Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/92
12.08.2004

Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 4

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

3. KOKKUVÕTE MAKSU- JA TOLLIAMETI AUDITIST 12

LISA 15

RAHANDUSMINISTRI VASTUS 16

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja majandustehingute seaduslikkust.

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

Auditi aluseks on ministeeriumi raamatupidamise andmed seisuga 31.12.2003. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele ning anda hinnang Rahandusministeeriumi majandustehingute seaduslikkusele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Ines Metsalu, töögrupis osalesid Õie Soovik, Mari Rull, Andrei Haritonov.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

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

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on auditi eesmärgiks avaldada arvamust Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruande ning tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Rahandusministeeriumile 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 olulisemate 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. Nimetatud standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldaks piisava kindlustundega otsustada, kas raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Leiame, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6
[4] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – ÜRO egiidi all tegutsev Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

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

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutasid auditeeritud perioodil rahandusminister Taavi Veskimägi (kuni 10.04.2003. a Harri Õunapuu ja kuni 6.10.2003. a Tõnis Palts) ning kantsler Aare Järvan.

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 siseauditi korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes[6];

- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega[7];

- otsustab eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle[8];

- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust[9].

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[10];

- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega[11].

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, §-d 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 22
[10] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53

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

2.1. Märkused

2.1.1. Ministeeriumi Riigikassa osakonna tehingute kajastamine

2002. aastal kajastas Rahandusministeerium osa tehinguid ministeeriumi raamatupidamisarvestuses ning osa tehinguid ministeeriumi riigikassa osakonna peetavas raamatupidamisarvestuses. Aruandeaasta lõppedes koostati kaks aruannet – rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne ning riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne.

2003. aasta jooksul peeti ministeeriumi ja riigikassa osakonna raamatupidamise arvestust eraldi. 31.12.2003. a seisuga ministeeriumi ja riigikassa osakonna koostatud saldoandmikud liideti. Seega kajastab Rahandusministeeriumi bilanss 31.12.2003. a seisuga riigikassa hallata olevate varade ja kohustuste seisu. Samas ei näita Rahandusministeeriumi koostatud tulemiaruanne riigikassa osakonna perioodi tulusid ja kulusid. Riigikassa osakonna teenitud finantstulud (näiteks intressitulu laenudelt summas 104,4 miljonit krooni, intressitulu antud laenudelt summas 26 miljonit krooni) ning finantskulud (näiteks intressikulu laenudelt summas 13,5 miljonit krooni) on kajastatud saldeeritult Rahandusministeeriumi netovara koosseisus. Saadud selgituste kohaselt jäid riigikassa osakonna ja ministeeriumi tulemiaruanded liitmata, kuna 2003. aasta kohta ei koostatud riigi koondtulemiaruannet. Riigikontroll on arvamusel, et koos riigikassa varade ja kohustuste kajastamisega Rahandusministeeriumi aruandes tuleb näidata riigikassa osakonna tulud ja kulud Rahandusministeeriumi tulemiaruandes.

2.1.2. Välisabi raha kasutamise kajastamine raamatupidamises

Rahandusministeeriumi raamatupidamises ei ole kõikehõlmavalt kajastatud välisabi raha eest ostetud teenuseid ja vara. Auditi käigus ei saanud me ühest vastust küsimusele, milline on Rahandusministeeriumi 2003. aastal välisabi eest saadud varade ja teenuste väärtus. Auditi käigus tuvastasime, et 31.12.2003. a seisuga on raamatupidamise aastaaruandes kajastatud kohustus kasutamata välisabi osas summas 12 478 000 krooni.

Auditi käigus ei saavutanud me kindlust, et ministeeriumi rahvusliku fondi ja välisfinantseerimise osakonna koostatud kirjalikul koondil 2003. aastal sõlmitud välisabi lepingute ja väljamaksete kohta on varad ja teenused kõikehõlmavalt kajastatud. Seetõttu ei anna Riigikontroll hinnangut, kui suures ulatuses varasid ja saadud teenuseid on jäänud Rahandusministeeriumi raamatupidamises 2003. aastal kajastamata.

Rahandusministeeriumi rahvusliku fondi ja välisfinantseerimise osakonna üheks põhiülesandeks on tagada õige välisabi vahendite arvestus, mis eeldab, et info saadud vara ja teenuste kohta jõuab õigeaegselt kasusaaja raamatupidamisse. Hetkel valitseb olukord, kus finants- ja haldusosakonnal, kes korraldab ministeeriumi ja tema valitsemisala finantsarvestust, puudub piisav info välisabi raha eest ostetud teenuste ja varade kohta ning seega ei ole tagatud raamatupidamise aastaaruande õigsus. Arvestuse puudulikkus võib Riigikontrolli hinnangul põhjustada riski, et Rahandusministeerium ei suuda välisabi andjatele vajaduse korral tõendada varade või teenuste kättesaamist ning nende sihipärast kasutamist.

2.1.3. Pangakontode kajastamine

Rahandusministeeriumi bilansis on kajastamata neli Ühispangas avatud pangakontot, mille saldo 31.12.2003. a seisuga oli kokku 1 535 515 krooni. Saadud selgituste kohaselt oli tegemist aastatel 1994–1996 avatud pangakontodega, mis suleti 2004. aasta algul. Kajastamata jätmise põhjuseks oli asjaolu, et Rahandusministeerium ei olnud teadlik mainitud pangakontode olemasolust. Riigikontrolli arvates pidanuks erinevus selguma raamatupidamise aastaaruande koostamisel pangakontode inventeerimisel. Riigikontrolli hinnangul põhjustas eelnevalt leitud vea asjaolu, et inventeerimisel ei küsitud kinnituskirjasid pankadelt. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt kinnituskirjad pankadelt siiski küsiti ning pangaväljavõtetel olid mainitud kontod ka kajastatud, kuid bilansis jäid saldod siiski kajastamata.

2.2. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust ning välja arvatud punktides 2.1.1–2.1.3 kirjeldatud märkuste võimalik mõju, on Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab 31.12.2003. a seisuga ministeeriumi bilansimahuks 55 646 817 951 krooni, 2003. aasta tulemiks 44 397 820 krooni ja kassakuludeks 723 874 233 krooni, olulises osas kooskõlas rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**

- **Arvestades auditi ulatust, on Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta majandustehingud olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[12]**

Tegemata märkust Rahandusministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta, juhime tähelepanu, et 31.12.2003. a seisuga koostatud Rahandusministeeriumi bilanss sisaldab tekkepõhist nõuet summas 40 734 614 000 krooni ning tekkepõhist kohustust summas 225 499 000 krooni, mis moodustub Rahandusministeeriumi poolt arvele võetud teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste netovarast. Vastav arvestuspõhimõte on kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirjaga[13]. Riigikontrolli hinnangul ei näita 31.12.2003. a seisuga koostatud bilanss ministeeriumi kui üksikasutuse varade ja kohustuste tegelikku seisu. Oleme seisukohal, et tuleks koostada Rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaruandes täiendav lisa, kus selgitataks kasutatavat arvestuspõhimõtet ning avalikustataks teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste netovarade summad.

2.3. Tähelepanekud

Järgnevalt on esitatud raamatupidamisarvestust ja tehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli arvamust ei mõjuta.

2.3.1. Kohustus omavalitsuste ees

Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna koostatud bilansis 31.12.2002. a seisuga oli kajastatud võlgnevus omavalitsuste ees summas 35,7 miljonit krooni. Käesoleva aasta auditi käigus saadud selgituste kohaselt oli riigikassa bilansis tegemist kohustusega, mis kujunes Maksuameti koostatud riigieelarve tulude aruande alusel laekunud tulude ning tegelikult riigikassasse Maksuameti kontodelt laekunud summade vahena. Saadud selgituste kohaselt võisid vahed tekkida ekslike laekumiste ja nende tagasikannete tõttu, paranduste tõttu Maksuameti andmebaasides vms. Rahandusministeeriumi kasutatud konto nimetus "kohustus kohalikele omavalitsustele" oli ekslik ning samale kontole kanti

[12] Nimekiri õigusaktide kohta, millele vastavust auditivalimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas.
[13] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 54

kõikide muude edasikantud maksude kogumisel (Haigekassa, Töötukassa) arvelevõetud laekumiste ja tulude aruande vahed. Riigikassas võeti kohustus arvele Maksuameti esitatud aruannete alusel, tegemata sisulist kohustuste saldo kontrolli. Seoses üleminekuga raamatupidamise üldeeskirjale kanti kohustus Rahandusministeeriumi 31.12.2003. a seisuga koostatud bilansist välja kogunenud tulemi kontole, kuna varem kasutatud arvestuspõhimõtted ei võimaldanud nimetatud kohustuse saldo kohta täpsemalt öelda, mida see endast kujutab ning kellele kuulub. Tuginedes eelnevale ning varasemate aastate tähelepanekutele[14], puudub Riigikontrollil kindlus kajastatud kohustuse mahakandmise põhjendatuses.

2.3.2. Omandireformi reservfondi kohustus

Rahandusministeeriumi bilansis ei kajastata omandireformi reservfondist Vabariigi Valitsuse korralduse alusel eraldatud raha kasutamata jääki mitte kohustusena, vaid reservina. 31.12.2003. a seisuga on kasutamata jääk kokku summas 147 miljonit krooni. Kuna alates 2003. aastast kuulub omandireformi reservfond riigieelarve koosseisu, rakendatakse omandireformi reservfondile samu arvestuspõhimõtteid, mida riigieelarveliste vahendite puhul. Riigikontrolli hinnangul tekib kasutamata jääkide mittekajastamisel kohustusena ebaõige pilt reservfondi tegelikust mahust, kuna osa reservfondist on juba Vabariigi Valitsuse korralduste alusel ära jaotatud. Sellest tulenevalt oleme arvamusel, et omandireformi reservfondi kohta tuleks koostada raamatupidamise aastaaruande lisa, kus avalikustada, kui suur osa reservfondist on juba Vabariigi Valitsuse korraldustega kaetud.

2.3.3. Lisatasude maksmine

Auditi käigus tuvastasime, et Rahandusministeerium on rikkunud Vabariigi Valitsuse määrusega[15] kehtestatud lisatasude maksmise põhimõtteid. Vastavalt määrusele on nõutavamast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest õigus maksta riigiteenistujale lisatasu kuus kokku kuni 50% tema ametikoha palgaastmele vastavast palgamäärast. Rahandusministri käskkirjaga nr 11-k on kehtestatud ametikohtade loetelu, millele nimetatud lisatasu maksmise piirang ei laiene. Auditis tuvastasime, et näiteks detsembrikuus oli 23 juhul makstud lubatust suuremat lisatasu ametnikele, kellele ei laienenud eelnevalt viidatud ministri käskkiri.

Riigikontrolli hinnangul ei ole piisavad tasude määramise alusteks olnud põhjendused, mis olid sisult paljudel juhtudel formaalsed või puudusid täiesti (näiteks formaalsed põhjendused olid maksupoliitika ja riigieelarve osakonnas ning põhjendused puudusid täiesti infotehnoloogia osakonnas). Vastavalt kehtivale määrusele[16] on lisatasu nõutavamast tulemuslikuma töö eest määramise aluseks riigiteenistuja teadmiste, oskuste ja töötulemuste hindamine. Täiendavateks teenistusülesanneteks loetakse riigiteenistujale antud lisaülesandeid, mis on ametijuhendis fikseerimata.

Auditi käigus selgus, et kõigil infotehnoloogia osakonna ametnikel puudusid kehtivad ametijuhendid. Vastavalt avaliku teenistuse seadusele peavad teenistuskohustused olema fikseeritud ametijuhendites. Ametijuhendite olemaolu eeldab ka lisatasude maksmine täiendavate teenistusülesannete eest.

2.3.4. Liisinguga soetatud vara kajastamine

Rahandusministeerium on liisinguvõtjana sõlminud Hansa Liising Eesti AS-iga arvutustehnika ja sõiduautode kasutamiseks liisingulepinguid (12 lepingut sõiduautode ja üks leping arvutustehnika liisimiseks). Lähtudes lepingute sisust, on tegu kapitalirendiga, kuna lepingu tingimused vastavad heas raamatupidamise tavas kirjeldatud kapitalirendi kriteeriumitele, näiteks katab lepinguperiood suure osa renditava vara majanduslikust elueast ning rendi katkestamisel rentniku poolt kannab katkestamisest rendileandjale tulenevad kahjud rentnik.

---

[14] Riigikontrolli arvamus Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. a aruande kohta
[15] Vabariigi Valitsuse 7.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal"
[16] Vabariigi Valitsuse 7.01.2003. a määrus nr 1, § 3

Rahandusministeerium on käsitlenud lepinguid kui kasutusrendi lepinguid, kajastades raamatupidamises igakuised rendimakseid ja intresse aruandeperioodi kuludes. Lepingutest tulenevat kohustust ja liisitud vara Rahandusministeeriumi bilansis arvele ei ole võetud. 31.12.2003. a seisuga kehtinud liisingulepingute alusel on Rahandusministeeriumi võlg tasumata osamaksete eest 2 158 000 krooni.

Raamatupidamisarvestuses[17] lähtutakse sisu ülimuslikkuse printsiibist, mille järgi kasutusrendilepingud, mis vastavad Raamatupidamise Toimkonna juhendites kirjeldatud kapitalirendi kriteeriumitele, kajastatakse raamatupidamises kui kapitalirendilepingud. Riigikontroll on asunud seisukohale, et sama põhimõtet tuleks rakendada ka riigieelarve seaduse puhul ning kapitalirendina tuleks käsitleda kõiki tehinguid, mis sisult vastavad kapitalirendi tunnustele, kuna sõlmitud lepingutega on võetud riigile rahalisi kohustusi (lepingule vastavalt tuleb rendilepingute katkestamisel tasuda rentniku poolt rendileandjale katkestamisest tulenevad kahjud). Vastavalt riigieelarve seadusele[18] on riigiasutusel aga keelatud kasutada kapitalirenti ja võtta muid selliseid kohustusi.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule selgitab rahandusminister, et ministeerium ei soovi liisitud sõiduautosid välja osta ning peab seetõttu õiglaseks lepingute kajastamist kasutusrendina. Vastavalt raamatupidamise heale tavale (RTJ 9) on määravaks kriteeriumiks rentide klassifitseerimisel asjaolu, kui suures ulatuses kannab renditud vara omandiga seonduvaid riske ja hüvesid rendileandja või rentnik. Riigikontroll jääb seisukoha juurde, et Hansa Liising Eesti AS-iga sõlmitud lepingute korral on vara omandiga seotud riskid ja hüved kandunud üle Rahandusministeeriumile ning seega on tegu kapitalirendi lepingutega.

2.3.5. Õppelaenude nõuete ja kohustuste kajastamine

31.12.2003. a seisuga andis Rahandusministeerium Haridus- ja Teadusministeeriumile üle varasemalt oma bilansis kajastatud õppelaenude riigiressursi nõude Hansapanga vastu summas 44 155 000 krooni. Alates 01.01.2004. a antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile üle ka riigitagatise rakendumisest tulenevad kohustused. Vastavalt õppetoetuste ja õpplaenu seadusele[19] on riigi nimel õppelaenu andmise korraldamise lepingu sõlmija rahandusminister. See leping reguleerib ka riigitagatise rakendamise tingimused ja korra. Riigikontroll on seisukohal, et õppelaenudega seotud tehingute sisust lähtudes on põhjendatud tehingute kajastamine Haridus- ja Teadusministeeriumi bilansis. Samas juhime tähelepanu asjaolule, et riigi raamatupidamise üldeeskirjast lähtuv kajastamine ei ole kooskõlas õppetoetuste ja õppelaenu seadusega.

2.3.6. Kohustus Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA ees

Rahandusministeerium andis 31.12.2003. a seisuga Keskkonnaministeeriumile üle varasemalt oma bilansis kajastatud kohustuse Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA ees – detsembris keskkonnakasutusest laekunud tasud summas 9 564 000 krooni. 2004. aasta märtsis on sõlmitud Rahandusministeeriumi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA vahel riigieelarvelise eraldise kasutamise leping nr 880. Varasematel aastatel leping Rahandusministeeriumi ning Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA vahel puudus. Lepinguga on fikseeritud Rahandusministeeriumi kohustus raha ülekandmise kohta ja õigus kontrollida raha kulutamise sihipärasust. Võttes arvesse lepingus fikseeritud ministeeriumi kohustusi ning õigusi, on Riigikontroll seisukohal, et keskkonnakasutusest laekunud tasudest tuleneva kohustuse üleandmine Keskkonnaministeeriumi bilanssi ei ole põhjendatud. Saadud selgituste kohaselt lähtus rahandusministeerium kajastamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatust. Oleme seisukohal, et olukord, kus tehingud kajastatakse ühe ministeeriumi raamatu-

[17] Raamatupidamise seadus, § 16
[18] Riigieelarve seadus, § 29 lg 3
[19] Õppetoetuste ja õpplaenu seadus, § 16 lg 2

pidamise aruandes, kuid kohustus teostada järelevalvet ja korraldada raha maksmist on pandud teisele ministeeriumile, raskendab raha liikumise jälgitavust ning nõrgendab järelevalvet.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule ei nõustu rahandusminister Riigikontrolli seisukohaga ning viitab asjaolule, et kohustuste kajastamisel Keskkonnaministeeriumi bilansis lähtuti riigi raamatupidamise üldeeskirjast. Riigikontroll jääb seisukohale, et praegune kajastamine on vastuolus lepinguga, mille Rahandusministeerium on SA Keskkonna Investeeringute Keskusega sõlminud.

2.3.7. Materiaalse põhivara arvestus

31.12. 2003. a seisuga on materiaalne põhivara bilansis kajastatud jääkmaksumuses 5 045 000 krooni ja immateriaalne põhivara jääkmaksumuses 2 926 000 krooni. Rahandusministeerium viis materiaalsete ja immateriaalsete põhivarade inventuuri läbi ajavahemikul 05.01–23.01.2004. Inventuuri tulemuste põhjal esines arvutite ja nende tarvikute osas erinevusi raamatupidamise ning varade tegeliku seisu vahel. 2003. aasta raamatupidamise registreid ja aastaaruande saldosid korrigeeriti avastatud puudujääkide osas vastavalt inventeerimiskomisjoni otsusele, kuid samas ei korrigeeritud põhivarade bilansisaldot inventuuri käigus tuvastatud ülejääkide võrra (16 põhivara nimetust). Seega ei kajasta bilansisaldo 31.12.2003. a seisuga põhivarade tegelikku seisu. Saadud selgituste kohaselt ei olnud vara võimalik raamatupidamises arvele võtta, kuna raamatupidamisele ei esitatud varade hindamise tulemusi.

2.3.8. Riigihangete korraldamine

Auditeeritud perioodil on Rahandusministeerium ostnud ekspertteenust riigihanget korraldamata. 27.01.2003. a sõlmitud lepingu nr 596 ja 21.04.2003. a sõlmitud lepingu nr 647 kohaselt on Rahandusministeerium ostnud nõustamisteenust eraisikult summas 132 000 krooni. Teenuse sisuks on nõustamine dokumendi "Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003–2006" programmitäiendi koostamisel. Kuigi teenuse ostmiseks oli sõlmitud kaks eraldi lepingut, on Riigikontrolli hinnangul tegemist sisult ühe teenusega ning ekspertteenuse ostmisel riigihanke korraldamata jätmisega on rikutud riigihangete seadust[20].

2.3.9. Nõuded asutuste ja töötajate vastu

Rahandusministeeriumi bilansis 31.12.2003. a seisuga on kajatatud nõudeid ostjate vastu summas 647 000 krooni ja nõudeid töötajate vastu summas 479 000 krooni. Auditis tuvastasime, et mainitud nõudeid ei olnud lähtudes raamatupidamise heast tavast kõikehõlmavalt inventeeritud, kuna bilansipäeva seisuga ei ole hinnatud kõikide nõuete puhul olemasolu ning väärtust ehk laekumise tõenäosust. Meili teel oli tehtud saldovõrdlus Maksu- ja Tolliameti nõuete osas.

31.12.2003. a seisuga oli tasumise tähtaja enam kui kolm kuud ületanud nõudeid töötajate vastu summas 130 000 krooni, mis ei olnud laekunud ka auditi toimumise ajaks. Saadud selgituste kohaselt ei jõutud nõuete inventeerimise ning sissenõudmisega aasta lõpus tegeleda.

Riigikontrolli hinnangul peaks nõuete hindamine ning vajadusel allahindlus toimuma perioodiliselt ning samuti tuleb regulaarselt tegeleda nõuete sissenõudmisega. Pikaajalisi nõudeid ametnike vastu tuleks käsitleda intressita laenuna, mida tulumaksuseaduse § 48 järgi loetakse erisoodustuseks ning mida tuleks vastavalt ka maksustada.

[20] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

2.4. Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll teeb **rahandusministrile** ettepaneku tagada järgmiste soovituste elluviimine:

- Kajastada Riigikassa osakonna aruandeperioodi tulud ja kulud Rahandusministeeriumi tulemiaruandes.
- Kajastada Rahandusministeeriumi raamatupidamises kõikehõlmavalt välisabi vahenditest soetatud teenused ja varad.
- Pangakontode inventeerimisel küsida pankadest kinnituskirjad ning võrrelda saadud infot raamatupidamisega.
- Koostada Rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaruande lisa, kus avalikustada teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste netovarade summad.
- Koostada Rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaruande lisa omandireformi reservfondi kohta, kus avalikustada, kui suur osa reservfondist on juba Vabariigi Valitsuse korraldustega kaetud.
- Töötajate tasustamisel lähtuda kehtivatest Vabariigi Valitsuse määrustest. Juhul kui ministeeriumi olulistel ametikohtadel ületab tegelik tööjõuhind kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse ja muude töö eripärade tõttu määruses kehtestatud piiranguid, võib minister vastavalt määrusele erandkorras kehtestada oma asutuse nende ametikohtade loetelu, millele lisatasu maksmise piirang ei laiene.
- Koostada kõikidele ametikohtadele ametijuhendid.
- Hansa Liising Eesti AS-iga sõlmitud liisingulepingute alusel renditud vara ja võetud kohustused kajastada Rahandusministeeriumi bilansis.
- Võtta tarvitusele meetmed seadusandlike aktide ning raamatupidamises kajastamise vastuolu lahendamiseks õppelaenu küsimuses.
- Lähtudes Rahandusministeeriumi ning Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA vahel sõlmitud lepingust, kajastada kohustus KIK-le ülekandmata summade osas Rahandusministeeriumi bilansis.
- Kajastada põhivarade inventuuri tulemused kõikehõlmavalt raamatupidamises.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine, näiteks otsustada riigihanke korraldamise vajadus eelarvestamise protsessis.
- Aruandeaasta lõppedes korraldada kõikehõlmav nõuete inventuur ning veenduda nõuete õiges kajastamises ja hinnata nõuete väärtust.
- Rakendada abinõusid võlgnevuste sissenõudmiseks, pikaajalisi nõudeid ametnikele käsitleda intressita laenuna, millelt arvestada erisoodustuse maksud.

Rahandusminister on vastuses kontrolliaruande eelnõule esitanud täiendavaid selgitusi Riigikontrolli märkuste ning tähelepanekute kohta, kuid meetmeid Riigikontrolli ettepanekute rakendamiseks on esitatud vaid osaliselt.

3. Kokkuvõte Maksu- ja Tolliameti auditist

Riigikontroll auditeeris Rahandusministeeriumi valitsemisalas Maksu- ja Tolliameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannet. Maksuamet ning Tolliamet ühendati 1. jaanuaril 2004, kuid 2003. aastal tegutsesid nad eraldiseisvate asutustena, mistõttu sooritas Riigikontroll kaks eraldi auditit. Auditite tulemusena koostas Riigikontroll kontrolliaruanded, milles oleme andnud hinnangu ametite raamatupidamise aastaaruandele, riigieelarve tulude laekumise aruandele ning majandustehingute seaduslikkusele. Auditite käigus tuvastasime, et Tolliameti raamatupidamine on olulises osas korras, kuid Maksuametis esineb mitmeid olulisi puudujääke raamatupidamise arvestuse korralduses ning raamatupidamise aastaaruandes.

Tolliamet

Riigikontroll andis märkusteta hinnangu Tolliameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruandele, riigieelarve tulude laekumise aruandele ning tehingute seaduslikkusele.[21] Olulisema tähelepanekuna mainime siinkohal riigihangete seaduse rikkumist, mida tuvastasime neljal juhul kogusummas 918 000 krooni.

Maksuamet

Riigikontroll jättis hinnangu andmata Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruandele.[22] Riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta andis Riigikontroll hinnangu laekunud ja riigieelarvesse ülekantud kogu maksutulule, kuid jättis hinnangu andmata tululiikide lõikes. Hinnangu andmata jätmise põhjustasid aruande ning raamatupidamise arvestuse kohta tehtud järgmised märkused:

- Maksuameti raamatupidamise sise-eeskirjad on puudulikud. Auditeeritaval perioodil kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjades ei olnud kirjeldatud Maksuameti põhitegevuse, s.t maksu- ja muude tulude kogumisega seonduvate tehingute dokumenteerimist, dokumendikäivet ega raamatupidamisregistrites registreerimist.

- Kandeid maksutulude laekumise ja ülekandmise, maksunõuete ja -ettemaksude kohta ei tehtud raamatupidamisregistrites perioodiliselt, vaid tagantjärele raamatupidamise aastaruande koostamisel.

- Majandustehingute raamatupidamises kajastamist oli mitmetel juhtudel võimatu kontrollida, kuna raamatupidamiskannete aluseks olnud dokumentidel (näiteks memoriaalorderitel) puudus piisav info seostamaks raamatupidamise kannet majandustehinguga.

- Raamatupidamise registrites oli tehtud palju paranduskandeid. Sealhulgas esines juhtumeid, kus paranduskannete kohta puudusid õiendid.

- Auditi käigus ei esitatud meile pangaväljavõtete võrdlust raamatupidamisega, mis tõendaks vastava inventuuri läbiviimist.

- Riigikontrolli hinnangul ei olnud bilansipäeva seisuga toimunud maksuvõlgade ja enammaksete inventuuri korralduse, inventuuri käigus teostatud protseduuride ja inventuuri tulemuste dokumenteerimisega tagatud inventuuri usaldusväärsus.

---

[21] Riigikontrolli arvamus Tolliameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta

[22] Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta

- Tulemiaruande kirjete “tulud maksude kogumisest” ning “maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine” summasid oli korrigeeritud ebatõenäoliselt laekuvaks arvatud eelmiste perioodide nõuete võrra, summas 4,2 miljardit krooni.

- Tulemiaruande kirjel “tulud maksude kogumisest” ei olnud kajastatud edasikantavad maksud, näiteks on omavalitsustele edasikantavaid tulusid 5,4 miljardit krooni ning töötuskindlustus- ja kogumispensioni makseid 0,9 miljardit krooni. Riigikontroll on teadlik, et auditijärgselt tehti parandused 2003. aasta raamatupidamise arvestuses.

- Tulemiaruandes kajastatud tulud maksude kogumisest ja maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine ning bilansis kajastatud maksunõuded ja maksukohustuslaste ettemaksed ei kajasta maksukohustuslaste registri päringu tulemusi. Riigikontroll on teadlik, et auditijärgselt erinevused selgitati ning tehti parandused 2003. aasta raamatupidamise arvestuses.

- Riigikontroll on teinud Rahandusministeeriumile korduvalt ettepaneku muuta Maksuameti esitatava riigieelarve tulude laekumise aruande ülesehitust. Riigikontrolli hinnangul tuleks eelnimetatud aruandes eristada maksuliikide vahelised ümberkanded ja maksukohustuslastele teostatud enammaksete tagastamised. 2003. aasta riigieelarve tulude aruannet ei ole muudetud. Tulenevalt eeltoodud asjaolust ei olnud aruande ridade õigsuses veendumine auditi käigus võimalik.

- Auditi käigus ei olnud võimalik teha võrdlust riigieelarve tulude laekumise aruande ja pangakontode laekumiste vahel tululiikide lõikes, kuna saadud selgituste kohaselt sisaldab riigieelarve tulude laekumise aruanne maksudevahelisi ümberkandeid ja tagastusi, mis pangakontodelt ei ole eristatavad.

Lisaks märkustele, mis mõjutasid Riigikontrolli arvamust, tegime tähelepanekuid riigihangete korraldamata jätmise, ameti töötajatele tasuta korterite kasutada andmise ja tarkvaraarenduseks tehtud kulutuste kapitaliseerimata jätmise kohta.

Samuti soovime juhtida rahandusministri tähelepanu, et vastavalt riigilõivu seadusele[23] (mida täiendab Vabariigi Valitsuse määrus[24]) on riigilõivu võtmise ning riigieelarvesse laekumise täielikkuse ja õigeaegsuse kontrollijateks Maksuamet kõigis riigilõivu võtvates asutustes ning valitsusasutused nende hallatavates asutustes. Riigikontrolli tehtud audititest on selgunud, et Maksuamet ei ole riigilõivu kontrollimiseks protseduure teostanud.

Peamised ettepanekud rahandusministrile

- Täiendada Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskirjasid selliselt, et oleks reguleeritud maksu- ja muude tulude arvestus.
- Tagada raamatupidamises kõikehõlmav varade ja arvelduste inventuuri tegemine. Maksukohustuslaste registri andmete inventeerimiseks koostada inventuuri juhend või detailne inventuuri käiku kirjeldav käskkiri.
- Raamatupidamisregistrites kajastada maksunõudeid, -kohustusi, -tulusid ja -kulusid vastavalt maksukohustuslaste registri andmetele.
- Muuta riigieelarve tulude laekumise aruande ülesehitust, kajastades eraldi ridadena maksuliikide vahelised ümberkanded, maksukohustuslastele teostatud enammaksete tagastamised ja maksukohustuslastega tehtud tasaarveldused.

[23] Riigilõivuseadus, § 30 lg 1 ja lg 2
[24] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140 “Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord”

- Täiendada arvestust selliselt, et oleks võimalik võrrelda perioodi pangakäibeid riigieelarve tulude laekumise aruandega ja veenduda selle õigsuses tulukirjete lõikes.
- Korraldada Maksu- ja Tolliametis riigilõivude arvestus selliselt, et oleks jälgitav riigilõivude laekumine toimingute ja nende teostajate lõikes, ning tagada, et Maksu- ja Tolliamet teostaks riigilõivu seadusega ettenähtud kontrolliprotseduure.
- Kajastada lõivu tulu selle asutuse raamatupidamise aruandes, kelle osutatava teenuse eest lõiv tasumisele kuulus, mitte Maksu- ja Tolliameti tuludes.

Rahandusminister on vastuskirjades Maksuameti kontrolliaruande eelnõule ning Tolliameti kontrolliaruande eelnõule nõustunud Riigikontrolli tehtud ettepanekutega.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Rahandusministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangu andmisel tuginesime järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktidele:

Riigieelarve seadus, §-d 8, 25, 29, 30

Seadus "2003.aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003.aasta lisaeelarve", § 2

Raamatupidamise seadus, §-d 1–16

Riigivaraseadus, §-d 7, 10, 11, 16, 18

Riigihangete seadus, §-d 2–4

Äriseadustik, §-d 316, 321

Avaliku teenistuse seadus, §-d 37–40[1], 42, 43, § 45 lg 1, § 53, § 59 lg 1, § 131

Tulumaksuseadus, §-d 4, 13, 23, 40, 41, 48, 49

Sotsiaalmaksuseadus, §-d 2, 7, 9

Töötuskindlustuse seadus, §-d 3, 4, 40, 41

Maksukorralduse seadus, §-d 85, 88, 105

Kogumispensionide seadus, §-d 6–9

Puhkuseseadus, §-d 7–9, 23, 24, 38

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, §-d 5, 8, 9

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, §-d 9-10

VV 23.09.2001. a määrus nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord"

VV 7.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal", §-d 1–5

VV 28.03.2001. a määrus nr 108 "Teenistuslähetuste kulude hüvitiste ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord"

VV 02.10.2003. a määrus nr 252 "Riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus"

VV 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

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

VV 27.08.1996. a määrus nr 221 "Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise kord"

Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad"

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 06.05.2003. a määrus nr 65 "Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri"

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Pr Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie 14.07.2004. a nr 2-7.1-FA/04/1024

Meie 11. 08 .2004 nr VIII-5/ 9562

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta"

Austatud Pr Karniol,

Käesolevaga esitame Rahandusministeeriumi poolsed kommentaarid ja seisukohad kontrollaruande eelnõus toodud olulisemate märkustele ja ettepanekutele. Vastused on esitatud eelnõus kajastatud märkuste ja ettepanekute järjekorras.

2.1 Märkused

2.1.1. Ministeeriumi Riigikassa osakonna tehingute kajastamine

Rahandusministeeriumi bilanss 31.12.2003. seisuga sisaldab Riigikassa osakonna hallata olevate vahendite ja nende allikate seisundit. Riigikassa osakonna tulud ja kulud on kajastatud saldeeritult Rahandusministeeriumi netovara koosseisus. Kuna 2003. aastal riigi koondtulemiaruannet ei koostatud, jäi liitmata ka Riigikassa ja Rahandusministeeriumi tulemiaruanne.

2.1.2. Välisabist saadud vahendite kajastamine raamatupidamises

Alates 2004. aastast esitatakse sihtfinantseerimise teatiseid kasusaajatele. Samuti võrreldakse nendega saldosid, tagamaks saadud vara ja teenuste kohta info jõudmise kasusaaja raamatupidamisse. Käesolevast aastast peab välisabi vahendite raamatupidamisarvestust riigikassa osakonna finantsarvestuse talituse koosseisus olev peaspetsialist.

2.1.3. Pangakontode kajastamine

Pankadelt küsiti kinnituskirjad ning nimetatud kontod kajastusid pankade poolt esitatud väljavõtetes. Kuna varasematel perioodidel polnud panga väljavõtetes need kontod kajastunud, tekkis tänu saadud infole võimalus korrastada ajaloolist pärandit (kontod suleti ning summad kanti riigieelarvesse). Järjest on suudetud vähendada riigiasutuste endi poolt omatud kontode arvu pankades.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Rahandusministeerium koostab raamatupidamise aastaaruandele täiendava lisa, kus selgitatakse netovara kajastamis arvestuspõhimõtet ning avalikustatakse teiste riigi-raamatupidamiskohustuslaste netovarade summad, esmakordselt seisuga 31.12.2004.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 12.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1024-2

2.3. Tähelepanekud

Kohustus kohalikele omavalitsustele

Kohustuse kohalikele omavalitsustele ja ka teistele edasikandmisele kuuluvate maksude saajatele võttis seisuga 31.12.2003 arvele Maksu- ja Tolliamet, tuginedes oma bilansilistele andmetele. Rahandusministeerium ei saa nimetatud kohustust topelt kajastada. Küsimus võiks olla Maksu- ja Tolliametile laekunud, kuid edasikandmata maksude ja Rahandusministeeriumi poolt mahakantud summa vahes. Kuna oleme selgitanud, et eelnevad arvestuspõhimõtted ei võimaldanud nimetatud saldo kohta täpsemalt öelda, mida see endast kujutab ning kellele kuulub, siis pole võimalik summat kohustusena edasi kajastada ning ainus võimalus oli see bilansist välja viia. Rahandusministeeriumi poolt kasutatud konto nimetus "Kohustus kohalikele omavalitsustele" on ekslik ja võib-olla tekkinud ajal, kui makse jaotati edasi ainult kohalikele omavalitsustele. Hiljem hõlmati samale kontole kõikide muude edasikantud maksude kogumisel (Haigekassa, Töötukassa) arvelevõetud laekumiste ja tulude aruande vahed.

Omandireformi reservfondi kohustus

Omandireformi reservfondi bilansivälise kohustuse avalikustame seisuga 31.12.2004.

Liisinguga soetatud varade kajastamine

Rahandusministeerium ei soovi liisitud sõiduautosid välja osta ning peab õigeks ja õiglaseks kajastada soetatud vara kasutusrendina ja kohustusi bilansiväliselt.

Kohustus Keskkonnainvesteeringute Keskuse SA ees

Keskkonnatasudest saadud tasude arvestuses tehtud muudatused ning kohustuse kajastamine Keskkonnaministeeriumi bilansis tulenevad üldeeskirjast (vt üldeeskirja § 23 lg 23). Keskkonnatasude üle peab arvestust Keskkonnaministeerium, mitte Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumil puuduvad arvepidamiseks vajalikud andmed. Ülekannete tegemisel Keskkonnainvesteeringute Keskusele tugineti Keskkonnaministeeriumist saadud andmetele. Rahandusministeeriumis puuduvad keskkonnaprobleemidega tegelevad spetsialistid ning sisulist kontorolli eraldatud raha kulutamise üle ei saa Rahandusministeerium seetõttu teha.

Nõuded asutustele ja töötajatele

Rahandusministeeriumi finants- ja haldusosakond tegeleb aktiivselt lähetuskulude finantsaruannete võlglastele meeldetuletuste saatmisega. Samuti avalikustatakse Intranetis aruande võlglased, mille tulemusel on hakanud olukord paranema.
Tänaseks on rakendunud kord, kus töötaja lahkumisel peab ta võtma ringkäigulehele viisa, et tal puuduvad rahalised kohustused Rahandusministeeriumi ees.

Maksu- ja Tolliamet

Käesoleval hetkel toimub Maksu-ja Tolliameti raamatupidamise sise-eeskirja ja maksude arvestamise juhendi koostamine. Juhendi koostamisel võetakse arvesse Teie poolt punktis 3 esitatud ettepanekud.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Marika Metsaäär 611 3611 marika.metsaaar@fin.ee