

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/33
30.05.2006

Maksukontrolli korraldus

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Valdava osa riigieelarve tuludest moodustab maksutulu – 2005. aastal laekunud 45,9 mld krooni andis üle 80% riigi eelarve rahalistest vahenditest. Riiklike maksude ainus koguja Eestis on Maksu- ja Tolliamet ning on väga tähtis, et tema tegevusega oleks tagatud maksude stabiilne laekumine.

2004. aastal ühinesid Maksuamet ja Tolliamet ning pärast seda on toimunud rida muudatusi asutuse struktuuris. Tänapäevaks on Maksu- ja Tolliameti prioriteetideks kliendikesksus ja vabatahtliku maksumaksmise soodustamine. Auditi objektiks olev maksukontroll on üks maksude halduse keskseid tegevusi, mis suurendab otseselt maksude laekumist ja parandab üldist maksukuulekust.

Maksu- ja Tolliamet on oma tegevuse eesmärgistamiseks ja saavutuste jälgimiseks juurutanud planeerimise süsteemi, mis seob strateegilised sihid igapäevase tööga. Planeerimisse ja aruandlusse on kaasatud kõik tegevussuunad ja struktuuriüksused ning seetõttu on sama plaan töövahendiks nii tippjuhile kui ka allasutuse ametnikule. **Riigikontrolli hinnangul on kontrollitöö üldine planeerimine parandanud ülevaadet kontrollitöö sihtidest ja tulemustest.**

Maksukorralduse seaduse §10 lg 3 kohustab maksuhaldurit korraldama menetlust võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulusi ja ebamugavusi. Revisjonide ja üksikjuhtumi kontrollide tähtaegade sage ületamine ning kontrollide vähenenud tulemuslikkus näitavad, et menetlusi ei korraldata alati piisavalt kiiresti ja efektiivselt.

Riigikontrolli hinnangul on võimalik maksukontrolli korraldust mitmes valdkonnas parandada. Esiteks on maksukontrolli objektivalikul kasutatavad analüüsikriteeriumid suhteliselt üldised, mille tõttu on kannatanud kontrolli tulemuslikkus. Ühe isiku maksusumma võrdlemine üldise maksusumma keskmisega ei arvesta piisavalt erinevate ettevõtlussektorite ja piirkondade toimimisspetsiifikat. Ka ei võimalda praegu maksukohustuslaste kohta kogutavad andmed alati maksuriskide avastamiseks vajalike analüüside tegemist (nt maksukohustuslase põhi- ja kõrvaltegevuste eristamine; isiku tegeliku tegutsemiskoha väljaselgitamine; osalise ja täieliku töökoormusega töötajate eristamine).

Objektivaliku vähese tulemuslikkuse teine põhjus on kontrolli- ja teiste üksuste vaheline ebapiisav infovahetus ja objekti puudulik eelanalüüs piirkondlikes üksustes. Auditeerimisel selgus, et piirkondlikele kontrolliüksusele ei ole alati mõistetavad kriteeriumid, mille alusel keskasutus objektid kontrolli suunas, ega maksuriskid, mida kontrollimisel silmas pidada. Keskasutuse ja piirkondlike teabeüksuste omavaheline tööjaotus ja vastutus ei ole selgelt reglementeeritud.

Kolmandaks saaks Riigikontrolli hinnangul maksukontrolli tulemuslikkust parandada iga konkreetse kontrolli parema kavandamisega ja läbiviimise ühtse dokumenteerimisega. Auditeerimisel selgus, et kontrolli kavandamine on paljudel juhtudel puudulikult talletatud ja sooritatud kontrollitoimingutest puudub ülevaade. Võrreldes ülejäänud kontrollidega kestsid puudulikult kavandatud kontrollid keskmiselt üle kahe kuu kauem.

Olulisemad ettepanekud Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Tagada riskianalüüsi ja objektivaliku aluseks olevate andmete usaldusväärsus ja piisavus. Analüüsi aluseks olevad andmed peavad olema ajakohased ja peegeldama kõiki maksumaksja tegevusega seotud maksuriske.
- Keskasutuse teabeosakonnal täiendada ja ajakohastada süsteemselt maksuriskide analüüsi ning kontrolliobjektide valiku kriteeriumeid. Maksuriskide analüüs peab haarama kõiki majandussektoreid, arvestama piirkondade eripäraga ning andma aluse maksukontrolli suundade ja prioriteetide valikuks. Valikukriteeriumid peavad arvestama ka kontrolliosakondade otsuseid ja põhjendusi lõpliku kontrollinimekirja kohta ning lõpetatud kontrollide tulemusi.
- Piirkondlikel keskustel teha kõikide riskianalüüside alusel leitud isikute eelanalüüs ning talletada iga otsus isiku kontrollimise või mittekontrollimise kohta koos põhjendusega.

- Tagada kontrollitöö kavandamise ja läbiviimise dokumenteerimine ning dokumenteerimise põhimõtete ja korralduse ühtlustamine. Ühtne töökorraldus ja tegevuse piisav dokumenteerimine on süsteemse kvaliteedikontrolli eelduseks.
- Juurutada süsteemne kvaliteedikontroll maksukontrolli protsessi ja tulemite üle. Esmajoones tuleb tagada süsteemne kontroll revidendi töö kavandamise, tehtud kontrollitoimingute ja tulemuste dokumenteerimise üle kontrolliüksuste juhtidel.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus Riigikontrolli ettepanekutele on lisatud kontrolliaruande lõppu.

Maksu- ja Tolliameti peadirektor nõustus oma vastuskirjas Riigikontrolli ettepanekutega ning kirjeldas tehtud ja planeeritud tegevusi ettepanekute elluviimiseks.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Auditi iseloomustus	5
Valdkonna ülevaade	6
1. MAKSUKONTROLLIDE PLANEERIMINE	9
1.1. Kontrollitöö planeerimine on korraldatud hästi	9
1.2. Keskasutuse valimid ei ole piisavalt tabavad.....	10
1.3. Keskasutuse valimite kasutamine ei ole tulemuslik	11
1.4. Tagasiside valimi tabavuse kohta ei ole piisav	12
2. MAKSUKONTROLI LÄBIVIIMINE.....	14
2.1. Maksukontrolli kavandamine ei ole piisavalt dokumenteeritud	14
2.2. Maksukontrolli läbiviimine ei ole piisavalt dokumenteeritud	15
LISAD.....	17
1. Kontrolliprotsessi etapid ja osalejad	18
2. Kontrolliobjektide tellimisprotsess MTAs.....	19
3. Riigikontrolli valimi moodustamise metoodika.....	20
4. Intervjuude loetelu	21
MAKSU- JA TOLLIAMETI PEADIREKTORI VASTUS.....	22

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata MTA maksukontrolli korraldust. Korraldusele hinnangu andmiseks on auditis analüüsitud objektivaliku tulemuslikkust ning kontrolli läbiviimise kavandamist ja dokumenteerimist.

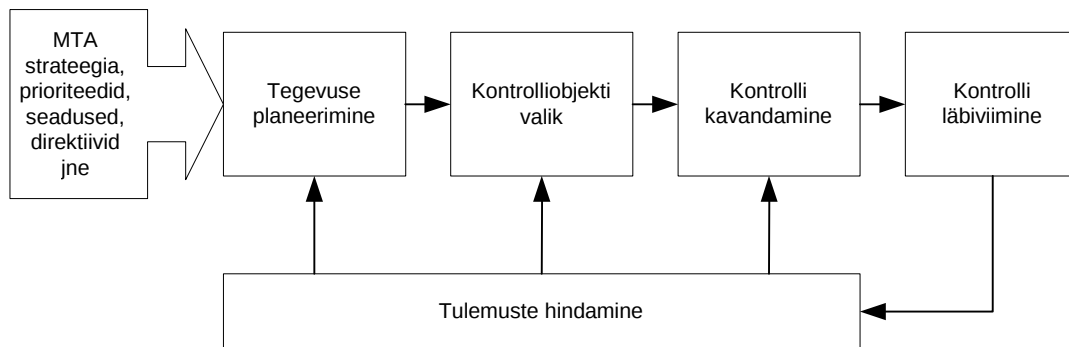
Auditeeritud asutus: Maksu- ja Tolliamet

Auditirühma kuulusid auditijuht Aalo Kukk ja audiitor Silver Sassi.

Auditi iseloomustus

Audit hõlmas maksukontrolli liikidest revisjoni ja üksikjuhtumi kontrolli. Käibemaksu tagastamise kontrolli, tollikontrolli ja tolli järelkontrolli käesolevas auditis ei ole käsitletud, sest nende eesmärgid ja protsess erinevad oluliselt revisjonist ja üksikjuhtumi kontrollist.

Joonis 1. Maksukontrolli põhilised toimingud



Maksukontrolli planeerimise ülevaade ja hinnang selle kohta on esitatud alapeatükis 1.1. Planeerimise hindamiseks vaadeldi, kuidas maksukontrolli tööplaanid ja lõpetatud kontrollid haakuvad MTA üldise strateegiaga ning kuidas on lõpetatud kontrollid eesmärgistatud.

Kontrolliobjektide valiku ülevaade on alapeatükkides 1.2 ja 1.3. Objektivalikut hinnati selle järgi, kui suur osa kontrollidest on lõppenud tulemuslikult. Tulemuslikuks loetakse niisugust kontrolli, mis toob kaasa täiendava maksusumma määramise või maksumaksja poolt deklaratsiooniga korrigeeritud maksusumma.

Konkreetsete kontrollide kavandamist ja läbiviimist käsitlevad alapeatükid 2.1 ja 2.2. Hindamiskriteeriumiks oli ebapiisavalt dokumenteeritud kontrollide osakaal lõpetatud kontrollide hulgas.

Auditis kavatseti hinnata ka kontrolliplaani mahu ja selle täitmiseks vajaliku ressursi tasakaalu. Sellele ei õnnestunud hinnangut anda, sest auditi käigus kogutud materjali põhjal ei olnud võimalik tuvastada kõiki kontrolliprotsessis osalejaid ega analüüsida nende panust. Põhjuseks oli kontrolliprotsessi ebapiisav dokumenteerimine.

Kontrollitegevuse planeerimise hindamisel kasutas auditi meeskond maksukontrolli aruande (KMM'05) andmeid 30.09.2005. a seisuga. Lõpetatud maksukontrolle oli üldkogumis 556, nendest kaasati analüüsi vaid 2004. ja 2005. aastal alustatud kontrollid. Niisugune valik aitab hetkeolukorda paremini kajastada, sest varasemate tööde korral on reeglina tegemist mitmesuguste erijuhtumitega (nt pikaleveninud kohtuvaidlused, välispäringud). Nii jäi analüüsitavasse kogumisse 533 objekti (vt lisa 3).

Konkreetsete maksukontrollide läbiviimise hindamiseks vaadeldi valikuliselt lõpetatud maksukontrolle. Valimi koostamise aluseks olid maksukontrolli aruande (KMM'05) andmed seisuga

30.09.2005. Maksukontrolli toimikud valiti 2005. a esimese kolme kvartali jooksul lõpetatud kontrollide hulgast. Analüüsitava üldkogumis oli 556 objekti, millest juhuvalimisse kaasati 201 objekti (vt lisa 3).

Korralduse hindamisel intervjueeriti MTA ja MTKde juhtkonna, maksukontrolli üksuste, teabeosakondade, juriidilise osakonna ja teiste üksuste esindajaid (vt lisa 4).

Auditi meeskond tänab Maksu- ja Tolliameti töötajaid auditi käigus osutatud igakülgse toe ja tähelepanu eest.

Valdkonna ülevaade

Põhimõisted ja kasutatud lühendid

Revisjon e üldkontroll – kogu maksuarvestuse kontroll nii ühe kui ka mitme maksu kaupa pikema ajavahemiku jooksul. Võib toimuda kas plaaniliselt või etteteatamata kujul.

Üksikjuhtumi kontroll – võib olla piiritletud konkreetsete tehingute kontrolliga, kuid võib hõlmata ka mitut maksu või ajavahemikku. Võib toimuda kas plaaniliselt või etteteatamata kujul.

Maksuarvestus – kriminaalmenetluses või väärteomenetluses kogutud tõendite põhjal maksusummade arvestamine ja võrdlus maksuhaldurile esitatud maksudeklaratsioonide andmetega. Maksuarvestuse raames revident iseseisvalt tõendeid juurde ei kogu.

Järelkontroll – tollivormistusejärgse ja auditipõhise kontrolli koondmõiste (EL suunistest) või üksikjuhtumi kontrolli ja revisjoni koondmõiste.

Kontrolliprojekt – valdkonna, sihtrühma või muul alusel määratletud maksuriskiga rühma kontrollid. Eesmärgiks võib olla nt konkreetse tegevusvaldkonnas maksukuulekuse tõstmine, konkreetsete tehingute analüüs, kontrollivajaduse otsustamine, kontrolli suunamine, nõustamine, tulemuste koondamine (nt paljude isikute poolt osaluse müük ja saadud tulu deklareerimine) jms.

Tulemuslikult lõppenud kontroll – maksuotsuse või parandusdeklaratsiooniga lõppenud kontroll.

Tulemuseta lõppenud kontroll – ilma maksuaruandluse parandusteta lõppenud kontroll.

KMM – MTA kontrollitöö aruanne

MTA – Maksu- ja Tolliamet

MTK – maksu- ja tollikeskus (s.o piirkondlik asutus)

Maksukontrolli korraldus

Maksu- ja Tolliamet on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teeb riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ette nähtud alustel ja ulatuses.¹ Ameti põhimääruse § 6 alusel on MTA ülesandeks tagada riigieelarvesse tulude laekumine riiklikest maksudest ja tollituludest, kaitsta ühiskonda ja seaduslikku majandustegevust, viia ellu riigi maksu- ja tollipoliitikast juhinduvat maksu- ja tollikorraldust, kontrollida seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses maksuseaduste, tollieeskirjade ja muude õigusaktide täitmist, hasartmängu korralduslubade ja loterii korralduslubade väljaandmist, hasartmängu järelevalve-asutusena tegutsemist ja loteriide korraldamise seaduslikkust ning teenindada isikuid maksukohustuse ja tolliformaalsuste täitmisel.

¹ Maksu- ja Tolliameti põhimäärus, § 1

MTA tegevusvaldkonna saab jagada kaheks iseseisvaks suunaks – tolli ja maksu valdkonnaks. Maksuvaldkonnas on maksuhalduri ülesandeks kontrollida maksukohustuslase maksude arvestamise ja tasumise õigsust ning tuvastada maksukohustust suurendavad ja vähendavad asjaolud, mida tuleb maksude määramisel arvesse võtta. Maksukorralduse seadus kohustab maksuhaldurit korraldama menetlust võimalikult lihtsalt, kiirelt ja tõhusalt, vältides liigseid kulutusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse.²

2004. aastal ühinesid Maksuamet ja Tolliamet ning pärast seda on toimunud rida muudatusi asutuse struktuuris. Nüüdseks on nii keskasutuse kui ka piirkondlike keskuste struktuur üles ehitatud nn kolme samba printsiibil: teenindus, järelevalve ja uurimine ning siseteenused. Järelevalve ja uurimise osakonna tegevusega on väga tihedalt seotud teabeosakond. Viimase ülesanneteks on muu hulgas teha tugianalüüse juhtimisotsuste langetamiseks järelevalve alal ja analüüsida strateegiliste juhtimisotsuste mõju; analüüsida isikute maksukäitumisega seotud riske ja hinnata kontrollitöö tulemuslikkust objektivaliku parandamise kontekstis. Sarnaste ülesannetega tegutsevad teabeosakonnad ka piirkondlikes MTKdes. Organisatsiooni selline ülesehitus võimaldab MTA juhtkonna arvates paremini keskenduda sihtrühmadele ning sellest lähtudes määrata kindlaks struktuuriüksuste ülesanded ning jälgida nende täitmist. Maksukontrolliga tegelevad keskasutuse ja piirkondlike maksukeskuste üksused järgmises koosseisus:

Tabel 1. Revidentide arv 31.12.2005. a seisuga (ilma maksude tagastamise ja tolli järelkontrollita)

Kontrolliüksus	Revidentide arv
Ida MTK	20
Keskasutus	8
Lääne MTK	34
Lõuna MTK	36
Põhja MTK	60
Kokku	158

Allikas: MTA

Maksukontrolli viisideks on üksikjuhtumi kontroll ja revisjon, mis erinevad omavahel peamiselt kontrollitavate maksude arvu ja kontrolliperioodi poolest. MTAs arvestatakse üksikjuhtumi kontrolli keskmiseks kestuseks 3 kuud ja revisjoni puhul 6 kuud. Ühe kontrolliga on seotud 1–2 revidenti ning lisaks juristid jt ametnikud (vt lisa 1). MTA andmetel oli 2005. aastal maksukontrolliüksuste tööjõukulu 21 mln krooni. Samas on võimalike kontrolliobjektide valik suur: 2005. aasta septembri lõpuks oli maksukohustuslaste registris 113 767 juriidilisest isikust ja 68 452 füüsilisest isikust ettevõtjat. Neist kõigist suudetakse kontrollida vaid väga väikest osa (alla 0,5%), mistõttu on oluline kontrollitegevuse suunamine ja kontrollimiseks võetavate objektide valik.

Maksukontrolli üheks prioriteediks on olnud rakendada maksukogumises preventiivseid meetmeid. Kuluefektiivse meetme kasutamise heaks näiteks on märgukirjade saatmine, eesmärgiga anda maksu-maksjale võimalus viia oma majandustegevus seadustega kooskõlla. Selleks saadeti 2005. aastal maksuriskiga ettevõtetele kokku 1000 kirja, teavitades riskidest, mida MTA nende tegevuses näeb ja mida peaks ettevõtte maksuarvestuses silmas pidama ja parandama. Selle tulemusel laekus 6 kuu jooksul riigieelarvesse MTA hinnangul täiendavalt 43 miljonit krooni.

Probleemivaldkonna kirjeldus

MTA peab maksukontrolli tulemuslikumaks muutmise peamiseks võimaluseks rakendada ulatuslikumalt riskianalüüsi kontrollisuundade ja -objektide valikul. Sellest lähtudes oli keskasutus plaaninud enamiku 2005. a maksukontrolli objektidest leida ja kontrolli suunata nimetatud analüüsi alusel. Kontrollitöö aruandest selgub, et tegelikult võeti vaid 32% objektidest kontrolli keskasutuse

² Maksukorralduse seadus, § 10 lg 3

riskianalüüsi põhjal moodustatud valimitest. Piirkondlike MTKde ametnike sõnul oli 2005. aasta jooksul korduvalt olukordi, kus keskasutusel ei olnud kontrolli alustamiseks objekte pakkuda.

Maksukontrolli valdkonna revisjonide ja üksikjuhtumi kontrollide statistikast nähtub (vt tabel 2), et kõikidest 2005. aasta 9 kuu jooksul lõpetatud kontrollidest³ lõppesid tulemuseta 33% ning kuni 10 000 kroonise täiendava maksu määramisega lõppenud kontrolle oli 18%.

Tabel 2. 2005. a esimese 9 kuu jooksul lõpetatud tööd täiendavate maksusummade järgi (2004. ja 2005. a alustatud kontrollidest)

Täiendav maksusumma (kr)	Kokku (tk)	Kokku (%)	sh revisjone		sh üksikjuhtumite		sh maksuarvestusi	
			tk	%	tk	%	tk	%
Tulemita	177	33	41	26	135	40	1	3
Alla 5001	62	12	17	11	42	12	3	8
5001–10 000	31	6	3	2	28	8	–	0
10 001–50 000	85	16	36	23	49	15	–	0
50 001–100 000	129	24	45	28	73	22	11	31
Üle 100 000	44	8	16	10	8	2	20	56
Tagasiarvestus	5	1	2	1	2	1	1	3
Kokku	533	100	160	100	337	100	36	100

Allikas: MTA

Teades, et ühe kontrolli peale kulub ainuüksi revidendi tööaega 3–6 kuud, kulutab MTA enamikul juhtudel revidendi palgale märgatavalt enam raha, kui sooritatud kontrolliga ise tagasi saab.⁴

Arvestades, et revisjoni korraldamine on nii Maksu- ja Tolliametile kui ka maksumaksjale kulukam kui üksikjuhtumi kontroll, tuleb esile tõsta revisjonide vähest tulemuslikkust.

Kontrollide läbiviimise aega analüüsidest selgus, et 39% kontrollitöödest (210 tk 533-st) ületasid esialgu määratud tähtaegu, pikendatud tähtajaks ei saanud valmis 22% kontrollidest (115 tk 533-st). Arvestades ka asjaolu, et tulemuseta kontrolli lõpptähtaeg peaks olema ligikaudu kaks kuud varasem KMM aruandes näidatust⁵, ei saanud pikendatud tähtajaks valmis koguni 41% kontrollidest (220 tk).

Maksukorralduse seaduse §10 lg 3 kohustab maksuhaldurit korraldama menetlust võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebamugavusi. Revisjonide ja üksikjuhtumi kontrollide tähtaegade sage ületamine ning kontrollide vähenenud tulemuslikkus näitavad, et maksuhaldur ei korralda menetlusi alati piisavalt kiiresti ja efektiivselt.

³ KMM aruandes kajastatud 2005. a esimese 9 kuu jooksul lõpetatud (2004. a ja 2005. a alustatud) kontrollid. Varasemast ajast pärit kontrolle pole analüüsidest kaasatud, sest nende puhul on reeglina tegemist erijuhtumitega (nt pikaleveninud kohtuvaidlused, välispäringud).

⁴ MTA andmetel oli revidendi keskmine kuupalk 2005. a esimese 9 kuu jooksul 8400 krooni (bruto), millele lisandub brutopalgalt arvestatud maksudena ca 2800 krooni.

⁵ Tulemita kontrollid peaksid plaanitust varem lõppema, sest sellise kontrolli korral ei koostata maksuotsust (kontrolliülesande tähtaja määramisel on maksuotsuse koostamiseks reeglina ette nähtud kaks kuud).

1. Maksukontrollide planeerimine

Maksukontrollide planeerimise lähtekohaks on MTA strateegilised eesmärgid ja planeeritava aasta tegevuse prioriteedid.⁶ Sellest lähtudes koostab MTA keskasutuse kontrolliosakond koostöös regioonide kontrolliüksustega kontrolli aastaplaani. Erinevalt varasemast oli 2005. aasta kontrolli-plaani koostamisel initsiatiiv kohalike maksukeskuste kontrolliosakondadel. Parem ülevaade kohaliku üksuse ressurssidest võimaldab MTKde hinnangul täpsemalt plaanida kontrolliobjektide arvu aastas⁷ ning teha realistlikum kvartali tööjaotus.

Varasematel aastatel oli maksukontrolli võetavate isikute leidmine kohalike maksuametite⁸ ülesanne, kes infoallikana kasutasid kolmandatelt isikutelt laekuvaid vihjeid, infot teistelt üksustelt (teenindus, toll jt) ja kontrollitöö käigus selgunud teavet. Alates 2004. aastast tehakse kontrolliobjektide leidmiseks riskianalüüs ja sellel põhinev valim keskasutuses. 2005. aastaks seati eesmärgiks, et aasta jooksul kontrollitavatest maksukohustuslastest valitakse keskasutuse riskianalüüsi põhjal 70%. MTA juhtkonna hinnangul võimaldavad keskasutuses koostatud valimid maksuriskidega isikuid paremini leida, sest neil on võimalus maksumaksja käitumise süsteemseks analüüsiks. Keskasutuses on selleks 2004. aastal loodud teabeosakond, mille allüksus tegeleb muu hulgas ka maksuriskide seire ja analüüsiga. 2006. aasta kontrollitöö planeerimiseks kasutatakse juba teabeosakonnas loodud maksuriskide koondanalüüsi, milles on kirjeldatud maksuriske ja võimalikke toiminguid rikkumiste tuvastamiseks.

Lähtudes operatiivplaanis esitatud kontrolliüksuste tööülesannetest ja mahust, moodustab keskasutuse teabeosakond kontrolliobjektide valimid. Nende valimite põhjal teevad lõppvaliku kontrolli võetavatest isikutest regionaalsed kontrolliüksused. Kohalike kontrolliosakondade töö lihtsustamiseks on loodud 2005. aasta suvest regioonidesse teabeosakonnad. Keskasutuse seisukoha järgi on nende teabeosakondade ülesandeks teha maksukohustuslase täiendav riskianalüüs ja koguda taustinfot. See vabastab revidendid kohustusest teha eelanalüüsi ja võimaldab kontrolliüksustel korraldada rohkem maksukontrolle.

1.1. Kontrollitöö planeerimine on korraldatud hästi

Maksukontrolli juhtimiseks ja tulemuste hindamiseks on MTAs alates 2005. aastast kasutusel mitmetasandiline planeerimise ja juhtimise arvestuse süsteem. Üldised tegevussuunad ja tulemusnäitajad on kindlaks määratud strateegilises plaanis. Üksuste ülesanded on kavandatud operatiiv-plaanis kvartalite kaupa. Ühtsesse operatiivplaani on haaratud kõik MTA tegevussuunad (nt teenindus, kontroll, juristid, tebeanalüüs) ja struktuuriüksused (keskasutus ja piirkondlikud MTKd). Kõigis põhitegevuse valdkondades on välja töötatud tulemusnäitajad, mille abil on võimalik jälgida ja hinnata nii allasutuste ja struktuuriüksuste tööd kui ka asutuse saavutusi tervikuna.

Kontrollitavate isikute suuruse alusel on maksukontroll jagatud suurettevõtete kontrolliks ja muude ettevõtete kontrolliks.⁹ Suurettevõtete kontrolliks on moodustatud eraldi kontrolliüksused Põhja ja Lõuna MTKde juures, kusjuures Lõuna MTK kontrollib ka Ida ja Lääne piirkonna suuri ettevõtteid.

2005. aasta operatiivplaanis suurettevõtete kontrolliks tulemusnäitajaid ei plaanitud. Selle põhjuseks oli alusnäitajate puudumine, kuna 2005. a alguses loodud struktuuriüksused alles alustasid tööd. Kokkuvõttes lõpetati 2005. a jooksul 14 kontrolli. Suurettevõtete kontrolli tulemusena määrati täiendavaid makse 4,9 mln krooni ulatuses.

⁶ MTA strateegiline plaan aastateks 2005–2008; prioriteedid aastaks 2005, vt www.emta.ee

⁷ 2005. a plaan ja täitmise aruanded, vt www.emta.ee

⁸ Pärast 2004. a struktuurimuudatust nimetatakse neid MTKdeks

⁹ Suureks maksumaksjaks loeti 2005. aastal 367 äriühingut.

Muude ettevõtete puhul oli 2005. a plaanis lõpetada kokku 579 kontrolli (vt tabel 3). Kuidas muude ettevõtete kontrollide arv peaks jagunema piirkondlike maksukeskuste vahel, seda operatiivplaan ei kajastanud. Samas on piirkondlikele üksustele planeeritud summad, mis tuleb maksuotsuse järgi määrata ja mis peaksid laekuma. Kontrolliplaani ja tulemuste põhjal jääb selgusetuks, kas maksusummade määramise ja laekumise erinevused planeerituga võrreldes on seotud sooritatud kontrollide arvu või muude teguritega. Plaan tuleks koostada nii, et kontrolliprotsessis osalejatele (vt lisa 1) oleks tulemuste saavutamiseks seatud selged eesmärgid ja määratletud kasutatavad ressursid.

Tabel 3. Maksukontrolli 2005. aasta plaan ja tulemused

Maksukeskus	Kontrollide arv (v.a suurettevõtted)		Maksuotsusega lisaks määratud maksusumma (mln kr)		Kontrollitöö tulemusena laekunud maksusumma (mln kr)	
	plaan	tegelik	plaan	tegelik	plaan	tegelik
Põhja MTK	–	231	81,4	99,02	43	43,2
Ida MTK	–	103	25	10,31	13	5,91
Lõuna MTK	–	161	48	47,03	26	23,68
Lääne MTK	–	168	33	56,48	18	19,29
Kokku	579	663 (115%)	187,4	212,85 (114%)	100	92,08

Allikas: MTA (väljavõte operatiivplaanist)

2005. a operatiivplaanis on mitmed kontrolliprojektid detailselt planeeritud ning peetud kvartali arvestust nii kontrollide arvu kui ka rahalise tulemi kohta. Näiteks on piirkondlike maksukeskuste kaupa planeeritud märgukirjade saajate kontroll, kontroll reaalajas, teenindussektori kontroll jt projektid maksuriski konkreetsete valdkondade kontrollimiseks. Põhjalikumalt on planeeritud seega uued ja tavarevisjonist sihtrühma või maksuriski poolest erinevad kontrollid. Samas ei ole operatiivplaanis aga eraldi näitajaid maksukontrolli prioriteetsete suundade kontrollitulemuste kohta (st ümbrikupalkade maksmine ja käibemaksupettused). Ümbrikupalkade kohta on olemas etteatamata kontrollide arvestus, kuid puudub ülevaade planeeritud kontrollide arvust ja summadest. Maksukontrolli igakuiseks arvestuseks kasutatav aruandlus (KMM'05) annab küll detailsema ülevaate projektide ja piirkondlike maksukeskuste kaupa, kuid selles puuduvad maksukontrolli prioriteetsete suundade arvestus ja analüüs. Riigikontrolli arvates peaks maksukontrolli prioriteetseid valdkondi täpsemalt planeerima ja nende tulemuste üle põhjalikku arvestust pidama.

Riigikontrolli hinnangul on planeerimine MTAs üldjoontes heaks aluseks maksukontrolli korraldamiseks. Kontrollid on projektide kaupa piisavalt hästi eesmärgistatud. 2005. aasta kontrolliplaan ei olnud näitajate poolest siiski piisavalt detailne. Oluliseks puuduseks oli ülevaate puudumine prioriteetsetest kontrollisuundadest ja suurettevõtete kontrollidest.

1.2. Keskasutuse valimid ei ole piisavalt tabavad

Senini on MTA keskasutuse teabeosakond kontrolliobjektide valimite moodustamisel kasutanud enamjaolt maksumaksjate üldiseid võrdlusandmeid (nt keskmiselt makstud maksud, keskmine töötajate palk jms). Nende võrdlusandmete keskmisest erinevad maksukohustuslased on koondatud kontrollivalimisse. Arvestades aga maksukohustuslaste registris olevate isikute suurt arvu ja maksukontrolli piiratud ressursi, ei ole sel moel valimite moodustamine Riigikontrolli hinnangul piisavalt tõhus meetod maksurikkumiste leidmiseks. Ühe isiku maksusumma võrdlemine üldise maksusumma keskmisega ei arvesta piisavalt erinevate ettevõtlussektorite ja piirkondade toimimisspetsiifikat, mistõttu ei pruugi keskmisest erineva maksusumma deklareerinud isiku kontrollivalimisse võtmine soovitud tulemust anda. Peamiselt üldiste andmete võrdlusel põhinev objektivalik on Riigikontrolli arvates ka üheks põhjuseks, miks 2005. aasta 9 kuu jooksul alustatud kontrollidest lähtusid keskasutuse valimitest vaid 32% plaanitud 70% asemel. See tekitas ka olukordi, kus kohalikul kontrolliüksusel ei olnud planeeritud kontrollivaldkondades piisavalt objekte ning neil tuli kulutada lisaaega

nende otsimisele. Riigikontrolli hinnangul on valimite moodustamise liiga üldised kriteeriumid takistanud tulemuslikuma objektivaliku tegemist.

Riigikontrolli arvates peaks keskasutus kontrolliobjektide valimite moodustamisel kasutama iga majandussektori ja piirkonna spetsiifilisi käitumismudeleid arvestavaid kriteeriume (nt käibemaksurisk kaubanduses, sotsiaalmaksurisk ehitussektoris jms) ning süstematiseerima maksukontrolli võetavate isikute valikut. Sellisel andmeanalüüsil põhinev valim nõuab ka maksukohustuslaste kohta täpsemate ja ajakohasemate andmete kogumist (nt maksukohustuslase põhi- ja kõrvaltegevuste eristamine; isiku tegeliku tegutsemiskoha määramine; osalise ja täieliku töökoormusega töötajate eristamine).

Keskasutuse teabeosakond on 2005. aasta lõpus alustanud maksumaksjate põhjalikumate analüüsides. Selle töö tulemust kasutati ka 2006. aasta maksukontrollide planeerimisel. Riigikontroll soovib jätkata tööd ettevõtlussektori maksuriskide väljaselgitamisel ning maksukontrolli objektivaliku kriteeriumite arendamisel.

1.3. Keskasutuse valimite kasutamine ei ole tulemuslik

Kontrollitöö aruandest nähtub, et keskasutuses riskianalüüsi põhjal koostatud valimite tabavus (50%) on kõigi sooritatud kontrollide keskmisest tabavusest (67%) märgatavalt väiksem (vt tabel 4).

Tabel 4. 2005. a esimese 9 kuu jooksul lõpetatud kontrollide tulemuslikkus (2004. ja 2005. aasta kontrollidest)

	Valimi allikas			Kokku/Keskmine
	MTA	MTK	Välisinfo ¹⁰	
Tulemiga lõppenud kontrolle (%)	50	74	69	67
Tulemita lõppenud kontrolle (%)	50	26	31	33
Kokku tehtud kontrolle (arv)	140	326	67	533
Keskmine tulemuslik kontroll (kr)	298 145	351 232	1 857 061	531 098

Allikas: MTA

Intervjuudest selgus, et MTKde kontrolliüksused hindavad samuti keskasutuse teabeosakonna valimite tulemuslikkust väheks. Seetõttu on kohalikes kontrolliüksustes keskasutuse valimist objektide kontrolli võtmine otsustatud näiteks kolme esimese isiku kontrollitulemuse järgi. Kui need kontrollid ei olnud tulemuslikud, loobuti kogu ülejäänud valimist. Samuti loobuti tööst varasema valimiga siis, kui keskasutusest saadi uue projektiga seotud kontrolliobjektid. Auditi käigus antud selgituste põhjal leiavad audiitorid, et kirjeldatud olukorra peamiseks põhjuseks oli vähene infovahetus ja kohalikes kontrolliüksustes tehtava eelanalüüsi puudulik korraldus.

Vähene infovahetus saab alguse juba kontrolliobjektide tellimisel. Tegemist on protsessiga, kus keskasutuse kontrolliosakond vahendab kohalike kontrolliüksuste suhtlust keskasutuse teabeosakonnaga (vt lisa 2). Kohalikud teabeosakonnad, kellel Riigikontrolli hinnangul peaksid olema paremad võimalused maksuriskide analüüsiks ja hindamiseks kui kontrolliüksustel, etendavad aga teisejärgulist rolli. Kontrolliobjektide tellimine on informaalne, sest toimub kas suuliselt või meili teel. Riigikontrolli hinnangul raskendab kirjeldatud töökorraldus osaliste omavahelist koostööd. Selgituste kohaselt on MTA kontrolli- ja teabeosakonnad nimetatud puudustest teadlikud ja mitmed töökorraldust parandavad ümberkorraldused on planeerimisel või juurutatud alates 2006. aastast.

Keskasutuses valitud kontrolliobjektide eelanalüüsi puudulik korraldus vähendab samuti valimite kasutatavust. Keskasutuse kontrolliobjektide valim moodustatakse mitmete kriteeriumite alusel, millest kohalikul tasandil alati ülevaadet ei ole. Seetõttu lisatakse keskasutuses valimitele selgitav

¹⁰ Kontrolliobjekt on valitud nt politsei, prokuratuuri andmete alusel või kolmandate isikute vihjete alusel.

eelinfo, mida regiooni kontrolliosakond kasutab iga nimekirjas oleva maksukohustuslase maksuriski hindamisel. Näiteks oli ümbrikupalga projekti raames lisatud valimile andmik, mis sisaldas 180 andmevälja iga isiku kohta. Regioonides aga leiti, et saadetavates valimites on eelinfot pigem vähe. Riigikontrolli arvates viitavad sellised vastandlikud seisukohad lisatava eelinfo vähesele kasutusväärtusele. Vaatamata taustandmete suurele hulgale puudub valimites kokkuvõtte maksuriskist ning kontrolli kavandamiseks ja algatamiseks vajalik ülevaade isiku taustast.

Valimile keskasutuses lisatud eelinfo alusel peaks kohalik kontrolliosakond otsustama, milliste isikute kohta täiendavat infot koguma hakatakse (s.o tegema eelanalüüsi). Keskasutuse arusaama järgi peaks täiendavat infot koguma ja analüüsima kohalik teabeosakond. Osakondade käivitamisraskuste tõttu¹¹ pole suudetud kõikides regioonides eelanalüüside korraldamist teabeosakondadesse suunata. Seetõttu on eelanalüüsi tegemine lahendatud piirkondades erinevalt. Nii on sageli jäetud eelanalüüsi tegemise kohustus endiselt maksukontrolli spetsialistile (revident või kontrollitalituse juhataja). Riigikontrolli hinnangul takistab piirkondlike teabeosakondade puudulik kaasamine keskasutuse valimite tulemuslikku kasutamist.

Riigikontroll soovib infovahetuse parandamiseks selgemalt välja kujundada keskasutuse ning piirkondlike teabeüksuste tööjaotus ja omavaheline suhtlus. Oluline on suurendada kohalike teabeosakondade vastutust kontrolliobjektide tellimisel. See suurendab nende vastutustunnet ka kontrolli saadetud valimite tulemuslikkuse eest. Nii paraneb kohalikul tasandil ülevaade kontrolliobjektide valiku kriteeriumitest, lihtsustub eelanalüüside tegemine ning lõpptulemusena suureneb keskasutuse riskianalüüsi alusel leitud kontrolliobjektide kasutamine. Vahetum vastutus suurendab ka nõudlikkust keskasutuse teabeosakonna suhtes, väljendudes näiteks paremaks muutunud infovahetuses (sh tagasiside andmises) ja piirkondlikke maksuriske paremini arvestavates valimites. Samas peaks keskasutuse teabeosakond piirkondlikele üksustele alati selgitama maksukohustuslase kontrolli võtmise kriteeriumeid ja andma infot tema riskitaseme kohta.

Kohalikud teabeosakonnad peaksid tegema kõikide keskasutuse valimis olevate isikute eelanalüüsi, et tagada kontrolli võetavate isikute objektiivsem valik. Nimetatud eelanalüüsist selguksid kontrolli mittesuunamise põhjused, mida MTA teabeosakond saaks kasutada järgmiste analüüside kriteeriumide täiendamiseks. Samuti soovib Riigikontroll MTK teabeosakondadel koguda ja süstematiseerida revidentide töö tulemusena kogunevat teavet (sh kolmandate isikute võimalike maksupettuste kohta), meedias avaldatud infot isikute maksukäitumise kohta ning teha isikute majandusaruannete analüüsi. See võimaldaks tõhusamalt selgitada maksuriske ja teha eelanalüüsi, mis omakorda aitaks muuta kontrollitegevust tulemuslikumaks. Kontrollitegevust aitaks tulemuslikumaks muuta ka see, kui piirkondliku asutuse maksuüksus ja tolliüksus omavahel rohkem koostööd teeks ja infot vahetaks.

1.4. Tagasiside valimi tabavuse kohta ei ole piisav

Maksuriskide analüüsi ja kontrolliobjektide valiku tulemuste parandamiseks on Riigikontrolli arvates vajalik tagaside seniste valimite kasutamise ja lõpetatud kontrollide tulemuste kohta. Objektivaliku kriteeriumide muutmiseks või täpsustamiseks on vaja arvestada nii lõpetatud kontrollide tulemustega ja tekkinud probleemidega kui ka põhjustega, miks piirkondlik kontrolliüksus otsustas objekti kontrollimisest loobuda.

MTAs on juurutatud kontrollitöö aruanne KMM, millest selguvad maksukontrolli läbinud isikute menetlustulemused. Auditi käigus selgus, et keskasutuse teabeosakonnal puudub aga info isikute kontrollist kõrvalejätmist põhjuste kohta. Seetõttu ei oska teabeosakond uute valimite koostamisel arvestada asjaoludega, mille tõttu piirkondlik kontrolliüksus jättis eelmisest kontrollivalimist isikud välja. Tagaside puudumine raskendab ka uute valimite moodustamist, sest teabeosakonnas puudub selgus, kas varasema valimiga kontrolli suunatud isikut planeeritakse kontrollida või mitte. Sellest

¹¹ Maksuriskide analüüsiga tegelevad üksused MTKdes on loodud 2005. a suvel.

läheldes hindab Riigikontroll piirkondlike kontrolliüksuste tagasisidet keskasutuse teabeosakonnale valimite kasutatavuse kohta puudulikuks.

Riigikontroll soovib keskasutuse teabeosakonnal hakata süsteemselt koguma tagasisidet kõikide kontrolli suunatud isikute staatuse kohta (maksukontrolli ootel, kontrollis, kontrollinimekirjast välja arvatud jms). Nii oleks välistatud ka probleem, et ühte ja sama isikut võetakse korduvalt kontrollivalimisse.

Ettepanekud Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Täiendada maksukontrolli planeerimist prioriteetsetes kontrollivaldkondades selliselt, et kontrolliprotsessis osalejatele oleks antud tööplaanis selge ülesanne ning määratud selleks kasutatavad ressursid.
- Keskasutuse teabeosakonnal täiendada ja ajakohastada süsteemselt maksuriskide analüüsi ning kontrolliobjektide valiku kriteeriumeid. Maksuriskide analüüs peab haarama kõiki majandus-sektoreid, arvestama piirkondade eripäraga ning andma aluse maksukontrolli suundade ja prioriteetide valikuks. Valikukriteeriumid peavad arvestama ka kontrolliosakondade otsuseid ja põhjendusi lõpliku kontrollinimekirja kohta ning lõpetatud kontrollide tulemusi.
- Tagada riskianalüüsi ja objektivaliku aluseks olevate andmete usaldusväärsus ja piisavus. Analüüsi aluseks olevad andmed peavad olema ajakohased ja peegeldama kõiki maksumaksja tegevusega seotud maksuriske.
- Korraldada piirkondlike teabeosakondade töö selliselt, et kontrolliobjektide valikul ja eelanalüüsi tegemisel suureneks kohalike maksukeskuste teabeosakondade roll. Piirkondlik teabeosakond peab vastutama ka maksukohustuslast puudutava info kokkukogumise ja haldamise eest (nt kontrollitöö jooksul kogutud andmed), võimaldades nende kasutamist kontrollide korraldamisel.
- Piirkondlikel keskustel teha kõikide riskianalüüsides alusel leitud isikute eelanalüüs ning talletada iga otsus isiku kontrollimise või mittekontrollimise kohta koos põhjendusega.
- Keskasutuse teabeosakonnal selgitada piirkondlikele üksustele maksukohustuslase kontrolli võtmise kriteeriumeid ning anda hinnang tema riskitaseme kohta.

2. Maksukontrolli läbiviimine

Maksukontrolli kestus sõltub eeskätt kontrolliivisist, aga ka kontrollitava isiku majandustegevuse mahust ja juhtumi keerukusest. Alates 2004. aastast on MTA pööranud suurt tähelepanu kontrolli kestuse lühendamisele, lugedes näiteks üheaastast kontrolli pika kestusega tööks. Selle üheks eesmärgiks on vähendada maksukohustuslaste kontrollimisega seotud kulusid.

Maksukontrolli planeerimisel arvestab MTA kontrolli kestuseks 3–6 kuud. Kontroll lõpeb kas maksuotsusega või teatega kontrolli lõpetamise kohta. Enne maksuotsuse või teate tegemist vormistatakse kontrollakt, kus on kirjas maksustamise seisukohast kõik olulised asjaolud ning maksude juurdearvutamise või vähendamise alused ja käik. Mittetulemuslikult lõppenud kontrolliks loeb MTA olukorda, kus revident isiku maksuarvestuses mingeid puudusi ei avastanud. Tulemuslikuks kontrolliks arvestatakse kõik ülejäänud, sh ka need, kus maksukohustuslane kontrolli käigus vabatahtlikult esitab parandusdeklaratsiooni. MTA toetab deklaratsiooniga maksusumma korrigeerimist, sest see on muu hulgas vähem kulukas ja ajamahukas nii MTAle kui ka kontrollitavale isikule. Maksuotsus vormistatakse eeskätt suuremate rikkumiste ning eriarvamuste korral.

Revidentide peamiseks ülesanneteks on sooritada maksukontroll (tõendusmaterjali kogumine), vormistada tulemused ja vajaduse korral osaleda kohtumenetlusel tunnistajana. Kontrollitöö tõhustamiseks on alates 2004. aastast suurendatud revidentide juriidilist tuge, määrates igale kontrollile nn tugijuristi.

Maksukontrolli reguleerimiseks ja ühtlustamiseks on koostatud “Revidendi käsiraamat”, kus on üldised kontrolliprotsessi juhendid ja dokumentide vormid. Eri liiki üksikjuhtumite käsitlemise jaoks (e-kontroll, ümbrikupalkade reid jne) korraldab MTA keskasutus teabepäevi ja reguleerib neid ringkirjade abil.

Riigikontrolli hinnangul on maksukontrolli läbiviimise peamiseks probleemiks maksukontrolli puudulik kavandamine ja dokumenteerimine.

2.1. Maksukontrolli kavandamine ei ole piisavalt dokumenteeritud

Kontrollitoimikute läbivaatamisel selgus, et neis puudusid sageli kohustuslikud lisandid. Olulisematest lisanditest puudus tihti kontrollikava¹² (vt tabel 5) või oli see puudulikult või liiga üldsõnaliselt täidetud. Praegusel kujul ei ole kontrollikava piisavalt põhjalik kontrollitöö alustamiseks, sest seal puuduvad plaanitavad kontrollitoimingud ja nende sooritamise aeg.

Hinnates kontrollikava olemasolu, selgus, et kõige vahetumalt mõjutab selle puudumine tähtaegadest kinnipidamist. Audiitorid täheldasid, et ilma kontrollikavata tehtud tööd olid plaanitud pikemana ning tööde hilinemise korral ületati lõpptähtaega oluliselt rohkem. Samuti selgus, et kontrollikava olemasolu korral lõppesid kontrollid sagedamini tulemuslikult. Võttes aluseks, et ilma kontrollikavata tööd kestavad kontrollikavaga töödest keskmiselt 68 päeva kauem, jääb kontrollitööde nõrga kavandamise tõttu aastas keskmiselt tegemata vähemalt 71 kontrolli, s.o 11% võimalikust koguhulgast. MTA kaotab ainuüksi revidentide töötasude pealt seetõttu arvestuslikult 5 miljonit krooni.¹³

¹² MTA peadirektori 14.10.2004. a käskkirja nr 12-1/3 järgi on kontrollikava planeerimisetapi väljund ning revisjonitoimiku kohustuslik lisand. Kontrollikava abil kavandatakse toimingute läbiviimise taktika ja järjekord.

¹³ KMM'05 andmetel lõpetati revisjone ja üksikjuhtumite kontrollid 2005. aastal 558 (seisuga 31.12.2005. a, ilma maksuarvestusteta). Riigikontrolli kontrollitoimikute valimist puudus 35% juhtudest kontrollikava, mis laiendatuna kogu 2005. a kontrollimahule teeb 197 toimikut. Iga sellise kontrollitoimiku peale kulutati lisaks 68 päeva, mis kokku annab vähemalt 13 403 inimpäeva (arvestamata tulemita kontrollide ebaõigest kajastamisest tekkivat täiendavat ajakulu, vt lk 8). Revidendi palgakuluks teeb see vähemalt 5 miljonit krooni. Võttes aluseks kontrollikavaga tehtud tööde keskmise kestuse 188 päeva, võimaldaks kontrollikavata tehtud tööde peale kulutatud 13 403 lisapäeva teha lisaks vähemalt 71 kontrolli.

Tabel 5. Kontrollikavade olemasolu mõju kontrollitöö kestusele ja tulemuslikkusele

Kontrollikava olemasolu	Kontrollitöö tulemus	Toimikute arv		Keskmine kontrollitöö plaanitud kestus päevades	Keskmine kontrollitöö tegelik kestus päevades	Keskmine erinevus tegeliku ja algse plaani vahel päevades
		tk	%			
EI	Tulemiga	42	59	178	260	82
	Tulemita	29	41	222	250	28
	Kokku	71	100	196	256	60
JAH	Tulemiga	85	65	179	200	21
	Tulemita	45	35	149	164	14
	Kokku	130	100	169	188	18
Kõik kokku		201		178	212	33

Allikas: Riigikontrolli vaatlus

Riigikontrolli hinnangul viitab kontrollikava puudumine sellele, et kontroll ei ole piisavalt ettevalmistatud ja kontrollitoimingute kavandamine on puudulik. Kontrollikava puuduliku täitmise üheks põhjuseks on selle liiga üldine vorm.

Riigikontrolli arvates aitab järjekindel kavandamine ja selle tulemuste dokumenteerimine süstematiseerida eelanalüüsi ja taustauuringute abil kogutud teadmisi. Nii on hilisem tõendite kogumine lihtsam, sest kontrollitegevus on suunatud valdkondadesse, kus maksurikkumiste olemasolu on kõige tõenäolisem. Kontrollitoimingute kavandamiseta võib revident tahtmatult oma töömahtu suurendada, tehes põhjendamatuid toiminguid või uurides ebaolulisi valdkondi. Lisaks peab kontrollikava olema dokument, mida on võimalik täpsustada ja täiendada kontrolli käigus. Kontrollitööga kogutud uue teabe korrapärane kirjeldamine ja analüüsimine võimaldab arvestada algses riskihinnangus kajastamata jäänud probleemidega. Riigikontrolli arvates võimaldab korrektne kavandamine maksukontrollle sooritada kiiremini, hoides kokku raha ja aega. Ülesande andja (vt lisa 1) jaoks annab kavandamise dokumenteerimine ülevaate revidendi ettevalmistusest, võimaldab hinnata kavandamise ulatust ja piisavust ülesande edukaks täitmiseks.

Riigikontroll soovib kontrolli kavandamist süsteemsemalt dokumenteerida, sh kirjeldada tehtud eelanalüüside tulemusi, teha kokkuvõtteid leitud riskidest ning toetuda rohkem andmete analüüsile. Ka soovib Riigikontroll täiendada kontrollikava vormi, lisades sellele kavandatavate toimingute kirjelduse. Kontrollikava peab olema dokument, mida uuendatakse kogu kontrolli kestel, lähtudes kogutud teabest. Revidentide vahetutel juhtidel tuleks tagada järelevalve kontrollikava ja teiste vormide (nt kontrolliülesanne) järjepideva kasutamise üle.

2.2. Maksukontrolli läbiviimine ei ole piisavalt dokumenteeritud

Kontrollitoimikute läbivaatamisel selgus, et toimikutes sisalduvate dokumentide alusel ei ole võimalik saada ülevaadet tehtud töötoimingutest. Samuti täheldas Riigikontroll kõrvalekaldeid maksukontrolli juhendite järgimisest. Näiteks puudus 30% juhtudest toimikust sisukord¹⁴ või oli see lisatud täitmata kujul. Tehtud toimingute dokumenteerimata jätmise tõttu ei ole Riigikontrolli arvates võimalik tagantjärele hinnata maksumaksja kontrollimiseks tehtud töö ulatust ja piisavust, taastada revisjoni käiku ja kontrollida järelduste põhjendatust. Toimikutes sisalduvatest maksukohuslast puudutava info väljatrükkidest ja vestluste protokollidest ei olnud alati aru saada, mis eesmärgil või millise toimingu

¹⁴ „Revidendi käsiraamatu“ järgi on dokumenteerimine Maksu- ja Tolliametis kontrollide läbiviimisel kohustuslik. Dokumenteerimise lihtsustamiseks on käsiraamatus toodud vajalikud esmavestluse teemad, olemas on esmaküsimustiku näidis ning paljude erinevate haldusaktide ja protokollide vormid. Dokumentatsiooni süstematiseerimiseks on välja töötatud toimiku näidis, kus on kirjeldatud toimiku tiitelleht, sisukord ja vahelehed.

täitmiseks need kogutud olid. Riigikontrolli arvates ei dokumenteerita kontrollitegevuse protsessi piisavalt.

Korrektelt dokumenteeritud, süstematiseeritud ja viidetega varustatud materjalide alusel on võimalik nii revidendil kui ka kontrolliülesande andjal veenduda, et tehtud töö vastab sisuliselt antud ülesandele. Revidendi vahetu juht saab töö käigus süstemaatilist tagasidet revidendi tööst ja selle kvaliteedist ning sekkuda vajaduse korral kontrolli käiku. Materjalide korrektne dokumenteerimine tagab ka selle, et kontrolliakti jt dokumentide koostamisel arvestatakse ja kaalutakse kõiki leide.

Puuduliku dokumenteerimise tõttu ei ole Riigikontroll veendunud, et revidentide juhid jälgivad revidentide igapäevast tööprotsessi piisavalt. Kaudselt tõendab seda kontrollide (sh tulemuseta lõppenud kontrollide) sage lõpetamata jätmine ka pikendatud tähtajaks (vt lk 8). Seetõttu soovitab Riigikontroll pöörata rohkem tähelepanu käimasoleva kontrollitöö pidevale kontrollile, et tagada tähtaegade järgimine. See lubaks lõpptulemusena korraldada rohkem maksukontrolle.

Dokumenteeritud kontrollitöö protsess ja ülevaatliskontrollitoimik on vajalikud ka kvaliteedikontrolliks, mis annab juhtkonnale võimaluse saada tagasisidet kontrollitöö objektiivsusest, tulemuslikkusest ja õiguspärasusest. Riigikontrolli hinnangul ei ole vähese dokumenteerimise tõttu praegu võimalik MTAs süsteemset kvaliteedikontrolli teha. Ilma selleta on aga maksukontrolli tõhusust raske tagada. Riigikontroll soovitab kontrolliprotsessi järjepidevalt analüüsida ja hinnata tervikuna, käsitledes objektivaliku põhjendatust, kontrolli läbiviimise planeerimist, kontrollitoimingute piisavust ja kvaliteeti, kogutud tõendusmaterjalide alusel tehtud järelduste põhjendatust ja kõikehõlmavust ning kontrolli järeltegevuste (nt järgmiste maksudeklaratsioonide kontroll; kontrolli käigus parandatud deklaratsioonide hilisem muutmine) tõhusust.

Ettepanekud Maksu- ja Tolliameti peadirektorile

- Täiendada kontrollikava vormi selliselt, et see lihtsustaks ja täpsustaks kontrolli sooritamist ja revidendi töö kavandamist. Kontrollikava koostamine peaks tuginema kontrolliobjekti eelanalüüsile ja taustandmetele.
- Tagada kontrollitöö kavandamise ja läbiviimise dokumenteerimine ning dokumenteerimise põhimõtete ja korralduse ühtlustamine. Ühtne töökorraldus ja tegevuse piisav dokumenteerimine on mh süsteemse kvaliteedikontrolli eelduseks.
- Juurutada süsteemne kvaliteedikontroll maksukontrolli protsessi ja tulemite üle. Esmajoones tuleb tagada süsteemne kontroll revidendi töö plaanamise, kontrollitoimingute ja nende dokumenteerimise üle kontrolliüksuste juhtidel.

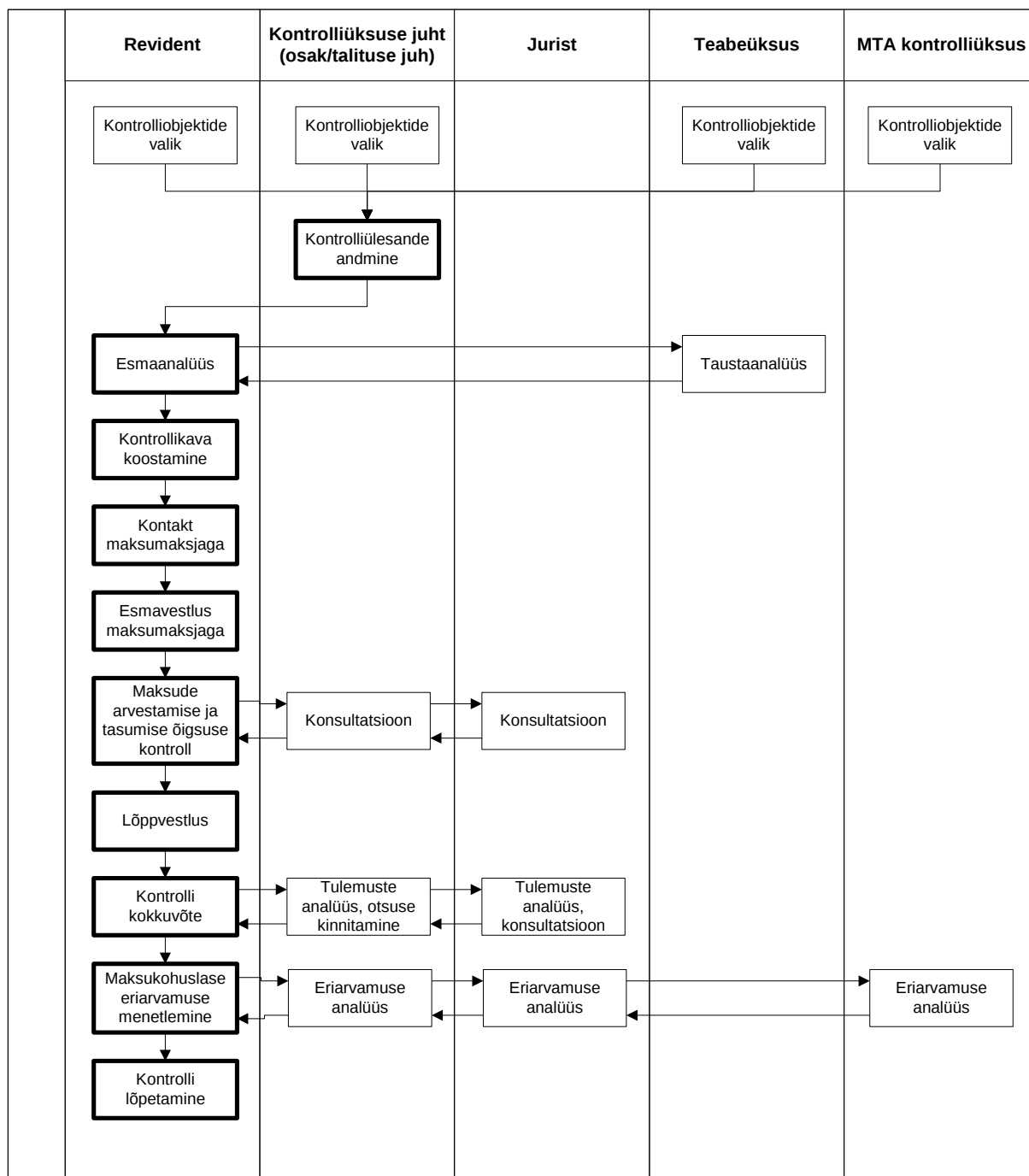
/digitaalselt allkirjastatud/

Ines Metsalu

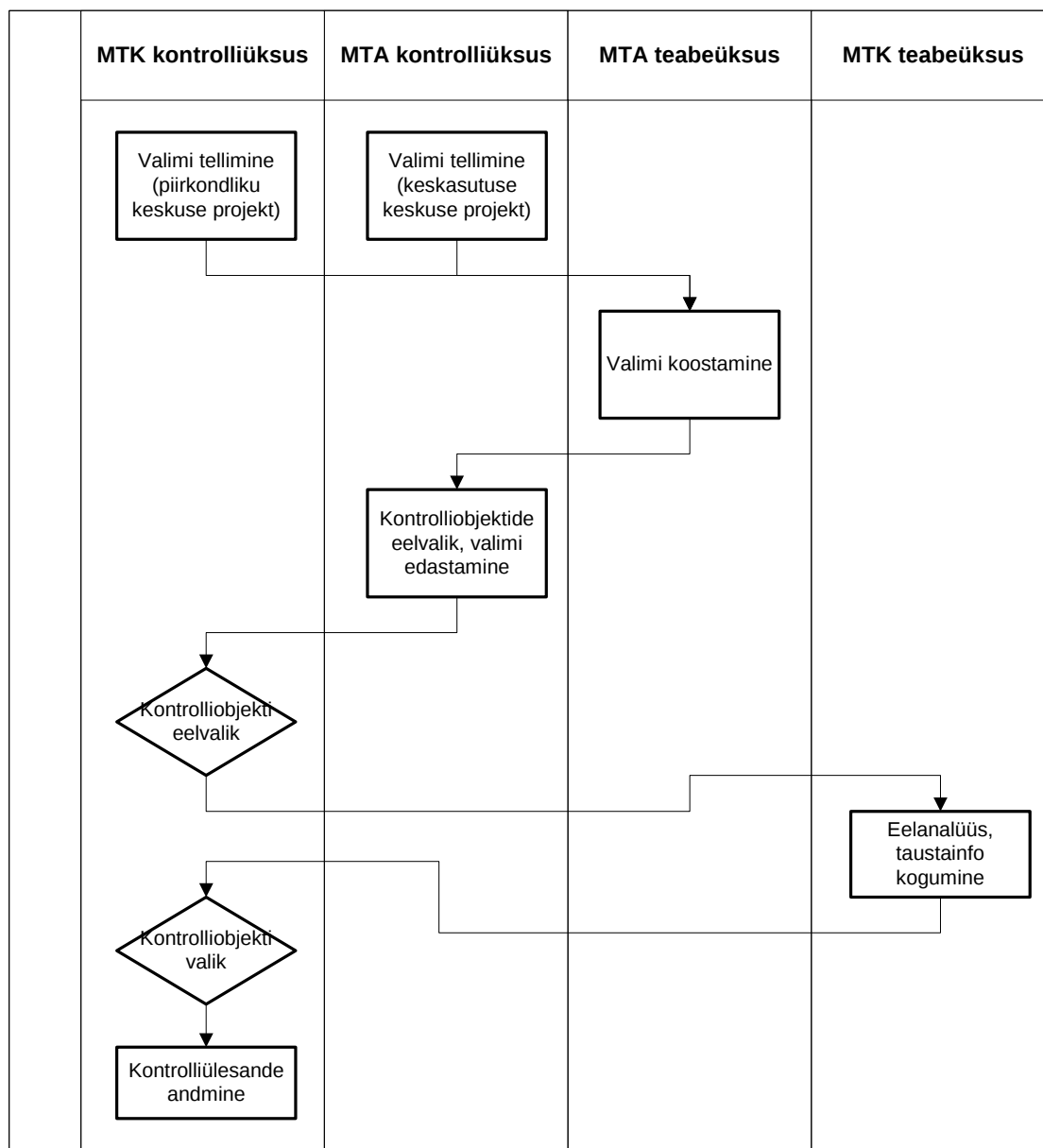
I auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Kontrolliprotsessi etapid ja osalejad



2. Kontrolliobjektide tellimisprotsess MTAs



3. Riigikontrolli valimi moodustamise metoodika

Kontrollitööde toimikute sisu ja ülesehituse hindamiseks koostas Riigikontroll KMM aruande alusel esindusliku valimi. Kuna toimikute korralduses pole märkimisväärseid muudatusi toimunud, piiritlesid audiitorid algse andmekogu 2005. aastal lõpetatud kontrollitöödega. Selliselt moodustatud üldkogum koosnes 556 objektist.¹⁵ Valim moodustati juhuslike numbrite genereerimise teel binominaalse jaotuse alusel, kus iga üldkogumi liikme tõenäosus valimisse sattuda $p=0,35$ ja katsete arv $n=1$. Sel teel sattus valimisse 201 objekti. Valimi kirjeldamiseks on tabelis esitatud üldkogumi (lõpetatud kontrollid) ja valimi jaotuvus piirkondade kaupa.

Tabel 6. Valimi esinduslikkus

Regioon	Lõpetatud kontrollid		Valim		Esindatus
	arv	%	arv	%	
Ida	88	16	27	13	31
Lõuna	140	25	52	26	37
Lääne	119	21	39	19	33
MTA	9	2	4	2	44
Põhia	200	36	79	39	40

Allikas: Riigikontrolli valim; MTA aruanne

¹⁵ Seisuga 30.09.2005. a oli MTA lõpetanud kokku 596 maksukontrolli. Lõpetatud kontrollidest 40 on maksuarvestused. Maksuarvestuse menetlust maksuseadused ei reguleeri ja vastav dokumentatsioon on sageli vormistatud teistest kontrollidest erinevalt. Seetõttu välistati maksuotsusega lõppenud kontrollide sattumine valimisse.

4. Intervjuude loetelu

Nimi	Amet	Intervjuu toimumise kuupäev
Jaan Krinal	Lääne MTK juhataja	9.09.2005
Airi Lepassar	Lääne MTK kontrolliosakonna juhataja	9.09.2005
Lidia Krotova	Lääne MTK kontrolliosakonna I kontrollitalituse juhtivrevident	9.09.2005
Raivo Piiritalo	Põhja MTK juhataja	12.09.2005
Eilike Pruul	Põhja MTK juhataja asetäitja	15.09.2005
Külli Niin	Põhja MTK kontrolliosakonna juhataja	15.09.2005
Jaanus Laane	MTA teabeosakonna analüüsitalituse juhataja	19.09.2005 ja 21.09.2005
Egon Veermäe	MTA kontrolliosakonna juhataja	22.09.2005
Marika Lume	MTA finants- ja planeerimisosakonna planeerimistalituse peaspetsialist	11.10.2005
Toomas Raat	Lõuna MTK juhataja asetäitja	16.11.2005
Kalev Pettai	Lõuna MTK teabeosakonna juhataja	17.11.2005
Rando Undrus	Lõuna MTK kontrolliosakonna juhataja	17.11.2005
Irina Anatoljeva	Ida MTK juhataja asetäitja	21.11.2005
Eve Velbaum	Ida MTK kontrolliosakonna II kontrollitalituse juhataja	22.11.2005
Ivar Laur	MTA teabeosakonna analüüsitalituse peaspetsialist	19.09.2005, 21.09.2005 ja 27.12.2005
Margus Noormaa	MTA teabeosakonna juhataja	27.12.2005
Gerly Kask	Põhja MTK juriidilise osakonna õigusabi talituse juhataja	02.02.2006
Kaupo Kruusvee	Põhja MTK juriidilise osakonna õigusabi talituse juhtivjurist	02.02.2006

Maksu- ja Tolliameti peadirektori vastus

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie OSI-2-7.1/950

Meie 25.05.2006 nr 12-8/4104-1

Kontrolliaruande eelnõust "Maksukorralduse korraldusest"

Edastame teile oma arvamuse teiepoolsete ettepanekute osas. Kiri on üles ehitatud selliselt, et kõigepealt on toodud teie ettepanek ning seejärel meie poolt ettepaneku vastus.

- Tagada riskianalüüsi ja objektivaliku aluseks olevate andmete usaldusväärsus ja piisavus. Analüüsi aluseks olevad andmed peavad olema ajakohastatud ja peegeldama kõiki maksumaksja tegevusega seotud maksuriske.

MTA tegeleb pidevalt riskianalüüsi ja objektivaliku aluseks olevate andmete usaldusväärsuse tagamisega. Lisaks MTA enda registrite korrastamisele informeeritakse ka teiste registrite omanikke avastatud puudustest, ilmekaimaks näiteks on Äriregistri igakuine regulaarne informeerimine MTA poolt avastatud ebakorrektsetest registriandmetest. MTA on teadvustanud, et ebapiisavate ja –usaldusväärsete andmeteta ei saa tulemuslikku objektivalikut läbi viia.

- Keskasutuse teabeosakonnal täiendada ja ajakohastada süsteemselt maksuriskide analüüsi ning kontrolliobjektide valiku kriteeriumeid. Maksuriskide analüüs peab haarama kõiki majandussektoreid, arvestama piirkondade eripäraga ning andma aluse maksukontrolli suundade ja prioriteetide valikuks. Valikukriteeriumid peavad arvestama ka kontrolliosakondade ootuseid ja põhjendusi lõpliku kontrollinimekirja kohta ning lõpetatud kontrollide tulemusi.

MTA teabeosakond on pidevalt täiendanud, täiustanud ja ajakohastanud maksuriskide analüüsi ja kontrolliobjektide valiku kriteeriumeid. Käesoleval ajal läbiviidavad analüüsid haaravad baasanalüüsi käigus välja selgitatud olulisemaid majandussektoreid, maksuriskid aga arvutatakse kõikide sektorite äriühingute kohta.. Kõigi maksuriskide analüüsides puhul lähtutakse piirkondade eripäradest, täiendava lisaväärtuse analüüsidesse annavad regionaalsed teabeosakonnad. Kontrolliosakondade lõpliku kontrollinimekirjade valiku põhjuste ja lõpetatud kontrollide tulemuste kohta informatsiooni kogumiseks ja süstematiseerimiseks on tehtud jõupingutusi, kuid korralike tehniliste lahenduste väljatöötamine nõuab veel aega.

- Piirkondlikel keskustel teha kõikide riskianalüüsides alusel leitud isikute eelanalüüs ning talletada iga otsus isiku kontrollimise või mittekontrollimise kohta koos põhjendusega

Täna sel päeval viivad MTK-de teabeosakonnad läbi isikute eelanalüüsi ja talletavad tulemusi vastavas tsentraalses aruandes.

- Tagada kontrollitöö kavandamise ja läbiviimise dokumenteerimise põhimõtete ja korralduse ühtlustamine. Ühtne töökorraldus ja tegevuse piisav dokumenteerimine on süsteemse kvaliteedikontrolli eelduseks.
- Juurutada süsteemne kvaliteedikontroll maksukontrolli protsessi ja tulemite üle. Esmajoonel tuleb tagada süsteemne kontroll revidendi töö kavandamise, tehtud kontrollitoimingute ja tulemuste dokumenteerimise üle kontrolli juhtidel.

Maksukontrolli reguleerimiseks ja ühtlustamiseks on Maksu- ja Tolliameti kontrolli osakond alustanud ühtse elektroonilise keskkonna loomist, mille eesmärgiks on tagada kontrollitöö kavandamise ja läbiviimise dokumenteeritus, ühtlustades seeläbi dokumenteerimise põhimõtteid ning korraldusi.

Tulenevalt eeltoodust töötatakse praegu välja IT-alast lahendust nimega “elektrooniline maksutoimik”, mille eesmärgiks on vähendada maksukontrolli osaliselt puudulikku kavandamist ning dokumenteerimist. “Elektrooniline maksutoimik” on keskkond, kuhu igale revidendile luuakse oma parooliga kaitstud kaust, millesse revident salvestab korrektselt dokumenteeritud, süstematiseeritud ja viidetega varustatud kontrollitoimikud.

Käesoleva süsteemi rakendumine võimaldab kontrolliülesande andjal veenduda vahetult maksumenetluse käigus koostatud dokumentide korrektsuses ja süstematiseerituses. Süsteemne dokumenteerimine ning vahekokkuvõtete koostamine analüüside tulemite kohta võimaldab revidendil tõmmata paralleele ning näha seeläbi kergemini võimalikke rikkumistega seotud seoseid. Samuti võimaldab süsteem vahetult juhil anda süstemaatilist ning kiiret tagasisidet revidendile maksumenetluse läbiviimise kvaliteedist, pakkudes välja erinevaid lahendusi ning sekkudes vajadusel menetlusprotsessi.

“Elektroonilise maksutoimiku” rakendamine tagab situatsiooni, mil maksumenetluse käigus vormistatud dokumendid on vormistatud korrektselt ja kaalutletud, arvestades leide ning kolleegide praktikat sarnastes menetlustes. Nimetatud süsteemi lisandväärtuseks võib lugeda Maksu- ja Tolliameti kontrolli osakonnale ning teabeosakonnale ligipääsu võimaldamist. “Elektrooniline maksutoimik” lubab vahetult jälgida konkreetse maksumenetluse kulgu ning tulemusi, võimaldades seeläbi anda hinnanguid lisaks revidendile ka revidendi vahetu juhi töötulemustele.

Revidentide peamiseks ülesanneteks on sooritada maksukontroll, mille käigus tuleb vormistada tulemused. Ühtlustamiseks dokumentide vormistamist, hõlmab nimetatud IT-lahendus endas kausta, kuhu salvestatakse maksumenetluse käigus vormistatavate dokumentide näidised. Tulenevalt eeltoodust vaadatakse üle maksukontrolli reguleerimiseks koostatud “Revidendi käsiraamatus” kajastatud dokumentide näidised, mida vajaduse ilmnemisel täiendatakse või lihtsustatakse.

Käesoleva süsteemi välja töötamiseks moodustatakse 2006.a. II kvartali jooksul piirkondlike maksu- ja tollikeskuste ning Maksu- ja Tolliamet kontrolli osakonna ametnikest koosnev töögrupp. Töögruppi ülesanneteks saab olema töötada välja optimaalsed kriteeriumid dokumentide näidisvormide loomisel, koostada vastavasisulised juhendmaterjalid ning juurutada nimetatud keskkonna kasutamist piirkondlikes maksu- ja tollikeskustes.

Käesolev süsteem peaks hõlmama orienteeruvalt 2100 maksukontrolli aastas ning rakenduma hiljemalt septembriks 2006.a.

- Täiendada maksukontrolli planeerimist prioriteetsetes kontrollivaldkondades selliselt, et kontrolliprotsessis osalejatele oleks antud tööplaanis selge ülesanne ning määratletud selleks kasutatavad ressursid.

MTA on 2006.a operatiivplaani koostamisel jaganud regionaalsetele üksustele konkreetsed tööülesanded arvestades regionaalsete üksustel olemasolevat ressursi, mis kajastub 2006.a operatiivplaanis.

- Korraldada piirkondlike teabeosakondade töö selliselt, et kontrolliobjektide valikul ja eelanalüüsi tegemisel suureneks kohalike maksukeskuste teabeosakondade roll. Piirkondlik teabeosakond peab vastutama ka maksukohustuslast puudutava info kokkukogumise ja haldamise eest (nt kontrollitöö jooksul kogutud andmed), võimaldades nende kasutamist kontrollide korraldamisel.

Tänaseks päevaks on kontrolliobjektide valikuprotsess korraldatud selliselt, et erineva tasandi teabeüksustel on väga konkreetsed rollid, mis tagab objektivaliku suurema tulemuslikkuse. Kontrolliobjektide valimisel on kandev roll just kohaliku maksukeskuse teabeosakonnal.

- Keskasutuse teabeosakonnal selgitada piirkondlikele üskustele maksukohustuslase kontrolli võtmise kriteeriumeid ning anda hinnang tema riskitaseme kohta.

Keskasutuse teabeosakond on korraldanud tänaseks objektivaliku protsessi selliselt, et iga objektivalikuga tegelev teabetöötaja nii keskuses kui ka regioonides teab maksukohuslase kontrollivõtmise kriteeriumeid.

Lugupidamisega

Enriko Aav
Peadirektor

Egon Veermäe 683 5780
Jaanus Laane 683 5771