KONTROLLIAKT

NR 11-1/039

VÄLISMINISTEERIUMI 2000. A MAJANDUSTEGEVUSE AUDIT

SISSEJUHATUS **3**

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS **4**

RAAMATUPIDAMISPROGRAMMIST CONCORDE XAL TULENEVAD PROBLEEMID 4
RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS 4
RAAMATUPIDAMISE SISE-EESKIRJAD 5
TÄHELEPANEKUD 2000. A AASTAARUANDE KOHTA 6

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS **9**

RIIGIHANGETE SEADUS 9
RIIGIEELARVE SEADUS 9
RIIGIVARASEADUS 9
MAKSUD 10

III RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND **12**

LISA **13**

SISSEJUHATUS

Vastavalt Riigikontrolli 2001. a tööplaanile ja meie 19. veebruar 2001. a kirjale nr 11-13/455 viisime ajavahemikul 26. veebruarist 23. märtsini ja 2. maist 7. juunini 2001 läbi Välisministeeriumi 2000. a raamatupidamise aastaaruande auditi.

Audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2000. Meie ülesanne oli hinnata Välisministeeriumi raamatupidamise vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning teistele ministeeriumi tegevust reguleerivatele õigusaktidele. Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi. Samuti testisime sisekontrolli süsteemi ja kontrollisime väljavõtteliselt rahaliste tehingute seaduslikkust.

Me ei avalda arvamust Välisministeeriumi välisesinduste raamatupidamisarvestuse kõikehõlmavuse ja õigsuse kohta, kuna ei ole kontrollinud välisesindustes asuvaid majandustehingute algdokumente.

Käesoleva aktiga informeerime Välisministeeriumi juhtkonda auditi tulemusel ilmnenud asjaoludest ja tähelepanekutest. Akti eesmärk on aidata kaasa Välisministeeriumi finantsjuhtimise ja kontrollisüsteemide parandamisele ja täiustamisele.

Esimeses peatükis esitame tähelepanekud Välisministeeriumi raamatupidamisarvestuse ja 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta. Majandustehingute seaduslikkuse kontrolli ülevaade koos tehtud tähelepanekutega on teises peatükis. Kolmandas esitame oma tähelepanekud Välisministeeriumi sisekontrolli kohta.

Välisministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse õige ja õiglase kajastamise eest vastutavad minister Toomas Hendrik Ilves ja kantsler Indrek Tarand. Ministeeriumi raamatupidamise osakonda juhtis auditi sooritamise ajal peadirektor Ene Luide. Auditi käigus andsid selgitusi ministeeriumi raamatupidamise osakonna peadirektor Ene Luide, Üldarvestuse büroo juhtaja Aino Põder, varaarvestuse büroo juhataja Tiia Reineberg, vanemraamatupidajad Hurmi Pajula ja Anneli Haljaste, haldusosakonna peadirektor Kalle Kuusik ja nõunik Margus Haugas, transpordiosakonna juhataja Ilmar Õigus, hotelli "Lembitu" raamatupidaja Anu Rõnglepp ning eelarve- ja ökonoomika büroo direktor Kristiina Kull.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditi juht Tarmo Leheste, töögrupis osalesid spetsialistid Sale Ajalik, Mare Kabrits, Ülle Sibul, Airi Mark ja Õie Soovik.

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS

Välisministeeriumi raamatupidamisarvestuse üldine tase on võrreldes 1999. aastaga paranenud, kuid sellele vaatamata esineb olulisi vigu, mistõttu raamatupidamise aastaaruanne ei kajasta ministeeriumi tegelikku finantsseisundit.

Raamatupidamisprogrammist Concorde XAL tulenevad probleemid

Alates 2000. aasta algusest kasutab Välisministeerium oma raamatupidamise korraldamisel programmi Concorde XAL. Programmi juurutamine ei olnud auditi läbiviimise ajaks lõppenud, kuid eelmise programmi kasutamine lõpetati kohe pärast uue programmi kasutuselevõttu. Auditi käigus tegime uue raamatupidamisprogrammi kohta järgmised tähelepanekud:

1.1. Konto väljatrükkidel ei kajastu kande vastaskonto, millest tingituna on raskendatud nii kannete õigsuse kui ka algdokumentatsiooni kontroll. Meile antud selgituste kohaselt ei ole võimalik uuest programmist vastavat väljatrükki saada.

Juhime tähelepanu, et vastavalt raamatupidamise seadusele peavad päevaraamatu kirjendil olema kajastatud nii debiteeritavad kui ka krediteeritavad kontod[1].

1.2. Põhivara registri väljatrükk seisuga 31.12.2000 ei kajasta õigesti amortisatsiooni. Meile antud selgituste kohaselt ei ole võimalik taastada perioodi lõpu seisu, kuna väljatrükk sisaldab ka 2001. aasta tehinguid. Vastavalt raamatupidamise seadusele[2] tuleb raamatupidamisregistreid, mis on vajalikud majandustehingute rekonstrueerimiseks, säilitada 10 aastat (vt p 1.21).

1.3. Raamatupidamisprogrammist ei ole võimalik saada aruandeperioodil parendatud põhivarade nimekirja.

Raamatupidamisarvestuse korraldus

Ministeeriumi raamatupidamise korralduse kohta tegime 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande auditi tulemusel järgmised tähelepanekud:

1.4. Me ei ole kontrollinud välisesinduste majandustehingute algdokumentatsiooni. Ministeeriumi koosseisu kuuluvate välisesinduste eelarve maht moodustas ligi 66% ministeeriumi eelarve kogusummast. Välisesinduste majandustehingute raamatupidamiskirjendid koostatakse kohapeal ning igakuine tehingute aruanne saadetakse digitaalselt ministeeriumi. Andmed sisestatakse ministeeriumi raamatupidamisprogrammi ilma algdokumente nägemata, kuna kõiki dokumente säilitatakse saatkonnas. Seetõttu ei saa me olla kindlad, et raamatupidamiskohustuslase vara, kohustused ja omakapital ning majandustegevuse tulemus on kajastatud õigesti[3]. Oleme arvamusel, et algdokumentide hoidmine saatkondades ei ole põhjendatud ja soovitame muuta raamatupidamise siseeeskirju.

1.5. Ministeeriumi raamatupidamises esineb sarnaste kulude erinevat konteerimist. Sellest tulenevalt on eksitud järjepidevuse ja võrreldavuse printsiibi vastu[4], mille kohaselt kasutatakse raamatupidamises jätkuvalt samu arvestusmeetodeid. Nii näiteks on mitmel kontol kajastatud kantseleitarbeid, muu hulgas kontol "Informatsioon".

[1] Raamatupidamise seadus § 11 lg 2
[2] Raamatupidamise seadus § 40 lg 2
[3] Raamatupidamise seadus § 5
[4] Raamatupidamise seadus § 5 lg 11

1.6. Raamatupidamiskirjendid algdokumentidel on vormistatud ebatäielikult. Nii näiteks on OÜ "Pool Kontoritarbed" 07.12.2000. a arve nr 15719 summas 1 175,15 krooni vastavalt arvele kantud raamatupidamiskirjendile konteeritud kontole 5811 "Kontorimaterjal". Auditi käigus meile antud nimetatud konto väljatrükil on summaks näidatud 1 108,60 krooni. Meile antud selgituse kohaselt on arve konteeritud mitmele kontole. Juhime tähelepanu, et vastavalt raamatupidamise seadusele[5] tuleb algdokumendile märkida nii debiteeritavad kui ka krediteeritavad kontod.

1.7. Ministeeriumi raamatupidamises ei järgita tekkepõhisuse printsiipi[6]. Näiteks põhivarade puhul on sisestuskuupäevaks ja ühtlasi ka arvele võtmise kuupäevaks, maksekorralduse koostamise kuupäev.

1.8. Raamatupidamise andmetel on ministeeriumi valduses 90 autot. Nende autode kasutamise eest isiklikeks sõitudeks ei ole tasutud erisoodustuse makse. Transpordi osakonna juhataja sõnul - vastavalt kantsleri käskkirjale[7] - ametiautosid isiklikeks sõitudeks ei kasutata. Auditi käigus ei selgunud, milliste protseduuridega on tagatud, et ametiautosid ei kasutata isiklikeks sõitudeks.

1.9. Ministeeriumi valduses olevatele autodele ei ole määratud kululimiite ning raamatupidamises ei peeta kulude arvestust autode kaupa. 2000. aastal on tehtud põhjendamatu kindlustuse ettemakse AS-ile Salva Kindlustus kogusummas 15 531 krooni (ühele autole on tehtud topelt kindlustus).

Raamatupidamise sise-eeskirjad

Riigikontrolli 1999. aasta raamatupidamise aastaaruande auditi tähelepanekutes tõime välja raamatupidamise sise-eeskirjade täiendamise vajaduse. Uued Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad kinnitas ministeeriumi kantsler 01.01.2000. a. Ministeeriumi raamatupidamisarvestust reguleerivad sise-eeskirjad vajaksid siiski täiendamist järgmistes punktides:

1.10. Annetatud kapitali kajastamisel on vastuolu arvelevõtmisel ja amortisatsiooni arvestamisel:

- Tasuta saadud põhivara arvele võtmisel tehakse paralleelkanne[8], millega vähendatakse annetatud kapitali ja suurendatakse tulu annetatud kapitalist.
- Tasuta saadud põhivara kulumi arvestamisel tehakse paralleelkanne[9], millega vähendatakse annetatud kapitali ja suurendatakse tulu annetatud kapitalist.

Sellise meetodi kasutamisel vähendatakse annetatud kapitali kahekordselt - arvele võtmisel ja kulumi arvestamisel.

1.11. Puhkusereservi arvestuse juures on määramata puhkusereservi arvestamise alused. Nii arvestab ministeerium puhkusereservi 1 kuu palga[10] ja hotell "Lembitu" 6 kuu keskmise palga alusel[11] (vt p 1.25).

1.12. Reguleerimata on krediitkaartide kasutamise kord ja arvestus. Sellest tulenevalt esineb ministeeriumis juhtumeid, et krediitkaarte kasutatakse isiklikeks kulutusteks. Ehkki isiklikeks kuludeks tehtud summad tasaarveldatakse hilisemate väljamaksete arvel, võib

[5] Raamatupidamise seadus § 11 lg 2
[6] Raamatupidamise seadus § 5 p 6
[7] Välisministeeriumi kantsleri 21.12.1998. a käskkiri nr 108
[8] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 2.1.8
[9] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 2.2.5
[10] Vabariigi Valitsuse 05.10.99. a määrus nr 284 p 18
[11] Vabariigi Valitsuse 15.12.98. a määrus nr 278 p 4 ja p 17

vahepealset perioodi käsitleda kui lühiajalist laenu töötajale. Selline laen on oma olemuselt erisoodustus, mis kuulub maksustamisele tulumaksuga[12] ja sotsiaalmaksuga[13].

1.13. Reguleerimata on müügiarvestus: mille alusel osutatakse teenust, mille alusel koostatakse müügiarve, kuidas toimub arvete esitamine, laekumiste jälgimine jne. Nii esineb hotellis "Lembitu" juhtumeid, kus teenust osutatakse ilma garantii- või tellimiskirjata ja hiljem tasumiseks esitatud arvet klient ei aktsepteeri (vt p 1.20).

1.14. Kasutusel olevaid sise-eeskirju ei järgita järgmistes punktides:

1.14.1. Välisesindustes läbiviidud kassainventuuri lehtedel puuduvad sise-eeskirjadega määratud rekvisiidid[14], nagu inventuurilehe number, viimase kassa sissetuleku- ja väljaminekuorderi number, kassas olevate rahatähtede arv nimiväärtuste kaupa jm.

1.14.2. Seisuga 31.12.2000 oli läbi viimata laoinventuur[15]. Meile antud selgituste järgi ei viidud laoinventuuri läbi, kuna raamatupidamise võrdlusandmed olid puudulikud. Juhime tähelepanu asjaolule, et vastavalt sise-eeskirjadele on laoinventuuri lähteandmeteks haldusosakonna laoarvestuse andmed[16].

1.14.3. Laoarvestuse dokumendid ei vasta sise-eeskirjades sätestatud nõuetele[17]. Mõnel juhul on lao dokumendid vormistatud ebakorrektselt või puuduvad üldse, nagu algdokumendid laoliikumiste kohta.

Tähelepanekud 2000. a aastaaruande kohta

Välisministeeriumi 2000. a majandusaasta raamatupidamise aastaaruande kohta, mis näitab seisuga 31.12.2000 bilansimahuks 356 585 437 krooni ja 2000. a tulemiks 31 932 757 krooni, on meil järgmised tähelepanekud:

1.15. Kuna me välisesinduste majandustehingute algdokumentatsiooni, mis moodustab ligi 66% Välisministeeriumi 2000. a majandustehingutest, ei kontrollinud, siis ei avalda me arvamust 2000. a raamatupidamise aastaaruande kõikehõlmavuse ja õigsuse kohta. (vt p 1.4)

1.16. Tulenevalt meie auditi tähelepanekutest[18] 1999. a majandusaasta raamatupidamise aruande kohta ei ole korrigeeritud ministeeriumi algbilanssi. Vastavalt rahandusministri määrusele[19] tuleb eelmisi perioode puudutavate asjaolude ilmnemisel, mis oluliselt mõjutasid 1999. a majandusaasta tulemust, korrigeerida 1999. aasta bilanssi ja tulemiaruannet ning 2000. a aastaaruande koostamisel tuleb lähtuda korrigeeritud algbilansist.

1.17. Raamatupidamise aastaaruande lisad ei ole kooskõlas rahandusministri määrusega[20]. Näiteks:

- Lisas 4 "Riigivara registrisse kuuluvate varade aruanne" puuduvad riigivara registri registreerimisnumbrid;
- Lisas 7 "Kohustuste aruanne" on eraldamata lühi- ja pikaajalised kohustused.
- Nõuded, ettemaksed ja kohustused ei ole kajastatud lisades kontode kasvavas järjekorras. Meile antud selgituste kohaselt sisestati nimetatud aruanded korrektselt

[12] Tulumaksuseadus § 48 lg 4 p 6
[13] Sotsiaalmaksuseadus § 2 lg 1 p 7
[14] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 7.1.2
[15] Välisministeeriumi kantsleri 12.10.2000. a käskkiri nr 78
[16] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 3
[17] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 3.1
[18] Peakontrolöri 15.11.2000. a otsus nr 131
[19] Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 § 67
[20] Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 §-d 42-46

Rahandusministeeriumi poolt koostatud programmi, mis paigutas read ringi suvalises järjekorras.

1.18. Bilansireal "Ettemaksed hankijatele" on kajastatud ettemakseid summas 259 872 krooni, millest ettemaks raamatute eest moodustas 15 732 krooni ning ettemaksed kaupade ja teenuste eest 244 140 krooni. Juhime tähelepanu, et sellel kontol tuleb kajastada ettemakseid varude eest [21]. Raamatute ettemaksed kuuluvad kajastamisele bilansireal "Põhivarade ettemaksed" (juhul kui on tegemist enda tarbeks ostetavate raamatutega) ja teised ettemaksed bilansireal "Muud ettemaksud".

1.19. Bilansis on kajastamata nõue A-Ettevõtmiste AS-i vastu lepingulise investeerimiskohustuse eest summas 3,7 mln krooni (vt p 2.3.1).

1.20. Ostjatelt laekumata nõuete hulgas on kajastatud hotelli "Lembitu" poolt 15.05.2000 esitatud arve Järvamaa Kultuurifondile summas 12 030 krooni. Meie hinnangul on tegemist ebatõenäolise nõudega, mis vastavalt rahandusministri määrusele[22] tuleb bilansis kajastada miinusmärgiga.

1.21. Amortisatsiooni arvestamise kohta on järgmised tähelepanekud:

- Pearaamatu ja põhivara registri akumuleeritud kulumi saldod erinesid kokku 242 420 krooni (vt p 1.2).
- Olenemata soetuse ja/või kasutusele võtmise kuust, on kõigilt 31.12.2000. a seisuga põhivara registris kajastatud põhivaradelt arvestatud amortisatsiooni alates 01.01.2000. Seega on mõningatel 2000. aastal soetatud põhivaradelt arvestatud amortisatsiooni ette. Juhime tähelepanu, et vastavalt sise-eeskirjadele hakatakse amortisatsiooni arvestama põhivara kasutusele võtmise kuust[23].

1.22. Immateriaalse põhivarana ei kajastu Välisministeeriumi bilansis arvutitarkvara, mida kasutatakse pikema ajavahemiku jooksul kui 1 aasta. Need tarkvarad on soetamisel kantud kuludesse ning nende arvestust peetakse bilansiväliselt. Nii näiteks on bilansis kajastamata 2000. aastal soetatud tarkvara Veritas Backup Exe maksumusega 60 960 krooni ja Veritas Backup Exe 8.5 summas 89 940 krooni. Samuti on soetamisel kuludesse kantud raamatupidamisprogramm Concorde XAL seotusmaksumusega 338 306 krooni. Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad reguleerivad immateriaalse põhivara arvestust alates 2001.

1.23. Maksukohustuste pearaamatu saldod erinevad Maksuameti vastavate väljatrükkide saldodest:

- Üksikisiku tulumaksu kohustus on raamatupidamises kajastatud kokku 42 346 krooni suuremana;
- Sotsiaalmaksu kohustus on raamatupidamises kajastatud 3 196 krooni suuremana;
- Käibemaksu kohustus on raamatupidamises kajastatud 6 506 krooni suuremana.

Soovitame selgitada tekkinud vahed Maksuametiga.

1.24. Välisministeerium ei ole kajastanud potentsiaalse kohustusena erisoodustuste pealt tasutavaid tulumaksu ja sotsiaalmaksu (vt p-d 2.6 ja 2.7).

[21] Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 § 19 lg 2
[22] Rahandusministri 18.05.2000. a määruse nr 44 § 2 lg 8 p 1
[23] Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad p 2.2.3.

1.25. Välisministeeriumi puhkusereserv kogusummas 6 834 780 krooni on arvestatud töötajate ühe kuu palga alusel. Puhkusereservi arvestamisel ei ole lähtutud "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast"[24]. Nimetatud määruse järgi tuleb puhkusetasu arvestamisel lähtuda töötaja keskmisest palgast, mis koosneb põhipalgast, lisatasudest ja juurdemaksetest. Oleme seisukohal, et kuna Välisministeerium maksab töötajatele tööga seotud lisatasusid ja muid juurdemakseid, on töötajal õigus saada puhkusetasu kuuel eelneval kalendrikuul teenitud palga kogusumma alusel ning samadel alustel tuleb arvestada ka puhkusereserv.

1.26. Hotell "Lembitu" soojussõlme kapitalirendi kohustus kogusummas 53 488 krooni on kajastatud pikaajalistes kohustustes. Eristamata on 2001. aastal maksmisele kuuluv osa kokku 8 427 krooni, mis tulenevalt rahandusministri määrusest[25] tuleb kajastada lühiajalistes kohustustes.

1.27. Välisministeeriumi kogutud renditasud summas 44 288 krooni ning hoonestusõiguse tasu summas 522 804 krooni on kajastatud kontogrupi 31 "Tulud majandustegevusest" kreeditis ja riigieelarvesse üle kandmine sama kontogrupi deebetis. Sellest tulenevalt on kontogrupi käive saldeeritud ning eelnimetatud summad ei kajastu tulemiaruandes. Nimetatud tulud kuuluvad kajastamisele kontogrupis 71 "Maksed, lõivud ja tasud" ning tulemiaruande real 6 "Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine"[26].

1.28. Välisesindustes töölepingu alusel töötavate Eesti residentide töötasud summas 1 376 877 krooni ja nende pealt tasutav sotsiaalmaks kokku 454 363 krooni on kajastatud tulemiaruande real 2.4 "Muud personalikulud". Need summad kuuluvad kajastamisele real 2.1 "Palgad ja tasud" ning 2.2 "Sotsiaalmaks".

1.29. Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud on kajastatud kassapõhiselt. Kajastamata on liikmemaksude tekkepõhised kohustused eelnevate perioodide ja ettemaksud 2001. aasta eest. Näiteks on 2000. aastal tasutud ÜRO Rahuvalvele 4,7 mln krooni, millest 3,0 mln krooni on eelmiste perioodide eest. Samuti on tasutud 2000. aastal Läänemeremaade Nõukogu Demokraatliku Arengu Voliniku eelarvesse 2000. ja 2001. a eest 111 261 krooni. Meile antud selgituste kohaselt ei ole kohustuste tekkepõhine arvestus osaliselt võimalik rahvusvaheliste organisatsioonide finantseerimispõhimõtetest tulenevalt. Peame vajalikuks märkida, et vastavalt raamatupidamise seadusele ja heale tavale võetakse bilansis arvele ka materiaalselt fikseeritavad teadaolevad ja potentsiaalsed kohustused[27].

Ettepanekud

1. Täiendada raamatupidamise sise-eeskirju vastavalt punktides 1.10 kuni 1.14 esitatud tähelepanekutele.
2. Kuna 2000. aasta raamatupidamise aastaaruannet ei ole võimalik enam muuta, teha paranduskanded 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande algsaldodesse punktides 1.15 kuni 1.29 esitatud tähelepanekute kohaselt.
3. Oleme arvamusel, et raamatupidamise algdokumentatsiooni tuleb säilitada Välisministeeriumis, sellest tulenevalt teeme ettepaneku, et välisesindused saadaksid regulaarselt oma raamatupidamise algdokumendid Välisministeeriumi.

[24] Vabariigi Valitsuse 15.12.1998. a määrus nr 278
[25] Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 § 23 lg 2
[26] Rahandusministri 18.05.2000. a määrus nr 44 § 2 lg 10
[27] Raamatupidamise seadus § 35 lg 2

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS

Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt majandustehingute vastavust seadustele ja muudele õigusaktidele, mille nimekiri on esitatud käesoleva akti lisas. Lähtusime kontrolliperioodil (01.01 kuni 31.12.2000. a) kehtinud redaktsioonidest. Üldhinnangut andmata toome välja auditi käigus tehtud olulisemad tähelepanekud vastuoludest seaduslikkuse ja reeglipärasuse järgimisel ministeeriumi majandustegevuses.

Riigihangete seadus

2.1. Riigikassa andmete põhjal kontrollisime neid hankijatele tehtud väljamakseid, mis ületasid riigihanke seaduses toodud piirmäärasid[28]. Leidsime, et riigihanget teostamata on aasta jooksul soetatud kaupu või teenuseid järgmistelt hankijatelt:

- Kolimisteenuste ostmine KLG Eesti AS-ilt 523 289 krooni eest;
- Auto kasko- ja liikluskindlustuse ostmine Salva Kindlustuse AS-ilt 363 078 krooni eest.

Oleme arvamusel, et nimetatud hangete puhul oleks enne kauba või teenuse ostmist tulnud kaaluda riigihanke läbiviimist. Välisministeeriumi põhimääruse § 19 sätestab, et riigihankeid teostab kantsler, kuid ei määratle, kes vastutab riigihangete läbiviimise eest.

Riigieelarve seadus

2.2. Ministeeriumi krediitkaartidega on tehtud dokumentaalselt tõestamata makseid, mida võib käsitleda lühiajalise laenuna ja rahaliste vahendite mittesihipärasse kasutamisena. Kuigi summad on hiljem krediitkaardi kasutajatelt sisse nõutud, on see vastuolus riigieelarve seadusega[29], mille kohaselt on keelatud kasutada riigieelarvest saadavaid summasid laenude andmiseks (vt p 1.12).

Riigivaraseadus

2.3. Ministeeriumil on materiaalset põhivara soetusmaksumuses 396,4 mln krooni, sh maa - 2,3 mln krooni ja hooned - 262,8 mln krooni. Rendile antud põhivara soetusmaksumus on ligikaudu 12,5 mln krooni. Oleme arvamusel, et Välisministeerium ei majanda enda valduses olevat riigivara riigi kui omaniku huvidest lähtuvalt ega kasuta ära potentsiaali riigi tulude suurendamiseks[30].

2.3.1. Välisministeerium on 20.06.1995. aastal sõlminud rendilepingu A-Ettevõtmiste AS-iga, mida on pikendatud kuni 20.09.2003. Lepingu kohaselt annab Välisministeerium oma peahoones rendile 1 052,8 m² renditasuga 1 kr/m² kuus. Vastavalt lepingule oli rentnikul kohustus investeerida ruumide parendusse kuni 2000. aastani 3,7 mln krooni. Välisministeeriumil puudub ülevaade nimetatud põhivara parendustest ning raamatupidamises ei kajastu ruumide parendused ega ka nõue rentnikule investeerimiskohustuse eest. Koos investeerimiskohustusega tuleks kuu rendiks 60 kr/m².

Oleme arvamusel, et nii madal rent ei ole majanduslikult põhjendatud.

[28] Riigihangete seadus § 4
[29] Riigieelarve seadus § 29 lg 3
[30] Riigivaraseadus § 7

2.3.2. Riigikantselei on sõlminud rea rendilepinguid, mille kohaselt on hooned antud rendile 60 aastaks. Need lepingud anti Vabariigi Valitsuse 1996. aasta korraldusega Välisministeeriumi valitsemisalasse[31].

- Prantsuse Suursaatkonnaga on rendileping sõlmitud 1991. aastal ning antud Välisministeeriumi valitsemisalasse 1997. aastal. Vastavalt lepingu tingimustele on 60 aastaks rendile antud hoone Toom-Kuninga 20 üldpinnaga 908 m². Aasta rent on 1 Prantsuse frank.
- Rootsi Kuningriigi saatkonnaga on rendileping sõlmitud 28.08.1991. Vastavalt lepingule on 60 aastaks tasuta rendile antud hoone Pikk 28 üldpinnaga 2 040 m².
- Vene Föderatsiooni saatkonnaga on sõlmitud 2 rendilepingut 24.08.1994. aastal. Vastavalt lepingule on hoone Pikk 23/25 üldpinnaga 765 m² ja krunt Mähe tee 9 üldpinnaga 12 839 m² antud tasuta rendile kuni Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheliste diplomaatilise kinnisvara läbirääkimiste lõpuni.

2.4. Ministeeriumi põhivara registri ja riigivararegistri võrdlemisel selgus, et registrite andmed ei kattu. Vastavalt rahandusministri määrusele[32] tuleb riigivara registrisse kanda kõik põhivarad ja põhivarade komplektid, mille soetusmaksumus ületab 50 000 krooni. Tulenevalt "Riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutisest korrast" kohustub vara valdaja 5 tööpäeva jooksul teatama riigivara registrisse kuuluva vara hankimisest või registreeritud varaga tehingu sooritamisest[33].

2.4.3. Nii näiteks puuduvad riigivara registrist raamatupidamises kajastatud järgmised põhivarad:

- Saatkonnahoone Washingtonis soetusmaksumusega 19 647 725 krooni (soetatud 15.12.1994);
- Keila-Joa loss ja kõrvalhooned koos juurdekuuluva maaga kogusummas 450 000 krooni (soetatud 25.10.1993);
- Sõiduauto Opel Zafira 2,0 DT Base soetusmaksumusega 199 900 krooni (soetatud 10.03.2000).

2.4.4. Riigivara registrist on kustutamata näiteks järgmised varad:

- Sõiduauto Volvo 460 GL (võõrandatud 28.02.2000);
- Sõiduauto Mercedes Benz E260 (võõrandatud 27.03.2000);

Loetletud erinevuste esinemine on vastuolus riigivara seaduse sätetega.

Maksud

Järgnevalt on toodud majandustehingud, millelt Välisministeerium ei ole tulumaksu- ja sotsiaalmaksuseadusest tulenevaid makse arvestanud ega maksnud. Siinkohal on meie eesmärk teavitada nendest tehingutest Välisministeeriumi juhtkonda, kuna hiljem võib Maksuameti revisjoni tulemusena tekkida maksukohustus koos intressikohustusega.

2.6. Auditi käigus selgus, et Välisministeerium tasub Riigikantseleile renti ja kommunaalteenuseid kahe suvila eest, mis asuvad Keila-Joal suvila kompleksis:

- Suvila nr 5 puhul on tegemist ministeeriumile üüritud residentsiga, mida haldusosakonna juhataja sõnul kasutab välisminister Toomas Hendrik Ilves. 2000. aastal on Riigikantselei esitanud suvila eest arveid summas 103 691 krooni.

[31] Vabariigi Valitsuse 03.12.1996. a korraldus nr 938
[32] Rahandusministri 18.05.2000 määrus nr 44
[33] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284 § 5

- Suvila nr 40 üürnikuks on kantsler Indrek Tarand, kes eraisikuna on Riigikantseleiga sõlminud vastava üürilepingu 04.01.1999. aastal. Riigikantselei on esitanud 1999. aastal eest arveid summas 43 096 krooni ja 2000. a eest 43 244 krooni.

Juhime tähelepanu asjaolule, et tulumaksuseaduse § 48 lõike 1 alusel maksab tööandja tulumaksu kõigilt töötajale tehtud erisoodustustelt. Kui tööandja katab töötaja eluaseme kulud täielikult või osaliselt, on see käsitletav erisoodustusena, mis maksustatakse tulumaksuga[34] ja sotsiaalmaksuga[35]. Oleme arvamusel, et kuigi avaliku teenistuse seaduse alusel[36] on riigiametnikul õigus tööandja eluruumile, ei sätesta tulumaksuseadus tööandjale nimetatud kulude hüvitamise suhtes maksuvabastust.

2.7. Erisoodustusmakse ei ole tasutud esinduskulude sellelt osalt, mis tarbiti oma töötajate[37] poolt. Välisministeeriumi esinduskulud 2000. aastal olid 15 813 190 krooni. Esinduskulude kohta ei ole koostatud aruandeid, seetõttu ei saa me anda hinnangut võimalikule maksukohustusele.

[34] Tulumaksuseadus § 48
[35] Sotsiaalmaksuseadus § 2 lg 1 p 7
[36] Avaliku teenistuse seadus § 55
[37] Tulumaksuseadus § 48 lg 3

III RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND

Aruandeperioodi jooksul ei olnud ministeeriumis loodud toimivat sisekontrollisüsteemi, mis annaks juhtkonnale kindlustunde seatud eesmärkide saavutamise ja ootamatuste vältimise suhtes. Aastaaruande auditeerimisel ei saa me toetuda siseauditile.

3.1. Aruandeperioodil töötas sisekontrolli osakonnas peainspektorina Toomas Tiivel, kes oli sellel ametikohal kuni 2000. a juunikuuni. Auditi läbiviimise ajal oli sisekontrolli ametikoht ministeeriumis endiselt täitmata.

3.2. Ajavahemikus veebruar – aprill 2000 on välisesindustes läbi viidud mitmeid auditeid, mis peaasjalikult hõlmasid saatkonna üldist töökorraldust ja vähemal määral raamatupidamisarvestust.

3.3. 2000. a aastaaruande auditi tulemusel on meil sisekontrolli kohta järgmised tähelepanekud:

3.3.1. Ministeeriumis puuduvad välisesinduste majandustehingute algdokumendid (vt p 1.4).

3.3.2. Hotellis "Lembitu" puudusid varukoopiad raamatupidamise andmetest. Arvuti kõvaketta hävinemisel oli raamatupidaja sunnitud sisestama uuesti kogu andmebaasi. Oleme arvamusel, et raamatupidamisprogrammidest tuleb süstemaatiliselt teha varukoopiad.

3.3.3. Ministeerium ei ole tasunud erisoodustust autode isiklikeks sõitudeks kasutamise eest, kuna transpordi osakonna juhataja sõnul ei kasutata ametiautosid isiklikeks sõitudeks. Auditi käigus ei selgunud, milliste protseduuridega on see tagatud (vt p 1.8).

3.3.4. Ministeeriumi valduses olevatele autodele ei ole määratud kululimiite ning raamatupidamises ei peeta kulude arvestust autode kaupa (vt p 1.9).

3.3.5. Mõningatel juhtudel esineb sarnaste kulude erinevat konteerimist (vt p 1.5) või on raamatupidamiskanded algdokumendil ebakorrektselt (vt p 1.6).

Tarmo Leheste
Auditi juht
Finantsauditi osakond

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

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

Toomas Hendrik Ilves
Välisminister

Indrek Tarand
Kantsler

LISA

Nimekiri seadustest ja muudest õigusaktidest, millele vastavust auditi käigus kontrolliti

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

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

- Riigivara:
  - riigivaraseadus;
  - riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord;
  - riigivara võõrandamise kord;
  - riigivara kasutusse andmise kord;
  - riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord
  - riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutine kord.

- Riigihangete seadus.

- Maksuseadused:
  - tulumaksuseadus;
  - käibemaksuseadus;
  - sotsiaalmaksuseadus.

- Personal:
  - avaliku teenistuse seadus;
  - riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus;
  - Vabariigi Valitsuse 04.01.2000. a määrus nr 3 "Riigiteenistujate töötasustamine 2000. aastal";
  - Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus;
  - Vabariigi Valitsuse 07.03.2000. a määrus nr 78 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametilähetusteks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäär";
  - teenistuslähetuse kulude hüvitamise tingimused, ulatus ja kord;
  - välisteenistuse seadus.

Välisministeerium

Teie: 29. juuni 2001 Nr: 11-1/039
Meie: 24. august 2001 Nr: 2-1/7534

Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013
TALLINN

Oleme tutvunud Välisministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse auditi aruandega. Vabandame veelkord omapoolse vastuse viibimist. Vastame aktis toodule järgnevalt.

I. Raamatupidamisarvestus

Raamatupidamisprogrammist Concorde XAL tulenevad probleemid leiavad lähitulevikus lahenduse (punktid 1.1, 1.2, 1.3).

Viited (1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12, 1.13, 1.14, 1.18, 1.19, 1.20, 1.21, 1.22, 1.24, 1.25, 1.26, 1.27, 1.28,) Välisministeeriumis kehtivate juhendite ja eeskirjade täiendamise/parandamise osas ja mõningad ebatäpsused majandustehingute kajastamisel loeme põhjendatuks ning Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekud leiavad edaspidi järgimist.

Näiteks kontrollakti punktis 1.10 viidatud ebatäpsuse oleme parandanud VM raamatupidamise sise-eeskirjades järgnevalt:

välja on jäetud punkt:

- Tasuta saadud põhivara arvele võtmisel tehakse paralleelkanne, millega vähendatakse annetatud kapitali ja suurendatakse tulu annetatud kapitalist.

sise-eeskirjadesse jääb vaid punkt:

- Tasuta saadud põhivara kulumi arvestamisel tehakse paralleelkanne, millega vähendatakse annetatud kapitali ja suurendatakse tulu annetatud kapitalist.

Kõik parandused 1999. aasta bilanssi (p1.16) on kantud raamatupidamisprogrammi kuupäevaga 01.01.2000. Nimetatud kuupäeva seisuga on olemas korrigeeritud bilanss.

Probleeme on punktis 1.17 viidatud puudustega, mis märgivad, et raamatupidamise aastaaruande lisa 4 ei ole kooskõlas rahandusministri määrusega. Rahandusministri määruses on öeldud, et vastavas lisas peavad olema toodud kõik varad, mis kuuluvad riigivara registrisse kandmisele. Kui vara on aruande esitamise ajaks soetatud aga ei ole veel riigivara registrisse kantud (st kuulub kandmisele), siis pole võimalik sellel

RIIGIKONTROLL
Kuupaev 28.08.2001 Reg nr 2644/11-1/22200

EA 009826

Rävala pst 9
15049 Tallinn
Registrikood 70002526

Tel. (2) 6317 000
Faks (2) 6317 098

Arve nr. 22 100 610 4336
kood 420101767 Hansapank

varal näidata riigivara registri numbrit, samas vastavalt viidatud määrusele ei saa seda vara jätta aruandesse kandmata. Lisas 7 on kajastatud lühiajalised kohustused. Nõuded, ettemaksud ja kohutused on sisestatud Rahandusministeeriumi poolt internetti pandud programmi kontode kasvavas järjekorras. Nimetatud programm paigutas read ringi suvalises järjekorras.

Mis puudutab akti punkti 1.29, siis oleme sunnitud nentima, et rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksu kohustuste tekkepõhine arvestus ei ole võimalik nende organisatsioonide finantseerimispõhimõtetest tulenevalt.

Välisministeerium ei jaga Riigikontrolli seisukohti (1.4, 1.15), mis puudutavad välisesinduste majandustehingute algdokumentatsiooni asukohta ja on seisukohal, et algdokumentide paiknemine välisesindustes on igati õigustanud end viimase 9 aasta praktika kohaselt. Algdokumentidel kajastatud majandustehinguid näitavate andmete korrektset edastamist on ministeeriumi raamatupidamine pidevalt aastate vältel pisteliselt kontrollinud kõigis esindustes kohapeal. Seda on teinud ka inspektsioonid. Samuti on võimalik kaudne kontroll võrdlusena varasemate aastate ja teiste esindustega. Probleemide korral on alati olnud võimalik esindustest tellida konkreetsete kannete alusdokumentide koopiaid, mida on ka tehtud. Kontrolli EV välisesindustes on varem teinud ka Riigikontroll. Seega leidub kahtlemata ka Riigikontrollil võimalus anda hinnang ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande kõikehõlmavuse ja õigsuse kohta.

Oluline põhimõte on, et majandustegevuse algdokumente säilitataks majandustegevuse toimumise kohas. Kuna majandustegevus toimub välisesindustes on ka dokumendid seal. Need dokumendid on seal tarvilised tehingute tõestamiseks, maksutagastuste taotlemiseks jne. Originaalide siia saatmisel kaasneks sellega muuhulgas postikulu (Ekstreemsema näitena nt Jaapanist maksab ühe paki saatmine kullerpostiga min 1287 krooni x 12 = 15.444 krooni aastas, esindusi on meil aga 37 seega oleksid postikulud sadades tuhandetes kroonides, rääkimata sellele kuluvast tööajast), kadumise risk, originaaldokumentide tagasi saatmise võimalik vajadus + kulu, ladustamiskulud Eestis (see eeldaks, et peamajas on olemas nõuetele vastav arhiiv, kus oleks võimalik kõiki lisadokumente aastaid säilitada). Et eelneval üldse mõtet oleks peaks ka olema eraldi inimene/inimesed kes seda paberihunnikut töötleks. Kust aga võtta jaapani, hiina, portugali, hispaania, prantsuse, vene, ukraina jne, jne, jne keeli valdavat raamatupidaja(t/id) kes neid dokumente kontrolliks on hoopis eraldi teema, sest see ei võiks ju sõltumatuse printsiibist lähtudes olla igapäevatööd tegev raamatupidaja(d).

Seega oleme seisukohal, et vältimaks tarbetuid lisakulutusi mida eelarve ei võimalda jääb Välisministeeriumi raamatupidamise siseeeskiri selles punktis muutmata.

II. Majandustehingute õiguspärasusest.

2.1. Välisministeerium on korduvalt kaalunud riigihanke korraldamist kolimisteenuste ostmiseks, kuid see pole osutunud ei võimalikuks ega otstarbekas. KLG Eesti AS-lt kolimisteenuse eest aasta arvestuses tasutud 523 289 eesti krooni sisaldab väiksemaid alla 100 000 eesti krooniseid arveid transporditeenuste eest erinevatesse

välisesindustesse üle maailma. Aasta alguses pole võimalik korraldada riigihanget kolimisteenuse osas, kuna teadmata on teenuse aeg, maht, sihtkohad ja muud tingimused. Seega igal konkreetsel juhul otsustatakse, kas kolime oma jõududega või kolimisfirma abil; samuti ei saa lähetusse minejad ja sealt tulejad aasta algul teada kolitavate asjade hulka ning peale/maha laadimise paika. Tihti ei ole kolimise eel juba ajalise piiratuse tõttu võimalik läbi viia riigihankekonkurssi. Seda ei nõua ka Riigihangete Seaduse piirmäärad. Iga kolimise eel, mida me ei vii läbi oma jõududega küsime hinnapakkumisi mitmelt teistelt kolimisfirmadelt, et tellida teenust soodsa hinnaga.

Auto kasko- ja liikluskindluste ostmiseks korraldame käesoleva aasta jooksul riigihanke.

Ministeeriumi krediitkaartide kasutamisel (2.2, 1.12) on alati kontrollitud nn dokumentaalselt tõestamata makseid. Neid ei ole põhjust käsitleda lühiajalise laenuna, sest summade suurus on olnud väiksem kui 50% krediitkaardi kasutajale eelmise kalendrikuul sotsiaalmaksuga maksustatud väljamaksete summast[1] ning need on reeglina tagasi makstud enne maksepäeva pangale, so riik laenu andnud ei olegi.

2.3.1. Välisministeeriumil on olemas täielik ülevaade nimetatud põhivara parenduste kohta. Lepinguga määratud renditase on majanduslikult põhjendatud, kuna ministeeriumi ürituste läbiviimiseks kasutame väljarenditud pindu tasuta. Toodud rendisumma sisaldab ka abipindu. Kokkulepe on sõlmitud 1995. aastal ning toona olid olud ja hinnad teised.

2.4. Põhivara registri ja riigivararegistri mittekattuvus. Oleme teadlikud, et 5 tööpäeva jooksul vara soetamisest tuleb see vara riigivararegistrisse kanda, samuti vara registrist mahakandmise korrast. See pole aga tihti võimalik, kui arvestada soetuspäevaks tekkepõhiselt arve väljastamise kuupäeva. Arve jõuab raamatupidamisse tihti alles paari päevaste hilinemistega (majasisene kinnitamine asjaomaste osakondade poolt). Sama kehtib mahakandmise dokumentide osas. Oleme siiski viimase paari aastaga püüdnud saavutada võimalikult suurt kattumisprotsenti ministeeriumi põhivara registri ja riigivararegistri nimekirjade vahel. Kuid kahjuks on siiski nappinud aega ja inimesi, et asjaga operatiivselt tegeleda. Enamus puudujääke on käesolevaks ajaks likvideeritud (samuti puudujäägid, mis toodud kontrollakti alajaotuses 2.4.2. ja 2.4.3.)

2.6. Erisoustuse eest on tasutud tulumaksu ja sotsiaalmaksu 2001. aastal.

2.7. Erisoodustus vastuvõtukuludelt. Vastuvõtukulusid reguleerib eraldi TMS § 49, mistõttu viide § 48 on ekslik. § 49 räägib vastuvõtukuludest ja seda juriidiliste isikute suhtes. § 48 räägib nii juriidilistest isikutest kui riigiasutustest koondnimetuse all tööandja, seega § 49 räägib vaid juriidilistest isikutest. § 48 loendis pole sees vastuvõtukulusid, need on määratletud vaid § 49, mis seaduse sätte sõna ja seega ka mõtte järgi riigiasutusi ei puuduta. Kuna need on sees loendis § 49 ja mitte § 48 pikas loendis ei saa need olla "igasugune kaup, teenus, loonustasu...", sest muidu oleks nad korrektselt eraldi välja toodud. Esindamine on diplomaatilise töö üks olulisemaid

[1] Tulumaksuseadus § 51 lg 4

võtteid, seda on k EVM tagasihoidlikus mahus olnud sunnitud harrastama viimastel aastatel. Summasid seoses uue seaduse kehtima hakkamisega pole viimastel aastatel suurendatud (pigem on need vähenenud), järelikult pole ka RM tõlgenduse järgi VM esinduskulud maksustamise objektiks. Samuti ei saa lugeda eriliseks privileegiks või hüveks VM teenistujate või teiste eestlaste viibimist riiklikel üritustel nt õhtuti või riigipühadel, sest teatavasti selle aja eest palka ei maksta (ületunnid ja töö riigipühadel ning selle tasustamine, õigemini selle korraldamatus ning mahutamatus eelarveprotsessi on eraldi teema millele Riigikontrollil tasuks tähelepanu pöörata). Ka tehniliselt on väga keeruline eraldada ühelt arvelt nt võõrriigi peaministri ja Eesti ametniku söödut.

III: Raamatupidamisarvestuse kontrollikeskkond

Sisekontrolli ametikoht saab täidetud lähinädalatel.

Täname Riigikontrolli tehtud asjatundlike märkuste ja ettepanekute eest.

Lugupidamisega,

Jüri Seilenthal
Asekantsler kantsleri ülesannetes