ja e-kaubandusega, peaks jätkuvalt tegema selles valdkonnas täiendavaid edusamme. Samuti peaksid liikmesriigid jätkama tööd aktsiisiaukude hinnangute väljatöötamiseks. Komisjon töötab välja aktsiisiaukude hinnanguid ja tema metoodika on aluseks liikmesriikidega peetavatele tehnilistele aruteludele. Selle metoodika peavad läbi vaatama liikmesriikide analüütikute meeskonnad. 2027. aasta lõpuks hindab komisjon koos liikmesriikidega ka alt üles suunatud meetodite väljatöötamise ja analüütilise tegevuse laiendamise potentsiaali selles valdkonnas, luues aluse aktsiisiaukude usaldusväärseks ja põhjalikuks hindamiseks.*

3.2 Korrapärane ja põhjalik järelevalve maksukulude üle ning neid puudutav läbipaistev aruandlus

Maksukulusid käsitleva aruandluse sagedus, selles esitatud teabe sisu ja üldine läbipaistvus on liikmesriigiti väga erinev.. Mitmes liikmesriigis on väga palju maksukulude meetmeid ja nendest meetmete kohaldamisest tulenev saamata jäänud tulu võib olla üsna suur, millel on märkimisväärne mõju nii riigi rahandusele kui ka maksustamise keerukusele.

Sellega seoses on oluline tagada korrapärane, põhjalik ja süstemaatiline aruandlus, mis on ka avalikult kättesaadav.

Selleks peaksid liikmesriigid esitama piisavalt teavet, et vastata kolmele põhiküsimusele kõigi teatatud maksukulude kohta: i) mis on meetme hind, ii) kes sellest kasu saab ja iii) kas see täidab kavandatud eesmärki[24]? Teave peaks sisaldama meetme vastuvõtmise ajal deklareeritud poliitilist eesmärki, maksukulu mehhanismi (maksuvabastus, vähendatud maksumäär jne), kasusaajaid ja iga-aastase saamata jäänud maksutulu summat. Ideaaljuhul peaks see sisaldama ka võrdlusaluse kirjeldust ja seost samaväärsete otsekulutuste programmidega. Eelarve läbipaistvuse tagamiseks peaksid maksukulusid käsitlevad aruanded hõlmama struktuurseid kulutusi, millel on nende olulisuse tõttu maksutuludele erakordselt suur mõju.

***Meede 4 (Liikmesriigid) Parandada maksukulude hindamiseks kasutatavate andmete kättesaadavust ja kvaliteeti ning avaldada üksikasjalikud iga-aastased maksukulude aruanded**. Andmete puudumine on sageli peamine takistus maksukulude asjakohasele mõõtmisele. Need aruanded peaksid olema võimalikult põhjalikud ja sisaldama üksikasjalikku teavet iga meetme kohta, võimaluse korral kvantifitseerides saamata jäänud tulu summa ja esitades põhjused, miks kvantifitseerimist ei olnud võimalik teha. Soovitatav on integreerimine eelarvemenetlusse.*

***Meede 5 (EL) Töötada välja maksukulude aruandluse suunised.** Headele tavadele tuginedes aitaks see rakendada õiguslikku nõuet esitada maksukulude kohta teavet, mis on kehtestatud direktiiviga liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta[25].*

3.3 Vaadata läbi ja hinnata perioodiliselt, kas maksukulud on kooskõlas poliitiliste prioriteetidega

Maksukulude kulutõhusust ei kontrollita sageli süstemaatiliselt. Maksukulud võivad põhineda õiguspärastel poliitikaeesmärkidel. Erinevalt otsestest kulutustest, mille jaoks on vaja parlamendi luba, perioodilist auditit ja avaldatud tulemuseesmärke, puuduvad enamiku maksukulude puhul sellised aruandlusmehhanismid. Kuigi enamik liikmesriike esitab teavet maksukulude tõttu saamata jäänud hinnanguliste maksutulude kohta, ei anna see aruandlusvorm teavet selle kohta, kas maksukuluga seotud meede saavutab oma eesmärgi kulutõhusal viisil. Selle tulemuseks on struktuurne puudus juhtimises: avaliku sektori vahendeid, mis on mahult võrreldavad suurte kuluprogrammidega, kasutatakse ilma süstemaatilise menetluseta eesmärkide saavutamise hindamiseks või mõistliku kulude-tulude suhte kontrollimiseks. Eelarve konsolideerimise surve ja riigieelarvetele esitatavate konkureerivate nõudmiste ajastul ei ole see üksnes läbipaistvuse probleem, vaid ka eelarvepoliitika probleem.

[24] Seda näitajat tuleks siiski tõlgendada ettevaatusega, kuna erinevused riiklikes maksualastes võrdlusalustes ja hindamismeetodites piiravad teatatud saamata jäänud tulu võrreldavust liikmesriikide vahel. Vt ka joonealune märkus 1.

[25] Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (muudetud nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiiviga 2024/1265).

Soovitatav on ametkondlik maksukulude hindamise protsess[26]. Hindamisel tuleb iga kulumeetme kohta vastata kahele küsimusele: i) kas see saavutab seatud eesmärgi ja ii) kas kulud on proportsionaalsed? Toimiv mudel on mitmeetapiline lähenemisviis, nagu näiteks Iirimaa L1/L2/L3 raamistik ja Madalmaade Toetsingskader[27]. Iga kulumeetme eesmärgi ja selle aluseks olevate põhjenduste kohta koostatakse struktureeritud kvalitatiivne analüüs, mille käigus kindlaksmääratud eelarvekünniste ületamise korral viiakse läbi järk-järgult põhjalikumad kvantitatiivsed analüüsid. Analüüsivahendid on seega olemas ja toimivad hästi. Vaja on poliitilist valmisolekut kohaldada neid süstemaatiliselt kõigis liikmesriikides.

Maksukulude ametkondlikuks hindamiseks tuleb teha mitu olulist kavandamisotsust. Seadusjärgsed hindamisnõuded on püsivamad kui poliitilised kohustused. Lisaks tagab rahandusministeeriumile alluv keskne järelevalve suurema objektiivsuse kui tuginemine valdkondlikele ministeeriumidele, kes on huvitatud konkreetsete meetmete säilimisest. Hindamistulemustel peavad olema täitmisele pööratavad tagajärjed.

Meede 6 (Liikmesriigid) Luua õigus- või haldusraamistik, millega nähakse ette maksukulude pidev korrapärane hindamine, sõltumatu järelevalve tugevdamine ja riiklike asutuste vahelise koostöö edendamine. *Ametkondliku hindamisraamistiku loomine tagab maksukulude korrapärase hindamise, tugevdades demokraatlikku järelevalvet ja kindlustades, et meetmed saavutavad oma eesmärgi kulutõhusal viisil. Hindamised võivad sisalduda ka üldistes kulutuste läbivaatamises või olla sellega seotud. Maksukulude aruandluse ja hindamise edasine metoodiline arendamine ja läbivaatamine, näiteks sõltumatute eelarveasutuste või kõrgeimate kontrolliasutuste poolt, võiks olla osa eelarveprotsessist. Neid jõupingutusi tugevdaks veelgi asjaomaste riiklike osalejate (nt rahandusministeerium, maksuamet ja statistikaamet) vaheline koostöö (nt alalises töörühmas).*

3.4. Süvendada digiüleminekut

Oluline on jätkata edusamme maksuhaldurite digiüleminekul, et kõrvaldada struktuursed puudused ja vähendada püsivaid maksuauke. Traditsioonilised maksusüsteemid nõuavad maksumaksjatelt maksude vabatahtlikku ja korrektset deklareerimist, arvutamist ja maksmist. Mõne maksusüsteemi keerukus võib põhjustada maksumaksjate vigu ja suurendada nende maksukuulekusega seotud koormust. Üleminek maksukuulekuse tagamisele juba protsesside kavandamisel aitab lõimida maksutoimingud paremini maksumaksjate tavapäraste (äri)protsessidega, minimeerides vigade ja pettuste võimalust. Näiteks töötasult kinnipeetavate maksude süsteem vähendab vigu ja pettuseohtu. Üldiselt on seni tehtud digiteerimisalased jõupingutused olnud suur samm õiges suunas, kuid need ei ole sujuvalt toimivate maksusüsteemide loomiseks piisavad. Digiüleminekust saadava kasu maksimeerimiseks on vaja täielikult ära kasutada maksukuulekuse ja sujuva maksustamise

[26] Maksualase koostöö platvorm avaldas hiljuti kuus maksusoodustuste põhimõtet. Põhimõte 6.3 on järgmine: „Maksusoodustusi käsitlevate eeskirjadega tuleks ette näha korrapärased, usaldusväärsed ja avalikud hindamised."

[27] Iirimaa lähenemisviis on esitatud dokumendis „Tax Expenditure Evaluations – Updated Guidelines" (Maksukulude hindamine – ajakohastatud suunised) (2024). Madalmaade lähenemisviisi selgitatakse spetsiaalsel veebisaidil, mis on seotud riiklike eelarve-eeskirjadega (mudel 4.55).

põhimõtete protsessidesse lõimimise võimalused, et ajakohastada maksuhaldurite haldusmenetlusi ja suurendada jõupingutusi järgmistes valdkondades:

Meede 7 (liikmesriigid ja EL) Optimeerida riiklikke protsesse ja integreerida digisüsteeme ELis: *Enne digiteerimist peaksid liikmesriigid operatiivtöö vood uuesti läbi mõtlema ja neid lihtsustama. Protsessid tuleks eelistatavalt integreerida maksumaksjate süsteemidesse, mis muudaks maksumaksjad aktiivseteks maksuhalduses osalejateks. Liikmesriigid peaksid asendama killustatud IT-süsteemid integreeritud digiplatvormidega, mis hõlmavad kõiki maksuhalduse põhifunktsioone. See aitab parandada ka andmete järjepidevust ning vähendada dubleerimist ja manuaalseid sekkumisi. EL on võtnud üksteise järel kasutusele maksualaste õigusaktide kohased sõltumatud digisüsteemid. Nende süsteemide integreerimine tehisintellekti ja muid progressi võimaldavaid tehnoloogiaid kasutades vähendaks nii ELi kui ka liikmesriikide kulusid, muudaks andmetöötluse tõhusamaks ja vähendaks maksumaksjate halduskoormust.*

3.5 Andmetöötluse ja -kasutuse optimeerimine

Andmete töötlemise ja kasutamise optimeerimine on maksuhaldurite jaoks muutunud üha keerulisemaks. Kvaliteetsed andmed on riskihindamisel ja maksumaksjate tuvastamisel keskse tähtsusega.. Mida kiiremini ja täpsemalt saab maksuhaldur kindlaks määrata konkreetse maksumaksja poolt tasumisele kuuluva õige maksusumma, seda kiiremini saab ta maksukohustuste täitmata jätmise korral tegutseda. Andmetega seotud nõuetele vastavuse probleeme aitavad lahendada järgmised meetmed:

Meede 8 (Liikmesriigid ja EL) Luua ühtne tehisintellektil põhinev maksuandmete ja riskianalüüsi raamistik. *Liikmesriigid peaksid välja töötama integreeritud, tehisintellektil põhinevad maksuandmete süsteemid, mis ühendavad otseseid ja kaudseid makse puudutava teabe, et võimaldada ristkontrolle, reaalajas riskianalüüsi ning maksupettuste, maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise kiiremat avastamist. Automatiseeritud protsessid peaksid üha enam asendama manuaalseid töövooge, võimaldades süsteemidel riske märgata, töödelda sissetulevaid andmeid ja õigeaegselt reageerida, tagades samal ajal, et andmetele juurdepääs jääb eesmärgipõhiseks, õiguspäraseks, proportsionaalseks ja et selle suhtes kohaldatakse tõhusat inimjärelevalvet. ELi tasandil peaks tsentraliseeritum ülesehitus, mis põhineb standarditud andmekasutusel ja mida tugevdatakse struktuursete uuendustega, sealhulgas maksustamisalase halduskoostöö direktiivi uuesti sõnastatud versiooni alusel, aitama vähendada riiklike süsteemide killustatust ja vastuolusid. Ühised andmelahendused, mis tuginevad sellistele vahenditele nagu CESOP ja Eurofisci tehinguvõrgustiku analüüsi vahend, peaksid tugevdama ühist riskianalüüsi ning võimaldama maksuhalduritel vahetada teavet ja tulemuslikumalt koordineerida nõuete täitmise tagamist. Maksukohustuslasena registreerimise numbrite täiustatud kontrolli- ja tagasisidemehhanismid peaksid parandama maksumaksjate tuvastamist ja andmete kvaliteeti. See lähenemisviis aitaks maksukuritarvitusi ennetavamalt avastada, ühtlustaks auditeid ja tugevdaks maksuhaldurite koostööd kogu ELis.*

3.6 Parandada maksude kogumist ja sissenõudmist

Paljud liikmesriigid seisavad silmitsi ebatõhusa maksukogumisega, mis toob kaasa suured sissenõudmata maksuvõlad (vt punkt 2.4 eespool). Seetõttu on äärmiselt oluline tõhustada maksuvõlgade sissenõudmist. Liikmesriigid peaksid seadma prioriteediks sissenõudmise tulemuslikkuse parandamise tõhusate menetluste, digivahendite ja tehisintellekti (koos kaitsemeetmetega) abil, et vähendada maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevaid maksuauke ja nõuda sisse saamata jäänud maksutulu.

ELi õigus[28] võimaldab liikmesriikidel üksteist abistada teabevahetuse, dokumentide kättetoimetamise ja maksunõuete sissenõudmise kaudu teise liikmesriigi nimel. Vastastikust abi nõuete sissenõudmisel liikmesriikide vahel nõukogu direktiivi 2010/24/EL alusel (ning liikmesriigi ja kolmanda riigi vahel asjaomase rahvusvahelise lepingu alusel) tuleks kasutada üksnes viimase abinõuna, st pärast seda, kui siseriiklikud võimalused on ammendatud või osutunud ebaproportsionaalselt keeruliseks. See tähendab, et abitaotlused on tavaliselt seotud komplekssete ja keeruliste olukordadega, kus maksunõudeid on raske täitmisele pöörata. Nõude sissenõudmiseks taotletakse abi näiteks sissenõutava vara puudumise, maksejõuetuse või vaidluste korral.

Meede 9 (Liikmesriigid) Tugevdada maksude sissenõudmist tsentraliseerimise, koostöö ja tõhusa halduse abil. *Selleks et parandada maksuvõlgade sissenõudmist, peaksid liikmesriigid sissenõudmise funktsioonid tsentraliseerima ja integreerima, tagades ametiasutustele täieliku juurdepääsu maksumaksjate andmetele, et maksuvõlgu tõhusamalt hallata. Tihedam koostöö maksejõuetusasutuste ja kohtutega, eelkõige pettusejuhtumite puhul, aitab tagada tõhusama sissenõudmise. Sissenõudmise edukust parandab hindamiste ja vaidluste kiirendamine lihtsamate eeskirjade, kiiremate uurimiste ja sujuvamate menetluste abil. Samuti on äärmiselt oluline tugevdada kogu ELi hõlmavat vastastikust abi. Liikmesriigid peavad abitaotlustele kiiresti reageerima, parandama piiriülest vara jälitamist, võimaldades reaalajas juurdepääsu andmetele, ning kaotama maksu- ja maksejõuetusasutuste vahelised tegevuslüngad. Need meetmed parandavad sissenõudmise tõhusust, vähendavad maksejõuetuse tõttu saamata jäävat maksutulu ja tagavad õiglasema maksude kogumise kogu ELis.*

4. Järeldus

Euroopa ei saa endale lubada maksuaukude eiramist. Igal aastal jääb ELis maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude tõttu saamata üle 200 miljardi euro maksutulu. Iga laekumata jäänud euro on euro, mida ei saa investeerida konkurentsivõimesse, vastupanuvõimesse ega rohe- ja digipöördesse.

Maksukohustuste täitmata jätmisest tulenevate maksuaukude vähendamine on arukas ja tõhus viis riikide rahanduse parandamiseks. Kui liikmesriigid mõõdavad maksuauke ja leiavad nõuete täitmata jätmise allikad, saavad nad koguda rohkem maksutulu, ilma et nad

[28] Direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel.

peaksid maksumäärasid tõstma. Selleks peaksid liikmesriigid suurendama oma suutlikkust mõõta maksuauke ja kasutada tulemusi maksukuulekuse parandamise strateegiate juhtimiseks. Komisjon on valmis aitama kaasa ELi tasandil võrreldavate meetodite väljatöötamisele ja võimaldama vastastikust õppimist. Väiksemad maksuaugud vähendavad survet eelarvetele, loovad rohkem investeerimisruumi ja suurendavad usaldust meie maksusüsteemide õigluse vastu.

Liikmesriigid peaksid karmistama maksukulude, nagu vähendatud maksumäärad, maksuvabastused teatavates sektorites, maksuvähendused või muud maksusoodustused, haldamist. Kogu ELis jääb liikmesriikide teatatud maksukulude tõttu igal aastal saamata ligikaudu 750 miljardit eurot maksutulu. Hästi kavandatud vahendid, nagu maksuvähendused ja muud maksusoodustused, nagu need, mida soovitatakse puhta tööstuse kokkuleppe või hoiuste ja investeeringute liidu raames, võivad toetada olulisi strateegilisi eesmärke nagu innovatsioon või üleminek puhtale energiale. Ilma piisava kontrollita võivad maksukulud siiski aja jooksul suureneda ja nende kulutõhusus väheneda. Korrapärane aruandlus ja hindamine näitavad, kas maksukulud on endiselt eesmärgipärased ja tagavad parima kulude ja tulude suhte. Kui see nii ei ole, tuleb leida poliitiline tahe neid vähendada. Eesmärk ei ole kaotada tõhusaid stiimuleid, vaid tagada, et maksuvabastused, vähendatud maksumäärad või maksuvähendused oleksid põhjendatud, sihipärased ja kooskõlas poliitiliste prioriteetidega. See aitab kaitsta riikide eelarveid ja poliitika tõhusust.

Tulevik on lõimitumalt ja andmepõhisemalt tegutsevate maksuhaldurite päralt, kelle käsutuses on tõhusamad maksukogumis- ja sissenõudmisvõimalused. Liiga sageli seisavad liikmesriigid endiselt silmitsi probleemidega, mis on seotud andmete kvaliteedi ja kasutamise, maksude kogumise ja sissenõudmise ning tasumata püsivate maksuvõlgadega. Seepärast peaksid liikmesriigid kiirendama maksuhaldurite digiüleminekut, parandama andmete kvaliteeti ja riskianalüüsi ning tõhustama maksuvõlgade sissenõudmist. Integreeritumad IT-süsteemid, andmete ja tehisintellekti arukam kasutamine, tugevam piiriülene koostöö ja tõhusamad sissenõudmismenetlused võivad aidata makse koguda, vähendades samal ajal seaduskuulekate maksumaksjate koormust. See on eriti oluline, kuna piiriülene tegevus on maksukuritegevuse, eelkõige käibemaksupettuse oluline osa. Ainuüksi varifirmadega seotud ühendusesisesed pettused moodustasid ajavahemikus 2010–2023 aastas hinnanguliselt 1–3 % saamata jäänud käibemaksutulust ehk 12,5–32,5 miljardit eurot[29]. Algatus ViDA on õnnestunud näide sellest, kuidas arukas digiüleminek ja tihedam koostöö maksuhaldurite vahel võib aidata protsesse lihtsustada ning vähendada pettuse või muu maksukuritarvituse riske ja võimalusi.

Selleks et Euroopa oleks vastupidavam ja kasutaks avaliku sektori raha tõhusamalt, peab ta pöörama suuremat tähelepanu maksukogumisele ja võtma meetmeid selle parandamiseks. Käesolev teatis põhineb põhjalikul riigipõhisel analüüsil. Sellega nähakse liikmesriikidele ette toimiv viis oma maksusüsteemide ja -halduse tugevdamiseks ning

[29] Vt Euroopa Komisjon, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., ja Skowronek, A., „VAT compliance gap due from Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

komisjonile võimalus suutlikkuse suurendamiseks, et kasutada ära koostoimet. See annab poliitilise tõuke algatusele „Mind the Gap“, võimaldades maksupoliitika kujundajatel ja haldusasutustel reageerida, teha kohandusi, mõõta korrapäraselt edusamme ja õppida.

Algatus keskendub tulemuste saavutamisele ja rakendamisele. See loob praktilise silla poliitikameetmete analüüsi ja rakendamise vahele. Paljud kavandatud meetmed võivad suunata liikmesriike poliitika rakendamisel ja tuua esile parimad tavad, mida saab kasutada tehnilise toetuse, suutlikkuse suurendamise ja vastastikuse õppimise kaudu.

Algatusega „Mind the Gap“ edendatakse lihtsustamise eesmärki praktikas. Maksukuulekuse ja sujuva maksustamisepõhimõtete lõimimisega tavapärastesse äriprotsessidesse vähendatakse halduskoormust. Nii vähendatakse ettevõtjate jaoks maksukuulekusega seotud kulusid, mis on eriti oluline VKEde jaoks, ja soodustab tegevuse piiriülest laienemist. Samuti toetab parem järelevalve maksukulude üle, nende hindamine ja ratsionaliseerimine lihtsamaid ja läbipaistvamaid maksusüsteeme, millega kaasnevad väiksemad maksukohustuste täitmisega seotud kulud.