Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003. aastal

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/87
09.08.2004

Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003. aastal

Tallinn
2004

Sisukord

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 7

2. TÖÖTURUAMETI JA TEMA KOHALIKE ASUTUSTE MAJANDUSTEGEVUS 2003. AASTAL 9

LISA 29

SOTSIAALMINISTRI JA TÖÖTURUAMETI PEADIREKTORI VASTUSED 30

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Tööturuameti (sh kohalike tööhõiveametite) majandustegevust 2003. aastal. Auditi tulemusena koostasime kontrolliaruande. Meie hinnangul ei vastanud Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal paljudel juhtudel raamatupidamise seaduses, üldeeskirjas, Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetele. Asutuste kasutatavad protseduurid ei ole piisavad tagamaks raamatupidamisarvestuse andmete õiget kajastamist. Samas koostatakse nende andmete alusel raamatupidamise aastaaruanded. Lisaks Tööturuameti tegematajätmistele näeme siin ka Sotsiaalministeeriumi tegematajätmisi raamatupidamisarvestuse korralduse ja muude sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimisel. Näiteks leidsime järgmisi puudusi:

- Raamatupidamise sise-eeskirjad olid ebapiisavad ja mõnes tööhõiveametis puudusid. Seega ei ole tagatud raamatupidamisarvestuse korraldamine ühtsete põhimõtete kohaselt. Seetõttu tehti osas tööhõiveametites raamatupidamist kassapõhiselt nõutud tekkepõhise asemel. Sellest on tingitud ka osa nõuete ja kohustuste ning tulude ja kulude kajastamata jätmine.

- Mitmes tööhõiveametis ei kajastata sularahatehinguid kassatehingutena.

- Nõuded, ettemaksed ja kohustused olid bilansipäeva seisuga inventeerimata ja hindamata nende laekumise tõenäosusest lähtuvalt.

- Tööturuamet ei ole nõudnud võlgnikelt 2003. aasta jooksul ühelgi juhul lepingujärgseid viiviseid, millega ei ole kinni peetud kohustusest sisse nõuda lepingu täitmata jätmise tõttu riigile põhjustatud kahju.

- 31.12.2003. a seisuga on raamatupidamises kajastamata kohustusi vähemalt **727 100** krooni.

- Sisekontrollisüsteemi nõrkusest tingituna on saanud võimalikuks Ida-Virumaa Tööhõiveametis Maksuametile põhjendamatult suure (3 836 525 krooni) töötute sotsiaalmaksu ettemaksu tegemine.

- Töötururegistri programmi andmeid ei ole võimalik võrrelda raamatupidamise andmetega. Töötururegistrist ei ole aga võimalik teha päringuid mis tahes ajahetke seisuga tööturutoetuste saajatele määratud, kuid välja maksmata või tööturutoetuse saajate poolt tagastamisele kuuluvate koondsummade kohta.

- Riigihangete korraldamise osas puudub funktsioneeriv sisekontrollisüsteem, mis tagaks, et kõigi kaupade ja teenuste ostmisel peetakse kinni riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest. Mitmel juhul ei olnud korraldatud riigihanget ja tööturukoolituste ostmiseks korraldatud riigihangete korral ei olnud üldjuhul kasutatud mitte avatud, vaid väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust.

- Tööturuameti Tallinnas Luha tn 16 hoones asuvate pindade väljarentimiseks sõlmitud rendilepingud ei olnud vastavuses riigivaraseaduse ega riigivara kasutusse andmise korraga. Samuti ei olnud järgitud riigivaraga tehingute tegemisel põhimõtet vältida kahju ja suurendada kasu.

Peamised ettepanekud sotsiaalministrile

- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud raamatupidamise seaduse, raamatupidamise hea tava ja üldeeskirja nõuete järgimine raamatupidamisarvestuse korraldamisel ning aruannete koostamisel, sh asutusele kuuluvate varadega tehtud tehingute õige kajastamine raamatupidamises ning varade säilimine.

- Anda allasutustele enne aastaaruande koostamist üksikasjalikke asutuste spetsiifikat arvestavaid juhiseid. Samuti töötada välja ja rakendada meetmed jälgimaks valitsemisala asutustele antud juhiste täitmist.

- Vältimaks olukorda, kus puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekke momendil, tuleks täiendada töötururegistrit võimalustega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning võimalustega teha päringuid mis tahes hetke seisuga. Tagada raamatupidamise andmete võrreldavus tööturegistri andmetega.

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud riigihangete korraldamine vastavalt riigihangete seadusele.

- Finantsjuhtimise vallas parandada järelevalvet eelkõige riigivara kasutuse üle. Selgitada kahjulike rendilepingute sõlmimisest riigile tekitatud kahju suurus ja nõuda sisse vastutavatelt isikutelt. Rakendada meetmeid võlgnikelt rendivõlgade sissenõudmiseks. Kuna 2004. aastal on Sotsiaalministeerium Luha tn 16 hoone ja selle haldamise üle võtnud, tuleks nüüd ministeeriumil analüüsida kõigi rendilepingute tingimusi ja nende täitmist rentnike poolt ja taotleda lepingutingimuste muutmist ning võrrelda perioodiliselt rendilepingutelt teenitud tulu tehtud kulutustega.

*

Sotsiaalminister ja Tööturuameti peadirektor on esitanud oma vastuskirjas täiendavaid selgitusi ning abinõude plaani puuduste likvideerimiseks.

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) 2003. aasta majandustegevust. Lõppaudit korraldati ajavahemikul märtsist juulini 2004 vastavalt Riigikontrolli 2004. aasta tööplaanile. Auditeerisid auditijuht Sale Ajalik, audiitor Airi Mark ja nooremaudiitor Katrin Eller.

Valdkonna ülevaade

Tööturuamet on Sotsiaalministeeriumi haldusalas töötav valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab põhimäärusest juhindudes täidesaatvat riigivõimu seaduste, nende alusel antud Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste, ministri määruste ja käskkirjade alusel.

Tööturuameti tegevusvaldkonnaks on osalemine riigi tööturupoliitika elluviimisel ning tööturuteenuste osutamise ja töötute sotsiaalse kaitse korraldamine. Ametit juhib peadirektor, kes vastutab kehtivate õigusaktide täitmise eest, juhib ameti struktuuriüksuste tööd ning korraldab ja koordineerib tööhõiveametite tegevust. Tööturuameti alluvuses on täidesaatva riigivõimu volitusi omavad kohalikud asutused, tööhõiveametid, kelle ülesandeks on oma tegevuspiirkonnas isikute töötuna arvelevõtmine, töötu riikliku abiraha, ühekordse toetuse ja õppestipendiumi maksmine ning tööotsijatele ja tööandjatele tööturuteenuste osutamine.

2003. aastal oli Tööturuametil 16 kohalikku tööhõiveametit[1], kes on aruandekohustuslikud Tööturuameti peadirektori ees, kes vastutab nii Tööturuameti kui ka tema kohalike asutuste majandustegevuse tulemuste õige ja õiglase kajastamise eest.

Raamatupidamise korraldamisel peab Tööturuamet lähtuma rahandusministri juhistest eelarveliste asutuste raamatupidamisarvestuse kohta ning heast raamatupidamistavast, mille põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses ja Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonna juhendites.

Tööturuamet ja tööhõiveametid on riigieelarvest finantseeritavad asutused. Neil on oma eelarve, mille kinnitab sotsiaalminister, ja iseseisev raamatupidamine.

Majandusaasta aruanded koostatakse nii iga asutuse kohta eraldi, seega on kokku 17 sõltumatut aruannet.

Tööturuameti ja kohalike tööhõiveametite peamised majandustegevust iseloomustavad näitajad 2003. aasta aruannete põhjal on esitatud tabelis 1.

[1] Harjumaa Tööhõiveamet, Hiiumaa Tööhõiveamet, Ida-Virumaa Tööhõiveamet, Jõgevamaa Tööhõiveamet, Järvamaa Tööhõiveamet, Läänemaa Tööhõiveamet, Lääne-Virumaa Tööhõiveamet, Põlvamaa Tööhõiveamet, Pärnumaa Tööhõiveamet, Raplamaa Tööhõiveamet, Saaremaa Tööhõiveamet, Tallinna Tööhõiveamet, Tartumaa Tööhõiveamet, Valgamaa Tööhõiveamet, Viljandimaa Tööhõiveamet, Võrumaa Tööhõiveamet

Tabel 1 (tuh krooni)

	Bilansimaht	**Tulud eelarvest**	**Muud tulud**	**Tegevuskulud**
Tööturuamet	10 652,9	13 233,5	2 188,5	14 706,4
Harjumaa THA	309,9	9 405,5	282,3	10 077,5
Ida-Virumaa THA	4 845,8	35 557,2	831,1	36 315,8
Jõgevamaa THA	189,3	7 119,9	365,6	7 421,5
Tallinna THA	949,8	48 880,5	544,5	49 385,3
Võrumaa THA	217,7	6 424,2	167,8	6 496,5
Kokku auditeeritud	17 165,4	120 620,8	4 379,8	124 403,0
Auditeeritud	**45,4%**	**38,2%**	**37,9%**	**38,3%**
Hiiumaa THA	170,9	2 118,8	243,9	2 288,4
Järvamaa THA	227,3	6 961,8	594,4	7 473,9
Läänemaa THA	152,6	4 409,2	275,3	4 525,1
Lääne-Virumaa THA	535,5	8 035,9	94,5	8 006,5
Põlvamaa THA	347,6	5 084,5	173,3	5 071,6
Pärnu THA	582,2	8 283,1	635,8	8 908,0
Raplamaa THA	223,6	4 885,1	1,1	4 928,4
Saaremaa THA	394,8	5 970,2	585,4	6 527,0
Tartumaa THA	220,1	12 694,3	0,0	12 687,4
Valgamaa THA	357,9	6 905,3	104,2	6 794,5
Viljandimaa THA	263,1	9 117,6	95,4	9 072,1
Kokku	**27 154,0**	**302 474,3**	**9 374,8**	**310 382,9**

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[2] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[3]

1.2. Auditi ulatus ja eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[4], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) majandustegevuse kohta, sh hinnata raamatupidamise korralduse vastavust heale raamatupidamistavale, raamatupidamise seadusele, rahandusministri vastavasisulistele määrustele ning muudele raamatupidamise korraldust mõjutavatele õigusaktidele, tuua välja olulisemad tähelepanekud tehingute seaduslikkuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

Majandustegevust hinnates tugineti järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas asutuse raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seadusele, heale raamatupidamistavale ja rahandusministri vastavasisulistele määrustele (eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad), sealhulgas:
    - kas majandustehingud on kajastatud raamatupidamises ja jooksvas aruandluses sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
    - kas varad on tegelikult ameti omad ja võlad ameti kohustused;
    - 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 näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas rakendatavate finantsaruandluse raampõhimõtetega;
- kas tulud on kogutud ja kulud on tehtud kooskõlas ameti tegevuse eesmärkidega ning kas tehingud või sündmused on kooskõlas olulisemate asjakohaste regulatsioonidega.

Auditeerimiseks moodustatud valimisse kuulusid lisaks Tööturuametile veel Harjumaa, Tallinna, Ida-Virumaa, Jõgevamaa ja Võrumaa tööhõiveametid.

Auditi käigus ei anta hinnangut Tööturuameti ja tema kohalike asutuste 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

[2] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[3] Riigikontrolli seadus 29.01.2002, § 7
[4] Riigikontrolli seadus 29.01.2002, § 6 lg 2

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll korraldas auditi kooskõlas INTOSAI[5] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja korraldataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu või ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse majandustegevuse kohta.

1.4. Vastutus aruande õigsuse ja aruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ning selles sisalduva informatsiooni õigsuse eest vastutavad sotsiaalminister Marko Pomerants (kuni 10.04.2003. a Siiri Oviir) ja Tööturuameti peadirektor Mati Ilisson.

Ministri vastutus:

- valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise ning tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle[6];
- valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise ning Euroopa Liidu eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle[7];
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes[8];
- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigust[9].

Tööturuameti peadirektori vastutus:

- vastutab asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning annab aru asjaomasele ministrile[10];
- korraldab asutuse sisekontrollialast tööd[11];
- korraldab ameti valdusse antud riigivara heaperemehelikku kasutamist ja riigivara säilimist kooskõlas riigivaraseadusega ning vastutab selle eest[12];
- valvab ameti ja kohalike asutuste eelarve täpse ja otstarbeka kasutamise üle[13];
- kinnitab asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsust oma allkirjaga[14].

Tööhõiveameti direktori vastutus:

- kannab oma pädevuse piires vastutust Tööhõiveameti põhimääruselise tegevuse eest[15];
- kinnitab asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsust oma allkirjaga[16].

---

[5] International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all
[6] Vabariigi Valitsuse seadus 13.12.1995.a, § 49 lg 1 p 4 ja § 95
[7] Vabariigi Valitsuse seadus 13.12.1995. a, § 49 lg 1 p 8
[8] Vabariigi Valitsuse seadus 13.12.1995. a, § 49 lg 1 p 13.1
[9] Rahandusministri 16.12.03. a määrus nr 106, § 22 lg 2
[10] Vabariigi Valitsuse seadus, § 73
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 73
[12] Tööturuameti põhimäärus, § 13 p 12
[13] Tööturuameti põhimäärus, § 13 p 13
[14] Rahandusministri 16.12.03. a määrus nr 106, § 22 lg 1
[15] Tööhõiveametite põhimäärused, kinnitatud sotsiaalministri 04.07.2001. a määrusega nr 73

2. Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003. aastal

2.1. Raamatupidamisarvestuse üldine korraldus

Sisekontrollisüsteem, mille üheks oluliseks osaks on raamatupidamisarvestus ja -aruandlus, on seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Tõhus sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

Raamatupidamisarvestuse reguleerimine

Riigikontrolli hinnangul ei vastanud Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal paljudel juhtudel raamatupidamise seaduses, üldeeskirjas[17], Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetele. Asutuste kasutatavad protseduurid ei ole piisavad tagamaks raamatupidamisarvestuse andmete õiget kajastamist. Samas koostatakse nende andmete alusel raamatupidamise aastaaruanded. Peamise puudusena näeme siin Sotsiaalministeeriumi ja Tööturuameti tegematajätmisi raamatupidamisarvestuse korralduse ja muude sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimisel. Näiteks:

- Raamatupidamise sise-eeskirjad olid ebapiisavad ja mõnes tööhõiveametis puudusid. Seega ei olnud tagatud raamatupidamisarvestuse korraldamine ühtsete põhimõtete kohaselt. Seetõttu tehti osas tööhõiveametites[18] raamatupidamist nõutud tekkepõhise asemel kassapõhiselt, mis on vastuolus raamatupidamisarvestust reguleerivate õigusaktidega.

- Raamatupidamisarvestust peetakse erinevates raamatupidamisprogrammides[19], mis samuti ei taga ühtsete arvestuspõhimõtete kasutamist. Tööhõiveametite raamatupidajad märkisid probleemina sisesuhtluse ja info levimise nõrkust. Viimane väljendub selles, et muudatustest, korraldustest jne saadakse (kui saadakse) teada hilinenult ja omavahel (tööhõiveametid) suheldes. Samuti ei ole tööhõiveametid saanud piisavat tuge näiteks raamatupidamisprogrammi EEVA juurutamisel ja erialast nõu küsida pole kelleltki. Samuti puuduvad paljudes küsimustes ühtsed seisukohad.

2003. aasta raamatupidamisaruanded

Auditeeritud perioodil korraldas iga tööhõiveamet raamatupidamist iseseisvalt lähtuvalt oma põhimäärusest ja rakendades majandusüksuse printsiipi[20]. Kõik tööhõiveametid ja Tööturuamet koostasid eraldi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande. Kõik eelnimetatud asutused sisestasid ise Rahandusministeeriumi infosüsteemi 2003. aasta majandusaasta aruande koostamise, esitamise ja kinnitamise nõuetega[21] kehtestatud aruandevormide kohased andmed, välja arvatud saldoandmik ja arvestuspõhimõtete muutuste mõju kajastav lisa 1a.

Tööturuamet andis tööhõiveametitele enne 2003. aasta lõpliku bilansi koostamist ülesande eemaldada oma bilansist nõuded ja kohustused, kuna alates 1. jaanuarist 2004 rakendus Tööturuameti kohalike asutuste tsentraliseeritud raamatupidamine. Tööturuamet aga ei kajastanud suurt osa nendest nõuetest ja kohustustest ei Tööturuameti ega Rahandusministeeriumile esitatud 2003. aasta koondsaldoandmikus, vaid alles 2004. aasta jaanuaris oma raamatupidamises arveid tasudes.

---

[16] Rahandusministri 16.12.03. a määrus nr 106, § 22 lg 1
[17] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri"
[18] Näiteks: Võrumaa, Ida-Virumaa; Jõgevamaa ja Tallinna tööhõiveamet
[19] Valdavalt EEVA, kuid ka Verp, PMEN, Excel
[20] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 5 p 1
[21] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106

Meile antud selgituste kohaselt koostati Tööturuametis saldoandmike ja lisa 1a andmetest koondid tööhõiveametite ja Tööturuameti vastavate aruanderidade summeerimise teel. Koondsaldoandmiku ja lisa 1a andmed sisestas Rahandusministeeriumi infosüsteemi Tööturuamet. Tööturuamet ei kontrollinud enne nimetatud koondite koostamist tööhõiveametite esitatud saldoandmike õigsust, mistõttu tuli hiljem teha infosüsteemi sisestatud andmetes mitmeid parandusi. Tehtud parandusi ei dokumenteeritud (st miks ja millise asutuse aruannet parandati) ja seetõttu ei ole võimalik saada ülevaatlikku informatsiooni koondsaldoandmikku lülitatud algandmete kohta asutuste lõikes. Seetõttu ei saa me olla kindlad, kas kõik Tööturuameti ja tööhõiveametite esitatud bilansilised andmed on kajastatud koondaruandes.

Sisemiste regulatsioonide järgimine

Mitmel juhul ei järgitud asutuses kehtestatud sisemisi protseduurireegleid.

Tööturuamet on hüvitanud 2003. aastal Tööturuameti ja tööhõiveametite töötajatele avalduste ja esitatud arvete alusel prillide maksumusest kuni 1000 krooni. Tööturuameti peadirektori käskkiri[22] näeb ette, et hüvitise väljamakse kinnitab peadirektor, kuid tegelikkuses on kõik töötajate avaldused prillide hüvitamiseks kinnitanud Tööturuameti haldusosakonna spetsialistid. Seega, sisekontrollisüsteem ei toimi, kuna ei järgita asutusesiseselt kinnitatud reegleid.

Tööturuamet ei järgi kehtivaid raamatupidamise sise-eeskirju, mille kohaselt kinnitavad avansiaruanded pearaamatupidaja ja peadirektor[23]. Tuvastasime, et 2003. aasta avansiaruannetel puuduvad jaanuarist oktoobrini peadirektori kinnitused. Seega sisekontrollisüsteem ei toimi.

Auditeerimisel selgus ka, et raamatupidamisregistritesse kirjendatud andmed ei ole hävimise eest piisavalt kaitstud. Nii on saanud võimalikuks Tööturuametis 2002. ja Ida-Virumaa Tööhõiveametis 2003. aastal raamatupidamisprogrammis kannete osaline kustumine.

2.2. Kassa- ja pangatehingute arvestus

Mitmes tööhõiveametis ei kajastata kassatehinguid. Sularahatehingute mittekajastamine kassatehingutena on vastuolus raamatupidamise seadusega, mille järgi peab raamatupidamiskohustuslane dokumenteerima kõik majandustehingud.[24] Näiteks:

- Võrumaa Tööhõiveametis on 2003. aastal tööraamatuid sularaha eest müüdud 10 158 krooni väärtuses. Sularahamüügi korral aga ei ole kajastatud neid tehinguid kassaoperatsioonina (ei ole vormistatud kassa sissetuleku ordereid) ega kirjendatud ka raamatupidamisregistris tehingut selle toimumise hetkel. Tööraamatute müükide kohta vormistatud dokumentatsioon on kogutud vastavasse kausta, müükidest laekunud raha viiakse perioodiliselt (nt kord kuus) riigikassaga seotud Eesti Ühispanga pangakontole ja siis kajastatakse raamatupidamisarvestuses ka tööraamatute müügitulu, seega kassapõhiselt raha laekumisel pangakontole. Raamatupidaja selgituse kohaselt toimitakse nii seetõttu, et panka viies vormistatakse maksekorraldus (s.o panka raha viimise kohta).

- Jõgevamaa Tööhõiveametis on 2003. aasta algusest kuni sama aasta oktoobrini tööraamatute müügist laekunud raha kohta vormistatud kassa sissetuleku order alles 6. oktoobril ja seejärel kirjendati ka raamatupidamisregistris tööraamatute müügitulu. Peale raamatupidamise seaduse[25] ja eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjade[26] rikkumise on Jõgevamaa Tööhõiveametis

[22] Tööturuameti peadirektori 20.05.2003. a kinnitatud "Tööturuasutuste teenistujate tervisekontrolli kord", p 3
[23] Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjad, p 2.4.4
[24] Raamatupidamise seadus, § 6 lg 2
[25] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 4, 7; raamatupidamise seadus 20.11.2002. a, § 4, 6, 7
[26] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 7, 8

eiratud ka oma raamatupidamise sise-eeskirju, mille järgi tuleb viia sularaha panka vähemalt kord kuus. Tööhõiveamet viis aga raha panka ainult kaks korda aasta jooksul[27].

- Kuigi müügist laekunud ja panka viidud rahasummad olid võrreldavad, on meie hinnangul sularahatehingute dokumenteerimata ja raamatupidamisregistris kirjendamata jätmisega rikutud raamatupidamise seadust[28] ja eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirju[29], mille järgi peab dokumenteerima kõik majandustehingud.

- Võrumaa Tööhõiveameti bilanss näitab 31.12.2003. a seisuga pangakonto jääki 26 500 krooni, samas aga pankadelt saadud audiitorpäringud seda ei näita. Seega ei ole Võrumaa Tööhõiveameti bilansis näidatud raha pankades olevatel arvelduskontodel. Meile antud selgituste kohaselt on eelnimetatud 26 500 krooni riigikassas asuv eelarvevälisest omandireformi reservfondist eraldatud vahendite kasutamata jääk, mida on bilansis näidatud ka sihtfinantseerimise kohustusena. Riigikontrolli hinnangul tulnuks eraldatud vahendite kasutamata jääk ja sellega seotud sihtfinantseerimise kohustus bilansist eemaldada, kuna seoses riigi raamatupidamise üldeeskirja[30] rakendamisega 2003. aasta lõppbilansi koostamisel tuli viia bilansikirjed vastavusse uute arvestuspõhimõtetega, mille kohaselt nõudeid riigikassa vastu bilansis ei kajastata.

- Krediitkaartide kontrollimisel leidsime, et Tööturuametil oli 2003. aastal kasutuses kolm krediitkaarti[31]. Vaatamata Tööturuametis kehtestatud pangakaardi kasutamise korrale[32], mille kohaselt tuleb kaardi kasutajal esitada haldusosakonnale kaardi kasutamise kohta aruanne, seda tehtud ei olnud. Nimetatud kord aga ei sätesta, mis kuupäevaks ja millisel kujul aruanne tuleb esitada. Pistelisel kontrollimisel leidsime ka, et osa krediitkaartiga sooritatud maksete kohta (kokku summas 2404 krooni) ei olnud meile esitada kuludokumente.

2.3. Nõuete, ettemaksete ja kohustuste inventeerimine

Nõuded, ettemaksed ja kohustused olid bilansipäeva seisuga hindamata nende laekumise tõenäosusest lähtuvalt, kuigi seda nõuab raamatupidamise seadus[33] ja Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskiri[34], ja ka inventeerimata, st saldokinnitustega kinnitamata, kuigi rahandusministri määruse "2003. aasta majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"[35] järgi tulnuks seda teha. Meile antud selgituse kohaselt saatis raamatupidaja 2003. aasta lõpus ülevaated arvetest ja nende tasumistest võlgnikele, ning kellel oli pretensioone, need võtsid ühendust. Samas ei olnud raamatupidamisel esitada meile dokumenteeritud tõendusmaterjali saldovõrdluste teostamise kohta.

- Nii on Tööturuameti bilansis kajastatud nõuetest 358 400 krooni selliseid rendinõudeid, millest Riigikontrolli hinnangul tulnuks hinnata ebatõenäoliselt laekuvaks ja kanda kuludesse 12 700[36] krooni, kuna need on üle aasta vanad, samuti kanda kuluks ja tunnistada lootusetuks ning seetõttu kanda bilansist välja nõue 15.01.2003. a likvideeritud äriühingu OÜ Tiigi Kohvik[37] vastu summas 345 700 krooni. Meile antud selgituste kohaselt esitas Tööturuamet õigeaegselt OÜ Tiigi Kohvik vastu tsiviilhagi, kuid Tallinna Linnakohtu 10.02.2003. a otsusega lõpetati tsiviilasja menetlus seoses asjas üheks pooleks oleva juriidilise isiku lõppemisega.

---

[27] 6. oktoobril 2003. a 3451 krooni ja 30. detsembril 2003. a 814 krooni
[28] Raamatupidamise seadus 8.06.1994. a, § 4, 7 ; raamatupidamise seadus 20.11.2002. a, § 4, 6, 7
[29] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 7, 8
[30] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105
[31] Eesti Ühispanga 03.03.2004. a kiri nr 10.3.7-2/8597
[32] Tööturuameti peadirektori 17.12.2002. a käskki nr 1-2.2/13
[33] Raamatupidamise seadus 8.06.1994. a, § 5 lg 12
[34] Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjade (kinnitatud Tööturuameti peadirektori 14.11.2000. a käskkirjaga nr 127) p 3.3
[35] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106
[36] Randel Länts 164,30; Vladimir Palujõe 2506,70; Urve Vool 10 000,02 krooni
[37] Tiigi Kohvik OÜ suhtes algatatud pankrotimenetlus lõpetati raugemise tõttu 25.10.2002. a.

- Tallinna Tööhõiveameti raamatupidamisregistris on kohustustes kajastatud 2964 krooni, mille puhul ei ole teada, kellel nimetatud kohustus on. Tegemist üle aasta vana summaga.

- 31.12.2003. a seisuga on Tööturuameti mitmesuguste nõuete (kokku 738 100 krooni) hulgas kajastatud 700 000-kroonine nõue AS-i Helmes vastu, mis on arvele võetud 31.12.2001. a. Nõude aluseks on AS-ile Helmes esitatud lepingu lõpetamist fikseeriv kokkulepe ja akt vaegtööde kohta, mida aga ei ole allkirjastanud aktsiaseltsi esindajad. Vaatamata asjaolule, et 25.05.2004. a esitati AS-i Helmes vastu hagi Tallinna Linnakohtusse, tulnuks Riigikontrolli hinnangul nõue AS-i Helmes vastu tunnistada ebatõenäoliselt laekuvaks ja kanda kuludesse.

- Tööturuameti raamatupidamises 31.12.2003. a seisuga kajastatud ettemaksed kaupade ja teenuste eest summas 23 981 krooni sisaldavad 2002. majandusaasta lõpus olnud ettemakseid. Juhime tähelepanu, et tegemist on ettemaksete jaoks liiga pika ajaga. Peame vajalikuks, et selgitatakse välja, kas nimetatud kaubad ja teenused on kätte saadud. Kui selgub, et tegemist on ettemaksetega, millega ei kaasne varade ega teenuste saamist, tuleb need tagasi nõuda.

- Tööturuameti raamatupidamises[38] on muud ettemakstud tulevaste perioodide kulud 31.12.2003. a seisuga näidatud 104 900 krooni suurematena, kuna tekkepõhiselt on novembri ja detsembri perioodikulud kuludesse kandmata. Seetõttu on tegevuskulud tulemiaruandes näidatud väiksematena.

- Pearaamatukontol "võlad kodumaistele tarnijatele" on 31.12.2003. a korrigeerimiskandega kohustusi suurendatud 209 044 krooni, samas kirjendades selle akumuleeritud üle/puudujäägiks. Selle kohta ei ole vormistatud nõuetekohast raamatupidamisõiendit. Kontrollimisel selgus, et tarnijate võlgade arvestamise raamatupidamiskontol olid kajastatud mitmed maksmised, kuid arveid, mille alusel tekkis kohustus neid maksta, raamatupidamisregistris ei olnud kirjendatud. Selliselt raamatupidamiskirjendite tegemisel registrisse on saanud võimalikuks ka varade arvele mittevõtmine ja tehtud kulude mittekajastamine. Lisaks eeltoodule moonutab kohustuste jääki Microlink Süsteemid OÜ kreeditarve summa 29 026 krooni kahekordne kajastamine.

- Pearaamatukontol "lühiajalised kohustused riigile" on 01.01.2003. a seisuga kajastatud kohustusi 378 316 krooni Maksuametile ja 167 385 krooni Rahandusministeeriumile. Reguleerimiskannetega on 31.12.2003. a eeltoodud summad kirjendatud pearaamatukontole "aruandeaasta tulem". Raamatupidamisõiendeid nende reguleerimiste kohta ei ole vormistatud, seega ei ole järgitud raamatupidamise seadust. Riigikontrolli hinnangul on Tööturuamet selliste reguleerimiskannete tegemisega jätnud 545 701 krooni riigieelarvesse üle kandmata. Sealjuures ei ole me kindlad, et kõik riigieelarvesse ülekandmisele kuuluvad kohustused olid raamatupidamises kajastatud.

Meile antud selgituste järgi käsitleb Tööturuameti pearaamatupidaja raamatupidamisõienditena pearaamatus tehtud paranduskirjendeid, mida aga ei saa lugeda vastavaks raamatupidamise seaduse nõuetele[39].

2.4. Nõuete ja tulude arvestus

Tulude kajastamine

Kassapõhise arvestuspõhimõtte rakendamisest nõutud tekkepõhise arvestuse asemel on tingitud osa tulude kajastamata jätmine tööhõiveametite raamatupidamises ja seetõttu ei näita ka aruandeaasta kohta koostatud raamatupidamisaruanded tulusid kõikehõlmavalt ja õiges mahus.

[38] Pearaamatukonto 1669 – muud ettemaksed
[39] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 14; raamatupidamise seadus 20.11.02. a, § 10

Tööturutoetuste tagasinõudmiseks tehtud ettekirjutuste täitmata jätmise eest on tööhõiveametid määranud sunnirahasid, neid aga ei ole raamatupidamisarvestuses tekkepõhiselt arvele võetud ja seetõttu on lisaks nõuetele ka tulemiaruannetes kajastamata tulud maksude kogumisest.

Ida-Virumaa Tööhõiveameti tulemiaruandes on kajastamata 109 800 krooni põhivara haldusalasisese tsentraliseeritud varustamise korras saamisest tekkinud tulu.

Eelarvevälistele pangakontodele aruandeaastal laekunud ja aruandeaasta eest laekumisele kuuluvad intressid on raamatupidamises kajastamata finantstuludena.

Tööturuameti tulemiaruandes näidatud tulud eelarvest ei sisalda endas õppelaenude kustutamiseks riigieelarves ette nähtud ja kulutatud vahendeid 123 471 krooni ning saadud toetuste osas tehtud kulusid 17 789 krooni[40]. Samuti on tegevustuludes kajastamata tulu sihtfinantseerimisest 607 473 krooni[41].

Tulemiaruande real "muud tulud tegevusest" on kajastatud 231 403 krooni tulusid, mille kohta on tehtud raamatupidamises reguleerimiskanne ilma raamatupidamisõiendit vormistamata, seetõttu puudub ülevaade, milliseid tulusid ja miks on korrigeeritud.

Mitmel juhul leidsime, et raamatupidamisregistris on kajastamata nõuded 2003. aasta detsembris tarbitud kommunaalteenuste eest ja seetõttu on näidatud ka aruandeaasta tekkepõhised tulud väiksematena. Näiteks:

- Harjumaa Tööhõiveametil on raamatupidamises kajastamata järgmised nõuded ja tulud: detsembris tarbitud ja allrentnik Betle Grupi OÜ ning Harjumaa Tööõhõiveametiga ühist elektriarvestit omava Maris Ehrbach Kaja Koolituse poolt hüvitamisele kuuluvate elektrikulude osas hinnanguliselt 4200 krooni. Viimane elektrikulu arve, mis raamatupidamisregistris kajastatud, on perioodil 01.11.2003–30.11.2003 tarbitud elektrienergia eest. Raamatupidaja selgitusel esitab nende nõuete kohta jaanuaris arved Tööturuamet seoses "tsentraliseeritud raamatupidamisele" üleminekuga jaanuaris 2004.

- Ida-Virumaa Tööhõiveametil on esitamata ja raamatupidamises kajastamata 1410-kroonine arve kommunaalkulude katteks Ida-Virumaa Pensioniametile ja seega kajastamata ka tekkepõhine tulu.

- Tallinna Tööhõiveamet ei ole esitanud arvet Harju Tööhõiveametile 2003. aasta detsembrikuu telefonikulude hüvitamisele kuuluva osa kohta ja seetõttu on kajastamata ka tekkepõhine tulu.

Leidsime ka, et Tööturuameti bilansis on 31.12.2003. a seisuga näidatud nõue riigieelarve vastu v2002. aasta omatulude jäägi osas 28 058 krooni. Samas on omatulude jääk 100-protsendiliselt kulutatud ja seetõttu ei saa bilansis nõuet kajastada.

Viivisenõuetest loobumine

Auditi käigus leidsime, et Tööturuamet ei ole nõudnud võlgnikelt 2003. aasta jooksul ühelgi juhul lepingujärgseid viiviseid, kuigi vastavalt lepingutingimustele on sätestatud viivis 0,5% päevas iga arve tasumisega viivitatud päeva eest.

Näiteks Tööturuameti ja OÜ Floripal vahel 27.11.2002. a sõlmitud kokkuleppe kohaselt tuli OÜ-l Floripal tasuda rendilepingu nr 116 alusel tekkinud põhivõlg 14 898 krooni 15. jaanuariks 2003, mida on ka tehtud. Kokkuleppe järgi pärast põhivõla tasumist pooltel teineteise vastu pretensioone ei ole. Vaatamata eelnimetatud kokkuleppele on Tööturuameti raamatupidamises 31.12.2003. a seisuga kajastatud viivisenõudeid 27 946 krooni OÜ Floripal vastu. Kuna lepingutingimused nägid ette sanktsioone maksetega hilinemise korral, ei olnud meie hinnangul Tööturuameti peadirektoril õigust sõlmida OÜ-ga Floripal kokkulepet, mille alusel pärast põhivõla tasumist ei ole lepingupooltel teine-

[40] Ami-Saatio 3286 krooni ja Põhjamaade Ministrite Nõukogu stipendiumiprogramm 14 503 krooni
[41] Omandireformi reservfondist eraldatud rahalistest vahenditest tegevuskulude katteks

teisele pretensioone. Seega ei ole järgitud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtet tehingute tegemisel riigivaraga vältida kahju ja suurendada kasu[42]. Samuti ei ole kinni peetud riigivara kasutusse andmise korrast, mille kohaselt tuleb riigivara kasutusse andjal sisse nõuda lepingu täitmata jätmise tõttu riigile põhjustatud kahju[43].

Kuigi nimetatud viivisenõuetest loobumine on riigivara kasutusse andmise korraga vastuolus, oleks nimetatud nõuded tulnud kanda raamatupidamisarvestuses kuluks, kuna vastavalt raamatupidamisseadusele tuleb raamatupidamiskohustuslasel kõik oma majandustehingud dokumenteerida ning kirjendada raamatupidamisregistrites nende toimumise momendil või, kui see ei ole võimalik, siis vahetult pärast seda[44].

2.5. Tehingud põhivaraga

Tööturuametis ei võrrelda omavahel põhivarade arvestusregistri ja pearaamatu andmeid ja seetõttu on saanud võimalikuks, et need ei ühti. Nii näiteks selgus, et AS-ilt IT Grupp ostetud kaks sülearvutit soetusmaksumusega 33 113 krooni on põhivarade registris kajastamata ning kaks sülearvutit soetusmaksumusega 28 424 krooni ei ole kajastatud raamatupidamises.

Tööturuametis läbi viidud põhivarade inventuuri andmed ei ühti raamatupidamise pearaamatu andmetega ega ka põhivarade nimekirjaga. Raamatupidaja on küll paberkandjal nimekirju omavahel võrrelnud, kuid ei ole vajalikke parandusi põhivarade registrisse ega raamatupidamisregistrisse sisse viinud. Seetõttu on saanud võimalikuks olukord, kus erinevates registrites olevad andmed ei lange omavahel kokku. Seega ei näita raamatupidamisregister 31.12.2003. a seisuga Tööturuameti põhivarasid tegelikus mahus. Kuna registrite omavahelised erinevused on dokumentaalselt tõestatavad, ei ole meil põhjust arvata, et põhivarade olemis on puudujääke. Peamise põhjusena, et raamatupidamisregister ei näita põhivarasid tegelikus mahus, näeme raamatupidajate tegematajätmisi põhivaraga tehtud tehingute kajastamisel.

Valgamaa Tööhõiveamet on Tööturuametile üle andnud põhivara[45] soetusmaksumuses 116 964 krooni, mis on kajastamata nii raamatupidamises kui ka põhivara nimekirjas.

Tööturuameti materiaalsete põhivarade ettemaksete konto 2003. aasta algsaldo inventeerimata jätmise tõttu on bilansis kajastatud 109 800 krooni eest ettemakseid AS-ile Privador, kelle käest on juba 2003. aasta alguses põhivarad kätte saadud. Samuti ei ole järgitud raamatupidamise seadust[46] ja eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja[47], mis kohustab raamatupidamiskohustuslast dokumenteerima ja kirjendama kõiki oma majandustehinguid nende toimumise momendil.

AS-i Andmevara tehtud ja aktidega 2003. aastal vastu võetud tööturuteenuste programmi täiendused, mis maksid 587 640 krooni, on kajastatud materiaalsete põhivarade ettemaksete kontol. Samas on 30.12.2003. a AS-ilt Andmevara teostatud tööde aktiga vastu võetud tööd, mille eest maksti 267 500 krooni, üldse raamatupidamises kajastamata. Seega on arvele võtmata 855 140 krooni ulatuses immateriaalset põhivara, millelt tulnuks aruandeaastal arvestada ka amortisatsiooni.

Tööturuameti 2003. aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjade järgi ei olnud vara vastu võtnud isikutel kohustust märkida ostuarvele, kas vara on kätte saadud, või varade üleandmise-vastuvõtmise aktide edastamist raamatupidamisele. Seetõttu ei ole võimalik kindlaks teha, millal on varad kätte saadud ning kas kätte saadud varad on õigeaegselt arvele võetud.

---

[42] Riigivaraseadus 15.02.1995. a, § 7 lg 3
[43] VV määrus 01.08.1995. a. nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord", p 97
[44] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 7 lg 1
[45] 02.10.2003. a üleandmise-vastuvõtmise aktiga nr 8-6/26
[46] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 7 lg 1
[47] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 9

Ida-Virumaa Tööhõiveameti raamatupidamises on 2003. aastal põhivara registrist välja kantud 1 261 071 krooni väärtuses, sh 1 156 586 krooni müüdud põhivarade soetusmaksumus. Kuid põhivara mahakandmise kohta soetusmaksumuses 104 485 krooni (jääkmaksumuses 0 krooni) meile algdokumente ei esitatud. Raamatupidaja põhjendas põhivara mahakandmist asjaoluga, et 2002. aastal ei kajastatud raamatupidamises kasutuskõlbmatute arvutite mahakandmiseks koostatud akti ja 2003. aastal jäeti kooskõlastatult Tööturuameti tolleaegse pearaamatupidajaga põhivarana arvele tegelikkuses kasutusel olevad ja kasutuskõlblikud varad. Seetõttu jääb arusaamatuks, miks nimetatud põhivarad ikkagi tagantjärele maha kanti.

Ida-Virumaa Tööhõiveamet on müünud Sotsiaalministeeriumi loata turvakardinad 12 500 krooni eest. Vastavalt sotsiaalministri kinnitatud riigivara võõrandamise korrale[48] otsustab 10 000 – 50 000-kroonise vara müügi Sotsiaalministeerium volitatud asutuse ettepanekul. Seega ei ole järgitud riigivara võõrandamise korda. Samuti leidsime, et müügist saadud tulu on jäetud riigieelarvesse kandmata ja seega on rikutud tulude riigieelarvesse kandmise korda, mille kohaselt laekub võõrandatud riigivara eest makstav tasu vahetult Riigikassa kontsernikonto koosseisus olevale vastavale kontole[49]. Müügist saadud raha kasutati ruumide remontimiseks.

Tööturuameti raamatupidamises on 01.01.2003. a seisuga kajastatud ettemakseid immateriaalsete põhivarade eest 3 732 680 krooni ulatuses, mis koosneb ettemaksetest AS-ile Resta summas 440 680 krooni, AS-ile Helmes summas 700 000 krooni ning AS-ile Andmevara summas 2 592 000 krooni. Tööturuamet on 31.12.2003. a võtnud arvele immateriaalset põhivara 1 781 883 krooni ulatuses, vähendades immateriaalsete põhivarade ettemakseid. Algdokumente nimetatud raamatupidamiskirjendi kohta raamatupidajal meile esitada ei olnud, kuigi raamatupidamise seadus[50] ja eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad[51] seda nõuavad. Põhivarade nimekirja järgi võib arvata, et arvele on võetud AS-ilt Resta ostetud tarkvaralitsents. Samas jääb aga arusaamatuks, kuidas oli võimalik ettemakse arvel osutatut vara arvele võtta, kui AS-ile Resta tehtud ettemaks oli ainult 440 700 krooni.

Rahandusministeeriumi määruse "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"[52] kohaselt tulnuks ettemaksete kontod inventeerida, st saldokinnitustega kinnitada. Seda aga tehtud ei ole. Tööturuametil tuleb välja selgitada, mille eest on ettemaksed tehtud, samuti millal ja millises soetusmaksumuses on ettemaksete arvel varad kätte saadud, ning kajastada majandustehingud raamatupidamises vastavuses raamatupidamisarvestust reguleerivate õigusaktidega.

Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakonna ning AS-i Privador vahelise lepinguga on Tööturuamet saanud põhivara 102 397 krooni eest. Varad on raamatupidamises arvele võetud kui annetatud kapital. Antud varadelt 2003. aastal arvutatud amortisatsioonikuluga 28 160 krooni ei ole korrigeeritud annetatud kapitali ja seega on näitamata ka tulu annetatud kapitalist. Riigikontroll on seisukohal, et eelnimetatud põhivara soetus tulnuks raamatupidamises kajastada põhivara sihtfinantseerimisena, kus soetamisel võetakse arvele vara ja sihtfinantseerimise kohustus, mis kantakse tulusse põhivara kasutusea vältel.

Tööturuameti raamatupidamisregistrites on kirjendatud põhivarade arvelevõtmine, tulnuks aga teha kanne Ida-Virumaa Tööhõiveametile põhivarade[53] üleandmise (soetusmaksumuses 109 800 krooni) kohta. Seetõttu näitab Tööturuameti raamatupidamisregister põhivara ja tulu tsentraliseeritud korras saadud varadelt tegelikest suurematena.

---

[48] Sotsiaalministri 16.05.1996. a määrus nr 23, p 5.1
[49] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 1
[50] Raamatupidamise seadus 20.11.2002. a, § 6 lg 4, § 7; raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 7 lg 2, § 8
[51] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 10
[52] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 21 lg 1
[53] 25.02.2003. a põhivarade üleandmise-vastuvõtmise akt nr 8-6/1

Tööhõiveametid ja Sotsiaalministeerium on 2003. aastal Tööturuametile üle andnud põhivara[54]. Tööturuamet on jätnud nimetatud põhivaradelt eelnevatel perioodidel arvestatud kulumi oma raamatupidamises arvele võtmata. Seetõttu on bilansis näidatud põhivara jääkväärtus 117 130 krooni suurem põhivarade tegelikust jääkväärtusest.

2.6. Arvelevõtmata kohustused

Tuvastasime, et mitmed kohustused on tööhõiveametite bilanssides 31.12.2003. a seisuga kajastamata:

- Kohustusi, mis jäid 31.12.2003. a seisuga maksmata ja mida Tööturuameti korraldusel tööhõiveametid oma raamatupidamises ei kajastanud, tuvastasime Tööturuameti 2004. aasta jaanuarikuu maksmiste hulgas vähemalt **727 100** krooni väärtuses. Neid ei olnud bilansipäeva seisuga ka Tööturuamet arvele võtnud.

- Tallinna Tööhõiveamet pole kajastatud 2003. aasta Büroomaailma arvet 1976 krooni. Meile põhjendati mittekajastamist asjaoluga, et arve tasus 2004. aastal Tööturuamet ja nende korraldusel selliseid arveid bilansis ei kajastata. Kontrollimisel selgus, et ka Tööturuamet ei olnud osutatud arvet kohustusena oma raamatupidamises 2003. aruandeaastal kajastanud ja seetõttu ei ole kajastatud ka kõik aruandeaasta kulud. Leiame, et Tööturuameti poolt eelnimetatud korralduse andmine, tekkepõhise arvestusprintsiibi asemel kassapõhise rakendamine, oli vastuolus raamatupidamise seaduse, hea raamatupidamistava ja eelarveliste asutuste raamatupidamist reguleerivate rahandusministri määrustega.

- Sama põhjendusega ei ole bilansipäeva seisuga Harjumaa Tööhõiveamet oma bilansis kajastanud 34 300[55] krooni väärtuses kohustusi, mis on ka saldokinnitustega inventeeritud ja seega tõendatud nende kuuluvus Harjumaa Tööhõiveametile.

- Tallinna Tööhõiveameti kohustustes pole kajastatud 2003. aasta detsembrikuu eest tasumisele kuuluvat 6428-kroonist tööturutoetust tööandjale.

2.7. Maksude arvestus

Sotsiaalmaksu arvestus

Maksuameti andmetel on Ida-Virumaa Tööhõiveametil töötute sotsiaalmaksu ettemaks 3 836 525 krooni. Sama summat näitab ka raamatupidamisregister. Meile antud selgituse kohaselt on suur sotsiaalmaksu ettemaks (töötute osas) tekkinud aastatel 1997-1998. Sel perioodil oli kasutusel kaks erinevat töötute ja tööturutoetuste arvestamise programmi, PHARIS ja RITAMIS, mistõttu tuli terve piirkonna sotsiaalmaksu arvestused teha käsitsi, kuna nimetatud programmid automaatselt sotsiaalmaksu ei arvestanud. Et ei tekiks võlga maksuametile ja töötutel säiliks õigus ravikindlustusele, tehti sotsiaalmaksu ettemakseid. Sotsiaalmaksu deklaratsioonid esitati maksuametile hiljem, mida aga ei võrreldud tehtud ettemaksete ega Maksuameti andmetega. Suurest sotsiaalmaksu ettemaksust teavitati korduvalt Tööturuametit[56], kuid selle kohta, kuidas edaspidi toimida, vastust ei saadud. Riigikontrolli hinnangul on sisekontrollisüsteemi nõrkusest tingituna saanud võimalikuks Maksuametile põhjendamatult suure ettemakse tegemine.

---

[54] Tallinna THA 20.03.2003. a akt nr 1/8-6/15, põhivara soetusmaksumuses 197 633, arvest kulum 29 645 krooni; Ida-Virumaa THA 24.04.2003. a akt nr 8-6/20, põhivara soetusmaksumuses 56 763, arvest. kulum 2838 krooni; Ida-Virumaa THA 18.08.2003. a akt nr 1-9/3-8-6/23, põhivara soetusmaksumuses 56 763, arvest. kulum 3784 krooni; Sotsiaalministeeriumilt 28.07.03. a saadud sõiduauto Peugeot' soetusmaksumuses 199 900, arvest. kulum 73 296 krooni; Harjumaa THA akt nr 1/8-6/19 25.03.03, põhivara soetusmaksumuses 56 751, arvest. kulum 7567 krooni

[55] Raekoja Apteek OÜ 4195,28; Tallinna Teeninduskool 21 000,00; Tallinna Ehituskool 9068,00; Eesti Post AS 74,50 krooni

[56] Endist pearaamatupidajat Ü. Tikerpalu

Tööturuameti palgaprogrammi osal palgalehtedel[57] on sotsiaalmaksuarvestus topelt ning seetõttu on raamatupidamises näidatud sotsiaalmaksukohustus tunduvalt suuremas summas. Meile põhjendati erinevuse tekkimist programmiveaga, mis 2004. aasta alguses parandati. Pearaamatupidaja korrigeeris Maksuametile esitatud esialgsetes deklaratsioonides olevad andmed õigeks, kuid raamatupidamises ei ole paranduskannet sotsiaalmaksukulu vähendamiseks tehtud. Seetõttu on tulemiaruandes näidatud sotsiaalmaksukulu meie arvutuste kohaselt vähemalt 294 869 krooni suurem. Sotsiaalmaksukohustuse saldo Maksuameti andmetega vastavusse viimiseks on pearaamatupidaja teinud dokumenteerimata reguleerimiskande ülejäägi-puudujäägi kontole.

Vahed Maksuametiga

Auditi käigus leidsime ka, et mitmel juhul ei ühtinud tööhõiveametite raamatupidamise andmed Maksuameti andmetega:

- Võrumaa Tööhõiveameti raamatupidamises on 31.12.2003. a seisuga võrreldes Maksuameti andmetega näidatud sotsiaalmaksu kohustus 32 009 krooni suuremana ja kajastamata on 4937 krooni sotsiaalmaksu intressi ettemaksu.

- Maksuameti väljatrükk näitas 31.12.2003. a seisuga Jõgevamaa Tööhõiveameti erisoodustuste tulumaksu ettemaksu 249 krooni ja sotsiaalmaksu intressi ettemaksu 2001 krooni. Neid ei olnud kajastatud tööhõiveameti raamatupidamises, kuid auditi käigus viga parandati.

- Tallinna Tööhõiveameti raamatupidamine näitab sotsiaalmaksu kohustust 10 797 krooni suuremana võrreldes Maksuameti andmetega. Vahe tuleneb Tallinna Tööhõiveameti 2003. aasta jaanuaris ja veebruaris esitatud ebatäpsete deklaratsioonide (TSD) Maksuameti poolt aktsepteerimata jätmisest.

- Maksuameti väljatrükk näitas 31.12.2003. a seisuga Harjumaa Tööhõiveameti töötuskindlustusmaksu intressi ettemaksu 20 krooni ja sotsiaalmaksu intressi ettemaksu 693 krooni. Neid ei olnud kajastatud tööhõiveameti raamatupidamises, kuid auditi ajal kajastati.

Erisoodustuste maksustamine

Mitmel juhul täheldasime, et Tööturuamet ja tööhõiveametid ei ole arvestanud, deklareerinud ega ka maksnud erisoodustusena ja kingitusena käsitletavatelt kulutustelt ei erisoodustuse makse ega tehtud kingitustelt ka tulumaksu. Näiteks:

- Tööhõiveametite töötajate premeerimiseks on ostetud Tallinna Kaubamaja kinkekaarte 43 500 krooni väärtuses, millelt tulnuks tasuda kas erisoodustuse makse või tulumaksu tehtud kingitustelt. Riigikontroll ei pea õigeks nimetatud erisoodustuste ega ka kingituste tegemist riigieelarvest. Tööturuametil oleks tulnud ette näha töötajate premeerimiseks vajalikud rahalised vahendid palgafondis.

- Aprillis on 17 750 krooni ja detsembris 19 420 krooni väärtuses makstud erisoodustusena käsitletavaid õppekulusid ning detsembris on üle lubatud piirmäära makstud lähetuse majutuskulusid 760 krooni ulatuses, millelt tulnuks tasuda erisoodustuse makse kokku 30 240 krooni.

- Ida-Virumaa Tööhõiveametis on arvestamata ja tasumata erisoodustuse makse 2003. aasta eest vähemalt 6043 krooni[58].

Tööturuameti raamatupidamises ei ole 2003. aasta oktoobri ja novembri erisoodustuste maksukohustus tekkepõhiselt[59] arvele võetud. Maksude tasumised on kirjendatud raamatupidamises vastava maksu-

[57] Palgaleht nr 87 28.11.2003. a ja nr 91 29.12.2003. a
[58] Maksustamata erisoodustused: gripivastane vaktsineerimine, jõulupakid, ametiauto kasutamine (sept – dets 2003)
[59] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 8; raamatupidamise seadus 20.11.2002. a, § 5 lg 2; raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 5 p 6

kohustuse vähendamisena, kuid kohustust eelnevalt ei ole kajastatud. Maksuameti saldodega vastavusse viimiseks on raamatupidaja kasutanud ülejäägi-puudujäägi kontot ning erisoodustuse maksu kulu summas 12 936 krooni on jäänud aruandeaasta kuludes kajastamata. Riigikontrolli hinnangul ei ole järgitud raamatupidamise seadust[60] ega eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirju[61].

Tööturuamet on raamatupidamises arvele võtnud erisoodustuse tulumaksu ettemaksu 25 693 krooni Maksuameti andmete alusel, ilma et oleks välja selgitatud ettemaksu tekke põhjus (võib-olla on Maksuametile esitamata mõni erisoodustuse deklaratsioon vms). Nimetatud paranduskande kohta ei ole koostatud raamatupidamisõiendit, kuigi raamatupidamise seadus keelab raamatupidamisregistrites teha õienditeta parandusi [62], samuti ei ole lubatud õienditeta paranduste tegemine eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjade kohaselt[63]. Seega on rikutud raamatupidamise seadust ja eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirju.

Käibemaksu arvestus

Tööturuameti raamatupidamises on käibemaksukohustus võrduma pandud Maksuameti andmetega, ilma et oleks eelnevalt välja selgitatud, millest on tingitud vahe raamatupidamise andmete ja Maksuameti andmete vahel. Reguleerimiskanne on raamarupidamisregistrisse tehtud algdokumendita, st koostamata raamatupidamisõiendit[64]. Samas leidsime, et Maksuametile esitatud detsembrikuu käibedeklaratsioonis on seadusega maha arvata lubatud sisendkäibemaks näidatud 9901 krooni suuremana, mistõttu peaks Tööturuametil 31.12.2003. a seisuga tekkima käibemaksukohustus 9901 krooni. Täheldasime ka, et novembri ja detsembri käibedeklaratsioonides on 5% käibemaksuga maksustatav käive näidatud 18%-ga maksustatava käibe hulgas[65]. Seega on nii novembri kui detsembri käibemaksudeklaratsioonid vigased. Viimasest tingituna ei saa me olla kindlad, et tehtud reguleerimiskanded on põhjendatud.

Tööturuamet on raamatupidamisregistrites kajastanud Maksuametile tasutud käibemaksuna 21 752 krooni, mida tegelikult tasuti Phare 2000 programmi kuludest tarnijatele, kuna nimetatud programmi järgi tuli käibemaks tasuda Tööturuametil. Seega on Tööturuametil näidatud tulemiaruandes 21 752 krooni vähem tegevuskulusid ja bilansis käibemaksusohustust.

Kassapõhise arvestuse tõttu esines vigu Tallinna Tööhõiveameti käibedeklaratsioonide andmetes. Kassapõhise arvestuse korral ei ole tagatud käibemaksuseadusega[66] kehtestatud käibe toimumise aja järgimine ega ka sisendkäibemaksu[67] arvestus maksustamisperioodil, milleks on üks kuu.

Samas täheldasime auditi käigus, et tööhõiveametitel on esitamata 2004. aasta käibedeklaratsioonid ja teiste maksude deklaratsioonid. Meile antud selgituste kohaselt on deklaratsioonide mitteesitamine tingitud sellest, et alates 01.01.2004. a korraldab Tööturuamet tööhõiveametite raamatupidamist tsentraalselt, st teostab kõigi tööhõiveametite raamatupidamistoiminguid, kuid Maksuametis on tööhõiveametid iseseisvate asutustena maksukohustuslased ning Tööturuametil puudub õigus esitada Maksuametile andmeid.

Tulumaksu kajastamine

Tööturuamet on jätnud raamatupidamises kajastamata detsembris välja makstud palkadelt kinnipeetud üksikisiku tulumaksu kohustuse summas 119 759 krooni. Üksikisiku tulumaksu kohustuse Maksu-

[60] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 5 p 6
[61] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 8
[62] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a, § 14
[63] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 10, 17
[64] Raamatupidamise seadus 08.06.1994. a § 14; rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46 p 10, 17
[65] 5% käibemaksuga maksustatav käive novembris 4164 ja detsembris 4728 krooni
[66] Käibemaksuseadus 13.06.2001. a, § 8 lg 1
[67] Käibemaksuseadus 13.06.2001. a, § 20 lg 1, 3

ameti andmetega vastavusse viimiseks on tehtud korrigeerimiskanne, millega on suurendatud kohustust Maksuametile 83 810 krooni, kirjendades selle üldeeskirja järgsele raamatupidamiskontole 209800 (akumuleeritud üle-/puudujääk). Tehtud reguleerimiskande kohta ei ole koostatud õiendit, kus oleks selgitatud, miks selline kanne tehti. Eelneva põhjal väidame, et tehtud reguleerimiskanne ei ole põhjendatud ja seetõttu on raamatupidamises näidatud ka võlgnevus töövõtjatele tegelikust suuremana.

2.8. Palgaarvestus

Harjumaa Tööhõiveametis ei ole tasu õppepuhkuse aja eest arvutatud vastavalt keskmise palga arvutamise korrale[68], vaid on säilitatud põhipalk koos perioodiks kehtestatud lisatasuga. Vea suurus pistelise kontrolli tulemusena ei olnud märkimisväärne, siiski on tegemist põhimõttelise küsimusega.

Tööturuametis on õppepuhkusel viibinud teenistujatele säilitatud keskmine töötasu 20 kalendripäevaks vastavalt ametis kinnitatud korrale[69]. Täiskasvanute koolituse seaduses[70] on sätestatud, et keskmine töötasu säilitatakse õppepuhkusel viibijale 10 päevaks ja seda ületava aja eest säilitatakse töötasu vähemalt miinimumpalga ulatuses. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigieelarve vahendite säästlikku kasutamist arvestades põhjendatud Tööturuameti puhkuse andmise korraga kehtestada keskmise töötasu säilitamine 20 päevaks.

Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt on iseendale määranud lisatasu[71] täiendavate tööülesannete täitmise eest puhkuste perioodil 1500 krooni. Vastavalt Vabariigi Valitsuse kinnitatud korrale "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal" [72] on lubatud ühiste põhimõtete alusel maksta ühekordset lisatasu ka asutuse juhile, nimetatud korra rakendamine ei ole aga antud juhtumil asjakohane. Samuti on ta määranud ennast asendama tööhõiveameti vanemkonsultandi[73] vastuolus Harjumaa Tööhõiveameti põhimäärusega, mille kohaselt asendab tööhõiveameti direktorit Tööturuameti peadirektori poolt määratud ametnik. Riigikontroll on seisukohal, et eelnimetatud lisatasu maksmise ja suuruse üle ning asendamise osas pidanuks otsustama Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt puhul Tööturuameti peadirektor.

Jõgevamaa Tööhõiveamet on maksnud palgakulusid 21 286 krooni majanduskuludeks ettenähtud eelarvevahendite arvel. Sellega ei ole kinni peetud sotsiaalministri kinnitatud eelarvejaotusest.

Jõgevamaa Tööhõiveamet ja Tööturuamet ei ole ühekordsete lisatasude maksmisel kinni pidanud Vabariigi Valitsuse kehtestatud lisatasu maksmise piirangutest[74], makstes lisatasu kuus enam kui 50% ametikoha palgaastme palgamäärast. Jõgevamaa Tööhõiveametis täheldasime ka, et lisatasu maksmise käskkirjades viidatakse lisatasu maksmise aluseks olevale asutuses kehtestatud lisatasude maksmise korrale, mida tegelikult ei ole kinnitatud.

2.9. Puhkusetasude arvestus

Tööturuameti bilansis on välja maksmata puhkusetasu kohustusena märgitud 31 593 krooni. Raamatupidaja poolt meile esitatud arvutuste kohaselt on tegelik puhkusekohustus 31.12.2003. a seisuga 335 148 krooni. Seega on raamatupidamises kajastamata puhkusetasude kohustuse inventuuri andmed ja bilansis näidatud puhkusekohustust 303 555 krooni vähem, mistõttu tulemiaruandes kajastatud töötajatele väljamaksmata puhkusetasu kulu on näidatud ka väiksemana.

---

[68] Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275
[69] Tööturuameti peadirektori 19.05.2003. a kinnitatud Tööturuameti puhkuse andmise kord, p 41
[70] Täiskasvanute koolituse seadus 10.11.1993. a, § 8 lg 5
[71] Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt 11.07 2003. a käskkiri nr 10-1.2/18
[72] Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 1, § 5 lg 3
[73] Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt 06.06.2003. a käskkiri nr 10-1.3/14
[74] Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal"

Tallinna Tööhõiveameti raamatupidamisarvestuses kajastatud kohustus töötajatel saamata puhkusetasude osas on näidatud kohustuse ja ettemaksete vahena ning puhkusekohustus ei ole arvutatud vastavalt puhkusetasude arvestamise korrale[75]. Tulenevalt puhkusetasude arvestamise korra mittejärgimisest oli eksitud ka puhkusekompensatsioonide arvestamisel. Vea suurust ei olnud pistelise kontrollimise tulemusena võimalik kindlaks määrata, kuid see ei olnud märkimisväärne.

Harjumaa Tööhõiveameti 2003. aasta tulemiaruande kirjel "väljamaksmata puhkusetasu" kajastatu ei ole õige, kuna puhkustasude kohustuse vähenemine bilansipäeva seisuga on raamatupidamises kirjendatud kulukonto asemel kapitalikontole. Seega on tegevuskulud näidatud suuremana (tulemiaruandes 10 701, peab olema miinus 31 427 krooni).

Ida-Virumaa Tööhõiveametil on tulemiaruandes kajastatud väljamaksmata puhkusetasu bilansiline kohustus summas 205 530 krooni. Meie hinnangul tuleb kajastada väljamaksmata puhkusetasu kohustuse inventuuri tulemusena eespool nimetatud tulemiaruande kirjel puhkusekohustuse vähenemist –2196 krooni. Seega on tegevuskulud näidatud suurematena.

2.10. Tööturutoetuste kajastamine

Probleemid töötururegistriga

Töötururegistri programmi andmeid ei ole võimalik võrrelda raamatupidamise andmetega. Töötururegistrisse sisestatud andmete põhjal arvutatakse abiraha, stardiraha, stipendiume ja muid tööturutoetusi. Arvutuste baasil moodustatakse failid, mis edastatakse raamatupidamisse vastavate maksete ülekandmiseks. Töötururegistrisse jääb info selle faili edastamise kuupäeva kohta. Kas raha sellel päeval ka tegelikult välja maksti, töötururegistris enam ei kajastu. Tegelikult väljamakstud toetusi (see, mis on panka saadetud) näeb raamatupidamise programmis (riigikassa maksetena), seal tehakse vajaduse korral ka tagasimakse korraldused. Töötururegistrist ei ole aga võimalik teha päringuid näiteks 31.12.2003. a seisuga tööturutoetuste saajatele määratud, kuid välja maksmata või tööturutoetuse saajate poolt tagastamisele kuuluvate koondsummade kohta. Seega kajastatakse tööhõiveametite raamatupidamisregistrites tööturutoetused kassapõhiselt nende väljamaksmisel, mitte aga toetuste määramisel, kui tekib kohustus neid välja maksta. Samuti on raamatupidamisarvestus kassapõhine tööturutoetuste tagasinõuete korral, st raamatupidamiskanded tehakse abiraha tagasilaekumisel, mitte aga tagastamisele kuuluvate summade kohta nõuete esitamisel.

Viimasest tingituna puudub raamatupidamises ülevaade, kui palju toetusi on mingi hetke seisuga väljamaksmata või kui palju on tööturutoetuse saajatelt tagasi nõutud toetustest laekumata.

Riigikontroll leiab, et töötururegister peaks olema selliste rakendusvõimalustega, et sealt oleks võimalik saada mis tahes hetke seisuga koondandmeid väljamaksmisele ning tagastamisele kuuluvate töötu abiraha summade ja tööturutoetuste kohta.

Töötururegister võimaldab sisestada töötu kohta üheaegselt kahel koolitusel osalemise. Nii on Jõgevamaa Tööhõiveameti konsultant saatnud töötu kursustele, kus ühe kursuse viimane ja teise kursuse esimene õppepäev kattuvad.

Tööturuamet on 31.12.2003. a seisuga bilansis kajastanud kohustusi tööturutoetuste osas 1 207 464 krooni[76]. Bilansis olevad muud lühiajalised kohustused töötu abiraha, õppestipendiumi ja muude sotsiaaltoetuste osas on kohustustena arvele võetud ilma raamatupidamise algdokumenti koostamata, millelt oleks tuvastatav tehingu sisu ja alus, nagu seda nõuab eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskiri[77]. Kannete aluseks olevat õiendit raamatupidaja vormistanud ei olnud. Meile

[75] Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278
[76] Töötu abiraha 526 512 krooni; töötu õppestipendium 147 986 krooni; muud sotsiaaltoetused 532 966 krooni
[77] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46, p 11

esitati vaid üks pearaamatu väljatrükk, mille alusel eeltoodud kohustustest töötu abiraha ja õppestipendiumi kohta summad arvutati. Ülejäänud summade kohta alusdokumente ei esitatud ning muude sotsiaaltoetuste kohustuse osas ei osanud raamatupidaja selgitada, mis on kohustuste sisu ehk milliste toetustega võiks tegemist olla. Samuti ei ole võimalik töötururegistrist teha päringut 31.12.2003. a seisuga olemasolevate kohustuste kohta. Seetõttu ei ole enam võimalik kindlaks teha, kas antud kohustused on õigetes summades ning kas nad üldse eksisteerivad bilansipäeva seisuga. Vältimaks olukorda, kus Tööturuametil puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekke momendil, tuleks täiendada töötururegistrit võimalusega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning võimalusega teha päringuid mis tahes hetke seisuga. Järeldusele, et tööotsijate ja tööturuteenuste register ei kajasta makstud abiraha koondandmeid, jõudis Riigikontroll ka 2003. aastal töötu riikliku abiraha maksmist auditeerides[78]. Ka siis oli Riigikontroll arvamusel, et register peaks olema selliste rakendusvõimalustega, kust oleks võimalik suvalise hetke seisuga olulisi andmeid saada.

Omandireformi reservfondist eraldatud summadest tööandjale välja makstavate tööturutoetuste puhul ei ole võimalik sisestada töötaja tööaja-palgatõendi andmeid tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse. Seetõttu ei ole Jõgevamaa Tööhõiveamet tööandjate esitatud tõendite alusel, millelt on näha, et töötaja ei ole töötanud täistööajaga, välja arvutanud tööturutoetuse suurust vastavalt töötatud ajale. Tööandjale on makstud sama summa, mis märgitud tööaja-palgatõendil arvestatud töötasuna. Tööturuteenuse seaduse järgi on tööturutoetuse suurus määratud täistööajaga töölerakendamise korral[79]. Leiame, et kui töötajad ei töötanud täistööajaga, siis tuleb teha toetuse makse suuruse väljaselgitamiseks ümberarvestus. Vältimaks selliste vigade teket, tuleks Tööturuametil võimaldada sisestada tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse ka eelarveväliste vahendite arvelt välja makstavate teenuste algandmed, mille alusel arvutab registriprogramm väljamaksete suuruse.

Jõgevamaa Tööhõiveamet on maksnud tööturegistri programmis moodustatud faili alusel 1080 krooni Valgamaa Tööhõiveameti tööturuteenuste eest, mis on saanud võimalikuks meile antud selgituste kohaselt töötururegistri programmis sisaldunud vigade tõttu. Riigikontrolli hinnangul ei toimi sisekontrollisüsteem piisavalt kindlustandvalt, kuna nimetatud viga tööhõiveamet ise ei olnud avastanud.

Pistelisel kontrollimisel tuvastasime, et Ida-Virumaa Tööhõiveamet on 2003. aastal maksnud 25 100 krooni tööturukoolituse arveid tööturutoetusteks tööandjatele ettenähtud eelarvevahenditest. Riigikontrolli hinnangul eelarves toetusteks tööandjale ette nähtud vahendite arvel töötute ümberõppe maksmisega ei ole kinni peetud sotsiaalministri kinnitatud eelarvejaotusest.

Tööturutoetuste tagasinõuete kajastamine

Nõuetena pole tekkepõhiselt arvele võetud töötutelt ettekirjutustega tagasinõutavat abiraha, stardiraha ja ettekirjutuste tähtajaks täitmata jätmise eest määratud sunniraha. Auditeerimisel tuvastasime, et:

- Harjumaa Tööhõiveameti raamatupidamises oli tekkepõhiselt kajastamata ettevõtluse alustamiseks antud tööturutoetuse tagasimakse nõudeid 30 000 krooni ja sunniraha nõue 5000 krooni ulatuses. Nendest nõuetest on Harjumaa Tööhõiveameti riigikassa kulukontole laekunud 2003. aastal 26 278 krooni, mis näidati eelarvekulude taastusena. Kohtutäituri andmetel oli 31.12.2003. a laekumata sunnirahast 2445 krooni, seega laekunud 2555 krooni, mida Harjumaa Tööhõiveamet ei olnud üle kandnud riigieelarvesse Maksuameti vastavale tulukontole[80]. Auditi ajal kirjendati eelnimetatud nõuded Harjumaa Tööhõiveameti raamatupidamisregistrites.

- Võrumaa Tööhõiveameti raamatupidamises oli kajastamata ettevõtluse alustamiseks antud tööturutoetuse tagasimakse nõue 20 000 krooni ja sunniraha nõue 5000 krooni.

---

[78] Riigikontrolli 04.12.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/136
[79] Tööturuteenuste seadus 14.06.2000, § 19 lg 5
[80] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 7

- Jõgeva Tööhõiveameti raamatupidamises oli tekkepõhiselt kajastamata töötu abiraha tagasinõudeid 2551 krooni ja määratud sunniraha 6000 krooni. Auditi ajal kirjendas raamatupidaja osutatud nõuded raamatupidamisregistritesse. Nendest nõuetest oli 2003. aastal laekunud 1250 krooni (823 krooni abiraha ja 450 krooni sunniraha), mis laekumisel kogusummas näidati 2003. aasta töötu abiraha eelarvekulude taastamisena. Riigikontrolli hinnangul tulnuks laekunud sunniraha 450 krooni kanda riigituludesse Maksuameti vastavale tulukontole[81], nagu näeb ette tulude riigieelarvesse kandmise kord.

- Ida-Viru Tööhõiveameti raamatupidamises oli kajastamata ettevõtluse alustamiseks antud tööturutoetuse tagasimakse nõue10 000 krooni ja sunniraha nõue 5000 krooni.

2.11. Tegevuskulude kajastamine

Kassapõhise arvestuspõhimõtte rakendamisest nõutud tekkepõhise arvestuse asemel on tingitud aruandeaasta osa kulude kajastamata jätmine ja eelmise perioodi kulude kajastamine aruandeaastal tööhõiveametite raamatupidamises, mistõttu ei näita ka aruandeaasta kohta koostatud raamatupidamisaruanded aruandeaasta kulusid kõikehõlmavalt ja õiges mahus.

Kassapõhise raamatupidamisarvestuse ja kulude taastamise tõttu esinevad järgmised vead:

- Tallinna Tööhõiveametis on vähendatud 2003. aasta kulusid 2879 krooni 2002. majandusaasta telefonikulude summas. Arve Harju Tööhõiveametile 2003. aasta detsembrikuu telefonikulude hüvitamisele kuuluva osa kohta on esitamata ja seetõttu on kajastamata ka tekkepõhine tulu.

- Harjumaa Tööhõiveametil on raamatupidamises kajastamata Keilas renditud ruumides detsembris 2003 tarbitud elektrienergia kulud.

- Tööturuamet on 2003. aasta jaanuaris maksnud 2002. aasta detsembrikuu arveid 135 125 krooni ulatuses82, mis on 2002. aasta bilansis tekkepõhiselt kajastamata. Samuti on arvele võtmata tekkepõhiselt kohustus 14 411 krooni OÜ-le Ekspress Auto. Eelnimetatud arvete tasumisel on raamatupidamises vähendatud kohustusi, mida raamatupidamises arvele võetud ei olnud. Seetõttu on raamatupidamises kajastamata ka 132 760 krooni väärtuses põhivara ja 16 776 krooni majanduskulusid.

2.12. Riigivara kasutada andmine

Tööturuametil oli 31.12.2003. a seisuga 15 kehtivat rendilepingut Luha tn 16 hoones kokku 1426 m^2 pinna väljarentimiseks. Sõlmitud rendilepingud ei ole aga meie hinnangul vastavuses riigivaraseadusega[83] ega riigivara kasutusse andmise korraga järgmises:

- Riigivara kasutusse andmise korra kohaselt tuleb riigivara kasutada anda avaliku enampakkumise korras[84]. Tööturuamet ei ole avalikke enampakkumisi korraldanud. Seetõttu ei ole tagatud ka riigivaraseaduse nõue, et tehes riigivaraga mis tahes tehinguid, peavad volitatud asutused juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada[85].

- Enamik rendilepinguid on sõlmitud määramata tähtajaks. Riigivaraseaduse järgi antakse tähtaega määramata rendile vara vaid siis, kui tulevikus tõenäoliselt on vara riigile vaja muuks otstarbeks

[81] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 7
[82] AS-i Andmevara 31.12.2002. a arve nr 223052 – administraatoriploki täiendused 37 760 kr; AS-i Andmevara 31.12.2002. a arve nr 223051 – tööturuteenuste infosüsteem 95 000 kr; OÜ Aluri 30.12.2002. a arve nr 22101 – püstiku remont 2365 kr
[83] Riigivaraseadus 15.02.1995. a, § 19
[84] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord", p 7
[85] Riigivaraseadus 15.02.1995. a., § 7 lg 3

või kui riigiasutus muul põhjusel peab jätma endale õiguse lepingut igal ajal lõpetada. Valitsusasutuste valitsemisel olevate mitteeluruumide rentimise tähtajaga üle viie aasta otsustab Vabariigi Valitsus[86]. Seega on Tööturuamet sõlminud enamiku rendilepinguid riigivaraseadust rikkudes.

- Tööturuamet on sõlminud seitse rendilepingut kokku 1191,7 m^2 rendipinnaga, milles käibemaksuga rendisumma kõigub 60–150 kr/m^2 vahel, sisaldades kommunaalkulusid, ning kaheksa lepingut kokku 234,2 m^2 rendipinnaga, milles kommunaalkuludeta rendisummad on 10–60 kr/m^2. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud rendimäära nii suurtes piirides kõikumine. Samuti oleme arvamusel, et pindu on välja renditud põhjendamatult madalate hindadega.

- Enamik rendilepinguid sisaldab sätet, mille kohaselt tuleks renditasu iga aasta jaanuarikuu jooksul üle vaadata, seda aga tehtud ei ole.

- Enne 2001. a sõlmitud rendilepingutes on rentnikul kohustus tasuda renti vastavalt lepingus olevale rendimäärale, mis sisaldab endas ka kommunaalmaksetele ja hoone haldamisele tehtud kulutusi. Alates 2001. aasta maist sõlmitud rendilepingutes ning lepingu lisades on punkt, mille järgi rendisumma koosneb rendist, kommunaalmaksetest ja hoone haldamise üldkuludest (enamikus lepingutes 27 kr/m^2).

- Tööturuameti hoones Luha 16 kulude arvestamise ja tasumise korra[87] punkti 9.3 kohaselt on hoone haldamise üldkulude arvestamise aluseks iga-aastane hoone haldamise eelarve. Kuna nimetatud eelarvet ei ole koostatud ega kinnitatud, tulnuks halduskuludeks lugeda reaalselt hoone haldamiseks tehtud kulud, mille moodustavad sama korra punkti 9.2.2 järgi hoone haldamisega tegelevate töötajate töötasu, hoone haldamisega seotud majandus- ja remondikulud. Tööturuamet on meile esitatud rendipindade kuluarvestustes iga kuu arvestanud ekspluatatsioonikuludena remondiraha 32 080 krooni, mille osas tegelikult kulutusi ei ole tehtud. Sellise arvestuse tõttu ei kata kommunaal- ja ekspluatatsioonikulud saada olevaid renditulusid. Näiteks AS Konvor tasub lepinguliselt iga kuu 47 010 krooni renti, mis sisaldab kommunaalmakseid, ning sellele vastavalt on novembrikuu arvel arvestatud kommunaalkulud 33 617, ekspluatatsioonikulud 25 649,90 ning rendisumma –19 428 krooni ilma käibemaksuta. Arvestades, et nimetatud kuu ekspluatatsioonikuludest moodustavad remondikulud u 69% ehk 17 698 krooni, tulnuks arvele märkida ekspluatatsioonikuludeks 7951 ning rendisummaks –1730 krooni.

- Nõuete esitamisel (arvete koostamisel) võetakse haldamise üldkulude fikseeritud maksumus, ei suurendata saadaolevat tulu, vaid nimetatud fikseeritud summat kasutatakse renditulu/kulu analüütilises arvestuses lepingulist renti vähendava kuluelemendina. Me ei pea põhjendatuks lepingutes hoone haldamise üldkulude fikseerimist. Meie hinnangul peaksid lepingud sisaldama eraldi rendisummat, kohustust tasuda kommunaalmakseid ja hoone haldamisele tehtavaid reaalseid üldkulusid.

Mitmel juhul täheldasime, et Tööturuameti poolt rentnikele esitatud arved ei ole lepingukohased:

- arvetel olevad rendiperioodid ning rendipindade suurus on mõnel juhul valed[88],

- arvetel ei kajastu lepingus kehtestatud rendisumma, hoone haldamise üldkulud ega elektrooniline valve[89],

- rendisumma arvel on tunduvalt madalam lepingus kehtestatust[90].

---

[86] Riigivaraseadus 15.02.1995. a, § 20
[87] Tööturuameti peadirektori 10.01.2002. a käskkiri nr 1-2.2/5
[88] OÜ-le Turro ja Mardo Katused lep 95 lisa nr 10 alusel renditud 27,2 m^2 rendiga 30 kr/m^2 – arvel märgitud 13,5 m^2 rendiga 15 kr/m^2
[89] OÜ Ksamas, lep 108, rent 60 kr/m^2, halduskulud 27 kr/m^2 – arvel rent 51,90 kr/m^2 ja ekspluatatsioonikulud 41,30 kr/m^2, puudub rida 11 kr valve eest.
[90] OÜ-l Hardmeier lep 87 kohaselt rent 100 kr/m^2 – arvel 30 kr/m^2

Mitmete rendilepingute kehtivus on lõppenud[91], kuid rentnikud kasutavad neid rendipindu kuni käesoleva ajani. Uusi rendilepinguid ega ka lepingu lisasid rendi pikendamise kohta vormistatud ei ole. Samas täheldasime, et üks neist rentnikest on 2003. aastal olnud jooksvalt võlgu ühe kuu arve. Seega ei ole lepingut sõlmimata ruumide väljarentimise korral tagatud ka renditulude laekumine, mistõttu leiame, et on rikutud riigivaraseadust[92], kuna ei ole järgitud kasu suurendamise põhimõtet riigivaraga tehingute tegemisel.

Tööturuameti peadirektori 04.01.2002. a käskkirjaga nr 1-2.2/2 on kehtestatud "Tubade kasutamise kord", mille kohaselt antakse Tööturuameti, tema kohalike asutuste ja Sotsiaalministeeriumi teenistujate kasutusse kolm tuba Luha tn 16 majas. Kehtivas korras toodud kommunaalmaksete tariifid ei kata reaalseid kulusid. Meie hinnangul ületavad kulud kehtestatud tariife keskmiselt kaks korda. Kehtestatud tubade kasutamise korda tulnuks igal aastal uuendada, kuna rendi asemel ekspluatatsioonikuludeks raha kogumist ei saa lugeda põhjendatuks. Tubade kasutamise korra kohaselt on need toad ette nähtud kasutamiseks Tööturuameti, tema kohalike asutuste ja Sotsiaalministeeriumi teenistujatele. Auditeerimisel selgus, et neid tube kasutavad alaliselt üks Sotsiaalministeeriumi ametnik ja kaks Tööturuameti ametnikku. Riigikontroll leiab, et need toad on antud eelnimetatud ametnikele tasuta rendile, kuna kasutajad tasuvad vaid kehtestatud kuutasu, mis ei kata ära ka tegelikke kommunaalkulusid. Riigikontrolli hinnangul on riigivara tasuta kasutusse andmine põhjendamatu ja vastuolus riigivaraseadusega[93].

Riigivara tasuta kasutusse andmisel tuleb järgida riigivara kasutusse andmise korda[94], mille kohaselt tuleb sõlmida leping. Auditi käigus selgus, et tubade kasutusse andmiseks leping puudus.

Näeme siin ka maksuriski, kuna tulumaksuseaduse 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. Vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel tuleb erisoodustuse maksud arvestada vara rendile andmise turuhinnast.

Tööturuamet on andnud soovijatele[95] kasutata VI korruse õppeklassi. Sellest saadud tulu on raamatupidamises kajastatud kui ekspluatatsioonikulude katteks saadud hüvitis. Riigikontroll ei pea sellist kajastamist õigeks, kuna vastavalt tulude riigieelarvesse kandmise korrale[96] tuleb riigivara kasutusse andmisest laekunud tulu (aastas *ca* 2000 kr) üle kanda riigieelarvesse Maksuameti vastavale tulukontole, mida aga valest kajastamisest tingituna tehtud ei ole.

Tööturuamet on 01.03.2004. a andnud Luha tn 16 asuva hoone ja selle haldamisega seonduva dokumentatsiooni üle Sotsiaalministeeriumile[97].

2.13. Riigieelarve vahendite kasutamine

Kontrollimise käigus tuvastasime, et mitmel juhul on tööhõiveametid teinud makseid vale eelarveklassifikaatori arvel, ei ole kinni peetud tulude riigieelarvesse kandmise korrast, samuti on eelarvevahendeid kasutatud selleks mitte ette nähtud otstarbel.

---

[91] AS-iga Konvor 28.09.1998. a sõlmitud rendileping nr 103, lõpp 31.12.1998. a ja Leida Kenkiga 08.11.1999. a sõlmitud rendileping nr 117, lõpp 31.12.2000. a

[92] Riigivaraseadus 15.02.1995. a, § 7 lg 3

[93] Riigivaraseadus 15.02.1995. a, § 18

[94] Vabariigi Valitsuse 1.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

[95] Vastavalt Tööturuameti peadirektori kehtestatud "Tööturuameti õppeklassi kasutamise korrale" on võimalik õppeklassi kasutada tasuta Tööturuameti ja tööhõiveametite töötajatel ürituste korraldamiseks, samuti võib seda välja üürida raha eest (kuni 5 tundi päevas 100 kr/tund; üle 5 tunni päevas 500 kr/päev; hinnad sisaldavad käibemaksu) ja seda korraldab haldusosakonna spetsialist. Üürida soovija täidab teatise blanketi, kus avaldab soovi õppeklassi üürida. Teatis on ka aluseks arve väljakirjutamisel.

[96] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 p 5

[97] Riigivara üleandmise ja vastuvõtmise akt 01.03.2004. a

Harjumaa Tööhõiveamet ei ole pidanud arvestust majandustegevusest laekuvate tulude ja nende saamiseks tehtavate kulude lõikes ja seetõttu on saanud võimalikuks, et kuluarved on tasutud riigieelarve rahaliste vahendite arvel (kuluallikas 1[98]), mitte aga majandustegevusest laekunud tulude arvel (kuluallikas 3[99]). Seega on rikutud riigieelarve seadust. Nimetatud ebaõige arvestuse tõttu on Harjumaa Tööhõiveametil olnud võimalik osta ametiriideid, mida on kohustus tööülesandeid täites kanda[100]. Auditi käigus ei tuvastatud soetatud ametiriiete kandmist tööülesandeid täites ja seetõttu oleme arvamusel, et tehtud 10 030-kroonine kulutus ei ole põhjendatud, ning leiame, et nimetatud kulu tuleb käsitleda erisoodustusena.

Harjumaa Tööhõiveamet on tasunud Rio Kinnisvara OÜ-le tööturukoolituse eest 18 000-kroonise arve kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskuludeks ettenähtud eelarvevahendite arvel (art 21211).

Ida-Virumaa Tööhõiveamet on eksinud korduvalt eelarve klassifikaatoriga kehtestatud artiklite kasutamisel. Nii on näiteks kasutatud artiklit 21231 (kaitseotstarbeline varustus ja materjalid) sõidukite ülalpidamiskulude maksmisel, tasutud on mobiiltelefoniarve palgakuludeks ettenähtu arvel, kasutades artiklit 21181 (maksud erisoodustuselt töötuskindlustuse ja sotsiaalmaksu tasumisel).

Tööturuamet on tasunud õppekulusid 25 750 krooni, kasutades avaliku teenistuse ametnike töötasu artiklit (21101), ja 3250 krooni, kasutades koolituskulude artiklit (21204). Eelarve kulude klassifikaatori[101] kohaselt tuleb kasutada õppekulude tasumisel artiklit 21121 (õppekulud).

Tööturuamet on saanud toetusena Põhjamaade Ministrite Nõukogult 64 945 krooni ning raamatupidamise andmetel on antud summa ka kulutatud. Riigikassa andmetel on Tööturuametil seda toetust (allikas 4) kasutamata 51 836 krooni. Erinevus riigikassa ja raamatupidamise andmete vahel on põhjustatud sellest, et väljamaksete tegemisel ei ole Tööturuamet kasutanud õiget eelarveklassifikaatorit. Eelnimetatud toetusest väljamaksete tegemisel on näidatud allikana Tööturuameti riigieelarveliste majanduskulude eelarveklassifikaator. Seetõttu on 2004. aastaks 51 836 krooni eelarvesse kinnitatud kui ülekantav toetuse jääk, mida tegelikult ei eksisteeri.

Tööturuamet on tasunud 56 152 krooni Phare 2000 programmi kuluarveid majandustegevusest laekunud tulude arvel, mis ei ole osutatud tulude saamiseks tehtud kulutustega seotud. Ka raamatupidamises ei ole makstud Phare 2000 programmi kuluarved kirjendatud programmi kuludena, vaid Tööturuameti majanduskuludena. Kuna tegemist on antud juhul sisuliselt programmi Phare 2000 kuludega, siis tuleb neid Riigikontrolli hinnangul raamatupidamises nii ka kajastada.

Ida-Virumaa Tööhõiveametis ei olnud kassasse laekunud tulud riigieelarvesse kantud vastavalt rahandusministri määrusele[102]. Tööraamatute müügist saadud 44 599 krooni oli esialgu viidud eelarvevälisele pangakontole Hansapangas ja sealt kantud riigieelarvesse, kuigi rahandusministri määrus[103] näeb ette majandustegevusest laekuvate tulude laekumist riigieelarvet teenindavates pankades avatud arvelduskontole. Täheldasime ka, et eelarvevälisele pangakontole viidud ja sinna tööraamatute müügist laekunud tulusid ei ole üle kantud samal päeval, vaid mitmepäevaste hilinemistega. Leidsime ka, et arvutite müügist laekunud 2245 krooni on üle kantud Maksuametile, kuigi rahandusministri määrus[104] näeb ette, et riigivara võõrandamise korral tuleb laekunud tasu kanda Riigikassa kontsernikonto koosseisus olevale riigivara valitseja vastavale kontole. Seega ei ole järgitud tulude riigieelarvesse kandmise korda.

Samuti ei olnud Ida-Virumaa Tööhõiveametis kantud eelarvevälisele pangakontole laekunud renditulu summas 12 708 krooni Maksuametile ega majandustegevusest laekunud tulu 15 510 krooni Riigi-

---

[98] Rahandusministri 14.01.2003. a määrus nr 9
[99] Rahandusministri 14.01.2003. a määrus nr 9
[100] Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt 21.11.2003. a käskkiri nr 26
[101] Rahandusministri 13.08.2002. a määrus nr 99, lisa 2
[102] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord", § 1 lg 8
[103] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord", § 1 lg 1
[104] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord", § 1 lg 1

kassase. Ka sellega on rikutud tulude riigieelarvesse kandmise korda. Rendina laekunud rahast 4342 krooni kanti küll Maksuametile, kuid vale viitenumbriga, kus tulu liigiks märgiti muud segatulud. Ülejäänud raha arvelt remonditi Ida-Virumaa Tööhõiveameti osakondade ruume.

Ida-Virumaa Tööhõiveametil oli 31.12.2003. a seisuga kasutusel kaks eelarvevälist arvelduskontot Hansapangas, kuigi riigieelarve seadus[105] keelab riigiasutusel omada krediidi- või finantseerimisasutuses oma kontot. Nimetatud kontod suleti 13.04.2004. a.

2.14. Korraldamata riigihanked

Riigihangete korraldamise osas puudub funktsioneeriv sisekontrollisüsteem. Tööturukoolituse teenuste ostmisel ei ole kinni peetud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest[106], mille kohaselt riigihange on vaja korraldada, kui eeldatav maksumus aasta arvestuses koos käibemaksuga on asja ostmise või teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle. Näiteks:

Harju Tööhõiveamet – Barhaan OÜ, 154 800 krooni
Haja Autokool OÜ, 112 750 krooni

Ida-Virumaa Tööhõiveamet – Lederson OÜ, 152 100 krooni
Barhaan OÜ, 104 000 krooni
Autom-A OÜ, 187 600 krooni
Decollo OÜ, 140 700 krooni
Kesk-Eesti Arenduskeskus AS, 131 300 krooni
SVS-L Koolituskeskus AS, 399 800 krooni

Jõgevamaa Tööhõiveamet – Kesk-Eesti Arenduskeskus AS, 532 800 krooni
Tartumaa Koolituskeskuse OÜ, 112 176 krooni

Samuti täheldasime, et tööturukoolituste ostmiseks korraldatud riigihangete korral ei olnud üldjuhul (v.a Tallinn – 1 ja Ida Virumaa – 1) kasutatud avatud pakkumismenetlust, vaid on kasutatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust. Sedagi võib lugeda edasiminekuks, võrreldes Riigikontrolli 2001. aastal korraldatud auditiga[107], kus leiti, et riigihankeid koolitaja leidmiseks ei korraldatud üldse.

Tööturuamet on 2003. aastal kahel korral väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega soetanud arvuteid, printereid ja mitmesuguseid arvutiseadmeid kokku summas 1,38 mln krooni. Eespool toodud pakkumismenetlus on valitud põhjendusega, et ostetakse juurde üleeuroopalise Phare arvutihanke võitnud firmalt, kellega sõlmiti hankeleping 2002. aastal. Juurde ostetakse samu arvutimudeleid ja printereid ning süsteemitarkvara. Kuna juurde soetatud seadmed ja tarvikud ei ole meie arvates spetsiifilised ning eelnevalt ostetuga raskesti ühendatavad, ei ole selline pakkumismenetlus põhjendatud. Välja tulnuks kuulutada avalik pakkumine.

2.15. Muud tähelepanekud

Tööturuamet ja tööhõiveametid ei näita raamatupidamises edasimüügiks ostetud tööraamatuid ja nende vahelehti varudena, vaid kannavad ostuarvete alusel kulusse. Kuna tegu on müügiks ostetud varudega, siis tuleb bilansipäeva seisuga need inventeerida ja bilansis varudena arvele võtta. Seetõttu on Tööturuameti bilansis näidatud varud 30 812 krooni väiksematena ja tegevuskulud suuremana.

---

[105] Riigieelarve seadus 09.06.1999. a, § 23
[106] Riigihangete seadus 19.10.2000. a, § 2
[107] Riigikontroll, peakontrolöri 17.10.2001. a otsus nr 13-5/026

Välja arvatud Ida-Virumaa Tööhõiveamet, kus oli bilansipäeva seisuga läbiviidud tööraamatute inventuuri järgselt need varudena arvele võetud. Samuti tegi Jõgevamaa Tööhõiveamet auditi ajal.

Tallinna Tööhõiveamet ei olnud 31.12.2003. a seisuga lõpetanud endiste töötajate allkirjaõigust[108] Eesti Ühispangas olevatel Tallinna Tööhõiveameti pangakontodel tehingute sooritamiseks. Meie hinnangul ei ole sisekontrollisüsteem pangakontode osas piisav (kuigi allkirja kombinatsioon on A + B), kuna võimaldab juurdepääsu rahalistele vahenditele selleks mittevolitatud isikutel ning loob potentsiaalse võimaluse rahaliste vahendite ebasihipäraseks või väärkasutamiseks.

Samuti täheldasime, et Tööturuametil inventeerimiskomisjoni moodustamise käskkirjas on toodud küll inventuuri tegemise ajavahemik, kuid ei ole märgitud, millise kuupäeva seisuga inventuur korraldatakse.

2.16. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **sotsiaalministrile** järgmised ettepanekud:

- Viia raamatupidamisarvestus vastavusse raamatupidamisseaduses ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetega.
- Võtta bilansis arvele tegelikult olemasolevad varad ning korraldada varade arvestus vastavalt raamatupidamise seaduses ja rahandusministri määrustes kehtestatud nõuetele.
- Inventeerida nõuded ja kohustused järgmise aruandeperioodi alguse seisuga täies mahus.
- Rakendada meetmeid võlgnikelt rendivõlgade sissenõudmiseks.
- Rakendada meetmeid riigile kahjulike rendilepingute muutmiseks või lõpetamiseks.
- Selgitada kahjulike rendilepingute sõlmimisest riigile tekitatud kahju suurus ja nõuda see sisse vastutavatelt isikutelt.
- Inventeerida puhkusereserv ning lähtuda reservi arvestamisel puhkusetasu arvestamise korrast.
- Lõpetada töötajate tasemekoolituskulude hüvitamine ja teiste erisoodustuste tegemine riigieelarvest.
- Tagada 545 701-kroonise kohustuse ülekandmine riigituludesse.
- Pidada kinni Vabariigi Valitsuse kehtestatud lisatasude maksmise piirangutest.
- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud hea raamatupidamistava nõuete järgimine raamatupidamisarvestuse korraldamisel ja aruandluse koostamisel, sh asutusele kuuluvate varadega tehtud tehingute õige kajastamine raamatupidamises ning varade säilimine, sealhulgas
  - töötada välja ja rakendada raamatupidamise hea tava ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele vastavad raamatupidamise sise-eeskirjad;
  - töötada välja ja võtta kasutusele parenduste ja registrite täienduste arvestamise metoodika, mis võimaldavad põhivarade kajastamist õiges bilansilises väärtuses;
  - töötada välja ja võtta kasutusele juhend inventuuride läbiviimiseks ning inventuuritulemuste võrdlemiseks raamatupidamisandmetega;
  - tagada varade õigeaegne arvelevõtmine raamatupidamises;

[108] Eesti Ühispank AS, audiitorpäring Tallinna Tööhõiveameti kohta 03.03.2004. a nr 10.3.7-2/8597

- töötada välja ja rakendada juhend (protseduurireeglid) tegevuste kohta juhuks, kui tekib vajadus seaduses sätestatust tulenevalt töötutele osutatud tööturuteenuste ja makstud abiraha tagasinõudmiseks.

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et
  - oleks tagatud riigieelarvest maksete tegemine vastavuses riigieelarve seadusega määratud kulude liigenduse ja sisuga;
  - oleks tagatud riigivaraga tehtud tehingutest saadud tulude riigieelarvesse ülekandmine vastavuses tulude riigieelarvesse kandmise korraga;
  - oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine (nt eelarve koostamise protsessis kindlaks määrata planeeritavate soetuste ja ostetavate teenuste vajaduse suurus ning hinnata nende puhul riigihanke läbiviimise vajadust, lisaks sellele töötada välja vastav soetuste ja teenuste sisseostmise läbiviimise kord, kus oleks muu hulgas määratud tegevuse eest vastutavad isikud).

- Rakendada abinõusid olemasoleva sisekontrollisüsteemi toimimise tõhustamiseks.

- Tugevdada turvameetmeid tagamaks raamatupidamisandmete säilimine.

- Vältimaks olukorda, kus puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekke momendil, tuleks täiendada töötururegistrit võimalusega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning võimalusega teha päringuid mis tahes hetke seisuga. Tagada raamatupidamise andmete võrreldavus tööturegistri andmetega.

- Vigade vältimiseks pidada töötururegistris ka eelarveväliste vahendite arvelt väljamakstavate tööturutoetuste arvestust.

- Tagada kõigi asutusele kuuluvate rahaliste vahendite säästlik, sihipärane ja otstarbekas kulutamine, näiteks:
  - nõuda maksete tegijatelt sisse krediitkaartidega tehtud dokumentaalselt tõestamata kulud 2404 krooni;
  - kehtestada krediitkaartide kasutamise ja aruandluse kord, mis sätestaks muu hulgas ka algdokumentide esitamise kohustuse.

Ettepanek Maksu- ja Tolliameti peadirektorile:

- Tagamaks Tööturuameti raamatupidamises maksukohustuste õige ja õiglane kajastamine viia läbi Tööturuametis ja tööhõiveametites maksuarvestuse õigsuse kontrollimine.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Tööturuameti ja tööhõiveametite majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangut andes tuginesime järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, § 8, § 23–30
Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2
Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2
Riigivaraseadus, § 7, 11, 13,17–20
Raamatupidamise seadus, § 1–16
Riigihangete seadus, § 2–4, 12
Eesti Vabariigi töölepingu seadus, § 26, § 40–41, § 90, § 98
Palgaseadus, § 12
Puhkuseseadus, § 8–9, § 15, § 23–26
Tulumaksuseadus, § 1, 3, 4, 13, 28, 40–43, 48
Sotsiaalmaksuseadus, § 2, 3, 7–9
Töötuskindlustuse seadus, § 15–18, § 40–42
Kogumispensionide seadus, § 6–8, 10
Käibemaksuseadus, § 8, § 13, § 17, § 20, § 27–29
Täiskasvanute koolituse seadus, § 8
Tööturuteenuste seadus, § 19
Asendustäitmise ja sunniraha seadus
VV 01.08.1995. a määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"
VV 01.08.1995. a määrus nr 284 "Riigivara registri põhimääruse ja riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutise korra kinnitamine"
VV 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"
VV 01.08.1995. a määrus nr 286 "Riigivara võõrandamise kord"
VV 07.01.2003.a. määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal"
VV 07.03.2000. a määrus nr 78 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kuludes hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad"
VV 23.08.2001. a määrus nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord"
VV 15.08.2001. a määrus nr 275 "Keskmise palga arvutamise kord"
VV 22.12.2000. a määrus nr 453 "Töölähetuse kulude hüvitiste ja päevaraha määrad ning nende maksmise tingimused ja kord"
Rahandusministri 06.05.2003. a määrus nr 65 "Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri"
Rahandusministri 13.08.2002. a määrus nr 99 "Eelarveklassifikaatorite kehtestamine"
Rahandusministri 14.01.2003. a määrus nr 9 "Rahandusministri 13.08.2002. a määruse nr 99 "Eelarveklassifikaatorite kehtestamine" muutmine
Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord"
Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri"
Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"
Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23 "Rahandusministri 17. märtsi 1995. a määruse nr 46 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja kinnitamine" muutmine ning rahandusministri 31.12.1998. a määruse nr 121 ja 18.05.2000. a määruse nr 44 kehtetuks tunnistamine"
Sotsiaalministri 16.05.1996. a määrus nr 23 "Alla 50000-kroonise soetamismaksumusega registrisse kandmisele mittekuuluva riigivara võõrandamise kord"
Sotsiaalministri 09.04.2003. a määrus nr 69 "Tööturuameti struktuur ja teenistujate koosseis"
Sotsiaalministri 16.05.1996. a määrus nr 22 "Sotsiaalministeeriumi valitsemisel oleva riigivara registrisse kandmisele mittekuuluva asja kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

Sotsiaalministri ja Tööturuameti peadirektori vastused

TTA
TÖÖTURUAMET
ESTONIAN LABOUR MARKET BOARD

Lp Kaie Karniol
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 16.07.2004 nr 2-7.1-FA/04/1044

Meie 27.07.2004 nr 1-7.3/301-1

Tööturuameti seisukohad ja abinõude plaan kontrollaruande eelnõule "Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003.aastal"

2.1. Raamatupidamisarvestuse üldine korraldus

Raamatupidamisarvestuse reguleerimine

Riigikontrolli hinnangul ei vastanud Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal paljudel juhtudel raamatupidamise seaduses, üldeeskirjas[1], Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetele. Asutuste poolt kasutatavad protseduurid ei ole piisavad tagamaks raamatupidamisarvestuse andmete õiget kajastamist. Samas koostatakse nende andmete alusel raamatupidamise aastaaruanded. Peamise puudusena näeme siin Sotsiaalministeeriumi ja Tööturuameti tegematajätmisi raamatupidamisarvestuse korralduse ja muude sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimisel. Näiteks:

- Raamatupidamise sise-eeskirjad olid ebapiisavad ja mõnedes tööhõiveametites puudusid. Seega ei ole tagatud raamatupidamisarvestuse korraldamine ühtsete põhimõtete kohaselt. Seetõttu tehti osades tööhõiveametites[2] raamatupidamist kassapõhiselt nõutud tekkepõhise asemel, mis on vastuolus raamatupidamisarvestust reguleeriva seadusandlusega.
- Raamatupidamisarvestust peetakse erinevates raamatupidamisprogrammides[3], mis samuti ei taga ühtsete arvestuspõhimõtete kasutamist. Tööhõiveametite raamatupidajad märkisid probleemina sisesuhtluse ja info levimise nõrkust. Viimane väljendub selles, et muudatustest, korraldustest jne saadakse (kui saadakse) teada hilinenult ja omavahel (tööhõiveametid) suheldes. Samuti ei ole tööhõiveametid saanud piisavat tuge näiteks raamatupidamisprogrammi EEVA juurutamisel ja erialast nõu küsida (konsulteerida) pole kellegagi. Samuti puuduvad paljudes küsimustes ühtsed seisukohad.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 02.08.2004 Reg nr 2-7.1-FA/04/1044-2

Tööturuamet
Estonian Labour Market Board
Luha 16, 10129, Tallinn

Tel: (0) 625 77 00, faks: (0) 625 77 02
e-mail: tta@tta.ee, http://www.tta.ee

Reg. Nr: 70005364
a/a 10052003687002
Eesti Ühispank

Tööturuameti seisukoht:
Raamatupidamistarkvara Eeva kasutuslitsentsi omavad Tööturuamet ja tööhõiveametid 1998. aastast. Algselt viidi läbi ka vastavasisuline koolitus. OÜ Eetasoft sõlmitud lepinguga oli kindlustatud ka raamatupidamistarkvara kaugtugi st. igapäevane tugi - programmi kasutamisel tekkivate küsimuste lahendamine, konsultatsioonid e-maili ja telefoni teel. Planeeritud oli ühtse programmi kasutamine Tööturuametis ja kohalikes tööhõiveametites. Tööhõiveameti tegevust juhib tööhõiveameti direktor - kinnitab Tööhõiveameti sisekorraeeskirja, asjaajamiskorra ja raamatupidamise sise-eeskirja sh. kasutatava raamatupidamisprogrammi.

Raamatupidamisprogrammi juurutamisel olid kaasatud tööhõiveametid – 2003 aasatal toimus tööhõiveametite raamatupidajatele kahepäevane koolitus, mis sisaldas Eeva programmi süvendatud õppimist ja programmi võimaluste kasutamist.

Alates 2004.aasta 1.jaanuarist on Tööturuameti ja tema koosseisu kuuluvate kohalike tööhõiveametite raamatupidamine korraldatud tsentraalselt Tööturuameti haldusosakonnas (TTA peadirektori 31. detsembri 2003.a. käskkiri nr 1-2.1/ 72). Olukord nõudis põhimõttelisi muudatusi. 2003 aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjade asemel on 2004. aasta raamatupidamise korraldamise aluseks välja töötatud ja kinnitatud uus raamatupidamise sise-eeskiri. Sise-eeskirjade väljatöötamisel oli 2003a. oktoobris kaasatud Sotsiaalministeeriumi endine pearaamatupidaja Riina Virkus ja sise-eeskiri oli tema poolt heakskiidetud. Tööturuameti raamatupidamises kasutatakse arvestuspõhimõtteid ning informatsiooni esitlusviisi kooskõlas Eesti Vabariigis kehtivast raamatupidamise seaduses sätestatud nõuetest ja alusprintsiipidest ja järgides head raamatupidamistava. TTA raamatupidamise korraldus tagab aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamise finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest.

Kasutatakse raamatupidamisprogrammi Eeva.

2003. aasta raamatupidamisaruanded

Meile antud selgituste kohaselt koostati Tööturuametis saldoandmike ja lisa 1a andmetest koondid tööhõiveametite ja Tööturuameti vastavate aruanderidade summeerimise teel. Koondsaldoandmiku ja lisa 1A andmed sisestas Rahandusministeeriumi infosüsteemi Tööturuamet. Tööturuamet ei kontrollinud enne nimetatud koondite koostamist tööhõiveametite poolt esitatud saldoandmike õigsust, mistõttu tuli hiljem teha infosüsteemi sisestatud andmetes mitmeid parandusi. Tehtud parandusi ei dokumenteeritud (st miks ja millise asutuse aruannet parandati) ja seetõttu ei ole võimalik saada ülevaatlikku informatsiooni koondsaldoandmiku lülitatud algandmete kohta asutuste lõikes. Seetõttu ei saa me olla kindlad, kas kõik Tööturuameti ja tööhõiveametite poolt esitatud bilansilised andmed on kajastatud koondaruandes.

Tööturuameti seisukoht:
Tööhõiveametid ja Tööturuamet ei kasutanud 2003 aastal ühtses võrgus olevat raamatupidamisprogrammi, seetõttu sisuline kontrollimine andmebaasist on võimalik ainult kohtadel. Tööhõiveametitel oli 2003 aastal kohustus korraldada oma

raamatupidamisarvestust kohtadel iseseisva raamatupidamiskohustuslasena. Saldoandmike õigsuse kontroll toimus tööhõiveametites kohapeal. Paranduste aluseks Ecxseli tabelites tööhõiveametite poolt saadetud saldoandmike koondid, kus on näha muudatused ja mis põhjusel parandatud. Osa parandusi on tehtud seoses auditi käigus audiitori poolt tehtud märkustega.

Sisemiste regulatsioonide järgimine

Mitmel juhul ei järgitud asutuses kehtestatud sisemisi protseduurireegleid:

Tööturuamet on hüvitanud 2003. aastal Tööturuameti ja tööhõiveametite töötajatele avalduste ja esitatud arvete alusel prillide maksumusest kuni 1000 krooni. Tööturuameti peadirektori käskkiri[4] näeb ette, et hüvitise väljamakse kinnitab peadirektor, kuid tegelikkuses on kõik töötajate avaldused prillide hüvitamiseks kinnitanud Tööturuameti haldusosakonna spetsialistid. Seega sisekontrollisüsteem ei toimi, kuna ei järgita asutusesiseselt kinnitatud reegleid.

Tööturuamet ei järgi kehtivaid raamatupidamise sise-eeskirju, mille kohaselt kinnitab avansiaruanded pearaamatupidaja ja peadirektor[5]. Tuvastasime, et 2003 avansiaruannetel jaanuarist oktoobrini puuduvad peadirektori kinnitused. Seega sisekontrollisüsteem ei toimi.

Tööturuameti seisukoht:
Alates 01.01.2004 on vastavalt riigi raamatupidamise eeskirjale (§15) tõhustatud sisekontrollisüsteemi. Algdokumendid on enne ülekande tegemist kontrollitud volitatud isiku ja kontrollija poolt. Kontrollija veendu, et volitatud isik on märkinud dokumendile kulu akllika ja artikli ning märgib dokumendile oma nime, kontrollimise kuupäeva ja allkirja. Volitatud isikud kinnitab TTA peadirektor oma käskkirjaga. Volitatud isikuks ei tohi olla pearaamatupidaja, haldusosakonna nõunik riigieelarve küsimustes, kontrolör ega teised raamatupidajad. Kontrollijaks on raamatupidajad vastavalt ametijuhenditega nendele sätestatud ülesannetele.
Rahalised ülekanded on peadirektori ja pearaamatupidaja poolt kinnitatud. Pearaamatupidaja kontrollib, et dokumendid on volitatud isiku ja kontrollija poolt allkirjastatud.
Kõik rahalised ülekanded kinnitab peadirektor, pärast seda, kui volitatud isik, raamatupidaja ja pearaamatupidaja on dokumendi kontrollinud.
Elektrooniliste ülekannete tegemiseks on jaotatud õigused nii, et ülekannet sisestav raamatupidaja on erinev ülekannet aktsepteerivast raamatupidajast. Vastav õiguste jaotus kehtestatakse ametijuhendiga.
Kontrollimise ahel välistab võimaluse, et ei peeta kinni raamatupidamise sise-eeskirjadest.

Auditeerimisel selgus ka, et raamatupidamisregistritesse kirjendatud andmed ei ole hävimise eest piisavalt kaitstud. Nii on saanud võimalikuks Tööturuametis 2002 ja Ida-Virumaa Tööhõiveametis 2003. aastal raamatupidamisprogrammis kannete osaline kustumine.

Tööturuameti seisukoht:
Turvalisuse tagamiseks on alates 01.01 2004 a erinevatel töökohtadel töötamiseks antud ainult ametijuhendist tulenevalt vajalikud õigused ja töökohal programmi sisenemiseks on kasutusel paroolid. Varukoopiat programmist tehakse alates 2004 aasta 2. jaanuarist iga tööpäeva lõpus või sagedamini vastavalt vajadusele.

2.2. Kassa ja pangatehingute arvestus

- Krediitkaartide kontrollimisel leidsime, et Tööturuametil oli 2003. aastal kasutuses kolm krediitkaarti[6]. Vaatamata Tööturuametis kehtestatud pangakaardi kasutamise korrale[7], mille kohaselt tuleb kaardi kasutajal esitada haldusosakonnale kaardi kasutamise kohta aruanne, seda tehtud ei olnud. Nimetatud kord aga ei määratle, mis kuupäevaks ja millisel kujul aruanne tuleb esitada. Pistelisel kontrollimisel leidsime ka, et osade krediitkaartiga sooritatud maksete kohta (kokku summas 3785 krooni) ei olnud meile esitada kuludokumente.

Tööturuameti seisukoht:
Tööturuametis 01.01.2004 kehtima hakanud raamatupidamise sise-eeskiri määratleb aruande esitamise tähtaja ja vormi. Kulu tegemisel krediitkaardiga tuleb viie päeva jooksul esitada raamatupidamisele kuludokumendid koos majanduskulude aruandega (Majanduskulude aruanne - lisa 6). Täiendavate krediit – ja deebetkaartide kasutuselevõtmine teiste isikute poolt tuleb vormistada käskkirjaga, kus on märgitud kulutaja, kulu tegemise aeg, eesmärk ja kulu suurus.

Auditi lõppedes on Tööturuameti raamatupidamine veelkord kontrollinud krediitkaardi maksete kuludokumentide puudumist või olemasolu. Raamatupidamisele on jäänud esitamata kuludokumendid summas 781.00 krooni (15.01.2003) ja summas 70.50 krooni (01.07.2003). Seoses vajadusega pidada dokumentide üle arvestust erinevate allikate, projektide ja alajaotuste lõikes, on dokumendid köidetud erinevatesse kaustadesse ja kiirel ülevaatel ei ole märgatud kõiki olemasolevaid dokumente. Nii on praeguse seisuga edastatud Riigikontrollile arve majutuse eest 11.10.2003 summas 1381,07 krooni. Kontrollimine jätkub kuni 15.08.2004.

2.3. Nõuete, ettemaksete ja kohustuste inventeerimine

- Kontrollimisel selgus, et tarnijate võlgade arvestamise raamatupidamiskontol olid kajastatud mitmed maksmised, kuid arveid, milliste alusel tekkis kohustus neid maksta raamatupidamisregistris ei olnud kirjendatud.
  Selliselt raamatupidamiskirjendite tegemisel registrisse on saanud võimalikuks ka varade arvele mittevõtmine ja tehtud kulude mittekajastamine. Lisaks eeltoodule moonutab kohustuste jääki MicroLink Süsteemid OÜ kreeditarve summa 29 026 krooni kahekordne kajastamine.

Tööturuameti seisukoht:
2003 aasta raamatupidamisprogrammis näeb maksmata arveid päringuga perioodis 31.12.2002 kuni 31.12.2003, mitte päringuga perioodis 01.01.2003 – 31.12.2003.

Kreeditarvet ei ole kahekordselt kajastatud – üks kannetest on panka laekumine.

1) 31.12.2003 – Microlink väljastas arve
2) 17.01.2003 – TTA tasus arve
3) 27.06.2003 – Microlink maksis summa TTA-le tagasi
4) 04.07.2003 - Microlink väljastas TTA-le kreeditarve.

Tegemist on mittesobiva konto kasutamisega.

2.4. Nõuete ja tulude arvestus

Viivisenõuetest loobumine

Näiteks Tööturuameti ja OÜ Floripal vahel on 27.11.2002 sõlmitud kokkulepe kohaselt OÜ- l Floripal tuli tasuda rendilepingu nr.116 alusel tekkinud põhivõlg 14 898 krooni 15.jaanuariks.2003, mida on ka tehtud. Kokkuleppe järgi peale põhivõla tasumist pooltel teineteise vastu pretensioone ei ole. Vaatamata eelnimetatud kokkuleppele on Tööturuameti raamatupidamises seisuga 31.12.2003 kajastatud viivisenõudeid 27 946 krooni OÜ Floripal vastu. Kuna lepingutingimused nägid ette sanktsioone maksetega hilinemise korral, ei olnud meie hinnangul Tööturuameti peadirektoril õigust sõlmida OÜ-ga Floripal kokkulepet, mille alusel peale põhivõla tasumist ei ole lepingupooltel teineteise vastu pretensioone. Seega ei ole järgitud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtet tehingute sooritamisel riigivaraga vältida kahju ja suurendada kasu[8]. Samuti ei ole kinni peetud riigivara kasutusse andmise korrast, mille kohaselt tuleb riigivara kasutusse andjal sisse nõuda lepingu täitmata jätmise tõttu riigile põhjustatud kahju[9].
Kuigi nimetatud viivisenõuetest loobumine on riigivara kasutusse andmise korraga vastuolus, oleks nimetatud nõuded tulnud kanda raamatupidamisarvestuses kuluks, kuna vastavalt raamatupidamisseadusele tuleb raamatupidamiskohustuslasel kõiki oma majandustehinguid dokumenteerida ning kirjendada raamatupidamisregistrites nende toimumise momendil või, kui see ei ole võimalik, siis vahetult pärast seda[10].

Tööturuameti seisukoht:
Majandustehing kirjendatakse raamatupidamisregistrites. Tähtaeg 31.september 2004.

2.5. Tehingud põhivaraga

Tööturuameti 2003. aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjade järgi ei olnud vara vastu võtnud isikutel kohustust märkida ostuarvele, kas vara on kätte saadud või varade üleandmise-vastuvõtmise aktide edastamist raamatupidamisele. Seetõttu ei ole võimalik kindlaks teha, millal on varad kätte saadud ning kas kätte saadud varad on õigeaegselt arvele võetud.

Tööturuameti seisukoht:
Alates 2004 aasta 01.jaanuarist hakkasid kehtima Tööturuametis uued raamatupidamise sise-eeskirjad, mis kehtestavad ka vara üleandmise – vastuvõtmise. Väljatöötamisel on varade kasutusse andmise kord, mis kinnitatakse 1.10.2004.a.

2.6. Arvelevõtmata kohustused

Tuvastasime, et mitmed kohustused on tööhõiveametite bilanssides seisuga 31.12.2003 kajastamata:

- Kohustusi, mis jäid seisuga 31.12.2003 maksmata ja milliseid Tööturuameti korraldusel Tööhõiveametid enda raamatupidamises ei kajastanud, tuvastasime Tööturuameti 2004. aasta jaanuarikuu maksmiste hulgas vähemalt 727,1 tuh krooni väärtuses.
- Tallinna Tööhõiveamet pole kajastatud 2003 Büroomaailma arvet 1 976 krooni. Meile põhjendati mittekajastamist asjaoluga, et arve tasus 2004 aastal Tööturuamet ja nende korraldusel selliseid arveid bilansis ei kajastata. Kontrollimisel selgus , et ka Tööturuamet ei olnud osundatud arvet kohustusena oma raamatupidamises 2003 aruandeaastal kajastanud ja seetõttu ei ole kajastatud ka kõik aruandeaasta kulud. Leiame, et Tööturuameti poolt eelnimetatud korralduse andmine, tekkepõhise arvestusprintsiibi asemel kassapõhise rakendamine, oli vastuolus raamatupidamise seaduse, hea raamatupidamistava ja eelarveliste asutuste raamatupidamist reguleerivate rahandusministri määrustega.
- Sama põhjendusega ei ole bilansipäeva seisuga Harju Tööhõiveamet oma bilansis kajastanud 34,3[11] tuh krooni väärtuses kohustusi, mis on ka saldokinnitustega inventeeritud ja seega tõendatud nende kuuluvus Harjumaa Tööhõiveametile.
- Tallinna Tööhõiveameti kohustustes pole kajastatud 2003 detsembri kuu eest tasumisele kuuluvat tööturutoetust tööandjale 6 428 krooni.

Tööturuameti seisukoht:
Kohustused inventeeritakse ja kajastatakse raamatupidamisregistrites.
Tähtaeg 30.11.2004

2.7. Maksude arvestus

Sotsiaalmaksu arvestus

Maksuameti andmetel on Ida-Virumaa Tööhõiveametil töötute sotsiaalmaksu ettemaks 3 836 525 krooni. Sama summat näitab ka raamatupidamisregister. Meile antud selgituse kohaselt on suur sotsiaalmaksu ettemaks (töötute osas) tekkinud aastatel 1997-1998. Sel perioodil oli kasutusel kaks erinevat töötute ja tööturutoetuste arvestamise programmi PHARIS ja RITAMIS, mistõttu tuli terve piirkonna sotsiaalmaksu arvestused teha käsitsi, kuna eelpoolnimetatud programmid automaatselt sotsiaalmaksu ei arvestanud. Et ei tekiks võlga maksuametile ja töötutel säiliks õigus ravikindlustusele tehti sotsiaalmaksu ettemakseid. Sotsiaalmaksu deklaratsioonid esitati maksuametile hiljem, mida aga ei võrreldud tehtud ettemaksete ega Maksuameti andmetega. Suurest sotsiaalmaksu ettemaksust teavitati korduvalt Tööturuametit[12], mille kohta aga vastust ei saadud, kuidas edaspidi toimida. Riigikontrolli hinnangul on sisekontrollisüsteemi nõrkusest tingituna saanud võimalikuks Maksuametile põhjendamatult suure ettemakse tegemine. Tööturuameti palgaprogrammi osadel palgalehtedel[13] on sotsiaalmaksuarvestus topelt ning seetõttu on raamatupidamises näidatud sotsiaalmaksukohustus tunduvalt suuremas summas. Meile põhjendati erinevuse tekkimist programmiveaga, mis 2004. a alguses parandati. Pearaamatupidaja korrigeeris Maksuametile esitatud esialgsetes deklaratsioonides olevad andmed õigeks, kuid raamatupidamises ei ole paranduskannet sotsiaalmaksukulu vähendamiseks tehtud. Seetõttu on tulemiaruandes näidatud sotsiaalmaksukulu meie arvutuste kohaselt vähemalt 294 869 krooni suurem. Sotsiaalmaksu kohustuse saldo Maksuameti andmetega vastavusse viimiseks on pearaamatupidaja teinud dokumenteerimata reguleerimiskande ülejääk-puudujääk kontole.

Vahed Maksuametiga

Auditi käigus leidsime ka , et mitmel juhul ei ühtinud Tööhõiveametite raamatupidamise andmed Maksuameti andmetega:

- Võrumaa Tööhõiveameti raamatupidamises on seisuga 31.12.2003 võrreldes Maksuameti andmetega näidatud sotsiaalmaksu kohustus 32 009 krooni suuremana ja kajastamata on 4 937 krooni sotsiaalmaksu intressi ettemaks.
- Maksuameti väljatrükk näitas seisuga 31.12.2003 on Jõgevamaa Tööhõiveameti erisoodustuste tulumaksu ettemaksu 249 krooni ja sotsiaalmaksu intressi ettemaksu 2001 krooni. Neid ei olnud kajastatud tööhõiveameti raamatupidamises kuid auditi käigus viga parandati.
- Tallinna Tööhõiveameti raamatupidamine näitab sotsiaalmaksu kohustust 10 797 krooni suuremana võrreldes Maksuameti andmetega. Vahe tuleneb Tallinna Tööhõiveameti poolt 2003 jaanuaris ja veebruaris esitatud ebatäpsete deklaratsioonide (TSD) Maksuameti poolt aktsepteerimata jätmisest.

Maksuameti väljatrükk näitas seisuga 31.12.2003 on Harjumaa Tööhõiveameti töötuskindlustusmaksu intressi ettemaksu 20 krooni ja sotsiaalmaksu intressi ettemaksu 693 krooni. Neid ei olnud kajastatud tööhõiveameti raamatupidamises kuid auditi ajal kajastati.

Tööturuameti seisukoht:
Juulis 2004 Maksu- ja Tolliameti Maksukeskustele saadetud kirjas (alates 14.juunist puuduvad Tööhõiveametite struktuurist raamatupidajate ametikohad (Sotsiaalministri 31. mai 2004. a määrus nr 52)) oleme taotlenud teha tasaarveldused

---

Tööhõiveametite ja Tööturuameti ettemaksete ja võlgnevuste osas ja lugeda maksude saldod Tööturuameti saldodeks.

Samas täheldasime auditi käigus, et Tööhõiveametitel on esitamata 2004. aasta käibedeklaratsioonid ja teiste maksude deklaratsioonid. Meile antud selgituste kohaselt on deklaratsioonide mitteesitamine tingitud sellest, et alates 01.01.2004 Tööturuamet korraldab tööhõiveametite raamatupidamist tsentraalselt, st teostab kõigi tööhõiveametite raamatupidamistoiminguid, kuid Maksuametis on tööhõiveametid iseseisvate asutustena maksukohustuslased ning Tööturuametil puudub õigus esitada Maksuametile andmeid.

Tööturuameti seisukoht:
Antud probleemile püüame leida lahendust koostöös Maksu- ja Tolliametiga.

2.8. Palgaarvestus

Tööturuametis on õppepuhkusel viibinud teenistujatele säilitatud keskmine töötasu 20 kalendripäevaks vastavalt ametis kinnitatud korrale[14]. Täiskasvanute koolituse seaduses[15] on sätestatud, et keskmine töötasu säilitatakse õppepuhkusel viibijale 10 päevaks ja seda ületava aja eest säilitatakse töötasu vähemalt miinimumpalga ulatuses. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigieelarve vahendite säästlikku kasutamist arvestades põhjendatud Tööturuameti puhkuse andmise korraga kehtestada keskmise töötasu säilitamine 20 päevaks.

Tööturuameti seisukoht:
Vastavalt Tööturuameti sisekorraeeskirja p 5.9 säilitatakse tööalase või tasemekoolitusega seotud õppepuhkusel viibivale teenistujale keskmine töötasu 20 kalendripäevaks õppeaastas, ülejäänud õppepuhkuse päevadeks säilitatakse teenistujale töötasu kehtiva miinimumpalga ulatuses. Eelnimetatud punkt on sisse viidud ka Tööturuameti kohalike asutuste – tööhõiveametite – sisekorraeeskirjadesse. Vastav punkt on sisekorraeeskirjadesse sisse viidud, kuna madala ja konkurentsivõimetu palgataseme tõttu puudub võimalus värvata kvalifitseeritud spetsialiste, kuid hea tasemega spetsialistide saamiseks on otstarbekas soodustada nii tööalast – kui ka tasemeõpet. Õppepuhkust võimaldatakse keskmise palga säilitamisega 20 kalendripäevaks ainult juhul, kui teenistuja tööülesanded seda lubavad, et ta täidab oma tööülesanded enne või peale õppepuhkusel viibimist.

Jõgevamaa Tööhõiveamet ja Tööturuamet ei ole ühekordsete lisatasude maksmisel kinni pidanud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud lisatasu maksmise piirangutest[16] makstes lisatasu kuus enam kui 50% ametikoha palgaastme palgamäärast. Jõgevamaa Tööhõiveametis täheldasime ka, et lisatasu maksmise käskkirjades viidatakse lisatasu maksmise aluseks olevale asutuses kehtestatud lisatasude maksmise korrale, mida tegelikult ei ole kinnitatud.

Tööturuameti seisukoht:
Vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele on nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest kokku riigiteenistujale lisatasu maksmise määraks kuus kuni 50% tema ametikoha palgaastmele vastavast, lisas kehtestatud palgamäärast. Tööturuametis on seda sätet järgitud, kuid projektide raames teostatud tööde eest lisatasude väljamaksmine on toimunud ühe kalendrikuu jooksul, kuigi töid teostati pikema perioodi jooksul, ka lisatasude maksmise käskkirjas on viide perioodile, mille eest lisatasu maksti. Projektide raames tehtavate tööde maht ei ole täpselt ette ennustatav ning tööde eest on võimalik tasu maksta alles pärast tööde lõppemist ning vastavate aruannete esitamist. Siin ka põhjus, miks on pikema perioodi jooksul tehtud lisatöö eest tasu maksmine koondunud ühte kuusse. Summaarselt kuudele jaotatuna see ei ületa Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatut.

Alates 14.06.2004.a. kehtib Tööturuameti peadirektori poolt kinnitatud palgajuhend nii Tööturuametile kui ka tema kohalikele asutustele – tööhõiveametitele.

2.9. Puhkusetasude arvestus

Tööturuameti bilansis on välja maksmata puhkusetasu kohustusena märgitud 31 593 krooni. Raamatupidaja poolt meile esitatud arvutuste kohaselt on tegelik puhkusekohustus 31.12.2003 seisuga 335 148 krooni. Seega on raamatupidamises kajastamata puhkusetasude kohustuse inventuuri andmed ja bilansis näidatud puhkusekohustust 303 555 krooni vähem, mistõttu tulemiaruandes kajastatud töötajatele väljamaksmata puhkusetasu kulu on näidatud ka väiksemana.

Tööturuameti seisukoht:
Paranduste tähtajaks on 31.august 2004.

2.10. Tööturutoetuste kajastamine

Töötururegistri programmi andmeid ei ole võimalik võrrelda raamatupidamise andmetega.
Töötururegistrisse sisestatud andmete põhjal arvutatakse abirahasid, stardirahasid, stipendiume ja muid tööturutoetusi. Arvutuste baasil moodustatakse failid, mis edastatakse raamatupidamisse vastavate maksete ülekandmiseks. Töötururegistrisse jääb info selle faili ekspordi kuupäeva kohta. Kas raha sellel päeval ka tegelikult välja maksti, töötururegistris enam ei kajastu. Tegelikult väljamakstud toetusi (see, mis on panka saadetud) näeb raamatupidamise programmis (riigikassa maksetena), seal tehakse vajadusel ka tagasimakse korraldused. Töötururegistrist ei ole aga võimalik teha päringuid näiteks seisuga 31.12.2003 tööturutoetuste saajatele määratud, kuid väljamaksmata või tööturutoetuse saajate poolt tagastamisele kuuluvate koondsummade kohta. Seega kajastatakse tööhõiveametite raamatupidamisregistrites tööturutoetused kassapõhiselt nende väljamaksmisel, mitte aga toetuste määramisel, kui tekib kohustus neid välja maksta. Samuti on raamatupidamisarvestus kassapõhine

tööturutoetuste tagasinõuete korral st raamatupidamiskanded tehakse abirahade tagasi laekumisel mitte aga tagastamisele kuuluvate summade kohta nõuete esitamisel. Viimasest tingituna puudub raamatupidamises ülevaade kui palju toetusi on mingi hetke seisuga väljamaksmata või kui palju on tööturutoetuse saajatelt tagasinõutud toetustest laekumata.
Riigikontroll leiab, et töötururegister peaks olema selliste rakendusvõimalustega, et sealt oleks võimalik saada mistahes hetke seisuga koondandmeid väljamaksmisele ning tagastamisele kuuluvate töötu abirahade ja tööturutoetuste kohta.

Tööturuameti seisukoht:
Esitatud nõue tähendab tegelikkuses tööturuteenustega seotud raamatupidamise kajastamist Teenuste Infosüsteemis (TIS). Selle lahendamiseks oleks kaks võimalust:

1) *Luua raamatupidamisprogrammi Eeva ja TIS-i vahel liides, mis võimaldab Eevast andmete kandmist TIS-i.*
   Selleks tuleks teha täiendusi Eevas ja TIS-is.
   TIS-i tuleb täiendada uue funktsionaalsusega, mis võimaldaks:
   a) tagasisidet raamatupidamise programmiga, et saada andmed töötu või tööandja arvele ülekantud summade kohta (infosüsteemis on andmed ainult arvutatud raha kohta)
   b) lisada blokk, kuhu saaks sisestada andmed tagasinõuete kohta
   c) täiendada päringuid

   Kuna on teda, et Sotsiaalministeerium plaanib raamatupidamistarkvara väljavahetamist, siis hetkel Eeva ja TIS-i sellist liidestamist ei pea mõttekaks, sest uue programmi puhul tuleks liidesed projekteerida uuesti.
   Kaudselt oleks tegu ka teenuste raamatupidamise dubleerimisega, sest detailsed andmed kajastuksid mõlemas süsteemis, mis iseenesest on ressursi raiskamine. Kui tekivad tõrked andmete ülekandel, on suurem tõenäosus ebatäpseteks andmeteks.

2) *Teostada kogu detailne teenuseid puudutav raamatupidamine TIS-i.*
   Tööturuameti raamatupidamisprogrammis kajastada ainult päeva koondsummasid, mis sisestatakse raamatupidamisprogrammi kas siis vastava liidese abil või ka käsitsi.
   Selleks oleks vaja täiendada TIS-i raamatupidamise funktsionaalsusega ja vastavate päringutega.
   Sel juhul oleks alati võimalik saada andmed detailselt ja ka koondina kätte TIS-ist ja raamatupidamisest koondina ning andmed oleksid võrreldavad. Kaoks ära detailandmete dubleerimine kahes süsteemis.

Kahjuks käesoleva aasta IS-de arendusi planeerides ei olnud veel sellist nõuet TIS-i arenduseks püstitatud ja hetkel sellist arendust planeeritud pole.
Arendusega seotud tööde mahtude ja summade täpsemaks kalkuleerimiseks on vaja läbi viia täpsem arenduse vajaduse analüüs ja seejärel otsustada, millises variandis ja kui kiiresti on võimalik vastav arendus ellu viia.
Olles teadlik sellisest IS-i täienduse vajadusest, püüame planeerida selle kindlasti järgmistesse IS-i arendustöödesse.

Töötururegister võimaldab sisestada töötu kohta üheaegselt kahel koolitusel osalemise. Nii on Jõgevamaa Tööhõiveameti konsultant saatnud töötu kursustele, kus ühe kursuse viimane ja teise kursuse esimene õppepäev on kattuvad.

Jõgevamaa Tööhõiveamet on maksnud tööturegistri programmis moodustatud faili alusel 1080 krooni Valgamaa Tööhõiveameti tööturuteenuste eest, mis on saanud võimalikuks meile antud selgituste kohaselt töötururegistri programmis sisaldunud vigade tõttu. Riigikontrolli hinnangul ei toimi sisekontrollisüsteem piisavalt kindlustandvalt kuna nimetatud viga tööhõiveamet ise ei olnud avastanud.

Tööturuameti seisukoht:
Tegemist võis olla süsteemi juurutamise algul olnud vead mida hetkel küll ei tea süsteemil olevat.

Omandireformi reservfondist eraldatud summadest tööandjale välja makstavate tööturutoetuste puhul ei ole võimalik sisestada töötaja tööaja-palgatõendi andmeid tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse. Seetõttu ei ole Jõgevamaa Tööhõiveamet tööandjate poolt esitatud tõendite alusel, millelt on näha, et töötaja ei ole töötanud täistööajaga, välja arvutanud tööturutoetuse suurust vastavalt töötatud ajale. Tööandjale on makstud sama summa, mis märgitud tööaja-palgatõendil arvestatud töötasuna. Tööturuteenuse seaduse järgi on tööturutoetuse suurus määratud täistööajaga töölerakendamise korral[17]. Leiame, et kui töötajad ei töötanud täistööajaga, siis tuleb teha toetuse makse suuruse välja selgitamiseks ümberarvestus. Vältimaks selliste vigade teket, tuleks Tööturuametil võimaldada sisestada tööotsijate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse ka eelarveväliste vahendite arvelt välja makstavate teenuste algandmed, mille alusel arvutab registriprogramm väljamaksete suuruse.

Tööturuameti seisukoht:
Tööturutoetuse puhul peab Teenuste IS-i sisestama töötatud tunnid ja vastavalt sellele arvutab programm ise vastava toetuse summa. Summat endal sisestada programm ei võimalda. Seega ei ole see IS-i viga, vaid võis olla Jõgevamaa Tööhõiveameti töötaja eksimus.
Tegemist võis olla ka süsteemi juurutamise käigus tekkinud veaga mida hetkel küll ei tea süsteemil olevat.

2.12. Riigivara kasutada andmine

Tööturuametil oli seisuga 31.12.2003 aasta 15 kehtivat rendilepingut Luha tn 16 hoones kokku 1 426 m^2 pinna välja rentimiseks.

Tööturuameti seisukoht:
Tööturuameti bilansis ei ole enam vara mida rendile anda. Vara on üle antud Sotsiaalministeeriumile.

2.13. Riigieelarve vahendite kasutamine

Kontrollimise käigus tuvastasime, et mitmel juhul on Tööhõiveametid teinud makseid vale eelarveklassifikaatori arvel, ei ole kinni peetud tulude riigieelarvesse kandmise korrast, samuti on eelarvevahendeid kasutatud selleks mitte ette nähtud sihtotstarbel:

Tööturuameti seisukoht:
Tööturuametis 01.01.2004 kehtima hakanud raamatupidamise sise-eeskirjades on kehtestatud, et raamatupidamislik tulu- ja kuluarvestussüsteem põhineb vastutuskeskustel. Vastutuskeskus on organisatsiooni struktuuriüksus, tööhõiveamet, fond või projekt, mille juht on vastutav kindla valdkonna tulemuste ja selleks ettenähtud eelarve täpse täitmise eest. Vastutuskeskuste arv ja struktuur võivad aastati varieeruda.
Üldjuhul on vastutuskeskuse või tegevusvaldkonna juht volitatud isikuks.
Volitatud isik märgib kuludokumendile finantseerimise allika koos eelarve klassifikaatori koodiga.
Raamatupidaja peab dokumentide kontrollimisel ja ülekandedokumentide ettevalmistamisel tagama raamatupidamiskontode ja eelarve klassifikaatori koodide õigsuse.

Harjumaa Tööhõiveamet ei ole pidanud arvestust majandustegevusest laekuvate tulude ja nende saamiseks tehtavate kulude lõikes ja seetõttu on saanud võimalikuks, et kuluarved on tasutud riigieelarve rahaliste vahendite arvel (kuluallikas 1[18]), mitte aga majandustegevusest laekunud tulude arvel (kuluallikas 3[19]). Seega on rikutud riigieelarve seadust. Nimetatud ebaõige arvestuse tõttu on Harjumaa Tööhõiveametil olnud võimalik osta ametiriideid, mida on kohustus tööülesandeid täites kanda[20]. Auditi käigus ei tuvastatud soetatud ametiriiete kandmist tööülesandeid täites seetõttu oleme arvamusel, et tehtud 10 030 kroonine kulutus ei ole põhjendatud ning leiame, et nimetatud kulu tuleb käsitleda erisoodustusena .

Tööturuameti seisukoht:
Auditi ajal töötas ruumis ka 2 uut ametnikku, kellele ei ole ostetud ametiriideid ning osakondi ei külastatu. Kkuna aga auditi ajal pakkisid ametnikud uutesse ruumidesse kolimiseks asju ja pintsakud hetkel seljas polnud, siis võis jääda mulje, et ametiriideid ei kanta. Toohõiveametis on ametiriiete kandmine kohustuslik ja seda ka tehakse ning kanti ka auditi käigus.

2.14. Korraldamata riigihanked

Riigihangete korraldamise osas puudub funktsioneeriv sisekontrollisüsteem. Tööturukoolituse koolitusteenuste ostmisel ei ole kinni peetud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest[21], mille kohaselt riigihange on vajalik korraldada, kui

---

[18] Rahandusministri 14.01.2003. a määrus nr 9
[19] Rahandusministri 14.01.2003. a määrus nr 9
[20] Harjumaa Tööhõiveameti direktori kt. 21.11.2003 käskkiri nr 26
[21] Riigihangete seadus 19.10.2000.a § 2

eeldatav maksumus aasta arvestuses koos käibemaksuga on asja ostmise või teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle.

Tööturuameti seisukoht:
Tööturuamet palkab tööle spetsialisti, kes hakkab korraldama tsentraalselt kõiki Riigihankeid.

2.15. Muud tähelepanekud

Tallinna Tööhõiveamet ei olnud seisuga 31.12.2003.a lõpetanud endiste töötajate allkirjaõigust[22] Eesti Ühispangas olevate Tallinna Tööhõiveameti pangakontodel tehingute sooritamiseks. Meie hinnangul ei ole sisekontrollisüsteem pangakontode osas piisav (kuigi allkirja kombinatsioon on A + B), kuna võimaldab juurdepääsu rahalistele vahenditele selleks mittevolitatud isikutel ning loob potentsiaalse võimaluse rahaliste vahendite ebasihipäraseks või väärkasutamiseks.

Tööturuameti seisukoht:
Endiste töötajate allkirjaõigused on lõpetatud 2004.aastal (kuid selleks ajaks oli raamatupidamine tsentraliseeritud ja juurdepääs pangakontodele kõrvalistel isikutel ei olnud võimalik)
Allkirjaõiguse avatuna hoidmine on rohkem tehniline viga, sest riigikassas oli allkirjaõigus lõpetatud koos töötajate vastavalt töökohalt lahkumisega.

Tööturuameti seisukoht:
Raamatupidamisõiendite vormistamine, korrigeerimiskannete ülevaatamine, parandamine, võrdluste tegemine, ettemaksete ja võlgnevuste inventeeriminet toimub 2004. eelarveaasta jooksul. Täpsemad tähtajad on selgitamisel.

Riigikontroll teeb sotsiaalministrile järgmised ettepanekud:

- Viia raamatupidamisarvestus vastavusse raamatupidamisseaduses ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetega.

Tööturuameti abinõude plaan:
Alates 2004.aasta 1.jaanuarist on Tööturuameti ja tema koosseisu kuuluvate kohalike tööhõiveametite raamatupidamine korraldatud tsentraalselt Tööturuameti haldusosakonnas (TTA peadirektori 31. detsembri 2003.a. käskkiri nr 1-2.1/ 72). 2003 aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjade asemel on 2004. aasta raamatupidamise korraldamise aluseks välja töötatud ja kinnitatud uus raamatupidamise sise-eeskiri. Sise-eeskirjade väljatöötamisel oli 2003a. oktoobris kaasatud Sotsiaalministeeriumi endine pearaamatupidaja Riina Virkus ja sise-eeskiri oli tema poolt heakskiidetud.

Tööturuameti raamatupidamises kasutatakse arvestuspõhimõtteid ning informatsiooni esitlusviisi kooskõlas Eesti Vabariigis kehtivast raamatupidamise seaduses sätestatud nõuetest ja alusprintsiipidest, rahandusministri määrustes sätestatud nõuetega ja järgides head raamatupidamistava. TTA raamatupidamise korraldus tagab aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamise finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest.

- Võtta bilansis arvele tegelikult olemasolevad varad ning korraldada varade arvestus vastavalt raamatupidamise seaduses ja rahandusministri määrustes kehtestatud nõuetele.

Tööturuameti abinõude plaan:
Toimub varade arvelevõtmine ja arvestuse korraldamine.
Tähtaeg 30.september 2004

- Inventeerida nõuded ja kohustused järgmise aruandeperioodi alguse seisuga täies mahus.

Tööturuameti abinõude plaan:
Nõuete ja kohustuse inventeerimise tähtaeg 30. september 2004.

- Rakendada meetmeid võlgnikelt rendivõlgade sissenõudmiseks.

Tööturuameti abinõude plaan:
Vastavalt 2004.aasta 1.jaanuarist kehtima hakanud Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjadele jälgitakse nõuete laekumis tähtaegu majandusarvestuse programmis EEVA. Kui nõude laekumise tähtajast on möödunud 14 päeva, teavitab raamatupidaja võlgnikku telefoni teel ja üritab välja selgitada võlgnevuse põhjused. Kui sellest hoolimata on nõude laekumise tähtajast möödunud 30 päeva teavitab raamatupidaja võlgnikku kirja teel. 45 päeva möödumisel maksetähtajast teavitab raamatupidaja võlgnikku uuesti kirja teel. 60 päeva möödumisel teavitab raamatupidaja võlgnikust haldusosakonna juhatajat kes tutvub asjaoludega ja langetab otsuse nõude laekumise tõenäosuse kohta. Edasi tegeleb võla sissenõudmisega haldusosakonna juhataja tehes vajadusel ettepaneku nõude lootusetuks tunnistamise kohta.

- Rakendada meetmeid riigile kahjulike rendilepingute muutmiseks või lõpetamiseks.

Tööturuameti abinõude plaan:
Rendilepingud on üleantud Sotsiaalministeeriumile.

- Selgitada kahjulike rendilepingute sõlmimisest riigile tekitatud kahju suurus ja nõuda sisse vastutavatelt isikutelt

Tööturuameti abinõude plaan:
Rendilepingud on üleantud Sotsiaalministeeriumile.

- Inventeerida puhkusereserv ning lähtuda reservi arvestamisel puhkuse tasu arvestamise korrast

Tööturuameti abinõude plaan:

Puhkusereserv inventeeritakse. Tähtaeg 31.08.2004

- Lõpetada töötajate tasemekoolituskulude hüvitamine ja teiste erisoodustuste tegemine riigieelarvest

Tööturuameti abinõude plaan:
Tasemekoolitusega seotus kulusid 2004. eelarveaastal kaetud ei ole.

- Tagada 545 701 kroonise kohustuse üle kandmine riigituludesse

Tööturuameti abinõude plaan:
Tööturuameti raamatupidamises viiakse läbi põhjalik analüüs ülaltoodud summa õigsusest. Pisteline kontroll näitas, et 2002. aasta bilansis on antud summa kajastatud valesti, mis mõjutab ka 2003.aasta tulemust.
Tähtaeg 30.09.2004

- Pidada kinni Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud lisatasude maksmise piirangutest

Tööturuameti abinõude plaan:
Vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele on nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest kokku riigiteenistujale lisatasu maksmise määraks kuus kuni 50% tema ametikoha palgaastmele vastavast, lisas kehtestatud palgamäärast. Tööturuametis on seda sätet järgitud, kuid projektide raames teostatud tööde eest lisatasude väljamaksmine on toimunud ühe kalendrikuu jooksul, kuigi töid teostati pikema perioodi jooksul, ka lisatasude maksmise käskkirjas on viide perioodile, mille eest lisatasu maksti. Projektide raames tehtavate tööde maht ei ole täpselt ette ennustatav ning tööde eest on võimalik tasu maksta alles pärast tööde lõppemist ning vastavate aruannete esitamist. Siin ka põhjus, miks on pikema perioodi jooksul tehtud lisatöö eest tasu maksmine koondunud ühte kuusse. Summaarselt kuudele jaotatuna see ei ületa Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatut.
Alates 14.06.2004.a. kehtib Tööturuameti peadirektori poolt kinnitatud palgajuhend nii Tööturuametile kui ka tema kohalikele asutustele – tööhõiveametitele.

- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud hea raamatupidamistava nõuete jälgimine raamatupidamisarvestuse korraldamisel ja aruandluse koostamisel, sh asutusele kuuluvate varadega teostatud tehingute õige kajastamine raamatupidamises ning varade säilimine, sealhulgas:

- töötata välja ja rakendada raamatupidamise hea tava ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele vastavad raamatupidamise sise-eeskirjad

Tööturuameti abinõude plaan:
2003 aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjade asemel on 2004. aasta raamatupidamise korraldamise aluseks välja töötatud ja kinnitatud uus

raamatupidamise sise-eeskiri. Sise-eeskirjade väljatöötamisel oli 2003a. oktoobris kaasatud Riina Virkus ja sise-eeskiri oli saadetud heakskiitmiseks Sotsiaalministeeriumisse.

- töötada välja ja võtta kasutusele parenduste ja registrite täienduste arvestamise metoodika, mis võimaldavad põhivarade kajastamise õiges bilansilises väärtuses.

Tööturuameti abinõude plaan:
Koostöös OÜ Eetasoft on välja registrite täiendused väljatöötamisel.
Tähtaeg 31.10.2004

- töötada välja ja võtta kasutusele juhend inventuuride läbiviimiseks ning inventuuritulemuste võrdlemiseks raamatupidamisandmetega

Tööturuameti abinõude plaan:
Raamatupidamise sise-eeskirja täiendatakse. Tähtaeg 31.oktoober 2004

- tagada varade õigeaegne arvele võtmine raamatupidamises

Tööturuameti abinõude plaan:
Alates 01.01.2004 kehtima hakanud Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjad ja väljatöötamisel olev varade kasutusse andmise kord kehtestavad varade arvele võtmise.
Juhendi valmimise tähtaeg on 01.10.2004

- töötada välja ja rakendada juhend (protseduurireeglid) tegevuste kohta juhuks kui tekib vajadus seaduses sätestatust tulenevalt töötutele osutatud tööturuteenuste ja makstud abirahade tagasinõudmiseks

Tööturuameti abinõude plaan:
Alates 01.01.2004 kehtima hakanud Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjadega koos töötati välja ka vastav juhend, mis on täiendamisel.

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et
- oleks tagatud riigieelarvest maksete tegemine vastavuses riigieelarve seadusega määratud kulude liigenduse ja sisuga

Tööturuameti abinõude plaan:
Alates 01.01.2004 on vastavalt riigi raamatupidamise eeskirjale (§15) tõhustatud sisekontrollisüsteemi. Algdokumendid on enne ülekande tegemist kontrollitud volitatud isiku ja kontrollija poolt. Volitatud isikud kinnitab TTA peadirektor oma käskkirjaga. Volitatud isikuks ei tohi olla pearaamatupidaja, haldusosakonna nõunik riigieelarve küsimustes, kontrolör ega teised raamatupidajad. Kontrollijaks on raamatupidajad vastavalt ametijuhenditega nendele sätestatud ülesannetele.
Rahalised ülekanded on peadirektori ja pearaamatupidaja poolt kinnitatud.
Elektrooniliste ülekannete tegemiseks on jaotatud õigused nii, et ülekannet sisestav raamatupidaja on erinev ülekannet aktsepteerivast raamatupidajast. Vastav õiguste jaotus kehtestatakse ametijuhendiga.

- oleks tagatud riigivaraga tehtud tehingutest saadud tulude riigieelarvesse üle kandmine vastavuses tulude riigieelarvesse kandmise korraga
- oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine (nt eelarve koostamise protsessis määratleda planeeritavate soetuste ja ostetavate teenuste vajaduse suurus ning hinnata nende puhul riigihanke läbiviimise vajadust, lisaks sellele töötada välja vastav soetuste ja teenuste sisseostmise läbiviimise kord, kus oleks muu hulgas määratletud tegevuse eest vastutavad isikud).

Tööturuameti abinõude plaan:
Tööturuamet palkab tööle spetsialisti, kes hakkab korraldama tsentraalselt kõiki Riigihankeid.

- Rakendada abinõusid olemasoleva sisekontrollisüsteemi toimimise tõhustamiseks
- Tugevdada turvameetmeid tagamaks raamatupidamisandmete säilimine.

Tööturuameti abinõude plaan:
Turvalisuse tagamiseks on alates 01.01 2004 a erinevatel töökohtadel töötamiseks antud ainult ametijuhendist tulenevalt vajalikud õigused ja töökohal programmi sisenemiseks on kasutusel paroolid. Varukoopiat programmist tehakse alates 2004 aasta 2.jaanuarist iga tööpäeva lõpus või sagedamini vastavalt vajadusele.

- Vältimaks olukorda, kus puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekke momendil, tuleks täiendada töötururegistrit võimalustega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning võimalustega teha päringuid mistahes hetke seisuga. Tagada raamatupidamise andmete võrreldavus tööturegistri andmetega.

Tööturuameti abinõude plaan:
Tehakse ettepanek vastava töögrupi moodustamiseks
Tähtaeg 31.august 2004

- Vigade vältimiseks pidada töötururegistris ka eelarveväliste vahendite arvelt välja makstavate tööturutoetuste arvestust

Tööturuameti abinõude plaan:
Tehakse ettepanek vastava töögrupi moodustamiseks
Tähtaeg 31.august 2004

- Tagada kõigi asutusele kuuluvate rahaliste vahendite säästlik, sihipärane ja otstarbekas kulutamine, näiteks:

- nõuda sisse 3 785 krooni krediitkaartidega tehtud dokumentaalselt tõestamata kulud maksete tegijatelt

Tööturuameti abinõude plaan:
Auditi lõppedes on Tööturuameti raamatupidamine veelkord kontrollinud krediitkaardi maksete kuludokumentide puudumist või olemasolu.
Raamatupidamisele on esitamata jäänud kuludokumendid summas 781.00 krooni (15.01.2003) ja summas 70.50 krooni (01.07.2003).
Seoses vajadusega pidada dokumentide üle arvestust erinevate allikate, projektide ja alajaotuste lõikes, on dokumendid köidetud erinevatesse kaustadesse ja kiirel ülevaatel ei ole märgatud kõiki olemasolevaid dokumente. Nii on praeguse seisuga edastatud Riigikontrollile arve majutuse eest 11.10.2003 summas 1381,07 krooni.
Tähtaeg 15.08.2004.
Dokumentaalselt tõestamata kulud nõutakse sisse makse tegijatelt.
Tähtaeg 30.11.2004

- kehtestada krediitkaartide kasutamise ja aruandluse kord, mis sätestaks muuhulgas ka algdokumentide esitamise kohustuse

Tööturuameti abinõude plaan:
Tööturuametis 01.01.2004 kehtima hakanud raamatupidamise sise-eeskiri määratleb aruande esitamise tähtaja ja vormi. Kulu tegemisel krediitkaardiga tuleb viie päeva jooksul esitada raamatupidamisele kuludokumendid koos majanduskulude aruandega (Majanduskulude aruanne - lisa 6). Täiendavate krediit – ja deebetkaartide kasutuselevõtmine teiste isikute poolt tuleb vormistada käskkirjaga, kus on märgitud kulutaja, kulu tegemise aeg, eesmärk ja kulu suurus.

Ettepanek Maksu- ja Tolliametile:

Tagamaks Tööturuameti raamatupidamises maksukohustuste õige ja õiglane kajastamine viia läbi Tööturuametis ja tööhõiveametites maksuarvestuse õigsuse kontrollimine.

Lugupidamisega

Patrick Rang
Tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse
osakonna juhataja
peadirektori ülesannetes

Monika Evardson 625 7721
Monika.evardson@tta.ee






sotsiaal ministeerium

Kaie Karniol
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 16.07.2004 nr 2-7.1-FA/04/1043

Meie 06.08.2004 nr 14-4/7042

Kontrollaruande eelnõu "Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003.aastal"

Täname Teid kontrollaruande eelnõu "Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003.aastal" saatmise eest. Kontrollaruanne on läbi arutatud Tööturuameti esindajatega ja koostatud esmane abinõude kava puudujääkide kõrvaldamiseks.
Raamatupidamisarvestuse vastavusse viimiseks raamatupidamisseaduses ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetega on olemaolevasse raamatupidamise sise-eeskirjadesse sisse viidud parandused. Täiendused sise-eeskirjades kooskõlastatakse Sotsiaalministeeriumi finants- ja varahalduse osakonnaga.
Tegelikult olemasolevate varade arvelevõtmiseks ja nende arvestuse pidamiseks on detailsem arvestuse kord täiendamisel. Tööturuametis ja kohalikes tööhõiveametites viiakse läbi täiendav inventuur.
01.03.2004.a. on Tööturuameti rendilepingud ja vara aadressil Luha 16 üle antud Sotsiaalministeeriumile. 2004.a. plaanis on nimetatud maja võõrandamine, mille tõttu ei ole otstarbekas olemasolevaid rendilepinguid lõpetada. Tööturuametile on antud ülesandeks nii võlgade sissenõudmine kui riigile kahjulike rendilepingutega tekitatud kahju väljaselgitamine ja rentnike poolne hüvitamine.
Tööturuameti poolt on puhkusereserv inventeeritud ja arvestamisel tekkinud vead on üle kontrollitud.
Töötajate tasemekoolituse hüvitamine on 2004.a. lõpetatud. Erisoodustuste puhul on täiendamisel planeeritud ja põhjendatud tööülesannete täitmiseks vajalike soodustuste kasutamise kord.
Rahaliste kohustuste osas on nõutud põhjalikku analüüsi kohutuste väljaselgitamiseks ja kuludokumentide, -aruannete esitamise korra täiendamist raamatupidamise sise-eeskirjades.
14.06.2004.a. kinnitas Tööturuameti peadirektor palgajuhendi, kus lisatasude maksmise kord on viidud vastavusse Vabariigi Valitsuse kehtestatud lisatasude maksmise piirangutega.
Tööturuameti ja Sotsiaalministeeriumi tihedas koostöös täiendatakse sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise sise-eeskirju selliselt, et oleks tagatud hea raamatupidamistava nõuete järgimine raamatupidamise arvestuse korraldamisel ja aruandluse koostamisel.
Riigihangete seaduse täitmiseks ja hangete korraldamisega hakkab Tööturuametis tegelema riigihangete spetsialist; hankeid hakatakse välja kuulutama tsentraalselt.
Koostöös Tööturuameti ja Sotsiaalministeeriumi IT osakonnaga töötatakse välja turvameetmete tagamise programm ja protseduurireeglid töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse ning eelarveväliste vahendite alusel väljamakstavate kohustuste ja olemaolevate nõuete kohta nende tekke momendil.

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209
www.sm.ee
info@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 06.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1043-3

Sotsiaalministeeriumi finants-ja varahalduse osakonna koordineerimisel viiakse ühistele aluste majandustegevust reguleerivad eeskirjad ja protseduuride kord, mis reguleerivad sealhulgas Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevust.

Teie märkused ja ettepanekud, mis on kontrollaruande eelnõus esitatud on meile väärtusliku materjaliks analüüsis, mis aitab kaasa nii Sotsiaalministeeriumi kui Tööturuam majandustegevuse paremaks korraldamiseks.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Marju Rein 626 9195
marju.rein@sm.ee