

**Riigikontrolli arvamus
Õiguskantsleri Kantselei
2005. aasta majandusaasta aruande ja
tehinquite seaduslikkuse kohta**

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-2/06/30
23.05.2006

Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2006

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
Hinnangu andmise lähtekohad.....	3
Ülevaade auditeeritud asutusest.....	4
HINNANG ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI 2005. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE JA MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA.....	5
Riigikontrolli hinnang 2005. a. majandusaasta aruande kohta	5
Riigikontrolli hinnang 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta	5
LISA	6
ÕIGUSKANTSLERI VASTUS.....	7

Sissejuhatus

Õiguskantslerile on esitatud ka märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolli-aruandes ei kajastu, kuna nende tähelepanekute mõju ei ole aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse seisukohast oluline. Kontrolliaruandes on välja toodud olulisemad puudused, mis on kordunud või mis võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Hinnangu andmise lähtekohad

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.¹ Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid.²

Riigikontroll kontrollis Õiguskantseri Kantselei 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta aruannet, mille koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 11.12.2003. a määrusest nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".

Auditi eesmärgiks on anda hinnang Õiguskantseri Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta. Kantselei 2005. a majandusaasta aruandele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri vastavasisuliste määruste.

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad antud kuupäeval Õiguskantseri Kantseleile;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud, sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud korrektsetes summades;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohaste regulatsioonidega.

Hinnangu andmisel aruandeaasta majandustehingute seaduslikkusele lähtus Riigikontroll auditeeritu suhtes kehtivatest olulisemates seadustes sätestatud nõuetest. Õiguskantseri Kantselei seisukohalt olulisemad õigusaktid, millele olulises osas vastavust kontrolliti, on kirjas kontrolliaruande lisas.

¹ Riigieelarve seadus, § 47 lg 2

² Riigikontrolli seadus, § 7

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI³ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisid audiitorid väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Audititeavet kogudes intervjueriti Õiguskantsleri Kantslei finantsnõunikku-pearaamatupidajat ning üldosakonna ja teiste struktuuriüksuste teenistujaid.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Una ning audiitorid Gerli Eisberg ja Anneli Narusk.

Ülevaade auditeeritud asutusest

Õiguskantsleri seadusest tulenevalt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Selleks teeb õiguskantsler järgmist:

- analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande;
- teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks vastavalt seadusele;
- teeb Riigikohtu üldkogule taotluse tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma;
- lahendab eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidluse põhiseaduse ning teiste seaduste alusel.

Õiguskantsleri Kantsleid juhib õiguskantsler, kelle nimetab ametisse riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks.

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutas auditeeritud perioodil õiguskantsler Allar Jõks. Õiguskantsleri Kantslei raamatupidamist korraldas vahetult pearaamatupidaja Eve Marima. Õiguskantsleri Kantslei 2005. a majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud Õiguskantsleri Kantslei direktor Alo Heinsalu.

Õiguskantsleri Kantslei 2005. aasta eelarve kassakulud olid 18,9 miljonit krooni. Võrreldes 2004. aastaga vähenesid kantslei kulud 1,2 miljoni krooni võrra (6,4%). Põhjuseks oli 2004. aasta tavalisest suuremad tegevuskulud seoses Phare välisabiprojekti raames toimunud kantslei töötajate koolitusega.

31.12.2005. a seisuga oli Õiguskantsleri Kantslei bilansimaht 577 000 krooni. Võrreldes 2004. aastaga vähenes bilansimaht 20%. Bilansimaht vähenes peamiselt muude nõuete ja ettemaksete ning põhivara vähenemise arvel. Bilansis moodustab varadest 74% põhivara.

Keskmine töötajate arv Õiguskantsleri Kantsleis 2005. aastal oli 43 töötajat.

³ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Hinnang Õiguskantsleri Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontrolli hinnang 2005. a. majandusaasta aruande kohta

Riigikontrolli hinnangul kajastab Õiguskantsleri Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2005. a seisuga, mis näitab kantselei 2005. aasta kassakuludeks 18 892 308 krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega –17 902 279 krooni ning bilansimahuks 31.12.2005. a seisuga 577 020 krooni, olulises osas õigesti asutuse finantsseisundit 31.12.2005. a seisuga ning lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ning majandustulemust.

Riigikontrolli hinnang 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta

Õigusaktide nimekiri, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on toodud aruande lisas. Majandustehingute seaduslikkuse osas Riigikontroll olulisi puudusi ei leidnud.

Tulenevalt riigieelarve seadusest on riigiasutusel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.⁴ Lisaks varasematel perioodidel sõlmitud liisingulepingutele sõlmis Õiguskantsleri Kantselei 2005. aastal kaks uut liisingulepingut, kus pooled on kokku leppinud, et liisinguvõtja kohustub lepingu ülesütlemise soovi korral hüvitama liisinguandjale liisingueseme võõrandamise tegeliku hinna ja jääkmaksumusest tekkinud vahe. Riigikontrolli hinnangul on neid liisingulepinguid võimalik tõlgendada kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutena, millega on võetud pikaajalisi kohustusi.

Vastuses eelmise aasta kontrolliaruande eelnõule⁵ selgitas õiguskantsler, et ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga riigieelarve seaduse rikkumise kohta. Põhjenduseks toodi, et kapitalirendi mõistet pole defineeritud üheski kehtivas õigusaktis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendid ei ole õigusaktid, vaid on soovitusliku iseloomuga, mistõttu kapitalirendi mõiste defineerimine nendest lähtuvalt ei ole korrektne.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab riigieelarve seadus kohustuste võtmise osas riigieelarve assigneeringute arvel mitmeti tõlgendamist. Samale asjaolule juhtis Riigikontroll tähelepanu oma kontrolliaruandes riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta, millele vastates möönis rahandusminister, et riigieelarve seadust tuleb selles osas muuta. Riigikontroll leiab jätkuvalt, et riigieelarve seadust tuleb kohustuste võtmise osas täpsustada.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus õiguskantsler Riigikontrolli hinnanguga, et riigieelarve seadus riigiasutuse poolt kohustuste võtmise osas riigieelarve assigneeringute arvel võimaldab mitmeti tõlgendatavust ning seadust tuleks kohustuste võtmise osas täpsustada. Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et riigiasutuste võetavad rahalised kohustused ja nende kohustustega seotud mõistete legaaldefiniitsioonid, sh mõiste “kapitalirent” peab sätestama riigieelarve seadus. Õiguskantsleri arvates peab seaduse tasandil olema kokku lepitud, mis on valitsusasutusele ning põhiseaduslikule institutsioonile lubatud tegevus rahaliste kohustuste võtmisel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

⁴ Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

⁵ Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Lisa

Õiguskantsleri Kantselei 2005. a majandusaasta aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides tuginesid Riigikontrolli audiitorid järgmistele õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, §-d 8, 23–29, 31, 46–47

Seadus “2005. aasta riigieelarve”, §-d 1–2

Riigihangete seadus, §-d 2–4, 12

Riigivaraseadus, §-d 7, 10–11, 13, 33

Avaliku teenistuse seadus, §-d 2, 8, 10, 12–13, 37–39, 45–46, 79, 81, 111

Palgaseadus, §-d 31, 36

Puhkuseseadus, §-d 3, 8–9, 23–24, 26

Raamatupidamise seadus, §-d 1–25, 36–38

Maksukorralduse seadus, § 85

Käibemaksuseadus, §-d 2–4

Sotsiaalmaksuseadus, §-d 2, 7–9

Tulumaksuseadus, §-d 1–4, 12–13, 23, 28, 40–43, 48

Kogumispensionide seadus, §-d 2, 6–9, 11

Töötuskindlustuse seadus, §-d 3–4, 40–42

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 “Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord”

Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275 “Keskmise palga arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278 “Puhkusetasu arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 30.04.2004. a määrus nr 169 “Välisabi taotlemise, kasutamise, järelevalve ning hindamise kord”

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

Rahandusministri 14.01.2004. a määrus nr 6 “Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”

Õiguskantsleri vastus



Pr Ines Metsalu
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 11.05.2006 nr OSI-7.1/06/
Õiguskantsler 17.05.2006 nr 2-13/0603481

Kontrollaruande eelnõust

Austatud proua Metsalu

Õiguskantsleri Kantselei avaldab tänu Riigikontrollile läbiviidud auditi põhjalikkuse ja väärtuslike tähelepanekute eest.

Lähtudes Riigikontrolli seaduse § 50 lg 4 esitame Teile oma seisukohad 11.05.2005. a kontrollaruande eelnõu nr OSI-2-5/06/26 "Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta".

Riigikontroll on andnud hinnangu Õiguskantsleri Kantselei (edaspidi Kantselei) 2005. aastal sõlmitud liisingulepingutele. Riigikontroll on pidanud võimalikuks, et liisinguvõtja poolne liisinguandjale liisingueseme võõrandamise tegeliku hinna ja jääkmaksumusest tekkinud vahe hüvitamine lepingu ülesütlemisel annab võimaluse liisingulepinguid tõlgendada kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutena.

Kantselei on lepinguid sõlmides lähtunud, et on võimeline täitma lepinguga võetud kohustusi ja sündmuste realiseerumine, mis tingiks lepingute ennetähtaegse ülesütlemise ei ole tõenäoline. Kohustust, lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel hüvitada liisingueseme võõrandamise ja jääkmaksumuse dokumentaalselt tõestatud vahe, ei ole võimalik piisava usaldusväärusega mõõta. Seega tegemist ei saa olla Kantselei rahaliselt hinnatava võlga, mis oleks kohustuseks raamatupidamise seaduse § 3 punkt 2 mõistes.

Nõustun Riigikontrolli hinnanguga, et riigieelarve seaduse § 29 lg 3¹ riigiasutuse poolt kohustuste võtmise osas riigieelarve assigneeringute arvel võimaldab mitmeti tõlgendatavust ja seadust tuleks kohustuste võtmise osas täpsustada.

Olen jätkuvalt seisukohal, et riigiasutuse poolt võetavad rahalised kohustused ja nendega seotud mõistete legaaldefiniitsioonid, sh mõiste „kapitalirent“ peab sätestama riigieelarve seadus. Seaduse tasandil peab olema sätestatud tegevus, mis on valitsusasutusele ning põhiseaduslikule

¹ RT I 2003, 88, 588

institutsioonile lubatav tegevus rahaliste kohustuste võtmisel. Seetõttu on vaja muuta riigieelarve seadust ning vajadusel täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirja.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Eve Marima 693 8421
e-post: eve.marima@oiguskantsler.ee
Ilmar Selge 693 8411
e-post: ilmar.selge@oiguskantsler.ee