



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

---

VALSTYBINĖS MOKESČIŲ INSPEKCIJOS  
PRIE LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ  
MINISTERIJOS TIKRINTINŲ MOKESČIŲ  
MOKĖTOJŲ ATRANKOS SISTEMA

---

2016 m. kovo 31 d. Nr. VA-P-60-3-3

# SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

---

## SANTRUMPOS

**Audito IS** – Valstybinės mokesčių inspekcijos audito informacinė sistema.

**AVMI** – apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos.

**VMI prie FM** – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.

**VMI** – VMI prie FM ir AVMI.

**MP** – mokesčių mokėtojo kompleksinis arba teminis patikrinimas.

**MT** – mokestinis tyrimas.

**OP** – operatyvus patikrinimas.

**ŪVT** – ūkinės finansinės veiklos tyrimas.

**RAAS** – Audito IS Rizikos analizės ir atrankos posistemis.

**Konsoliduotas priemonių planas** – VMI konsoliduotas mokesčių mokėtojų mokestinių prievolių vykdymo ir mokesčių surinkimo užtikrinimo priemonių planas.

## SĄVOKOS

**Atrankos kriterijus** – loginė sąlyga, kurią tenkinantis atrankos objektas išskiriamas iš kitų objektų galimai kontrolės procedūrai.

**Kontrolės procedūra** – mokesčių mokėtojo kompleksinis arba teminis patikrinimas, mokestinis tyrimas arba operatyvus patikrinimas.

**Mokesčių mokėtojas** – asmuo, kuriam pagal mokesčio įstatymą yra nustatyta prievolė mokėti mokesť<sup>1</sup>.

**Mokestinis patikrinimas** – mokesčių administratoriaus atliekamas mokesčių mokėtojo patikrinimas siekiant kontroliuoti, kaip mokesčių mokėtojas vykdo mokesčių įstatymų reikalavimus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo, sumokėjimo, o įstatymų numatytais atvejais – ir kitose srityse<sup>2</sup>.

**Mokestinis tyrimas** – mokesčių administratoriaus atliekama mokesčių mokėtojo veiklos stebėseną, apimanti pateiktų mokesčių deklaracijų, muitinės deklaracijų, dokumentų bei kitos apie mokesčių mokėtoją turimos informacijos analizę, mokesčių mokėtojų vizitavimą, jų veiklos kontrolę, siekiant nustatyti ir pašalinti trūkumus bei prieštaravimus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir sumokėjimo srityje<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 2004-04-13 Nr. IX-2112, 2 str. 17 d.

<sup>2</sup> Ten pat, 2 str. 23 d.

<sup>3</sup> Ten pat, 2 str. 24 d.

**Operatyvus patikrinimas** – įstatymuose bei jų lydimočiuose teisės aktuose numatytų atskirų mokesčių mokėtojų pareigų apskaitos, mokesčių deklaravimo, sumokėjimo, registravimosi mokesčių mokėtoju ir kitose srityse vykdymo patikrinimas<sup>4</sup>.

**Rizika** – tikimybė, kad įvykis neigiamai paveiks tikslų pasiekimą.

**Rizikos analizė** – automatizuota rizikos nustatymo taisyklių taikymo RAAS procedūra, kurios metu analizuojamam subjektui pagal rizikos nustatymo taisykles apskaičiuojami rizikos balai, nustatomi duomenų neatitikimai, rizikos lygis, mokesčiai, su kuriais susijusi rizika, rekomenduojama kontrolės procedūra ir rekomenduojama kvalifikacija to mokesčių mokėtojo kontrolę galinčio atlikti Valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojo ar darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį ir gaunančio darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto.

**Rizikos požymis** – mokesčių mokėtojo požymis, duomuo ar rodiklis, nurodantys netinkamą arba galbūt netinkamą mokestinių prievolių vykdymą.

**Rizikos taisyklė** – Audito IS naudojama mokesčių mokėtojų rizikos nustatymo taisyklė, apimanti mokesčių mokėtojo požymius (duomenis, rodiklius), loginius operatorius ir mokesčių mokėtojo požymių reikšmes.

**Rizikos taškai (balai)** – mokesčių mokėtojo kiekybinis rizikingumo įvertinimas pagal rizikos taisykles.

**Ūkinės finansinės veiklos tyrimas** – teisės aktų nustatytais atvejais specialistų atliekamas ūkio subjektų ūkinės ir finansinės veiklos tyrimas (objekto tyrimas) ir reikalingų duomenų apie buhalterinės apskaitos tvarkymo, finansinės atskaitomybės sudarymo, mokesčių apskaičiavimo ir mokėjimo teisingumą bei pagrįstumą ir kt. surinkimas, siekiant nustatyti aplinkybes, turinčias reikšmės nusikalstamai veiklai ar kitiems teisės pažeidimams atskleisti, tirti ir nagrinėti<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 2004-04-13 Nr. IX-2112, 115 str. 3p.

<sup>5</sup> Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2010-08-12 įsakymu Nr. V-73 patvirtinti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos specialistų atliekamų ūkinės finansinės veiklos tyrimų nuostatai, 3 p.

# SANTRAUKA

---

Svarbus iššūkis mokesčių administratoriui yra efektyvios ir rizikos vertinimu pagrįstos tikrintinų mokesčių mokėtojų atrankos sistemos sukūrimas. Rizikos vertinimas ir veiklos prioritetų nustatymas padeda siekti efektyvaus ir rezultatyvaus viešojo administravimo. Institucijos turimi riboti priežiūrai skirti ištekliai panaudojami efektyviausiai, kai jie nukreipiami į svarbiausias, rizikingiausias priežiūros sritis.

Mokesčių administratoriaus veiksmai, kuriais siekiama užtikrinti tinkamą mokestinių prievolių įvykdymą, pirmiausiai turėtų būti nukreipiami į didžiausią įtaką valstybės pajamų surinkimui turinčių rizikos rūšių mažinimą ir atitinkamus mokesčių mokėtojus bei jų grupes (segmentus), kurių veiksmuose galimo mokesčių vengimo rizika yra didžiausia.

Tai, kad tema aktuali visuomenei, paskatino Valstybės kontrolę atlikti VMI tikrintinų mokesčių mokėtojų atrankos sistemos veiklos auditą.

Audito tikslas – įvertinti, ar rezultatyvi VMI prie FM taikoma tikrintinų mokesčių mokėtojų atrankos sistema.

Audito metu vertinome:

- ar rizikos taisyklės sudarytos taip, kad jas naudojant būtų galima įvertinti visų mokesčių mokėtojų rizikingumą;
- ar mokesčių mokėtojų atrankos proceso metu užtikrinama, kad kontrolės veiksams būtų atrenkami rizikingiausi mokesčių mokėtojai.

Auditą atlikome Valstybinėje mokesčių inspekcijoje prie Finansų ministerijos. Audituojamas laikotarpis – 2012–2014 m. Vertinant tikrintinų mokesčių mokėtojų planų sudarymą, kontrolės veiksmų rezultatyvumą buvo naudojami ir 2015 m. duomenys.

VMI, vykdydama mokesčių mokėtojų kontrolės funkciją, atlieka tikrintinų mokesčių mokėtojų atranką. Atsižvelgiant į ją, sudaromi tikrintinų mokesčių mokėtojų planai. Esamas VMI atrankos procesas iš esmės pažangus, tačiau turi trūkumų. Nustatėme, kad tikrintinų mokesčių mokėtojų planuose esančių kontrolės veiksmų apie 60 proc. sudaro VMI atrankos priemonėmis bei analize atrinktų mokesčių mokėtojų kontrolės veiksmai, o apie 40 proc. kontrolės veiksmų į planus įtraukiama kitais tikslais: priešpriešinės informacijos surinkimas, teisėsaugos institucijų užduočių vykdymas, iš kitų institucijų gautos informacijos tikrinimas ir pan. Atrankos būdu į tikrintinų mokesčių mokėtojų planus įtrauktų kontrolės veiksmų rezultatyvumas<sup>6</sup> viršija 50 proc. Be to, VMI nepakankamai užtikrina, kad kontrolės veiksmai, numatyti tikrintinų mokesčių mokėtojų planuose, būtų pradedami laiku.

Tobulintina ir mokesčių mokėtojų atranka, vykdoma Audito IS priemonėmis. Dėl nuolat kintančių mokesčių mokėtojų duomenų nėra galimybės atkurti tikslių pirminių mokesčių mokėtojų sąrašų, sudarytų įvertinus mokesčių mokėtojų rizikingumą. Taip pat dėl nepakankamai aiškios ekspertinio vertinimo procedūros atrinktų mokesčių mokėtojų vertinimas turi subjektyvumo požymių ir priklauso nuo jį atliekančio VMI specialisto kompetencijos, patirties, žinių.

---

<sup>6</sup> Rezultatyviu laikėme tokį kontrolės veiksmą, kurio metu buvo nustatyta neatitikimų, papildomai apskaičiuotos mokesčių sumos.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus VMI taikoma tikrintųjų mokesčių mokėtojų atrankos sistema taptų pažangesnė, būtų užtikrinamas skaidresnis ir objektyvesnis atrankos vykdymas, o tai turėtų tiesioginės įtakos biudžeto pajamų surinkimui.

## IŠVADOS

1. Sudarydama tikrintųjų mokesčių mokėtojų planą, VMI kontrolės veiksams į jį įtraukia apie 60 proc. atrankos priemonėmis ir analize atrinktųjų mokesčių mokėtojų, 40 proc. įtraukiamųjų mokesčių mokėtojų – ne atrankos rezultatas. Vienas iš mokesčių mokėtojų atrankos tikrinimams būdų – specialiai mokesčių mokėtojų atrankai pritaikyta Audito IS. Šios sistemos atrankos kontrolės veiksmų rezultatyvumas audito metu vertintu laikotarpiu siekė 53 proc., tačiau naudojantis Audito IS tikrinimams kas mėnesį atrankama vidutiniškai tik 6 proc. į tikrinimo planus įtrauktųjų mokesčių mokėtojų. Taigi VMI nepakankamai naudojami šios sistemos galimybės (1, 3 skyriai).
2. Mokesčių, išskyrus akcizų, mokėtojų atranką tikrinimams vykdo ir tolimesniems veiksams kontrolės padaliniais teikia Atrankos ir paramos auditui departamentas. Akcizų mokėtojų atranką tikrinimams vykdo, juos stebi ir kontroliuoja Akcizų administravimo departamentas. Išskirtinė akcizų mokėtojų atranka tikrinimams bei neatskirtos akcizų mokėtojų atrankos ir kontrolės funkcijos gali turėti įtakos jos objektyvumui (1.1 poskyris).
3. Tikrintųjų mokesčių mokėtojų atrankos metu naudojami aktualūs mokesčių mokėtojų duomenys, atrankos filtrai, jų sekos. Ketvirtadalis į tikrintųjų mokesčių mokėtojų planą įtrauktųjų mokesčių mokėtojų kontrolės veiksmai pradedami pavėluotai. Kai kuriais atvejais tai turi įtakos šių mokesčių mokėtojų kontrolės veiksmų rezultatyvumui (1.2 poskyris).
4. Audito IS numatytas tik taikytų atrankos kriterijų, filtrų, jų sekos atsekamumas. Tačiau nėra galimybės atkurti tikslaus vykdytos atrankos į tikrintųjų mokesčių mokėtojų planus pirminio sąrašo, kuris gaunamas Audito IS pritaikius atrankos kriterijus, filtrus, jų sekas. Todėl negalima tiksliai nustatyti, ar į tam tikro praėjusio laikotarpio tikrintųjų mokesčių mokėtojų planus įtraukti rizikingiausi mokesčių mokėtojai. Tai turi įtakos atliekamos mokesčių mokėtojų atrankos tikrinimams objektyvumui (2.1 poskyris).
5. Viena iš atrankos Audito IS tikrinimams etapų procedūra – ekspertinis vertinimas, kurio metu VMI specialistai vertina ir iš pirminio Audito IS priemonėmis atrinktųjų mokesčių mokėtojų sąrašo tolimesniems veiksams atranka konkrečius mokesčių mokėtojus. Ši procedūra išsamiai neaprašyta – nenustatyti ekspertiniam vertinimui atlikti reikalingi detalūs kriterijai. Todėl toks vertinimas ir atranka įgauna subjektyvumo požymių ir priklauso nuo VMI specialisto, atliekančio šį vertinimą, kompetencijos, žinių ir kitų žmogiškųjų veiksnių. Nenustatyti išsamūs ekspertinio vertinimo atlikimo reikalavimai neužtikrina vykdomos atrankos objektyvumo (2.2 poskyris).
6. VMI siekis įvertinti Audito IS efektyvumą yra gera praktika, tačiau atliekamas atrankos proceso efektyvumo vertinimas turi trūkumų: nenustatyti vertinimo kriterijai rizikos taisyklių efektyvumo vertinimo koeficientų reikšmėms; nenustatyta rizikos taisyklių, kurių efektyvumo koeficientų apskaičiavimui trūksta požymių, vertinimo tvarka; rizikos taisyklių valdymo darbo grupė nesvarstė ir nekeitė (išskyrus dėl valiutos keitimo iš litų į eurus) rekomenduotų peržiūrėti septynių rizikos taisyklių dėl jų netenkinamo efektyvumo; apskaičiuojami ne visi nustatyti atrankos efektyvumo vertinimui naudotini rodikliai. Todėl VMI atliekamas rizikos

taisyklių efektyvumo vertinimas tik iš dalies atitinka nustatytą metodiką, o nepakankamas dėmesys vertinimo rezultatams neskatina tobulinti rizikos taisykles (4 skyrius).

## REKOMENDACIJOS

### Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Finansų ministerijos

1. Siekiant rezultatyvesnio mokesčių mokėtojų atrankos tikrinimams proceso, nustatyti priemonės, kad, atrenkant mokesčių mokėtojus į tikrinimo planus, būtų aktyviau naudojama specialiai mokesčių mokėtojų atrankai pritaikyta Audito IS (1 išvada).
2. Siekiant užtikrinti, kad visų mokesčių mokėtojų atranka tikrinimams būtų vykdoma objektyviai ir pagal tuos pačius principus, tikslinga atskirti akcizų mokėtojų atrankos ir įtraukimo į tikrintinų akcizų mokėtojų planus funkciją nuo šių mokėtojų stebėsenos ir kontrolės vykdymo funkcijos, o akcizų mokėtojų atrankos tikrinimams vykdymą perduoti Atrankos ir paramos auditui departamentui (2 išvada).
3. Skaidresniam ir objektyvesniam mokesčių mokėtojų atrankos tikrinimams procesui vykdyti tikslinga:
  - 3.1. užtikrinti Audito IS priemonėmis sudaromų pirminių mokesčių mokėtojų sąrašų atsekamumą (4 išvada);
  - 3.2. užtikrinti, kad atrankos Audito IS priemonėmis metu atliekamas ekspertinis vertinimas būtų pagrįstas konkrečiais vertinimo kriterijais (5 išvada).
4. Siekiant, kad VMI atliekamas mokesčių mokėtojų atrankos proceso efektyvumo vertinimas būtų tikslingas ir naudingas, tobulinti atrankos proceso efektyvumo vertinimą: nustatyti vertinimo kriterijus rizikos taisyklių efektyvumo vertinimo koeficientų reikšmėms; rizikos taisyklių, kurių efektyvumo koeficientų apskaičiavimui trūksta požymių, vertinimo tvarką; nustatyti pagrįstą rizikos taisyklių efektyvumo vertinimo laikotarpį ir vertinamų rizikos taisyklių mastą (6 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos 2 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.

### Pokyčiai audito metu

2015 m. gruodžio 23 d. pakeisti Mokesčių mokėtojų atrankos kontrolės procedūroms bei stebėsenos veiksams nuostatai. Pakeitimai ir jų įgyvendinimas padės užtikrinti, kad į tikrintinų mokesčių mokėtojų planus įtraukti mokesčių mokėtojų kontrolės veiksmai būtų atliekami laiku. Šie pokyčiai turės teigiamos įtakos šalinant 3 išvadoje nurodytus trūkumus.