KONTROLLIAKT

23.02.2001. a nr 11-1/024

Siseministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse vaheaudit

Koostaja:

Tõnis Saar
Auditi juht
Finantsauditi osakond

Tallinn
2001

SISUKORD

SISSEJUHATUS **4**

I. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS **5**

1999. A AASTAARUANDE KOHTA TEHTUD TÄHELEPANEKUTE ÜLEVAADE 5

VAHEARUANDE AUDITI KÄIGUS TEHTUD TÄHELEPANEKUD 5

RAAMATUPIDAMISE SISE-EESKIRJAD 6

MAKSURISKID 7

II. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND **8**

SISSEJUHATUS

Vastavalt Riigikontrolli 2000. aasta tööplaanile oleme läbi viinud Siseministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse vaheauditi ajavahemikus 14. detsember 2000 – 15. jaanuar 2001.

Vaheaudit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 30.09.2000. Auditi eesmärk oli oluliste probleemide selgitamine ning eelseisva aastaaruande auditi raskuspunktide määratlemine. Käesoleva aktiga informeerime Siseministeeriumi juhtkonda kontrolli käigus ilmnenud asjaoludest ja tähelepanekutest.

Vaheauditi tulemusena ei anna me hinnangut bilansile seisuga 30.09.2000 ega 2000. aasta 9 kuu tulemiaruandele.

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 ning kontrollisime väljavõtteliselt rahaliste tehingute seaduslikkust.

Auditi käigus intervjueerisime järgmisi Siseministeeriumi töötajaid: rahandusosakonna juhataja Aime Luhaäär, pearaamatupidaja Liivi Fuchs, vanemraamatupidaja Mall Laasi, sisekontrolli osakonna juhataja Anne Schmidt, sisekontrolli osakonnajuhataja asetäitja Jaan Seppel, riigivara ja riigihangete büroo juhataja Jaak Kalle ning riigivara ja riigihangete büroo peaspetsialist Olev Oja.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditi juht Kaie Karniol, kellelt võttis juhtimise üle töögrupis osalenud sama osakonna auditi juht Tõnis Saar, töögrupis osales auditi spetsialist Urmas Peterson.

I. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS

1999. a aastaaruande kohta tehtud tähelepanekute ülevaade

1.1. Viitega rahandusministri määrusele "2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine[1]", mis reguleerib ka eelmistel perioodidel aruandes kajastamata jäänud oluliste vigade korrigeerimist, soovitame teha parandused algsaldodes:

1.1.1 Kapitalirendiga soetatud varade tekkepõhine intressikulu ja -kohustus summas 672 000 krooni ei olnud Siseministeeriumi bilansis seisuga 31.12.1999 kajastatud. Tegemist on perioodi 17.-31. detsember eest tekkepõhiselt arvutatud intressiga.

1.1.2 Kapitalirendiga haldusalale soetatud varadega seotud kohustuse kajastamine ministeeriumi finantsaruannetes on vastuolus majandusüksuse printsiibiga.

1.1.3 Rahvastiku arvestuse andmebaasi väljatöötamiseks 1999. aastal tehtud kulud summas 1,3 mln krooni tuleb kajastad ministeeriumi bilansis põhivarana või ettemaksena põhivarade eest.

1.2. 1999. a aastaaruannet mõjutas osaliselt tulevaste perioodide eest ettemakstud kulude kajastamine jooksva perioodi kuludes. 2000. aastal kajastati ettemakstud kulud järgnevalt: ettemakstud kulude jooksva aasta osa ei periodiseerita, vaid kantakse kohe kuludesse ning järgmisse perioodi kuuluv osa kajastatakse bilansis ettemaksena. Selline lähenemine võib mõjutada juhtimisotsuseid, mis tehakse vahearuannete põhjal, kuid tagab aruande õigsuse majandusaasta lõpus. Seega seisuga 30.09.2000 vaheauditi aluseks olev Siseministeeriumi bilanss sisaldab teadlikke periodiseerimisvigu. Oleme seisukohal, et selline lähenemine on õigustatud, kui vahearuannete põhjal juhtimisotsuseid langetades peetakse silmas eespool mainitud arvestuse eripära ning selle mõju vahearuannetele ei ole oluline.

Vahearuande auditi käigus tehtud tähelepanekud

1.3. Seisuga 30.09.2000 on bilansis kajastatud kapitalirendi kohustuste summa 72 tuhande krooni võrra suurem, kui see tegelikult maksegraafikute põhjal on. Meile antud selgituste kohaselt tuleneb see käibemaksu arvestuse eksimusest 1998 aastal (48 tuhat krooni) ja AS Eesti Liisingukeskuse ja Siseministeeriumi vaheliste maksegraafikute muutmisest (24 tuhat krooni). Käibemaksu arvestusest tekkinud viga parandati detsembri kuu seisuga. Maksegraafikute muutmise tulemusena tekkinud vahe korrigeeritakse pearaamatupidaja sõnul AS Eesti Liisingkeskuse poolt järgmise maksegraafikute muutmisega.

1.4. Käesoleval aastal on alla piirmäära (10 000 kr) kajastatud bilansis põhivara kokku 35 525 krooni eest. Sellised varad tuleks nende soetamisel kanda kuludesse ja arvestust pidada bilansiväliste varade registris.

1.5. Vaheauditi käigus juhtisime pearaamatupidaja tähelepanu kapitalirendi intressikulude ja krediitkaartidega teostatud kulude tekkepõhisele kajastamisele aasta lõpus. Jooksvalt kajastatakse need arved maksmiskuu kuludes, tekitades vahearuannetes periodiseerimisvea. Kuna nimetatud arved hõlmavad osaliselt või täielikult eelmise kuu kulusid, siis tuleks neid aasta lõpus kajastada tekkepõhisest arvestusprintsiibist lähtudes.

[1] Rahandusministri määrus 30.11.2000. a nr 100, § 67

1.6. Siseministeeriumi finantskuludes kajastati kapitalirendi lepingute muutmise tasu summas 417 000 krooni. Tuginedes heale raamatupidamise tavale tuleks see kajastada tulemiaruandes kirjel "Muud tegevuskulud". Korrigeerimiskanne tehti vaheauditi jooksul.

1.7. Vaheauditi jooksul korrigeeriti nõudeid AS Andmevarale, mis eelnevalt olid bilansikirjel "Nõuded ostjatele", kuid oleks tulnud kajastada mitmesuguste nõuetena.

Raamatupidamise sise-eeskirjad

1.8. Riigikontrolli eelmises aktis[2] juhtisime tähelepanu olulistele puudustele raamatupidamise arvestuse korralduses ja raamatupidamise sise-eeskirjades. 13.07.2000 kinnitas Siseministeeriumi kantsler käskkirjaga nr 32 täiendatud sise-eeskirjad, mis kehtestavad ka majandustehingute teostamise ja dokumenteerimise korra. See peaks muutma tõhusamaks raamatupidamisosakonna sisekontrolli ja tagama majandustehingute kõikehõlmava kajastamise ministeeriumi finantsaruannetes. Vaheauditi käigus tehtud tähelepanekute põhjal võib järeldada, et algdokumentide ja nende põhjal koostatud koonddokumentide vormistamine on võrreldes eelmiste perioodidega tunduvalt paranenud.

1.9. Vaheauditi käigus oleme teinud täiendavad tähelepanekud sise-eeskirjade täiustamise osas:

1.9.1 Raamatupidamise sise-eeskirjades ei ole sätestatud tekkepõhise arvestuse nõudeid. Sise-eeskirjade punkti 2.11 kohaselt loetakse majandustehing toimunuks, kui arve on saadud või väljastatud, olenemata raha laekumisest või arve tasumisest. Selline määratlus ei arvesta potentsiaalsete kohustuste tekkimist (näiteks garantiide andmine või ka elektri tarbimine, mille eest arve esitatakse hiljem).

1.9.2 Ostuprotsessi lahtikirjutamine võiks olla üksikasjalikum – puudub tellimuste vormistamisega seotud protsess. Sise-eeskirjade punkti 2.8 alusel tuleb osakondade ühekordsed kulutused eelnevalt kooskõlastada Rahandusosakonnaga. Viimane aga ei määratle, missugustel tingimustel on asutuse töötajal õigus teha tellimusi Siseministeeriumi nimel.

1.9.3 Sise-eeskirjade punkti 2.9 järgi viseerib hankijate ja töövõtjate arved töid tellinud või materiaalseid väärtusi ostnud osakonna juhataja vaid vajadusel. Millal on osakonna juhataja viseering kohustuslik ja millal mitte, seda raamatupidamise sise-eeskirjad ei selgita.

1.9.4 Telefoni ja kütuse limiidi ületanud arved tasaarveldatakse töötaja töötasuga, kuid nende nõuete arvelevõtmist ei ole sise-eeskirjades käsitletud. Samuti ei võeta arvele kohustusi seoses isikliku sõiduauto kasutamisega tööülesannete täitmisel.

1.9.5 Sise-eeskirjades on lahti seletamata eelarveväliste tulude ja kulude arvestus ja kirjeldus.

1.9.6 Nõuete ebatõenäoliseks arvamise kohta on välja toodud küll tähtajad, aga ei ole seletatud nõuete realiseerimise korda või ministeeriumi poolt läbiviidavaid tegevusi. Nõude kuludesse kandmise aluseks peaks lisaks asjaolule, et nõue on laekumata, olema tehtud ka vastav märge meeldetuletuste või meeldetuletuskirjade kohta.

1.9.7 Rangearvestuse blankettide arvestuse puhul on tegu sisekontrolliriskiga, kuna ei ole lähtutud kohustuste lahususe põhimõttest. Kui materiaalset vastutav isik ei pea arvestust oma vastutusel olevate dokumentide üle, tuleb tagada kontroll muude sisekontrollimeetmetega, nagu ootamatud inventuurid jne.

[2] 30.05.2000 nr 11-1/052

Maksuriskid

1.10. Vaheauditi käigus kontrollisime pisteliselt Siseministeeriumi krediitkaartidega tehtud kulutuste algdokumente.

1.11. Järgnevalt on loetletud kahe isiku tehingud, mille korral ilmnesid puudused kulutuste tegemise aluseks olevates algdokumentides ja/või nende kajastamisel raamatupidamises:

Tarmo Loodus:
- 24.03.00 makstud restorani arve 744 krooni; ei ole märgitud osalejaid
- 08.05.00 makstud restorani arve 425 krooni; ei ole märgitud osalejaid
- 15.05.00 makstud restorani arve 723 krooni; puudub algdokument
- 19.05.00 makstud restorani arve 531 krooni; puudub algdokument
- 18.07.00 makstud AS-le Telegrupp 330 krooni; puudub algdokument

Märt Kraft:
- 19.10.00 makstud restorani arve 1103 krooni; ei ole märgitud osalejaid
- 26.09.00 makstud restorani arve 291 krooni; puudub algdokument
- 22.03.00 makstud restorani arve 60 krooni; puudub algdokument

Juhime tähelepanu asjaolule, et kuna tegemist on isikute kasutuses olevate krediitkaartidega ja nende kasutamine ei ole vastava korra näol piiratud, siis on eelnevalt loetletud kulutused käsitletavad tulumaksuseaduse[3] kohaselt kui töötajale antud soodustus, millega kaasneb erisoodustuse maksukohustus. Nimetatud tehingutelt erisoodustust arvestatud ei ole.

1.12. Märkimisväärse osa Siseministeeriumi esinduskuludest moodustavad toitlustuse arved. Arvetele dokumenteeritakse tavaliselt juurde ka kulu alus ehk eesmärk ja teenuse tarbijad ehk osavõtjad. See seob kulu ettevõtlusega (tulumaksuseaduse mõistes), samuti tagab et külaliste eest makstud toitlustuse arveid ei maksustata erisoodustusega. Samas annab see võimaluse leida oma töötajate eest makstud osa, millelt tulumaksuseaduse[4] kohaselt tuleks arvestada erisoodustuse makse. Nendelt arvetelt erisoodustust arvestatud ei ole.

[3] Tulumaksuseadus § 48
[4] Tulumaksuseadus § 48

II. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND

2.1. Auditi ühe osana tutvusime ministeeriumi sisekontrolli osakonna töö senise praktikaga. Eesmärk oli saada ülevaade sisekontrolli osakonna rollist finantsaruannete õigsuse tagamisel ministeeriumis ja ministeeriumi haldusalas. Sellega seoses tegime järgmised tähelepanekud:

2.1.1 Ministeerium ei ole välja töötanud ega kavandanud kontrolliprotseduure oma haldusala 2000. aasta majandustegevuse aruande usaldusväärsuse tagamiseks.

2.1.2 Siseauditi osakonna töötajad ei ole, vaatamata Rahandusministeeriumile esitatud vastavasisulistele avaldustele saanud finantsauditialast koolitust. Seetõttu ei ole osakonna töötajate kompetentsustase finantsauditiks piisav.

2.2. Auditi käigus hindasime ministeeriumi sisekontrolli tõhusust ostutegevuse alal ning protseduurireegleid selles arvestusvaldkonnas. Meile antud selgitustele tuginedes on puuduseks asjaolu, et ostuarveid ei registreerita nende saabumisel. Seetõttu on esinenud olukordi, kus arved ei jõua raamatupidamisse õigel ajal või jäävad kadunuks. Seetõttu ei saa olla kindel, et finantsaruanded kajastavad kulusid kõikehõlmavalt. Soovitame sisekontrolli tõhustamiseks kehtestada ostuarvete registreerimise korra ja järelevalve süsteemi, mis tagaks informatsiooni kohe, kui arve jääb raamatupidamise osakonda laekumata.

Tõnis Saar
Auditi juht
Finantsauditi osakond

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

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

Tarmo Loodus
Minister

Märt Kraft
Kantsler

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 23.02.2001 nr 11-13/506
Meie 20.03.2001 nr 9.1-9/1993

Kontrolliakti 23.02.2001 a. nr 11-1/024 selgitused

I RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS

Vahearuande auditi käigus tehtud tähelepanekud

AS Eesti Liisingukeskuse poolt kontrolliti kapitalirendi lepingud ja viidi sisse vastavad parandused. Siseministeeriumil üles võetud kohustuste summa oli õige ja parandamist ei vaja.

Raamatupidamise sise-eeskirjad

Riigikontrolli ametnike poolt tehtud ettepanekud töötatakse läbi ja vajadusel täiendatakse ja täpsustatakse raamatupidamise sise-eeskirjad hiljemalt 01.juuniks 2001 a.

Maksuriskid

Siseministeeriumi esinduskuludest tasutud toitlustuse arvetele dokumenteeritakse juurde kulu tegemise vajaduse eesmärk ja osavõtjad. Külaliste eest makstud toitlustuse arvete mittemaksustamisel erisoodustusega oleme lähtunud Eesti Vabariigi Valitsuse määrusest 29.11.1994.a. nr 446 "Väliskülaliste vastuvõtmiseks riiklikest vahenditest tasutavate kulude piirmäärade kinnitamine". Ülalmainitud määruse märkustes punkt 3 ütleb, et Eesti poolt esindavate inimeste arv väliskülaliste vastuvõtuks korraldatud lõuna- ja õhtusöökidel ei tohi ületada väliskülaliste arvu ja seda suhet on raamatupidamine jälginud erisoodustuste arvestamisel.

II RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIKESKKOND

Kontrolliakti punkti 2.1.1. osas:
Sisekontrolli osakond kontrollis 2000.aastal Kodakondsus – ja Migratsiooniameti, Sisekaitseakadeemia, Politseiameti finantstegevust ja raamatupidamise arvestust ning Päästeametis investeeringuteks ja tegevuskuludeks eraldatud vahendeid . Kontrollimise käigus tehti tähelepanekuid ja anti hinnanguid majandustegevuse toimingute ning

SB 001363

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
22.03.2001 765/11-12/506

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

raamatupidamise arvestuse kohta. Kontrollaktides esitatud ettepanekute realiseerimise ülesanne anti kantsleri poolt kontrollitud ametite ja asutuse juhtidele. Järelaudit teostati Kodakondsus- ja Migratsiooniametis. 2001.aasta tööplaan näeb ette finantsauditi teostamist Piirivalveametis ja Väike-Maarja Päästekoolis. Seega väita sisekontrolli osakonna tegevusetust 2000.aasta majandustegevuse aruande usaldusväärsuse tagamise osas ei ole õigustatud. Küll on teatud probleem veel osa ametite (Politseiameti ja Piirivalve) haldusala asutuste finantsaruannete kontrolli tagamises. Selles osas aga areng toimub. Nii kinnitati siseministri poolt Politseiameti struktuuris (2001.aasta jaanuaris) finantskontrolli talitus ja Piirivalveametis on toimumas struktuuri muutused, mille käigus täpsustub haldusala auditi korraldus.

Kontrolliakti punkti 2.1.2 osas:
Sisuliselt ei saa nõustuda antud punktis toodud järeldusega sisekontrolli osakonna töötajate finantsauditiks vajaliku kompetentsustaseme piisavuse kohta. Osakonna töötajad, kes omavad asjatundlikust eelkõige erasektori finantsküsimustes ja läbinud mitmed sisekontrolli ja siseauditi kursused, ootavad Rahandusministeeriumi poolset täiendkoolitust eelkõige avaliku sektori tulemusauditi ja finantsaruannetele hinnangute andmise osas, et oleks tagatud ühtne kontrollimehhanism ja hinnangute andmise kriteeriumid. See omakorda kindlustaks avaliku sektori tulemus- ja finantsauditiaruannete ühtse kvaliteedi.

Lugupidamisega

Tarmo Loodus
Minister

Märt Kraft
Kantsler

Aime Luhaäär 612 5096
Jaan Seppel 612 5043