Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/75
14.07.2005

Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll korraldas auditi “Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal”. Auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Välisministeeriumis, samuti 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust. Kontrollitud tehinguklassideks olid põhivara ja eraldistega seotud tehingud ning majandamis- ja personalikulud.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest peab Välisministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele andma hinnangu Välisministeeriumi siseauditi eest vastutav isik. Riigikontroll peab andma hinnangu riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Peamised tähelepanekud

- Kuna siseaudiitorid ei ole auditeerinud piisavas mahus Välisministeeriumi 2004. a majandusaasta aruannet ega ole andnud hinnangut majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, ei saa Riigikontroll nende tööle tugineda.

- Tulenevalt sellest, et siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud piisav andmaks hinnangut Välisministeeriumi majandusaasta aruande kohta, tegi Riigikontroll kontrolliprotseduure oluliste bilansikirjete ja tehinguklasside osas. Majandusaasta aruandele üldhinnangut andmata on Riigikontroll arvamusel, et kontrollitud tehinguklassid raamatupidamise aastaaruandes on kajastatud olulises osas õigesti.

- Välisministeeriumi siseauditi osakonna peadirektor Peep Jahilo, kes on ametis alates 2004. aasta augustist, on samal ajal ka Eesti Vabariigi erakorraline ja täievoliline suursaadik Albaania Vabariigis ning ta resideerib Eestis. Enne siseauditi osakonna peadirektoriks saamist oli ta suursaadik Norra Kuningriigis ja Islandi Vabariigis. Riigikontrolli hinnangul on olemas risk, et välisesinduste auditeerimisel ei ole siseaudiitori sõltumatus ja objektiivsus tagatud, kui siseauditi osakond auditeerib välisesindusi, milles siseauditi osakonna peadirektor on või vahetult enne siseauditi osakonna juhi ametikohale määramist oli suursaadik.

- Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud valdkondades raamatupidamiskorraldus Välisministeeriumis hea. Riigikontroll ei leidnud raamatupidamise sise-eeskirjas olulisi mittevastavusi asjakohastele õigusaktidele.

- Riigikontroll leidis Välisministeeriumi raamatupidamise arvestuses ja sisekontrollisüsteemis puudusi järgmistes valdkondades: ettemaksete kajastamine, põhivarade arvelevõtmine ja amortisatsiooniarvestus ning töövõtulepingute vormistamine.

- Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll, et ühel juhul ei olnud riigihangete seadust järgitud. Finantsjuhtimise osas jättis soovida eelarvevahendite kasutamine inventari soetamisel ja ettemaksete tegemine.

Peamised ettepanekud välisministrile

- Pöörata edaspidi suuremat tähelepanu siseaudiitorite koolitusele ja planeerida rohkem aega majandusaasta aruande auditi korraldamisele, et tagada riigieelarves esitatud nõude täitmine siseaudiitorite poolt.

- Jälgida Välisministeeriumi siseauditi aasta tööplaani kinnitamisel, et oleks välistatud võimalik huvide konflikti tekkimine.

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud
  - varade tegeliku kasutuselevõtu dokumentide õigeaegne raamatupidamisse jõudmine;
  - töövõtulepingute vormistamine enne tööde tegemist või teenuse osutamist.
- Planeerida järgmiste perioodide eelarvestamisel põhivarade soetused investeeringutena, mitte tegevuskuludena. Varade kajastamisel raamatupidamises (kas perioodikulu või põhivara) tuleb lähtuda tehingu sisust.
- Vältida võimaluse korral ettemaksete tasumist, kuid ettemakse tegemise vajaduse korral kajastada ettemaksed ülekande teostamise hetkel, mitte ettemakse arve saamisel.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus välisminister Riigikontrolli tähelepanekutega ning lubas arvestada Riigikontrolli ettepanekutega.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta **5**

1. RAAMATUPIDAMISKORRALDUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM **7**

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud **7**

1.2. Riigikontrolli ettepanekud välisministrile **8**

2. MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUS JA FINANTSJUHTIMINE **9**

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud **9**

2.2. Riigikontrolli ettepanekud välisministrile **10**

3. ARVAMUS SISEAUDIITORITE TÖÖ KOHTA **11**

3.1. Välisministeeriumi siseaudiitori hinnang Välisministeeriumi 2004. a majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta **11**

3.2. Riigikontrolli tähelepanekud **11**

3.3. Riigikontrolli ettepanek välisministrile **12**

4. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL **13**

VÄLISMINISTRI VASTUS **14**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris oma tööplaani alusel Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldust ning tehingute seaduslikkust 2004. aastal.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest on alates 2004. aastast riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Välisministeeriumis, samuti ka 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust.

Vaatamata sellele et siseaudiitoritel on kohustus anda hinnang majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta, teostas ka Riigikontroll oluliste tehinguklasside osas kontrolliprotseduure. Tehinguklassid, mis on Välisministeeriumi majandusaasta aruande ja eelarve seisukohalt olulised ning mida kontrolliti, on põhivarad, eraldised ning majandamis- ja personalikulud. Majandamiskulude puhul kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seadusele ning suuremate ühekordsete tehingute vastavust nende sooritamist reguleerivatele õigusaktidele. Personalikulude kontrollimisel olid fookuses asutuses kehtestatud erinevad personalikulude tegemist reguleerivad juhendid ja korrad, mille puhul kontrolliti nende vastavust õigusaktidele ning pisteliselt ka nendest kinnipidamist.

Auditi tulemusena on toodud välja olulisemad tähelepanekud siseaudiitori töö, raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi ja finantsjuhtimise kohta.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI[1] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamisarvestuse näitajad. Audit hõlmas arvestuspõhimõtete analüüsi ja tehingute õiguspärasuse kontrolli.

Audititeavet kogudes intervjueeriti siseaudiitoreid, raamatupidajaid, osakondade ja talituste juhatajaid ning peaspetsialiste; tutvuti asutusesiseste kordadega, siseaudiitorite materjalidega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega auditeeritud perioodil, raamatupidamise andmetega ning algdokumentidega.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna, audiitorid Kristi Kährin, Evelin Palts ja Karin Rajapu.

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta

Välisministeerium täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse kohaselt antud ülesandeid. Välisministeeriumi peamised ülesanded on

- ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks;
- välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamine;
- Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;

[1] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

- sise- ja välisprotokolli korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamise ning riiklikult oluliste välisvisiitide, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korral;
- Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides;
- rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine;
- Eesti tutvustamine;
- vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Välisministeeriumi juhib minister, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi President oma otsusega. Ministeeriumil on aruandekohustus Vabariigi Valitsuse ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab tema üle teenistuslikku järelevalvet.

Välisministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksusi, v.a siseauditiosakond ja diplomaatilise julgeoleku osakond, ning korraldab ministeeriumi asjaajamist. Kantsler juhib asekantslereid, talle vahetult alluva protokolliosakonna peadirektorit, ministri kantselei peadirektorit ja välisesinduste juhte ning asekantslerite kaudu osakondi ja ministeeriumi nõunikke.

Eesti Vabariigi saatkondi on 27 erinevas riigis, Eestil on 9 alalist esindust rahvusvaheliste organisatsioonide juures, 4 konsulaati ning aukonsuleid 49 erinevas riigis.

Välisministeeriumil on 100% osalus Hotell Lembitu ASis ja ta on SA Eesti Välispoliitika Instituut asutaja.

Välisministeeriumi eelarve kinnitab välisminister, kes valvab ka selle täpse ja otstarbeka täitmise üle. Välisministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Urmas Paet ja kantsler Priit Kolbre. Auditeeritud perioodil oli välisminister Kristiina Ojuland. Välisministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitas oma allkirjaga Urmas Paet. Igapäevast ministeeriumi ja välisesinduste raamatupidamise korraldamist koordineeris Välisministeeriumi asekantsler Mati Vaarmann ja viis ellu rahandusosakonna peadirektor Malle Soidla.

31.12.2004. a seisuga oli Välisministeeriumi bilansimaht 638,2 miljonit krooni. Võrreldes 2003. aastaga suurenes bilansimaht 4%. Bilansimaht kasvas peamiselt käibevara suurenemise arvel. Bilansis moodustab varadest 90% põhivara.

Välisministeeriumi 2004. aasta eelarve täitmine oli 443,9 miljonit krooni ja see on võrreldes 2003. aastaga suurenenud 15,8 miljonit ehk 4%.

Keskmine töötajate arv Välisministeeriumis 2004. aastal oli 659 töötajat (kellest 533 olid ametnikud).

1. Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem[2]

Välisministeeriumis on välja töötatud raamatupidamise sise-eeskiri, mille on kinnitanud Välisministeeriumi kantsler. Lähtudes sise-eeskirjast, võib välisesinduse juht kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirjas täpsustatud/täiendavad arvestuse ja aruandluse ning dokumentide käibe nõuded, milles arvestatakse asukohamaa erisusi ja esinduse koosseisu. Täiendav raamatupidamise sise-eeskiri puudus Tokyo, Pekingi ja Ottawa esinduses. Riigi raamatupidamise üldeeskirjast ja selle alusel koostatud ministeeriumi sise-eeskirjast tulenevad muudatused olid esinduste sise-eeskirjadesse tegemata. Vaatamata sellele rakendati välisesinduste raamatupidamisarvestuses ministeeriumi sise-eeskirjas toodud põhimõtteid.

Riigikontroll hindas Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Riigikontroll ei leidnud raamatupidamise sise-eeskirjas olulisi mittevastavusi asjakohastele õigusaktidele.

Riigikontrolli hinnangul on Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus kontrollitud valdkondades heal tasemel.

Allpool on toodud tähelepanekud kontrollitud valdkondades raamatupidamisarvestuses ja sisekontrollisüsteemis leitud puuduste kohta.

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud

1.1.1. Ettemaksude tegemine ja kajastamine raamatupidamises

Välisministeerium on võtnud enamasti ettemaksed põhivara eest arvele arve esitamise kuupäeval, mitte makse ülekandmise kuupäeval, nagu seda näeb ette riigi raamatupidamise üldeeskiri. Üldeeskirja kohaselt esitatud, kuid maksmata ettemaksearveid raamatupidamises ei kajastata.[3] Riigikontroll on arvamusel, et arve saabumine asutusse pole iseenesest majandustehing ja see ei kuulu aruandluses kajastamisele. Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et võimaluse korral välditakse riigiasutustes ettemaksete tasumist.[4]

1.1.2. Amortisatsiooniarvestus üksteisest eristatavate komponentide korral

Hoonesse, kus asub Eesti Vabariigi Alaline Esindus Euroopa Liidu juures, on 2004. aastal paigaldatud andmesidevõrk, mis on lisatud hoone väärtusele ning mida kapitaliseeritakse hoonega ühtse 2% amortisatsioonimääraga. Kui materiaalse põhivara objekt koosneb üksteisest eristatavatest komponentidest, millel on erinev kasulik eluiga, siis raamatupidamise hea tava kohaselt võetakse need komponendid raamatupidamises arvele eraldi varadena, määrates neile eraldi amortisatsiooninormid, lähtudes nende kasulikust elueast.

Riigikontrolli hinnangul tuleb andmesidevõrgud hoonest eraldi põhivarana arvele võtta ja amortiseerida tegelikust elueast lähtudes.

---

[2] INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil saab asutuse juhtkond 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.

[3] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, § 36 lg 6

[4] Sama, § 15 lg 8

1.1.3. Põhivara arvelevõtmine

Välisministeeriumis on kantsleri 16.11.2004. a käskkirjaga nr 148 kehtestatud "Vara soetamise, arvestuse, liikumise ja inventeerimise kord Välisministeeriumis", millega on sätestatud, et Välisministeeriumi rahandusosakonda tuleb kauba kättesaamisel esitada vormistatud kauba üleandmise-vastuvõtmise akti koopia või muud vara vastuvõtmist kinnitavate dokumentide koopiad hiljemalt koos arve esitamisega.

Riigikontroll tuvastas aga mitmel juhul, et raamatupidamises puudub info vara tegeliku kasutuselevõtu kohta, kuna varade üleandmise-vastuvõtmise aktid vm kättesaamist tõendavad dokumendid raamatupidamisse ei jõudnud. Sellest tulenevalt ei võetud põhivara arvele mitte kasutuselevõtu kuupäevaga, vaid arve kuupäevaga.

Riigikontroll on seisukohal, et arve kuupäev ning vara kasutuselevõtu kuupäev ei ole sageli üks ja sama, mistõttu ei pruugita alustada põhivara amortiseerimist õigeaegselt. Samuti on info õigeaegne raamatupidamisse jõudmine vajalik varade säilivuse tagamiseks.

1.1.4. Töövõtulepingute sõlmimine

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Välisministeeriumis on mitmed tõlke ja retsensioonide töövõtulepingud sõlmitud alles pärast tööde teostamist. Näiteks:

- töövõtuleping nr 101-5/518, mille kohaselt oli töö tähtajaks 10.03.2004 ning leping allkirjastati 20.04.2004;
- töövõtuleping nr 101-3/450, mille kohaselt oli töö tähtajaks 01.02.2004 ning leping allkirjastati 16.02.2004.

Riigikontroll leiab, et riigiasutused peaksid sõlmima lepingud enne tööde tegemist või teenuse osutamist, et oleks võimalik ühelt poolt vältida võimalikke vaidlusi ja teisalt tagada saadud töö või teenuse vastavus tellitule.

1.2. Riigikontrolli ettepanekud välisministrile

- Ajakohastada välisesinduste raamatupidamise sise-eeskirju tulenevalt muudatustest ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas ja riigi raamatupidamise üldeeskirja kehtestamisest.
- Vältida võimaluse korral ettemaksete tasumist, kuid ettemakse tegemise vajaduse korral kajastada ettemaksed ülekande teostamise hetkel, mitte ettemakse arve saamisel.
- Võtta andmesidevõrgud arvele eraldi varana ning amortiseerida neid, lähtudes nende tegelikust elueast.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud
  - varade tegeliku kasutuselevõtu dokumentide õigeaegne raamatupidamisse jõudmine;
  - töövõtulepingute vormistamine enne tööde tegemist või teenuse osutamist.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus välisminister Riigikontrolli tähelepanekutega ning lubas Riigikontrolli tehtud ettepanekud võimaluse korral rakendada.

2. Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud

2.1.1. Riigihangete seadus

Riigihangete seaduse järgimine Välisministeeriumis on võrreldes varasemate aastatega tunduvalt paranenud.[5]

Välisministeerium on 2004. aastal ostnud kaheksalt erinevalt hankijalt kontoritarbeid ilma riigihanget korraldamata kokku 795 788 krooni eest koos käibemaksuga:

OÜ Brotelec	53 376 krooni
OÜ Charlot	68 737 krooni
OÜ Destriina	154 573 krooni
AS Mamear	107 664 krooni
AS Office Line	181 474 krooni
OÜ Reval Impex	55 220 krooni
OÜ Systex Trading	77 440 krooni
OÜ Von Rims	97 303 krooni

Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud kontoritarvete soetamiseks korraldada riigihange.

Välisministeerium on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuleb asja ostmisel või teenuse tellimisel korraldada riigihange, kui riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni või üle selle.[6]

2.1.2. Inventari soetamine majanduskulude realt

Välisministeerium on 2004. aastal soetanud eelarvest tegevuskulude realt (mitte investeeringute realt) inventari kokku summas 2 966 533 krooni eest. Riigikontrollile toodi põhjendusena, et eelarvest investeeringute realt tehakse põhivara kriteeriumitele vastavate varade soetusi (vara tükihind on 10 000 krooni ja enam) ja tegevuskulude realt selliste varade kulutusi, mis ei ole oma olemuselt põhivara (vara tükihind on alla 10 000 krooni).

Riigikontrolli hinnangul tuleb varade soetuste kajastamisel raamatupidamises lähtuda tehingu sisust. Varade soetused (sh ka kogumid või komplektid), mis vastavad põhivara kriteeriumitele (maksumus 10 000 krooni ja enam, kasutusiga üle ühe aasta) tuleb kajastada põhivarana, hoolimata sellest et need on eelarvestamises planeeritud ja/või soetatud ”kulude” kirjel. Riigikontroll juhib tähelepanu, et põhivara võib arvele võtta kogumi või komplektina kui kogum moodustab ühesuguse kasutuseaga terviku. Riigikontroll leiab, et aruandluse läbipaistvuse huvides tuleb tegevuskuludest teha perioodikulusid ja investeeringutest põhivara soetusi.

[5] Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
[6] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

2.1.3. Ettemaksete tegemine

Välisministeerium on teinud 2004. aasta detsembris mööbli eest ettemakseid hankijatele AS Standard ja AS Stuudio Rein Laur vastavalt summas 484 639 ja 264 200 krooni. Mööbel saadi kätte alles jaanuaris-veebruaris. Audiitoritele antud selgituste kohaselt tuli esitatud arved tasuda seetõttu, et lepingutes hankijatega oli nii kokku lepitud.

Riigikontrolli hinnangul on Välisministeerium eksinud selliste maksete tegemisel riigi raamatupidamise üldeeskirja vastu, mis sätestab, et ettemaksete tegemist tuleb võimaluse korral vältida.[7] Ühtlasi on Riigikontroll arvamusel, et tegemist ei ole finantsjuhtimise hea praktikaga, ning on sellele tähelepanu juhtinud ka eelmise aasta kontrolliaruandes.[8]

2.2. Riigikontrolli ettepanekud välisministrile

- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihanke seaduse järgimine riigihangete korraldamise osas, näiteks otsustada riigihanke korraldamise vajadus juba eelarvestamise protsessis.
- Võimaluse korral mitte sõlmida lepinguid, kus lepitakse kokku toote või teenuse eest tasumine enne toote või teenuse kättesaamist, ning võimaluse korral vältida ettemaksete tegemist.
- Kajastada järgmiste perioodide eelarvestamisel põhivarade soetused investeeringutena, mitte tegevuskuludena. Varade kajastamisel raamatupidamises (kas perioodikulu või põhivara) tuleb lähtuda tehingu sisust.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus välisminister Riigikontrolli tähelepanekutega ning lubas Riigikontrolli tehtud ettepanekud võimaluse korral rakendada.

[7] Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 15 lg 8
[8] Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

3. Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Auditi käigus soovis Riigikontroll jõuda veendumuseni, kas riigi majandusaasta aruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitori tööle ning siseaudiitori hinnangule majandusaasta aruande kohta. Selleks võrreldi siseaudiitorite riskihinnangut Riigikontrolli riskihinnanguga, kontrolliti siseaudiitorite tööd selgitamaks, kas siseaudiitorite-poolsed kontrolliprotseduurid on piisavad andmaks hinnangut aastaaruande kohta. Lisaks vaadati siseaudiitorite töö üldist korraldust.

Kuna siseaudiitorite Välisministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande auditi ulatus ei olnud piisav ning siseaudiitorid ei andnud hinnangut majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, ei saa Riigikontroll nende tööle tugineda.

Tulenevalt sellest, et siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud piisav andmaks hinnangut Välisministeeriumi majandusaasta aruande kohta, tegi Riigikontroll kontrolliprotseduure oluliste bilansikirjete ja tehinguklasside osas. Majandusaasta aruandele üldhinnangut andmata on Riigikontroll arvamusel, et raamatupidamise aastaaruandes on need kajastatud olulises osas õigesti.

3.1. Välisministeeriumi siseaudiitori hinnang Välisministeeriumi 2004. a majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Välisministeeriumi siseauditi eest vastutav isik ei andnud hinnangut Välisministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta tervikuna. Seda järgmistel siseauditi eest vastutava isiku poolt toodud põhjustel:

- auditeerijatel puudus eelnev finantsauditi kogemus;
- auditi käigus kontrolliti raha ja pangakontode ning muude nõuete saldosid, mis moodustavad Välisministeeriumi 2004. aasta bilansimahust 6%;
- audit oli ajaliselt piiratud.

3.2. Riigikontrolli tähelepanekud

3.2.1. Tulenevalt riigieelarve seadusest on riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud andma hinnangu aruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 31. maiks.[9] Välisministeeriumi siseauditi eest vastutav isik jättis hinnangu andmata, põhjendades seda vähese kogemusega ja ajaressursi piiratusega.

3.2.2. Välisministeeriumi siseauditi osakonna peadirektor Peep Jahilo (ametis alates 2004. aasta augustist) on samal ajal ka Eesti erakorraline ja täievoliline suursaadik Albaania Vabariigis ning ta resideerib Eestis. Enne siseauditi osakonna peadirektori ametikohale asumist oli ta suursaadik Norra Kuningriigis ja Islandi Vabariigis.

Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt ei tohi siseauditi struktuuriüksuse sõltumatuse tagamiseks siseauditi struktuuriüksus ega siseaudiitor olla seotud siseauditiväliste auditi tulemust mõjutavate tööülesannetega ega osaleda asutuse juhtimises ja kontrolliprotseduuride väljatöötamises ning rakendamises.[10] Rahvusvaheliste siseauditi standardite

[9] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2
[10] Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329 "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded", § 9

kohaselt ei tohi isikutele, kes on üle toodud siseauditi osakonda või tegutsevad seal ajutiselt, enne piisava pikkusega perioodi (vähemalt aasta) möödumist määrata auditeerimiseks neid funktsioone, millega nad eelnevalt tegelesid, sest see kahjustab objektiivsust.

Välisteenistuse seaduse kohaselt on Välisministeeriumi osakonna peadirektor Välisministeeriumi diplomaatilise koosseisu ametiaste. Tulenevalt sellest on siseauditi osakonna peadirektor ametikoha järgi diplomaat.

Riigikontrolli hinnangul on olemas risk, et välisesinduste auditeerimisel ei ole siseaudiitori sõltumatus ja objektiivsus tagatud, kui siseauditi osakond auditeerib välisesindusi, milles siseauditi osakonna peadirektor on või vahetult enne siseauditi osakonna juhi ametikohale määramist oli suursaadik.

3.3. Riigikontrolli ettepanek välisministrile

- Pöörata edaspidi suuremat tähelepanu siseaudiitorite koolitusele ja planeerida rohkem aega majandusaasta aruande auditi korraldamisele, et tagada riigieelarves esitatud nõude täitmine siseaudiitorite poolt.
- Jälgida Välisministeeriumi siseauditi aasta tööplaani kinnitamisel, et oleks välistatud võimalik huvide konflikti tekkimine.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule teatas välisminister, et arvestab Riigikontrolli tähelepanekutega, ning kinnitas, et huvide konflikti tekkimine on siseauditi aasta tööplaani koostamisel ja kinnitamisel välistatud.

4. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi aruandes[11] tehtud ettepanekute elluviimise järelkontrolli osas keskendusid Riigikontrolli audiitorid rendilepingutega seonduvale.

- Välisministeerium rentis välja põhitegevuseks mittevajalikke mitteeluruume (6 rendilepingut: MB Autokeskus AS, OÜ Standford & KO, Kaitseliit, Kaitseväe orkester, Okupatsioonide Repressiivpoliitika Uurimise Riiklik Komisjon) turuhinnast madalama hinnaga või tasuta. Lisaks ei olnud Välisministeerium piisavalt tegelnud rendilepingust tekkinud nõuete täitmise ja sanktsioonide rakendamisega.

  Oma vastuses kontrollaruande[12] eelnõule selgitas välisminister, et arvestab võimaluse korral Riigikontrolli ettepanekuga tõsta rendihindu, tagada rendilepingu täitmine või see lõpetada. Riigikontrolli ettepanekule selgitada, kas on vajalik Kaitseliidule, Kaitseväe orkestrile ja Okupatsioonide Repressiivpoliitika Uurimise Riiklikule Komisjonile anda ruumid tasuta kasutada, vastas välisminister, et neile antud kinnituste kohaselt kasutatakse ruume riigivõimu teostamise otstarbel.

  Järelkontrolli tulemusena selgus, et OÜ Standford & KO ühe lepingu puhul lisandus hooldustasu hoonekompleksi korrashoiu eest 3000 krooni kuus ja teise lepingu puhul tehti 03.03.05 lepingu muudatus, milles lepiti kokku renditasu varasema 0 krooni asemel 4000 krooni kuus. MB Autokeskus ASi lepingu muutmist alustati 13.08.04, tulemusteni pole jõutud ja läbirääkimised veel kestavad. 30.11.2004. a seisuga rentnikel Välisministeeriumile võlgnevusi ei ole.

- Välisministeeriumile kuulus põhitegevuseks mittevajalik korter, mida välja ei renditud, kuid mille küttekulud tuli ministeeriumil katta. Riigikontrolli arvamusel tulnuks korter tulu teenimise eesmärgil välja rentida või majandustegevuseks mittekasutatav vara võõrandada.

  Vastuses kontrolliaruande eelnõule põhjendas välisminister, et korter on mõeldud kasutamiseks külaliskorterina, mitte väljarentimiseks, ja lubas, et korteri majanduslikku otstarbekust analüüsitakse ja selle alusel tehakse otsus võimaliku võõrandamise kohta.

  Järelkontrolli tulemusena selgus, et korter on antud kuni 31.08.2005. a oma töötajale 2000 krooni eest kuus (lisaks kommunaalmaksed) rendile.

  Kirjas Riigikontrollile riigivara kasutamise kohta (06.05.2005 kiri nr 15/5808) teatas välisminister, et korterit hakatakse kasutama diplomaatide majutamiseks.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

[11] Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
[12] Sama

Välisministri vastus

Välisministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Meie 07.07.2005 nr 13/3913
Teie 22.06.2005 nr OSI-2-7.1/05/975

Kontrolliaruande eelnõust

Lugupeetud Krista Uuna

Oleme tutvunud kontrolliaruande eelnõuga "Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal". Välisministeerium tänab Riigikontrolli tehtud tähelepanekute ning soovituste eest.

Ühtlasi esitame alljärgnevalt välisministeeriumi kommentaarid aktis toodud tähelepanekute ja ettepanekute kohta.

Kontrolliaruande eelnõu "Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal" :

1. Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem

1.1. Ettemaksude tegemine ja kajastamine raamatupidamises

Ettemaksudest üritame reeglina hoiduda.
Välisministeeriumis kasutatava raamatupidamistarkvara puhul on raskendatud ettemaksuarvete kirjendamine raamatupidamises alles makse sooritamise järel, kuna maksekorraldused valmistatakse ette raamatupidamisprogrammis ning seotakse eelnevalt hankijaga. Arvestades tehingute suurt hulka on teisiti toimides võimalus vea tekkimiseks arvestatav. Samas on alates aastast 2004 ettemaksuarvete tasumisel jälgitud, et aruandeperioodi lõpul ei kajastuks maksmata ettemaksuarved raamatupidamisarvestuses.

EA 027787

Islandi väljak 1
15049 Tallinn
Registrikood 70002526

Tel. 6317 000
Faks 6317 098

Arvelduskonto
22 100 610 4336
Hansapank

Käesoleval ajal otsime sobivat lahendust, mis võimaldaks olemasoleva tarkvara kasutamisel välistada ettemaksude tegemisel tekkiva vastuolu üldeeskirja nõuete ning programmi võimaluste vahel.

1.1.2. Amortisatsiooniarvestus üksteisest eristatavate komponentide korral

Käesoleval aastal täpsustatakse ministeeriumis koos varade soetamise ja sealhulgas süsteemide ehitamist korraldavate spetsialistidega sellise vara amortiseerimise tähtaegu, mille eluiga erineb raamatupidamise sise-eeskirjas määratletust, vastavalt nende süsteemide planeeritavale elueale.

1.1.3. Põhivara arvelevõtmine
Arvestame tehtud tähelepanekut.

1.1.4. Töövõtulepingute sõlmimine
Täname Riigikontrolli tähelepaneku eest ning üritame edaspidi sarnaseid eksimusi vältida.
Välisministeerium järgib praktikat, mille kohaselt halduslepingud, nende hulgas töövõtulepingud, sõlmitakse üldjuhul poolte vahel kirjalikult enne lepingu objektiks oleva töö teostamist. Lepingu sõlmimisele eelneb asjaomaste instantside poolne lepingutingimuste kooskõlastamise protseduur. Halduslepingute koostamist reguleerib Välisministeeriumi asjaajamiskord (kinnitatud VMi käskkirjaga nr 57, 11.11.2002), mis on täitmiseks kõigile ministeeriumi töötajatele. Paraku võib esineda mõnede kiiret reageerimist nõudvate tööde puhul olukordi, kus selle töö teostajaga on töö tegemise eel tingimustes kokku lepitud suusõnaliselt – sõlmitud on suuline leping selle olulistes tingimustes ning töö saab tehtud tähtaegselt, kuid lepingudokumendi vormistamise protseduurid võtavad kauem aega
Aruandes mainitud konkreetsete töövõtulepingute hilisem vormistamine oli tingitud asjaolust, et teostatava töö tegelik maht (tähemärkide arv) – mille alusel käis töö tasustamine - sai teatavaks alles pärast töö teostamist.

1.2.1. Ettepanek *ajakohastada välisesinduste raamatupidamise sise-eeskirju tulenevalt muudatustest ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjades ja riigi raamatupidamise üldeeskirja kehtestamisest.*

Välisesinduste raamatupidamise sise-eeskirjade kaasajastamise protsessiga on alustatud 2005. aasta algusest ning see töö lõpetatakse käesoleva aasta jooksul.

2. Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

2.1.1. Riigihangete seadus

Kontoritarvete osas valmistas välisministeerium 2004.aastal ette riigihanke, mis kuulutati välja 24.08.2004. AS Lavex vaidlustas nimetatud hanke 8.09.2004 ja 9.11.2004 tehti otsus pakkumise edukaks tunnistamise kohta ning leping jõustus 5.01.2005.a. Kuni selle ajani oli aga vajadus tagada ministeeriumi varustamine

EC 022403

kontoritarvetega. Sobivaimaks lahenduseks oli enne kaubakoguste tellimist võtta võrdlevaid pakkumisi erinevatelt tarnijatelt ning siis tellida kaup hetke soodsaimalt pakkujalt. Nii tekkis hulk firmasid (loetletud Riigikontrolli aruande eelnõu punktis nr 2.1.1), kellelt 2004.a. bürookaupa tarniti.

2.1.2. Inventari soetamine majanduskulude realt

Tulenevalt ministeeriumi eripärast (välisesinduste võrgustik), suurest renditud pindade hulgast ning tehnilise personali vähesusest või puudumisest enamuses välisesindustes peame soetatava inventari arvelevõtmisel komplektide või kogumitena olema piisavalt ettevaatlikud. Senine praktika on näidanud, et kogumina arvele võetud üksikute esemete tegelik eluiga on kujunenud erinevaks ning hilisem komplektide jagamine ning arvestus on töömahukas. Samas on inventeerimise ning varade mahakandmise reeglid põhi- ja bilansivälistel varadel samad ning oleme veendunud, et riigivara säilimise aspektist on inventari arvestus üksikesemetena tõhusam.

2.1.3. Ettemaksete tegemine

Nõustume Riigikontrolli hinnanguga, ettemaksete tegemist tuleb võimaluse korral vältida. Välisministeerium on seda põhimõtet püüdnud igati järgida, ning hoidunud sõlmimast lepinguid või nõustumast hinnapakkumiste tingimustega, kus ettemaksu on nõutud, kuid erandjuhtudel on olnud ettemaksu tegemine kahjuks paratamatu. Kui mööblitellimuste puhul välistada need firmad, kes ettemaksu soovivad, jääks vastavate toodete pakkujate ring üsna ahtaks, samas kui toote hankimisel omab suurt tähtsust ostjale soodsaim hind.
Ministeerium üritab edaspidi hoida ettemaksu protsendi võimalikult madala.

3. Arvamus siseaudiitorite töö kohta

3.3.1. Ettepanek: Pöörata edaspidi suuremat tähelepanu siseaudiitorite koolitusele ja planeerida rohkem aega majandusaasta aruande auditi korraldamisele

Ministeerium nõustub tehtud ettepanekutega.

3.3.2. Jälgida Välisministeeriumi siseauditi aasta tööplaani kinnitamisel, et oleks välistatud võimalik huvide konflikti tekkimine.

Eesti Välisministeerium võtab oma välisesinduste inspekteerimisel ning auditeerimisel arvesse rahvusvahelises välissuhtlemise struktuuris laialt levinud praktikat. Nimetatud praktika kohaselt juhib ministeeriumi vastavat allüksust välisesinduse juhtimise kogemustega diplomaat. Ilma vastava oskusteabeta pole võimalik välisesinduste spetsiifikat arvestava inspekteerimise tõhus teostamine.

EC 022404

Seetõttu on siseauditi osakonna eesotsas (rahvusvahelises praktikas nimetatakse antud ametikohta ministeeriumi peainspektoriks) suursaadiku kogemustega isik.
Riigikontrolli aruandes viidatud risk, et välisesinduste auditeerimisel võib olla ohustatud siseaudiitori sõltumatus ja objektiivsus, on välisministeeriumis maandatud sellega, et nimetatud isik ei auditeeri kunagi seda välisesindust, mille juhiks ta on olnud.
Siseauditi osakonna tööplaanide koostamisel ning kinnitamisel on alati selle faktoriga arvestatud ning huvide konflikt on välistatud.

Täname Teid tehtud põhjaliku töö ning asjatundlike ettepanekute ning märkuste eest.

Lugupidamisega,

Urmas Paet
Minister

EC 022405