Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadus-ministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/85
03.08.2004

Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 4

1.1. Riigikontrolli pädevus 4

1.2. Auditi eesmärk 4

1.3. Vastavus standarditele 4

1.4. Audiitorbüroo ELSS AS-i auditi materjalide kasutamine 4

1.5. Vastutus aruande õigsuse ja aruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest 5

2. ARVAMUS HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI KUI ÜKSIKASUTUSE 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA 6

2.1. Märkused 6

2.2. Riigikontrolli arvamus 7

2.3. Muud tähelepanekud 7

2.4. Tähelepanekud Narva Kutseõppekeskuse auditist 12

2.5. Audiitorbüroo ELSS arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta 13

2.6. Ettepanekud 15

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS 19

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 2004. aasta tööplaani alusel Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja 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 Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamisaruande ja tehingute vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Sale Ajalik, töögrupis osalesid vanemaudiitor Merike Starovoitov ja audiitor Ivika Vispel.

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 käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumitele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad ministeeriumile 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 asjakohase regulatsiooniga.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta Riigikontroll üldhinnangut ei anna, siiski 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, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega 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 raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

1.4. Audiitorbüroo ELSS AS-i auditi materjalide kasutamine

Oleme läbi vaadanud audiitorbüroo ELSS AS-i Haridus- ja Teadusministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande auditi käigus koostatud tööpaberid ja nende põhjal esitatud aruanded vastavalt Riigikontrolli seadusele[5]. Käesolevas kontrolliaruandes oleme kasutanud audiitorbüroo materjale valikuliselt, kuna Riigikontrolli ja eraaudiitorite tehtud tööde ulatus oli erinev. Kõik kasutatud materjalid on kontrolliaruandes varustatud vastavate viidetega.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6 lg 2
[4] INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, Kõrgemate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all
[5] Riigikontrolli seadus, § 43

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

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutavad minister Toivo Maimets (kuni 09.04.2003. a Mailis Rand) ja kantsler Jaan Kallas (kuni 04.01.2004. a Peep Ratas).

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;[6]
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes;[7]
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega;[8]
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele;[9]
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajaduse korral ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;[10]
- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruannete õigsust.[11]

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist;[12]
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega;[13]
- kinnitab oma allkirjaga paberkandjal vormistatud aruannete õigsust.[14]

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud minister Toivo Maimets ja pearaamatupidaja Margit Pado.

---

[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 ja 95
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[10] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[11] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 25 lg 2
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[13] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9
[14] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 25 lg 1

2. Arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Raamatupidamisarvestuse korraldus

Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamist korraldab Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamisbüroo. Audiitorbüroo ELSS AS on oma Haridus- ja Teadusministeeriumis läbi viidud finantsauditi tulemusena tuvastanud juhtumeid, kus raamatupidamisbüroo raamatupidajad on eksinud raamatupidamisteenuse osutamisel mitmete raamatupidamise põhimõtete vastu, sh:

- algdokumendile ei märgita raamatupidamiskirjendi järjekorra numbrit, mida nõuab raamatupidamise seadus[15];
- ehkki olemasoleva raamatupidamise sise-eeskirja p 6 järgi tehakse raamatupidamiskirjendid algdokumentide alusel, tehakse tegelikult raamatupidamiskandeid ka ilma algdokumendita (sh raamatupidamisõiendeid);
- ei toimu pidevat rutiinset raamatupidamisregistrite omavahelist võrdlemist ja rutiinset andmete kolmandate osapooltega võrdlemist, mis oleks aga oluline sisekontrolli seisukohalt.

Nimetatud puudustele on Riigikontroll viidanud ka oma kontrolliaruannetes eelnevate aastate raamatupidamise aastaaruannete kohta.[16]

2.1.2. Varade inventeerimine

Ministeerium on küll algatanud avalik-õiguslike institutsioonide valduses oleva vara täiendava inventeerimise, kuid endiselt on inventeerimata ja aruandes kajastamata osa talle kuuluvast põhivarast. Riigivara register näitab neid varasid 169,9 mln krooni suuremas maksumuses kui raamatupidamisarvestus. Meile antud selgituste järgi on eelnevatel aastatel võõrandatud Tallinna Tehnikaülikoolile kinnistud, kuid riigivara register ei ole erinevatel põhjustel registrist välja arvanud nendel kinnistutel asuvaid hooneid ja rajatisi 153,2 mln kroonise soetusmaksumusega. Ministeeriumi aruandes on aga kajastamata avalik-õiguslike institutsioonide valduses olevat vallasvara hinnanguliselt 16,7 mln krooni väärtuses.

Ministeerium on avalik-õiguslike institutsioonide valduses oleva riigivara kajastamisel aruandes lähtunud ainult ülikoolidele ja nende teadusasutustele restruktureerimise käigus üle antud riigivara nimekirjade ning riigivara registri võrdlusest, mis ei pruugi kajastada vara tegelikku väärtust. Raamatupidamise seaduse[17] järgi peaks raamatupidamise andmebaasiks olema majandustehingute objektiivne fikseerimine.

Riigikontrolli hinnangul tuleb ministeeriumil kooskõlas üldeeskirjaga[18] selgitada, kui suures osas erineb 1995. aastal või varem soetatud põhivara objektide ja ka nende põhivara objektide, mille soetusmaksumuse kohta puuduvad korrektsed andmed, bilansiline väärtus nende õiglasest väärtusest. Selleks tuleb ministeeriumil enne 31.12.2005. a[19] läbi viia põhivara objektide ümberhindlus[20] ja kajastada need raamatupidamises õiglases väärtuses.

---

[15] Raamatupidamise seadus, § 7 lg 1 p 8
[16] Riigikontrolli 30.08.2002. a kontrolliaruanne nr 2-5/02/52; Riigikontrolli 29.08.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/03/105
[17] Raamatupidamise seadus, § 5 lg 3
[18] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 39, 45, 47
[19] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 54 lg 5
[20] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 45

Auditeerimise käigus tuvastasime, et põhivahendite 2003. aasta aastainventuuri protsessis ei olnud tagatud kohustuste lahususe põhimõtte järgimine – inventeeritavate varade eest vastutavad isikud olid määratud[21] ka inventeerimiskomisjonide koosseisu.

Ka audiitorbüroo ELSS on oma Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsauditi ülevaates märkinud, et 2003. aasta detsembris, s.o pärast ministeeriumi põhivarade inventuuri, võeti ministeeriumi bilanssi tagasiulatuvalt 01.01.2003. a seisuga väidetavalt ülikoolidele juba mitmeid aastaid tagasi riigi poolt kasutada antud hooned ja rajatised, kokku 63 mln kroonises soetusmaksumuses. 2004. aasta alguses on sõlmitud ülikoolidega kõnesoleva vara tasuta kasutada andmise lepingud. Vara arvelevõtmiseks ei olnud aga audiitoritele esitada korrektseid raamatupidamise alusdokumente (otsused, vara üleandmise-vastuvõtmise aktid, raamatupidamisõiendid). Vara võeti arvele ülikoolidelt saadud ning ülikoolidele ja nende teadusasutustele restruktureerimise käigus üle antud riigivara nimekirjade ning riigivara registri võrdlemise alusel – Haridus- ja Teadusministeeriumi bilanssi lülitati vaid riigivara registris eksisteerinud varad. Varade väärtused saadi samast, riigivara registrist. Samas on mõnel juhul (nt EPMÜ) kõik nimetatud varad, v.a maa, kajastatud juba ammu ülikoolide bilanssides materiaalse põhivarana.

Audiitorbüroo ELSS audiitorid märkisid ka, et aruande koostamisel on maaüksused hinnatud maksustamishinda vaid kolmel juhul[22], ülejäänud kuus maaüksust aga mitte. Audiitorite arvates ei ole erinev lähenemine maa hindamisele põhjendatud, mida toetab ka Riigikontroll.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ja punktides 2.1.1–2.1.2 kirjeldatud asjaolude mõju, on Riigikontroll arvamusel, et Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab 31.12.2003. a seisuga Haridus- ja Teadusministeeriumi 2003. aasta tulemiks 29 551 668 krooni ja bilansimahuks 197 554 522 krooni ning 2003. aasta kassakuludeks 1 618 193 629 krooni, ei ole olulises osas kooskõlas rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Arvestades auditi ulatust, on Haridus- ja Teadusministeeriumi 2003. aasta majandustehingud olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[23]

2.3. Muud tähelepanekud

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu meie arvamust raamatupidamise aastaaruande õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta ei mõjuta, küll aga viitavad vajakajäämistele sisekontrollisüsteemis. Loeme nendele probleemidele tähelepanu juhtimist oluliseks seetõttu, et sisekontrollisüsteem on seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

2.3.1. Riigieelarvelised eraldised

Lepingute sõlmimine ja järelevalve

Haridus- ja Teadusministeeriumil puudusid 2003. aastal ministeeriumisisene ühtne kord ning protseduurireeglid riigieelarves toetusteks ette nähtud rahaliste vahendite eraldamiseks ja eraldatud rahaliste vahendite sihipärase kasutamise kontrollimiseks.

---

[21] Haridus- ja teadusministeeriumi kantsleri 27.10.2003. a käskkiri nr 50
[22] Raadiku 23, Sakala 23 ning Tõnismägi 9/11
[23] Õigusaktide nimekiri, millele vastavust auditi valimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas

Ministeeriumi osakondade põhimäärustes[24] ei ole osakonna tegevuse eesmärkides ega ülesannetes sätestatud riigieelarveliste eraldiste/toetuste kasutamise aruannete kontrollimist. Ka mitmete ametijuhenditega tutvudes selgus, et ametnike ametijuhendites ei olnud peamistes teenistusülesannetes eraldiste/toetuste aruannete kontrollimise ja analüüsi kohustust sätestatud.[25]

Näiteks noorteühingute aastatoetuse taotlemise ja eraldamise tingimused ja kord kinnitati ministri määrusega [26] ning osutatud määruse kohaselt tuleb toetuse saajal esitada hiljemalt toetuse saamisele järgneva aasta 15. jaanuariks sisulise tegevuse ja finantsaruanne saadud toetuse kasutamise ning saavutatud tulemuste kohta. Sama määruse punkti 12 kohaselt ei sõlmita taotlejaga uut lepingut kuni aruannete esitamiseni.

Mitmel organisatsioonil, näiteks Eesti Üliõpilaskondade Liidul (aastatoetus 140 000 ja projektitoetus 15 000 krooni), Harju Maavalitsusel (projektitoetus 20 000 krooni), Keskerakonna Noortekogul (aastatoetus 112 000 krooni), Noortel Mõõdukatel (aastatoetus 112 000 krooni), noorteühendusel Tugiõpilaste Oma Ring Eestis (aastatoetus 112 000 krooni), olid aruanded esitamata. Kuigi ministeeriumi ja toetuse saaja vahelise lepingu punkt 5 sätestab, et toetuse saaja maksab 5% leppetrahvi, kui on jätnud oma lepingulised kohustused täitmata (kaasa arvatud kuluaruande ja seletuskirja esitamine toetuse kasutamise kohta), ei ole ministeerium aruannet mitteesitanud noorteorganisatsioonidele leppetrahvi nõudeid esitanud, kuid ei ole toetust 2004. aastal eraldanud.

Ministeeriumi asjaajamistalitusest puudusid ka EBS Juhtimiskoolituse Keskuse OÜ (toetus 80 000 krooni), Eesti Akadeemilise Spordiliidu (toetus 800 000 krooni) ja Modern Times Entertainment OÜ (toetus 90 000 krooni) toetuste kasutamise aruanded. Kas toetuste kasutamise aruanded on noorteosakonnas eksperdi käes, vastav talitus meile öelda ei osanud.

Leidsime, et kõigi eraldiste saajatega on sõlmitud lepingud, kuid toetuste kasutamise aruannete tüüpvorme ministeeriumil välja töötatud ei ole ning toetuse saajad esitavad aruanded oma tõekspidamiste järgi. Osale aruannetele on lisatud finantsaruanded/kuluaruanded ning koopiad kuludokumentidest, kuid sageli piirdutakse ainult tekstilise aruandega või siis Exceli tabelis toodud andmetega.

Kuna ministeerium ei ole kehtestanud kuluaruande vorme ja sätestanud seletuskirja sisu (millised näitajad peavad esitatavates aruannetes olema), oli toetuste kasutamise aruannete tase väga ebaühtlane (alates ühest leheküljest kuni mahukate tegevuste kirjeldustega teosteni koos põhjalike kuluaruannetega, millele olid lisatud ka koopiad kuludokumentidest ning raamatupidamise kontode väljatrükkidest).

Näiteks SA Tartu Ülikooli Kliinikum esitas aruande 7 mln kroonise toetuse kohta ning aruandes märgiti, et õpperuumide ehitus- ja remonditöödeks kulutati 2,1 mln krooni, õpperuumide haldus- ja koristustöödeks 2 mln krooni ning täiendavad töötasukulud koos maksudega, mis olid tingitud õppetöö läbiviimisega kaasnevast töö produktiivsuse langusest, moodustasid 2,9 mln krooni.

Tallinna Haridusamet sai 43 800 krooni Euroopa integratsiooni alase laste ja õpilaste kunsti- ja kirjatööde konkursi korraldamiseks. Lepingu lisana olevas tegevuskavas lepiti kokku, milleks raha kulutatakse[27]. Aruandest selgub, et näituse ülespanemiseks kulutati 6000 krooni, koordineerimise ja korraldamise eest maksti töötasu 9300 krooni, parimate õpilaste lähetamiseks Euroopa noorsookohtumistele kulutati 28 000 krooni. Millistele kohtumistele parimad noored saadeti ja kes need noored olid, aruandest ei selgu. Ka ei selgu aruandest, kui palju kulutati autasudeks ja kui suur oli žürii töö korraldamise maksumus.

MTÜ Eesti Vabaharidusliit sai lepingu 10-10/176 kohaselt 4 mln krooni, millest 15% võis kulutada kantseleikuludeks, töötasudeks ja ametilähetusteks. Koolituskuludeks ja muudeks kuludeks lepingu

---

[24] Haridus- ja teadusministri 20.02.2003. a määrus nr 14 "Kutse- ja täiskasvanuhariduse osakonna põhimäärus", haridus- ja teadusministri 20.02.2003. a määrus nr 15 "Noorteosakonna põhimäärus", haridus- ja teadusministri 28.02.2003. a määrus nr 19 "Teaduse ja kõrghariduse osakonna põhimäärus", haridus- ja teadusministri 25.02.2003. a määrus nr 17 "Üldharidusosakonna põhimäärus" jt

[25] Noorteosakonna nõuniku ametijuhend

[26] Haridus- ja teadusministri 5.04.1999. a määrus nr 25, p 11–12

[27] Õpilasvõistluse läbiviimise koordineerimiseks, žürii töö korraldamiseks ja kunstitööde ekspositsiooni organiseerimiseks – 11 000 krooni, autasudeks 4800 krooni, nelja parema noore lähetamine Euroopa noorsookohtumisele 28 000 krooni

järgi raha ei eraldatud. Kulude aruande järgi kulutati aga koolituseks 9776 krooni ja muudeks kuludeks 9662 krooni. Aruande järgi eraldati 3,4 mln krooni koolituskeskuste ja õpiringide toetusteks, kuid aruandest ei selgu, milliseid koolituskeskusi ja õpiringe toetati.

Vastavalt toetuse saajatega sõlmitud lepingutele on ministeeriumil õigus kontrollida toetuse kasutamise sihipärasust, kuid meie andmetel on ministeerium toetuste kasutamist toetuse saaja juures kontrollinud 2003. aastal ainult neljal juhul. Ministeeriumi järelevalveosakonna ametnikud teostasid riiklikku järelevalvet erakutseõppeasutuses (Rakenduskunsti Erakool, Ljudmilla Gritskova Kaubandus- ja Kulinaariakool, Informaatika ja Arvutustehnika Kool ja Erakutsekool), mille käigus kontrolliti lisaks õppetegevuse seaduslikkusele ka riigieelarveliste vahendite kasutamist. Ministeeriumi järelevalveosakonna õiendi kohaselt tuli Ljudmilla Gritskova Kaubandus- ja Kulinaariakoolil tagastada mittesihipäraselt kasutatud toetus 39 770 ja Rakenduskunsti Erakoolil 22 984 krooni. Rakenduskunsti Erakoolile oli määratud ka leppetrahv 9100 krooni aruannete tähtajaks esitamata jätmise eest. Tagasi nõutud toetuse maksis Ljudmilla Gritskova Kaubandus- ja Kulinaariakool ministeeriumile 03.02.2004. a ja Rakenduskunsti Erakool 27.04.2004. a. Leppetrahv laekus 04.02.2004. a. Ministeeriumi 2003. a aastaaruandes on eelnimetatud nõuded summas 71 854 krooni kajastamata, kuna raamatupidamine ei olnud nendest teadlik.

Haridus- ja teadusminister on kinnitanud erakutsekooli riikliku järelevalve õiendi[28], mille ettekirjutuste punkti 6.7 kohaselt tuleb koolil tagastada mittesihipäraselt kulutatud riigieelarveline eraldis summas 35 400 krooni. Haridus- ja teadusministri 11.04.2004. a käskkirjaga nr 19 tunnistati eelnimetatud ettekirjutuse punkt kehtetuks, sest 29.01.2004. a erakoolilt laekunud aruannetest nähtub, et sihtotstarbeline eraldis on kulutatud vastavalt lepingule.

Haridus- ja Teadusministeerium leidis erakutsekoolide kontrollimisel, et vastavuses lepingutingimustega kulutati riigieelarvelisi vahendeid ainult Informaatika ja Arvutustehnika Koolis. Samas õiendis on aga välja toodud, et kooli raamatupidamise arvestus ei võimalda eristada palgakulusid kutseõppele, seega on pedagoogide töötasu riiklikult finantseeritava õppekava alusel välja toodud arvestuslikult. Samuti märgitakse, et kooli esitatud aruannetes kajastatud palgakulud mahuvad arvestuslikult ministeeriumi ja kooli vahel sõlmitud lepingu raamidesse.

Riigikontroll on seisukohal, et selline järelevalve tase ei anna piisavat kindlust otsustamaks, kas eraldatud toetusi on kasutatud sihipäraselt.

Ettemaksud ja kulud

Ministri käskkirja[29] alusel kanti 30.12.2003. a avalik-õiguslikele õppeasutustele "Rahvuskaaslaste programmi" üliõpilaste õppekuludeks ja õppetoetusteks üle kokku 504 720 krooni, mis oli mõeldud 2004. aasta õppekuludeks (311 720 krooni) ja 2004. aasta I poolaasta õppetoetusteks (193 000 krooni). Nimetatud summad kajastati 2003. aasta toetuste kuluna (maksti 30.12.2003. a). Õppetoetust makstakse välja õppeasutuse kaudu igal õppekuul[30], samas sätestab õppetoetuste ja õppelaenu seaduse § 10 lg 2, et õppetoetust võib maksta septembri eest sama aasta oktoobris ja veebruari eest sama õppeaasta märtsis, kuid ei reguleeri jaanuari eest detsembris maksmist.

Avalik-õiguslikele õppeasutustele üle kantud, kuid avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt kasutamata rahaliste vahendite jääk koolitustellimuse lepingute eest summas 47 241 928 krooni, mis oli vastavalt lepingutele 2003. aastal üle kantud, kajastati ministeeriumi 2003. aasta toetuste kuluna. Kasutamata jääkide kajastamise kuluna (mitte ettemaksena) sätestab riigi raamatupidamise üldeeskiri. Riigikontrolli arvates on aga küsitav, kas ei oleks ministeerium pidanud nimetatud jääke tagasi nõudma, sest vastavalt sõlmitud lepingutele on selline õigus ministeeriumil olemas[31]. Näiteks Tartu Ülikool on oma 17.02.2004. a esitatud vahearuandes 2003. aasta raha kasutamise kohta märkinud, et

---

[28] Haridus- ja teadusministri 15.12.2003. a käskkiri nr 1161
[29] 24.12.2003. a käskkiri nr 1204
[30] Õppetoetuste ja õppelaenu seadus 07.08.2003. a, § 10 lg 1
[31] Näiteks HTM-i ja Tartu Ülikooli vahelise koostöölepingu nr 10/10/452 (15.05.2003. a) punkt 4.1.4 sätestab, et ülikool kohustub tagastama ministeeriumi nõudel, mis on esitatud hiljemalt juuniks 2004, kasutamata jäänud eraldise. Lepingu punkt 3.2 aga fikseerib lepingu esemena "riigieelarvelise sihtotstarbelise finantseeringu eraldamise ülikoolile 2003. aastaks".

kasutamata jäid õppetoetuste summad, mille põhjusena märgitakse, et lisaraha eraldati alles detsembri lõpus ja raha hoiti sügissemestri viimase kuu õppetoetuste väljamaksmiseks, ning et ülikool soovib jääki kasutada 2004. aastal. Riigikontrolli arvates viitab see vajakajäämistele ministeeriumi finantsjuhtimises.

Mitmetele sihtasutustele ja mittetulundusühingutele on ministeerium teinud detsembris ettemakseid kokku 18,5 mln krooni ulatuses[32].

Oleme seisukohal, et ministeerium peaks paremini jälgima oma kassakulusid ja püüdma ettemakseid vältida.

2.3.2. Töötajatele renditud korterid

Ministeerium on sõlminud Tallinnas Raadiku tänaval asuvate korterite kasutusse andmisel tööandja eluruumi üürilepingud kuue teenistujaga, mille eest tulu ei teenita. Riigivara valitsejad on kohustatud riigivaraga tehingut sooritades juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib nendest tehingutest saada[33].

Juhime tähelepanu, et tulumaksuseaduse järgi on erisoodustus igasugune kaup, teenus, loonustasu või rahaliselt hinnatav soodustus või kingitus, mida antakse isikule seoses töö- või teenistussuhtega[34]. Seejuures loetakse erisoodustuseks ka asja, väärtpaberi, varalise õiguse või teenuse tasuta üleandmist, müüki või vahetust turuhinnast madalama hinnaga[35]. Vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel tuleb erisoodustuse maksud arvestada vara rendile andmise turuhinnast. Sel juhul tuleb vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel lähtuda "Erisoodustuse hinna määramise korrast"[36] ning erisoodustusmaks arvestada vara rendile andmise turuhinnast või rendile andmise turuhinna ja soodushinna vahelt. Turul pakutav üürihind selles piirkonnas on 53–78 kr/m².

Lisaks on ministeerium eiranud tööandja eluruumi üürilepingu lõpetamise sätteid[37], jätkates tööandja eluruumide väljaüürimist isikutele, kes ei ole teenistussuhtes ministeeriumiga. Kui pärast üürilepingu tähtaja möödumist jätkab üürnik asja kasutamist, loetakse, et üürileping on muutunud tähtajatuks, kui üürile andja või üürnik ei avalda teisele lepingupoolele teistsugust tahet[38]. Ministeerium ei ole kasutanud ära oma võimalust tööandja eluruumi lepingu lõpetamisel ega ole ka täiendavalt sõlminud mingit kokkulepet või lepingu täiendust ning johtuvalt sellest on lepingud muutunud tähtajatuks. Ministeeriumi koosseisu kuulus 2003. aastal kuuest teenistujast ainult kaks ja kolme tööandja eluruumi kasutava rentnikuga lepingu lõpetamiseks on olemas seaduslik alus.

Riigikontrolli hinnangul on riigivara tasuta kasutusse andmine ministeeriumi praegustele ja endistele teenistujatele põhjendamatu. Juhul kui ministeerium ei pea võimalikuks lepingute lõpetamist, tuleb riigivara kasutamise eest põhjendatud tasu küsida.

2.3.3. Riigihangete tegemata jätmine

Ministeerium on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuleb teenuste tellimisel korraldada riigihange juhul, kui hanke eeldatav maksumus on 100 000 krooni ja üle selle[39]. Auditeeritud perioodil on ministeerium ostnud järgmisi kaupu ja teenuseid riigihanget korraldamata:

- Advokaadibüroo Amos OÜ-le on tasutud osutatud õigusteenuste eest 413 028 krooni.

---

[32] Näiteks MTÜ Muusikaõpetajate Liit 5 mln, Huvikeskuste Juhtide Kogu Hakk 1,4 mln; MTÜ Rektorite Nõukogu 95 500 krooni, SA Innove 1,57 mln krooni, SA Archimedes 5,4 mln krooni jne.
[33] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[34] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4
[35] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4 p 7
[36] Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120
[37] Tööandja eluruumi üürileping 01.07.1998. a nr 9, p 6.1. Tööandja eluruumi üürileping lõpeb tähtaja möödumisel, st samaaegselt üürniku teenistusest vabastamisega.
[38] Võlaõigusseadus, § 310 lg 1
[39] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

Vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule põhjendab ministeerium õigusteenuste ostmisel riigihanke korraldamata jätmist asjaoluga, et riigihangete seaduse § 4 lg 4 kohaselt ei ole õigusteenuse ostja seda kohustatud tegema. Juhime tähelepanu, et nimetatud riigihangete seaduse säte jõustus 01.01.2004. a ja ei kehtinud 2003. aastal. Seega jääb Riigikontroll seisukohale, et 2003. aastal õigusteenuste ostmisel ei ole järgitud riigihangete seadust.

- AS-ilt Thulema on täiendavalt soetatud mööblit 104 312 krooni väärtuses.

2.3.4. Tegevuskuludesse kantud põhivara

Ministeerium ei ole põhivarana arvele võtnud Tallinnas Tõnismägi 11 asuva büroohoone sissepääsu ja parkla renoveerimise töid 1 405 487 krooni väärtuses, mis riigieelarveliste asutuste raamatupidamise-eeskirjade kohaselt kuuluvad arvele võtmisele põhivarana[40].

Kui põhivara soetatakse ühtse tervikuna (komplektina), tuleb see ka raamatupidamises komplektina arvele võtta.[41] Kuludesse olid kantud järgmised komplektidena soetatud varad:

- AS-ilt Thulema 193 949 krooni eest soetatud mööbel, mis paigutati Tartus Munga 18 ruumidesse;

- AS-ilt Felistra 24 986 krooni eest soetatud lükandustega vahesein.

Tegevuskuludesse kandmine mõjutab ministeeriumi bilansimahtu, seega on ministeeriumis kajastatud põhivara tegelikust väiksemana.

2.3.5. Riigivara register

Leidsime, et mitmel juhul on rikutud riigivaraseadust[42] ega ole kinni peetud riigivaraga tehtud tehingute riigivara registrisse registreerimise korrast[43]. Seetõttu ei ole võimalik registrist usaldusväärse informatsiooni saamine ega ole tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine, millest tingituna on võimalik teha riigile kahjulikke otsuseid (näiteks sõlmida topeltlepinguid vara kasutada andmiseks, millega võivad kaasneda sanktsioonid; teha müügitehinguid riigivaraga, mis on koormatud pikaajalise rendilepinguga vms). Auditi käigus tuvastasime, et on rikutud riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise korda, näiteks:

- riigivara registris on kajastatud server Compaq Pro Signia 83 150 krooni, mis kanti maha juba 22.09.2002. a;

- riigivara registris ei ole kajastatud järgmisi tarkvaralitsentse: Office 2000 83 750 krooni, Oracle 197 751 krooni ja Symantec AntiVirus 99 884 krooni;

- riigivara registris ei ole kajastatud järgmist vara: server Intel P-IV 6HZ 69 867 krooni, server IBM 69 968 krooni, varundusseade DELL 98 000 krooni, server ProLiant HMEX 74 017 krooni, Netscreen IDP-10 133 700 krooni, videokonverentsisüsteem 232 000 krooni ja videokonverentsisüsteem 184 100 krooni;

- riigivara registris ei ole kajastatud ümberhindluse tulemusel tekkinud/ümberhinnatud maa maksumust. 31.12.2003. a seisuga teostatud materiaalse põhivara ümberhindlusest tulenevalt[44] muudeti maa bilansilist maksumust, mille tulemusena suurenes ministeeriumi bilansis kajastatud põhivara 1 994 200 krooni võrra.

---

[40] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad", p 123
[41] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, p 123
[42] Riigivaraseadus, § 2
[43] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284, p 5, 6
[44] Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 45 lg 3

2.3.6. Muud tähelepanekud

Arenduskeskuse EAK likvideerimisel ministeeriumi bilanssi arvele võetud (Arenduskeskusele EAK 30.09.2001. a seisuga) ostjatelt laekumata nõuded summas 413 388 krooni olid hinnatud alla 50% ulatuses[45], kokku summas 206 694 krooni. Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 37 lg 1 järgi tuleb võimaluse korral hinnata iga nõude laekumise tõenäosust eraldi. Samas lubab üldeeskiri nõuete hindamisel kasutada ligikaudset meetodit, mis tugineb varasemate aastate kogemusele, juhul kui iga nõude eraldi hindamine ei ole otstarbekas. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud ligikaudse meetodi kasutamine Arenduskeskuse EAK likvideerimisel ministeeriumi bilanssi võetud nõuete 50% allhindamisel. Leiame, et nimetatud nõuded tulnuks täies ulatuses tunnistada ebatõenäoliselt laekuvateks ja kanda kuludesse.

Ministeeriumi 2003. aasta tulemiaruandes on kajastatud 6 346 130 krooni eest finantskulusid, sh sotsiaalmaksu põhivõla intress 3 830 815 krooni, tulumaksu põhivõla intress 1 692 738 krooni ning käibemaksu põhivõla intress 821 851 krooni, mis on Arenduskeskuse EAK maksuviivised ja seetõttu ei vasta oma majandusliku sisu poolest finantskuludes kajastamisele kuuluvatele kulutustele. Hea raamatupidamistava kohaselt ei kajastata Maksuametile tasutud intresse ja tarnijatele tasutuid viiviseid finantskulude all. Aruannetes tuleb esitada kogu informatsioon, mis võimaldab saada raamatupidamiskohustuslase varadest, kohustustest, omakapitalist ja majandustegevuse kasumist (kahjumist) õige ja usaldusväärse ülevaate.[46]

Samas tuleb ka märkida, et Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigi teadus- ja arendusasutuse Arenduskeskus AEK tegevuse lõpetamisega kaasnes riigieelarvest täiendava 12 226 314 krooni eraldamine seoses vajadusega katta likvideeritava asutuse kohustused. Riigikontroll taunib tekkinud olukorda ja leiab, et maksuviiviste tekkimine viitab ministeeriumipoolsele ebapiisavale finantsjuhtimisele ning sisekontrollisüsteemide nõrkusele, sh järelevalve puudulikkusele hallatavate asutuste üle.

Auditi käigus leidsime ka, et ministeerium on kandnud kulusse 2004. aasta liikmemaksu (*membership fee of the European Agency for Development in Special Needs Education; period 01.01.2004–31.12.2004*) summas 222 268 krooni. Raamatupidamise seadusest[47] johtuvalt on rikutud tekkepõhist arvestusprintsiipi ning nimetatud makse oleks tulnud näidata ettemaksena, mitte aruandeaasta tegevuskuluna.

2.4. Tähelepanekud Narva Kutseõppekeskuse auditist

Riigikontroll auditeeris Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas lisaks ministeeriumile veel ka Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannet.[48] Auditi käigus tuvastasime, et asutuse raamatupidamise korraldus ei vasta raamatupidamise seaduses, üldeeskirjas, raamatupidamistoimkonna juhendites ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetele, ning seetõttu ei andnud me hinnangut Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruandele. Lähtuvalt eelnevast tahame ministeeriumi kui keskasutuse tähelepanu juhtida mõningatele aspektidele, mis vajaksid ministeeriumipoolset korraldavat tegevust.

- Varade, nõuete ja kohustuste inventeerimisel tuvastasime mitmeid vajakajäämisi inventuuride korraldamisel. Näiteks inventeerimisnimestikes oli inventeeritud vara vähem kui koondnimestikus, seega oli tekkinud puudujääk. Samas oli inventuuri lõppaktis märgitud, et puudu- ega ülejääke ei ilmnenud, inventuurikomisjoni esimehe allkirjastatud põhivara inventuuri lõppakt (koondnimestik) ei ühtinud materiaalselt vastutavate isikute lõikes koostatud inventeerimisnimestikega. Selline inventeerimise korraldus ei taga usaldusväärset kontrolli riigivara allesoleku üle ega ülevaadet varade tegelikust olemasolust ja seisukorrast, sest ei ole tagatud, et kõik varad loetakse üle või et neid ei loeta üle mitu korda. Samuti on raskendatud inventuuritulemuste võrdlemine raamatupidamisandmetega.

---

[45] Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 37 lg 2
[46] Raamatupidamise seadus, § 5 p 13
[47] Raamatupidamise seadus, § 5 lg 6
[48] Riigikontrolli 19.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/73 "Riigikontrolli arvamus Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

- Pearaamatupidaja on teinud mitmeid paranduskandeid, koostamata raamatupidamise seaduse nõuetele vastavat õiendit. Raamatupidamisregistrites õienditeta paranduste tegemine vähendab raamatupidamisarvestuse läbipaistvust ega võimalda vigade kiiret avastamist. Samuti võimaldab see raamatupidamise andmeid nii tahtlikult kui tahtmatult moonutada.

- Algdokumentide kontrollimisel tuvastasime, et kõikide maksete kohta, mis olid toimunud, nõuetele vastavaid algdokumente esitada ei olnud. Paljudel juhtudel puudus algdokumentidelt raamatupidamiskirjendi järjekorranumber, mida nõuab raamatupidamise seadus.

- Koolis ei ole kindlaks määratud, milliseid ehitus- ja remonditöid arvestatakse põhivara parendusena ning milliseid mitte, samuti olid mitmed põhivarad nende soetamisel kantud tegevuskuludesse.

- Tulude kajastamisel leidsime arvukalt vigu: väljastatud arvete numeratsioon ei olnud järjepidev, auditeerijatele esitati 31.12.2003. a seisuga erinevaid pearaamatu kannete väljatrükke toetuste osas.

- Leidsime ka, et raamatupidaja maksis mitmel juhul õpilastele määratud stipendiumi välja kursusejuhendajatele või siis kaasõpilastele.

- Kool ei ole kontrollinud sõidukulude hüvitamisel alalise elukoha andmete õigsust ning on hüvitanud sõidupiletite (kuukaartite) maksumust ka õpilastele, kelle alaliseks elukohaks Eesti rahvastikuregistri andmetel on Narva linn.

Lisaks Narva Kutseõppekeskuse auditeerimisel tehtud tähelepanekutele leidsime, et Haridus- ja Teadusministeerium on tasunud täitekutse alusel 105 260 krooni (sh hüvitis 95 260, kohtukulud 5000, kohtutäituri tasu 5000 krooni) Narva Kutseõppekeskuse vastu esitatud võlaõiguslikust nõudest.

Haridus- ja Teadusministeeriumi juristi Indrek Riisaare selgitusel oli eelnimetatud nõue tekkinud kohtuvaidluses Narva Kutseõppekeskuse endise töötajaga. Kuna riigiasutustes töötajatele on tööandjaks riik, oli kostjaks Haridus- ja Teadusministeerium (riigi esindamine kohtus – Vabariigi Valituse seaduse § 41 jne). 28.08.2003. a arestis kohtutäitur ministeeriumi pangakonto, millele oli tellitud riigikassast töötajate töötasu. Arestist vabastamise ja töötasu tähtaegse väljamaksmise tingimuseks oli kohtutäituri nõude täitmine.

Riigikontrolli hinnangul tuleks ministeeriumil selgitada, kuidas on saanud võimalikuks eelnimetatud nõude tekkimine, ning vajaduse korral rakendada meetmeid süüdi olevate ametnike vastutusele võtmiseks.

2.5. Audiitorbüroo ELSS arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta

Audiitorbüroo ELSS viis läbi vastavalt Haridus- ja Teadusministeeriumiga sõlmitud lepingule ministeeriumi 2003. aasta majandusaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande auditi, mis kavandati audiitorbüroo koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi siseauditi osakonnaga. Allasutuste siseaudiitorite ja välisaudiitorite töö koordineerimiseks ja kontrollimiseks töötati välja detailsed kontrolliprogrammid ja kontrolliraportite vormid, mida tutvustati siseaudiitoritele korraldatud teabepäeval. Samas anti ka täiendavaid juhiseid kontrolli läbiviimiseks. Kontrolliprotseduuridega oli hõlmatud 48 valitsemisala asutust bilansimahuga 595 mln krooni e 72% ministeeriumi konsolideeritud raamatupidamisbilansi mahust, kontrolliprotseduure viisid läbi 24 kontrollijat[49].

Kontrollimise käigus on tehtud palju tähelepanekuid puuduste kohta, mis avaldavad olulist mõju konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandele, ja seetõttu ei vasta audiitorbüroo ELSS AS-i audiitorite arvates Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulises osas

[49] Audiitorbüroo ELSS AS arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2003. a majandusaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kontrollimise kohta

rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 kehtestatud 2003. aasta majandusaasta aruande koostamise, esitamise ja kinnitamise korrale.

Audiitorbüroo ELSS AS arvamus põhineb järgmistel kontrolli käigus ilmnenud olulisematel vigadel[50]:

- tulude struktuur tulemiaruandes ei vasta tegelikkusele, "tulud eelarvest" on paisutatud "tulud majandustegevusest" ja "tulude korrigeerimine" kirjetel kajastamisele kuuluvate tulude võrra;
- maa on jäetud raamatupidamisarvestuses arvele võtmata või maksustamishinda ümber hindamata;
- finantsinvesteering on kapitaliosaluse meetodil ümber hinnatud auditeerimata aastaaruande põhjal;
- vara, mis sisuliselt on käsitatav kapitalirendina, ei ole alati võetud põhivarana arvele;
- maa kajastamisele raamatupidamisbilansis on lähenetud erinevalt (kord on hinnatud maa maksustamishinda, kord on jäetud hindamata);
- kinnisvarainvesteeringute ja bioloogilise vara kajastamine bilansis ei ole olnud kõikehõlmav;
- esineb juhtumeid, kus olulised majandustehingud on jäetud raamatupidamisarvestuses kajastamata või on ebaõigesti kajastatud;
- bilansis kajastatud nõudeid ei ole alati hinnatud nende laekumise tõenäosusest lähtuvalt ja ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid kuludesse kantud;
- kõikidel juhtudel pole raamatupidamiskannete aluseks korrektseid algdokumente;
- mitmetes allasutustes korraldatud põhivarainventuurid ei andnud kindlustunnet, et varad on vastavuses raamatupidamisandmetega.

Audiitoribüroo arvamuses on toodud ka järgnevad sagedamini esinevad tähelepanekud, mis audiitorite arvates vajaksid suuremat tähelepanu.

Riigivara käsutusse andmine

- Vastuolus Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrusega nr 285 kinnitatud riigivara kasutusse andmise korra punktiga 7 on riigivara antud teise isiku käsutusse ilma riigivara valitseja ehk ministri eelneva otsuseta. Nii on näiteks Nõo Reaalgümnaasium andnud kooli valduses oleva katlamaja ja seadmed käsutada Nõo Vallavalitsusele, ruumid OÜ-le Perearst Tiiu Tootsi; Tallinna Pedagoogiline Seminar ruumid OÜ-le Adiantro; Tallinna Majanduskool ruumid ja muu vara OÜ-le Ket-Box jne.
- Paljud ministeeriumi valitsemisala asutuste sõlmitud riigivara kasutusse andmise lepingute tingimused ei ole vastavuses riigivaraseaduse ja riigivara kasutusse andmise korraga ning on riigile majanduslikult kahjulikud. Nii näiteks:
    - lepingud ei näe ette renditasu korrigeerimist (Tallinna Majanduskool, 3 lepingut);
    - riigivara on otselepinguga või vallaga sõlmitud lepingu alusel tasuta kasutusse antud äriühingutele (Türi Tehnika- ja Maamajanduskool AS-ile Elion; Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool AS-ile Viljandi Soojus; Nõo Reaalgümnaasium AS-ile Tennox jt);
    - lepingutes ei ole sätestatud viiviste arvestust tähtajaks tasumata summadelt või ei nõuta neid sisse.

[50] Audiitorbüroo ELSS AS arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2003. a majandusaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kontrollimise kohta

Riigihanked

Ministeeriumi valitsemisala asutustes on hankijatelt ostetud kaupu ja teenuseid vastuolus riigihangete seadusega:

- riigihanget korraldamata on sõlmitud lepinguid mitmete hankijatega (näiteks Viljandi Kultuuriakadeemia, Nõo Reaalgümnaasium, Kuressaare Ametikool, Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool, Võrumaa Kutsehariduskeskus jt), kellelt ostetud kaupade ja teenuste maht aastas ületab riigihangete seaduses sätestatud piirmäära;

- riigihanked on küll teostatud, kuid hankijalt (müüjalt) on 2003. aastal ostetud kaupu, töid või teenuseid tunduvalt üle riigihankesumma (Viljandi Kultuuriakadeemia, Kuressaare Ametikool jt);

- on rikutud riigihangete teostamise korda (näiteks Tallinna Majanduskoolis ja Viljandi Ühendatud Kutsekeskkoolis on vastuolus seaduse § 15 lg-ga 5 konkreetse objektiga seotud töid jagatud eraldi töödeks, et vältida hanke piirsumma ületamist).

Asutustes kasutusel olev raamatupidamistarkvara

Ministeeriumi valitsemisala riigiasutused kasutavad majandustehingute kajastamiseks erinevaid raamatupidamisprogramme, nagu SAF, Pmen, Eeva, Tresoor, Merit, E-Aktiva, Verp, Taavi, Rapid jms. Raamatupidamisarvestust peetakse mõnedes asutustes kas osaliselt või täielikult Exceli tabelites (Narva Vanalinna Riigikool) ja käsitsi (Kohtla-Järve Kutsekool ja Kohtla-Järve Meditsiinikool). Oma auditite aruannetes on asutuste siseaudiitorid mitmel juhul välja toonud raamatupidajate põhjendusi raamatupidamisarvestuses esinevate puuduste kohta (näiteks, et üks või teine programm ei võimalda pidada täpsemat arvestust, ei vasta asutuse vajadustele, teeb valesid kandeid jne) ja mitmel juhul on asutustes juttu olnud uue tarkvara soetamise vajadusest.

Riigikontrolli hinnangul viitab kõik eelnimetatu Haridus- ja Teadusministeeriumi poolsele nõrgale finantsjuhtimisele. Finantsjuhtimise parandamiseks on Haridus- ja Teadusministeerium tellinud Audiitorbüroolt ELSS AS[51] ministeeriumi ja selle valitsemisala riigiasutuste finantsjuhtimise süsteemi analüüsi koos üldhinnangu andmise ja arengusuundade määratlemisega.

2.6. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **haridus- ja teadusministrile** järgmised ettepanekud:

- Viies läbi avalik-õiguslike institutsioonide valduses oleva vara täiendavat inventeerimist, tuleks tähelepanu pöörata ka vara tegelikule väärtusele.
- Rakendada abinõud rendi küsimiseks ministeeriumi teenistujatelt, kes elavad ministeeriumile kuuluvates korterites, ja lõpetada tööandja eluruumi üürilepingud teenistujatega, kellel puudub töösuhe ministeeriumiga.
- Tõhustada sisekontrollisüsteemi nii, et riigihankekonkursside korraldamisel oleks tagatud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest kinnipidamine.
- Töötada välja ja kehtestada protseduurireeglid riigieelarves toetusteks ettenähtud rahaliste vahendite eraldamiseks ja eraldatud rahaliste vahendite sihipärase kasutamise kontrollimiseks, sh töötada välja toetuste kasutamise aruannete tüüpvorm.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud õigeaegselt riigivara registrisse kannete tegemine vältimaks tehingute tegemisel riigivaraga riigile kahjulike otsuste vastuvõtmist.

[51] 21.11.2003. a sõlmitud leping nr 10-10/1128

Valitsemisala asutuste tegevuse korraldamisel teeme ministrile Narva Kutseõppekeskuse auditi põhjal järgmised olulisemad ettepanekud:

- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud raamatupidamise seaduse, hea raamatupidamistava ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuete järgimine aruannete koostamisel.
- Võtta tarvitusele abinõud jälgimaks oma allasutustele antud juhiste täitmist.
- Töötada välja ja võtta kasutusele parendus- ja rekonstrueerimistööde arvestamise metoodika, lähtudes kutseõppeasutuste spetsiifikat, et võimaldada põhivarade kajastamine õiges bilansilises väärtuses.
- Korraldada stipendiumide maksmine nii, et oleks tagatud raha jõudmine õpilasteni.
- Selgitada välja Narva Kutseõppekeskuse endisele töötajale kohtus välja mõistetud summade tekkimise asjaolud ja võtta süüdi olevad ametnikud vastutusele.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Haridus- ja Teadusministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangut andes tuginesime järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, § 3, 6, 8, 23–30

Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2

Riigivaraseadus, § 2, 7, 11, 13, 18–20

Raamatupidamise seadus, § 1–16

Riigihangete seadus, § 2–4, 43, 45, 46, 52, 57

Avaliku teenistuse seadus, § 37–39, 44, 46, 53, 114, 116, 127, 131

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, § 9, 10

Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus, § 1, 3, 12^1

Puhkuseseadus, § 5, 9, 15, 24

Maksukorraldusseadus, § 85–89, 105

Tulumaksuseadus, § 1, 3, 4, 13, 27, 40–43, 48

Sotsiaalmaksuseadus, § 2, 7, 8, 9

Käibemaksuseadus, § 2–4, 15, 16, 19

Töötuskindlustuse seadus, § 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seadus, § 6–9

Võlaõigusseadus, § 9, 310, 333

Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadus, § 15

Vabariigi Valitsuse 21.01.2003. a määrus nr 13 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2003. aastal"

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 01.08.1995. a määrus nr 284 "Riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutine kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284 "Riigivara registri põhimäärus"

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

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

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

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

Vabariigi Valitsuse 20.12.2002. a määrus nr 426 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad"

Vabariigi Valitsuse 08.07.1997. a määrus nr 132 “Õppelaenude andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise kord”

Vabariigi Valitsuse 03.07.2001. a määrus nr 222 “Ametikohtade loetelu, kus hüvitatakse eluruumi kasutamiskulud, ning kasutamiskulude piirmäärad”

Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 “Tulude riigieelarvesse kandmise kord”

Rahandusministri 14.01.2004. a määrus nr 5 “Ülekantavate kulude järgmisesse eelarveaastasse ülekandmise kord”

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

Rahandusministri 17.03.1995. a määrus 46 “Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad”

Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”

Haridusministri 16.04.1996. a määrus nr 13 “Haridus-ja Teadusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara võõrandamise kord”

Haridusministri 16.04.1996. a määrus nr 14 “Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord”

Haridus- ja teadusministri 05.04.1999. a määrus nr 25 “Noorteühingute aastatoetuse taotlemise ja eraldamise tingimused ja kord”

Tallinna Linnavolikogu 18.03.2004 määrus nr 9 “Üüri piirmäärade kehtestamine”

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium

Pr Kaie Karniol
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 16.07.2004 nr 2 – 7.1 – FA/04/1048
Meie 03.08.2004 nr 7.2.-4/4527

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

Läbi vaadanud kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta" esitame täiendavad kommentaarid Riigikontrolli poolt tehtud märkustele ja seisukohad eelnõu punktis 2.6. esitatud ettepanekutele.

Eelnõu punktis 1.4. peame vajalikuks täiendavalt ära märkida audiitorbüroo ELSS AS auditeerimise suunitluse.
Arvestades Riigikontrolli varasemate auditite hinnanguid ja ettepanekuid on ministeeriumi juhtkond seisukohal, et audiitorite märkused, mis puudutavad Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsjuhtimise ja –kontrolli süsteemi tuleb arvesse võtta ning nende puuduste likvideerimiseks ka vastavad toimingud kavandada. Ministeeriumi 2003. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kontrollimine ning ministeeriumi ja selle valitsemisala riigiasutuste finantsjuhtimise süsteemi analüüs telliti ministeeriumi poolt eesmärgiga saavutada korrektne ja täielik finantsaruandlus, millele tuginedes oleks võimalik teha juhtimisotsuseid.

Kommentaarid märkustele.

1) *Varade inventeerimine*

Auditeerimise käigus tuvastasime, et põhivahendite 2003. aasta aastainventuuri läbiviimise protsessis ei ole tagatud kohustuste lahususe põhimõtte järgimine – inventeeritavate varade eest vastutavad isikud olid määratud ka inventeerimiskomisjonide koosseisu.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri 27.10.03 käskkirjaga nr 50 määratud inventuurikomisjoni kuulus kokku 7 inimest. Neist vaid 2 olid materiaalselt vastutavad isikud. Lisaks osales komisjoni töös sõltumatu vaatlejana audiitorbüroo ELSS esindaja. Materiaalselt vastutavatel isikutel on inventuuriprotsessis vara ettenäitamise kohustus. Komisjoni töö on korraldatud nii, et materiaalselt vastutavatel isikutel puudub võimalus inventuuritulemusi mõjutada st nad ei osale inventuurinimistute koostamisel ja tulemuste lugemislehtedele märkimisel ega vormistamisel.

2) *Töötajatele renditud korterid*

Riigikontrolli hinnangul on riigivara tasuta kasutusse andmine ministeeriumi praegustele ja endistele teenistujatele põhjendamatu. Juhul, kui ministeerium ei pea võimalikuks lepingute lõpetamist, tuleb riigivara kasutamise eest põhjendatud tasu küsida.

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel 735 0222 Faks 735 0250 hm@hm.ee

RIIGIKONTROLL
04.08.04 2-7.1-FA/04/1048-2

Ministeerium ei ole riigivara tasuta kasutusse andnud. Töötajatega on üürilepingud sõlmitud valdavalt enne 8. märtsi 2001 kui Tallinna Linnavolikogu määrusega kehtestatud üüri piirmääraks oli 8 krooni ruutmeetri eest kuus. Üürilepingute sõlmimisel lähtuti kehtivast üüri piirmäärast. Raadiku 23 elumaja oli kasutuses hotellina, kuhu majutati Tallinna koolitusele suunatud õpetajaid. Turul pakutavad üüri hinnad vahemikus 53 kuni 78 krooni ruutmeetri eest on renoveeritud ja möbleeritud korterite üürihinnad. Tööandja eluruumi üürilepingute sõlmimisel olid Raadiku 23 korterid remontivajavad, seega ei tõstetud üürihinda üüri piirmäärade muutmise järgselt. Üürisummade arvelt kaetakse hoone haldamise ja ka remondi kulud st ministeerium peale ei maksta. Oleme proovinud hoonest vabaneda ja pakkunud seda Tallinna linnale, kelle ülesandeks peaks olema sellise hoonega tegelemine. Linn aga keeldus.

3) Riigihangete tegemata jätmine
Ministeerium on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuleb teenuste tellimisel läbi viia riigihange juhul, kui riigihanke eeldatav maksumus on 100 000 krooni ja üle selle. Auditeeritaval perioodil on ministeerium ostnud järgnevaid kaupu ja teenuseid riigihanget läbi viimata:
- Advokaadibüroo Amos OÜ -le on tasutud osutatud õigusteenuste eest 413 028 krooni;

Riigihangete seaduse § 4 lg 4 - Õigusteenuste tellimise korral ei ole ostja kohustatud rakendama käesolevas seaduses sätestatud korda.
AB AMOS on ka "RIIGILE 2004. AASTAL ÕIGUSABI OSUTAJATE NIMEKIRJAS"

- AS Thulema-lt on täiendavalt soetatud mööblit 104 312 krooni väärtuses;

Summa 104 312 kogunes mitmetest tellimusest, mis kogunesid aasta jooksul. Viimane tellimus ja maksmine oli meil tehtud detsembrikuu lõpus. Seega oli meil aasta alguses mahtusid võimatu ette ennustada. Osas, mis oli prognoositav ja eelnevalt meile teada vormistasime ka nõuetekohase hanke.

4) Tegevuskuludesse kantud põhivara
Ministeerium ei ole põhivarana arvele võtnud Tõnismägi 11 asuva büroohoone sissepääsu ja parkla renoveerimise töid 1 405 487 krooni väärtuses, mis riigieelarveliste asutuste raamatupidamise eeskirjade kohaselt kuuluvad arvele võtmisele põhivarana.

Renoveerimistööd, mis algasid Tõnismägi 11 hoones 2003 aastal lõppesid 2004 aasta teises kvartalis. HTM pöördus peale tööde lõppu kirjalikult Riigivara Haldusbüroo poole (kes otseselt tööde teostamise eest vastutas), et saada ekspertandmed põhivara väärtuse suurendamiseks. Riigivara Haldusbüroo edastas oma kirjas 05.06.04 vajalikud andmed ning seejärel sai Raamatupidamisbüroo korralduse ka vastavad muudatused põhivara väärtustesse sisse viia.

Kui põhivara soetatakse ühtse tervikuna (komplektina), siis tuleb see ka raamatupidamises komplektina arvele võtta. Kuludesse oli kantud järgmised komplektidena soetatud vara:
- AS Thulema'lt soetatud mööblit 193 949 krooni, mis paigutati Munga 18 ruumidesse;

Ministeerium on leidnud, et on õige võtta kogu mööbel arvele eraldi esemetena mitte komplektidena, sest mööbel on eraldi kasutatav ning pidevalt muutub komplektide koosseis. Tulenevalt sellest, et mööbel on eri kohtades ja koormustega kasutatav, on ka mööbli kasutusaeg erinev st ta amortiseerub erinevalt. Selleks, et vara liikumine ja säilimine oleks jälgitav ja tagatav on otstarbekas mööbel arvele võtta üksikute esemetena (laud, tool, riiul jne), mitte komplektidena.

- AS Felistra 'lt soetati lükandustega vahesein 24 986 krooni.

Tegemist on vaheseinaga, mis on paigaldatud ning sisse ehitatud ehk see pole teisaldatav, kuna on valmistatud arvestades vastava koha spetsiifikat (kaldlagi, laetalad jne). Pigem saab seda käsitleda ehitustööna, kui asja soetusena. Oleks me sama vaheseina lasknud teha kipsist ei oleks kellelgi olnud kahtlust, et tegemist on ehitustööga. Antud juhul on kipsi asemel kasutatud klaasi.

5) Riigivara register

Leidsime, et mitmel juhul on rikutud riigivaraseadust ega ole kinnipeetud riigivaraga tehtud tehingute riigivarade registrisse registreerimise korrast. Seetõttu ei ole võimalik registrist usaldusväärse informatsiooni saamine ega ole tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine, millest tingituna on võimalik teha riigile kahjulikke otsuseid (näiteks: sõlmida topeltlepinguid varade kasutada andmiseks, millega võivad kaasneda sanktsioonid; teha müügitehinguid riigivaraga, millised on koormatud pikaajalise rendilepinguga vms). Auditi käigus tuvastasime, et on rikutud riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise korda, näiteks:

- riigivara registris ei ole kajastatud litsentse (tarkvara): Office 2000 83 750 krooni, Oracle 197 751 krooni ja Symantec anti Virus 99 884 krooni;

Office 2000 ja Symantec anti Virus on eraldiseisvad litsentsid, mis on lihtsalt koos ostetud. Üksikud litsentsid ei kuulu nende maksumuse tõttu riigivarade registrisse registreerimisele;

- videokonverentsisüsteem 232 000 krooni ja videokonverentsisüsteem 184 100 krooni;

Videokonverentsisüsteem koosneb mitmetest erinevatest seadmetest, mis on kasutatavad iseseisvatena (nt 2 televiisorit, videoprojektorid, ekraanid jne) ning mis iseseisvalt oma maksumuselt ei kuulu riigivararegistris registreerimisele.

Seisukohad punktis 2.6. tehtud ettepanekute kohta.

- *Viies läbi avalik-õiguslike institutsioonide valduses oleva vara täiendavat inventeerimist, tuleks tähelepanu pöörata vara tegelikule väärtusele.*

Vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja § 54 on põhivara ümberhindluse lõpptähtajaks sätestatud 31.12.2005 a , seni kajastatakse materiaalset põhivara soetusmaksumuses.

- *Rakendada abinõud rendi küsimiseks ministeeriumi teenistujatelt, kes elavad ministeeriumile kuuluvates korterites, ja lõpetada tööandja eluruumi üürilepingud teenistujatega, kellel puudub töösuhe ministeeriumiga.*

Haridus- ja Teadusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo tegeleb lahenduste leidmisega. Läbirääkimisi on peetud Tallinna linnaga hoone üleandmise suhtes, kuid linn on sellest loobunud. Praegu võib nimetada võimalike lahendustena korterite müüki või üleandmist riigi kinnisvarahaldamiseks loodud ettevõttele.

- *Tõhustada sisekontrollisüsteemi nii, et riigihankekonkursside läbiviimisel oleks tagatud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest kinnipidamine.*

Vastav sisekontrollisüsteem on loodud ja seda ka järgitakse.

- *Töötada välja ja kehtestada protseduurireeglid riigieelarves toetusteks ettenähtud rahaliste vahendite eraldamiseks ja eraldatud rahaliste vahendite sihipärase kasutamise kontrollimiseks, sh töötada välja toetuste kasutamise aruannete tüüpvorm.*

Haridus-ja Teadusministeerium on alustanud riigieelarves toetusteks eraldatud rahaliste vahendite sihipärase kasutamise kontrollimiseks protseduurireeglite ja standardite väljatöötamist, et kindlustada terviklahendusena ühtne toetuste kasutamise aruandlus, analüüsi efektiivsus ja kvaliteet.

- *Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud õigeaegselt riigivara registrisse kannete tegemine vältimaks tehingute tegemisel riigivaraga riigile kahjulike otsuste vastuvõtmist.*

Kindlasti ei eksisteeri otsest põhjuslikku seost õigeaegselt või mitteõigeaegselt kannete tegemisel riigivara registrisse ning tehingute tegemisel riigivaraga riigile kahjulike otsuste vastuvõtmise vahel. Vastav sisekontrollisüsteem on loodud. Algandmete esitamise eest vastutab enneköike konkreetse asutuse juht. Reeglina on riigiasutus ise soetuse tegija (ostjaks Riigihangete seaduse järgi on asutus) ning seetõttu on asutus ise ka vastutav nõutavate andmete esitamise ning raamatupidamise õige korraldamise eest. Kui asutus mingil põhjusel ei võta soetatud vara raamatupidamises arvele või ei esita ministeeriumile andmeid riigivara registris registreerimisele kuuluva vara kohta, leiabki aset õiguserikkumine, mida ministeerium saab tuvastada auditi või järelevalve käigus.

Haridus- ja Teadusministeerium on põhjalikult käsitlenud kontrolliaruannet "Riigikontrolli arvamus Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta" ja oma vastusega 13.07.2004 nr 7.1-5/4138 esitanud seisukohad ministeeriumile tehtud ettepanekute kohta.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Eve Sild
Siseauditiosakonna juhataja