

KONTROLLIARUANNE

nr OSII-2-6/06/81
06.09.2006

Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande
ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta
majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Riigikontroll korraldas auditi "Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" eesmärgiga anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Siseministeeriumi aastaaruande saldode kohta. Audit ei hõlmanud neid saldosisid Siseministeeriumi valitsemisalas olevates maavalitsustes ning nende hallatavates asutustes.

Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olid Siseministeeriumis olulisteks tehinguklassideks muud nõuded ja ettemaksud; materiaalne põhivara; muud kohustused ja saadud ettemaksud; sihtfinantseerimine (pikaajalised kohustused); saadud toetused; muud tulud; töjõukulud; majandamiskulud ning muud tegevuskulud. Riigikontrolli kontrollis kõiki nimetatud tehinguklasse.

Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud tehinguklasside saldod Siseministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.

Riigikontrolli hinnangul olid valimisse võetud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega, välja arvatud märkuses toodu.

Märkus. Siseministeeriumi valitsemiseala asutustes ei järgitud 2005. aastal kaupade ja teenuste ostmisel mõningatel juhtudel riigihangete seaduses ettenähtud korda.

Lisaks hinnangule on kontrollitud valdkondades välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, mis summade ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli arvamust kontrollitud tehinguklasside õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta ei mõjuta, küll aga viitavad vajakajäämistele sisekontrollisüsteemis. Puuduste kõrvaldamiseks on Riigikontroll teinud siseministrile ettepanekud.

Kontrolliaruandes on välja toodud ka need probleemid, mida Riigikontroll on tuvastanud Siseministeeriumi valitsemisalas korraldatud teiste auditite käigus. Väljatoodud probleemid mõjutavad Siseministeeriumi 2005. a majandusaasta koondaruannet. Samas ei mõjuta need Riigikontrolli hinnangut, kuna ei puuduta Riigikontrolli käesoleva auditi käigus kontrollitud tehinguklasse.

Siseminister ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga kanda lootusetud trahvinõuded bilansist välja ja pidada arvestust bilansiväliselt. Siseminister märgib, et trahvinõuded on karistusõiguse rakendamisel tekkinud nõuded, mistõttu ei ole neid võimalik käsitleda sama moodi nagu tsiviilõiguslikke nõudeid. Trahvinõude kui väärtemenetluses tekkinud nõude lõpetab kas raha laekumine, uus kohtuotsus või kohtuäituri otsus täitemenetluse lõpetamiseks seaduses ettenähtud alusel. Politsei kannab lootusetud trahvinõuded bilansist välja pärast seda, kui trahvinõue on lõpetatud ka andmekogus POLIS.

Riigikontroll mõistab siseministri selgitusi, kuid jääb oma seisukoha juurde. Riigikontrolli hinnangul ei takista lootusetute nõuete bilansivälise arvestus andmete võrdlemist andmekoguga POLIS. Nõuete raamatupidamislik käsitus ei põhine nõuete igakülgisel sisulisel analüüsil ja nõuete lootusetuks tunnistamine on konservatiivne hinnanguline otsus. Näiteks tuleks Riigikontrolli hinnangul raamatupidamislikult lootusetuks lugeda aastast 2000 pärinevad nõuded. See aga ei tähenda, et nende nõuete sissenõudmisprotsess saaks peatuda, kui see seaduste järgi peab jätkuma. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel peab lähtuma printsiibist, mille kohaselt tuleb vältida varade ja tulude ülehindamist või kohustuste ja kulude alahindamist.

Siseminister ei ole nõus ka ettepanekuga eristada ületunnitöö eest antavad täiendavad vabad päevad, sest ületunnid tuuakse välja summeeritud tööajaarvestuse perioodi lõpus, kui need ka tasutakse.

Riigikontroll soovib siiski kaaluda läbipaistvama süsteemi kehtestamist ületunnitöö hüvitamisel, et oleks tagatud töötajate seaduslike õiguste kaitse.

Sisukord

SISSEJUHATUS	4
Auditi iseloomustus	4
Auditeeritud asutus	6
1. RIIGIKONTROLI MÄRKUS JA HINNANG	7
1.1. Märkus riigihangete korraldamata jätmise kohta	7
1.2. Hinnang tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	7
2. TÄHELEPANEKUD	8
2.1. Lootusetud trahvide ja menetluskulude nõuded	8
2.2. Trahvitulude arvestus	8
2.3. Lõpetamata ehituste ja etapiviisiliste soetuste arvestus	9
2.4. Ületunnitöö tasustamine	9
2.5. Ettepanekud siseministrile	9
3. EELMISE AASTA TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL	10
4. TEISTE AUDITITE KÄIGUS TUVASTATUD PROBLEEMID	11
4.1. Erastatud maa järelmaksulepingutest tulenevate nõuete arvestus	11
4.2. Rendilepingutest tulenevad bilansivälised kohustused	11
SISEMINISTRI VASTUS	13

Sissejuhatus

Auditi iseloomustus

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Siseministeeriumi aastaaruande saldode kohta. Lisaks hinnangule on kontrollitud valdkondades välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamise korralduse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi kohta ning tehtud vastavad ettepanekud.

Riigikontroll esitab märkustena oma kontrolliaruannetes finantsaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekud, mis Riigikontrolli hinnangul on olulised. Tähelepanekutena on aruannetes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmumise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjuta, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Märkuste ja tähelepanekute puhul eeldab Riigikontroll, et asutuse juhtkond arvestab oma edasises tegevuses tähelepanekute kohta käivate soovitustega.

Riigikontroll ei tuginenud auditi läbiviimisel siseauditi hinnangule ja auditeeris Siseministeeriumis riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulisi tehinguklasse, mille saldod 31.12.2005. a seisuga on esitatud tabelis 1. Riigikontrolli auditi ulatus ei hõlmanud maavalitsusi ega nende hallatavaid asutusi.

Tabel 1. Olulised tehinguklassid ja nende saldod

Tehingu- klassi nimetus	Tehinguklassi saldo Siseministeeriumi valitsemisala 2005. a konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes (mln kr)	Asutus, mida auditeeris Riigikontroll	Auditeeritud asutuste tehinguklassi saldod kokku 31.12.2005. a seisuga (mln kr)	Osakaal valitsemis- alast, %
Muud nõuded ja ettemaksud	336,7	Siseministeerium	91,2	27
Materiaalne põhivara	3 371,5	Põhja Piirivalvepiirkond, Piirivalveamet, Sisekaitseakadeemia, Päästeamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Lõuna Politseiprefektuur	1 601,9	48
Muud kohustused ja saadud ettemaksud	4 776,8	Siseministeerium, Põhja Politseiprefektuur, Piirivalveamet, Sisekaitseakadeemia, Keskkriminaalpolitsei, Politseiamet	1 230,2	26
Sihtfinantsee- rimine	65,7	Piirivalvelaevade Üksikdivisjon, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Politseiamet, Piirivalveamet, Keskkriminaalpolitsei, Piirivalve Keskhooldebaas	34,1	52
Saadud toetused	104,2	Siseministeerium, Piirivalveamet, Politseiamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Päästeamet	33,9	32
Muud tulud	638,0	Põhja Politseiprefektuur, Lõuna Politseiprefektuur, Ida Politsei-	221,2	35

		prefektuur, Lääne Politseiprefektuur		
Tööjõukulud	1 985,3	Siseministeerium, Põhja Politsei- prefektuur, Lõuna Politseiprefektuur, Ida Politsei- prefektuur, Põhja Piirivalve- piirkond, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Sisekaitse- akadeemia, Kirde Piirivalve- piirkond, Piirivalveamet	824,5	42
Majandamis- kulud	837,8	Siseministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Põhja Politsei- prefektuur, Politseiamet, Lõuna Politseiprefektuur, Sisekaitse- akadeemia, Keskkriminaalpolitsei, Ida Politseiprefektuur	363,2	43
Muud tegevuskulud	352,7	Siseministeerium, Põhja Politsei- prefektuur, Lõuna Politsei- prefektuur, Ida Politseiprefektuur, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Politseiamet, Lääne Politsei- prefektuur	80,7	23

Hinnangu andmisel kontrollitavatele tehinguklassidele tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad, kohustused ja majandustehingud on aruannetes kajastatud täielikult ja aritmeetiliselt õigesti ning avalikustatud ja klassifitseeritud arusaadavalt;
- varad ja kohustused on tegelikult olemas, kuuluvad Siseministeeriumile ja on näidatud õiges väärtuses;
- majandustehingud on aruandeperioodil tegelikult toimunud ja kajastatud õiges perioodis;
- majandustehingud on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohastes regulatsioonides sisalduvate nõuetega.

Riigikontroll hindas majandustehingute kooskõla raamatupidamise seaduse, riigieelarve seaduse, 2005. a riigieelarve seaduse, riigivaraseaduse ja riigihangete seadusega.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹ 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 riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised saldod, ning analüüsisid aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid ning majandustehingute õiguspärasust.

Audit tugines algdokumentatsiooni kontrollile, analüütilistele kontrolliprotseduuridele ja sisekontrolli süsteemi toimivuse testimisele.

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Riigikontrolli hinnangul annavad sooritatud audititoimingud põhjendatud aluse arvamuse avaldamiseks riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Siseministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditeeritud asutus

Siseministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad siseminister Kalle Laanet (alates 13.04.2005), regionaalminister Jaan Õunapuu ja kantsler Märt Kraft. Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitasid oma allkirjaga Kalle Laanet, Jaan Õunapuu ja Märt Kraft: kantsler on kinnitanud kogu aruande, ministrid allkirjastasid juhtkonna deklaratsiooni majandusaasta aruande läbivaatamise ja heakskiitmise kohta. Igapäevast ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris Siseministeeriumi kantsler Märt Kraft ja viis ellu pearaamatupidaja Liivi Fuchs.

31.12.2005. a seisuga oli Siseministeeriumi ja tema valitsemisala bilansimaht 5,1 miljardit krooni. Võrreldes 2004. aastaga suurenes bilansimaht 41,5%. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala 2005. a eelarve täitmine oli 4,2 miljardit krooni ja see on võrreldes 2004. aastaga suurenenud 1 miljardi krooni võrra.

1. Riigikontrolli märkus ja hinnang

1.1. Märkus riigihangete korraldamata jätmise kohta

Siseministeeriumi valitsemiseala asutustes ei järgitud 2005. aastal kaupade ja teenuste ostmisel mõningatel juhtudel riigihangete seaduses ettenähtud korda. Näiteks:

- Politseiprefektuurid on soetanud kütust riigihanke menetlust tegemata. Näiteks on Ida Politseiprefektuur tasunud aktsiaseltsile Eesti Statoil kütuse eest 4,4 miljonit krooni ja Lõuna Politseiprefektuur 6,3 miljonit krooni. 2006. aastal korraldas Siseministeerium tsentraalse kütusehanke.

1.2. Hinnang tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

- Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud tehinguklasside² saldod Siseministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.
- Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega, välja arvatud punktis 1.1 toodud tehingud.³

² Kontrollitud tehinguklassid on toodud auditi iseloomustuses.

³ Õigusaktide nimekiri, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on toodud auditi iseloomustuses.

2. Tähelepanekud

2.1. Lootusetud trahvide ja menetluskulude nõuded

31.12.2005. a seisuga on politseiprefektuuridel kajastatud trahvinõudeid summas 375 miljonit krooni, millest 263 miljonit (ehk 70%) on kajastatud ebatõenäoliselt laekuvana. Ebatõenäoliseks on kantud nõuded, mille tasumise tähtjast on möödas 180 päeva. Alates 2000. aastast, kui trahvide arvestamise süsteemina võeti kasutusele POLIS, ei ole hinnatud, kui suur osa ebatõenäolistest nõuetest on lootusetud, s.t mille puhul puuduvad igasugused võimalused trahvid sisse nõuda. Nõuete lootusetuks tunnistamise põhjus võib olla näiteks täitemenetluse lõpetamine (võlgniku surma, vara puudumise korral jne) või trahvinõuete täitemenetluse aegumine.

Eelnevate aastate eest laekumata trahvide ja menetluskulude suurus (osakaal 31.12.2005. a seisuga kajastatud nõuetest) on järgmine:

- 2000. aastal määratud trahvid ja menetluskulud moodustavad 2,9 mln kr (0,7%);
- 2001. aastal määratud trahvid ja menetluskulud moodustavad 12,4 mln kr (3,3%);
- 2002. aastal määratud trahvid ja menetluskulud moodustavad 38,9 mln kr (10,4%);
- 2003. aastal määratud trahvid ja menetluskulud moodustavad 92,8 mln kr (24,7%);
- 2004. aastal määratud trahvid ja menetluskulud moodustavad 94,2 mln kr (25,1%).

Riigikontroll leiab, et trahvide ja menetluskulude kajastamisel on eksitud riigi raamatupidamise üld-eeskirja⁴ vastu, mille kohasel kantakse nii nõue kui ka selle allahindlus bilansist välja, kui nõude laekumine on lootusetu. Selliste nõuete üle peetakse arvestust bilansiväliselt. Hinnanguliselt on politseiprefektuuride raamatupidamises kajastatud nõudeid, mille laekumine on lootusetu, ligi 180 miljoni krooni ulatuses. Raamatupidamises lootusetuks tunnistatud nõuete bilansist välja kandmine ei mõjuta trahvide ja menetluskulude arvestust POLISis.

2.2. Trahvitulude arvestus

Trahvide ja menetluskulude tekkepõhist arvestus peetakse analüütilise arvestuse registris POLIS, raamatupidamises oli 2005. aastal kassapõhine arvestus. Aasta lõpul viidi kassapõhise raamatupidamise andmed vastavusse tekkepõhise POLIS arvestusega ja selleks korrigeeriti nõuete summat, kas siis suurendades või vähendades tulusid. Korrigeerimisel lähtuti POLISi aruandest, kus kajastusid ainult konkreetse prefektuuri laekumata nõuded. Samas aga ei korrigeeritud tulusid teiste prefektuuride pangakontole laekunud trahvide ja pangakontole laekunud teiste prefektuuride määratud trahvide võrra.

Näiteks tuvastas Riigikontroll Ida Politseiprefektuuris POLISist tehtud päringu "Perioodil määratud trahvid ja menetluskulud" ja raamatupidamise võrdlusel, et raamatupidamises oli kajastatud trahvitulusid vähem ligi 11,6 miljoni krooni võrra. See summa on laekunud teiste prefektuuride kontodele.

Riigikontrolli arvates peaksid kõik trahvitulud tulenevalt majandusüksuse printsiibist kajastuma trahvi määratud prefektuuri raamatupidamises.

⁴ Rahandusministri 11.12.2003 a määrus nr 105, § 37 lg 4

2.3. Lõpetamata ehituste ja etapiviisiliste soetuste arvestus

Piirivalveamet tasus 2005. aastal ühe Piirivalve Lennusalga helikopteri remondi summas 6,2 miljonit krooni (käibemaksuta). Teenus telliti Leedust Helisota Ltd-lt ning töö võeti aktiga vastu 29.07.2005. a. 31.12.2005. a seisuga kajastab Piirivalveamet nimetatud summat endiselt oma bilansis real "Lõpetamata ehitused ja etapiviisilised soetused", kuigi Piirivalve Lennusalk võttis helikopteri kasutusele juba augustis 2005. Riigikontrolli arvates oleks nimetatud parendus tulnud üle anda Piirivalve Lennusalga bilanssi siis, kui helikopter võeti taaskasutusse. Sellest tulenevalt jäi Piirivalve Lennusalgal 2005. aastal kuludesse kandmata umbes viie kuu põhivara parenduse amortisatsioon ning see on vastuolus riigi raamatupidamise üldeeskirjaga⁵. Helikopteri parendus anti Piirivalve Lennusalgale üle 2006. aastal. selgemaks

2.4. Ületunnitöö tasustamine

Auditi käigus ei saavutanud Riigikontroll täielikku kindlust, et Siseministeeriumi valitsemisalas tasustatakse töötajate ületunnitöö palgaseaduse kohaselt.⁶ Kasutatavatest tööajatabelitest ei nähtu, et ületunnitööd oleks hüvitatud vaba aja andmisega. Näiteks:

- Kodakondsus- ja Migratsiooniametis peetakse tööajaarvestust isikute kaupa, ent arvestuse käigus ei tooda välja ületunde. Auditi käigus kontrolliti valimi alusel palgaarvestust. Selgus, et valimisse sattunud töötajale ei makstud juunikuus ületundide eest. Tööajatabelitest ei ilmnenu, et ületunnid oleks hüvitatud vaba aja andmisega.
- Põhja Politseiprefektuuri tööajaarvestuse tabelitest järeldub, et kiireageerimistalituse töötajatel tekkisid ületunnid, kuid nende tundide eest ei ole töötajatele makstud ning tööajatabelitest ei järeldu, et hiljem oleks ületunnitööd hüvitatud vaba aja andmisega.
- Põhja Piirivalvepiirkonna tööajaarvestuse tabelitest järeldub, et näiteks orkestri liikmed tegid seoses võidupühaga ületunde, kuid nende tundide eest ei ole töötajatele makstud ning tööajatabelitest ei järeldu, et neid oleks hiljem hüvitatud vaba aja andmisega. Analoogselt ei tulene Tallinna reisisadama piirivalvepunkti tööajatabelitest, et augusti lõpuks tekkinud ületunnitöö eest oleks töötajatele tasutud või septembris hüvitatud vaba aja andmisega.

Riigikontrolli hinnangul peavad tööajatabelites olema eristatavad ületunnitöö eest antud vabad päevad või tuleb ületunnitöö tasustada palgaseadusest lähtudes.

2.5. Ettepanekud siseministrile

- Kanda lootusetud nõuded bilansist välja ja pidada arvestust bilansiväliselt.
- Kajastada trahvide ja menetluskuludega seotud tulusid vastavalt majandusüksuse printsiibile.
- Tööajatabelites eristada ületunnitöö eest antavad täiendavad vabad päevad.

⁵ Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, § 42

⁶ Palgaseadus, § 14

3. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll

Auditi käigus kontrollis Riigikontroll, kas auditi “Siseministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus” käigus siseministrile tehtud ettepanekud on 2005. aasta jooksul täidetud. Riigikontroll tegi järgmised tähelepanekud:

- 2005. aastal on Siseministeerium astunud olulisi samme, et tagada trahvide ja menetluskuludega seotud tulude ja nõuete tekkepõhine kajastamine raamatupidamises, arvestust korraldatakse ühtsetel alustel kõigis politseiprefektuurides. Samuti tehakse päringuid trahvide ja menetluskulude arvestamise programmist POLIS sarnaselt kõigis piirkondades. Sellele vaatamata on veel probleeme nõuete laekumise tõenäosuse hindamisega ning tulude õige kajastamisega ühes prefektuuris määratud trahvide tasumise korral teise prefektuuri pangakontole (vt ka p 2.2).
- Aktsiaseltsi Reginvest vastu esitatud nõuete laekumise tõenäosus on 2005. aastal ümber hinnatud ning nõue on raamatupidamises kantud täies ulatuses ebatõenäoliselt laekuvaks.
- Konfiskeeritud varaga seonduvaid probleeme käesoleva auditi käigus ei käsitletud, sest 2006. aasta lõpus on kavas korraldada audit “Siseministeeriumi tegevus konfiskeeritud varade haldamisel, võõrandamisel ja hävitamisel”, et muu hulgas detailselt kontrollida vastava ettepaneku täitmist Siseministeeriumi valitsemisalas.
- Ka selle aasta auditi tulemusel leidis Riigikontroll eksimusi riigihangete seaduse vastu (vt ka p 1.1) ning ei pea seetõttu valitsemisala sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamisarvestust selles küsimuses veel piisavalt tugevaks.

4. Teiste auditite käigus tuvastatud probleemid

Siseministeeriumi siseauditi eest vastutav isik ei andnud Siseministeeriumi 2005. a majandusaasta koondaruande hinnangut. Siseaudiitor ei suutnud ressurside puudumise tõttu kogu valitsemisala (eelkõige maavalitsusi) piisavas ulatuses auditeerida ega saavutanud seetõttu hinnangu andmiseks vajalikku kindlust. Auditi sooritamist raskendas ka Päästeameti ja tema haldusala reorganiseerimine (01.01.2005. a alates korraldati maavalitsuse hallata olevad päästeteenistused ümber Päästeameti kohalikeks päästeasutusteks). Siseministeeriumi siseauditi eest vastutav isik tõi märkustena veel välja, et maa järelmaksuga erastamise nõuete arvestus on puudulik ja politsei kogutavate trahvide arvestuses on vead. Lisaks esines kontrollitud tehingute puhul eksimusi riigihangete seaduse, riigivaraseaduse, tulumaksuseaduse, riigieelarve seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirja vastu.

Nii nagu Siseministeeriumi siseauditi eest vastutava isik tuvastas ka Riigikontroll Siseministeeriumi valitsemisalas korraldatud auditi "Maa järelmaksunõuete arvestus ja laekumise tagamine" käigus, et erastatud maa järelmaksulepingute arvestuses esineb probleeme. Lisaks ilmnes auditi "Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta" käigus, et probleeme on ka bilansiväliste kohustuste kajastamisega.

4.1. Erastatud maa järelmaksulepingutest tulenevate nõuete arvestus

Auditi käigus leidsid audiitorid järelmaksunõuete arvestuses mitmesuguseid vigu, mistõttu ka raamatupidamisarvestus ei kajasta neid õigesti.

- Maade järelmaksuga erastamise arvestuse analüütilised registrid ei võimalda piisava täpsusega ja mõistliku ajakuluga väljastada raamatupidamiseks vajalikku teavet. Samuti ei ole raamatupidamist koordineerivad keskasutused (Siseministeerium, Rahandusministeerium) suutnud tagada, et erinevates maavalitsustes kasutatavad järelmaksunõuete arvestamise programmid koguks ja väljastaks raamatupidamisarvestuseks infot samadel põhimõtetel.
- Maavalitsustes kasutatakse eespool kirjeldatud raamatupidamist reguleerivate õigusaktide ja juhendite raames raamatupidamise aastaaruannet koostades erinevaid hindamiskriteeriume ja -meetodeid. Sageli põhjustavad seda erinevused arvestuse korralduses, tehnilises baasis, järelmaksunõuete arvestamise programmi seadistuses või oskusteabes selle kasutamise kohta jm.

Üldjuhul lähtusid kontrollitud maavalitsused oma raamatupidamisarvestuses riigi raamatupidamise üldeeskirjast, heast raamatupidamistavast ja siseministri kehtestatud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjast. Erinevate hindamiskriteeriumide ja -meetodite ning erineva arvestuskeskkonna kasutamise tõttu on maavalitsuste raamatupidamisarvestuses ja -aruannetes vigu.

4.2. Rendilepingutest tulenevad bilansivälised kohustused

Lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirjast, kajastatakse tähtajalistest mittekatkestatavatest või teatud etteteatamistähtajaga katkestatavatest üürilepingutest tulenevaid võimalikke kohustusi riigiraamatupidamiskohustuslase bilansivälisel kirjel. Bilansiväliline kirje annab lugejale infot selle kohta, kui suured on tõenäolised kohustused, kui aruandev isik peaks nimetatud lepingud bilansipäeva seisuga katkestama.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Siseministeeriumi valitsemisala asutustes kajastatud üürilepingutest tulenevaid bilansiväliseid kohustusi ühtsete põhimõtete järgi. Seetõttu ei anna bilansiväliline kohustus ülevaadet, kui palju on 31.12.2005. a seisuga võimalikke kohustusi.

- Politseiameti 03.10.2003. aastal Pärnu mnt 139 asuvate hoonete üürimiseks sõlmitud lepingu kohaselt tuleks Politseiametil ja Põhja Politseiprefektuuril üürilepingu ennetähtaegsel lõpetamisel

enne 11 aasta möödumist lepingu sõlmimisest tasuda leppetrahvi. Leppetrahvi summa on võrdne 11 aasta üürimaksete summaga, millest on lahutatud politseiasutuste poolt lepingu ülesütleamise päevaks tasutud üürimaksete kogusumma ehk siis igal juhul tuleb politseiasutustel tasuda 11 aasta üürisumma. Sellest lepingust tulenevat nelja ja kolme aasta rendikohustust on kajastatud bilansiväliselt. 31.12.2005. a seisuga oleks tulnud kajastada 11 aasta üürisummat, millest on lahutatud makstud kahe aasta ja kahe kuu summad.

- Analoogselt Põhja Politseiprefektuuri ja Politseiametiga tuleb Lõuna Politseiprefektuuril 21.01.2004. a sõlmitud üürilepingust lähtudes tasuda üürileandjale lepingu ennetähtaegse lõpetamise korral graafikujärgsed rendisummad kuni aastani 2009. Bilansiväliselt on 31.12.2005. a seisuga kajastatud kuue aasta, kuid oleks tulnud kajastada 3 aasta üürisumma.

Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsiga sõlmitud lepingud on tähtajalised ja ennetähtaegset lõpetamist ei ole reeglina ette nähtud. Bilansiväliste kontode kajastamise juhendi järgi kajastatakse bilansiväliselt kasutusrendikohustused, kui rendileandja ei kuulu avalikku sektorisse. Riigikontrolli hinnangul tuleks täieliku ülevaate saamiseks kajastada bilansiväliselt ka Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsiga sõlmitud üürilepingutest tulenevad võimalikud kohustused. Riigi pearaamatupidaja väitel koostatakse järgmiseks aastaks täiendatud meetodika, mis peaks tagama bilansiväliste rendikohustuste võrreldavuse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise
II auditiosakonna peakontrolör

Siseministri vastus



SISEMINISTEERIUM

Pr Ülle Madise
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: .08.2006 nr OSII-2-7.4/06/1310-3

Meie: 04.09.2006 nr 4.1-3-2/7699

Selgitused Riigikontrolli 13.07.2006
kontrolliaruande eelnõule nr OSII-2-5/06/59

Austatud proua Madise

Täname Teid võimaluse eest esitada omapoolseid selgitusi Riigikontrolli 13.07.2006 kontrollaruande eelnõule nr OSII-2-7.1/06/59 „Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005 aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks”.

Siseministeeriumi seisukohad kontrolliaruande eelnõus ning Riigikontrolli kirjas esitatu kohta on järgmised:

P 1.1 Peame vajalikuks rõhutada, et Siseministeerium oli veast teadlik, riigihange autokütuse soetamiseks kogu valitsemisala jaoks viidi läbi ning nimetatud puudus on kõrvaldatud.

P 2.1 Siseministeerium ei saa nõustuda riigikontrolli ettepanekuga kanda lootusetud trahvinõuded bilansist välja ning pidada arvestust bilansiväliselt. Vastavalt ÜE § 37 lg 4 nõuetele loetakse nõue lootusetuks, kui puuduvad igasugused võimalused nõude kogumiseks või selle tagasinõudmiseks tehtavad kulutused ületavad hinnanguliselt laekumisest saadaolevat tulu. Siseministeeriumi raamatupidamise siseeeskirja p 123 täpsustab nimetatud protseduuri. Probleem tuleneb trahvinõuete spetsiifikast. Nimelt on trahvinõuded karistusõiguse rakendamisel tekkinud nõuded, mistõttu neid ei ole võimalik käsitleda analoogselt tsiviilõiguslike nõuetega. Trahvinõude kui väärtemenetluses tekkinud nõude lõpetab kas raha laekumine, uus kohtuotsus või kohtutäituri poolt tehtud otsus täitemenetluse lõpetamiseks seaduses ettenähtud alusel. Järgides raamatupidamise objektiivsuse ja konservatiivsuse printsiipi hindab ning kannab politsei lootusetud trahvinõuded bilansist välja seaduse alusel läbiviidud menetlustoimingutega samas perioodis ehk kui on selgunud, et asutusel puuduvad igasugused võimalused nõude kogumiseks ning trahvinõude lõpetamine on toimunud ka andmekogus POLIS.

P 2.2 Politseiamet on näinud trahvi- ja menetluskulunõuete üleandmisel ja ristlaekumisel tekkiva arvestusprobleemi lahendusena ühtse ülepolitseilise riigikassa arvelduskonto kasutamisele üleminekut. Trahvi- ja menetluskulunõuete arvestus asutuste lõikes toimuks endiselt andmekogu POLIS baasil.

P 2.3 Aruande eelnõus toodud tähelepaneku tegid ka Siseministeeriumi siseaudiitorid koostöös Piirivalveameti siseaudiitoriga Siseministeeriumi 2005 majandusaasta aruande auditi käigus ning 2006 aastal nimetatud puudus kõrvaldati.

P 2.4 Nii politsei kui ka piirivalve haldusalas kasutatakse summeeritud tööjaarvestust, mille puhul on võimalus, et vabad päevad ületundide eest on summeeritud tööajaperioodis (kas siis kolme või nelja kuulise arvestusperioodi jooksul) antud juba ette. Seetõttu ei saa me nõustuda Riigikontrolli ettepanekuga eristada ületunnitöö eest antavad täiendavad vabad päevad, kuna summeeritud perioodi alguses võivad graafiku alusel töötavatel ametnikel tekkida nn alatunnid ja järgmisel kuul ületunnid. Ületunnid tuuakse välja aga summeerimisperioodi lõpus kui need ka tasustatakse.

P 4 Siseministeeriumi 2005.a majandusaasta koondaruandele hinnangu andmata jätmise ei tulenenud asjaolust, et siseaudiitorid ei suutnud ressursipuudusel piisavas ulatuses kogu valitsemisala auditeerida. Oma järeldusotsuses tõi siseauditi eest vastutav isik välja 9 punkti, mille koosmõju tõttu puudus siseaudiitoril vajalik kindlus hinnangu andmiseks. Ühe olulisema põhjusena nende 9 punkti hulgas oli asjaolu, et maavalitsustes puudub vajadustele vastav ja tõeseid tulemusi kindlustav maa järelmaksuga erastamise nõuete infotehnoloogiline arvestussüsteem. Sama probleemi tõi viies maavalitsuses läbiviidud auditiprotseduuridele tuginedes välja ka riigikontroll (eelnõu 14.07.2006 OSII-2-5/06/61). Maavalitsuste nõuded maa järelmaksuga erastamise eest moodustavad olulise osa konsolideeritud bilansimahust ehk 21,8%.

Auditiprotseduuride tulemusena ei saavutanud audiitorid kindlustunnet, et praegune maa järelmaksunõuete arvestuse süsteem ja korraldus tagaks vigadeta saldod finantsaruandluses ning tehingute seaduslikkuse. On tõenäoline, et vigu võib esineda, sh ka varasemates perioodides, kuid **praeguse arvestussüsteemi puhul ei ole võimalik mõistliku ajaga** auditeerida maa järelmaksu nõuete saldode kujunemise õigsust varasematest perioodidest (alates aastast 1996) ega välja tuua võimaliku vea suurust.

P 4.1 Tähelepanekutele erastatud maa järelmaksulepingutest tulenevate nõuete arvestuse kohta vastasime eraldi selgituskirjaga Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule 14.07.2006 OSII-2-5/06/61.

Nõustume teiste Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekutega ning arvestame nendega edaspidises töös.

Täname Riigikontrolli õigete ja õiglaste tähelepanekute eest ning palume arvestada meie selgitusi.

Lugupidamisega

Kalle Laanet
Siseminister