Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/79
18.07.2005

Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldust ja tehingute seaduslikkust 2004. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Riigikantseleis ja tema haldusala asutustes, samuti 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust. Lisaks siseaudiitorite töö hindamisele ja raamatupidamise üldisele korraldusele kontrolliti Riigikantselei haldusala kahes suuremas asutuses (Riigikantseleis ja Rahvusarhiivis) majandamis- ja personalikulusid.

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

Kuna Riigi Teataja Kirjastus on Riigikantselei hallatav asutus, on käesolevas aruandes kajastatud ka olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli tehtud auditist “Riigi Teataja Kirjastuse majandustegevus 2004. aastal”.

Tulenevalt riigieelarve seadusest peab Riigikantselei 2004. aasta majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele andma hinnangu Riigikantselei 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.

Raamatupidamiskorraldus

- Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud valdkondades raamatupidamiskorraldus Riigikantseleis hea. Riigisekretär on kinnitanud haldusala raamatupidamise sise-eeskirjad. Lisaks on iga haldusala asutus kehtestanud eraldi raamatupidamise sise-eeskirja, lähtudes asutuse spetsiifikast ja Riigikantselei haldusala raamatupidamise sise-eeskirjade üldpõhimõtetest. Riigikontrolli arvates on Riigikantselei haldusala raamatupidamise sise-eeskirjad vastavuses raamatupidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, välja arvatud Riigi Teataja Kirjastuse raamatupidamise sise-eeskiri, kus trükitööde omahinna arvestamise põhimõtteid ei ole piisaval määral kirjeldatud.

- Riigikontroll leidis Riigikantselei haldusala raamatupidamises vigu varade ja kohustuste arvelevõtmises ja lähetuskulude kajastamises.

Majandustehingute (personali- ja majandamiskulud) seaduslikkus ja finantsjuhtimine

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll puudusi ühel juhul riigihangete seaduse järgimises. Finantsjuhtimise osas jättis soovida eraldise planeerimine eelarves ja kajastamine eelarve täitmise aruandes.

Siseaudiitori tööle tuginemine

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseaudiitori tööle ning siseaudiitori hinnangule Riigikantselei majandusaasta aruande kohta, v.a tegevusaruande osas, mida siseaudiitorid ei auditeerinud ja mille kontrollimiseks teostas Riigikontroll kontrolliprotseduurid. Riigikantselei siseauditi hinnang ütleb

- majandusaasta aruande kohta, et arvestades auditi ulatust on riigiraamatupidamiskohustuslase Riigikantselei 2004. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas kooskõlas raamatupidamise seaduse ja rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, ning

- tehingute seaduslikkuse kohta, et arvestades auditi ulatust, on riigiraamatupidamiskohustuslase Riigikantselei 2004. aasta majandustehingud olulises osas kooskõlas õigusaktidega.

Riigikontroll sooritas kontrolliprotseduurid tegevusaruande kontrollimiseks ja veendus, et tegevusaruanne on koostatud riigieelarve seaduses ja raamatupidamise seaduses esitatud nõuete kohaselt ning tegevusaruandes esitatud numbriline info, mis tuleb raamatupidamise aastaaruandest, on korrektselt esitatud.

Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Riigikontrolli hinnangul oli Riigikantselei siseaudiitorite töö Riigikantselei majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega. Siseaudiitorite töö kohta on kaks tähelepanekut.

- Siseaudiitor on andnud hinnangu raamatupidamise aastaaruande õigsusele, mitte majandusaasta aruandele, nagu nõuab riigieelarve seadus.

- Riigikontroll ja Riigikantselei siseaudiitorid jäid eri arvamusele renditehingute kajastamise ja riigihangete seaduse rikkumise osas, kus Riigikontroll leidis erinevalt siseaudiitoritest, et sõlmitud lepingute puhul on tegemist kapitalirendilepingutega ja reisiteenuse otsmisel oleks pidanud korraldama riigihanke.

Eelmise auditi tähelepanekute järelkontroll

Järelkontrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et Riigikantselei tegeleb Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekute[1] täitmisega ning ettepanekud on osaliselt täidetud.

Peamised ettepanekud riigisekretärile

- Tagada, et raamatupidamise sise-eeskiri või selle alusel kehtestatud kord annaks ammendava ülevaate Riigi Teataja ja muude trükiteenuste omahinna kujunemise kohta.

- Kajastada juba sõlmitud rendilepingud raamatupidamises kapitalirendi kohustusena. Edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud pikaajaliste pöördumatute kohustuste võtmist.

- Lähtuda vara soetamisel tehingu tegelikust sisust, mitte raamatupidamislikest põhivara kriteeriumitest ning planeerida suuremad vara soetused eelarves investeeringuna.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus Riigikantselei peadirektor Riigikontrolli tähelepanekutega (v.a reisiteenuste ostmise osas). Reisiteenuste riigihanke korraldamise osas jäid Riigikontroll ja Riigikantselei eri arvamusele.

[1] Vt Riigikontrolli 24.05.2005. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/31 “Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta”

Sisukord

SISSEJUHATUS 5

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta 6

1. RAAMATUPIDAMISKORRALDUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM 7

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud 7

1.2. Riigikontrolli ettepanekud riigisekretärile 10

2. MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUS JA FINANTSJUHTIMINE 11

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud 11

2.2. Riigikontrolli ettepanek riigisekretärile 11

3. ARVAMUS SISEAUDIITORITE TÖÖ KOHTA 12

3.1. Riigikantselei siseaudiitori hinnang Riigikantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta 12

3.2. Riigikontrolli tähelepanekud 12

4. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL 14

RIIGIKANTSELEI PEADIREKTORI VASTUS 15

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris tööplaani alusel Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldust ning tehingute seaduslikkust 2004. aastal.

Tulenevalt riigieelarve seadusest on alates 2004. aastast iga 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 Riigikantseleis ja tema haldusala asutustes, samuti ka 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust.

Vaatamata sellele et siseaudiitoril on kohustus anda hinnang tehingute seaduslikkusele, viis ka Riigikontroll läbi kontrolliprotseduure tehingute seaduslikkuse osas. Kontrollitud tehinguklassideks olid majandamis- ja personalikulud. Majandamiskulude puhul kontrolliti riigihangete teostamist ning suuremate ühekordsete tehingute vastavust nende tegemist reguleerivatele õigusaktidele. Personalikulude kontrollimisel olid fookuses asutuses kehtestatud erinevad personalikulusid reguleerivad juhendid ja korrad, mille puhul kontrolliti nende vastavust õigusaktidele ning nendest kinnipidamist.

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

Tehingute seaduslikkust kontrolliti auditi käigus Riigikantselei haldusala kahes suuremas asutuses – Riigikantseleis ja Rahvusarhiivis.

Kuna Riigi Teataja Kirjastus on Riigikantselei hallatav asutus, siis on käesolevas kontrolliaruandes toodud ka olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli tehtud auditist “Riigi Teataja Kirjastuse majandustegevus 2004. aastal”, mille tulemusena anti ülevaade Riigi Teataja Kirjastuse majandustegevuse kohta ajavahemikul jaanuarist septembrini 2004, keskendudes asutuse finantsjuhtimisele: tulude kajastamisele, Riigi Teataja hinna arvestusele ja kulude sihipärasusele.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI[2] 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 Evelin Palts ja Karin Rajapu.

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

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta

Riigikantselei on Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid.

Riigikantselei

- toetab ja teenindab Vabariigi Valitsust, peaministrit ja rahvastikuministrit;
- koordineerib Eesti avalikku teenistust;
- koordineerib dokumendihaldust ja arhiivindust;
- korraldab Riigi Teataja avaldamist;
- korraldab sümboolika ja teenetemärkidega seonduvat.

Riigikantseleid juhib riigisekretär, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister oma korraldusega. Riigisekretäril on Riigikantselei juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimisel. Riigikantseleil on aruandekohustus Vabariigi Valitsuse ja peaministri ees.

Riigikantselei peadirektor juhib Riigikantselei struktuuriüksusi nende juhtide kaudu, korraldab Riigikantselei asjaajamist ja koordineerib Riigikantselei hallatavate asutuste tegevust. Riigikantselei haldusalas on kolm asutust: Rahvusarhiiv, Riigi Teataja Kirjastus, Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus. Riigikantselei ja tema haldusala asutuste keskmine töötajate arv 2004. aastal oli 511.

Riigikantselei ja tema haldusala tegevust finantseeritakse riigieelarvest. Riigikantselei ja tema haldusala eelarve kinnitab riigisekretär. Raamatupidamise seaduse kohaselt on riigiraamatupidamis-kohustuslaseks Riigikantselei. Riigikantselei haldusala aruannete koostamise, neis sisalduva info õigsuse ning majandustehingute seaduslikkuse tagamise eest vastutas auditeeritud perioodil riigisekretär Heiki Loot. Riigikantselei ja tema haldusala raamatupidamise korraldamist koordineeris Riigikantselei peadirektor Marten Kokk ja viis ellu Riigikantselei pearaamatupidaja Margi Saadoja.

31.12.2004. a seisuga oli Riigikantselei haldusala bilansimaht 324,2 miljonit krooni. Võrreldes 2003. aastaga suurenes bilansimaht 22%. Bilansimaht suurenes materiaalse põhivara ning kohustuste arvel. Bilansis moodustas varadest 97% põhivara.

Haldusala 2004. aasta eelarve täitmine oli 179 miljonit krooni ja see vähenes võrreldes 2003. aastaga 6 mln ehk 3%.

1. Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem[3]

Riigikantselei on välja töötanud ja riigisekretär on kinnitanud haldusala raamatupidamise sise-eeskirja. Lisaks on iga haldusala asutus kehtestanud eraldi raamatupidamise sise-eeskirja tulenevalt asutuse enda spetsiifikast ja võttes aluseks Riigikantselei haldusala raamatupidamise sise-eeskirjas toodud üldpõhimõtted. Raamatupidamise sise-eeskirja ei ole kehtestatud Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuses (ATAK) põhjusel, et ATAK läheb Riigikantselei haldusalast üle Siseministeeriumi valitsemisalasse. Hallatavate asutuste raamatupidamise sise-eeskirja kinnitasid asutuste juhid kooskõlastatult Riigikantselei peadirektoriga. Riigikontroll hindas Riigikantselei haldusala raamatupidamise sise-eeskirjade vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Olulisi mittevastavusi Riigikontroll ei tuvastanud, välja arvatud Riigi Teataja Kirjastuse sise-eeskirjas, kus trükitööde omahinna arvestamise põhimõtteid ei ole piisaval määral kirjeldatud.

Allpool on toodud tähelepanekud kontrollitud valdkondades raamatupidamise arvestuses leitud puuduste kohta.

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud

1.1.1. Kohustuste bilansis kajastamata jätmine

Riigikantselei on 31.12.2004. a seisuga sõlminud seitse ja Rahvusarhiiv viis kapitalirendi tingimustele vastavat liisingulepingut.

Riigikantselei lepingud

- 30.04.2003. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 03-128 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 222 338 krooni ilma käibemaksuta;
- 18.10.2004. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 02-347 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 144 067 krooni ilma käibemaksuta;
- 30.04.2003. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 03-129 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 254 237 krooni ilma käibemaksuta;
- 28.10.2003. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 03-325 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 174 152 krooni ilma käibemaksuta;
- 17.10.2003. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 03-311 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 264 830 krooni ilma käibemaksuta;
- 05.02.2003. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud sõiduauto rentimiseks liisinguleping nr 03-40 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 160 169 krooni ilma käibemaksuta;
- 14.07.2003. a on ASiga Ühisliising sõlmitud sõiduauto rendi leping nr 03-213 kestusega 5 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 296 525 krooni ilma käibemaksuta.

Esimese kuue lepingu puhul on pooled kokku leppinud, et Riigikantseleil on võimalik rendileping enne tähtaega lõpetada, kui ta tasub kõik järgnevad osamaksed ning kuue kuu intressi. Viimase

[3] INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem 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.

lepingu kohaselt on rentnikul võimalus leping katkestada, teatades sellest ette 59 kuud. Seega tuleb sõlmitud lepingu kohaselt Ühisliisingule tasuda igal juhul kõik rendimaksed.

Rahvusarhiivi lepingud

- 08.10.2002. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud arvutustehnika rentimiseks liisinguleping nr 0046764L kestusega 3 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 141 101 krooni ilma käibemaksuta;

- 01.11.2002. a on Hansa Liising Eesti ASiga sõlmitud arvutustehnika rentimiseks liisinguleping nr 0048219L kestusega 3 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 263 448 krooni ilma käibemaksuta;

- 04.12.2002 on ASiga Ühisliising sõlmitud sõiduauto rendi leping nr L02108041 kestusega 4 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 143 700 krooni ilma käibemaksuta;

- 15.03.2004. a on ASiga Ühisliising sõlmitud sõiduauto rendi leping nr L04101652 kestusega 4 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 203 305 krooni ilma käibemaksuta;

- 31.03.2004. a on ASiga Ühisliising sõlmitud sõiduauto rendi leping nr L04102134 kestusega 4 aastat ja vara lepingujärgse maksumusega 224 576 krooni ilma käibemaksuta.

Esimese kahe lepingu puhul on pooled kokku leppinud, et Rahvusarhiiv saab lepingu enne tähtaega lõpetada, tasudes kõik järgnevad osamaksed ning kuue kuu intressi. Viimase kolme sõlmitud lepingu kohaselt on Rahvusarhiivil võimalus leping katkestada, teatades sellest ette 47 kuud. Seega tuleb sõlmitud lepingute kohaselt tasuda igal juhul kõik rendimaksed.

Loetletud lepingud on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 (“Rendiarvestus”) kohaselt käsitletavad kapitalirendi lepingutena, kuna Riigikontrolli hinnangul on põhilised varadega seotud riskid ja hüved üle kandunud rentnikule. Kapitalirendile viitab ka asjaolu, et sõlmitud lepingutes katab lepinguperiood suure osa renditava vara majanduslikust elueast (mis on Riigikantselei ja Rahvusarhiivi juhtkonna hinnangu kohaselt autodel 5 ning arvutustehnikal 3 aastat) või tasutakse rendimaksetega suur osa vara maksumusest.

Eespool nimetatud vara ei ole Riigikantselei ega Rahvusarhiivi bilansis kajastanud pika- ega lühiajalise kohustusena. Riigikontrolli hinnangul on kõigi nimetatud lepingute puhul tegemist riigiasutuse võetud kohustustega, mille ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik, ning seetõttu peaks need olema raamatupidamises kajastatud. Raamatupidamise seadusest tulenevast konservatiivsuse põhimõttest lähtudes tuleb raamatupidamise aastaaruannet koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, et vältida varade ja tulude ülehindamist või kohustuste ja kulude allahindamist.

Samuti on Riigikontrolli arvamusel rikutud riigieelarve seadust, kuna alates 20.07.2002. a kehtiv riigieelarve seaduse muudatus keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.[4]

Riigikontroll möönab, et seaduses ei ole kapitalirendi mõiste sisu määratletud, ja leiab, et seaduste sellekohane täiendamine on vajalik, ning on pöördunud selles küsimuses rahandusministri poole. Samas leiab Riigikontroll, et lepingute kajastamisel raamatupidamises tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhenditest.

[4] Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

Riigikantselei oli auditi aruande allkirjastamise ajaks lõpetanud kuus lepingut. Lepingud sõlmiti ümber töötajate nimele ja täiendavaid tasusid lepingute lõpetamise eest ei makstud. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei ole lõpetatud lepingute asemele uusi lepinguid sõlmitud ega kavas sõlmida.

1.1.2. Põhivara arvelevõtmine

Riigikantselei ja haldusala on soetanud põhivara kokku 590 488 krooni eest ilma käibemaksuta. Seda ei ole arvele võetud varana, vaid on kantud kuludesse:

- Riigikantselei vahetas Pärnu külalistemajas välja aknad summas 475 234 krooni.
- Rahvusarhiivi Tõnismäe hoones vahetati välja läbipääsusüsteem summas 115 254 krooni.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt lisatakse põhivara parendustega seotud kulutused materiaalse põhivara soetusmaksumusele juhul, kui need tõstavad vara esialgset tootlustaset või parandavad kvaliteeti või pikendavad varaobjekti võimalikku kasutusiga rohkem kui ühe aasta võrra. Riigikontrolli hinnangul pikendab akende vahetamine hoone kasulikku eluiga, mistõttu need kulutused tuleb kapitaliseerida põhivara maksumuse juurde.

Raamatupidamise hea tava järgi on materiaalne põhivara materiaalne vara, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab oma majandustegevuseks ja mida ta kavatseb kasutada pikema perioodi jooksul kui üks aasta. Riigikontrolli hinnangul vastab läbipääsusüsteem eeltoodud kriteeriumitele ja tuleb arvele võtta põhivarana.

Eeltoodud soetused on tehtud Riigikantselei haldusala eelarve majandamiskuludest, mitte investeeringukuludest. Riigikontroll soovitab läbipaistvuse huvides eelarve planeerimisel edaspidi analüüsida suuremate soetuste tegemise vajadust ning taotleda riigieelarvest nendeks raha investeeringute realt.

1.1.3. Lähetuskulude kajastamine

Riigikantselei on lähetuskulusid kajastanud osaliselt kulude vähendamisena, s.t laekunud summasid ei kajastata tuluna, vaid vähendatakse juba tehtud kulutusi. Seda nende kulude osas, mida on algselt finantseeritud Riigikantselei eelarvest ja mis hiljem on vastuvõtja tasunud. Aruandeaasta jooksul on lähetuskulusid vähendatud 83 846 krooni ulatuses, mis moodustab 18% tagasilaekunud lähetuskuludest.

Riigikontrolli hinnangul ei ole kulude vähendamine kooskõlas raamatupidamise hea tavaga ning lähetuskulude katmine vastuvõtja poolt tuleb tulemiaruandes kajastada tulude ja kuludena. Kantselei on rikkunud avalikustamise printsiipi, kuna raamatupidamise aruandes ei ole esitatud kogu infot, mis võimaldab saada õige ülevaate raamatupidamiskohustuslase majandustulemusest.

Riigikontroll tegi sama märkuse ka 2003. aasta majandusaasta aruannet auditeerides. Oma vastuskirjas kontrolliaruande[5] eelnõule lubas Riigikantselei Riigikontrolli tähelepanekuga edaspidi arvestada.

1.1.4. Varade arvestus

Riigi Teataja Kirjastuses auditi raames korraldatud varade (varud, põhivara) inventuurides osalesid Riigikantselei siseaudiitor ning Riigikontrolli audiitor vaatlejatena. Inventuuride käigus tuvastati, et

[5] Riigikontrolli 24.05.2005. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/31 “Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta”

- valdavale osale põhivarale paigaldati inventarinumbrid alles inventuuri käigus; olulise osa arvutivara puhul ei vastanud inventeerimisnimekirjas vastutava isiku kasutusse antud vara tegelikult kasutatavale varale ja inventarinumbrile; immateriaalse põhivara ja arvutivara puhul puudus vastutaval isikul info varade seisukorra ja asukoha või nende olemasolu tõestava litsentsi asukoha kohta;

- immateriaalse põhivarade kajastamine raamatupidamises ei ole olnud kõikehõlmav ja järjepidev;

- direktori käskkirjaga kehtestatud tooraine ja materjali ülekulu mahakandmise korda ei järgita.

Inventuuri käigus tehtud tähelepanekud viitavad puudustele varade arvestuses, mistõttu varade säilimine ja õige kajastamine raamatupidamise aastaaruandes ei ole tagatud.

Auditeeritavalt saadud selgituste kohaselt asuti puudusi arvestuses parandama ning inventuuri käigus leitud vahed – bilansis kajastus kasutamiskõlbmatut põhivara ja tootmises on kasutusel põhivara, mis ei kajastu bilansis – parandati auditi järel.

1.2. Riigikontrolli ettepanekud riigisekretärile

- Tagada, et raamatupidamise sise-eeskiri või selle alusel kehtestatud kord annaks ammendava ülevaate Riigi Teataja ja muude trükiteenuste omahinna kujunemisest.
- Kajastada juba sõlmitud rendilepingud raamatupidamises kapitalirendi kohustusena. Edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud pikaajaliste pöördumatute kohustuste võtmist.
- Lisada akende maksumus hoone maksumuse juurde, läbipääsusüsteem võtta arvele põhivarana.
- Lähtuda vara soetamisel tehingu tegelikust sisust, mitte raamatupidamislikest põhivara kriteeriumitest ning planeerida suuremad vara soetused eelarves investeeringuna.
- Kajastada vastuvõtjapoolne lähetuskulude hüvitamine tulemiaruandes tulude ja kuludena, mitte kulude vähendamisena.
- Kõrvaldada inventuuride käigus leitud puudused Riigi Teataja Kirjastuse varade arvestuses.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus Riigikantselei peadirektor Riigikontrolli tähelepanekutega.

2. Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud

2.1.1. Riigihangete seadus

Reisiteenuste hanke korraldamata jätmine on probleemiks mitmes riigiasutuses. Riigikantselei on riigihanget korraldamata ostnud reisiteenuseid ASilt Hermann Reisid ja ASilt Estravel kokku 1 905 040 krooni eest ilma käibemaksuta.

Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei 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]

Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule viitab Riigikantselei peadirektor asjaolule, et riigihangete seadust on muudetud ja on sätestatud lihtsustatud kord reisiteenuste tellimiseks.

Alates 08.04.2005. a hakkas kehtima erand transpordi abi- ja lisateenuste hankimise kohta, mille kohaselt ostja ei ole kohustatud järgima transpordi abi- ja lisateenuste hankimisel riigihangete seaduses sätestatud korda (v.a hankeobjekti tehnilise kirjelduse koostamine ja deklaratsiooni esitamine riigihangete registrile).[7] Riigikontrolli hinnangul ei kehti see erand nende reisiteenuste ostmisel, mida Riigikantselei ostab (reisijaveoteenus, kindlustusteenus). Sellest tulenevalt on Riigikontroll seisukohal, et riigihanke korraldamine reisiteenuse ostmisel on riigihangete seaduse kohaselt vajalik.

2.1.2. Eraldise planeerimine eelarvest

Riigikantselei on Avatud Eesti Fondiga sõlminud koostöölepingu Euroopa Liidu alaste teavitus-projektide elluviimiseks Eestis 2004. aastal ja on projektitaotluste kaasfinantseerimiseks eraldanud oma eelarvest 500 000 krooni, mis on välja makstud majandamiskulude realt.

Riigikontrolli hinnangul on tehingu majandusliku sisu järgi tegemist eraldisega, mis tuleks Riigikantselei eelarves planeerida ning kulutada eelarvelise eraldisena.

2.2. Riigikontrolli ettepanek riigisekretärile

- Edaspidi planeerida eraldise maksmine eelarve eraldiste realt.

[6] Riigihangete seadus, § 2 lg 7
[7] Riigihangete seadus, § 4 lg 7 p 4

3. Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Auditi käigus soovis Riigikontroll jõuda veendumusele, kas riigi majandusaasta koondaruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitori tööle ning siseaudiitori hinnangule majandusaasta aruande kohta. Selleks võrreldi siseaudiitorite riskihinnangut Riigikontrolli riskihinnanguga, kontrolliti siseaudiitorite tööd selgitamaks, kas siseaudiitorite kontrolliprotseduurid on piisavad andmaks hinnangut aastaaruande kohta. Lisaks vaadati siseaudiitorite töö üldist korraldust. Riigikontrolli hinnangul oli Riigikantselei siseaudiitorite töö majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega.

Kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab tugineda siseaudiitori hinnangule majandusaasta aruande kohta, v.a tegevusaruande osas, mida siseaudiitorid ei auditeerinud ja mille kontrollimiseks viis Riigikontroll läbi kontrolliprotseduurid.

3.1. Riigikantselei siseaudiitori hinnang Riigikantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikantselei siseaudiitorid leidsid auditi tulemusena, et arvestades auditi ulatust, **on** riigiraamatupidamiskohustuslase Riigikantselei 2004. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab Riigikantselei 2004. aasta tulemiks –159 320 159, kassakuludeks 169 396 113 ja bilansimahuks 31.12.2004. a seisuga 324 202 693 krooni, **olulises osas kooskõlas raamatupidamise seaduse** ja rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”; samuti **on** riigiraamatupidamiskohustuslase Riigikantselei 2004. aasta **majandustehingud olulises osas kooskõlas õigusaktidega**.

Märkusi Riigikantselei 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta siseaudiitoritel ei olnud.

3.2. Riigikontrolli tähelepanekud

3.2.1. Siseaudiitorite auditi ulatus

Riigikontroll juhib tähelepanu, et siseaudiitorid on andnud hinnangu raamatupidamise aastaaruande õigsusele, mitte majandusaasta aruandele, nagu nõuab riigieelarve seadus.

Tulenevalt riigieelarve seadusest on riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.[8] Majandusaasta aruanne koosneb raamatupidamise seaduse kohaselt riigiraamatupidamiskohustuslase raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest.[9]

Riigikontroll sooritas kontrolliprotseduurid tegevusaruande kontrollimiseks ja veendus, et tegevusaruanne on koostatud riigieelarve seaduses ja raamatupidamise seaduses esitatud nõuete kohaselt ning tegevusaruandes esitatud numbriline info, mis tuleb raamatupidamise aastaaruandest, on korrektselt esitatud.

[8] Riigieelarve seadus, § 45 lg 3
[9] Raamatupidamise seadus, § 14 lg 1

3.2.2. Siseaudiitorite auditi leiud, kus Riigikontrolli ja siseaudiitorite hinnangud erinevad

- Kasutus- *vs*. kapitalirent

  Siseaudiitorid analüüsisid Riigikantselei ja Rahvusarhiivi rendilepinguid selgitamaks, kas tegemist on kasutus- või kapitalirendiga. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et kõigi sõlmitud lepingute puhul on tegemist kasutusrendi lepingutega. Põhjusena toodi, et tegemist on tavapäraste majandustehingutega, rendiperiood ei kata üle 75% vara majanduslikust elueast ja Riigikantselei pole kasutanud ega kavatse kasutada lepingutes kokkulepitud ostueesõigust.

  Riigikontroll ei jaga Riigikantselei siseaudiitorite seisukohta (vt aruande p 1.1.1).

- Reisiteenuste riigihange

  Majandustehingute riigihangete seadusele vastavuse kontrollimisel leidsid siseaudiitorid, et ületades teenuse ostmisel riigihanke seaduses märgitud piirmäära ja jättes tegemata riigihanke reisiteenuste ostmiseks, ei ole Riigikantselei rikkunud riigihangete seadust. Põhjusena toodi, et ostmise objektiks olid erinevad objektid (kindlustus, piletid, majutus).

  Riigikontrolli on arvamusel, et kuna riigihangete seaduses ei ole tehtud erandit reisiteenuse ostmiseks (erand on vaid majutusteenuse ostmise osas), siis on Riigikantselei rikkunud riigihangete seadust (vt aruande p 2.1.1).

4. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi ettepanekute elluviimise järelkontrolli osas keskendusid audiitorid rendilepingute uuendamisele ning külalistemajadega seonduvale.

- Riigikantselei rentis välja põhitegevuseks mittevajalikke eluruume (4 rendilepingut) ja mitteeluruume (5 üürilepingut) põhjendamatult madala hinnaga või tasuta.

  Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande[10] eelnõule selgitas Riigikantselei, et lepingud vaadatakse üle ning kaalutakse võimalust need lõpetada ja korraldada uus enampakkumine pindade rendile andmiseks.

  Järelkontrolli tulemusena selgus, et kõik rendilepingud peale ühe on lõpetatud, viimasega on lepingu muudatus menetlemisel. Kahjulikest üürilepingute on viiest lepingust kolm lõpetamisel ning kaks kehtivad endiselt (üürileping nr 02-154; üür 10 kr/m^2; üürilepingu nr 282 järgi üüri ei küsita).

- Riigikantselei külalistemajadelt (Tatari 56/58, Vabaduse pst, Nurme tn, Kaare tn ja Pärnu) laekunud renditulud olid 2003. aastal majanduskuludest väiksemad hinnanguliselt 1,5 mln krooni võrra, võttes arvesse ka hoonete amortisatsiooni. Riigikontrolli arvates on tegu riigivõimu teostamise seisukohast mittevajalike ja põhjendamatuid kulutusi tekitavate objektidega, mis tuleks realiseerida.

  Vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande[11] eelnõule selgitas Riigikantselei, et Näituse tänava ja Nurme tänava külalistemajad on kavas võõrandada ning et teisi külalistemaju kasutab Riigikantselei põhitegevuses ja neid ei kavatseta võõrandada.

  Järelkontrolli tulemusena selgus, et Nurme ja Näituse külalismajade osas on Riigikantselei 2004. aastal algatanud võõrandamise. Teisi külalismaju kasutati 2004. aastal samadel eesmärkidel kui 2003. aastalgi, s.o nõupidamisteks, seminarideks ja ka koolitusteks. 2004. aastal külalismajade teenitud tulu ja kasutamise (majanduskulude) osas Riigikontroll muutusi ei täheldanud.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

[10] Riigikontrolli 24.05.2005. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/31 “Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta”
[11] Sama

Riigikantselei peadirektori vastus

RIIGIKANTSELEI

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 4.07.2005 nr OSI-2-7.1/05/1037
Meie 11.07.2005 nr 15-8/05-01704

Riigikantselei kontrolliaruande eelnõu kohta

Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi eest "Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal."

Kontrolliaruandele on meil järgmised täpsustused:

Punktis 1.1.1 toodud lepingute loetelus on õige lepingu kuupäev 28.10.2003. a ja lepingu number 03-325; lepingu 05.02.2003. a õige number on 03-40.
Aruandes loetletud 7-st Riigikantselei lepingust on käesolevaks hetkeks lõpetatud 6.
Punkti 1.1.2 osas oli Riigikantselei hinnangul tegemist kulutusega, mis taastas vara esialgse väärtuse ja võimaldab edaspidi vara kasutamist esialgses kvaliteedis. Nimetatud põhjusel tasuti akende vahetuse eest majandamiskuludest.
Punktis 1.1.3 toodud summa 83 846.- krooni moodustab 18% tagasilaekunud lähetuskuludest.
2004. aastal laekus kokku lähetuskulude hüvitusi 466 733 krooni.
Kulude vähendusena on kajastatud neid tagasilaekunud summasid, mille laekumise tõenäosus polnud piisavalt selge vastava nõude esitamiseks.
Punktis 2.1.1 toodud reisiteenuse ostmise praktilisest seisukohast lähtudes on hanke objekti määratlemine küsitav, mistõttu oleme käsitlenud iga ostetud teenust erineva objektina ning reisiteenuse ostmisel lähtunud soodsaimast pakkumisest. Kuna ülalnimetatud teenuse olemusest tingituna on praktikas esinenud probleeme teistelgi riigiasutustel, siis on Riigihangete seadust muudetud ja sätestatud lihtsustatud kord reisiteenuste tellimiseks.

Lugupidamisega,

Marten Kokk
peadirektor

margi.saadoja@riigikantselei.ee
693 54 35