

**Maksu- ja Tolliameti
raamatupidamiskorraldus ja tehingute
seaduslikkus 2004. aastal**

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/94
01.08.2005

Maksu- ja Tolliameti raamatupidamiskorraldus
ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll korraldas auditi “Maksu- ja Tolliameti raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal”, mille eesmärgiks oli auditeerida raamatupidamiskorraldust Maksu- ja Tolliametis ning olulisemate tehinguklasside nagu riigitulud ja tegevuskulud kajastamist ning sooritatud majandus-tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele. Auditi tulemusena ei ole antud hinnangut 2004. aasta raamatupidamise aastaaruandele, vaid on välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamis-korralduse ning auditeeritud valdkonnas sooritatud tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

Tulenevalt riigieelarve seadusest peab Rahandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik andma hinnangu Rahandusministeeriumi (sh Maksu- ja Tolliameti) 2004. aasta majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele. Riigikontroll peab andma hinnangu riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigi-raamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Peamised tähelepanekud

- Raamatupidamise korraldus Maksu- ja Tolliametis on võrreldes eelmise aastaga, kus Riigikontroll jättis Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse andmata¹, tunduvalt paranenud.
- Riigikontroll leidis riigitulude arvestuses ja kajastamises puudusi järgmistes valdkondades: inventeerimine ja tulemuste kajastamine, maksunõuete ja -kohustuste arvelevõtmine.
- Tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise osas leidis Riigikontroll, et riigihangete seaduse vastu oli eksitud (riigihanke korraldamata jätmise, hankelepingu summa ületamine).
- Riigikontrolli hinnangul vajavad täiendamist rahandusministri määrused “Maksuvõla mahakandmise ja kustutamise kord” ja “Füüsilise isiku tulumaksu kohalikele omavalitsusüksustele eraldamise kord”. Esimest tuleb täiendada maksunõuete lootusetuks tunnistamise kinnitamise osas ja teist maksumaksjate elukoha fikseerimise osas.

Peamised ettepanekud

Rahandusministrile

- Täiendada rahandusministri 02.05.2002. a määrust nr 61 selliselt, et maksunõuete lootusetuks tunnistamise peab kinnitama Rahandusministeeriumi kantsler.
- Muuta rahandusministri 19.01.2004. a määrust nr 10 selliselt, et oleks tagatud füüsiliste isikute tulumaksu laekumine elukohajärgsesse kohalikku omavalitsusse ühekuulise täpsusega.

Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Täiendada inventeerimise korda nii, et oleks tagatud maksunõuete ja -kohustuste kõikehõlmav inventeerimine ning kajastada inventuuri tulemused maksukohustuslaste registris ja raamatupidamisregistris.
- Parandada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine. Näiteks hakata pidama täpsemat arvestust riigihangete summade, lepingute ja esitatud deklaratsioonide üle.

¹ Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta

Rahandusministri vastused tehtud ettepanekutele on toodud Rahandusministeeriumi valitsemisala kontrolliaruandes.²

Maksu- ja Tolliameti peadirektor teatas oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule, et arvestab tähelepanekutega ning asub Riigikontrolli ettepanekuid täitma, v.a riigihangete seaduse järgimise tähelepanekute osas, kus ta jääb Riigikontrolliga eri arvamusele. Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastuse terviktekst on aruandele lisatud.

² Riigikontrolli kontrolliaruanne nr OSI-2-6/05/93 "Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Andmed auditeeritud asutuse kohta.....	5
1. RIIGITULUDE ARVESTUS JA RAAMATUPIDAMISE KORRALDUS	7
1.1. Tähelepanekud	7
1.2. Ettepanekud.....	7
2. TEHINGUTE SEADUSLIKKUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM	8
2.1. Tähelepanekud	8
2.2. Ettepanekud.....	10
3. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL.....	11
MAKSU- JA TOLLIAMETI PEADIREKTORI VASTUS.....	13

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 2005. aasta tööplaani alusel Maksu- ja Tolliameti raamatupidamiskorraldust ning tehingute seaduslikkust 2004. aastal.

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli auditeerida raamatupidamiskorraldust Maksu- ja Tolliametis ning olulisemaid tehinguklasse nagu riigitulud ja tegevuskulud, sh kontrolliti 2004. aastal sooritatud majandustehingute vastavust olulisematele õigusaktidele. Auditi tulemusena ei ole antud hinnangut raamatupidamisaruandele, vaid on välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse ning auditeeritud valdkonnas sooritatud tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

Tulenevalt riigieelarve seadusest on alates 2004. aastast riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang riigi majandusaasta koondaruandele.³ Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid, lähtudes Riigikontrolli seadusest.⁴

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI⁵ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, mille põhinevad raamatupidamisarvestuse näitajad. Audit hõlmas arvestuspõhimõtete analüüsi ja tehingute õiguspärasuse kontrolli.

Audititeavet kogudes intervjueriti pearaamatupidajat, osakondade ja talituste juhatajaid ning peaspetsialiste; tutvuti asutusesiseste kordadega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega auditeeritud perioodil, erinevate registrite ja andmebaaside, sh raamatupidamise andmetega, ning algdokumentidega.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna, audiitorid Kristi Kährin, Karin Rajapu ja Silver Sassi.

Andmed auditeeritud asutuse kohta

Varem eraldi asutused olnud Maksuamet ja Tolliamet ühendati Maksu- ja Tolliametiks 01.01.2004. a.

Maksu- ja Tolliameti peamised tegevused põhimääruse järgi on järgmised:

- riigieelarve tulude laekumise tagamine riiklike maksude ja tollitulude osas;
- ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitsmine;
- riigi maksu- ja tollipoliitikast juhinduva maksu- ja tollikorralduse elluviimine;

³ Riigieelarve seadus, § 48 lg 5

⁴ Riigikontrolli seadus, § 7

⁵ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

- maksuseaduste, tollieeskirjade ja muude õigusaktide täitmise kontrollimine seaduses ette nähtud alustel ja ulatuses;
- isikute teenindamine maksukohustuse ja tolliformaalsuste täitmisel.

Ametit juhib peadirektor, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist rahandusminister Rahandusministeeriumi kantsleri ettepanekul. Ametil on aruandekohustus rahandusministri ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab tema üle teenistuslikku järelevalvet.

Ameti struktuuriüksused on ameti osakonnad, piirkondlikud maksu- ja tollikeskused. 31.12.2004. a seisuga oli ametil 20 osakonda, 4 piirkondlikku maksukeskust ja 5 piirkondlikku tolliinspektuuri. Peadirektorile allusid vahetult asetäitjad (teeninduse, järelevalve ja uurimise, siseteenuste ja infotehnoloogia alal), juriidiline osakond, sisekontrolli osakond ning siseauditi osakond, piirkondlikud maksekeskused ja tolliinspektuurid. Maksu- ja Tolliameti keskmine töötajate arv 2004. aastal oli 2227, kellest 95% olid ametnikud.

Ameti kulud kaetakse riigieelarvest. Ametil on oma eelarve, mille kinnitab, mida muudab ja mille täitmist kontrollib rahandusminister seaduses kehtestatud korras. Asutuse peadirektor valvab eelarve täpse ning otstarbeka täitmise üle.

Maksu- ja Tolliameti finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste õige kajastamise eest vastutavad peadirektor Aivar Rehe ja finantstalituse juhataja-pearaamatupidaja Riina Vaikla.

31.12.2004. a seisuga oli Maksu- ja Tolliameti bilansimaht 6 miljardit krooni. Võrreldes 2003. aastaga suurenes bilansimaht 21%. Bilansimaht suurenes peamiselt maksu-, lõivu- ja trahvinõuete arvel. Bilansis moodustas varadest 96% käibevara.

Maksu- ja Tolliameti 2004. aasta eelarve täitmine oli 1,48 miljardit krooni ja see kasvas võrreldes 2003. aastaga (Maksuamet ja Tolliamet kokku) 447 mln ehk 43%.

Maksu- ja Tolliametile laekus riigitulusid 2004. aastal riigieelarvesse 40,5 miljardit. 2003. aastal laekus Maksuametile 19,7 ja Tolliametile 17,7 miljardit – kokku 37,4 miljardit. Võrreldes 2003. aastaga suurenes riigitulude laekumine 8%.

1. Riigitulude arvestus ja raamatupidamise korraldus

Raamatupidamise korraldus Maksu- ja Tolliametis on võrreldes eelmise aastaga, kus Riigikontrollil oli Maksuameti osas mitmeid tähelepanekuid⁶, tunduvalt paranenud. Riigikontroll hindas Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskirja vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üld-eeskirjale. Mittevastavusi asjakohastele õigusaktidele raamatupidamise sise-eeskirjas ei leitud.

Allpool on toodud tähelepanekud riigitulude arvestuses ja kajastamises leitud puuduste kohta.

1.1. Tähelepanekud

1.1.1. Inventuuri tulemuste kajastamine

Maksu- ja Tolliameti korraldatud aastainventuuri tulemusena selgus, et maksukohustuslaste registris on kajastatud 400 000 krooni väärtuses kohustusi ja 1,4 miljoni krooni väärtuses nõudeid äriregistrist kustutatud ettevõtete vastu. Nimetatud summad kajastuvad Maksu- ja Tolliameti 2004. aasta raamatupidamise aastaaruandes, kuna aruande koostamise ajal puudus käskkiri lootusetuks tunnistatud maksunõuete ja ebatõenäoliselt realiseeruvate kohustuste bilansist mahakandmise kohta. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ei jõutud sellekohast käskkirja aruande koostamise hetkeks teha. Parandused tehakse 2005. aastal.

Riigi raamatupidamise üld-eeskirja järgi lõpetatakse inventuurid tähtjaks, mis võimaldab aastaaruande koostamist nõutud tähtjaks. Riigikontroll on seisukohal, et inventuuri tulemusi pidanuks arvestama raamatupidamise aastaaruande koostamisel.

1.1.2. Maksukohustus kohalike omavalitsuste ees

2004. aasta füüsilise isiku tuludeklaratsioonide alusel arvestatud maksukohustus kohalikele omavalitsustele summas 118,7 miljonit krooni kajastati Maksu- ja Tolliameti 2005. aasta I kvartali aruandes. See tähendab, et MTA 2004. aasta bilansis on kajastatud kohustusi nimetatud summa võrra väiksemana. Raamatupidamise seadusest tulenevast tulude ja kulude vastavuse printsiibist lähtuvalt tuleb aruandeperioodi tuludest maha arvata nendesamade tulude tekkega seotud kulud.

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud füüsilise isiku tuludeklaratsioonide alusel deklareeritud 2004. aasta tulumaks, mis kuulub kohalikele omavalitsustele edasikandmisele, kajastada bilansis 31.12.2004. a seisuga.

1.2. Ettepanekud

Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Kajastada inventuuri tulemused maksukohustuslaste registris ja raamatupidamisregistris.
- Korrigeerida bilansi algsaldosid edasikandmisele kuuluvate kohustuste osas. Edaspidi lähtuda tekkepõhisuse, tulude ja kulude vastavuse printsiibist ning võtta füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide alusel tekkinud tulumaksu edasiandmise kohustus kohalike omavalitsuste ees üles selles perioodis, mille eest tulu deklareeriti.

Vastuskirjas Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule nõustus Maksu- ja Tolliameti peadirektor Riigikontrolli ettepanekutega.

⁶ Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta

2. Tehingute seaduslikkus ja sisekontrollisüsteem⁷

2.1. Tähelepanekud

2.1.1. Maksunõuete lootusetuks tunnistamise kinnitamine

Riigi raamatupidamise üldeeskiri⁸ sätestab, et nõuete lootusetuks tunnistamise peab kinnitama riigi-raamatupidamiskohustuslase tegevjuhtkond ehk Maksu- ja Tolliameti nõuete puhul Rahandusministeeriumi tegevjuhtkond. Sama eeskiri ütleb⁹, et maksunõuete lootusetuks tunnistamisel lähtutakse Rahandusministri 02.05.2002. a määrusest nr 61 "Maksuvõla mahakandmise ja kustutamise kord". Nimetatud määruses on öeldud, et maksuvõla kannab maha maksuhaldur, kuid pole selge, kes peab mahakandmise otsuse kinnitama.

Auditeeritud perioodil kinnitas maksunõuete lootusetuks tunnistamise Maksu- ja Tolliameti peadirektor ning kõigi teiste nõuete korral Rahandusministeeriumi kantsler.

Tulenevalt sellest, et maksunõuded moodustavad enamiku Maksu- ja Tolliameti bilansimahust, on Riigikontroll seisukohal, et sarnaselt muude nõuetega peaks maksunõuete lootusetuks tunnistamise kinnitama riigiraamatupidamiskohustuslase tegevjuhtkond, s.o Rahandusministeeriumi tegevjuhtkond.

2.1.2. Rahandusministri määruse ajakohastamine

Maksu- ja Tolliamet saab isikute elukoha kohta kord kuus andmed rahvastikuregistrist. Saadud andmed salvestatakse maksukohustuslaste registrisse. Vaatamata sellele, et andmed isikute elukoha muutuste kohta on olemas kuude kaupa, võetakse kohalikele omavalitsustele eraldatavate summade arvu- tamisel aluseks aruandeaasta 1. jaanuaril fikseeritud elukoht, nagu näeb ette rahandusministri määrus¹⁰.

Riigikontroll on arvamisel, et rahandusministri määrust tuleb muuta, et tagada maksumaksjate andmete uuendamine kord kuus, lähtudes rahvastikuregistri andmetest. See tagab tulumaksu laekumise füüsilise isiku õigesse elukohajärgsesse omavalitsusse.

2.1.3. Vaideotsuste sisestamine maksukohustuslaste registrisse

Maksukohustuslane võib taotleda talle esitatud haldusakti muutmist, kehtetuks tunnistamist või uue haldusakti väljaandmist, esitades selleks vaide Maksu- ja Tolliametile. Amet vaatab vaide 30 päeva jooksul läbi ning vaideotsus vormistatakse kirjalikult.

Maksu- ja Tolliameti juriidilise osakonna vormistatud ja peadirektori allkirjastatud vaideotsuseid ei kanta maksukohustuslaste registrisse kahe päeva jooksul, nagu seda näeb ette Maksu- ja Tolliameti peadirektori 01.10.2004. a käskkirjaga nr 595-P kinnitatud "Maksu- ja Tolliameti poolt kogutavate riigi tulude ja tagatiste arvepidamise kord". Vaideotsused sisestatakse maksukohustuslaste registrisse piirkondlikes maksekeskustes, kuhu vaideotsused saadetakse posti teel. Seetõttu sõltub vaideotsuste

⁷ INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil saab asutuse juhtkond tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimis põhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

⁸ Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 37 lg 4

⁹ Sama, § 37 lg 5

¹⁰ Rahandusministri 19.01.2004. a määrus nr 10 "Füüsilise isiku tulumaksu kohalikele omavalitsusüksustele eraldamise kord", § 3

õigeaegne sisestamine registrisse posti ja dokumentide liikumise kiirusest. Vaideotsuste õigeaegne sisestamine registrisse on vajalik, kuna hilinenud vaideotsuse registrisse kandmine võib Maksu- ja Tolliametile kaasa tuua lisakulutusi maksumaksjatele makstavate intresside näol.

2.1.4. Riigihangete seaduse järgimine

Riigikontroll leidis riigihangete seaduse järgimisel puudusi:

- Maksu- ja Tolliamet on 2004. aastal ostnud OÜ-lt Pesumati koristusteenust (sh ka vahendatavaid teenuseid) summas 1 060 013 krooni. MTA eri allüksused on varasematel aastatel sõlminud OÜga Pesumati mitmeid lepinguid teenuse ostmiseks. Lepingute sõlmimiseks korraldati eri aegadel vähempakkumisi ja 1999. aastal ka üks riigihange. Andmata hinnangut lepingute sõlmimise ajal kehtinud riigihangete seaduse täitmisele, on Riigikontroll seisukohal, et nimetatud teenuse ostmiseks praegu tuleb korraldada riigihange kehtiva seaduse alusel.
- ASilt Pivotex Balti on ostetud autokaalude ümberpaigutamise teenust summas 377 600 krooni ilma riigihanget korraldamata. Riigikontrollile toodud põhjenduste kohaselt ei olnud võimalik teenust osta teistelt hankijatelt, kuna siis oleks kaaludega seotud garantii katkenud. Riigikontrolli arvamusel oleks tulnud sel juhul korraldada väljakuulutamisetega läbirääkimistega pakkumismenetlus.
- Maksu- ja Tolliamet korraldas 2003. aasta alguses riigihanke (nr 005703) arendustööde tellimiseks, täpsemalt oli hanke objektiks pikaajaliste strateegiliste partnerite leidmine mitmesuguste arendusprojektide teostamisel. Riigihanke deklaratsioonis märgiti, et hanke tulemusena sõlmiti raamlepingud ASiga Microlink Süsteemid ja ASiga Abobase Systems summades vastavalt 3 ja 5 miljonit krooni. Tegelikult lepingutes hankesummasid kokku ei lepitud, vaid kokku lepitati tunnihindad. 2005. aasta mai seisuga on ASile Microlink makstud 5 352 090 krooni ja Abobase Systems ASile 15 497 616 krooni. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on ostetud täiendavaid töid, mida hanke korraldamisel ei osatud ette näha. Riigikontrolli hinnangul jätab Maksu- ja Tolliameti riigihanke planeerimine soovida, kuna pakkumised teinud ja võitjaks osutunud äriühingutelt on ostetud töid märgatavalt suurema summa eest, kui hanke korraldamisel planeeriti ning mille kohta äriühingud pakkumised tegid. Riigikontrolli arvates oleks amet pidanud täiendavate tööde tellimiseks koe6.3(o)-1.5(lli ar)TJ11d-19.7 pik

2.2. Ettepanekud

Rahandusministrile

- Täiendada rahandusministri 02.05.2002. a määrust nr 61 selliselt, et maksunõuete lootusetuks tunnistamise peab kinnitama Rahandusministeeriumi kantsler.
- Muuta rahandusministri 19.01.2004. a määrust nr 10 selliselt, et oleks tagatud füüsiliste isikute tulumaksu laekumine elukohajärgsesse kohalikku omalitsusse ühekuulise täpsusega.

Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Lähtuda vaideotsuste kandmisel maksukohustuslaste registrisse Maksu- ja Tolliameti peadirektori kinnitatud korrast.
- Parandada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine, sh hakata pidama täpsemat arvestust riigihangete summade, lepingute ja esitatud deklaratsioonide üle.

Rahandusministri vastused tehtud ettepanekutele on toodud Rahandusministeeriumi valitsemisala kontrolliaruandes.¹²

Maksu- ja Tolliameti peadirektor nõustus Riigikontrolli tähelepanekutega, välja arvatud riigihangete seaduse täitmise küsimuses. Maksu- ja Tolliameti peadirektor leidis, et IT-teenuste ja koristusteenuste ostmisel pole riigihangete seadust rikutud, kuid Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde.

¹² Riigikontrolli kontrolliaruanne nr OSI-2-6/05/93 "Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

3. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta Maksuameti ja Tolliameti auditi¹³ ettepanekute elluviimise järelkontrollil keskendusid audiitorid raamatupidamise korraldusele, rendilepingutele, pangakontode raamatupidamises kajastamisele ja inventuuride korraldamisele.

- Maksuameti raamatupidamise sise-eeskiri ei kajastanud maksu- ja muude tulude kogumisega seonduvate tehingute dokumenteerimist, dokumendikäivet ega raamatupidamisregistrites kajastamist. Samuti oli puudulik raamatupidamise korraldus: 30.12.2003. a seisuga olid kajastamata maksutulude laekumised, ülekandmised ning maksunõuete ja ettemaksude saldod. Paranduskanded polnud raamatupidamises dokumenteeritud ning raamatupidamise aastaaruanne sisaldas vastukäivat infot.

Oma vastuses Maksuameti kontrolliaruande eelnõule selgitas Maksu- ja Tolliameti peadirektor, et Maksu- ja Tolliameti sise-eeskirjad on koostamisel, ning lubas arvestada Riigikontrolli tähelepanekutega. Samuti lubas ta, et alates 01.01.2004. a tehakse infopäringud maksukohustuste registrist maksude määramise, laekumise ja riigieelarvesse ülekandmise kohta kord kvartalis. Registri andmed edastatakse raamatupidamisarvestusse elektrooniliselt.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et peadirektori 27.09.2004. a käskkirjaga nr 582-P on kinnitatud "Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskiri" ning 01.10.2004 käskkirjaga nr 595-P "Maksu- ja Tolliameti poolt kogutavate riigitulude ja tagatiste arvepidamise kord". Samuti veendus Riigikontroll, et maksutulud võetakse raamatupidamise arvestusse kord kvartalis maksukohustuslaste registri päringu alusel.

Maksuametis välja toodud puudused raamatupidamise korralduses on ühinenud Maksu- ja Tolliameti raamatupidamises kõrvaldatud.

- Maksuamet oli andnud kolm korterit oma töötajate kasutusse ilma rendita.

Oma vastuses Maksuameti kontrolliaruande eelnõule selgitas Maksu- ja Tolliamet, et korterite turuväärtuse hindamiseks on tellitud hindamise aktid ning Rahandusministeeriumile on saadetud taotlus nõusoleku saamiseks korterite võõrandamiseks enampakkumise teel.

Järelkontrolli käigus selgus, et Maksu- ja Tolliamet on kõikide korterite kohta tellinud eksperdi hinnangu ning saatnud korterite üürnikele kirjad, küsides nende seisukohta ja valmisolekut korterite ostmiseks. Rahandusministeeriumi juriidiline analüüs näitas, et kõige otstarbekam lahendus on eluruumide võõrandamine valikpakkumise teel. Auditi ajaks polnud Rahandusministeeriumilt lõplikku vastust edasise tegutsemise osas saabunud.

- Maksuametis bilansipäeva seisuga tehtud maksuvõlgade ja enammaksete inventuuri korraldamise ja tulemuste dokumenteerimisega polnud tagatud inventuuri usaldusväärsust. Siseauditi osakond hindas 16.03.2004. a koostatud lõpparuandes maksuvõlgade ja enammaksete inventuuri mitterahuldavaks, kuna inventuur ei andnud kindlust, et andmed oleks olnud kontrollitud vähemalt 60% ulatuses.

Oma vastuses Maksuameti kontrolliaruande eelnõule lubas Maksu- ja Tolliamet rakendada abinõud maksuvõlgade inventuuride kvaliteedi parandamiseks.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et Maksu- ja Tolliameti maksupoole nõuetest inventeeriti vaid trahvid. Maksunõuete osas kinnituskirju ei saadetud, kuna 75% isikutel on võimalus oma nõudeid

¹³ Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta

ja kohustusi Maksu- ja Tolliametiga võrrelda e-maksuameti kaudu. Maksu- ja Tolliameti selgituste kohaselt on saldovõrdlus paberdeklaratsiooni esitatud isikutega plaanis teha 2005. aastal. Siseaudiitorid hindasid oma 14.04.2005. a tulude ja tagatiste inventuurile keskendunud lõpparuandes sisekontrollisüsteemi rahuldavaks, kuna pole suudetud tagada täielikku varade ja arvelduste inventuuri korraldamist.

- Tolliameti raamatupidamises ei peetud arvestust kahe Eesti Ühis pangas avatud pangakonto käibe ja lõppsaldode kohta. Tolliamet kasutas neid kontosid konfiskeeritud raha hoidmiseks kuni kohtulahendi saabumiseni.

Järelkontrolli käigus veendusid audiitorid, et need erikontod on Maksu- ja Tolliameti raamatupidamises korrektselt kajastatud.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus



Pr. Ines Metsalu
Peakontrolör
I auditiesakond

Teie 14.07.2005 nr OS-2-7.1/05/1110

Meie 25.07.2005 nr. 2.1-3/6658-1

Maksu- ja Tolliameti raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal.

Olles tutvunud Riigikontrolli poolt koostatud auditiga "Maksu- ja Tolliameti raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal", on Maksu- ja Tolliametil (edaspidi MTA) heameel tõdeda, et võrreldes 2003. aastaga on maksuhalduri raamatupidamise korraldus Riigikontrolli hinnangul tunduvalt paranenud.

Käesolev vastuskiri käsitleb riigitulude arvestuse ja raamatupidamise korralduse ning tehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekuid ja ettepanekuid. Vastuskiri järgib kontrolliaruandes kasutatud numeratsiooni ning kirja lõpus esitatakse mõned vormilised täpsustused MTA kui auditeeritud asutuse kohta esitatud andmetes.

Riigitulude arvestus ja raamatupidamise korraldus

1.1.1. Inventuuri tulemuste kajastamine

2004. aasta tulude aastainventuur toimus 31.12.2004 seisuga, kuid suurest klientide arvust tuleneva töömahu tõttu ei olnud võimalik jõuda inventuuri lõppaktis toodud tulemuste kajastamiseni inventeeritud perioodi raamatupidamise andmetes.

Et 2005 aasta aruanne valmiks nõutud tähtajal, on tulude aastainventuur plaanis läbi viia seisuga 30.11.2005.

Punktis 1.1.1. toodud kohustused ja nõuded kajastatakse 2005. aasta käivetes (MTA peadirektori käskkiri 19.05.2005 nr 204-p), sest riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevalt ei olnud võimalik 2004. aasta saldoandmikus enam parandusi teha.

1.1.2. Maksukohustus kohalike omavalitsuste ees

Kohalikele omavalitsustele (edaspidi KOV) 2004. aasta eest edasikandmisele kuuluva tulumaksu kajastamine seisuga 31.12.2004 oleks olnud raskendatud, kuna vastavalt tulumaksuseadusele on füüsilise isiku tuludeklaratsioonide (FIDEK) esitamise tähtaeg 31.03.2005.a. Paber kandjal esitatud deklaratsioonide sisestamine süsteemi kestis kuni 20.04.2005.a ja seejärel tehti koondaruanded FIDEK'i kohta. Koondaruannete alusel selgusid KOV'idele täiendavad tulumaksu eraldamised 2004. aasta eest. Selle kohta tehti kanded 2005. aastal ja need andmed kajastuvad 2005. aasta saldoandmikus.

Arvestades füüsilise isiku tuludeklaratsiooni esitamise tähtaega, on MTA'l võimalik esitada andmed KOV'idele tulumaksu määramise ja edasikantavate maksude osas 30. aprilliks. Selleks kuupäevaks teeb MTA edaspidi vajalikud kanded eelmise majandusaasta saldoandmikku.

Tehingute seaduslikkus ja sisekontrollistiteem

2.1.1. Maksunõuete lootusetuks tunnistamise kinnitamine

Selles küsimuses on eelkõige vajalik Rahandusministeeriumi seisukohavõtt, arvestades erinevaid võimalusi toimingute kuluefektiivseks läbiviimiseks.

2.1.2. Rahandusministri määruse ajakohastamine

Riigikontrolli poolt tehtud ettepaneku realiseerimisele peab kindlasti eelnema analüüs, mis tooks välja KOV-dele eraldatava tulumaksusummade muudatuse mõju st tulubaasi hinnanguline suurenemine või vähenemine KOV-de lõikes.

Infotehnoloogiliselt toob nimetatud muudatus esmahinnangul kaasa programmeerimistööid mahus 0,3-0,4 miljonit krooni poole aasta vältel. Lisaks sellele on arvestuse keerukamaks muutumise tõttu ülimalt tõenäoline programmide aeglustumine ning võimalike vigade arvu suurenemine. MTA on nõus aktiivselt osalema detailsema analüüsi läbiviimisel.

2.1.3. Vaideotsuste sisestamine maksukohustuslaste registrisse

Vaideotsuste maksukohustuslaste registrisse (MKR) sisestamise viibimise näol on tegemist MTA töökorraldusliku probleemiga, mille lahendamisel täiendatakse vaidemenetlust üldisemalt käsitlevat juhendmaterjali.

2.1.4. Riigihangete seaduse järgimine

Koristusteenuse ostmine OÜ-lt Pesumati

Riigikontroll ei ole arvestanud, asjaoludega, et:

1. Maksuamet ja tema kohalikud asutused ja Tolliamet olid enne 01.01.2004.a iseseisvad juriidilised isikud, kes olid pädevad läbi viima riigihankeid ja sõlmima lepinguid, millega Maksu- ja Tolliamet kui õigusjärglane on seotud tänase päevani. Enne 01.01.2004.a sõlmitud lepingute lõpetamiseks puudub seadusest tulenev võimalus (alus).
2. Kehtiva riigihangete seaduse (RHS) järgi viiakse läbi hankemenetlus pärast jõusolevate lepingute lõppemist. RHS sisust tulenevalt ei ole Ostjal kohustust igakordsel RHS muutumisel uuesti läbi viia eelnevalt läbiviidud riigihanke pakkumismenetlust.

Juhime tähelepanu asjaolule, et Riigikontroll on ka ise leidnud, et enne 2004. aastat lepingute sõlmimisel OÜ-ga Pesumati lähtus MTA tollal kehtinud riigihangete seadusest ning ei ole seega hangete läbiviimisel riigihangete seadust rikkunud.

Lähtudes eeltoodust ei ole MTA rikkunud riigihangete teostamise head tava ja riigihangete seaduses sätestatud norme.

MTA kaalub tema valduses olevate kõigi objektide koristusteenuse ühtse riigihanke läbiviimist peale kehtivate hankelepingute lõppemist ja MTA struktuurimuudatuste lõpuleviimist (v.a. RKAS ja MTA vahel sõlmitud üürilepingute osas) tingimusel, et uue riigihanke korraldamine võimaldab rahaliste vahendite jätkuvalt säästlikku ja heaperemehelikku kasutamist.

Raamleping IT arendustööde teostamiseks

MTA ei saa täielikult nõustuda Riigikontrolli seisukohaga, et rikutud on riigihangete head tava ning et planeerimine riigihanke (nr. 005703) korraldamisel jättis soovida.

Raamlepingute eesmärgiks oli tagada IT arendusteks pikaajalised stabiilsed arenduspartnerid garanteerimaks infosüsteemide valmisolek liitumiseks Euroopa Liiduga. Riigihangete ja sellest tulenevate lepingute olid üles ehitatud kindlatele, riigihanke läbi viimise hetkeks spetsifitseeritud

objektidele ning tunnihindadele tööde jaoks, mille spetsifitseerimine riigihanke läbiviimise hetkel ei olnud võimalik.

MTA täitis ülesande, saavutades valmiduse integreeruda Euroopa maksusüsteemiga tervikuna ja koheselt 01.05.04 – toimus integreerumine 11 Euroopa tollisüsteemiga (s.h. EU rahastatud nn. TARIC süsteem, projekti kogumaksumus 32,2 miljonit EEK) ja 1 maksusüsteemiga.

Lisaks süsteemi nimetatud perioodil raudtee elektrooniline transiidisüsteem ja käibemaksu automaatse tagastamise süsteem.

Ülalnimetatud süsteemide disaini ja teostuse mahtu ei olnud võimalik kindlaks määrata riigihanke pakkumisdokumentatsiooni koostamise ajal 2002 aasta lõpus kuna paljudes sisulistes lahendustes jõuti Euroopa Liidu tasandil kokkuleppeni alles 2003 ja 2004 aasta I kvartalis.

Raamlepingute punktid 1.4 ja 2.2 jätsid taolises pingelises ja ebamäärases olustikus ettenägelikult paindliku juriidilise võimaluse tööde sisu, ulatuse, ajakava ja maksumuse täpsustamiseks tööde teostamise käigus, lähtudes raamlepingu Lisas C toodud tunnihindadest.

Kuna sõlmitud raamlepingutes ei olnud sätestatud lepingumaksumust, ei ole MTA töid ostes ületanud lepingutes fikseeritud summasid.

Antud juhul seisnes MTA poolne rikkumine selles, et ei muudetud algselt riigihanke deklaratsioonis esitatud hankelepingu maksumust.

Vormilised täpsustused

Kontrolliaruande peatükis “Andmed auditeeritud asutuse kohta” soovime täpsustada järgmisi andmeid:

- MTA ülesandeks põhimääruse kohaselt ei ole seadusandliku majandustegevuse kaitsmine vaid ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitsmine.
- MTA struktuuriüksusteks on MTA osakonnad ning piirkondlikud maksu- ja tollikeskused. Talitused on allstruktuuriüksused.
- MTA keskmine töötajate arv 2004. aastal oli 2227, mitte 2130.

Riigikontrolli aruande valmides asub MTA kavandama tegevusi 2004 aasta auditiaruandes määratletud puudujääkide likvideerimiseks.

Edasine konstruktiivne koostöö on olulise tähtsusega MTA strateegiliste eesmärkide saavutamisel maksude õiglase, kulutõhusa ja korrekse halduse osas.

Lugupidamisega,

Aivar Rehe
Peadirektor

Tamm 6967710