Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/105
29.08.2003

Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

Tallinn
2003

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. ARVAMUS HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI 2002. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOHTA **6**

3. MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS, FINANTSJUHTIMINE JA SISEKONTROLLISÜSTEEM **8**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **9**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 19.05.2003–16.06.2003 oma 2003. aasta tööplaani alusel Haridus- ja Teadusministeeriumi 31.12.2002 lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 05.12.2002. a määrusest nr 143 "2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine". Riigieelarve täitmise kohta aru andmine on sätestatud 09.06.1999 vastu võetud riigieelarve seaduse § 46 lõikes 1.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Tõnis Saar, töögrupis osalesid vanemaudiitor Margit Piller, audiitor Kristel Kerson ning Haridus- ja Teadusministeeriumi siseaudiitor Kadri Kollist.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesandeid[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ning riigieelarve täitmise aruande kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas majandustehingud on kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas varad on tegelikult asutuse omad ja võlad tema kohustused;
- kas varad ja kohustused eksisteerivad tegelikult ja on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas tulud ja kulud on kajastatud tekkepõhiselt, õiges perioodis ja täies mahus;
- kas tulud on kogutud ja kulud on tehtud kooskõlas Riigikogu tahtega.
- kas asutuse raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutustele;

Majandustoimingute õiguspärasuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et aasta-aruanne ja riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes esitatud näitajad, samuti analüüsisime aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid. Leiame, et meie audit annab piisava aluse avaldada arvamust asutuse raamatupidamise aastaaruande ja eelarve täitmise aruande kohta.

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ning nendes sisalduva info õigsuse eest vastutavad minister Toivo Maimets (28.01.2002–10.04.2003 Mailis Rand, kuni 28.01.2002 Tõnis Lukas) ja kantsler Peep Ratas.

---

[1] Riigieelarve seadus § 47 lg 2
[2] Riigikontrolli seadus § 7
[3] Riigikontrolli seadus § 6 lg 2
[4] International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;[5]
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes;[6]
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega;[7]
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele;[8]
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;[9]
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust.[10]

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist;[11]
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega.[12]

Haridusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Peep Ratas ja pearaamatupidaja Margit Pado.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus §-d 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[10] Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 § 4 lg 3
[11] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 9

2. Arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Ministeeriumi siseaudiitor on oma 16.05.2003. a aruandes nr 3 juhtinud tähelepanu, et ministeerium ei ole inventeerinud ja oma aruandes kajastanud talle kuuluvat põhivara summas 343 566 928 krooni. Nimetatud vara (sh maa) on antud peamiselt ülikoolide kasutusse, kuid riigivara registri andmetel kuulub see endiselt ministeeriumile. Seetõttu on ministeeriumi põhivara näidatud bilansis tegelikust väiksemana. Ministeerium on algatanud avalik-õiguslike institutsioonide valduses oleva riigivara täiendava inventeerimise.

2.1.2. Riigikontroll on varem juhtinud tähelepanu, et 1994. aastast ministeeriumi pangakontol oleva eraldise summas 693 320 krooni sihtotstarve tuleb välja selgitada ja vastavalt sellele investeerida.[13] Juhul kui otstarvet selgitada ei õnnestu, tuleb vahendid kanda riigi tuludesse.

2002. aastal on ministeerium sõlminud nende vahendite kasutamiseks koostöölepingu Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutusega ja kandnud raha sellele üle. On selgunud, et eraldise näol oli tegu annetusega eraisikult. Kuna aga ministeeriumi arhiivis pole säilitamistähtaja möödumise tõttu dokumente eraldise sihipära kohta, ei saa me kinnitada, kas see tehing oli seaduslik.

2.1.3. Eelmisel aastal märkis Riigikontroll, et ministeeriumi aruanne ei kajasta kõiki tulusid ja kulusid, kuna rendiarvete esitamisel ei kajastata neid tuludes, vaid vähendatakse selle võrra kulusid.[14] Riigikontrolli hinnangul on ligikaudu 1,2 mln krooni eest majandustehinguid tulude ja kuludena kajastamata. Raamatupidamise seaduse ja Raamatupidamise Toimkonna juhendite kohaselt ei ole kulude vähendamine lubatud.

2.1.4. Ministeeriumi eelarvevälistelt pangakontodelt maksti kuni 2002. aasta augustini 156 000 krooni eest tegevuskulusid (lähetuse avansid, kindlustusarved, palgad, puhkusetasud ja lisatasud) ning taastati need hiljem riigieelarvest. 330 000 krooni ulatuses on majandustegevusest laekunud tulusid kasutatud tegevuskuludeks ja töötasudeks otse, ilma neid eelnevalt eelarvesse kandmata.[15] Riigikontroll ei pea sellist tegevust õigeks, sest kõik majandustegevusest laekunud vahendite arvelt toimuvad väljamaksed tuleb teha piirkondliku riigikassa kaudu.[16]

2.1.5. Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määrusega nr 36, millega kinnitati majanduskulude jaotus, kehtestati Haridusministeeriumi palgakuludeks 12 274 000 krooni. Ministeerium on maksnud oma töötajatele töötasu ka muude eelarveartiklite alt (sh artikkel 44 "ostetavad tööd ja teenused" ja 49 "muud kulud"), kokku summas 2 222 254 krooni. See on vastuolus riigieelarve seaduse §-ga 25 ja seadusega "2002. aasta riigieelarve".[17]

2.1.6. Riigieelarve seaduse vastu on ministeerium eksinud ka õppetoetuste süsteemi rakendamiseks määratud raha kasutamisel (osa 130 ptk01 art 66). Detailsemalt on neid probleeme käsitletud auditis "Riigieelarvest õppurite sõidusoodustuste hüvitamisel esinevate riskide hindamine".

---

[13] Riigikontrolli 30.08.2002. a kontrolliaruanne nr 2-5/02/52
[14] Riigikontrolli 30.08.2002. a kontrolliaruanne nr 2-5/02/52
[15] Probleemile juhtis Riigikontroll tähelepanu ka 30.08.2002. a kontrolliaruandes nr 2-5/02/52.
[16] Riigieelarve seadus § 32; rahandusministri 21.01.2002. a määrus nr 21 "Majandustegevusest laekuvate tulude riigieelarvesse kandmine ja kasutamine" § 3 lg 2
[17] Probleemile juhtis Riigikontroll tähelepanu ka 30.08.2002. a kontrolliaruandes nr 2-5/02/52.

2.2. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust ja punktides 2.1.1–2.1.3 kirjeldatud asjaolude mõju, ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab seisuga 31.12.2002 ministeeriumi 2002. aasta tulemiks 1 355 832 ja bilansimahuks 25 743 694 krooni, olulises osas kooskõlas rahandusministri 05.12.2002. a määrusega nr 143 "2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**
- **Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktides 2.1.4–2.1.6 kirjeldatud asjaolude mõju, on riigieelarve täitmise aruanne, mis näitab Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta kassakuludeks 1 389 281 002 krooni, olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2002. aasta riigieelarvega.**

2.3. Tähelepanekud raamatupidamise aastaaruande kohta

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu raamatupidamise aastaaruande õigsust ei mõjuta.

2.3.1. Haridus- ja Teadusministeeriumi makstud sihtotstarbeliste toetuste kohta peavad toetuse saajad vastavalt lepingule esitama aruande sihtfinantseeringu kasutamise kohta. Kui aruanne jäetakse esitamata, on ministeeriumil reeglina õigus toetus tagasi nõuda. 2000. aasta aastaaruanne ei kajasta infot, kui palju on neid toetuse saajaid, kes pole seisuga 31.12.2002 aruannet esitanud ja kui suur on potentsiaalne nõue toetuse saajate vastu. Riigikontrolli hinnangul on see oluline info, mis tuleks avalikustada ministeeriumi aastaaruandes. Kõnealuse summa suurust ei ole võimalik hinnata, sest ministeeriumis puudub sellekohane arvestus.

2.3.2. Ministeerium on AS-i Imanta Hariduskeskus 75% aktsiate omanik. Aktsiakapitali suuruseks bilansipäeva seisuga on 7 200 000 krooni. Eelnevatel perioodidel on aktsiaseltsi omakapital olnud negatiivne ja seetõttu hinnati pikaajaline finantsinvesteering eelmisel majandusaastal ministeeriumi bilansis alla. Kuna aktsiaseltsi 2002. aasta majandusaasta aruannet ei olnud auditeerimise ajaks kinnitatud, ei anna Riigikontroll hinnangut finantsinvesteeringu bilansilise väärtuse ja ministeeriumi valduses oleva aktsiakapitali suuruse kohta.

2.3.3. Ministeerium kasutab ruume, mida haldab ministeeriumi riigivara haldusbüroo. Büroo nimele esitatud kommunaalkulude arved edastab büroo ministeeriumile, kes kajastab oma kuludes enda poolt tarbitud teenuse osa. Riigikontroll on seisukohal, et büroo nimele esitatud arved ei saa olla algdokumendiks ministeeriumi kulude kajastamisel, vaid büroo peab eraldama arvetel ministeeriumi kommunaalkulude osa ja esitama need ministeeriumile oma teenuse arvega.

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Haridus- ja Teadusministeeriumile** järgnevad ettepanekud:

- Kuna punktis 2.1.2 käsitletud eraldise sihtotstarvet ei ole võimalik algdokumentide puudumise tõttu määrata, siis kanda see summa riigi tuludesse.
- Täiendada raamatupidamise sise-eeskirju raamatupidamise seadusega kooskõlas oleva korraga teenuse ja/või tulu arvete kajastamiseks.
- Täiendada raamatupidamise sise-eeskirju, määratledes, kuidas peetakse arvestust ja avalikustatakse raamatupidamise aastaaruandes toetuse saajate poolt ministeeriumile bilansipäevaks esitamata toetuse kasutamise aruannete kogusumma.
- Edastada Riigikontrollile AS-i Imanta Hariduskeskus 2002. a majandusaasta kinnitatud aruanne.
- Arvestada ministeeriumi siseauditi ettepanekuid kogu ministeeriumi omanduses oleva riigivara kajastamiseks.
- Mitte aktsepteerida ega kajastada ministeeriumi kuludes riigivara haldusbüroo kulu- ja raamatupidamise algdokumente.

3. Majandustehingute õiguspärasus, finantsjuhtimine ja sisekontrollisüsteem

3.1. Tähelepanekud

3.1.1. Ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjade järgi kinnitab põhivara mahakandmise akti kantsler. Auditi käigus selgus, et põhivara on kantud maha asekantsleri kinnitusel. See, et ei järgita sisekontrolli protseduure, viitab kontrollikeskkonna nõrkusele, mis omakorda võib põhjustada olulisi arvestusvigu ja seaduserikkumisi tulevikus.[18]

3.1.2. Ministeerium ei ole ruume kasutada andes alati sõlminud rendilepinguid. Sakala 23 ruume Tallinnas kasutab tasuta ja ilma lepinguta Tallinna 21. Keskkooli poistekoor, lepinguid ei ole sõlmitud ka kõigi Munga 18 (Tartu) rentnikega. See on vastuolus Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrusega nr 285[19]. Samuti ei saa kindel olla, et selliseid rentnikke rohkem ei ole ja aruanne kajastab kõiki ministeeriumi majandustehinguid.

3.1.3. Kontrollisime väljavõtteliselt sihtotstarbeliste toetuste saajatega sõlmitud lepingutest tulenevate aruannete esitamist. Ministeerium on andnud sihtotstarbelise toetuse 39 000 krooni OÜ-le Fouette, kes ei olnud tähtajaks kuluaruannet esitanud. Lepingu järgi on ministeeriumil õigus määrata lepingu rikkumise korral leppetrahv 5000 krooni ja nõuda toetussumma tagasi. Auditi ajal ei olnud kumbagi võimalust kasutatud. Kuna ministeerium vastutab toetuseks makstud summade sihipärase kasutamise eest, peaks ta lepingute täitmise järelevalvega tõsisemalt tegelema ning vajadusel rakendama sanktsioone.

3.1.4. Ministeerium on teinud 30.12.2002 ettemakse Step Systems Eesti OÜ-le õppevahendite komplektide eest summas 1 690 000 krooni. Vastavalt lepingule oli ministeerium kohustatud tasuma alles pärast kauba üleandmist ehk veebruaris 2003. Riigikontrolli hinnangul ei ole see ettemaks põhjendatud ja on tehtud 2002. aasta eelarvevahendite kulutamise eesmärgil.

3.1.5. Haridus- ja Teadusministeeriumi käive käibemaksuseaduse mõistes on aastas üle 250 000 krooni. Käibemaksuseaduse § 9 lg 1 kohaselt oleks ministeerium pidanud ennast registreerima käibemaksukohustuslaseks ja tasuma esitatavatelt arvetelt käibemaksu.[20]

3.2. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Haridus- ja Teadusministeeriumile** järgnevad ettepanekud:

- Kehtestada kord, mis tagaks, et kõigi rentnikega sõlmitakse rendilepingud ning nendega seotud tulud ja kulud kajastuvad raamatupidamises.
- Rakendada makstud toetuste ja tagastatud kuluaruannete register, mis võimaldab koheselt reageerida lepingute mittetäitmisele ja rakendada sanktsioone.
- Nõuda OÜ-lt Fouette toetussumma tagasi või nõuda lepingus ette nähtud trahvi.
- Registreerida ministeerium käibemaksuseaduse § 9 lg 1 kohaselt käibemaksukohustuslaseks ning hakata arvestama ja tasuma maksustatavalt käibelt käibemaksu.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

[18] Probleemile juhtis Riigikontroll tähelepanu ka 30.08.2002. a kontrolliaruandes nr 2-5/02/52.
[19] "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine" (punkt 44)
[20] Probleemile juhtis Riigikontroll tähelepanu ka 30.08.2002. a kontrolliaruandes nr 2-5/02/52.

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

Teie: 04.07.2003 nr 2-7.1-FA/03/1065
Meie: 05.08.2003 nr 7.2-1/03/3827

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus
Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo
2002.aasta raamatupidamise aastaaruande ja
riigieelarve täitmise aruande kohta"

Haridus- ja Teadusministeerium suures osas aktsepteerib kontrolliaruande eelnõus Haridus- ja Teadusministeeriumile tehtud ettepanekuid. Väljatöötamisel on ministeeriumi ja tema valitsemisala finantsjuhtimise ja kontrolli juhend, mille koostamisel võtame arvesse Riigikontrolli tähelepanekuid ja ettepanekuid raamatupidamisbüroo töö korraldamisel.

Ettepanek raamatupidamisbüroo eelarve vähendamiseks büroo töötajatele kompenseeritud õppemaksu võrra, vajab ministeeriumis täiendavat arutelu. Üldjuhul on ministeeriumis võetud seisukoht, et ametniku/töötaja tasemekoolitust ei kompenseerita.

Raadiku 23 elumajas asuvate Haridus- ja Teadusministeeriumi erinevatele hallatavatele asutustele kuuluvate korterite osas valmistab ministeeriumi Riigivara Haldusbüroo ette terviklahendust elumaja 30 korteri võõrandamiseks.

Oleme nõus, et vahendid õppelaenu võlglaste arvestamiseks tuleb edaspidi ette näha raamatupidamisbüroo tegevuskulude eelarves.

Teie poolt tehtud tähelepanekuid, märkusi ja ettepanekuid arvestame edaspidise töö korraldamisel.

Täname Riigikontrolli meeldiva ja asjaliku koostöö eest.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
06.08.03 2-7.4-FA/03/1065-2

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel (07) 350 222 Faks (07) 350 250 hm@hm.ee