Riigikontrolli arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

KONTROLLIARUANNE

01.08.2003 nr 2-5/03/89

Riigikontrolli arvamus Kodakondsus-ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

Tallinn
2003

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

1.1. Riigikontrolli pädevus **4**

1.2. Auditi ulatus ja eesmärk **4**

1.3. Vastavus standarditele **4**

1.4. Vastutus raamatupidamise korralduse, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest **4**

2. ARVAMUS KODAKONDSUS- JA MIGRATSIOONIAMETI 2002. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOHTA **6**

2.1. Märkused **6**

2.2. Riigikontrolli arvamus **7**

2.3. Muud tähelepanekud raamatupidamise aastaaruande kohta **8**

2.4. Ettepanekud **10**

3. TÄHELEPANEKUD MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUSE, FINANTSJUHTIMISE JA SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA **11**

3.2. Ettepanekud **12**

KODAKONDSUS- JA MIGRATSIOONIAMETI VASTUS **13**

SISEMINISTEERIUMI VASTUS **18**

Sissejuhatus

Oleme kontrollinud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 31.12.2002 lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet. Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 5. detsembri 2002 a määrusest nr 143 "2002.a. majandusaasta aruande koostamine esitamine ja kinnitamine". Riigieelarve täitmise kohta aru andmine on sätestatud riigieelarve seaduses[1].

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. a majandustegevuse auditi viisime läbi ajavahemikul 26.mai kuni 13.juuni 2003 vastavalt Riigikontrolli 2003. aasta tööplaanile.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuhi kohusetäitja Jüri Kurss ning auditi töörühmas osalesid vanemaudiitor Ines Metsalu ning vaheauditis audiitor Lembi Kull ja nooremaudiitor Kadri-Liis Loigu.

Valdkonna ülevaade

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on Siseministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis täidab seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid oma tegevusvaldkonnas. Peamised ülesanded on põhimääruse kohaselt: Eesti elanikkonna dokumenteerimise korraldamine, Eesti kodakondsuse asjade korraldamine, migratsiooniga seotud asjade korraldamine, välismaalastele viisade andmise korraldamine, illegaalse immigratsiooni ja töötamise tõkestamise ja välismaalaste Eestist lahkumisega seotud asjade korraldamine, pagulasseisundi tuvastamise ja varjupaigataotluste läbivaatamisega ja pagulastega seotud asjade korraldamine, Eestis elavate välismaalaste eesti ühiskonda integreerimise asjade korraldamine.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet jaguneb struktuurilt osakondadeks funktsioonide järgi ning 15 regionaalosakonnaks.

[1] 09.06.1999. a vastu võetud riigieelarve seadus § 46 lg 1

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse §47 lõike 2 järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruandele. Selle kohustuse järgimiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 7. Riigikontrolli majanduskontrolli (auditi) ulatus on sätestatud Riigikontrolli seaduse §-s 6.

1.2. Auditi ulatus ja eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduse § 6 lõikes 2 loetletud ülesandeid on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ning riigieelarve täitmise aruande kohta.
Arvamust avaldades tuginetakse järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas majandustehingud on kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas varad ja kohustused tegelikult eksisteerivad;
- kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas tulud ja kulud on kajastatud tekkepõhiselt, õiges perioodis ja täies mahus;
- kas raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutuste puhul;

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

Auditi raames ei kontrollinud me riigilõivude kogumisega seotud toimingid ja asutuse sisekontrolli riigilõivude kogumisel.

1.3. Vastavus standarditele

Sooritasime auditi kooskõlas INTOSAI[2] auditistandarditega. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes esitatud näitajad, samuti analüüsisime aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid.

1.4. Vastutus raamatupidamise korralduse, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti raamatupidamise korralduse eest, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õigsuse eest 2002. aastal vastutasid siseminister Ain Seppik (kuni 28.01.2002 Tarmo Loodus) ja Kodakondsus-ja Migratsiooniameti peadirektor Mari Pedak.

[2] INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

Minister :

- valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise ning tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle[3];
- tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes[4];
- kontrollib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarvete täitmist ning kehtestab nimetatud riigiasutuste eelarvete täitmise kontrolli eeskirjad[5];
- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigust[6].

Peadirektor:

- vastutab asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning annab aru asjaomasele ministrile[7];
- korraldab asutuse sisekontrollialast tööd[8];
- kinnitab asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsust oma allkirjaga[9].

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peadirektor Mari Pedak ja pearaamatupidaja Diana Aas.

[3] Vabariigi Valitsuse seadus § 49, 95
[4] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[5] Riigieelarve seadus § 35 lg 2
[6] Rahandusministri 06.12.2001.a määrus nr 105 §4 lg 3
[7] Vabariigi Valitsuse seadus § 73
[8] Vabariigi Valitsuse seadus § 73
[9] Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 4 lg 2

2. Arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Tulenevalt riigilõivuseadusest[10] maksustatakse Kodakondsus- ja Migratsiooniameti osutatavad toimingud riigilõivuga. Kuna Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on riigilõivuga maksustatud toimingute teostajaks, siis käsitletakse teda riigilõivuseaduse mõistes riigilõivu võtjana. Toiming osutatakse siis, kui selle soovija esitab Kodakondsus- ja Migratsiooniameti büroo töötajale kinnituse riigilõivu tasumise kohta. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti töötajatel on riigilõivu laekumist Maksuameti kontole võimalik infotehnoloogilise lahenduse abil kontrollida.

Raamatupidamiskohustuslane peab kirjendama kõiki oma majandustehinguid raamatupidamise registrites.[11] Seega peab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet riigilõivu võtjana oma raamatupidamise aastaaruande tulemiaruandes kajastama kõiki saadud riigilõive, sõltumata lõivu maksmise viisist. Riigilõivude kogumise kohta on meil järgmised tähelepanekud:

2.1.1.1. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti aruandes on kajastamata pangaülekannetega tasutud ja otse Maksuameti kontole laekunud riigilõivud. Aruandes kajastatakse üksnes neid riigilõive, mis on kogutud osakondade kassasse sularahas. Maksuameti andmetel on Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poolt teostavatest toimingutest laekunud riigilõive ja trahve 61,6 miljonit krooni, sellest on Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tulemiaruandes kajastatud 29,1 miljonit krooni. Seega kajastab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet kogutud ning ülekantud riigilõivude summat 32,5 miljonit krooni võrra tegelikust väiksemana.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga kajastada tulemiaruandes otse Maksuameti kontole laekuvaid riigilõive. Põhjustena nimetab amet asjaolusid, et riigilõiv loetakse võetuks alles siis, kui maksja pöördub toimingu sooritamiseks taotlusega KMA poole ning riigilõivu võtmine krediidiasutuse vahendusel ei ole Kodakondsus- ja Migratsiooniameti jaoks majandustehing. Muutmata oma seisukohta möönab Riigikontroll, et riigilõivude kajastamine vajab rahandusministeeriumi poolset täpsemat reguleerimist, et tagada ühtsed kajastamise põhimõtted kõigi riigilõivu võtjate jaoks.

2.1.1.2. Aastaaruandes on kajastamata ka 31.12.2002 panka makstud riigilõivud, mida panga väljavõtetel on kajastatud järgmise kuu laekumistena. Periodiseerimisveast tingituna on tulemiaruandes kajastatud riigilõive 128 057 krooni tegelikust vähem.

2.1.1.3. Maksuameti andmetel on kogutud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti toimingutest tulenevaid riigilõivusid summas 61,6 miljonit krooni. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti riigilõivude aruandluse põhjal on kogutud riigilõive (sh otse Maksuameti kontole laekuvaid) 59,9 miljonit krooni. Saadud selgituste kohaselt on erinevus 1,7 miljonit krooni tingitud asjaolust, et Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ei kajasta oma siseses aruandluses riigilõivusid, mis on Maksuametile laekunud, aga mille osas pole alustatud riigilõivuga maksustatud toimingut. Selgitatud ei ole milliste toimingute eest, millal ning kes on riigilõivu ette maksnud. Soovitame aastaaruande koostamiseks saldovõrdlustel ilmnevad erinevused selgitada ja kirjalikult dokumenteerida.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga teha ning dokumenteerida riigilõivude saldovõrdlus Maksuametiga. Vastuskirjas viitab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet seadusliku aluse puudumisele ning protsessi töömahukusele ja kulukusele. Riigikontroll möönab, et ilma infotehnoloogilise lahenduseta ei ole erinevuste selgitamine

[10] Riigilõivuseadus § 166-182
[11] Raamatupidamise seadus § 4

andmebaasides võimalik. Riigikontroll nõustub, et riiglõivude kajastamisega seonduv vajab Rahandusministeeriumi poolset täpsustamist. Samas jääb Riigikontroll seisukohale, et kõigi riigilõivu seadusega[12] sätestatud riigilõivude kohta tuleb arvestust pidada Kodakondsus- ja Migratsiooniametil.

2.1.2. Raamatupidamise aastaaruandes on eksitud kulude tekkepõhise kajastamise printsiibi vastu, mille tulemusena on aruandeaasta kulud kajastatud 12 866 873 krooni tegelikest väiksematena, sealhulgas:

- Kuludes ei ole kajastatud Trüb Baltic AS poolt esitatud arvet nr A20030113 summas 13 569 053 krooni, mis väljastati jaanuaris 2003, kuid mis sisu järgi käsitleb 2002. aastal osutatud teenuseid.

- Kuludesse on kantud Sertifitseerimiskeskuse poolt esitatud ettemaksu arve nr 2002025 summas 702 180 krooni. Lähtudes hankijaga sõlmitud lepingust on hankijal õigus esitada aasta lõpus ettemaksu arve, juhul kui teenust on tellitud lepingus fikseeritud kogustest vähem. Vastavalt lepingule ettemaks tasaarveldatakse järgmiste arvetega. Kuna tegemist on ettemaksu arvega ning teenust Kodakondsus- ja Migratsiooniametile ei ole osutatud, siis ei ole põhjendatud mainitud arve kajastamine perioodikuluna.

2.1.3. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti materiaalsete põhivarade jääkväärtus oli 31.12.2002 seisuga 65 032 521 krooni ning bilansiväliste varade maksumus 22 661 318 krooni. Aruandeaastal ei ole inventeeritud asutuse põhivarasid ega bilansiväliseid varasid. Varade inventeerimine toimub vastavalt raamatupidamise sise-eeskirjadega sätestatud korrale üle ühe aasta, mistõttu viimati toimus varade inventuur 01.10.2001.

Hea raamatupidamistava kohaselt tuleb raamatupidamise aastaaruande koostamisel asutuse varad inventeerida. Rahandusministri määruses[13] on antud soovitus, et põhivara inventeeritaks korraliselt üks kord aastas välja arvatud hooned ja rajatised 2-3 aasta tagant. Juhime tähelepanu asjaolule, et kuna Kodakondsus- ja Migratsiooniameti varad asuvad geograafiliselt üle Eesti ning asutusele kuuluvaid arvuteid, mööblit jms vara on koguseliselt palju, siis on varade iga-aastane inventeerimine vajalik, et veenduda raamatupidamises kajastatud andmete õigsuses.

2.1.4 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti bilansis 31.12.2002 seisuga ei ole kajastatud asutusele kuuluval Ühispanga arvelduskontol (10022002622001) olev kontojääk summas 1 392 krooni. Aruandes kajastamata jätmise tingis asjaolu, et pearaamatupidaja ei olnud teadlik selle pangakonto olemasolust. Asutusel tuleb teha kindlaks ning võtta arvele pangakonto kaudu tehtud tehingud. Samuti soovitame lähtudes Rahandusministri otsusest[14] mainitud pangakonto Ühispangas sulgeda ning summa kanda riigieelarvesse.

2.2. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktides 2.1.1.-2.1.4 kirjeldatud asjaolude mõju, on Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab asutuse 2002. aasta tulemiks 11 897 069 krooni ja seisuga 31.12.2002 bilansimahuks 78 665 262 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 05.12.2002. a määrusega nr 143 "2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**

- **Riigieelarve täitmise aruanne, mis näitab Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta kassakuludeks 123 767 013 krooni, on olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2002. aasta riigieelarvega.**

---

[12] Riigilõivuseadus §166-182
[13] Rahandusministri 17.03.1995 määrus nr 46 p19
[14] Rahandusministeerium 12.12.2002 nr IV-1/15118

2.3. Muud tähelepanekud raamatupidamise aastaaruande kohta

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja eelarvevahendite kajastamist puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu aastaaruande ega eelarve täitmise aruande õigsust ei mõjuta.

2.3.1. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet soetas sihtfinantseerimise teel viisaregistri. Viisaregistri esialgsesse maksumusse 5 575 360 krooni kapitaliseeriti lisaks sihtfinantseerimisena Rootsi valitsuselt, Eesti Informaatikakeskuselt ja Mandator AB saadud vahenditele Kodakondsus- ja Migratsiooniameti töötajate poolt tehtud tööd summas 1 036 000 krooni. Raamatupidamises võeti kohustus sihtfinantseerimisest arvele kogusummas 5 575 360 krooni, mis sisaldas ka KMA töötajate poolt tehtud töid. Selline kajastamine ei ole kooskõlas sihtfinantseerimise definitsiooniga[15], mille kohaselt kajastatakse sihtfinantseeringuna välisriikidelt, sihtasutustelt, ettevõtjatelt ja teistelt organisatsioonidelt saadud eelarvevälised vahendid. Seega tulnuks sihtfinantseerimisena kajastatud kohustus arvele võtta summas 4 539 360 krooni.

2.3.2. Sihtfinantseerimise teel soetatud viisaregister võeti vastavalt tööde üleandmis-vastuvõtuaktidele kasutusse märtsis 2001. Immateriaalse põhivarana võeti see Kodakondsus- ja Migratsiooniametis lõplikult arvele septembris 2002 (vastavalt Siseministeeriumi kirjale nr 7.1-15/9219). Seega on vara raamatupidamises arvele võetud ning amortiseerimist alustatud tegelikust kasutuse algusest poolteist aastat hiljem. Lähtudes raamatupidamise heast tavast võetakse vara arvele soetushetkel.

2.3.3. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poolt sissenõutavaid trahve kajastatakse tulemiaruandes kassapõhiselt. 2002 aastal laekus Kodakondsus- ja Migratsiooniametile trahve summas 223 597 krooni, samas määrati trahve summas 402 840 krooni. Seega laekus Kodakondsus- ja Migratsiooniametile pisut üle poole määratud trahvidest. Lähtudes raamatupidamise seadusest[16] tuleb tulude kajastamisel lähtuda tekkepõhisest arvestusprintsiibist ning raamatupidamise arvestuses tuleb määratud trahvid ühelt poolt kajastada tuluna ja teiselt poolt nõudena maksmata trahvide osas. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel tuleb hinnata trahvinõuete laekumise tõenäosust lähtudes varasemate aastate kogemustest ning vajadusel ebatõenäolised laekumised provisjoneerida. Provisjoneeritud nõuete üle tuleb arvestust pidada bilansiväliselt, seega ei tähenda see trahvinõude tühistamist.

Vastuses Riigkontrollile viitab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, et neil puudub seaduslik alus trahvide täitemenetluse läbiviimiseks. Rõhutame, et kuigi trahvide laekumistega tegeleb kohtutäitur, siis raamatupidamises tuleb tekkepõhist arvestust trahvide üle pidada Kodakondsus- ja Migratsiooniametil.

2.3.4. 01.10.2002 seisuga viidi Kodakondsus- ja Migratsiooniametis läbi range arvestusega blankettide inventuur ning 30.12.2002 seisuga inventeeriti laos olevad kaubad. Inventuuriaktide ning – kokkuvõtetega tutvumisel selgus, et kumbagi inventuuri raames ei kontrollitud laos olevat passikilede kogust. 01.10.2002 seisuga oli raamatupidamise andmetel laos passikilesid väärtuses 753 934 krooni, mis moodustas 22% laosaldost. Oleme seisukohal, et passikiled oleks tulnud inventeerida hoolimata asjaolust, et neid ei käsitleta range arvestuse dokumentidena. Inventuuri kõikehõlmavuse tagamiseks tuleb üle lugeda ning raamatupidamise andmetega võrrelda kõik olemasolevad varud.

2.3.5. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on sõlminud 11 sõiduautode kasutusrendilepingut. Auditi käigus tutvusime neist kolmega (Ühisliisingu lepingud nr L01109016, nr 99160340, nr L01109017). Mainitud lepingud sisaldasid kõik tingimust, et rentnikul on õigus leping ühepoolselt lõpetada tingimusel, et ta teatab lõpetamise soovist liisingfirmale 35-47 kuud ette. Tingimus, mis sätestab lepingu lõpetamiseks niivõrd pika etteteatamise aja ei ole kooskõlas kasutusrendi põhimõtetega. Lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhenditest[17] on kasutusrent rent, mida rentnik saab lisanduvaid väljamakseid tegemata lõpetada ning mille puhul renditud

[15] Rahandusministri 18.05.2000 määrus nr 44 §2
[16] Raamatupidamise seadus §5
[17] ERS 9 Rendiarvestus

varaobjekti omandiõigus ei lähe rendiperioodi kestel ega selle lõppedes rentnikule üle. Lisanduvate väljamaksetena tuleb käsitleda Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kohustust maksta sisuliselt kõik graafikujärgsed maksed. Seega tuleb vaadeldud rendilepinguid käsitleda kapitalirentidena ning vastavalt ka raamatupidamise arvestuses kajastada.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on oma vastuskirjas sõiduautode rendilepingute osas eriarvamusel. Muuhulgas on vastatud, et kokku lepitud lepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaegasid võib pidada tüüpiliseks kasutusrendi puhul ning KMA praktikas ei ole lepingu lõpetamisel ennetähtaegselt täiendavate lisamaksete kohustust tekkinud. Riigikontroll jääb seisukohale, et 35-47 kuuline etteteatamise tähtaeg lepingu lõpetamisel, mis võrdub lepingu kehtivusajaga, ei ole kasutusrendile omane tingimus. Kuigi praktikas ei ole lepingute lõpetamisel esinenud probleeme, siis võimalike vaidluste korral saab rendileandja tuginedes lepingule täiendavaid väljamakseid nõuda.

2.3.6. Bilansis kajastatud kohustus hankija De La Rue Identity Systems ees summas 1 313 795 krooni tuleb jagada lühi- ja pikaajaliseks. Lühiajalise kohustusena tuleb kajastada 2003 a tasumisele kuuluvad maksed.

2.3.7. 2002 a tulemiaruandes on finantskuludes kajastatud Ühisliisinguga sõlmitud faktooringlepingust tulenevad intressid summas 136 685 krooni. Faktooringleping Ühisliisinguga sõlmiti septembris 2001, võlgnevus koos intressidega tasuti veebruaris 2002. Intress, mis tekkis perioodi september-detsember 2001 eest tulnuks kanda tekkepõhiselt 2001. a kuludesse ning kajastada bilansis 31.12.2001 seisuga intressivõlana. Asutuse raamatupidamise sise-eeskirjades ei ole täpselt reglementeeritud, kuidas võetakse raamatupidamises arvele lõpetamata ehitisi. Sise-eeskirjades on toodud üldprintsiip, mille järgi võetakse vara arvele üleandmis-vastuvõtu aktide alusel. Seda printsiipi ei järgitud näiteks Virmalise tn hoone rekonstrueerimise kajastamisel raamatupidamises. Hoone kajastati 31.12.2001 seisuga bilansis lõpetamata ehitusena, kuigi ehitustööd olid selleks hetkeks lõpetatud. Lähtudes tööde tegelikust valmimisest tulnuks 31.12.2001 seisuga koostatud bilansis kajastada Virmalise tn hoone ehitus summas 5 698 974 krooni kirjel Maa ja ehitised. Vältimaks sarnaste vigade tekkimist, soovitame täiendada asutuse raamatupidamise sise-eeskirjasid lõpetamata ehitiste ning rekonstueerimistööde kajastamist käsitleva punktiga.

2.3.8. Raamatupidamise sise-eeskirjadega on kehtestatud kord, et asutusse saabuvad ostuarved registreerib rahandusosakond. Koolitusi ja infotehnoloogiat puudutavad ostuarved viseerib vastava osakonna juhataja. Välislähetusega seotud kuluarved viseerib vastava ala peadirektori asetäitja või välislähetuse või eurointegratsiooni osakonna juhataja. Kõik ülejäänud arved viseerib nii kulutusi teinud osakonna juhataja kui ka rahandusosakonna juhataja.

Ostuarvete kontrollimisel selgus, et ostuarvet majja tulemisel ei registreerita, arvetele oli tehtud märge ostuarve saabumise kuupäeva kohta, kuid seda mitte kõigil vaadeldud juhtudel. Koolituse- ja infotehnoloogiaarved olid viseeritud vastava osakonna juhataja poolt. Muudel juhtudel olid ostuarved viseeritud rahandusosakonna juhataja asetäitja kt I. Ehala, suuremate hankijate (De La Rue, Trüb ja Sertifitseerimiskeskus) puhul rahandusosakonna juhataja K. Lellepi poolt.

Juhul, kui töö käigus on osutunud otstarbekaks raamatupidamise sise-eeskirjadest erinev arvete viseerimise kord, siis tuleb teha vastav parandus ka raamatupidamise sise-eeskirjadesse. Samas juhime tähelepanu, et arvete registreerimine nende majja tulemisel annab raamatupidamisele ülevaate asutusse saabunud arvete ning võimalike kohustuse kohta enne dokumendi jõudmist raamatupidamisse.

2.3.9 Lähtudes raamatupidamise seadusest tuleb raamatupidamiskohustuslase varad ja kohustused raamatupidamise aastaaruande koostamisel inventeerida. Maksusaldode puhul tuleb teha võrdlus Maksuameti väljavõtetel kajastatavate saldodega. Auditi käigus selgus, et bilansis kajastatud sotsiaalmaksuvõlg ning kinnipeetud tulumaksu kohustus ei vasta Maksuameti andmetele. Sotsiaalmaksu osas oli bilansis kajastatud kohustus 19 tuhat krooni väiksem ning kinnipeetud tulumaksu osas 44 tuhat krooni suurem kui Maksuameti väljavõttel. Pearaamatupidaja selgitusel on erinevused tingitud varasemate aastate vigadest maksude arvestuses.

2.3.10 Puhkusetasude reservi arvestusel ei ole töötaja keskmise päevatasu arvestamisel lähtutud kehtivast puhkusetasude arvutamise korrast[18]. Raamatupidamises on keskmine päevatasu leitud lähtudes detsembri põhipalgast. Vastavalt kehtivale korrale tuleb keskmise päevatasu arvutamisel lähtuda 6 kuu jooksul teenitud palga kogusummast. Päevatasu arvutamisel arvatakse palga koosseisu töötaja teenitud palgana käsitatavad summad – põhipalk, lisatasud, preemiad ja juurdemaksed.

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Kodakondsus- ja Migratsiooniametile** järgmised ettepanekud:

- kajastada Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tulemiaruandes ka otse Maksuametile laekuvad riigilõivud ning aastaaruande koostamisel kajastada aruandes aasta lõpus panka viidud riigilõivu summad;
- lähtuda kulude kajastamisel tekkepõhisuse printsiibist ning kajastada majandustehingud lähtudes nende toimumisest;
- teha kindlaks ning võtta arvele Ühispanga arvelduskonto (10022002622001) kaudu tehtud tehingud. Seejärel soovitame lähtudes Rahandusministri otsusest[19] mainitud pangakonto ning summa kanda riigieelarvesse;
- inventeerida asutuse varad iga-aastaselt ning jälgida inventuuride kõikehõlmavust;
- käsitleda sihtfinantseerimisena ainult eelarvevälised vahendid;
- kajastada määratud trahvid raamatupidamises tekkepõhiselt;
- kajastada sõiduautode rendid vastavalt rendilepingu sisule kapitalirendina ning jälgida edasiste kasutusrendi lepingute sõlmimisel, et need ei sisaldaks asutusele kahjulikke tingimusi
- täpsustada raamatupidamise sise-eeskirjades ostuarvete aktsepteerimise korda ning lõpetamata ehitiste kajastamisega seonduvat;

Siseministeerium on tutvunud Riigikontrolli koostatud kontrolliaruandega ning on hinnanud Riigikontrolli tehtud ettepanekuid asjakohasteks ning aktsepteeritavateks. Siseministeeriumil on kavas käesoleval aastal auditeerida Kodakondsus- ja Migratsiooniameti finantskontrolli süsteemi, mille käigus kontrollitakse ka Riigikontrolli ettepanekute rakendamist.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ei nõustunud Riigikontrolli ettepanekuga kajastada tulemiaruandes otse Maksuametile laekuvad riigilõivud ning kontrolliaruande punktis 2.3.5. mainitud rendilepingute kajastamisega kapitalirendina. Teiste Riigikontrolli ettepanekutega on Kodakondsus- ja Migratsiooniamet oma vastuses nõustunud.

[18] Vabariigi Valitsuse 23.08.2001 määrus nr 278 §2
[19] Rahandusministeerium 12.12.2002 nr IV-1/15118

3. Tähelepanekud majandustehingute õiguspärasuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta

3.1.1. Kodakondsus- ja Migratsiooniametile kuulub 4 korterit: Tallinnas kaks, Narvas ja Põlvas üks. Auditi toimumise ajal oli korteritest üks renditud oma töötajale ning ülejäänud korterid seisid kasutamata. 2002. aastal maksis Kodakondsus-ja Migratsiooniamet tühjalt seisvate korterite eest üldkulusid summas 24 815 krooni. Kasutamata rendipindade hoidmine ei ole kooskõlas riigivara seaduse[20] põhimõttega vältida kahju ning suurendada kasu riigivaraga tehtavatest tehingutest.

Samuti on rendihind 328 krooni kuus ehk 6 krooni ruutmeetri eest, millega korterit oma töötajale renditakse, meie hinnangul alla turuhinna.

Juhime tähelepanu, et tulumaksuseaduse[21] järgi käsitletakse erisoodustusena igasugust kaupa, teenust, loonustasu või rahaliselt hinnatavat soodustust või kingitust, mida antakse isikule seoses töö- või teenistussuhtega. Seejuures käsitletakse erisoodustusena ka asja, väärtpaberi, varalise õiguse või teenuse tasuta üleandmist, müüki või vahetust turuhinnast madalama hinnaga[22]. Sel juhul tuleb vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel lähtuda "Erisoodustuse hinna määramise korrast"[23] ning erisoodustusmaksud arvestada vara rendile andmise turuhinnast või rendile andmise turuhinna ja soodushinna vahelt.

Töötajaga on sõlmitud rendileping, mille kohaselt töötaja tasub korterirendi ning kommunaalteenuste eest vastavalt arvetele. Praktikas rendiarvet töötajale ei esitata, vaid rent peetakse lepingujärgses summas kinni töötaja palgast. Raamatupidamises kajastatakse renditehingut läbi nõuete ja kohustuste konto, kuid tulemiaruandes kogutud ning Maksuametile ülekantavat renti ei kajastata. Soovitame renditehingu kajastamisel lähtuda rahandusministri määrusega[24] kehtestatud raamatupidamiskannetest ning kajastada renditulu tulemiaruandes. Seejuures tuleks töötajale esitada ka rendiarve või -teatis, mis oleks ühtlasi raamatupidamise algdokumendiks.

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti on oma vastuses kinnitanud, et amet on alustanud läbirääkimisi Siseministeeriumiga korterite üleandmiseks ministeeriumile.

3.1.2. Bilansis on kajastatud nõue asutuse töötaja vastu summas 22 867 krooni. Varguste tagajärjel Mäekalda büroos kajastati bilansis nõue Mäekalda büroo juhataja ehk materiaalselt vastutava isiku vastu. Saadud selgituste kohaselt ei ole kavas nõuet realiseerida ning see hinnati ebatõenäoliselt laekuvaks. Nõude ebatõenäoliseks kandmise aluseks oli raamatupidamise õiend. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti raamatupidamise sise-eeskiri otseselt ei kehtesta kuluks kandmise korda, kuid sisekontrolli tugevdamiseks soovitame kande kinnitamist juhtkonna tasemel.

[20] Riigivara seadus §7
[21] Tulumaksuseadus § 48 lg 4
[22] Tulumaksuseadus § 48 lg 4 p 7
[23] Rahandusministri 29.12.1999 määrus nr 120 p5
[24] Rahandusministri 17.03.1995 määrus nr 46

3.2. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Kodakondsus- ja Migratsiooniametile** järgmised ettepanekud:

- ametikorteri rentimisel kaaluda rendihinna tõstmist. Kui seda ei tehta, siis tuleb turuhinnast madalama hinnaga renditud kortereid käsitleda erisoodustusena ja vastavalt maksustada;
- sisemise kontrollikeskkonna tõhustamiseks kinnitada nõuete kuluks kandmine kõrgema taseme kontrolli poolt ning rakendada raamatupidamise sise-eeskirjades viidatud ostuarvete registreerimine.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on nõustunud Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekutega sisekontrollisüsteemi parandamise osas ning kaalub Riigikontrolli ettepanekut rendihinna tõstmiseks.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti vastus

KODAKONDSUS- JA MIGRATSIOONIAMET
ESTONIAN CITIZENSHIP AND MIGRATION BOARD

Pr Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 03.07.2003 nr 2-7.1-FA/03/1036
Meie 11.07.2003.a nr 7.1-15/30639-1

Kontrollaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta"

Austatud proua Karniol

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (edaspidi KMA) on tutvunud Riigikontrolli poolt ettevalmistatud kontrolliaruande eelnõuga "Riigikontrolli arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta".
Esitame omapoolsed seisukohad märkuste, tähelepanekute ja ettepanekute kohta vastavalt kontrollaruande eelnõu numeratsioonile.

2.1.1.1
KMA ei nõustu ettepanekuga kajastada KMA tulemiaruandes otse Maksuametile laekuvad riigilõivud.
Raamatupidamisseaduse § 6 lg 1 järgi on majandustehing tehtud tehing või sündmus, mille tagajärjel muutub raamatupidamiskohuslase vara, kohustuste või omakapitali koosseis. Riigilõivu võtmine KMA poolt krediidiasutuse vahendusel riigilõivuseaduse tähenduses ei muuda vara või kohustuste koosseisu.
Raamatupidamisseaduse § 6 lg 4 järgi on iga raamatupidamiskirjendi aluseks majandustehingut tõendav algdokument või algdokumentide alusel koostatud koonddokument. KMA-l puudub otse Maksuametile laekuvate riigilõivude puhul algdokument raamatupidamisseaduse § 7 mõistes. KMA-l on maksepäringute teostamise võimalus. Praegused maksepäringute programmid võimaldavad interneti teel kontrollida konkreetset laekumist teatud parameetrite olemasolul Maksuameti kontodele riigilõivu maksja kontolt ja krediidiasutuses sularahas makstud riigilõivu laekumist Maksuameti kontole, kuid ei võimalda saada väljavõtet kõikide laekumiste ja tagastamiste kohta. Siinjuures juhime tähelepanu asjaolule, et KMA seisukohalt saab riigilõiv võetuks alles siis, kui maksja pöördub riigilõivuga maksustatava toimingu taotlusega KMA poole, mitte aga riigieelarvesse laekumise hetkel. Enammakstud riigilõiv arvatakse aga riigieelarve laekumisest maha Maksuameti ülekande järgselt, mitte KMA poolt tagastamise tõendi väljastamise kuupäeval.
Konsulteerides telefoni teel antud küsimuses riigi pearaamatupidaja pr Juta Maariga nõustus ta riigilõivu kirjendamise korra täpsustamisega riigieelarvelise asutuse raamatupidamise korraldamise eeskirjas ning soovitas uue eeskirja kinnitamiseni kasutada seni rakendatut.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 11.07.2003 Eesti Ühispank konto 10056008513008 registrikood 70000379
2-7.4-FA/03/1036-2

Endla 13
15179 TALLINN
ESTONIA
tel +372 612 6901
fax +372 631 3744
e-mail kma@mig.ee
http://www.mig.ee

2.1.1.2
2002. aasta tulemiaruandes vähem kajastatud riigilõivusumma on tingitud sularaha inkassatsioonist 2002. aasta viimasel päeval, mis laekus KMA arvetele 2003. a esimestel päevadel. Vastava paranduse viime sisse 2002. aasta tulemi aruandesse.

2.1.1.3
KMA ei nõustu ettepanekuga selgitada aastaaruande koostamisel, millise toimingu eest, millal ja kes on riigilõivu ette maksnud ning saldovõrdlused selgitada ning dokumenteerida.
KMA seisukohalt saab riigilõiv võetuks alles juhul kui maksja pöördub riigilõivuga maksustatava toimingu taotlusega KMA poole, mitte riigieelarvesse laekumise hetkel.
Ettemakstud riigilõivu selgitamine eeldab Maksuametilt riigilõivu maksjate täisnimekirja saamise ja selle võrdlemise KMA-le esitatud taotlustega ning tagasimakse taotlustega. Kuid riigilõivu maksjal on õigus kehtiva (2 aasta jooksul) maksedokumendiga igal ajal pöörduda toimingu sooritamiseks või makstud riigilõivu tagastamiseks KMA poole, kuna riigilõivuseadus ei kohusta toimingut sooritama mingi konkreetse aja jooksul. Mistõttu puudub seaduslik alus saldovõrdluste dokumenteerimiseks sellel põhjusel, et isik on riigilõivu tasunud, kuid pole veel toimingu sooritamiseks KMA poole pöördunud. Samuti ei kohusta riigilõivuseadus enammakstud, sealhulgas toimingust loobumise korral, riigilõivu maksjale riigilõivu tagastama. Riigilõivu tasunud isikul on riigilõivuseaduse § 11 kohaselt õigus taotleda tasutud riigilõivu tagastamist kahe aasta jooksul tasumise päevast arvates.
Ettemakstud riigilõivu selgitamine ja dokumenteerimine tehtud ettepaneku järgi ilma infotehnoloogise lahenduseta on väga töömahukas töölõik, kuid vastavate infotehnoloogiliste lahenduste loomiseks KMA ja Maksuameti vahel puuduvad meie eelarves rahalised vahendid.

2.1.2
- 2002. a tulem on parandatud summas 13 569 053 kr, mis sisu järgi on 2002. a kulu.
- 2002. a tulem on parandatud summas 702 180 kr, mis sisu järgi on 2003. a kulu.

2.1.3
- Vara iga-aastane inventeerimine on soovituslik. Kuna 2000. aastal viisime läbi väga põhjaliku inventuuri ning korrastasime vara arvestuse ja 2001. a aastainventuuri käigus märkimisväärseid puudusi ei leidnud, viisime raamatupidamise sise-eeskirjadesse nõude viia läbi vara (v.a range arvestuse blanketid, sularaha ja materjal laos) inventeerimine üks kord kahe aasta jooksul.
- Kaalume riigikontrolli ettepanekut viia läbi ameti kogu vara inventuur iga-aastaselt, kuid arvestades kulutusi inventuuri läbiviimisel seoses KMA osakondade paiknemisega üle Eesti, ei ole see majanduslikus mõttes otstarbekas.
- Osakonnajuhatajad korraldasid kasutamiskõlbmatu vara mahakandmise nii vastavalt peadirektori käskkirjale 29.12.2001 nr 234, mille kohta on olemas vara mahakandmise aktid 2002. aastast kui ka vahetult peale inventuuri toimumist 2001. aasta IV kvartalis ära ootamata vastavat käskkirja.
  Perioodil 01.10.2001 kuni 31.12.2001 (inventuurijärgselt) kanti maha kasutuskõlbmatut põhivara summas 633 782,14 kr ning kasutuskõlbmatut bilansivälist vara summas 133 033,85 kr. 2002. aasta jooksul kanti maha

kasutuskõlbmatut põhivara summas 42 105,30 kr ning kasutuskõlbmatut bilansivälist vara summas 1 312 150, 23 kr.

2.1.4

Seoses allkirjaõiguslike teenistujate teenistusest lahkumisega 2000. aastal tegime kirjaliku järelpärimise Eesti Ühispangale KMA-le avatud arvelduskontode kohta ning meile 25.09.2000. a saadetud vastuses Riiklikule Migratsiooniametile avatud arvelduskontot välja ei toodud, mistõttu ei olnud me teadlikud selle konto olemasolust.
Eesti Vabariigi Riiklikule Migratsiooniametile kuulunud arvelduskonto liikumiste kohta tegime päringu Eesti Ühispangale ning ettepaneku sulgeda nimetatud konto kandes kontojäägi riigieelarvesse.

2.3.1
Viisaregistri maksumusest 4 539 360 kr kajastatakse sihtfinantseerimisena.

2.3.2
Viisaregistri loomisel ja rahastamisel osalesid Siseministeerium, AS Assert, Mandator AB ja KMA. Siseministeerium, kes võttis vastu riikliku viisaregistri väljatöötamise ja juurutamisega seotud tööd, on viisaregistri vastutav töötleja. KMA, Välisministeerium ja Piirivalveamet on registri volitatud töötlejad. KMA pöördus viisaregistri arvelevõtmise küsimuses Siseministeeriumi poole põhjusel, missugused osapooled millises mahus viisaregistri arvele võtavad. Pärast Siseministeeriumist 23.09.2002. a saadud kirja nr 7.1-15/9219 võttis KMA viisaregistri täies mahus arvele.
Nõustume riigikontrolli ettepanekuga arvestada viisaregistrile amortisatsiooni alates tegelikust kasutuse algusest.

2.3.3
KMA poolt määratud trahvide kajastamise kord lisatakse raamatupidamise siseeeskirja.
KMA-l puudub seaduslik alus trahvide täitemenetluse läbiviimiseks, mistõttu 15 päeva jooksul pärast trahvi määramist ja isiku poolt trahvi mittetasumise korral oleme kohustatud 3 päeva jooksul pöörama trahvi täitmisele kohtutäiturile, kes meid informeerib täitemenetluse läbiviimisest ja trahvi laekumise võimalikkusest.

2.3.4
Nõustume riigikontrolli ettepanekuga passikilede inventeerimise osas.

2.3.5
Jääme eriarvamusele ettepaneku suhtes, mis nõuab vaadeldud rendilepingute kajastamist kapitalirendilepingutena.
Sõiduautode rendilepingute kajastamisel raamatupidamises kasutusrendilepingutena oleme lähtunud järgmistest põhimõtetest:

1. renditud varaobjekti omandiõigus ei lähe rendiperioodi kestel ega lõppedes üle rentnikule;
2. tegemist on tüüpkasutusrendilepinguga, mistõttu rendileandja riskide maandamiseks nõutakse pikka etteteatamise aega. Meie praktikas lepingu lõpetamisel ennetähtaegselt ei ole tekkinud kohustust tasuda lisanduvaid väljamakseid, mistõttu ei pea lepinguid ametile kahjulikuks;

3. renditud varaobjekti ei ole KMA raamatupidamisbilansis arvele võetud ja ei ole arvestatud renditud varaobjektilt amortisatsiooni.

Edaspidi taotleme kasutusrendi lepingute sõlmimisel võimalust teatada liisingfirmale lepingu lõpetamise soovist varem kui liisingfirmade kasutusrendi tüüplepingud sätestavad.

2.3.6
Nõustume ettepanekuga jagada kohustus hankija eest lühi- ja pikaajaliseks.

2.3.7
Raamatupidamise sise-eeskirja täiendame lõpetamata ehitiste ja rekonstrueerimistööde kajastamist käsitleva punktiga.

2.3.8
Raamatupidamise sise-eeskirjas teeme vastavad muudatused seoses ostuarvete viseerimisega.

2.3.9
Viime vastavusse bilansis kajastatud ja Maksuameti andmed tulumaksu ja sotsiaalmaksu osas.

2.3.10
Puhkusetasude reservi arvestamisel lähtume edaspidi Vabariigi Valitsuse 23.08.2001 määruse nr 278 nõuetest.

3.1.1
Praegusel hetkel kasutamata ametikorterid on KMA-l soetatud erinevatel aegadel ning olid tööjõu parema kasutamise eesmärgil sellel ajal vajalikud. Käesoleval ajal vajadust nende ametikorterite järele pole, mistõttu oleme alustanud korterite üleandmise läbirääkimisi Siseministeeriumiga.
Kaalume ettepanekut tõsta ametikorteri rendihinda.

3.1.2
Täiendame raamatupidamise sise-eeskirja nõude kuluks kandmise korraga.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet tänab riigikontrolli kontrollimise hea tava kohaselt läbiviidud auditi ning asjakohaste ettepanekute eest.

Lugupidamisega

Ene Rebane
Peadirektori asetäitja
peadirektori ülesannetes

Kaja Lellep 612 6940

Siseministeeriumi vastus

SISEMINISTEERIUM

Pr Kaie Karniol
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 03.07.2003.a nr 2-7.1/FA/03/1035
Meie09.07.2003.a nr 4.1-3-2/5876

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud pr Karniol

Siseministeerium tutvus Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõuga "Riigikontrolli arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 2002.a raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta".

Siseministeeriumi arvamusel on eelnõu hinnangud ja ettepanekud asjakohased ning aktsepteeritavad.

Abinõuna Teie ettepanekute rakendamiseks on Siseministeeriumil kavas 2003.aasta IV kvartali plaanilise auditi "Finantskontrolli süsteem KMA-s" raames kontrollida Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poolt rakendatud meetmeid Teie poolt tõstatatud küsimustes.

Lugupidamisega,

Jaan Õunapuu
Minister
Siseministri ülesannetes

Anne Hansberg 612 5043
anne.hansberg@sisemin.gov.ee

SB 025074

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 10.07.03 Reg nr 2-4.4-FA/03/1035-2

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