Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. a raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditi järelaudit

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/8
11.02.2005

Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. a raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditi järelaudit

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontrolli 2004. aasta tööplaani alusel tehtud auditi eesmärk oli Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse (ARK) 2002. a raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditis tuvastatud olulisemate probleemide järelaudit ajavahemikul 01.01.2003–31.08.2004, keskendudes riigilõivude kogumisele ja arvestusele ning riigihangete korraldamisele.

Olulisemad tähelepanekud

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole piisavalt tegelenud Riigikontrolli eelmises auditis leitud puuduste kõrvaldamisega tagamaks riigilõivude täiemahulist laekumist riigieelarvesse. Kuigi ARKis käib infosüsteemide juurutamine ja täiendamine, ei ole praeguseks suudetud korrektselt korraldada riigilõivude kogumist ja toimingute teostamist ning raamatupidamises kajastamist. 2003. aastal oli ARKis riigihangete seaduse täitmine võrreldes varasema perioodiga märgatavalt paranenud.

Järelevalve riigilõivu vastu võtvate kolmandate asutuste üle ei ole piisav. Auditi toimumise ajaks olid küll lõpetatud lepingud osaühingutega Liivi Teenindus ja Varantes, kuid ARKi teenindusbüroodes on võimalik riigilõive tasuda OÜ-le E-Kindlustus Online, kes on eraõiguslik juriidiline isik osakapitaliga 40 000 krooni ja varade mahuga 2,4 miljonit krooni. Riigikontroll on seisukohal, et riigilõivude vastuvõtmine osaühingu poolt on liiga riskantne, sest ettevõte ei ole võimeline puudujäägi tekkimisel riigile kahjusid hüvitama.

ARKi poolt nii E-Kindlustus Online OÜga kui ASiga Eesti Post sõlmitud lepingud on üldsõnalised ega sätesta Riigikontrolli hinnangul piisavalt kohustusi ega vastutust, mistõttu ei pruugi olla tagatud kõigi nende poolt kogutud lõivude jõudmine riigieelarvesse. Olulisemad puudused olid järgmised:

- lepingu sõnastusest ei ole arusaadav, et seal nimetatud maksete all on mõeldud riigilõive;
- ei ole kokku lepitud, mis kuupäevaks ja millisele arveldusarvele tuleb kanda äriühingule laekunud lõivud;
- lepingus ei ole öeldud, millised on sanktsioonid, kui lõivud jäetakse ARKile üle kandmata;
- lepingu täitmise kontrolli sisu ja sagedus on kokku leppimata;
- aruandlust äriühingu kogutud lõivude kohta ei ole lepingus sätestatud.

Kuigi nii OÜga E-Kindlustus Online kui ka ASiga Eesti Post sõlmitud lepingutes oli kokku lepitud ARKi õigus kontrollida ettenähtud tööde ja toimingute teostamist, ei olnud registrikeskus seda õigust riigilõivude osas auditeeritud perioodi jooksul kordagi kasutanud. Sama kehtib ASi Eesti Krediidipank kohta. Riigikontroll on seisukohal, et lepingu täitmise kontrollimine on vajalik kindlustunde saavutamiseks, et kogu laekunud riigitulu on ka riigieelarvesse laekunud.

Riigilõivude laekumise kontrollimine jätab soovida. Riigilõivuseaduse kohaselt on registrikeskusel kohustus kontrollida ja veenduda riigilõivu eelnevas tasumises enne teenuse osutamist. ARKi teenindusbüroos teostatakse liiklusregistri toimingud maksekorralduse koopia/väljatrüki või muu riigilõivu tasumist tõendava dokumendi alusel, s.o tegelikult veendumata, et raha on pangakontole laekunud. Sellega võivad kaasneda näiteks riskid, et raha pole üleüldse makstud või on ühe lõivu eest tehtud mitu tehingut. Lõivu laekumises veendutakse vaid erandkorras üksikute toimingute puhul, kui lõivu tasumise osas tekib kahtlus ning märke tegemine laekumise kontrollimise kohta on iga klienditeenindaja otsustada, kuna puudub vastav protseduurireeglistik.

Asutuses puudub asjakohane infosüsteem lõivude jooksvaks kontrollimiseks. Registrikeskuse klienditeenindajatel puudub võimalus ARKile laekunud riigilõive jooksvalt kontrollida, kuna neil puudub õigus näha ARKi pangakontode laekumisi ja ülekandeid. Asutuses ei ole loodud ühtset infosüsteemi, kuhu oleks võimalik teatud aja tagant koondada erinevates pankades asuvate ARKi arvelduskontode laekumised ja ülekandeid ning mida saaksid kasutada kõik asjassepuutuvad isikud. Sellise infosüsteemi kasutuselevõtt aitaks muu hulgas vältida toimingu teostamist ilma lõivu reaalselt tasumata.

Infosüsteemi juurutamiseks on autoregistrikeskus teinud mitmeid analüüse ja korraldanud erinevaid nõupidamisi, kuid parima võimaliku lahenduseni ei ole jõutud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on probleemi lahendamisega tegelenud, kuid lõplikku lahendust ei olnud auditi lõppemise ajaks välja töötatud.

Riigilõive kajastatakse raamatupidamises kassapõhiselt. Audiitoritele antud põhjenduste kohaselt ei ole tekkepõhist arvestust võimalik pidada, seepärast et asutusel puudub vastav andmebaas. Riigikohtrolli hinnangul on võimalik hakata riigitulusid kajastama tekkepõhiselt eespool nimetatud infosüsteemi kasutusele võttes.

Olulisemad ettepanekud

Majandus- ja kommunikatsiooniministril tagada järgnevate ettepanekute elluviimine ja esitada Riigikontrollile abinõude kava nende ettepanekute täitmiseks.

- Otsustada E-Kindlustus Online OÜga lepingu lõpetamine ning hakata ise lõive koguma.
- Täiendada ASiga Eesti Post sõlmitud lepingut, et tagada kõigi kogutud lõivude jõudmine riigieelarvesse.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi, nii et oleks tagatud toimingute eest riigilõivu tasumine ja riigieelarvesse laekumine, sealhulgas luua ARKi klienditeenindajatele võimalus kontrollida jooksvalt riigilõivu laekumist registrikeskusele ning küsida regulaarset aruandlust ja kontrollida kolmandate isikute (OÜ E-Kindlustus Online, AS Eesti Post, AS Eesti Krediidipank) poolt kogutavate riigilõivude kogumist ja ARKi pangakontole kandmist.
- Juurutada infosüsteem, mis võimaldaks reaalajas koondada ühtsesse andmebaasi ARKi erinevate pankade arvelduskontodel toimunut ja kuhu saaks vajaduse korral lisada märke toimingu teostamise kohta.
- Hakata riigilõive raamatupidamises tekkepõhiselt kajastama.

***

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse direktori vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniminister on oma vastuskirjas nõustunud Riigikontrolli seisukohtade ja ettepanekutega ning on esitanud tegevuskava.

Eesti Riiklik Autoregistrikeskus esitas vastuskirjas oma arvamuse ja selgitused Riigikontrolli tehtud tähelepanekute ning ettepanekute kohta. Vaatamata vastuskirjas toodud selgitustele jääb Riigikontroll oma seisukohtade juurde.

Sisukord

1. SISSEJUHATUS 5

1.1. Auditi lähtekohad 5

1.2. Ülevaade Eesti Riiklikust Autoregistrikeskusest 5

2. RIIGILÕIVUDE KOGUMINE, TASUMISE KONTROLL JA KAJASTAMINE RAAMATUPIDAMISES 7

2.1. Riigilõivude kogumine 7

2.2. Riigilõivude tasumise kontroll 8

2.3. Riigilõivude kajastamine raamatupidamises 9

2.4. Ettepanekud 10

3. RIIGIHANGETE SEADUSE TÄITMINE 11

3.1. Tähelepanekud 11

3.2. Ettepanekud 11

4. SISEKONTROLLISÜSTEEMI TOIMIMINE 12

4.1. Tähelepanekud 12

4.2. Ettepanekud 12

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI NING EESTI RIIKLIKU AUTOREGISTRIKESKUSE DIREKTORI VASTUSED 13

1. Sissejuhatus

Riigikontroll korraldas 2004. aasta tööplaani alusel Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. a raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditis tuvastatud peamiste probleemide osas järelauditi, milles vaadeldi riigilõivude kogumist ja riigihangete korraldamist. Auditi eesmärgiks oli selgitada ja välja tuua, kuidas ja millises ulatuses on tegeletud eelmises auditis tuvastatud probleemide lahendamisega. Auditeeritud perioodiks oli 01.01.2003 kuni 31.08.2004.

Auditi tulemusena ei ole antud hinnangut raamatupidamisaruande, majandustehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, vaid on välja toodud tähelepanekud ning ettepanekud auditeeritud valdkondade kohta.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna, audiitorid Aigar Mäesepp ja Karin Rajapu.

1.1. Auditi lähtekohad

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt.[2]

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI[3] 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 asutuse direktorit, direktori asetäitjaid, osakondade juhatajaid, ja pearaamatupidajat; tutvuti asutusesiseste kordadega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega auditeeritud perioodil ning raamatupidamise andmetega ja algdokumentidega.

1.2. Ülevaade Eesti Riiklikust Autoregistrikeskusest

Eesti Riiklik Autoregistrikeskus (edaspidi registrikeskus või ARK) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutsev hallatav riigiasutus, mis teostab täidesaatvat riigivõimu ja osutab avalikke teenuseid seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

ARKi tegevuse võib jagada järgmiselt:

- sõidukite tehnojärelevalve korraldamine, riiklik registreerimine;
- juhtide väljaõppe metoodiline juhendamine ja eksamineerimine;
- liiklusregistri pidamine ning
- eelnevalt loetletud tegevuste eest riigilõivu kogumine.

Asutus lähtub oma tegevuses majandus- ja kommunikatsiooniministri 02.03.2004. a kinnitatud põhimäärusest ning saab suunised tegevusvaldkonna erialaste põhiülesannete täitmiseks ministeeriumi teede- ja raudteeosakonna juhatajalt.

ARKi juhib direktor, kellega sõlmib töölepingu, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist minister kantsleri ettepanekul. Direktori äraolekul asendab teda direktori poolt määratud direktori asetäitja. ARKi direktoril on 4 asetäitjat, kelle vahel on tegevusvaldkonnad ära jaotatud. Direktorile alluvad otse siseauditi ja järelvalve osakond, juriidiline osakond, personali- ja üldosakond ning piirkondlikud bürood.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 48 lg 5
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Asutuse koosseisu kuuluvad keskus, mis asub Tallinnas, ja 4 esindust, mis koosnevad 17 piirkondlikust büroost ja asuvad Eesti eri paigus. 24.08.2004. a seisuga andis ARK tööd 310 töötajale. Töötajate arv on vähenenud 53 inimese võrra võrreldes eelmise auditi ajal töötanute arvuga. Lisaks vähenenud ning vahetunud reatöötajatele on vahetunud ka asutuse peadirektor, tema asetäitja haldusalal ning siseauditi ja järelvalve osakonna juhataja. Pearaamatupidaja on jäänud samaks.

ARKi kulud kaetakse riigieelarvest. ARKi eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib minister. 2003. ja 2004. aasta riigieelarvest eraldati ARKile vastavalt 76,7 ja 84 miljonit krooni.

ARK teostab liiklusregistri toiminguid, mille eest makstakse riigilõivu. Ühtlasi kogub ARK kõige suurema osa riigile makstavatest lõivudest (23%). 2002. aastal laekus riigieelarvesse autoregistri toimingutest 157 621 000 krooni. Laekumine on iga aastaga kasvanud. 2003. aastal laekus liiklusregistri toimingute eest Maksu- ja Tolliameti andmetel Maksu- ja Tolliameti pangakontodele riigilõive summas 181 750 240 krooni. 2004. aastal on planeeritud ARKi poolt kogutavate riigilõivude summaks 185 814 700 krooni, aasta 8 kuu jooksul on Maksu- ja Tolliameti andmetel kogutud 138 399 332 krooni.

2. Riigilõivude kogumine, tasumise kontroll ja kajastamine raamatupidamises

2.1. Riigilõivude kogumine

Autoregistrikeskus on riigilõivuseaduse mõistes riigilõivu võtja, teostades riigilõivuga maksustatud toimingu.[4] Riigilõivu on võimalik tasuda ülekandega ARKi vastavatele pangakontodele, kohapeal piirkondlikus büroos kolmanda asutuse (AS Eesti Post, AS Eesti Krediidipank, E-Kindlustus Online OÜ) kaudu või kuni 100kroonise riigilõivu puhul sularahas büroo kassasse. Vähesel määral tasutakse lõive veel ka otse Maksu- ja Tolliameti arveldusarvele.[5] Riigikontroll tegi riigilõivu kogumise kohta järgmised tähelepanekud:

2.1.1. Vaatamata sellele et kõigis ARKi piirkondlikes büroodes võetakse vastu kuni 100krooniseid sularahamakseid, puuduvad kinnitatud protseduurireeglid riigilõivude sularahas vastuvõtmise ja edaspidise käsitlemise kohta. Riigiraamatupidamise üldeeskirja[6] järgi tuleb sularahakassa olemasolul kehtestada sularahakassa eeskiri, kus muu hulgas sätestatakse kassa maksimaalne limiit, e-Riigikassas asuvale pangakontole inkasseerimise kord ning kassa dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded. Riigikontrolli arvates on riigi raha säilimise tagamiseks hädavajalik, et sularahaga tegelev asutus kehtestab sularaha käitlemise korra ja tagab sellest kinnipidamise.

2.1.2. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et riigilõivude vastuvõtmine eraõigusliku osaühingu poolt on liiga riskantne, sest 40 000kroonise osakapitali ja 2,4miljonilise[7] varade mahuga ettevõte ei ole võimeline puudujäägi tekkimisel riigile kahjusid hüvitama. Lisaks eelnevale on Riigikontrolli hinnangul ARKi ja **E-Kindlustus Online OÜ** vahel 01.11.2002 sõlmitud leping, millele viidates osaühing seitsmes ARKi kohalikus büroos lõive vastu võtab ja ARK-le edasi kannab[8], liiga üldsõnaline ega määratle piisavalt osapoolte kohustusi ja vastutust, mistõttu ei ole tagatud lõivude jõudmine ARKi pangakontole ja seega ka riigieelarvesse. Lepingu peamised puudused on Riigikontrolli hinnangul järgmised:

- Lepingu punkti 2.1. kohaselt on lepingu eesmärgiks jaotada ja kooskõlastada osapoolte vahel ettevalmistatud tööd ja toimingud, mis on vajalikud kindlustuslepingute sõlmimiseks ja maksete vastuvõtmise korraldamiseks ARKi büroodes.[9] Riigikontroll on arvamusel, et lepingupunkti selline sõnastatus ei anna selget ettekujutust, millistest maksetest on jutt. Kuigi osaühingu poolt teostavate toimingute ja tööde kohta on koostatud lepingu lisa, ei ole ka seal maksete osa täpsustatud.

- Lepingus ei ole kokku lepitud, mis kuupäevaks ja millisele arveldusarvele tuleb kanda osaühingule laekunud lõivud.

- Samuti ei ole lepingus öeldud, millised on sanktsioonid, kui osaühing jätab lõivud ARKile üle kandmata.

---

[4] Riigilõivuseadus, § 5
[5] Alates 2004. aastast laekuvad riigilõivud ARKi toimingute eest ARKi enda vastavatele arveldusarvetele, kust päeva lõpus saldod automaatselt Maksu- ja Tolliameti kontodele saldeeritakse.
[6] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 115, § 17 lg 2
[7] E-Kindlustus Online OÜ majandusaasta aruanne 2003
[8] Maksu- ja Tolliameti (MTA) andmetel laekus 2003. a E-Kindlustus Online OÜ-lt MTA pangakontole riigilõive summas 4,7 mln kr.
[9] ARKi ja OÜ E-Kindlustus Online vahel 01.11.2002 sõlmitud koostöölepingud nr 1–6 ning samade osapoolte vahel 03.03.2003 sõlmitud koostööleping

- Lepingus on selle täimise kontrolli kohta öeldud vaid, et ARKil on õigus kontrollida ettenähtud tööde ja toimingute teostamist. Riigikontrolli arvates tuleks osapoolte vahel kokku leppida, millist kontrolli teostatakse (millistele andmetele ligipääsu soovitakse, kas seda tehakse kohapeal või mitte jms) ja kui sageli seda tehakse.

- ARK ei ole kokku leppinud osaühingule tasutud ja tema poolt ARKile ülekantud lõivude aruandlust. Riigikontroll on seisukohal, et aruannete esitamise kohustus on vajalik, et kontrollida, kas osaühing täidab lepingut.

2.1.3. Eelmises punktis loetletud puudused esinevad ka ARKi ja **ASi Eesti Post** vahel 2001. aastal sõlmitud kolmes koostöölepingus. AS Eesti Post kogub lõive kolmes kohalikus büroos.

2.1.4. ARKi ja **ASi Eesti Krediidipank** vahel 30.04.2004. a sõlmitud koostöölepingu alusel võtab krediidipank vastu riigilõive seitsmes kohalikus büroos. Lepingu punkti 3 kohaselt saab ARK esitada krediidipangale jooksva kuu riigilõivumaksete kohta pretensioone kuni järgneva kuu 10. kuupäevani. Riigikontrolli arvates ei ole korrektne, et ARK on loobunud õigusest esitada ka hiljem oma nõudmisi krediidipangale. Lisaks on vaja lepingusse võimalike segaduste tekkimise vältimiseks lisada arveldusarve number, kuhu pank saadud summad kannab.

2.1.5. Kuigi nii OÜga E-Kindlustus Online kui ka ASiga Eesti Post sõlmitud lepingutes oli kokku lepitud ARKi õigus kontrollida ettenähtud tööde ja toimingute teostamist, ei olnud registrikeskus seda õigust riigilõivude osas auditeeritud perioodi jooksul kordagi kasutanud. Sama kehtib ka ASi Eesti Krediidipank kohta. Riigikontroll on seisukohal, et lepingu täitmise kontroll on vajalik kindlustunde saavutamiseks, et kogu laekunud riigitulu on ka ARKile ja seeläbi riigieelarvesse laekunud.

2.2. Riigilõivude tasumise kontroll

Riigilõivuseaduse järgi tasutakse riigilõiv enne avalduse esitamist, toimingu sooritamist või dokumendi väljastamist.[10] Registrikeskusel **on kohustus kontrollida ja veenduda** riigilõivu eelnevas tasumises enne teenuse osutamist.[11] Riigilõivu laekumise kontrollimise kohta täheldas Riigikontroll järgmist:

2.2.1. Toimingu teostamisel ei kontrollita ARKis lõivu laekumist piisavalt: toiming teostatakse maksekorralduse koopia/väljatrüki või muu riigilõivu tasumist tõendava dokumendi alusel, veendumata, et raha on tegelikult pangakontole laekunud. Näiteks võib sellega kaasneda risk, et raha ei ole üleüldse makstud või on ühe lõivu eest tehtud mitu tehingut. Asutuses puuduvad ühtsed kinnitatud protseduurireeglid, mis sätestaks, millal ja kuidas peavad klienditeenindajad riigilõivu tasumist kontrollima ning kuidas selle toimingu registreerima. Meile antud selgituste järgi veendutakse lõivu laekumises vaid erandkorras üksikute toimingute puhul, kui lõivu tasumise osas tekib kahtlus. Märke tegemine laekumise kontrollimise kohta on iga klienditeenindaja otsustada. Kuidas kahtlus lõivu tasumise osas tekib, jäi Riigikontrollile ebaselgeks.

Riigikontroll on teadlik, et lõivu laekumise kontrollimise teeb keerulisemaks lõivude kogumine kolmandate isikute (AS Eesti Post, AS Eesti Krediidipank, E-Kindlustus Online OÜ) kaudu, kuna üldjuhul ei laeku äriühingu kaudu kogutud riigilõiv ARKi arveldusarvele kohe pärast makse vastuvõtmist äriühingu poolt ja pangaväliste kannete puhul võib viivitus kesta kuni 24 tundi. See aga ei vähenda vajadust arvestuse korrektse korralduse ja konkreetsete järelevalveprotseduuride sisseseadmise järele.

[10] Riigilõivuseadus, § 7 lg 1
[11] Sama, § 7 lg 6

Probleemi lahendamisega on tegelenud nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui autoregistrikeskus. Auditi lõppemise ajaks ei olnud lõplikku lahendust välja töötatud.

2.2.2. Isegi siis, kui lõiv on laekunud ARKi pangakontodele, puudub registrikeskuse klienditeenindajatel võimalus neid jooksvalt kontrollida, sest ARKis on õigus kontodel toimunut näha antud vaid ühele ametnikule.[12] Samuti ei ole asutuses loodud infosüsteemi, mis võimaldaks ühtsesse andmebaasi n-ö alla laadida erinevates pankades asuvate ARKi arvelduskontode laekumised. Sellise andmebaasi kasutusele võtmine lahendaks mitmed probleemid, näiteks,

- klienditeenindajatel avaneks võimalus kontrollida toimingute sooritamisel riigilõivu laekumist ja kaoks võimalus, et toiming sooritatakse, kuigi riigilõiv on maksmata;
- tehes andmebaasi iga sisseloetud tehingu juurde vastava märke, väheneb risk, et ühe maksekorralduse alusel sooritatakse mitu toimingut;
- töökorraldus muutuks märksa efektiivsemaks, kaoks vajadus makse laekumise kontrollimiseks helistada vms, samuti saaks vähese vaevaga välja selgitada, kas tagasi taotletav lõiv on tegelikult laekunud ja kas selle eest on toiming juba teostatud;
- andmebaasi saaks kasutada ka lõivude laekumise analüüsimiseks ja raamatupidamise aruannete koostamiseks.

Nimetatud infosüsteemi juurutamiseks on autoregistrikeskus teinud mitmeid analüüse ja korraldanud erinevaid nõupidamisi, kuid parima võimaliku lahenduseni ei ole jõutud.

2.3. Riigilõivude kajastamine raamatupidamises

Riigilõivud kantakse registrikeskuse raamatupidamisprogrammi koondsummana Maksu- ja Tolliametilt saadud väljavõtte alusel iga kuu lõpus. Riigikontroll leidis järgmised puudused:

2.3.1. Raamatupidamises kajastatakse toimingute eest laekunud ja taotluse alusel tagasi makstud lõivusid saldeerituna (netosummas). Riigikontrolli hinnangul moonutab selline kajastamine tegelikku olukorda, kuna pole võimalik saada ülevaadet, kui palju tegelikult ARKile lõivutulusid laekus ja palju tuli tagasi maksta. See on vastuolus ka raamatupidamise hea tavaga.[13]

2.3.2. Lõivutulu kajastatakse raamatupidamises kassapõhiselt. Audiitoritele antud põhjenduste kohaselt ei ole tekkepõhist arvestust võimalik pidada, sest asutusel puudub selle tarvis vastav andmebaas. Raamatupidamise seaduse järgi peetakse raamatupidamist tekkepõhiselt.[14] Riigikontroll on teadlik, et riigi raamatupidamise üldeeskiri lubab lõivusid kajastada kassapõhiselt, kui asutusel puudub nõuetekohane infosüsteem. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja arvab, et ARK ei ole astunud vajalikke samme, et minna üle riigitulude tekkepõhisele arvestusele.

[12] Riigilõivu kontrolli talituse peaspetsialist kontrollib lõivude tagastamisel, kas lõiv on ka tegelikult makstud ning ega selle eest toimingut tehtud ei ole. Sellele spetsialistile on võimalik helistada ka klienditeenindajal, kui tal tekib kahtlus lõivu tasumise osas.
[13] Raamatupidamise Toimkonna Juhend nr 2 "Nõuded informatsiooni esitusviisile raamatupidamise aastaaruandes"
[14] Raamatupidamise seadus, § 5 lg 3

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **majandus- ja kommunikatsiooniministrile** ettepaneku tagada järgmiste soovituste elluviimine:

- Koostada ja kinnitada sularahakassaeeskiri, nagu riigi raamatupidamise üldeeskiri nõuab.
- Otsustada E-Kindlustus Online OÜga lepingu lõpetamine ja hakata ise lõive koguma.
- Teha täiendused ASiga Eesti Post ja ASiga Eesti Krediidipank sõlmitud lepingutesse.
- Juurutada infosüsteem, mis võimaldaks reaalajas koondada ühtsesse andmebaasi ARKi erinevate pankade arvelduskontodel toimunut ja kuhu saaks vajaduse korral lisada märke toimingu teostamise kohta.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi, nii et oleks tagatud toimingute eest riigilõivu tasumine ja riigieelarvesse laekumine, sealhulgas luua ARKi klienditeenindajatele võimalus kontrollida jooksvalt riigilõivu laekumist registrikeskusele ning küsida regulaarset aruandlust ja kontrollida kolmandate isikute (OÜ E-Kindlustus Online, AS Eesti Post, AS Eesti Krediidipank) poolt kogutavate riigilõivude kogumist ja ARKi pangakontole kandmist.
- Mitte kajastada raamatupidamises toimingute eest laekunud ja taotluse alusel tagasi makstud lõivusid saldeerituna.
- Alustada infosüsteemi juurutamisega, et kajastada raamatupidamises lõivutulusid tekkepõhiselt.

3. Riigihangete seaduse täitmine

3.1. Tähelepanekud

Võrreldes 2002. aastaga on autoregistrikeskuses hangete tegemata jätmine vähenenud. Kui eelmises auditis tuvastasime, et sageli jäeti riigihange korraldamata või rakendati väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust, mille otstarbekus tundus kohati kaheldav, siis 2003. aastal on olukord paranenud. Riigikontroll leidis 2003. aasta kohta järgmised puudused:

3.1.1. 2003. aastal oli asutus ostnud kaupu ja teenuseid kokku 1 430 202 krooni eest ilma riigihanget korraldamata. Meie hinnangul oleks tulnud riigihanked korraldada järgmistel juhtudel:

AS Teder ja Rask	õigusabi[15]	449 354 krooni
OÜ Multitrade	ehituse järelvalve	188 800 krooni
AS Paperalt	mööbel	114 420 krooni
AS Standard	mööbel	105 652 krooni
AS Falck Eesti	valveteenus	227 616 krooni
AS Falck Lõuna-Eesti	valveteenus	183 953 krooni
AS Falck Lääne-Eesti	valveteenus	160 406 krooni

Asutus eksis riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuli asja ostmisel või teenuse tellimisel korraldada riigihange, kui riigihanke eeldatav maksumus koos käibemaksuga oli 100 000 krooni või üle selle.[16]

3.1.2. ARK oli 2003. aastal ületanud IT-kaupu/-teenuseid ostes riigihanke korraldamise tulemusena sõlmitud lepingutes fikseeritud summasid 1 097 625 krooni võrra:

Hankija	**Kulud riigieelarvest**	**Lepingu summa**	**Ületamine**
AS Medisoft	2 989 987	2 173 000	**816 987**
AS Ordi	552 638	272 000	**280 639**

Riigikontrolli arvamusel oleks riigihanke summa ületamise korral pidanud ARK kuulutama välja uue riigihanke või korraldama väljakuulutamata läbirääkimistega pakkumismenetluse täiendavate asjade/teenuste ostmiseks.

3.2. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **majandus- ja kommunikatsiooniministrile** ettepaneku tagada järgmiste soovituste elluviimine:

- Täiendada asutuse sisekontrollisüsteemi, nii et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine (nt eelarve koostamise protsessis määrata kindlaks kavandatavate soetuste ja ostetavate teenuste vajaduse suurus ning hinnata nende puhul riigihanke korraldamise vajadust).
- Pidada kinni riigihanke korraldamise tulemusena sõlmitud hankelepingus fikseeritud summadest.

[15] Alates 2004. aastast pole riigihangete seaduse § 4 lg 4 kohaselt riigihanke korraldamine õigusteenuse ostmisel kohustuslik.
[16] Riigihangete seadus, § 2 lg 7 (aruandeperioodil kehtinud redaktsioon)

4. Sisekontrollisüsteemi toimimine

Sisekontrollisüsteem on poliitika ja protseduuride kogum, 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.[17]

4.1. Tähelepanekud

4.1.1. Riigikontroll tuvastas mitmeid sisekontrollisüsteemi puudusi, mis viitavad nõrgale kontrollikeskkonnale:

- ARKis puudub peadirektori poolt kehtestatud majandusraha saamise, kasutamise ja sellest aruandmise kord, mis seab ohtu raha sihipärase kasutamise ning asutuse majandustegevusega kooskõla säilitamise. Näiteks oli majandusrahast makstud kinni töötaja parkimistrahv. Lisaks oli summalt tasumata erisoodustusmaks.
- Kuigi asutusel on kasutusel kolm deebetkaarti ja üks krediitkaart, on asutuses kehtestamata krediit- ja deebetkaartide kasutamise protseduurireeglid, mis võib põhjustada riigi raha ebaotstarbekat kasutamist.
- ARKi peadirektori 03.10.2004. a käskkirjaga nr 1-3/04/149 kinnitatud raamatupidamise sise-eeskiri ei lähtu raamatupidamise heast tavast ning riigi raamatupidamise üldeeskirjast, kuna ei kirjelda Riigikontrolli hinnangul piisavalt asutusespetsiifiliste majandustehingute kajastamist ja muid raamatupidamisarvestuse tarvis kohaldatavaid põhimõtteid. Näiteks vajaksid täiendamist põhivarade kapitaliseerimise ning riigilõivude aruandluse ja kajastamisega seonduvad põhimõtted, samuti ka inventeerimise korraldus.
- Asutus ei ole taganud kõigi dokumentide säilivust, näiteks tuvastasime, et on kaduma läinud riigihanke nr 006819 (LCD-monitorid) hankedokumendid.

4.2. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud **autoregistrikeskuse direktorile**:

- Töötada välja ja kehtestada järgmised protseduurireeglid:
  - majandusraha saamise, kasutamise ja sellest aruandmise kohta, et oleks tagatud majandusraha sihipärane kasutamine;
  - deebet- ja krediitkaartide kasutamise kohta, et tagada pangakaartide korrektne kasutamine.
- Täiendada asutuse raamatupidamise sise-eeskirja, et oleks reguleeritud kõik asutuse raamatupidamises tehtavad toimingud tagamaks korrektset aruandlust.
- Tagada asutuse dokumentide säilivus, kehtestades selleks korra, kuhu oleks muu hulgas märgitud, kuidas toimub dokumentide säilitamine ja kes selle eest vastutavad.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

[17] INTOSAI auditistandardid

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse direktori vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Lp. Ines Metsalu
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 17.01.2005 nr OSI-2-7.1/05/85
Meie 08. 02.2005 nr 1.1.1.-6./1486

Seisukohad kontrollaruande eelnõu kohta.

Täname sisuka aruande eest.

Esitame Teile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohad kontrolliaruande eelnõus "Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002.a. raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditi järelaudit" toodud tähelepanekute ja ettepanekute kohta.

Nõustume, et vaatamata aasta jooksul rakendatud abinõudele ja mitmetele arendustegevustele, ei ole ARK-is tänaseks suudetud korrektselt korraldada riigilõivude kogumist ja toimingute teostamist ning raamatupidamises kajastamist. Samas juhime tähelepanu asjaolule, et süsteemi muutmine on pikemaajaline protsess, mis ei sõltu ainult ARK-i pingutustest, vaid nõuab mitmete institutsioonide tihedat koostööd (Rahandusministeerium, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, pangad).

Vastused Teie ettepanekutele:

1. Koostada ja kinnitada sularahakassaeeskiri, nagu riigi raamatupidamise üldeeskiri nõuab.

MKM kavatseb nõuda nimetatud eeskirjade väljatöötamist ja kinnitamist hiljemalt 1.aprilliks 2005.a.

2. Otsustada E-Kindlustus Online OÜga lepingu lõpetamine ja hakata ise lõive koguma ja teha täiendused Asiga Eesti Post ja Asiga Eesti Krediidipank sõlmitud lepingutesse

MKM kavatseb nõuda nimetatud lepingute läbivaatamist hiljamalt 1. aprilliks 2005.a.

3. Juurutada infosüsteem, mis võimaldaks reaalajas koondada ühtsesse andmebaasi ARKi erinevate pankade arvelduskontodel toimunut ja kuhu saaks vajaduse korral lisada märke toimingu teostamise kohta.

ARK initsiatiivil on hetkel väljatöötamisel koos Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna ja Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega riigilõivude kogumist ja laekumise jälgimist arvestav infotehnoloogiline süsteem, mis peab rahuldama kõigi riigilõivu võtjate ja kogujate vajadusi

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.02.05 Reg nr OSI-2-7.1/05/85-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003158
telefon: 625 6304
faks: 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

013243

ning baseeruks loodavale E- riigikassa süsteemile. Nimetatud projekt peaks algama ja ka realiseeruma 2005.a.

4. Täiendada sisekontrollisüsteemi, nii et oleks tagatud toimingute eest riigilõivu tasumine ja riigieelarvesse laekumine, sealhulgas luua ARKi klienditeenindajatele võimalus kontrollida jooksvalt riigilõivu laekumist registrikeskusele ning küsida regulaarset aruandlust ja kontrollida kolmandate isikute (OÜ E-Kindlustus Online, AS Eesti Post, AS Eesti Krediidipank) poolt kogutavate riigilõivude kogumist ja ARKi pangakontole kandmist.

MKM kavatseb nõuda kontrollitoimingute protseduurireeglite väljatöötamist ja kinnitamist hiljemalt 1.aprilliks 2005.a.

5. Alustada infosüsteemi juurutamisega, et kajastada raamatupidamises lõivutulusid tekkepõhiselt.

Antud probleemi saab lahendada pärast vastava infosüsteemi loomist (vt. Punkt 3).

6. Täiendada asutuse sisekontrollisüsteemi, nii et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine (nt eelarve koostamise protsessis määrata kindlaks kavandatavate soetuste ja ostetavate teenuste vajaduse suurus ning hinnata nende puhul riigihanke korraldamise vajadust).

Riigihangete seaduse täitmiseks on ARK-s välja töötatud ja kehtestatud järgmised sisekontrollielemente sisaldavad korrad ja juhendid:
- ARK eelarve koostamise ja täitmise jälgimise juhend *(30.12.2003 kk nr 124)*;
- ARK riigihangete läbiviimise kord *(05.02.2004 kk nr 9)*;
- Ostupoliitika *(täiendatud31.12.2004 kk nr 187)*.

MKM kavatseb regulaarselt kontrollida riigihangete protseduurireeglite täitmist kõigis haldusala asutustes, sealhulgas ARK-is.

Lugupidamisega

Andrus Ansip
Minister

Signe Ratso
Asekantsler kantsleri
ülesannetes

Meeli Õismaa 6256403
Priit Vene 6256334

011462

EESTI RIIKLIK AUTOREGISTRIKESKUS

Pr Ines Metsalu
RIIGIKONTROLL
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 17.01.05.nr OSI-2-7.1/05/84

Meie 01.02.05.nr 1-2/01/1902 – 2

Kontrollaruande eelnõu "Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. Aasta raamatupidamise aastaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditi järelaudit"

Austatud proua Metsalu

Edastame Teile Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse *(edaspidi ARK)* seisukohad ja kommentaarid kontrollaruande eelnõus *"Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. Aasta raamatupidamise aastaruande ja riigieelarve täitmise aruande auditi järelaudit"* toodud tähelepanekute ja ettepanekute kohta.

Kuivõrd nimetatud järelaudit ei kajasta Riigikontrolli audiitorite 05.05.-06.06.2003 läbiviidud auditi *"ARK 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta"* tehtud soovituste rakendamist, siis peame omaltpoolt vajalikuks selgitada järgmist:

Riigilõvude kogumine, tasumise kontroll ja kajastamine raamatupidamises

Riigilõivude laekumist ja kasutamist jälgida võimaldavat terviklikku süsteemi Eestis hetkel olemas ei ole, seega ei ole ARK-l võimalik ka iseseisvalt vastavat süsteemi juurutada. Tulenevalt pankade infosüsteemide erinevatest tarkvaralistest lahendustest ei saa ARK kõiki nõudeid rahuldavat süsteemi luua. ARK bürood teevad kliente teenindades aastas ligemale 400 000 toimingut (2003 a tehti riigilõivuga maksustatud toiminguid 376 729 ja 2004 a oli toimingute arvuks 386 864), millest 2004 a laekus riigilõivu 210 044 912 krooni ja toimingutena kasutati sellest ära 205 996 790 krooni. ARK initsiatiivil on hetkel väljatöötamisel koos Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna ja Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusega riigilõivude kogumist ja laekumise jälgimist arvestav infotehnoloogiline süsteem, mis peab rahuldama kõigi riigilõivu võtjate ja kogujate vajadusi ning baseeruks loodavale E-riigikassa süsteemile. ARK on nimetatud töögrupi liige ja igati huvitatud probleemi lõplikust lahendamist käesoleval aastal.

Juhindudes Riigilõivuseaduse § 7 lg 7 ja Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise korra § 9 nõuetest, kontrollib ARK enne toimingu teostamist või dokumendi väljastamist riigilõivu maksja poolt esitatud maksekäsundil, või muul riigilõivu tasumist tõendaval dokumendil, olevate andmete korrektsust. Riigilõivuseaduse § 7 lg 6 kohaselt peaks olema võimalik kontrollida riigilõivu laekumist elektroonilisel teel avalduse esitamisel, enne toimingu sooritamist või dokumendi väljastamist. Riigilõivude laekumise kohese elektroonilise kontrollimise teeb keeruliseks asjaolu, et lõivude kogumine toimub kolmandate isikute kaudu ja üldjuhul ajalise viivitusega.

Riigilõivu kogumine ARK poolt toob endaga kaasa lisariske ja –kulusid (sularaha käitlemine). Kuna finantstegevus ei kuulu ka ARK põhitegevuse hulka, siis on jõutud seisukohale, et riskide maandamisega seotud kulutused ei oleks efektiivsed ega majanduslikult otstarbekad. Eeltoodut kinnitavad Majandus ja Kommunikatsiooni Ministeeriumiga arutelude käigus teostatud esialgsed kalkulatsioonid. Sellealaste arvutuste kohaselt oleksid ühekordsed kulud vastavate töökohtade sisustamiseks 351 000.00 krooni, millele lisanduksid igaastased tegevuskulud 1,6 –1,7 milj krooni.

ARK peab tagama, et igas ARK teeninduspiirkonnas oleks kodanikel võimalus riigilõive tasuda. Mis puudutab ettepanekut otsustada lepingu lõpetamine E-Kindlustuse Online OÜ-ga siis teatame, et ARK on asunud samale seisukohale juba eelmisel aastal ning käesolevaks aastaks on lõpetatud riigilõivu kogumise teenuse osutamine ARK Harju büroo teeninduspiirkonnas. Kuid igasuguse koostöö lõpetamisega ja täiendavate maksevõimaluste puudumisega ei tohiks kaasneda olukorda, kus mõnes ARK teeninduspiirkonnas ei saa kodanikud riigilõivu tasuda. Oleme nõus audiitorite esitatud ettepanekuga, sest ka meie eesmärk on maandada võimalikud riskid. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks oleme alustanud uute alternatiivsete maksevõimaluste rakendamise ja testimisega (interneti panga terminaalide ja kaardimakse töökohtade näol).

AS-ga Eesti Post sõlmitud lepingu täiendamine ja korrigeerimine saab olla võimalik peale lepingu juriidilist analüüsi.

Riigilõive raamatupidamises tekkepõhiselt kajastada saame alles pärast vastava infosüsteemi loomist. Lisaks lubab riigi raamatupidamise üldeeskiri riigilõivude kassapõhist kajastamist kui puudub seda võimaldav nõuetekohane infosüsteem.

ARK raamatupidamise sise-eeskirjas on kirjeldatud kassaoperatsioonid (kassa dokumenteerimine, sularaha hoidmine ja inventeerimine). Lähtuvalt riigi raamatupidamise üldeeskirjas toodud nõuetest, oleme valmis koostama täiendava sularahakassa-eeskirja.

Samuti peame vajalikuks täiendavalt rõhutada, et ARK raamatupidamises ei kajastata toimingute eest laekunud ja taotluse alusel tagasi makstud lõivusid saldeerituna.

Riigihangete seaduse täitmine:

Riigihangete seaduse täitmiseks on ARK-s välja töötatud ja kehtestatud järgmised sisekontrollielemente sisaldavad korrad ja juhendid:

- ARK eelarve koostamise ja täitmise jälgimise juhend *(30.12.2003 kk nr 124)*;
- ARK riigihangete läbiviimise kord *(05.02.2004 kk nr 9)*;
- Ostupoliitika *(täiendatud31.12.2004 kk nr 187)*.

Sisekontrollisüsteemi toimimine:

ARK raamatupidamise sise-eeskirjas on kirjeldatud arveldusi aruandvate isikutega.
Käesolevaks ajaks on kehtestatud majandusraha sihipärase kasutamise tagamiseks majandusraha saamise, kasutamise ja sellest aruandmise kord ning kinnitatud majandusraha limiidid*(25.01.2005 kk nr 18)*.

Deebet- ja krediitkaartide kasutamise kord on välja töötamisel, lisaks on krediitkaardi kasutamist lühidalt kirjeldatud raamatupidamise sise-eeskirjas.

Mõnevõrra abstraktseks ja arusaamatuks jääb ettepanek täiendada raamatupidamise sise-eeskirja selliselt, et oleks reguleeritud kõik asutuse raamatupidamises tehtavad toimingud tagamaks korrektset aruandlust, kuna riigi raamatupidamise üldeeskirjas on raamatupidamisarvestuse põhitoimingud detailselt kirjeldatud. Konkreetsemate soovituste Lugupidamisega

Tamur Tsäkko
Direktor

Meeme Peters 620 1347