Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/83
02.08.2004

Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. ARVAMUS JUSTIITSMINISTEERIUMI KUI ÜKSIKASUTUSE 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA **6**

2.1. Märkused **6**

2.2. Riigikontrolli arvamus **6**

2.3. Tähelepanekud **7**

2.4. Tähelepanekud Tartu Maa-, Haldus- ja Ringkonnakohtu auditist **10**

2.5. Ettepanekud **11**

LISA **12**

JUSTIITSMINISTRI VASTUS **13**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 16.03.–26.04.2004 oma tööplaani alusel Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja aruandeaasta majandustehingute seaduslikkust.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ja rahandusministri 16.12.2003. a määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2003. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata ministeeriumi raamatupidamisaruannete ja tehingute vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Jüri Kurss, töörühmas osalesid audiitorid Mare Kabrits, Inga Häkkinen ja Justiitsministeeriumi siseaudiitor Ragnar Viilu.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

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

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Justiitsministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Justiitsministeeriumile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas asjakohaste regulatsioonidega.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja riigieelarve täitmise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta.

---

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

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

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutasid auditeeritud perioodil justiitsminister Ken-Marti Vaher (kuni 2003. aasta aprillini Märt Rask) ja kantsler Priidu Pärna.

Minister

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

Kantsler

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

Justiitsministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Priidu Pärna ja pearaamatupidaja Eve Küün.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, §-d 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[10] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine esitamine ja kinnitamine"
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9

2. Arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

2.1. Märkused

Immateriaalse põhivara kajastamine

Märkisime oma eelmise aruandeperioodi kohta koostatud aruandes[13], et Justiitsministeerium on aasta jooksul tegelenud mitmete infosüsteemide ja registrite arendamisega, nt justiitshaldusinfosüsteem JUHIS, kohtute infosüsteem, kohtulahendite register (KOLA). Tarkvarasoetused olid küll põhivarana arvele võetud, kuid arendamise kulud (tööjõukulud, teenustööd jm) olid kajastatud aruandeaasta tegevuskuludena.

2003. aastal arendas Justiitsministeerium edasi mitmeid olulisi infosüsteeme, nt kriminaalhoolduse infosüsteem, E-büroo, KOLA, Täitis jne. Arendustöödele kulus kokku 3 486 535,33 krooni. Sellest 3 270 165 krooni on kajastatud tulemiaruandes tegevuskuludena. Vastavalt Raamatupidamise Toimkonna juhendile[14] peaks olema see summa arvele võetud ka immateriaalse põhivarana. Arendustöödele kulunud 3 270 165 krooni peaksid olema kapitaliseeritud ning kajastatud immateriaalse põhivarana, mille tulemusena bilansi põhivarade väärtus suureneb. Et kapitaliseerida infotehnoloogia kulusid vastavate infosüsteemide lõikes, peaksid infosüsteemide talitus ning finants- ja varahaldustalitus välja töötama ühise süsteemi. Infosüsteemide talituse juhataja Marko Lehese sõnul ei tea aga nemad, millist informatsiooni raamatupidamine vajab kapitaliseerimaks erinevaid infosüsteeme, kuigi kuluinformatsioon erinevate infosüsteemide arendustööde kohta on olemas. Vastavalt Raamatupidamise Toimkonna juhendile kapitaliseeritakse immateriaalsele põhivarale tehtud arenguväljaminekud, kui need vastavad juhendis loetletud tingimustele. Leiame, et Justiitsministeeriumi tehtud mitmed arenguväljaminekud projektidele (nt kriminaalhoolduse infosüsteem, KOLA, E-büroo, Täitis jne) kuuluvad kapitaliseerimisele.

Et saada parem ülevaade erinevatele IT-projektidele kulutatud summade kohta, tuleks suuremahulised investeeringud eelnimetatud infosüsteemide väljatöötamiseks kajastada bilansis immateriaalse põhivarana. Leiame, et eelarveliste asutuste raamatupidamise juhendmaterjalid ei reguleerinud 2003. aastal piisava täpsusega arvestuse korraldust selles valdkonnas.

Justiitsministeerium on alustanud 2003. aasta lõpust detailse arvestuse pidamist infosüsteemide ja registrite arendamisega seotud kulude lõikes eesmärgiga kapitaliseerida need immateriaalse põhivarana. Raskusi on valmistanud arendustegevusega mitteseotud kulutuste (nagu kohandamine, vahetamine, asendamine) eristamine arendustegevusest arvestuses. Riigikontroll on seisukohal, et tegemist on lahendatava arvestustehnilise probleemiga ning tehtud tööde eristamine ülalnimetatud juhendites välja toodud kriteeriumite põhjal peab olema võimalik tööde üleandmise-vastuvõtmise aktides või lepingus väljatoodud spetsifikatsioonide alusel.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktis 2.1.1 väljendatud märkuse võimalik mõju, on Riigikontroll arvamusel, et Justiitsministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab 31.12.2003. a seisuga ministeeriumi bilansimahuks 42 067 596 ja tulemiks 62 628 750

---

[13] Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta, 04.07.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/03/60

[14] Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 41 lg 5. Samalaadseid põhimõtteid väljendab ka Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 § 48.

krooni, on olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Justiitsministeeriumi 2003. aasta majandustehingud on olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[15]

2.3. Tähelepanekud

Arvestuse korralduse tase Justiitsministeeriumis on üldiselt hea. Raamatupidamises kasutatavad protseduurid annavad piisavat analüütilist infot valdkondade kohta, mida auditeerisime. Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu aastaaruande õigsust ei mõjuta, küll aga viitavad sisekontrollisüsteemi nõrkadele kohtadele.

Ettemaksude kajastamine

Kontol 1380 "Ettemakstud kaubad ja teenused", mis kuulub varude, lõpetamata toodangu, ja ettemakstud kaupade kontogruppi, on kajastatud ettemakseid (kogusummas 67 788 krooni), mis sisuliselt kujutavad endast ette tehtud tulevaste perioodide kulusid:

- CVO Group OÜ arve nr 20031219-6, 34 456 kr personaliotsingute kulude ettemaks;
- Express Post AS, 2004. aastaks tellitud ajakirjandus summas 31 832 kr;
- Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse arve nr K-20030224, ettemaks summas 1500 kr.

Personalikulud

Justiitsministri 23.01.2003. a käskkirjaga nr 27 "Justiitsministeeriumi teenistujate töötasustamine 2003. aastal" on kehtestatud ametikohtade loetelu, millele ei laine nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest lisatasu maksmisel piirang, et lisatasu ei tohi olla ühes kalendrikuus suurem kui 50% ametipalgast. Nimistus on 54 erinevat ametikohta, sh sellised nagu sekretär-asjaajaja, nõunik, referent jne, kusjuures nii osakond kui talitus on kindlaks määramata. Seetõttu võib eelnimetatud käskkirja alusel järeldada, et 50% piirang kehtib väga väheste Justiitsministeeriumi teenistujate suhtes. Samal ajal puuduvad nimistust sellised ametikohad nagu IT administraator, programmeerija, analüütik-disainer ja finantskontrolli spetsialist, kuid kõigile neile on kantsleri käskkirjaga määratud töötasu selliselt, et lisatasu määr ületab 50% ametipalgast. Seega ei ole kinni peetud VV 07.01.2003. a määruse nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal" § 5 lg-st 2. Leiame, et minister ei ole oma põhimäärusest lähtuvaid kohustusi täitnud[16].

Kuuele teenistujale on makstud hüvitist koondamisest etteteatamise tähtajast puudu jäänud tööpäevade eest, mis koos tulu- ja sotsiaalmaksuga kokku moodustab 60 286 kr. Üks teenistuja on teenistusest vabastatud avaliku teenistuse seaduse § 113 alusel ning lõpparve väljamaksmisega viivitamise eest on makstud 4800 kr. Hüvitist on arvestatud järgmiselt:

- 25.08.2003. a käskkiri nr 563-k, teenistusest vabastatud alates 30.08.2003. a ATS § 116 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 16 tööpäeva eest 9425 kr.
- 27.11.2003. a käskkiri nr 725-k, teenistusest vabastatud 28.11.2003. a ATS § 116 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 21 tööpäeva eest 8366 kr.

[15] Nimekiri õigusaktide kohta, millele vastavust auditi valimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas.
[16] Justiitsministeeriumi põhimääruse III osa p 17 lg 3 järgi vastutab justiitsminister põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate muude seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest.

- 27.11.2003. a käskkiri nr 724-k, teenistusest vabastatud 28.11.2003. a ATS § 116 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 13 tööpäeva eest 7541 kr.

- 27.11.2003. a käskkiri nr 723-k, teenistusest vabastatud 28.11.2003. a ATS § 116 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 19 tööpäeva eest 8379 kr.

- 27.11.2003. a käskkiri nr 712-k, teenistusest vabastatud 28.11.2003. a ATS § 116 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 18 tööpäeva eest 11 093 kr.

- 25.04.2003. a käskkiri nr 280-k, teenistusest vabastatud ATS § 116 lg 1 alusel koondamise tõttu, hüvitist on makstud etteteatamistähtajast puudu jäänud 2 tööpäeva eest 521 kr.

- 6.06.2003. a käskkiri nr 388-k, teenistusest vabastatud ATS § 113 alusel, makstud ametipalka lõpparve väljamaksmisega viivitatud aja eest (16 tööpäeva) 4800 kr.

Meile antud selgituste kohaselt olid koondamised, mille puhul oldi kohustatud välja maksma hüvitis etteteatamistähtajast mittekinnipidamise eest, põhjustatud töökorralduslike otsuste hilinemisest (H. Pisukese vabastamise käskkirja hilinenud vormistamine oli seotud Vabariigi Valitsuse vahetumisega seonduvate juhtimisotsuste viibimisega). Leiame, et muudatused Justiitsministeeriumi struktuuris ei ole kiireloomulised ning funktsioneeriva juhtimissüsteemi puhul on muudatusi võimalik ette näha, st koondatavad ametikohad ei selgu päevapealt ning etteteatamisajast on võimalik kinni pidada. Leiame, et hüvitiste maksmisega on riigile tekitatud põhjendamatuid lisakulusid.

Puudused dokumendikäibes

2002. aasta kontrolliaruandes märkisime, et Justiitsministeeriumi aeglane dokumendikäive põhjustas tõrkeid raamatupidamisosakonna töös. Kuna dokumendid jõuavad raamatupidamisosakonda sageli hilinemisega, puudub jooksev ülevaade lühiajalistest kohustustest ja varadest ning arvestuses võivad tekkida tahtmatud vead. Sama täheldasime ka möödunud auditi käigus. Näiteks:

- Varade pistelisel inventeerimisel esines mõningatel juhtudel erinevusi põhivahendite nimekirja järgi toas asuva vara ja tegelikult toas asuva vara vahel. Meile antud selgituste põhjal toimub pidev arvutustehnika liikumine. Vastavad e-kirjad (kus on välja toodud liikumised) on arvutis olemas, kuid neid ei ole jõutud nimekirja viia. Soovitame järgida väljakujunenud head tava ning täpsustada põhivahendite sisse registris põhivahendite nimetusi või kasutada sellist turvamärgistusega süsteemi, nagu kasutatakse arvutustehnika inventeerimisel. Leiame, et põhivahendite nimekirja ja tegeliku olukorra erinevus on samuti tingitud aeglasest dokumendikäibest.

- Vabariigi Valitsuse määrusest lähtuvalt on andmete esitaja kohustatud viie tööpäeva jooksul riigivara registrisse kandmisele kuuluva vara hankimise tehingu sooritamisest või vara muul viisil omandamisest teatama registripidajale kõik vara kohta käivad registrisse kandmisele kuuluvad andmed. Esines olukordi, kus põhivahendi vastuvõtmine toimus ühes kuus ning registreerimine riigivararegistris toimus teises kuus.

- Personalitööga seonduvad käskkirjad, nagu teenistujate ametisse nimetamine ja töötasu muutmine, on koostatud hilinemisega. Näiteks:

    - 29.04.2003. a käskkiri nr 290-k, millega alates 01.04.2003. a nimetati ametisse 31 info-süsteemide talituse koosseisuvälist teenistujat;

    - 10.06.2003. a käskkiri nr 391-k töötasu muutmise kohta, töötasu muudeti alates 15.05.2003. a;

    - 14.05.2003.a käskkiri nr 329-k töötasu muutmise kohta, töötasu muudeti alates 01.04.2003. a.

Vastavalt avaliku teenistuse seadusele[17] võetakse ametnik teenistusse ametisse nimetamisega. Sama seaduse § 24 kohaselt vormistatakse ametisse nimetamine käskkirja või korraldusega ning käskkiri või korraldus peab vastama haldusdokumentidele esitatavatele nõuetele. Haldusmenetluse seaduse kohaselt[18] kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Eeltoodust lähtuvalt on Justiitsministeeriumis olnud olukordi, kus isik asub teenistusülesandeid täitma, kuid ametisse teda nimetatud ei ole ja samuti puudub igasugune õiguslik alus temaga teenistussuhte tekkimiseks. Selline olukord seab ebakindlasse seisu nii asutuse kui ka isiku, kes tööülesandeid täitma asub. Ühelt poolt pole asutusel mitte mingisugust alust nõuda teenistujalt ühegi asutuse sisekorda ja tegevust reguleeriva haldusakti järgimist, teiselt poolt on teenistuja asunud juba ametiülesandeid täitma, kuid pole veel ametisse nimetatud ja ei saa olla kindel, kas ja millistel tingimustel ta üldse ametisse nimetatakse. Seega on Justiitsministeeriumis eksitud nimetatud õigusaktides fikseeritud haldusaktile esitatavate nõuete vastu.

Kirjalike lepingutega katmata suuremahulised hanked

2003. aasta jooksul on mitmeid kordi ostetud kaupa ja teenuseid (tihti ka suhteliselt suurte summade eest, näit BCS Infra AS-ilt 100 771 krooni, A-Kaabel Ye AS-ilt 156 955 krooni suuruses summas), kuid hankijatega ei ole sõlmitud eraldi kirjalikke lepinguid ei teenuste ega kauba ostmiseks. Me loeme vajalikuks, et riigiasutused sõlmiksid lepingud kirjalikult ja enne tööde tegemist või teenuse osutamist, et oleks võimalik ühelt poolt vältida võimalikke vaidlusi ja teisalt tagada saadu vastavus tellitule. Justiitsministri 19.05.2004. a käskkirjaga nr 123 on kogu ministeeriumi valitsemisalale kehtestatud nõudmine, et kui hanke summa ületab 50 000 krooni, tuleb sõlmida kirjalik leping.

Riigihangete korraldamine

Kaupade ja teenuste ostmisel ei ole kinni peetud riigihangete seaduse piirnormidest, mille kohaselt riigihange on vajalik korraldada, kui hanke eeldatav maksumus on aasta arvestuses koos käibemaksuga asja ostmise või teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle. Leidsime selliseid hankeid kogusummas 665 745 krooni:

- OÜ Baltram, kantseleitarvete ostmine, summa 251 135 krooni;
- AS Frens, teenindamine vastuvõttudel ja üritustel, summa 158 039 krooni;
- Võrqutaja Kohtvõrgud OÜ, kaabeldustööd ja materjalid, kokku summas 128 131 krooni;
- Icefire OÜ konsultatsiooniteenused, 127 440 krooni.

Tehingud riigivaraga

Justiitsministeeriumi 2002. aasta aruannet auditeerides[19] tegime märkuse Alvari tänaval väljarenditud korterite madalate üürihindade kohta. Sama täheldasime ka 2003. aastal. Üürihinnad olid madalad (6 kr/m^2), mis on kordi väiksem turul pakutavatest üürihindadest selles piirkonnas (53–78 kr/m^2). Leiame, et Justiitsministeerium rentis ka 2003. aastal ametikortereid töötajatele välja turuhinnast madalama rendihinnaga, arvestamata turuhinna ja soodushinna vahelt erisoodustusmakse. Tulumaksuseaduse[20] järgi käsitletakse erisoodustusena igasugust kaupa, teenust, loonustasu või rahaliselt hinnatavat soodustust või kingitust, mida antakse isikule seoses töö- või teenistussuhtega. Seejuures käsitatakse erisoodustusena ka asja, väärtpaberi, varalise õiguse või teenuse tasuta üleandmist, müüki või

[17] Avaliku teenistuse seadus, § 19
[18] Haldusmenetluse seadus, § 61 lg 1
[19] Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta, 04.07.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/03/60, p 3.1.2
[20] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4

vahetust turuhinnast madalama hinnaga.[21] Sel juhul tuleb vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel lähtuda "Erisoodustuse hinna määramise korrast"[22] ning erisoodustusmaksud arvestada vara rendile andmise turuhinnast või rendile andmise turuhinna ja soodushinna vahelt. 2003. aasta eelarvesse ei eraldatud selleks summasid, mistõttu ei ole ka makstud erisoodustusmakse. 2004. aasta eelarvesse on vastavad summad planeeritud ning korterite turuhinna ja rendihinna vahelt (28 kr/m^2) makstakse erisoodustusmakse.

Justiitsministeerium on alustanud eluruumide võõrandamise protsessi, mille käigus on kavas enamik kasutusel mitte olevaid eluruume anda üle Kaitseministeeriumile. Ülejäänud mittevajalikud eluruumid on kavas võõrandada avalikul enampakkumisel ja kasutusel olevad eluruumid on kavas võõrandada valikpakkumistega elanikele, kes neid kehtiva üürilepingu alusel kasutavad.

2.4. Tähelepanekud Tartu Maa-, Haldus- ja Ringkonnakohtu auditist

Riigikontroll sooritas Justiitsministeeriumi valitsemisalas lisaks ministeeriumile endale veel ühe aastaaruande auditi Tartu Maa-, Haldus- ja Ringkonnakohtus[23] (edaspidi lühidalt Tartu kohtud). Tegemist on kolme erineva juriidilise isikuga ja sisuliselt auditeeriti kolme aastaaruannet. Käsitlesime seda siiski ühe auditina, sest kohtute majandustegevuse eest vastutab üks haldusdirektor ja raamatupidamist peetakse ühes kohas samade töötajate poolt. Auditi käigus tuvastasime, et üldiselt on arvestuse tase Tartu kohtutes hea ning ka ministeerium on täitnud valitsemisala asutusi koordineerivat rolli heal tasemel, nt 2003. aasta septembris saatis Justiitsministeerium ringkirja valitsemisala asutustele[24], kus käsitleti üksikasjalikult asutuste arvestuse ja aruandluse üldisi küsimusi ja anti konkreetseid juhiseid 2003. a aastaaruande koostamiseks. Leiame, et see on hea meede tagamaks, et kõik asutused mõistaksid kõrgematest õigusaktidest tulenevaid üldisi nõudeid ühtviisi ja konkreetse asutuse tegevuse spetsiifikat arvestades. Samas tahame ministeeriumi kui keskasutuse tähelepanu juhtida mõningatele aspektidele, mis samuti vajaksid ministeeriumipoolset korraldavat tegevust.

Tartu kohtud olid üldiselt ministeeriumi antud soovitusi ja muid üldisi õigusaktidest tulenevaid nõudeid arvestanud, kuid esines ka üksikuid puudusi, millega võib põhjalikumalt tutvuda ülalviidatud kontrolliaruandes. Märkustena tõime välja järgmised tähelepanekud:

- Tartu Kohtute tulemiaruannetes oli kajastatud kassapõhiselt ainult see osa riigilõivudest, mis on neile sularahas makstud või kantud nende eelarvevälisele arvelduskontole, kokku summas 912 869 krooni. 2003. aastal Maksu- ja Tolliametile laekunud summasid (mis olid hinnanguliselt kuni 20 korda suuremad nende tulemiaruandes näidatust) on arvestatud Maksu- ja Tolliameti aruannetes.

- Tartu kohtud olid oma ametnikele andnud tasuta (tasuti vaid kommunaalkulude eest, kuid mitte üüri) kasutada korterid, mis meie hinnangul ei ole kooskõlas riigivaraseaduse nõuetega. Ühele ametnikule oli tasuta kasutada antud koguni kaks korterit.

Muude peamiste tähelepanekutena leidsid äramärkimist järgmised asjaolud:

- raamatupidamise sise-eeskirjad vajasid päevakohastamist ning ei vastanud alati kohtute tegevust reguleerivatele õigusaktidele ega kirjeldanud piisavalt tegevuse spetsiifikat;

- deposiidid (kolmandate isikute pikaajalised nõuded, nagu kautsjonid) ja kohtutäituritele tehtud ettemaksed ei olnud ministeeriumi nõuete kohaselt inventeeritud;

---

[21] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4 p 7
[22] Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120, p 5
[23] Riigikontrolli kontrolliaruanne "Riigikontrolli arvamus Tartu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Tartu Halduskohtu 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"
[24] Valitsemisala asutuste raamatupidamisarvestuse ja aruandluse korrastamisest. Justiitsministeeriumi 25.09.2003. a kiri nr 1-2-33/11807, p 1

- puhkusereserv oli kajastatud saldeeritult (st saadaolevatest puhkusepäevadest olid maha arvestatud ette puhatud päevad;
- meie hinnangul oli korraldamata kaks riigihanget (kokku summas 417 203 krooni);
- Tartu Ringkonnakohus oli soetanud riigieelarve vahenditest kohtumajas asuva äriühingu Toidutorn AS kohvikule mööblit, sisustust ja seadmeid (kokku summas 199 656 krooni) ilma selle eest tasu nõudmata, mis on vastuolus riigivaraseadusega.

2.5. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **justiitsministrile** järgmised ettepanekud:

- Täiendada raamatupidamise sise-eeskirja ja tõhustada sisekontrollimehhanisme majandustehingute dokumenteerimise ja dokumendikäibe korraldamise osas nii, et dokumentide esitamine raamatupidamisosakonda ei tekitaks viivisekohustuse tekkimise riski tasumata arvetelt ega mõjutaks raamatupidamisaruannete õigsust bilansipäeva seisuga.
- Välja selgitada infosüsteemide soetusmaksumus ning see immateriaalse põhivarana arvele võtta. Selle tulemusena saaks tulevikus jooksvat teavet, kui palju on nimetatud objektid alates loomisest riigile maksma läinud ja milline on nende kulutuste struktuur.
- Töötada välja hangete kord, kus oleks ette nähtud ka kirjalike lepingute sõlmimine hankijatega, kellelt soetatakse suuremates mahtudes kaupu või teenuseid.
- Tõhustada sisekontrollisüsteemi nii, et riigihankekonkursside korraldamisel oleks tagatud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest kinnipidamine.
- Järgida hoolsamalt õigusaktides väljendatud nõudeid personalikulude tegemisel.

Valitsemisala asutuste tegevuse korraldamisel tegime ministrile kohtute auditi põhjal järgmised olulisemad ettepanekud:

- Jätkata head tava anda allasutustele enne aastaaruande koostamist üksikasjalikke asutuste spetsiifikat arvestavaid juhiseid ning võtta tarvitusele abinõud jälgimaks oma allasutustele antud juhiste täitmist.
- Viia allasutuste bilansis olevate korterite kasutamine kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Justiitsministeeriumi majandustehingute seaduslikkust hinnates tugines Riigikontroll järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, §-d 8, 23–30, 47

Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2

Vabariigi Valitsuse seadus, §-d 49, 53, 95

Riigivaraseadus, §-d 7, 11, 13, 16,18–20

Raamatupidamise seadus, §-d 1–16

Riigikontrolli seadus, §-d 6-7

Riigihangete seadus, §-d 2–4, 12

Avaliku teenistuse seadus, §-d 10, 19, 24, 37–46, 53, 113

Puhkuseseadus, §-d 8, 9, 15, 23–26

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, §-d 6-8, 10-11

Tulumaksuseadus, §-d 1, 3, 4, 13, 28, 40–43, 48

Sotsiaalmaksuseadus, §-d 2, 3, 7–9

Töötuskindlustuse seadus, §-d 6–8, 10

Käibemaksuseadus, §-d 13, 17, 20, 27–29

Võlaõigusseadus, § 638

Riigilõivuseadus, §-d 1–7, 30, 87–88, 183

Haldusmenetluse seadus, § 61

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 286 "Riigivara võõrandamise kord"

Vabariigi Valitsuse 07.04.1998. a määrus nr 75 "Riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord"

Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal", § 5

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord"

Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275 "Keskmise palga arvutamise kord"

Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108 "Teenistuslähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord"

Vabariigi Valitsuse 04.02.2003. a korraldus nr 113-k "Valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste investeeringute kava objektiline jaotus 2003. aastal"

Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120 "Erisoodustuse hinna määramise korrast"

Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri"

Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord"

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. detsembri 1998. a määruse nr 121 ja 18. mai 2000. a määruse nr 44 kehtetuks tunnistamine"

Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 " 2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"

Raamatupidamise toimkonna juhend nr 5, § 48

Justiitsministeeriumi 25.09.2003. a kiri nr1-2-33/11807 "Valitsemisala asutuste raamatupidamisarvestuse ja aruandluse korrastamisest"

Justiitsministri vastus

Teie 12.07.2004.a. nr 2-7.1-FA/04/1014

Meie 20.07.2004.a. nr 1-2-33/8529

Kaie Karniol
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Kommentaarid kontrollaruande eelnõule "Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande majandustehingute seaduslikkuse kohta"

Käesolevaga esitame Teile Justiitsministeeriumi arvamuse kontrolliaruande eelnõus tehtud märkuste, tähelepanekute ja ettepanekute suhtes.

Punkti 2.1.1. tähelepaneku juurde peame vajalikuks märkida, et konkreetse riigihanke määratlemine tulenevalt riigihangete seaduse üldsõnalisusest on hangete läbiviimisel riigis tervikuna probleemiks olnud. Välja toodud juhtudel on ka tegu hangetega, mille mahtu ja hankeobjekti on aasta alguses väga raske täpselt ette planeerida ning määratleda, kuna tegemist on väga eriliigiliste objektidega.
Samas ei nõustu me eelnõus märgitud riigihangete seaduse piirnormi ületanud hangete kogusummaga – ligi 2,2 mln krooni. Õige kogusumma on 1,4 mln krooni võrra väiksem.
Selgituseks teenuse ostmise kohta AS-ilt IT Grupp märgime, et Justiitsministeerium on tellinud sellelt firmalt kahte erinevat teenust: koolitusteenust 92 000 krooni ulatuses ning riistvara soetamist ja remonti 35 810 krooni ulatuses.

Punkti 2.1.2. tähelepaneku osas lisab Justiitsministeerium täiendavalt, et alates 2003.a. lõpust oleme alustanud detailse arvestuse pidamist infosüsteemide ja registrite arendamisega seotud tööjõukulude ja teenustööde kohta infosüsteemide lõikes eesmärgiga need kulud võtta üles ka immateriaalse põhivarana ehk oleme alustanud süsteemi välja töötamisega. Siiani on raskendanud nimetatud kulude kapitaliseerimist see, et koos arendusega toimub kohati ainult kohandamine, vahetamine, asendamine jne, mis ei ole otseselt arendusega seotud ning sellest tulenevalt ei kuuluks ka kapitaliseerimisele. Kuna eespool nimetatud tegevuste kohta on võimatu arendustegevusest eraldi arvestuse pidamine, siis ootame Teiepoolseid suunitlusi, et välja selgitada Justiitsministeeriumi poolt arendatud infosüsteemide ja registrite soetusmaksumused.

Punktis 2.3.1. esitatud tähelepanek ettemaksude kajastamise kohta on õige. Bilansis on kajastatud varade grupis "Ettemakstud kaubad ja teenused" ja "Ettemakstud tulevaste perioodide kulud" ainult ekslikult hankijate real, mis aastaaruande tulemit ei mõjuta.

Arvestame punktis 2.3.2. esitatud märkusega ning 2004.a. käskkirjas oleme ametikohad, kelle osas 50% piirang ei kehti, loetelus välja toonud. Samuti jälgime edaspidi uute ametikohtade lisamisel 50% piirangut ning selle ületamise vajadusel kinnitame selle vastava käskkirjaga.

Punktis 2.3.3. nimetatud koondamistest teatamise hilinemised tulenesid 2003.a. töökorralduslike otsuste hilinemisest. Püüame seda pidevalt vältida ning kiirendada selliste otsuste puhul asjaajamist pöörates üksuste juhtide tähelepanu vastava ajakavaga arvestamise vajalikkusele.

Punktis 2.3.4. esitatud tähelepaneku kohta varade pistelise inventeerimise osas märgime, et osakondades kasutusel olevat nn liikuvat vara (nt diktofoni) kasutatakse erinevates ruumides ning siiani ei ole peetud otstarbekaks fikseerida eespool nimetatud vara osakonnasisest liikumist aasta jooksul dokumentaalselt. Aastainventuuri ajal tuuakse nn liikuv vara lepitud ajal inventuurikomisjonile kontrollimisele. Eeltoodust tulenevalt erineb inventuuri nimekiri seisuga 01.10.2003.a. märtsis 2004 läbiviidud varade pistelisest inventeerimise tulemustest.

CC 002488

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 21.07.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1014-2

Punktis 2.3.4 esitatud märkus riigivara registrisse kandmise kohta on õige. Sellised juhud on aga tingitud haldusdirektorite ja raamatupidajate suurest töökoormusest ning asjaolust, et riigivara registri osatähtsus varade üle arvestuse pidamise osas on kahanenud peaaegu olematuks ning register ei täida temale seatud eesmärki, olles seega ebaefektiivne. Seda kinnitab ka fakt, et Vabariigi Valitsuse 6. novembri 2003.a. kabinetiistungil kiitis valitsus põhimõtteliselt heaks kontseptsiooni riigivara registri tegevuse lõpetamiseks. Ka on haldusdirektorite ametikohad suhteliselt uued, mistõttu ei ole nad jõudnud end kogu riigivara puudutava regulatsiooniga niivõrd hästi kurssi viia.

Arvestame punktis 2.3.4 esitatud märkustega personalitööga seonduvate käskkirjade koostamise kohta ning tegeleme aktiivselt olukorra parandamisega teavitades organisatsiooni erinevate personalialaste ettepanekute esitamise tähtaegadest. Avalduste hilinemisel ei vormista personalialaseid käskkirju tagasiulatuvalt.

Punkti 2.3.5. tähelepaneku juurde peame vajalikuks märkida, et Justiitsministri 19.05.2004.a. käskkirja nr 123 punktiga 18 on kogu Justiitsministeeriumi haldusalale kehtestatud, et kui hanke summa ületab 50 000 krooni, peab sõlmima kirjaliku lepingu. Seega ei ole lubatud tasuda ühtegi üle 50 000 kroonist arvet, mis ei ole esitatud lepingu alusel.

Punkti 2.3.6. tähelepaneku juurde peame vajalikuks märkida, et Justiitsministeerium on alustanud eluruumide võõrandamise protsessi. Enamik kasutusel mitteolevad eluruumid antakse üle Kaitseministeeriumile, kes avaldas soovi need üle võtta, kuna vajab neid riigivõimu teostamiseks. Ülejäänud kasutuses mitteolevad eluruumid võõrandatakse avalikul enampakkumisel. Eluruumid, mis on kasutusel, võõrandatakse valikpakkumisega elanikele, kes neid kehtiva üürilepingu alusel kasutavad.

Kommentaarid kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Tartu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Tartu Halduskohtu 2003.aasta raamatupidamise aastaaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta" on Teile edastatud Tartu Ringkonnakohtu 20.07.2004.a. kirjaga nr. . Vastused on kooskõlastatud Justiitsministeeriumiga.

Lugupidamisega

Kadriann Ikkonen
Vabakutsete ja õigusregistrite talituse
nõunik kantsleri ülesannetes

LL 000971

Eve Küün 6 208 145
Kaie Koskaru 6 208 169