KONTROLLIAKT

19.06.2001. a nr 11-1/033

Justiitsministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse audit

Koostaja:

Alo Lääne
Auditi juhi kt
Finantsaudtiti osakond

Tallinn
2001

SISSEJUHATUS **4**

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS **5**

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS 5
2000. A AASTAARUANDE KOHTA TEHTUD TÄHELEPANEKUD 5
ETTEPANEKUD 7

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS **8**

RIIGIVARA 8
RIIGIHANKED 8
RIIGIEELARVE 8

III RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND **9**

LISA **10**

SISSEJUHATUS

Vastavalt Riigikontrolli tööplaanile viisime läbi Justiitsministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse auditi ajavahemikus 30.04.2001 – 25.05.2001.

Audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2000. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata Justiitsministeeriumi raamatupidamise vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele. Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka raamatupidamise aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi. Samuti testisime sisekontrolli süsteemi ja kontrollisime väljavõtteliselt rahaliste tehingute seaduslikkust.

Käesoleva kontrolliaktiga informeerime Justiitsministeeriumi juhtkonda auditi käigus ilmnenud asjaoludest ja tähelepanekutest. Akti eesmärk on aidata kaasa Justiitsministeeriumi finantsjuhtimise ja kontrollisüsteemide parandamisele ning täiustamisele.

Aruande esimeses peatükis esitame tähelepanekud Justiitsministeeriumi raamatupidamis-arvestuse ja 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta. Auditi käigus toimunud majandustehingute seaduslikkuse kontrolli ülevaade koos tehtud tähelepanekutega on teises peatükis. Aruande kolmandas peatükis esitame Justiitsministeeriumi kontrollikeskkonna kohta tehtud tähelepanekud.

Justiitsministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste õige ja õiglase kajastamise eest vastutavad minister Märt Rask ja kantsler Mihkel Oviir. Finantsosakonda juhib Aino Tomberg, raamatupidamise eest vastutava isikuna töötas kontrollitaval perioodil raamatupidamise talituse juhataja-pearaamatupidaja Eve Küün. Auditi käigus intervjueerisime järgmisi Justiitsministeeriumi töötajaid: finantsosakonna juhataja Aino Tomberg, raamatupidamise talituse juhataja-pearaamatupidaja Eve Küün, vanemraamatupidajad Maire Mäe ja Evelin Haravee, raamatupidaja Lidia Lill, personaliosakonna juhataja Anne Loik, eurointegratsiooni- ja arendustalituse juhataja kt Egle Käärats, eelarve talituse peaspetsialist Saima Kibin, vara majandandamise ja riigivara registrite talituse juhataja Kalina Tsarajeva ja sama talituse spetsialist Sirje Aalik, kapitaalehituse ja remondi talituse juhataja Evi Põldla, siseauditiosakonna juhataja kt Maarja Mändmaa, siseaudiitor Marika Torn ja infosüsteemide osakonna juhataja kt Marko Lehes.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuhi kt Alo Lääne. Töögrupis osalesid auditi spetsialistid Ilme Ott ja Merike Starovoitov.

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS

Justiitsministeeriumi raamatupidamise üldine korraldus on heal tasemel. Seosed algdokumentide ja aruannete vahel ning üksikute raamatupidamisprogrammide ja -registrite vahel on jälgitavad. Raamatupidamises kasutatavad protseduurid annavad piisavat analüütilist infot valdkondade kohta, mida auditeerisime.

Raamatupidamisarvestuse korraldus

1.1 Ministeeriumi raamatupidamist reguleerib üksikasjalik raamatupidamise sise-eeskiri[1], mis vajaks siiski täiendamist järgnevates punktides:

1.1.1 Raamatupidamise sise-eeskirjas ei ole piisavalt lahti seletatud üüriarvete esitamise ja registreerimise kord, samuti Alvari 39 elanikelt kogutava üüri ning maja kommunaalkulude tasumise kord. Sellele juhtis Riigikontroll tähelepanu ka 2000. aasta kontrolliaktis[2].

1.1.2 Tulenevalt punktist 1.2 tuleks sise-eeskirja täiendada täpsustusega, kui tihti ja millal peab majandustehingute dokumente raamatupidamisse esitama.

1.2 Ostuarved jõuavad raamatupidamisosakonda sageli hilinemisega ning seetõttu ei ole alati võimalik kajastada kulusid õiges perioodis ning puudub ka jooksev ülevaade lühiajaliste kohustuste kohta. Näited sellisest olukorrast tekkinud vigade kohta on esitatud 2000. a aastaaruande kohta tehtud tähelepanekutes (p-d 1.8 ja 1.9)

2000. a aastaaruande kohta tehtud tähelepanekud

Justiitsministeeriumi 2000. a raamatupidamise aastaaruande kohta, mis näitab 2000. aasta tulemiks kahjumit 39 704 443 krooni ja bilansimahuks 31.12.2000. a seisuga 87 435 274 krooni, oleme teinud järgmised tähelepanekud:

1.3 Notaritele müüdi 1993. aastal riigivara kogumaksumuses 653 039 krooni[3]. Seisuga 31.12.2000 kajastab Justiitsministeerium bilansi aktivas lühiajalist nõuet notaritele ning bilansi passivas pikaajalist võlga riigieelarve ees summas 100 651 krooni. Bilansis on eraldamata nõude pikaajaline osa 67 376 krooni ja võla lühiajaline osa 33 275 krooni, mis tuleks kajastada vastavalt bilansiridadel 8.3 "Pikaajalised nõuded" ja 11.3 "Pikaajaliste kohustuste lühiajaline osa".

1.4 Seisuga 31.12.2000 oli bilansis kajastatud 1998. aastal tekkinud nõudeid ostjatelt, mille laekumine meie hinnangul on ebatõenäoline ja mida Justiitsministeerium ei ole kuludesse kandnud:

• Andest Kaubandus AS	4 159.-
• Dominant Group OÜ	5 475.-
• Junto Agentuur OÜ	4 914.-
• Pealinna Tööbüroo	10 000.-
• Stojanov & Co	15 823.-
Kokku	**40 371.-**

[1] Kinnitatud justiitsministri 25. septembri 1997. a käskkirjaga nr 195, viimane muudatus kinnitatud justiitsministri 03. aprilli 2001. a käskkirjaga nr 188.
[2] 07.07.2000 kontrolliakt nr 11-1/122.
[3] Lepingud sõlmiti 1. detsembril 1993. Vastavalt lepingujärgsetele maksegraafikutele (10 aastat) tuleb tasuda 1/10 vara maksumusest iga aasta 1. novembriks.

Rahandusministri määrusest[4] tulenevalt arvatakse bilansist maha nõuded, mis on vanemad kui 360 päeva, ja nende üle peetakse arvestust bilansiväliselt. Soovitame lähtuda sellest määrusest ning eelnimetatud summas nõuded maha kanda.

1.5 Bilansireal 6.6 "Muud ettemaksed" on kajastatud kantselei- ja majandustarbeid summas 154 514 krooni, mille eest on tasutud ning mis on hankija poolt Justiitsministeeriumile üle antud. Kuna tegemist ei ole ettemaksetega, oleks sellised materjalid tulnud vastavalt Justiitsministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjale soetamise hetkel kuludesse kanda.

1.6 Bilansireal 7.5 "Ettemaksed hankijatele" on kajastatud ettemaksed 2001. aasta ajakirjandusväljaannete eest summas 80 129 krooni ja 2001. aastal toimuvate koolituste eest summas 675 850 krooni, mis kuuluvad kajastamisele ettemakstud tulevaste perioodide kuludena real 6.6 "Muud ettemaksed", ning ettemaksud põhivara eest summas 46 930 krooni, mis kuuluvad kajastamisele real 9.6 "Materiaalsete põhivarade ettemaksed".

1.7 Microlinki Süsteemide AS-ilt osteti 2000. aastal teenuseid, mille eest tasumine toimus maksegraafiku alusel. Sõlmitud lepingute[5] alusel maksti ühekordset lepingutasu, põhiosa ning intresse, viimane osamakse oli määratud 2001. aasta veebruari. Seisuga 31.12.2000 oli kuludesse kantud ja bilansis intressivõlana üles võetud 2001. aasta intressid summas 22 269 krooni. Hea raamatupidamistava kohaselt on intressikulu perioodikulu, mida arvestatakse alles selle tekkimise hetkel[6].

1.8 Ministeerium soetas 06.12.2000 serveri hinnaga 21 390 krooni. Kuna aga algdokument jõudis raamatupidamisse hilinemisega, vormistati põhivahendi üleandmis-vastuvõtu akt alles 23.02.2001, mil põhivara ka arvele võeti. Kuna Justiitsministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja järgi on põhivara ostmisel arvelevõtmise aluseks ostuarve, oleks nimetatud objekti pidanud arvele võtma juba 2000. aastal ning arvestama detsembrikuus tema soetusmaksumuselt amortisatsiooni.

1.9 2000. aasta tulemiaruandes oli kajastatud kulusid 1999. aastal Microlinki Süsteemide AS-i osutatud arvutivõrgu hooldusteenuste kohta kogusummas 293 277 krooni.

Rahandusministri 17. märtsi 1995. aasta määruse nr 46 kohaselt peetakse asutustes eelarve täitmise raamatupidamisarvestust tekkepõhiselt, mille kohaselt majandustehingud kajastatakse siis, kui need on toimunud, sõltumata sellest, kas raha on laekunud või tasutud[7].

1.10 Finantstulud olid 2000. aastal kajastatud miinusmärgiga summas 8 185 krooni. See koosnes eelmiste aruandeperioodide finantstulude vähendamisest summas 12 392 krooni ja samade tulude suurendamisest summas 4 207 krooni. Leiame, et nimetatud kanded oleks tulnud kajastada kontol 3990 "Muu tulude korrigeerimine" ning tulemiaruande real 1.7 "Tulude korrigeerimine".

1.11 2000. aasta finantskulud sisaldavad järgmisi kulusummasid, mis algdokumentide alusel peaksid kuuluma 1999. aastasse:

• Intressid AS-ile FKSM[8]		254 316.-
• Viivised AS-ile Merko Ehitus[9]		61 879.-
	Kokku	**316 195.-**

[4] Rahandusministri 18.05.2000. a määrus nr 44.
[5] Ostu-müügilepingud nr 990706-01M ja 990705-01M.
[6] Raamatupidamise seadus § 37.
[7] Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad, § 8.
[8] Kokkulepe nr 3 (Pärnu Maakohtu renoveerimistööd).
[9] Leping nr 6515.

1.12 Bilansiväliste varadena oli kajastatud EVP-sid summas 84 402 krooni. EVP-de arv oli 125 973, mille läbikorrutamisel Eesti Ühispanga EVP-de 31.12.2000 müügikursiga (0,67) saadigi saldo bilansivälisel kontol. Vastavalt Rahandusministri 30. novembri 2000. aasta määrusele nr 10[10] tuleb kustutatud EVP-d näidata bilansiväliselt real 19.2 nominaalväärtuses, seega summas 125 973 krooni.

Ettepanekud

1. Täiendada raamatupidamise sise-eeskirja vastavalt punktides 1.1 ja 1.2 esitatud tähelepanekutele.

2. Kuna 2000. aasta raamatupidamise aastaaruannet ei ole võimalik enam muuta, teha paranduskanded 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande algsaldodesse punktides 1.3 kuni 1.12 esitatud tähelepanekute kohaselt.

[10] 2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine, § 30 lg 2.

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS

Justiitsministeeriumi finantsauditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt majandustehingute vastavust olulisematele seadustele ja õigusaktidele, mille nimekiri on esitatud käesoleva akti lisas. Üldhinnangut andmata toome välja auditi käigus tehtud olulisemad tähelepanekud vastuolude kohta seaduslikkuse ja reeglipärasuse järgimisel ministeeriumi majandustegevuses:

Riigivara

2.1 Põhivara registri ja riigivara registri võrdlemisel selgus, et riigivara registrisse olid seisuga 31.12.2000 kandmata järgmised põhivaraobjektid:

	Soetusmaksumus	Soetuse aeg
• Paljundusmasin CLC-700	195 000.-	november 2000
• Wave Lan raadiolingi seadmete komplekt	72 912.-	aprill 2000
• Projektor NEC Multi Sync MT 840	81 632.-	detsember 2000
• Projektor NEC VT 440	63 720.-	detsember 2000

Neist kahe viimase objekti kohta puudus riigivara registri number ka 2000. aasta aruandes[11]. Kõik põhivarad ja põhivarade komplektid, mille maksumus ületab 50 000 krooni, tuleb 5 päeva jooksul kanda riigivara registrisse[12].

Riigihanked

2.2 Riigikassa andmete põhjal kontrollisime hankijatele tehtud väljamakseid riigihanke seaduses toodud piirmäärasid[13] ületavas osas. Leidsime, et riigihanget teostamata on aasta jooksul ostetud teenuseid AS-ilt Telora-E, kellega sõlmiti juhtimisteenuse leping Tartu vangla uue hoone ehitamiseks summas 4 224 290 krooni. 2000. aasta jooksul osutati teenuseid summas 686 455 krooni. Tartu vangla uue hoone ehitamist rahastatakse laenuga, mille saajaks on Eesti Vabariik ning andjaks Nordic Investment Bank. Laenulepingu[14] punktis 7.2 on öeldud, et laenuvõtja peab rakendama kõiki meetmeid projekti nõuetekohaseks ja tulemuslikuks elluviimiseks või tagab meetmed, ostes sel eesmärgil pangale vastuvõetavate sõltumatute nõustajate teenuseid. Panga sõltumatu ekspert J.Talonen soovitas ehitusprojekti elluviimisel koostööd teha AS-iga Telora-E ja pank andis tema valikule heakskiidu. Kuna riigihangete seadus ütleb, et seaduses sätestatud kord kehtib riigi poolt või tema garantiiga võetud laenude ja riikliku välisabi rahaliste vahendite arvel teostatavate riigihangete puhul, kui vastavate laenu-, garantii- või välisabi lepingutega ei ole sätestatud nende vahendite kasutamise korda[15], siis otsustati riigihanget mitte teha.

Oleme arvamusel, et kuna laenuleping ei määranud kindlaks hankijaid, kellelt laenuvõtja oleks pidanud projekti nõuetekohaseks elluviimiseks teenuseid ostma, siis oleks enne teenuse ostmist tulnud läbi viia riigihankekonkurss.

Riigieelarve

2.3 Seisuga 31.12.2000 kajastati ministeeriumi bilansis nõuet kantslerile lähetuseks enammakstud avansi eest summas 13 958 krooni. Nimetatud summat ei olnud tagasi makstud ka seisuga 31.03.2001. Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud assigneeringud aasta lõpuks riigieelarvesse tagasi kanda[16].

Enammakstud avanss tagastati auditi käigus.

---

[11] Justiitsministeeriumi 2000. a aastaaruande lisa 4 "Riigivara registrisse kandmisele kuuluvate varade aruanne".
[12] Rahandusministri 18.05.2000. a määrus nr 44.
[13] Riigihangete seadus § 4.
[14] 16.06.1999 laenuleping PIL 99/4.
[15] Riigihangete seadus § 4 lg 2.
[16] Riigieelarve seadus § 33 lg 1.

III RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND

Auditi ühe osana tutvusime ministeeriumi siseauditi osakonna senise tööga. Eesmärk oli saada ülevaade siseauditi osakonna rollist finantsaruannete õigsuse tagamisel ministeeriumis ja ministeeriumi haldusalas.

3.1. Justiitsministeeriumi siseauditi osakond loodi 1. juunil 2000. aasta revisjoniosakonna asemele. Tööle asusid ja käesoleva hetkeni on ametis siseauditi osakonna juhataja kt Maarja Mändmaa ja viis siseaudiitorit. Osakonna tööd reguleerib põhimäärus, mille järgi on siseauditi ülesanne anda sõltumatu hinnang ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate asutuste sisekontrolli, aruandluse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe põhimõtete rikkumise kohta[17]. Siseauditi osakonna juhataja allub ministrile.

3.2. Auditi käigus tutvusime ministeeriumi siseauditi ülesehitamise ning juba läbi viidud siseauditi raportitega. Selgus, et aruandeperioodil ei auditeeritud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruannet, finantsauditeid teostati neljas haldusala asutuses (maa- ja linnakohtud).

3.3. Leiame, et ministeeriumi siseauditi osakond on alustanud kontrollisüsteemi loomist, mis annaks juhtkonnale kindlustunde seatud eesmärkide saavutamisel ja ootamatuste vältimisel Justiitsministeeriumi haldusalas. Soovitame viia läbi riskianalüüs ja selle põhjal töötada välja haldusala (sh ministeeriumi) asutuste auditeerimise järjekord ja sagedus. Samuti soovitame koostada nimekiri Justiitsministeeriumi haldusala olulisematest regulatsioonidest, millest tuleks seadustele vastavuse kontrollimisel lähtuda.

Alo Lääne
Auditi juhi kt
Finantsauditi osakond

Akti ühe eksemplari vastu võtnud ....25.06.....2001. a.

Oma seisukohad ja märkused esitame Riigikontrollile hiljemalt ..25.07.....2001. a.

Märt Rask
Minister

Mihkel Oviir
Kantsler

[17] Justiitsministri 31.05.2000. a määrus nr 24, muudatused 24.11.2000. a määrusega nr 51.

LISA

Nimekiri seadustest ja muudest õigusaktidest, millele vastavust kontrolliti finantsauditi käigus

1. Raamatupidamine:
   - raamatupidamise seadus;
   - eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad;
   - rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 "2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

2. Riigieelarve:
   - riigieelarve seadus;
   - seadus "2000. aasta riigieelarve";
   - rahandusministri 31.01.2000. a määrus nr 12 "Majandustegevusest laekuvate tulude riigieelarvesse kandmine ja kasutamine".

3. Riigivara:
   - riigivaraseadus;
   - riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord;
   - riigivara võõrandamise kord;
   - riigivara kasutusse andmise kord;
   - riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord.

4. Riigihanked:
   - riigihangete seadus.

5. Maksuseadused:
   - tulumaksuseadus;
   - sotsiaalmaksuseadus.

6. Personal:
   - avaliku teenistuse seadus;
   - riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus;
   - Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2000. a määrus nr 3 "Riigiteenistujate töötasustamine 2000. aastal";
   - Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus;
   - isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametilähetusteks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäär;
   - teenistuslähetuse kulude hüvitamise tingimused, ulatus ja kord.

JUSTIITSMINISTEERIUM

Teie 2001. a. nr.

Riigikontroll

Meie 24.07 2001. a. nr. 5-10/9197

Riigikontrolli akt Justiitsministeeriumi
2000. a. majandustegevuse kohta.

Ajavahemikul 30.04.2001 – 25.05.2001 Riigikontrolli poolt läbi viidud Justiitsministeeriumi 2000. a. majandustegevuse auditi käigus tehtud tähelepanekute alusel esitatud ettepanekud raamatupidamise sise-eeskirjade täiendamise kohta võetakse arvesse ja viiakse sisse täiendused

- üüriarvete esitamise ja registreerimise kohta;
- majandustehingute dokumentide raamatupidamisse esitamise tähtaja kohta;
- põhivara arvele võtmise üleandmis-vastuvõtu akti alusel .

Punktides 1.3 – 1.12 väljaarvatud punktis 1.4 toodud märkuste alusel tehakse parandused 2001.a. raamatupidamise algsaldodes. Punktis 1.4 loetletud nõuded kuuluvad kuludesse kandmisele kui ebatõenäoliselt laekuvad kulud alles 2001.a. jooksul, vastavalt tähtaja möödumisega.

Punktis 2.1 välja toodud põhivara objektid:

- paljundusmasin CLC-700 on Riigivara registrisse kantud 25.01.2001
- projektor NEC Multi Sync MT 840 ja projektor NEC VT 440 tarniti Justiitsministeeriumile 2001.a. alguses ning Riigivara registrisse on nad kantud märtsis 2001.a.
- Wave Lan raadiolingi seadmete komplekt on hetkel kandmisel Riigivara registrisse.

Punktis 2.2. riigihangete korraldamist käsitlev märkus on ammendavalt fikseerinud Tartu Vangla projekti juhtimisteenuse lepingu sõlmimise õiguslikud alused. Lepingu sõlmimise hetkel AS–ga Telora-E kehtinud riigihangete seaduse § 4 lg 2 kohaseld ei laienenud nimetatud seaduses sätestatud kord riigi poolt võetud laenude arvel teostatavatele riigihangetele juhul, kui laenulepingus on sätestatud kirjeldatud rahaliste vahendite kasutamise kord. Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanga vahelise laenulepingu artikkel 7 kohaselt on Eesti Vabariik kohustatud projekti elluviimisel ostma pangale vastuvõetavate nõustajate teenuseid. Põhjamaade Investeerimispank seadis finantseerimise avamise tingimuseks Jarmo Talonen heakskiidu

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 25.07.2001 Reg nr 2394/11-12/978

AA 001826

Tõnismägi 5A
15191 TALLINN
Reg. nr. 70000898

tel. (3 72) 6 20 81 00
fax (3 72) 6 20 81 09
E-mail sekretar@just.ee
http://www.just.ee

Tallinna Riigikassa
Eesti Ühispank
kood 401

projektorganisatsiooni korraldusele. Lähtuvalt sellest soovitas Põhjamaade Investeerimispanga ehitusnõustaja J.Talonen tulenevalt varasemast koostöökogemusest kasutada projekti läbiviimisel nõustajana AS-i Telora-E. Lepingu sõlmimise ajal kehtinud riigihangete seadus ei näinud ette teenuse ostmist ilma riigihanketa üksnes juhul, kui laenuleping määrab nimeliselt kindlaks hankija, vaid alati, kui leping kirjutab ette vahendite kasutuskorra. Seega toimus lepingu sõlmimine AS-ga Telora-E vastavalt kehtinud riigihangete seadusele ja kooskõlas Põhjamaade Investeerimispangaga sõlmitud laenulepingule.

Lugupidamisega

Tarmo Loodus
Siseminister justiitsministri
ülesannetes

Eve Küün 6 20 81 45