

**Justiitsministeeriumi valitsemisala
2004. aasta raamatupidamise korraldus
ja tehingute seaduslikkus**

KONTROLLIARUANNE

nr OSII-2-6/05/101
11.08.2005

Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta
raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldust ja tehingute seaduslikkust 2004. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Justiitsministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, samuti 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust.

Auditi tulemusena on välja toodud olulisemad tähelepanekud siseaudiitorite töö, raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi ja finantsjuhtimise kohta. Käesolevas aruandes on kajastatud ka olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli tehtud auditist “Tartu Vangla raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal”.

Tulenevalt riigieelarve seadusest peab Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele andma hinnangu Justiitsministeeriumi siseauditi eest vastutav isik. Riigikontroll peab andma hinnangu riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Riigikontroll ei saa riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda Justiitsministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, kuna siseauditi eest vastutav isik ei andnud hinnangut Justiitsministeeriumi majandusaasta aruandele kui tervikule.

Peamised tähelepanekud

Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on raamatupidamise korraldus üldjuhul heal tasemel ning on lähtunud riigi raamatupidamise üldeeskirjast ja heast raamatupidamistavast. Puudusi tuvastasid Riigikontrolli audiitorid üksikutes valdkondades.

- Justiitsministeerium ei ole jätkuvalt kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ja sularahakassat omavatele asutustele sularahakassa eeskirja, kuigi seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri.
- Mõningaid eksimusi esineb põhivara arvestuses: kuludesse on kantud põhivarasid, võrdlemata on põhivara register ja riigivara register, mistõttu ei selgunud vead riigivara registri andmetes.
- Pikaajalistest kokkusaamistest laekuvate tulude arvestusega Tartu Vanglas ei ole tagatud kõigi tulude laekumine ja kõigi laekunud tulude kajastamine raamatupidamises, kuna kehtestatud kord ei ole kõigis punktides piisav ja alati ei peeta sellest kinni.

Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule¹ teatas justiitsminister, et ei kehtesta valitsemisala vanglates pikaajalise kokkusaamise tubade kasutusse andmiseks ühtset korda ning et iga asutus peab ise kehtestama pikaajaliste kokkusaamiste korra vastavalt vangistuseseadusele ja seega tagama ka nimetatud korra täitmise.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et tulenevalt Vabariigi Valitsuse seadusest on ministri kohustus valvata ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ja tagada sisekontrollisüsteemi rakendamine oma valitsemisalas. Kuna tegemist võib olla laiema probleemiga, on Riigikontroll arvamusel, et sellega peab tegelema minister.

- Majandusaasta aruande koosseisu kuuluvas “Eelarve tulude ja kulude täitmise aruandes” on informatsioon esitatud eksitavalt.

¹ Tartu Vangla raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on sõlmitud liisingulepinguid, millest osa puhul on tegemist kapitalirendi tingimustele vastavate liisingulepingutega. Riigikontroll on seisukohal, et nimetatud lepingutega seotud vara ja kohustused tuleb kajastada bilansis.

Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule² ei nõustunud justiitsminister väitega, nagu määraks tehingu teostamise õigusliku lubatavuse riigieelarve seaduse § 29 lg 3 tähenduses Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9. Justiitsminister on juba käesoleva aasta jaanuaris sellele olukorrale osutanud ja teinud rahandusministrile ettepaneku täpsustada riigieelarve seaduse keeldu. Peale selle ei nõustunud justiitsminister väitega, nagu oleks sõiduautode majanduslik eluiga üksnes 6-7 aastat.

Rahandusministri Riigikontrollile esitatud seisukoha järgi tuleb liisingulepingute kajastamisel lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 9. Riigikontroll nõustub, et olukord on hetkel ebaselge, kuid lähtub hinnangu andmisel siiski rahandusministri tõlgendusest. Sõiduautode kasulikuks elueaks teistes riigiasutuses ja ka erasektoris on enamikul juhtudel viis aastat. Sellest tulenevalt on Riigikontroll arvamusel, et Justiitsministeeriumi kehtestatud kümneaastane kasulik eluiga on üle hinnatud.

Siseaudiitori tööle tuginemine

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle, kuid ainult siseauditi eest vastutava isiku poolt deklareeritud ulatuses. Riigikontroll peab samuti vajalikuks märkida, et siseaudiitorite riskihinnang erines Riigikontrolli omast.

Justiitsministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnang ütleb järgmist:

- Auditi ulatus hõlmas 61% bilansimahust ning auditi käigus auditeeriti Tallinna Linnakohut, Tallinna Ringkonna- ja Halduskohut, Pärnu Vanglat, Tartu Vanglat (Riigikontrolli audit, millesse oli kaasatud Justiitsministeeriumi siseauditi osakond) ning Riigiprokuratuuri. Kuna auditi maht ei võimaldanud anda piisavat kindlustunnet majandusaasta aruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta, siis anti hinnang vaid ülaltoodud osale bilansimahust.
- Auditis ei hinnatud Justiitsministeeriumi tegevusaruannet, bilansi ja rahavoogude aruande saldosisid 31.12.2003. a seisuga ning 2003. aasta eelarve kulude ja tulude täitmise aruannet.
- Välja arvatud märkustes toodud asjaolud ja nende võimalik mõju Justiitsministeeriumi finantsseisundile, on majandusaasta aruanne, mis näitab Justiitsministeeriumi 2004. aasta bilansimahuks 752 992 000 krooni, aruandeperioodi tulemiks -567 599 000 krooni ja kassakuludeks 1 055 144 000 krooni, auditi valimi osas, mis moodustab 458 174 000 krooni bilansimahust, kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".
- Kontrollitud tehingute osas ei avastatud olulisi vastuolusid kehtivate õigusaktidega.

Märkusi Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande kohta oli siseaudiitoritel kaks – hinnangut ei antud 2004. aastal kogutud riigilõivude kajastamisele ning kohtu otsuse alusel kolmandate isikute vastu esitatud nõuete ja kohustuste õigele ja terviklikule kajastamisele.

² Tartu Vangla raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Riigikontrolli hinnangul oli Justiitsministeeriumi siseaudiitorite töö Justiitsministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega. Siseaudiitorite töö kohta on Riigikontrollil järgmised tähelepanekud:

- Justiitsminister ei ole kinnitanud siseauditi strateegilist plaani ja aasta tööplaani.
- Siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud mõningatel juhtudel piisav majandusaasta aruande seisukohalt olulistest valdkondades.

Eelmise aasta auditite tähelepanekute järelkontroll

Järelkontrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et eelmisel aastal tehtud ettepanekud on olulises osas täidetud.

Ettepanekud justiitsministrile

- Kehtestada Justiitsministeeriumi valitsemisalale riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele vastav raamatupidamise sise-eeskiri.
- Viia riigivara registri andmed vastavusse raamatupidamise andmetega.
- Täiendada valitsemisala sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud majandusaasta aruandes esitatavate andmete õigsus.
- Kinnitada siseauditi osakonna iga-aastane tööplan.
- Kaaluda võimalust suurendada siseauditi osakonna audiitorite arvu, et tagada majandusaasta aruandele hinnangu andmiseks piisav ulatus.

Oma vastuskirjas, mis on lisatud kontrolliaruandele, teatas justiitsminister, et nõustub Riigikontrolli ettepanekutega ning praeguseks on osa puudustest juba kõrvaldatud ja on kavandatud abinõud ülejäänud puuduste kõrvaldamiseks lähiajal.

Sisukord

1. RAAMATUPIDAMISKORRALDUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM.....	8
1.1. Riigikontrolli tähelepanekud	8
1.1.1. Põhivara arvestus	8
1.1.2. Vanglate pikaajalistest kokkusaamistest laekuvate tulude arvestus	8
1.1.3. Kassatehingute arvestus.....	9
1.1.4. Majandusaasta aruanne.....	10
1.1.5. Kapitalirendilepingu sõlmimine.....	10
1.2. Riigikontrolli ettepanekud justiitsministrile.....	11
2. ARVAMUS SISEAUDIITORITE TÖÖ KOHTA.....	12
2.1. Justiitsministeeriumi siseaudiitorite hinnang Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta	12
2.2. Riigikontrolli tähelepanekud	13
2.2.1. Auditite planeerimine.....	13
2.2.2. Siseaudiitorite auditi ulatus	13
2.2.3. Siseauditi osakonna komplekteeritus	13
2.3. Riigikontrolli ettepanekud justiitsministrile.....	13
3. RIIGIKONTROLLI POOLT 2004. AASTAL MINISTEERIUMILE TEHTUD ETTEPANEKUTE TÄITMINE	14
JUSTIITSMINISTRI VASTUS	16

Sissejuhatus

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

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest on alates 2004. aastast riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi ja andma 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 Justiitsministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, samuti ka 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust.

Vaatamata sellele, et ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik annab hinnangu Justiitsministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruandele ning siseaudiitorid teevad selleks kontrolliprotseduure, pidas Riigikontroll vajalikuks saldode olulisuse tõttu olulisemates tehinguklassides ise kontrolliprotseduure teha.

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

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI³ 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 siseaudiitorite materjalidega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega auditeeritud perioodil, raamatupidamise andmetega ning algdokumentidega.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Õie Soovik, vanemaudiitor Alo Lääne ja audiitor Marek Suurniit.

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta

Justiitsministeerium täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse kohaselt antud ülesandeid. Justiitsministeeriumi valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine, Eesti õigusaktide Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise tagamine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, interneeritute vastuvõtupunktide, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine ning õigusloome ministeeriumi pädevuse kohaselt, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine.

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

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

Justiitsministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksusi, v.a siseauditi osakond, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist. Kantsler juhib asekanstlereid, talle vahetult alluva õiguspoliitika osakonna juhatajat ning asekanstlerite kaudu osakondi.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on valitsusasutustena prokuratuurid (Riigiprokuratuur, Põhja Ringkonnaprokuratuur, Lääne Ringkonnaprokuratuur, Viru Ringkonnaprokuratuur, Lõuna Ringkonnaprokuratuur) ja vanglad (Harku, Murru, Pärnu, Tallinna, Tartu, Viljandi, Ämari), riigi ametiasutustena maakohatud (Harju, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Pärnu, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru), linnakohtud (Narva, Tallinna), halduskohtud (Tallinna, Tartu, Jõhvi, Pärnu) ja ringkonnakohtud (Tallinna, Tartu, Viru) ning hallatavate riigiasutustena Justiitsministeeriumi Registrikeskus, Eesti Õiguskeele Keskus ja Eesti Kohtuarstlik Ekspertiisibüroo. 2005. aastal lisandusid Jõhvi Halduskohus ja Kohtute Raamatupidamiskeskus.

Samuti on Justiitsministeeriumi valitsemisalas üks riigi äriühing – AS Eesti Vanglatööstus.

Justiitsministeeriumi eelarve kinnitab justiitsminister, kes valvab ka selle täpse ja otstarbeka täitmise üle. Justiitsministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Rein Lang (alates 13.04.2005. a) ja kantsler Jüri Pihl (alates 01.02.2005. a). Auditeeritud perioodil oli justiitsminister Ken-Marti Vaher ja kantsler Priidu Pärna. Justiitsministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitasid oma allkirjaga Rein Lang ja Jüri Pihl: kantsler on kinnitanud kogu aruande, minister allkirjastas juhtkonna deklaratsiooni majandusaasta aruande läbivaatamise ja heakskiitmise kohta. Igapäevast ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris Justiitsministeeriumi halduse asekanstler Priit Kama ja viis ellu pearaamatupidaja Eve Kün.

31.12.2004. a seisuga oli Justiitsministeeriumi ja tema valitsemisala bilansimaht 753 miljonit krooni. Võrreldes 2003. aastaga vähenes bilansimaht 4,5%. Justiitsministeeriumi ja tema valitsemisala 2004. aasta eelarve täitmine oli 1055 miljonit krooni ja see on võrreldes 2003. aastaga suurenenud 247 miljoni krooni võrra.

Keskmine töötajate arv oli Justiitsministeeriumi valitsemisalas 2004. aastal 3580 (sh 220 ametisse nimetatud isikut ja 3360 ametnikku).

1. Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem⁴

Auditi ajal oli Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri jätkuvalt kinnitamata, kuid valminud oli selle eelnõu. Eelnõu kohaselt kehtestab iga valitsemisala asutus oma raamatupidamise sise-eeskirja, mis peab olema vastavuses riigi raamatupidamise üldeeskirja ja valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja nõuetega ning milles sätestatakse asutuse eripärast tulenevad täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded. Riigikontroll hindas Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja eelnõu vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Olulisi mittevastavusi ei tuvastatud. Samas esines raamatupidamiskorralduses ja sisekontrollisüsteemis puudusi, millele viitavad ka aruandes toodud tähelepanekud.

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud

1.1.1. Põhivara arvestus

31.12.2004. a seisuga oli Justiitsministeeriumi valitsemisalas põhivara kokku maksumuses 626 mln krooni (jäakväärtuses), sellest 62,5% ehk 391,1 mln krooni kuulub Tartu Vanglale. Auditi käigus täheldasid Riigikontrolli audiitorid, et Tartu Vangla põhivarade arvestuse korraldus ja sisekontrollisüsteemid on enamasti piisavad, et tagada varade säilimine ning anda kindlustunne, et raamatupidamise andmed ja nende põhjal koostatud aruanded annavad üldjuhul õiget infot varade väärtuse kohta. Siiski esines Tartu Vanglas mõningaid ebatäpsusi põhivara arvestuses.

- 2004. aastal on kuludesse kantud ja põhivarana arvele võtmata vangla köögi külmkambri ehitus summas 72 600 krooni, lisapiirete paigaldamine süüdimõistetute eluhoonele summas 181 697 krooni ja kaabelseiresüsteemi tarkvara summas 113 291 krooni. Riigi raamatupidamise üldeeskirjast lähtudes tuleb eelnimetatud varad kajastada raamatupidamises põhivarana või põhivara parendusena.
- Siseministri 05.02.2004. a käskkirja nr 64 kohaselt pidi Politseiamet Tartu Vanglale üle andma neli mikrobusi ja tegema riigivara registris vastavasisulise muudatuskande. Auditi toimumise ajal olid nimetatud mikrobusid riigivara registris jätkuvalt Politseiameti nimel.
- Põhivara registri ja riigivara registri võrdlemisel selgus, et esineb juhtumeid, kui riigivara registrisse on varad kantud ekslikult vale soetusmaksumusega. Näiteks metalliotsija-värv Meteor 200 oli raamatupidamises arvel soetusmaksumusega 88 000 krooni, aga riigivara registris maksumusega 880 000 krooni ning nahaõmblusmasin Claes vastavalt maksumusega 69 606 krooni ja 669 506 krooni. Selgituste kohaselt on tegemist riigivara registri poolse eksimusega. Samas on audiitorid arvamusel, et Tartu Vangla oleks pidanud tuvastama selle eksimuse juba siis, kui riigivara registrist saabus õiend varade arvelevõtmise kohta. Lisaks oleks pidanud Tartu Vangla aastainventuuride käigus tegema ka riigivara registri ja raamatupidamise andmete (põhivara registri) võrdluse, et tagada andmete õigsus mõlemas registris.

1.1.2. Vanglate pikaajalistest kokkusaamistest laekuvate tulude arvestus

Tulenevalt vangistusseadusest võimaldatakse kinnipeetavatele pikaajalisi kokkusaamisi⁵, mis on kuni kolm päeva kestev kooselamine vangla selleks ettenähtud ruumides ilma pideva järelevalveta.⁶

⁴ INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil saab asutuse juhtkond tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

⁵ Vangistusseadus, § 25 lg 1

Kokkusaamised toimuvad vangla direktori kinnitatud korra⁷ ja kehtiva hinnakirja⁸ kohaselt. 2004. aastal laekus Justiitsministeeriumi valitsemisalas pikaajalistest kokkusaamistest tulu 880 000 krooni. Tartu Vanglas tehtud auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid järgmised probleemid, mis on seotud tubade kasutamisega:

- Pikaajalise kokkusaamise toa üleandmise-vastuvõtmise akte ei vormistata alati korrektselt. Näiteks oli mõningatel aktidel puudu toa number või kokkusaamise toa tagastamise kuupäev. Samuti ei olnud kõigil kassaorderitel kirjas, millise toa ja kui pika perioodi eest tasuti. Seega ei olnud üleandmis-vastuvõtmisaktid ja kassaorderid omavahel võrreldavad ning puudus võimalus kontrollida, kas kõik tulud on laekunud ja jõudnud raamatupidamisse. Audiitorite arvates peavad üleandmis-vastuvõtmisakt ja selle alusel koostatud kassaorder olema võrreldavad. Auditi käigus lisati üleandmis-vastuvõtmisaktidele ja kassaorderitele vajalikud andmed.
- Raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt kasseerib pikaajalise kokkusaamise toa kasutamise eest tasu vangistusosakonna ametnik, kes vormistab kassa sissetuleku orderi.⁹ Samas ei allkirjasta maksja kassa sissetuleku orderit. Raamatupidamisse edastatakse raha ja koostatud kassaorderid üks-kaks korda kuus. 2004. aastal jäid pikaajalise kokkusaamise tubade kasutamisest laekunud summad kuus vahemikku 5000 kuni 18 000 krooni. Riigikontroll leiab, et selliste summade nii pikaajaline hoidmine ametniku käes on põhjendamatu ning raha tuleks toimetada raamatupidamisse samal või järgmisel päeval.

Riigikontroll on arvamusel, et justiitsminister peab tagama valitsemisala vanglates pikaajalise kokkusaamise tubade kasutusse andmise korra täitmise.

Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule¹⁰ teatas justiitsminister, et ei kehtesta valitsemisala vanglates pikaajalise kokkusaamise tubade kasutusse andmiseks ühtset korda. Iga asutus peab ise kehtestama pikaajaliste kokkusaamiste korra vastavalt vangistusseadusele ja seega tagama ka nimetatud korra täitmise.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et tulenevalt Vabariigi Valitsuse seadusest on ministri kohustus valvata ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ja tagada sisekontrolli-süsteemi rakendamine oma valitsemisalas. Kuna tegemist võib olla laiema probleemiga, siis on Riigikontroll arvamusel, et sellega peab tegelema minister.

1.1.3. Kassatehingute arvestus

Justiitsministeeriumi valitsemisala asutustel on sularahakassad, kuna tulenevalt vanglate ja kohtute eripärast on asutustel vajalik sularaha olemasolu. 31.12.2004. a seisuga oli valitsemisala sularahakassade jääk 97 142 krooni. Auditi käigus tuvastasid audiitorid, et Justiitsministeerium ei ole kinnitanud valitsemisalale sularahakassa eeskirja. Seda ei ole teinud ka valitsemisala asutused, kellel on sularahakassa. Tartu Vanglas tuvastasid audiitorid auditi käigus järgmised sellest tulenevad probleemid:

- Vangla raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatud nõuded kassa sissetuleku orderile ei vasta raamatupidamise seaduse algdokumendi nõuetele¹¹, kuna orderil ei ole kohustuslik raamatupidaja allkiri.

⁶ Vangistusseadus, § 25 lg 2

⁷ Tartu Vangla direktori 20.01.2003. a käskkiri nr 1-3/8

⁸ Tartu Vangla direktori 18.02.2004. a käskkiri nr 1-3/18 (kehtib alates 01.04.2004)

⁹ Tartu Vangla direktori 02.03.2005. a käskkiri nr 1-3/27, p 69

¹⁰ Tartu Vangla raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

¹¹ Raamatupidamise seadus, § 7 lg 1

- Lühiajalisele väljasõidule minnes kinnipeetavale väljamakstava summa kohta ei võeta iga kord kinnipeetava allkirja, mis tõestaks, et kinnipeetav on oma raha kätte saanud.

Sularahakassa eeskirja olemasolu nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri ja muu hulgas sätestab see kassa maksimaalse limiidi, pangakontole inkasseerimise korra ning kassa dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.¹²

1.1.4. Majandusaasta aruanne

Justiitsministeeriumi majandusaasta aruande koosseisu kuuluvas “Eelarve tulude ja kulude täitmise aruandes” on andmed esitatud eksitavalt, kuna mõningatel juhtudel on andmed esitatud miljonites kroonides, mitte tuhandetes kroonides, nagu ette nähtud. Nii näiteks on aruande kohaselt riigilõivu eelarve täitmine 318 000 krooni, kuigi tegelikult on laekunud 318 miljonit krooni. Põhivara müügi kasum on aruande kohaselt 54 000 krooni, kuigi tegelikult on tegemist muude tuludega. Riigikontroll on arvamusel, et raamatupidamise aruandes avalikustatav informatsioon peab olema esitatud nii, et see oleks ülevaatlik ja üheselt mõistetav aruande kasutajatele.¹³

1.1.5. Kapitalirendilepingu sõlmimine

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on 31.12.2004. a seisuga sõlmitud vähemalt 34 liisingulepingut. Auditi käigus tehtud pistelise kontrolli tulemusena tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et osa lepingute puhul on tegemist kapitalirendi tingimustele vastavate liisingulepingutega. Kapitalirendi tingimustele vastavate liisingulepingute kogumahtu ei õnnestunud piiratud ressursside tõttu tuvastada. Näiteks on sõlmitud järgmised lepingud:

Tartu Vanglal on 31.12.2004. a seisuga sõlmitud üks liisinguleping, mis oma tunnuste poolest vastab kapitalirendi lepingule:

- 19.08.2004. a on aktsiaseltsiga Hansa Liising sõlmitud sõiduauto Nissan Almera soetamiseks liisinguleping nr 0084361L kestusega viis aastat ja soetusmaksumusega 164 258 krooni.

Lepingus on osapooled kokku leppinud, et kui liisinguvõtja soovib liisingulepingut enne tähtaega lõpetada ja liisingueset tagastada, kuuluvad liisinguvõtja poolt tasumisele liisingulepingust tuleneva jooksva kuu liisingu osamakse ja intress ning kõik järgnevad osamaksed ja liisinguandja nõudmisel kuni kuue järgneva kuu intressimaksed.

Nimetatud leping on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 (“Rendiarvestus”) kohaselt käsitatav kapitalirendi lepinguna, kuna Riigikontrolli hinnangul on põhilised varaga seotud riskid ja hüved üle kandunud rentnikule. Kapitalirendile viitab ka asjaolu, et lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast.

Lepinguga seotud vara ning kohustust ei ole asutuste bilansis kajastatud. Riigikontrolli hinnangul on selle lepingu puhul tegemist riigiasutuse võetud kohustustega, mille ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik, ning seetõttu peaks need olema raamatupidamises kajastatud. Samuti on Riigikontrolli arvamuse kohaselt rikutud riigi-eelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.

Lisaks ei kajastu Justiitsministeeriumi koondaruandes bilansivälistes kohustustes Murru Vangla kahe auto liisingumaksed summas 186 221 krooni.

¹² Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, § 17 lg 2

¹³ Raamatupidamise seadus, § 16 lg 5

Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule¹⁴ ei nõustunud justiitsminister väitega, nagu määraks tehingu teostamise õigusliku lubatavuse riigieelarve seaduse § 29 lg 3 tähenduses Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9. Justiitsminister on juba käesoleva aasta jaanuaris sellele olukorrale osutanud ja teinud rahandusministrile ettepaneku täpsustada riigieelarve seaduse keeldu. Peale selle ei nõustu justiitsminister väitega, nagu oleks sõiduautode majanduslik eluiga üksnes 6-7 aastat.

Rahandusministri Riigikontrollile esitatud seisukoha järgi tuleb liisingulepingute kajastamisel lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 9. Riigikontroll nõustub, et olukord on hetkel ebaselge, kuid lähtub hinnangu andmisel siiski rahandusministri tõlgendusest. Sõiduautode kasulikuks elueaks teistes riigiasutuses ja ka erasektoris on enamikul juhtudel viis aastat. Sellest tulenevalt on Riigikontroll arvamusel, et Justiitsministeeriumi kehtestatud kümneaastane kasulik eluiga on üle hinnatud.

1.2. Riigikontrolli ettepanekud justiitsministrile

- Kehtestada Justiitsministeeriumi valitsemisalale riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele vastav raamatupidamise sise-eeskiri.
- Viia riigivara registri andmed vastavusse raamatupidamise andmetega.
- Täiendada valitsemisala sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud majandusaasta aruandes esitatavate andmete õigsus.

¹⁴ Tartu Vangla raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

2. Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Auditi käigus soovis Riigikontroll jõuda veendumusele, kas riigi majandusaasta aruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule majandusaasta aruande kohta. Selleks võrreldi siseaudiitorite riskihinnangut Riigikontrolli riskihinnanguga, kontrolliti siseaudiitorite tööd, selgitamaks, kas siseaudiitoritepoolsed kontrolliprotseduurid on piisavad, et anda hinnang aastaaruande kohta. Lisaks vaadati siseaudiitorite töö üldist korraldust.

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab olulises osas tugineda siseaudiitorite tööle, kuid ainult siseauditi eest vastutava isiku poolt deklareeritud ulatuses. Samas ei saa Riigikontroll riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda Justiitsministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, kuna siseauditi eest vastutav isik ei andnud hinnangut Justiitsministeeriumi majandusaasta aruandele kui tervikule. Riigikontrolli hinnangul oli Justiitsministeeriumi siseaudiitorite töö (61% ulatuses valitsemisala bilansimahust) Justiitsministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega.

Vaatamata sellele, et Riigikontroll tugineb olulises osas siseaudiitorite tehtud tööle, peavad audiitorid vajalikuks märkida, et siseaudiitorite riskihinnang erines Riigikontrolli omast. Nii tugines siseauditi eest vastutav isik 2004. a aastaaruandele hinnangu andmisel ainult aasta jooksul tehtud audititele, ministeeriumis kui üksikasutuses auditit aga ei korraldanud. Riigikontroll leiab, et sellega jäid katmata mitmed valitsemisala aruande seisukohalt olulised valdkonnad (nt majanduskulud, riigihanked ministeeriumis, bilansivälised kohustused, muud nõuded ja ettemaksud). Samuti oleks Riigikontrolli arvates õigem olnud jätta Justiitsministeeriumi valitsemisala koondaruandele kui tervikule hinnang andmata auditi ebapiisava ulatuse tõttu.

2.1. Justiitsministeeriumi siseaudiitorite hinnang Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Justiitsministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande auditi ulatus hõlmas 61% valitsemisala bilansimahust ning auditi käigus auditeeriti Tallinna Linnakohut, Tallinna Ringkonna- ja Halduskohut, Pärnu Vanglat, Tartu Vanglat (Riigikontrolli audit, millesse oli kaasatud Justiitsministeeriumi siseauditi osakond) ning Riigiprokuratuuri. Kuna auditi maht ei võimaldanud anda piisavat kindlustunnet majandusaasta aruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta, siis anti hinnang vaid ülalloodud osale bilansimahust. Auditeerimata jäi 30 asutust, millest suuremad on Tallinna, Murru ja Ämari Vangla.

Auditi käigus ei hinnatud Justiitsministeeriumi tegevusaruannet, bilansi ja rahavoogude aruande saldosisid 31.12.2003. a seisuga ning 2003. aasta eelarve kulude ja tulude täitmise aruannet.

Välja arvatud märkustes toodud asjaolud ja nende võimalik mõju Justiitsministeeriumi finantsseisundile, on majandusaasta aruanne, mis näitab Justiitsministeeriumi 2004. aasta bilansimahuks 752 992 000 krooni, aruandeperioodi tulemiks -567 599 000 krooni ja kassakuludeks 1 055 144 000 krooni, auditi valimi osas, mis moodustab 458 174 000 krooni bilansimahust, kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri". Kontrollitud tehingute osas ei avastatud olulisi vastuolusid kehtivate õigusaktidega.

Märkusi Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande kohta oli siseaudiitoritel kaks:

- Riigilõivud, mis moodustavad 75% Justiitsministeeriumi tegevustuludest, arvestatakse kassapõhiselt, mistõttu siseaudit ei saanud anda hinnangut tulemiaruanDES kirje "Riigilõivud" (291 miljonit krooni) ja bilansis kirje "Maksu-, trahvi- ja trahvinõuded" (17 miljonit krooni) terviklikule kajastamisele.

- Kohtute deposiitpangakonto kontrollisüsteem on Justiitsministeeriumi siseauditi hinnangul mittehuldav, mistõttu ei saadud anda hinnangut kohtu otsuse alusel kolmandate isikute vastu esitatud nõuete ja kohustuste õigele ja terviklikule kajastamisele. Seetõttu ei andnud siseaudiitorid hinnangut bilansikirjetel “Muud nõuded ja ettemaksud” (23 miljonit krooni) ning “Muud kohustused ja saadud ettemaksud” (17 miljonit krooni) kajastuvatele saldodele ning tulemiarunde kirjetel “Trahvid” (19,5 miljonit krooni) ja “Eespool nimetatud muud tulud” (33,7 miljonit krooni) käivetele.

2.2. Riigikontrolli tähelepanekud

2.2.1. Auditite planeerimine

Vabariigi Valitsuse määruse¹⁵ kohaselt peab siseauditi eest vastutav isik koostama ja asutuse juht kinnitama asutuse auditi strateegilise plaani ja aasta tööplaani. Auditi ajaks ei olnud justiitsminister kinnitanud asutuse siseauditi osakonna 2005. aasta tööplaani. Sellest hoolimata on siseauditi osakond kinnitamata plaani alusel teinud mitmeid auditeid, sealhulgas audit “2004. aasta Justiitsministeeriumi konsolideeritud aastaaruandele hinnangu andmine”. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et Vabariigi Valitsuse seaduse järgi on ministri kohustus tagada sisekontrollisüsteemi rakendamine oma valitsemisalas.

2.2.2. Siseaudiitorite auditi ulatus

Nagu on ära toodud Justiitsministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangus valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande kohta, ei võimalda 2004. aasta majandustegevuse osas tehtud auditid ja kontrolliprotseduurid saada piisavat kindlustunnet 2004. aasta majandusaasta aruandes kajastatava informatsiooni õigsuses ja tehingute seaduslikkuses. Samuti ei olnud üksikasutuste auditite ulatus alati piisav majandusaasta aruande seisukohalt olulisi valdkondi puudutava informatsiooni osas. Näiteks ei kontrollitud Tallinna Linnakohtus korraldatud auditis bilansiväliseid kohustuste kajastamise õigsust (Tallinna Linnakohtul oli bilansiväliseid kohustusi 115 mln krooni, mis moodustas valitsemisala koondnäitajast 83%). Lisaks oli välja toomata eksitav informatsioon majandusaruande koosseisu kuulavas eelarve tulude ja kulude täitmise aruandes (vt ka p 1.1.4).

2.2.3. Siseauditi osakonna komplekteeritus

2004. aasta jooksul töötas Justiitsministeeriumi siseauditi osakonnas keskmiselt neli audiitorit (sh osakonna juhataja). Kõigis Justiitsministeeriumi valitsemisala asutustes täidab siseaudiitori funktsiooni nimetatud ministeeriumi osakond ja asutustes oma siseaudiitoreid ei ole. Riigikontroll on veendumusel, et 2004. aasta majandusaasta aruande auditi ebapiisava ulatuse olulisim põhjus ongi inimressursi vähesus Justiitsministeeriumi siseauditi osakonnas.

2.3. Riigikontrolli ettepanekud justiitsministrile

- Kinnitada siseauditi osakonna iga-aastane tööplan.
- Kaaluda võimalust suurendada siseauditi osakonna audiitorite arvu, et tagada majandusaasta aruandele hinnangu andmiseks piisav ulatus.

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 12 lg 2

3. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute täitmine

Justiitsministeerium on esitanud Rahandusministeeriumile tegevuskava Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” tehtud tähelepanekute ellurakendamiseks.¹⁶ Eelnimetatud tegevuskava on valdavas osas täidetud ja 2005. aastaks planeeritud tegevused on praegu pooleli. Samas peab Riigikontroll oluliseks märkida järgmist:

- Justiitsministeerium lubas analüüsida kõiki rendilepinguid riigivara valitsejate kaupa ning rakendada meetmeid kahjulike lepingute lõpetamiseks või muutmiseks. Tühjad korterid Justiitsministeeriumi valitsemisalas lubati ära müüa, töödandja eluruumide kasutajatele võimaldada korterite omandamine turuhinnaga. Kasutajatel, kes ei soovinud korterit turuhinnaga osta, lubati üürihind tõsta turuhinnale vastavaks. Tähtaeg selleks oli 15.12.2004. a.

Hetkeseisuga on võõrandatud 4 korterit, lisaks on Kaitseministeeriumile üle antud 17 korterit. Võõrandamise protsess on praegu käimas 22 korteri osas. Hetkeseisuga on Justiitsministeeriumi valitsemisalas 97 korterit, sh 92 kasutuses ja 5 vaba. Alates 2003. aastast sõlmitud lepingud (9 tk) on tähtajatud ning nende puhul saab kohe turuhinna selgumisel üüri tõsta (viiele üürikuule on üüri tõstmise teade väljastatud ja neli on teatanud soovist leping lõpetada). Ülejäänud korterite osas on hindamine veel pooleli ning kuna korterite omandamisest ollakse huvitatud, ei ole üürihinna ülevaatamisega veel tegeletud.

- Samuti lubati kehtestada eelarvetulude laekumise planeerimise parandamiseks eelarvete koostamise eeskiri. Tähtaeg selleks oli 15.12.2004. a.

Justiitsministeerium on ette valmistanud eelarvete koostamise eeskirja, kuid kuna Rahandusministeerium on algatanud riigieelarve protsessis mitmeid muudatusi, pole seda dokumenti veel kasutusele võetud.

- Lisaks lubati määrata igal aastal riigieelarveliste vahendite sihipäraseks ja säästlikuks kasutamiseks kantsleri käskkirjaga eelarveridade eest vastutajad. Plaanis oli ka 2004. aasta jooksul täiendada raamatupidamise sise-eeskirja.

Raamatupidamise sise-eeskirja täiendatud versioon on Justiitsministeeriumis praegu menetluses, auditi toimumise ajal see veel kinnitatud ei olnud.

Riigikontrolli auditites “Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta” ja “Riigikontrolli arvamus Tartu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Tartu Halduskohtu 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta” märgitud puuduste kõrvaldamist Riigikontroll eraldi kontrollinud ei ole, samuti ei ole seda teinud Justiitsministeeriumi siseauditi osakond. Olulisemaid valdkondi Justiitsministeeriumis auditeerides tegid Riigikontrolli audiitorid siiski järgmised tähelepanekud:

- 2003. aastal tegeles Justiitsministeerium mitmete infosüsteemide ja registrite (nt justiitshaldusinfosüsteem JUHIS, kohtute infosüsteem, kohtulahendite register KOLA jt) arendamisega. Tarkvarasoetused olid küll põhivarana arvele võetud, kuid arendamise kulud (tööjõukulud, teenustööd jm) olid kajastatud aruandeaasta tegevuskuludena. 2004. aastal arendati infosüsteeme ja registreid oma töötajate poolt ning kapitaliseeriti palgakulu kokku summas 4,28 mln krooni.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse 7. oktoobri 2004. a istungil

- Tartu kohtute tulemiaruanetes oli 2003. aastal kajastatud kassapõhiselt ainult see osa riigilõivudest, mis oli neile sularahas makstud või kantud nende eelarvevälisele arvelduskontole. 2004. aastal kajastasid kohtud kõiki riigilõivusid, kuid arvestus toimus siseaudiitorite andmete kohaselt (vt p 2.1) endiselt kassapõhiselt.

Tõnis Saar
direktor II auditiosakonna peakontrolõri ülesannetes

Justiitsministri vastus



Teie 25.07.2005.a. nr OSII-2-7.1/05/1191

Meie 8 .08.2005.a. nr 1-2-33/8760

Riigikontroll

**Seisukoht Riigikontrolli kontrollasuande
eelnõu "Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta
raamatupidamise korraldus ja tehingute
seaduslikkus" esitatud ettepanekute kohta**

Käesolevaga esitame Teile Justiitsministeeriumi seisukohad kontrollaruande eelnõus tehtud ettepanekute suhtes ning aksepteeritavate ettepanekute rakendamiseks kavandatud abinõud.

Justiitsministeerium nõustub Riigikontrolli kontrollaruande eelnõus justiitsministrile esitatud ettepanekutega ja nende rakendamisega järgmiselt:

1. Kehtestada Justiitsministeeriumi valitsemisalale riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele vastav raamatupidamise sise-eeskiri.

Justiitsminister kinnitas Justiitsministeeriumi valitsemisalale kehtiva raamatupidamise sise-eeskirja 28.07.2005.a. käskkirjaga nr 122.

2. Viia riigivara registri andmed vastavusse raamatupidamise andmetega.

Riigivara registri andmed viiakse raamatupidamise andmetega vastavusse 2005. aasta inventuuri käigus.

3. Täiendada valitsemisala sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud majandusaasta aruandes esitatavate andmete õigsus.

Justiitsminister kehtestab Justiitsministeeriumi valitsemisalale raamatupidamise sise-eeskirja lisana sularahakassa eeskirja 2005.a. jooksul ning vaatab üle sisekontrollisüsteemi täiendamise vajaduse. Liisinglepingute kajastamisel jääb Justiitsministeerium oma varem esitatud seisukohtade juurde. Lisaks juhime tähelepanu, et Rahandusministeerium selgitab kapitalirendi mõistet lisaks Raamatupidamise Toimkonna juhendis nr 9 esitatud tähendusele ka kehtiva riigieelarve seaduse juhendmaterjalis ning seda järgnevalt: „Kapitalirendi ehk kapitaliliisingu võtmise puhul rendib rendivõtja teatud perioodi jooksul põhivara, nii et lepingu lõppemisel on kõik rentimisega seotud kulud kompenseeritud ja vara jääb kliendile, kellele läheb üle vara omandiõigus. Kapitalirent on oma olemuselt üks põhivara soetamise viis, sisuliselt on tegemist laenamisega“.

4. Kinnitada siseauditi osakonna iga-aastane tööplan.

Siseauditiosakonna tööplan on osa Justiitsministeeriumi üldisest tööpaanist. Seoses Vabariigi Valitsuse vahetusega tekkis vajadus strateegiate ümber töötamiseks, mis on tööplani koostamise aluseks. Kuna strateegiate ümber töötamine veel toimub, siis on ministeeriumi 2005. aasta tööplan tervikuna kinnitamata ning samuti siseauditiosakonna tööplan. Osakond tegutseb kinnitamata tööplani alusel, mis on juhtkonnaga läbi räägitud ning nende poolt põhimõttelise kooskõlastuse saanud.

EE 000738

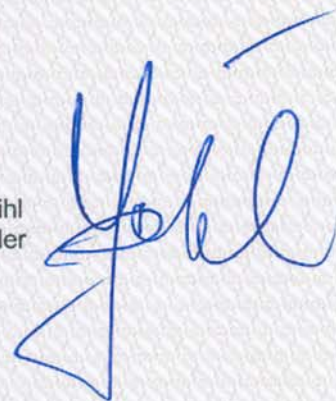


5. Kaaluda võimalust suurendada siseauditi osakonna audiitorite arvu, et tagada majandusaasta aruandele hinnangu andmiseks piisav ulatus.
Siseauditi osakonna audiitorite arv vaadatakse üle 2006.a. tööplaani ja eelarve koostamise käigus.

Lugupidamisega

Rein Lang
Minister

Jüri Pihl
Kantsler



LL 001556

Kaie Koskaru 6 208 143