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

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/81
28.07.2004

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

Tallinn
2004

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. ARVAMUS MAKSUAMETI 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA RIIGIEELARVE TULUDE LAEKUMISE 2003. AASTA ARUANDE KOHTA **6**

RAHANDUSMINISTRI NING MAKSU- JA TOLLIAMETI PEADIREKTORI VASTUSED **13**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Maksuameti 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ning Maksuameti koostatud riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruannet.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ja rahandusministri 16.12.2003. a määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine". Riigieelarve tulude laekumise aruanne esitatakse Riigikassale vastavalt Riigieelarve kassalise teenindamise eeskirjale.[1]

Audit tugines Maksuameti raamatupidamise ja maksukohustuslaste registri andmetele 31.12.2003. a seisuga. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata ameti raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise aruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis auditijuht Ines Metsalu, töörühmas osalesid Margit Piller, Mari Rull ja Andrei Haritonov.

[1] Rahandusministri 06.05.2003. a määrus nr 65 "Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri"

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[2] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid, lähtudes Riigikontrolli seadusest.[3]

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[4], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Maksuameti 2003. a kohta koostatud raamatupidamise aastaaruande ja Maksuameti koostatud riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumitele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval,
- varad ja kohustused kuuluvad Maksuametile antud kuupäeval,
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul,
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad,
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses,
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi,
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga.

Majandustehingute seaduslikkuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Audit on sooritatud kooskõlas INTOSAI[5] auditistandarditega. Nimetatud standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja korraldatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditeerisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja riigieelarve tulude laekumise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonnapoolsete raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi. Leiame, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise aruande kohta.

---

[2] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[3] Riigikontrolli seadus, § 7
[4] Riigikontrolli seadus, § 6
[5] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ja nendes sisalduva info õigsuse eest vastutavad rahandusminister Taavi Veskimägi (kuni 10.04.2003. a Harri Õunapuu ja kuni 06.10.2003. a Tõnis Palts) ning Maksu- ja Tolliameti peadirektor Aivar Rehe (kuni 29.09.2003. a Maksuameti peadirektor Aivar Sõerd).

Minister

- valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise ning tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse järele[6];
- valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ja muu välisabi sihipärase kasutamise järele[7];
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisala asutustes[8];
- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust[9].

Maksuameti peadirektor

- vastutab asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning annab aru asjaomasele ministrile[10];
- korraldab asutuse sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseauditialast tööd[11];
- kinnitab asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsust oma allkirjaga[12].

[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 ja 95
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 22
[10] Vabariigi Valitsuse seadus, § 73
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 73
[12] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 22

2. Arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta

2.1. Olulised tähelepanekud raamatupidamise korraldamise kohta 2003. aastal

Raamatupidamise sise-eeskirjad

Auditeeritud perioodil kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjades ei olnud piisava põhjalikkusega kirjeldatud Maksuameti põhitegevuse, st maksu- ja muude tulude kogumisega seonduvate tehingute dokumenteerimist, dokumendikäivet ega raamatupidamisregistrites registreerimist. Raamatupidamise sise-eeskirjadega olid sätestatud vastavate saldode ja arvelduste inventeerimise põhimõtted, kuid Riigikontrolli hinnangul ei olnud need piisavad. Raamatupidamise seaduse[13] järgi on raamatupidamiskohustuslane kohustatud koostama raamatupidamise sise-eeskirjad, mis kirjeldavad majandustehingute dokumenteerimist, varade ja arvelduste inventeerimist, dokumendikäivet, raamatupidamisregistrite pidamist, kontoplaani, aruannete koostamise korda jm. Riigikontroll on seisukohal, et maksu- ja muude tulude kogumisega seotud tegevuste dokumenteerimine, aruandlus ja raamatupidamisregistrites kajastamine peavad olema sätestatud raamatupidamise sise-eeskirjadega, kuna tegemist on spetsiifilise arvestuslõiguga ning rahandusministri määrustega sätestatud üldised arvestuspõhimõtted ei ole selleks piisavad. Puudulikud raamatupidamise sise-eeskirjad tekitavad Riigikontrolli hinnangul võimaluse, et eiratakse raamatupidamise seaduses esitatud arvestuse ja aruandluse põhimõtteid, eelkõige järjepidevuse ja võrreldavuse printsiibi osas.[14] Selline võimalus 2003. aastal ka realiseerus, mistõttu jätsime ameti raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmata.

Raamatupidamise korraldus

- Riigikontroll leidis vaheauditi käigus, et 30.12.2003. a seisuga olid raamatupidamises kajastamata 2003. aasta maksutulude laekumised ja ülekandmised ning maksunõuete ja ettemaksude saldod. Kanded maksutulude laekumise ja ülekandmise, maksunõuete ja -ettemaksude kohta tehti raamatupidamisregistrites tagantjärele raamatupidamise aastaruande koostamisel. Seega oli Maksuameti raamatupidamise korraldus 2003. aastal puudulik. Lähtudes raamatupidamise seadusest[15], tuleb majandustehingud kajastada raamatupidamisregistrites nende toimumise hetkel, või kui see ei ole võimalik, siis vahetult pärast seda. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt tingis hilinenud kajastamise muu hulgas asjaolu, et puudus infotehnoloogiline lahendus vajalike infopäringute tegemiseks maksukohustuslaste registrist.

- Majandustehingute raamatupidamises kajastamist oli mitmel juhul võimatu kontrollida, sest raamatupidamiskannete aluseks olnud dokumentidel (näiteks memoriaalorderitel) puudus piisav info seostamaks raamatupidamise kannet majandustehinguga. Igakuistele memoriaalorderitele (näiteks memoriaalorderid nr 31, 91, 90) olid kirjutatud ainult ilma summadeta koondlausendid ning tehingute raamatupidamisregistris registreerimise numbrid, samas puudusid viited majandustehingu toimumist kinnitavale algdokumendile, mille põhjal memoriaalorderid koostati. Ühtlasi ei esitatud meile kõiki küsitud raamatupidamise algdokumente, kuna neid ei leitud (näiteks memoriaalorderid nr 80, 38, 41, 26, Arco Vara AS-ilt tellitud eksperthinnang, mille alusel arvestati erisoodustuse maksud korterite rendilt). Tuvastasime raamatupidamisekandeid, mille puhul raamatupidamisprogrammi väljatrükkidel ei olnud viidet ühelegi algdokumendile (näiteks kanded kontol nr 1669). Aastalõpu raamatupidamise kannete aluseks olnud memoriaalorderite numeratsioon ei olnud järjepidev ning numbrid kattusid (näiteks memoriaalorder nr 80).

---

[13] Raamatupidamise seadus, § 16 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[14] Raamatupidamise seadus, § 5
[15] Raamatupidamise seadus, § 7

- Leidsime, et raamatupidamise registrites on tehtud palju paranduskandeid. Sealhulgas esines juhtumeid, kus paranduskannete kohta puudusid õiendid. Näiteks ei esitatud meile õiendit raamatupidamiskannete kohta, mis on tehtud käibeandmiku kontol "Muud ettemakstud maksud". Konto algsaldo 01.01.2003. a seisuga oli 1,2 miljardit krooni ning lõppsaldo 31.12.2003. a seisuga 0 krooni, seega vähenes muude ettemakstud maksude saldo 1,2 miljardit krooni. Pearaamatupidaja[16] ei esitanud kannete aluseks olevaid algdokumente, kuid saadud selgitustel oli raamatupidamiskannete põhjuseks kontodevahelised ümberkanded.

  Näiteks Hansapanga ja Eesti Ühispanga esitatud panga väljavõtetelt ilmnes, et pankade esitatud pangakontode käibed ei vasta raamatupidamisarvestuses kajastatud pangakäivetele. Käivete vahe raamatupidamises ja panga väljavõtetelt on 2 miljardit krooni. Pearaamatupidaja selgituste kohaselt tingisid erinevuse raamatupidamisprogrammis tehtud paranduskanded, mille sisu ei suudetud tagantjärele selgitada.

- Auditi käigus tuvastasime, et meile esitatud raamatupidamise aastaaruanne sisaldab vastukäivat infot, mille kohta me piisavaid selgitusi ei saanud. Näiteks käibeandmikus kontol "Nõuded riigieelarve tulude osas" on kajastatud maksukohustuslaste ettemaksed summas 3 462 770 000 krooni, mis peaks võrduma kontol "Ettemaksed tellijatelt, klientidelt jt" saldoga, summas 3 462 496 000 krooni. Leitud 274 000-kroonise erinevuse kohta me selgitusi ei saanud. Bilansis kirjel "Kassa ja pangakontod" on muu hulgas kajastatud arestitud rahasid summas 263 000 krooni. Pikaajalistes kohustustes on kajastatud võlgnevus arestitud rahade osas summas 278 000 krooni. Saadud selgitustel on erinevuse põhjuseks vale valuutakursi kasutamine kohustuse ümberhindamisel ning viga parandati 01.01.2004. a seisuga.

Riigikontrolli hinnangul viitavad eelnevalt tehtud tähelepanekud raamatupidamise töökorralduse ning arvestuse puudulikkusele. Viimases punktis esitatud näited viitavad ka asjaolule, et raamatupidamise aastaaruande koostamisel ei ole tehtud täiendavaid kontrolliprotseduure, et veenduda esitatud andmete õigsuses.

Inventuuride korraldamine

Maksuamet ei ole raamatupidamise aastaaruande koostamisel teinud majandusüksuse varade ja arveldussaldode kõikehõlmavat inventuuri. Meile ei esitatud panga väljavõtete võrdlust raamatupidamisega, mis tõendaks vastava inventuuri korraldamist. Vastavalt raamatupidamise heale tavale tuleb inventeerimisel lähtuda põhimõttest, et pangakontode kontrollimisel võrreldakse pangaväljavõtete ja raamatupidamise andmete vastavust ning kontroll vormistatakse pangaväljavõttel vastava märkega ning kuupäeva ja allkirjaga. Juhime tähelepanu, et see inventeerimise põhimõte on fikseeritud ka riigi raamatupidamise üldeeskirjas.

Auditi käigus leidsime, et Eesti Ühispanga pangaväljavõttel kajastatud arvelduskontode 31.12.2003. a saldode koondsumma ei vasta Maksuameti bilansis kajastatule. Erinevuse põhjustas raamatupidamises kajastamata jäänud Eesti Ühispanga konto nr 10002037126000 saldo summas 1304 krooni. 2003. aastal mainitud pangakontot ei kasutatud. Ühtlasi tuvastasime, et mainitud pangakonto omamiseks puudus Maksuametil Rahandusministeeriumi luba. Riigieelarve seaduse[17] järgi ei tohi alates 01.01.2003. a riigiasutusel olla krediidi- ega finantseerimisasutuses oma kontot. Erandjuhul võib riigiasutusel olla oma konto rahandusministri loal. Riigikontroll on teadlik, et pärast auditit on pangakonto suletud.

Maksuameti ja tema kohalike asutuste maksuvõlad ning enammaksed inventeeriti vastavalt Maksuameti peadirektori käskkirjale. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga bilansipäeva seisuga tehtud maksuvõlgade ja enammaksete inventuuri korralduse, inventuuriprotseduuride ja -tulemuste dokumenteerimisega tagatud inventuuri usaldusväärsus. Näiteks ilmneb maksuvõlgade ja enammaksete saldode inventuuri andmeid koondavast dokumendist, et inventuuri käigus vahesid ei tuvastatudki. Põhjusena toodi välja asjaolu, et

[16] Siin ja edaspidi on selgitusi andnud Maksuameti endine pearaamatupidaja.
[17] Riigieelarve seadus, § 23 lg 1 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)

sisulist võrdlust 31.12.2003. a saldode osas ei tehtud. Võrdlusi hakkasid kohalikud Maksuametid tegema 2004. aastal. Puudusena näeme ka asjaolu, et maksukohustuslaste registri andmebaasist ei olevat võimalik inventuuri tulemusena tehtud paranduste mõju eraldi välja tuua. Mitterahuldava hinnangu maksuvõlgade ja enammaksete inventuurile andis ka Maksuameti siseauditi osakond 16.03.2004. a koostatud auditi lõpparuandes. Maksuvõlgade ja enammaksete inventuuri hinnati mitterahuldavaks põhjusel, et inventuur ei andnud kindlust, et andmed on kontrollitud vähemalt 60% ulatuses.

Raamatupidamise üleandmine

Seoses Maksuameti ning Tolliameti ühendamisega käesoleva aasta alguses pandi peadirektori käskkirjaga vastutus raamatupidamise korraldamise eest alates 01.01.2004. a Tolliameti finants-ja haldusosakonna juhatajale. Veebruarist koondati Maksuameti raamatupidamise osakonna juhataja ametikoht ning ühendatud Maksu-ja Tolliameti finantstalituse juhatajana asus tööle Tolliameti senine finants- ja haldusosakonna juhataja. Töötajate vahetumisel ei inventeeritud Maksuameti varade, kohustuste, arvelduste saldosid ega koostatud akti, millega oleks fikseeritud raamatpidamise saldod, millest Maksu- ja Tolliameti finantstalituse juhtaja arvestust jätkama peaks. Riigikontroll on teadlik, et pärast Maksuameti raamatupidamise aastaaruande kokkupanemist (25.05.2004) nimetatud akt koostati. Riigikontrolli hinnangul tulnuks inventuur korraldada ning raamatupidamise asjaajamise üleandmise-vastuvõtmise akt koostada personali vahetumise hetkel, kuna see oleks oluliselt lihtsustanud Maksu- ja Tolliameti finantstalituse juhataja tööd, andnud selguse ühendatud ameti raamatupidamise aastaaruande algsaldode kohta ning taganud töö sujuva jätkumise.

2.2. Märkused raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise aruande kohta

Lisaks eespool esitatud märkustele ning nende mõjule raamatupidamise aastaaruandele ja riigieelarve tulude laekumise aruandele teeme aruannete kohta järgmised märkused.

Raamatupidamise aastaaruanne

Tulemiaruande kirje "Tulud maksude kogumisest" ei väljenda tekkepõhist tulu maksude kogumisest ning tulemiaruande kirje "Maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine" ei väljenda tegelikult ülekantud maksutulu, kuna eelnimetatud kirjetel kajastatud summasid on korrigeeritud ebatõenäoliselt laekuvaks arvatud eelmiste perioodide nõuete võrra summas 4 236 400 000 krooni.

Tulemiaruande kirjel "Tulud maksude kogumisest" on näidatud maksutuluna ainult riigieelarve tulude osa. Tegelikult on maksukohustuslaste registri andmetel 2003. aastal kohalikele omavalitsustele edasikantavaid tulusid kogutud 5,4 mld ning töötuskindlustus- ja kogumispensioni makseid 0,9 mld krooni. Riigikontrolli hinnangul pidanuks, lähtudes heast raamatupidamise tavast, tulemiaruandes kajastuma kõik Maksuameti poolt kogutud tulud, sh ka kohalikele omavalitsustele ülekantud tulud, kuna viimastega seotud nõuded ja kohustused kajastuvad aruandes. Küll aga peame sellisel juhul vajalikuks eristada riigieelarvesse ja kohalikele omavalitsustele või teistele üle kantud tulude osa. Juhime tähelepanu asjaolule, et see arvestuspõhimõte on sätestatud alates 01.01.2004. a kehtima hakanud riigi raamatupidamise üldeeskirjas. Riigikontroll on teadlik, et pärast auditit on Maksu- ja Tolliameti finantstalitus teinud raamatupidamises parandusi ning arvestanud eespool toodud tähelepanekut.

Leidsime ka, et tulemiaruandes kajastatud tulud maksude kogumisest ning maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine ning bilansis kajastatud maksunõuded ja maksukohustuslaste ettemaksed ei kajasta maksukohustuslaste registri päringu tulemusi. Pearaamatupidaja ei esitanud meile auditi käigus piisavaid selgitusi erinevuste põhjuste kohta. Tuvastatud erinevused raamatupidamise ja maksuregistri vahel ulatusid maksude kogumise ja ülekandmise ning maksukohustuste osas kuni 2 miljardi kroonini. Seetõttu puudub Riigikontrollil kindlus, et raamatupidamises kajastatud maksukohustuslaste ettemaksed, maksukohustused, maksude kogumine ja ülekandmine on õiged. Juhime tähelepanu, et samale probleemile oleme viidanud ka eelmise aasta kontrolliaruandes. Riigikontroll on teadlik, et

auditi järel on Maksu- ja Tolliameti finantstalitus selgitanud erinevuste põhjused ning korrigeerinud raamatupidamisarvestust.

Riigieelarve tulude laekumise aruanne

Riigikontroll on teinud Rahandusministeeriumile korduvalt ettepaneku muuta Maksuameti poolt esitatava riigieelarve tulude laekumise aruande ülesehitust. Riigikontrolli hinnangul tuleks eelnimetatud aruandes eristada maksuliikidevahelised ümberkanded ja maksukohustuslastele teostatud enammaksete tagastamised, mis praegu on kogulaekumisest maha arvatud. Vaatamata sellele et Rahandusministeerium on nõustunud toodud ettepanekuga, ei ole 2003. aasta riigieelarve tulude aruannet muudetud. Eeltoodud asjaolu tõttu ei olnud võimalik auditi käigus veenduda aruande ridade õigsuses. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et riigieelarve tulude aruandest peab riigitulu koodide põhjal ilmnema, kui palju tagastati makse maksukohustuslastele ja tehti tasaarveldusi maksukohustuslastega.

Auditi käigus ei olnud võimalik teha võrdlust riigieelarve tulude laekumise aruande ja pangakontode laekumiste vahel tululiikide lõikes, kuna saadud selgituste kohaselt sisaldab riigieelarve tulude laekumise aruanne maksudevahelisi ümberkandeid ja tagastusi, mis pangakontodelt ei ole eristatavad.

2.3. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ja käesoleva kontrolliaruande punktides 2.1. ning 2.2. kirjeldatud asjaolude võimalikku mõju, ei saa me anda hinnangut selle kohta, kas Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ameti 2003. aasta negatiivseks tulemiks 17 056 700 krooni ja bilansimahuks 31.12.2003. a seisuga 7 214 170 238 krooni, on olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".[18]

Maksuameti kogutud riigieelarve tulude 2003. aasta kassapõhine aruanne näitab aruandeperioodi laekumist summas 19 766 475 785 krooni. Võrdlesime nimetatud summat pangalaekumiste ja ülekandmistega ning leiame, et see on olulises osas õige ning korrektselt riigieelarvesse kantud. Arvestades auditi ulatust ja punktis 2.2. kirjeldatud asjaolude võimalikku mõju, ei kinnita me riigieelarve tulude aruande õigsust ridade lõikes.

Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Maksuameti 2003. aasta majandustehingud on olulises osas kooskõlas seadusega "2003. aasta riigieelarve".

2.4. Muud tähelepanekud

Järgnevalt on esitatud raamatupidamisarvestust ja tehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli arvamust ei mõjuta, ning tähelepanekud sisekontrollisüsteemi kohta.

Tarkvaraarenduse kulud

Maksuamet on aruandeperioodil teinud tarkvaraarenduseks kulutusi ligi 10,3 miljonit krooni ning kajastanud seda tulemiaruandes kuludena. Tegemist on arendusprojektiga, mis hõlmab töid alates projektijuhtimisest kuni tarkvara väljatöötamise ja juurutamiseni. Kulutusi, mida tehakse uute süsteemide väljatöötamiseks, kujundamiseks või testimiseks, loetakse arenguväljaminekuks. Arenguväljaminekud kapitaliseeritakse juhul, kui on finantsilised võimalused ja kavatsus projekt ellu viia, asutus suudab loodavat vara tulevikus kasutada, varast tekkivat kulude kokkuhoidu on võimalik hinnata ning

[18] INTOSAI auditistandardi nr 177 kohaselt ei saa raamatupidamise aastaaruande kohta väljendada arvamust põhjusel, et on olemas oluline ebaselgus arvestuse üldkorralduses.

arenguväljaminekute suurust on võimalik usaldusväärselt mõõta. Riigikontrolli hinnangul tuleks tehtud kulutusi käsitleda arenguväljaminekutena ning seega on tööde kuludesse kandmisel eksitud raamatupidamise hea tava vastu. Saadud selgituste kohaselt kapitaliseeritakse kulud siis, kui projekt on lõpetatud. Riigikontrolli hinnangul annab selline arvestuspõhimõte ebaõige info asutuse 2003. aasta kuludest ning varadest 31.12.2003. a seisuga.

Riigihangete tegemata jätmine

Auditeeritud perioodil on Maksuamet ostnud järgmiseid kaupu ja teenuseid riigihanget korraldamata:

- Euroopa Maksuametite Organisatsiooni assamblee jaoks esitlusmaterjali ettevalmistamine 127 000 krooni eest, hankijateks Royal Services ja Leo Express. Töö sisuks oli Euroopa Maksuametite Organisatsiooni 7. peaassamblee disainikontseptsiooni ja materjalide kokkupanemine. Töö tegemiseks sõlmiti raamleping Royal Sevice OÜ-ga ning Leo Express on lepingusse lisatud strateegilise partnerina;

- õigusabiteenuseid kokku summas 765 000 krooni, sealhulgas advokaadibüroodelt Aivar Pilv (679 000 krooni), Ehasoo&Benevolenskaja (88 000 krooni);

- arvutitehnikat 111 000 krooni eest, hankijaks Esknet OÜ. Saadud selgitustel ei jõutud aasta lõpus analüüsida IT-tehnika vajadusi kohalikes Maksuametites ja seega tehti soetused riigihanget korraldamata.

Töötajatele renditud korterid

Maksuamet on andnud kolm korterit Maksuameti töötajate kasutusse, mille eest renti ei küsita. Korterid asuvad Kuressaares Smuuli ja Niidu tänaval ning Orissaares Kuivastu maanteel. Riigivara tasuta kasutusse andmise juhud on loetletud riigivaraseaduses.[19] Riigikontrolli hinnangul on riigivara tasuta kasutusse andmine Maksuameti töötajatele põhjendamatu. Juhul kui Maksuamet ei pea võimalikuks lepingute lõpetamist, tuleb riigivara kasutamise eest põhjendatud tasu küsida.

Riigivara tasuta kasutusse andmisel tuleb järgida riigivara kasutusse andmise korda[20], mille kohaselt tuleb sõlmida leping. Auditis selgus, et ühe korteri kasutusse andmiseks leping puudus, ühel juhul oli töötajaga sõlmitud korteri kasutamiseks materiaalse vastutuse leping ning ühel juhul oli sõlmitud elamispinna kasutamise leping, kuid see ei vasta korras kehtestatud nõuetele.

Juhime tähelepanu, et tulumaksuseaduse järgi käsitletakse erisoodustusena igasugust kaupa, teenust, loonustasu või rahaliselt hinnatavat soodustust või kingitust, mida antakse isikule seoses töö- või teenistussuhtega. Seejuures käsitletakse erisoodustusena ka asja, väärtpaberi, varalise õiguse või teenuse tasuta üleandmist, müüki või vahetust turuhinnast madalama hinnaga. Vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel tuleb erisoodustuse maksud arvestada vara rendile andmise turuhinnast. Maksuamet on seni tasunud kolmelt korterilt kokku erisoodustuse makse 662 krooni kuus. Arvestuslikult teeb see iga korteri rendi turuhinnaks 300 krooni kuus, mis Riigikontrolli arvates on liiga madal.

Ettemaksude kajastamine raamatupidamises

Materiaalse ja immateriaalse põhivara hulgas on kajastatud 2 171 000 krooni ulatuses ettemakseid ning samas summas on arvele võetud lühiajaline võlgnevus tarnijatele. Maksuamet ei olnud töövõtjatele arveid tasunud ega 31.12.2003. a seisuga töid vastu võtnud. Juhime tähelepanu, et arve saabumine asutusse ei ole iseenesest majandustehing ja see ei kuulu kajastamisele. Ettemaks tuleb raamatupidamises kajastada arve tasumisel. Samale veale arvestuspõhimõtetes oleme tähelepanu juhtinud ka varasemates kontrolliaruannetes.

---

[19] Riigivaraseadus, § 19
[20] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

Põhivara müügi kajastamine raamatupidamises

Aruandeperioodi tulemiaruandes ei ole kajastatud põhivara müügist laekunud tulusid, hinnanguliselt 545 000 krooni. Rahandusministri määruse[21] järgi tuleb põhivara müügist tekkinud kasum kajastada tulemiaruandes kirjel "Muu tulu tegevusest".

Riigilõivude laekumise kontrollimine

Aruandeperioodil on Maksuametile laekunud riigilõive kokku 572,7 miljonit krooni. Tulud riigilõivude kogumisest, mis laekusid Maksuameti pangakontodele, on kajastatud Maksuameti tulemiaruandes. Riigikontroll on seisukohal, et riigilõivude arvestus ning lõivudega seotud kohustuste ja tulude kajastamine peab toimuma asutuste raamatupidamises, kes osutavad riigilõivuga maksustatavaid teenuseid.

Riigilõivu seaduse[22] kohaselt (seda täiendab Vabariigi Valitsuse määrus[23]) peab riigilõivu võtmist ning riigieelarvesse laekumise täielikkust ja õigeaegsust kontrollima Maksuamet kõigis riigilõivu võtvates asutustes ning valitsusasutused nende hallatavates asutustes. Riigikontrolli korraldatud audititest on selgunud, et Maksuamet ei ole seda teinud.

2.5. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **rahandusministrile** ettepaneku tagada järgmiste soovituste elluviimine:

- Täiendada Maksu-ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskirjasid selliselt, et oleks reguleeritud maksu- ja muude tulude arvestus.
- Raamatupidamise korraldamisel järgida raamatupidamise seaduses kehtestatud nõudeid, sh tehingute dokumenteerimisel, paranduskannete tegemisel, algdokumentide säilitamisel.
- Tagada raamatupidamises kõikehõlmav varade ja arvelduste inventuuri korraldamine. Maksukohustuslaste registri andmete inventeerimiseks koostada inventuuri juhend või detailne inventuuri korraldamist kirjeldav käskkiri.
- Maksutuludes kajastada kõik Maksu- ja Tolliameti poolt kogutud tulud, sh ka kohalikele omavalitsustele ja teistele ülekantud tulud.
- Raamatupidamisregistrites kajastada maksunõudeid, -kohustusi, -tulusid ja -kulusid maksukohustuslaste registri andmete alusel.
- Muuta riigieelarve tulude laekumise aruande ülesehitust, kajastades eraldi ridadena maksuliikidevahelised ümberkanded, maksukohustuslastele teostatud enammaksete tagastamised ja maksukohustuslastega tehtud tasaarveldused.
- Täiendada arvestust selliselt, et oleks võimalik võrrelda perioodi pangakäibeid riigieelarve tulude laekumise aruandega ja veenduda selle õigsuses tulukirjete kaupa.
- Kajastada arenguväljaminekud immateriaalse põhivarana.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihanke seaduse järgmine, näiteks otsustada riigihanke korraldamise vajadus eelarvet koostades.

[21] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjadest"
[22] Riigilõivuseadus, § 30 lg 1 ja 2
[23] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140 "Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord"

- Rakendada abinõud rendi küsimiseks Maksu- ja Tolliameti ametnikelt, kes elavad ametile kuuluvates korterites, ning sõlmida ametnikega rendilepingud.
- Kajastada ettemaksud tehingu toimumise hetkel, s.o makse teostamisel.
- Kajastada põhivarade müügitehingud tulemiaruandes vastavalt rahandusministri määrusele.
- Korraldada Maksu- ja Tolliametis riigilõivude arvestus selliselt, et oleks jälgitav riigilõivude laekumine toimingute ja nende teostajate kaupa, ning tagada, et Maksu- ja Tolliamet teostaks riigilõivu seadusega ettenähtud kontrolliprotseduure.
- Kajastada lõivu tulu selle asutuse raamatupidamise aruandes, kelle poolt osutatava teenuse eest lõiv tasumisele kuulus, mitte Maksu- ja Tolliameti tuludes.

Auditeeritu vastus

Vastuses kontrolliaruande eelnõule on rahandusminister nõustunud Riigikontrolli tehtud ettepanekutega ning esitanud meetmed tehtud ettepanekute rakendamiseks. Ka Maksu- ja Tolliameti peadirektor on tutvunud kontrolliaruande eelnõuga, nõustunud Riigikontrolli tehtud ettepanekutega ning esitanud meetmed tuvastatud probleemide lahendamiseks ja puuduste kõrvaldamiseks.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Rahandusministri ning Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastused

RAHANDUSMINISTEERIUM

Pr Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie 05.07.2004 nr 2-7.1-FA/04/980

Meie 27.07.2004 nr III-2.12/9137

Kontrolliaruande eelnõu

Lugupeetud peakontrolör

Rahandusministeerium tutvus Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõuga "Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta" ja eelnõus kajastuvad ettepanekud on Rahandusministeeriumi poolt aktsepteeritavad.

Rahandusministeerium nõustub asjaoluga, et Maksuametis esines 2003. aastal raamatupidamise töös mitmeid vajakajäämisi. Auditeeritaval perioodil kehtinud Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskirjad on puudulikud ning peavad kajastama muuhulgas ka maksu- ja muude tulude kogumisega seotud tegevuste dokumenteerimist ja aruandlust. Vastavalt rahandusministri 24.05.2004 käskkrjale nr 230 "Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjade kinnitamine" toimub Maksu- ja Tolliametis raamatupidamise sise-eeskirja ja maksude arvestamise juhendi koostamine (Maksu- ja Tolliameti 16.06.2004 kiri nr 2.1-3/8103). Raamatupidamise sise-eeskirja eelnõu esitatakase Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks 10.08.2004 ja selle käigus kontrollib Rahandusministeerium, et Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise sise- eeskiri ja maksude arvestamise juhend võtaks arvesse Riigikontrolli poolt esitatud eelnõu "Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta" punktis 2.5. toodud ettepanekuid.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 28.07.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/980-21

Riina Virkus
611 3210

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

MAKSU- JA TOLLIAMET

Pr. Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie: 05.07.2004.a nr 2-7.1-FA/04/979
Meie: 13. 07.2004.a nr 2.1-3/8875-1

Kontrolliaruande eelnõu

Maksu- ja Tolliamet tänab 05.07.2004.a. kontrolliaruande eelnõus Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta esitatud tähelepanekute eest ja võtab need aluseks ameti edasises töös. Nii nagu on märgitud ka Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus on Maksu– ja Tolliamet asunud kõrvaldama auditi käigus fikseeritud puudusi ning on kavandanud rea meetmeid soovituste operatiivseks rakendamiseks. Kavandatud on Maksu- ja Tolliameti struktuuri täiendamine. Koostamisel on raamatupidamise sise-eeskirjade uus redaktsioon. Samuti on väljatöötamisel maksude arvestamise juhend. Maksu-ja Tolliameti süsteemihoolduse osakond on alustanud tööd maksude haldamise infotehnoloogise süsteemi väljatöötamisel. Ameti juhtkond on kavandanud rakendada täiendavad sisekontrollid, mis tugevdaksid raamatupidamisarvestuse korraldust.

Maksu- ja Tolliamet nõustub kontrollaruande eelnõus toodud tähelepanekute ja märkustega ning nende kõrvaldamine on planeeritud alljärgnevalt:

Punkt 2.1 Olulised tähelepanekud raamatupidamise korraldamise kohta 2003. aastal

Raamatupidamise korraldus

1. Alates 01.01.2004 tehakse infopäringud maksukohustuslaste registrist maksude määramise, laekumise ja riigieelarvesse ülekandmise kohta kvartaalselt. Andmed edastatakse elektroonselt raamatutupidamise arvestuse süsteemi.
2. Maksu-ja Tolliametis on koostamisel tuginedes Rahandusministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjale Maksu-ja Tolliameti raamatupidamise sise–eeskiri. Raamatupidamise sise–eeskirjas nähakse ette täiendavad sisekontrollid raamatupidamise alusdokumentide ja raamatupidamiskannete võrdluse korraldamiseks. Raamatupidamise sise-eeskirja valmimise tähtajaks on kooskõlastatult EV Rahandusministeeriumiga 2004.a. III kvartal.
4. Maksu-ja Tolliamet nõustub Riigikontrolli arvamusega. 01.01.2004 seisuga on aastaaruandes viga parandatud.

Inventuuride läbiviimine

Lõige 1 Maksu-ja Tolliametis on koostamisel tuginedes Rahandusministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjale Maksu-ja Tolliameti raamatupidamise sise–eeskiri ning alustatud on ettevalmistusi maksude haldamise juhendi koostamisega. Nimetatud juhendmaterjalidega reguleeritakse inventuuride läbiviimine ja täiendavad sisekontrollid antud valdkonnas.
Lõige 2 Maksu-ja Tolliamet on sulgenud Eesti Ühispangas asuva konto nr 10002037126000.

Narva mnt 9j
15176 TALLINN
Reg.kood 70000349

tel 683 5700
faks 683 5709

maksuamet@ma.ee
toll@customs.ee
www.maksuamet.ee
www.customs.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.07.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/979-2

Lõige 3 Maksu-ja Tolliamet rakendab järgnevalt abinõud maksuvõlgade inventuuride kvaliteedi tõstmiseks. Kavandatud on elektroonilise toe loomine maksuvõlgade inventuuride läbiviimisele. Viivitus Maksuameti varade, kohustuste ja arvelduste saldode üleandmisega Maksu- ja Tolliametile tulenes üleantavate andmete täiendava kontrolli vajadusest. Tuginedes Riigikontrolli soovitustele viis Maksu-ja Tolliamet aktijärgselt Maksuameti varade, kohustuste ja arvelduste saldode üleandmise läbi seisuga 25.05.2004.

Punkt 2.2. Märkused raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise aruande kohta
Raamatupidamise aastaaruande kohta tehtud märkused arutatakse läbi ja võetakse arvesse maksude arvestuse juhendi koostamisel.

Punkt 2.4 Muud tähelepanekud Tarkvara arenduseks tehtavad kulud võetakse alates 01.01. 2004 arvele ettemaksude kontole ja projekti lõppedes kapitaliseeritakse.

- **Puudused riigihangete protsessis**
  Koostamisel on Maksu- ja Tolliameti ühtne riigihangete läbiviimise kord. Peadirektori 31. märtsi 2004 käskkirjaga nr 192 P on kinnitatud Maksu –ja Tolliameti üksustevahelise koostöö korraldus, mis reguleerivad ka õigusabi kulude arvestust.
  2004.aasta II poolaastaks ja 2005 aastaks koostatakse riigihangete läbiviimise plaanid.

- **Töötajatele renditud korterid**
  Korterite turuväärtuse määramiseks on tellitud hindamise aktid. EV Rahandusministeeriumile on saadetud taotlus nõusoleku saamiseks (riigivara) korterite võõrandamiseks enampakkumise teel.

- **Ettemaksud raamatupidamises**
  Alates 01.01.2004 ettemaksud kajastatakse raamatupidamises arve tasumisel

- **Põhivaramüük**
  Kajastatakse raamatupidamises vastavalt Riigi raamatupidamise üldeekirja nõuetele.

- **Riigilõivude laekumiste kontroll**
  Riigilõivude laekumine kajastatakse raamatupidamises vastavalt Riigi raamatupidamise üldeekirja nõuetele.

Lugupidamisega

Aivar Rehe
Peadirektor

R. Vaikla 696 77 34
A. Suurkuusk 696 78 35