

Riigikantselei raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Riigikantselei raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantselei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande ja tegevuskavade täitmise aruande. Sellega seoses on muutunud ka Riigikontrolli auditi ulatus ja käsitusviis.

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust (varem kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete õigsust) ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse finantsaruanded, kus on kajastatud tehtud majandustehinguid.

Riigikantselei raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on osa riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja riigi tehingute seaduslikkuse hindamisest. Selleks, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid Riigikantseleis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- auditeeritud tegevusvaldkondades raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamise heale tavale.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli arvates vastas auditeeritud tegevusvaldkondades Riigikantselei 2015. aasta raamatupidamise korraldus olulises osas raamatupidamise heale tavale, sh riigi raamatupidamise üldeeskirjale ja raamatupidamise seadusele.

Riigikantselei 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 9,5 miljonit eurot, tulud 0,5 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates on Riigikantselei majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei riigivara soetamisel, kasutamisel ja mahakandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Riigikantselei raamatupidamises esines puudusi	4
Riigikantselei majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Riigikantselei on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	4
Riigikantselei varasid on soetatud, kasutatud ja maha kantud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega	5
Riigikantselei on üldjuhul järginud riigihangete seadust	6
Varasemate soovituste rakendamine	6
Riigikantselei on Riigikontrolli soovitusi järginud	6
Riigisekretäri vastus Riigikontrolli auditaruandele	7
Auditi iseloomustus	8
Riigikontrolli varasemaid auditeid Riigikantselei raamatupidamise valdkonnas	10
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	11

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Raamatupidamisarvestus

Riigikantselei raamatupidamises esines puudusi

1. Riigikontroll leiab, et Riigikantselei 2015. aasta raamatupidamine vastas üldiselt raamatupidamise heale tavale, raamatupidamist reguleerivad korrad olid kehtestatud ja neid oli ajakohastatud. Sellele vaatamata leidsid audiitorid tehingute kajastamisel sarnaselt varasemate aastatega mitmeid eksimusi, mis küll auditi ajal parandati, kuid mis viitavad arvestuse korralduse puudustele ja võivad põhjustada vigu, kui arvestuse korraldust ei parandata. Alates 1. jaanuarist 2016 on kantselei raamatupidamine viidud üle Riigi Tugiteenuste Keskusse.

Riigikantselei majandustehingud on valdavalt seaduslikud

2. Tabelis on antud ülevaade sellest, milliseid valdkondi Riigikontroll auditeeris ning millised on peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Riigikantselei 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Toetuste saamine (496 236 eurot)		
Saadud välismaine toetus ja selle kaasfinantseerimine	Riigikantselei	jah
Toetuste andmine (1 207 000 eurot)		
Antud toetused (EV 100 sihtotstarbelised toetused)	Riigikantselei	jah
Tegevuskulude tegemine (8 033 201 eurot)		
Tööjõukulud	Riigikantselei	jah
Majandamiskulud, sh hanked	Riigikantselei	jah
Määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud (EV100 ja ELi eesistumise tegevuskulud)	Riigikantselei	jah
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 96 223 eurot		
Investeeringud, sh hanked	Riigikantselei	jah
Varade mahakandmine	Riigikantselei	jah

Riigikantselei on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

3. Riigikantseleile oli 2015. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 9,9 miljonit (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 0,18 miljonit eurot). Sellest kulutati 2015. aastal 9,4 miljonit eurot ning võrreldes 2014. aastaga suurenesid kulud 1,8 miljoni euro võrra.

Järgmisse eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku üle 0,21 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

4. Riigikantselei plaanis teha investeeringuid 162 853 euro eest (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 4400 eurot), millest investeeriti 96 223 eurot. Peamised investeeringud olid Rahukohtu 3 hoones tehtud remonttööd, kantselei seadmete ja inventari soetused ning veebikeskkonna loomine Eesti Vabariigi 100. aastapäeva (EV 100) tähistamisega seoses. Järgmisse eelarveaastasse viidi investeeringuprojektide kasutamata raha üle kokku 66 630 eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt eelnõude infosüsteemi arendustööde ja EV 100 veebikeskkonna arendustööde jätkumisega 2016. aastal.

5. Auditi käigus selgitati, kas Riigikantselei töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob Riigikantselei sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- 2015. aastal kasutati majandamiskuludeks 2,69 miljonit eurot ja seda on üldjuhul kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal kasutati tööjõukuludeks 4,51 miljonit eurot, mis on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.

Riigikantselei varasid on soetatud, kasutatud ja maha kantud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega

6. Auditi käigus selgitati, kas Riigikantselei immateriaalseid ja materiaalseid varasid on soetatud, kasutatud ja maha kantud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontrolli audiitorid tutvusid inventuuri reguleeriva korraga ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuri dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamisel ja mahakandmisel tehtud tehinguid.

7. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Varad on Riigikantseleis 2015. aastal soetatud kehtivate reeglite kohaselt. (Vt ka punktis 9 toodud järeldusi riigihangete seaduse järgimise kohta.)
- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks.
- Varade mahakandmisel on Riigikantselei käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.

8. Vaatamata sellele, et esineb väiksemaid puudusi vara arvestuses ja hankimisel, on Riigikontrolli arvates varade soetamise, kasutamise ja mahakandmise korraldus Riigikantseleis heal tasemel.

Riigikantselei varad

Riigikantselei hanked

Teadmiseks, et

riigihanke hankemenetluse korraldamise kohustuse tekib, kui

- hangitavad asjad ja teenused maksavad 40 000 eurot ja enam;
- hangitavad ehitustööd maksavad 250 000 eurot ja enam.

Riigikantselei on üldjuhul järginud riigihangete seadust

9. Riigikontroll auditeeris Riigikantselei soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures analüüsiti riigihangete menetlust puudutavat sisekontrollisüsteemi ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- Riigikontrolli hinnangul on kantselei loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist. Samas leidsid audiitorid, et Riigikantseleis oli ühel juhul hange osadeks jaotatud ja mõnel korral oli hilinetud aruannete esitamisega riigihangete registrile. Riigikantseleid on vigadest teavitatud märgukirjaga.
- Riigikontroll ei tuvastanud, et 2015. aastal oleks jäetud korraldamata üle riigihanke piirmäära jäävaid hankeid.
- Kontrollitud hangete ulatuses oli kantselei järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid.

Varasemate soovitude rakendamine

Riigikantselei on Riigikontrolli soovitusi järginud

10. Eelmisel aastal soovitas Riigikontroll kantseleil planeerida eelarvet ja kajastada raamatupidamises tehingud, lähtudes nende majanduslikust sisust, ning taotleda kohe eelarve muutmist, kui selgub eelarve muutmise vajadus, et tagada väljamaksete tegemine ja kulutuste kooskõla riigieelarve seadusega ning õige info riigieelarve täitmise aruandes ja finantsaruannetes.

11. Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei eelmise auditi soovitused täitnud, kuna 2015. aasta tehingute kontrollimisel olulisi puudusi ei tuvastatud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigisekretäri vastus Riigikontrolli auditiaruandele

Riigikontroll auditi tulemusel riigisekretärile aruandes soovitusi ei andnud. Riigisekretär saatis 20.06.2016 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täna Riigikontrolli auditi „Riigikantselei raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. Aastal“ läbiviimise ja hea koostöö eest.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust. Riigikantselei raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi üheks aluseks.

Riigikantselei auditi eesmärk on avaldada arvamust kantselei tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa 1 A-osas nimetatud õigusaktidega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased.

Riigikantseleis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 16.05.2016 riigisekretäri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et Riigikantselei majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut tehingute seaduslikkusele. Olulisuse määramisel on Riigikontroll võtnud arvesse nii olulisuse kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi on Riigikontroll võtnud arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koos kui ka sisemisi ja väliseid mõjutegureid.

Auditi käigus leitud vähem tähtsatele puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjas.

Riigikantselei raamatupidamise korraldus

Et hinnata Riigikantselei raamatupidamise korraldust, auditeeris Riigikontroll, kas tehingute seaduslikkuse seisukohast oluliste valdkondade majandustehingute kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigikantselei tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivara soetatakse, kasutatakse ja käsutatakse eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Need printsiibid laienevad kõigile tehingutele riigivaraga.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Riigikantselei tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Riigikantselei investeeringud ja kulud on tehtud sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning kas ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Varade soetamisel kontrolliti, kas tehingud on sooritatud, lähtudes riigihangete seaduse põhiprintsiipidest, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ning huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas hangete piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhinõuetest.

Samuti peab Riigikontroll oluliseks, et investeeringute planeerimine ja tegemine on kantseleis ühtse juhtimise all. Selleks on vaja, et investeeringute kohta on olemas detailsem jaotus, et investeeringute plaanist kinnipidamist jälgitakse pidevalt, ning kui vaja, muudetakse plaane.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati mais 2016.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditijuht Sale Ajalik ja vanemaudiitor Katrin Eller.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60135/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Riigikantselei raamatupidamise valdkonnas

02.04.2015 – **Riigikantselei 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

27.06.2014 – **Riigikantselei 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

17.06.2013 – **Riigikantselei 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

19.05.2012 – **Riigikantselei 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

11.07.2011 – **Riigikantselei 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

- 2015. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4, 6, 8, 9;
- 2015. aasta riigieelarve muutmise seadus § 2;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 17.09.2014. aasta määrus nr 33 „Eelarveklassifikaator”;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 53–56, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 13¹–16, 18², 19–29, 31, 37, 69, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4, 10, 55–56.

B. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 2, 7, 21–22, 31, 34–35, 43–44, 61–63, 86–87, 90, 101–104, 107;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 28–30, 33, 67–71, 79–89, 97;
- Vabariigi Valitsuse seadus, § 3, 31, 41–43, 77–79;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”.