

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/40
16.06.2006

**Välisministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja
tehingute seaduslikkuse auditeerimine
riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele
hinnangu andmiseks**

Tallinn
2006

Kokkuvõte

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

Riigikontroll korraldas auditi "Välisministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" eesmärgiga anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Välisministeeriumi aastaaruande saldode kohta.

Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olid olulisteks raha ja pangakontode, põhivara ja tuludega seotud tehingud ning majandamis- ja personalikulud. Riigikontroll kontrollis kõiki nimetatud tehinguklasse peale põhivara, mida auditeeris audiitorbüroo Rimess MRI OÜ ning kelle hinnangule Riigikontroll nimetatud valdkonnas tugineb. Lisaks riigi majandusaasta aruande seisukohalt oluliste tehingute auditeerimisele kontrollis Riigikontroll veel ka riigilõivude kogumist ja Schengeni abiraha kasutamist Välisministeeriumis.

- **Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega, välja arvatud kontrolliaruandes toodud märkused erisoodustusmaksu tasumise kohta ning investeeringute tegemise kohta tegevuskulude arvelt.**
- **Jättes arvestamata allpool toodud märkuse mõju, on Riigikontrolli hinnangul kontrollitud tehinguklasside saldod Välisministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.**

Audiitorbüroo Rimess MRI OÜ tegi märkuse Prantsuse Vabariigi valitsuse poolt Eesti Vabariigile kuuluva kinnistu hüvitamise eest saadud tulu kajastamise kohta. Nimelt oli saadud tulu 2005. a raamatupidamise aastaaruandes kajastatud kui põhivara müügitulu summas 37 433 500 krooni. Rimess MRI OÜ arvates tulnuks kogu saada olnud kompensatsioon summas 61 302 400 krooni kajastada tuluna lepingu jõustudes, seega varasemal perioodil.

Sisukord

SISSEJUHATUS	4
Auditi iseloomustus	4
Auditeeritud asutus	5
1. RIIGIKONTROLI HINNANG JA MÄRKUSED	6
1.1. Märkus põhivara müügitulu periodiseerimise kohta	6
1.2. Riigikontrolli hinnang tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	6
1.3. Investeeringute tegemine tegevuskulude arvelt.....	6
1.4. Erisoodustusmaksu arvestamine	7
1.5. Ettepanekud.....	7
2. MUUD TÄHELEPANEKUD.....	8
2.1. Teised kontrollitud valdkonnad.....	8
2.2. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll.....	8
VÄLISMINISTRI VASTUS.....	9

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitatakse välisministrile märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolliaruandes ei kajastu, kuna tehtud tähelepaneku mõju ei ole kontrollitud tehinguklasside 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.

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 Välisministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta. Lisaks hinnangule on kontrollitud valdkondades välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi kohta ning tehtud vastavad ettepanekud.

Riigikontroll auditeeris Välisministeeriumis riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulisi tehinguklasse, mille saldod olid 31.12.2005. a seisuga järgmised:

- majandamiskulud 296 910 118 krooni
- personalikulud 115 044 644 krooni
- muud tulud 38 931 012 krooni
- raha ja pangakontod 19 704 749 krooni

Põhivara tehinguklassi, mille saldo 31.12.2005. a seisuga oli 733 888 355 krooni, auditeeris audiitorbüroo Rimess MRI OÜ. Selle tehinguklassi osas tugines Riigikontroll välisaudiitori tööle.

Lisaks eeltoodud tehinguklassidele auditeeris Riigikontroll riigilõivude kogumist ja Schengeni viisaruumiga ühinemist toetava programmi raha kasutamist.

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 Välisministeeriumile ja on näidatud õiges väärtuses;
- majandustehingud on aruandeperioodil tegelikult toimunud ja kajastatud õiges perioodis;
- majandustehingud on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohastes regulatsioonides sisalduvate nõuetega.

Hinnangu andmisel aruandeaasta majandustehingute seaduslikkusele lähtus Riigikontroll auditeeritu suhtes kehtivatest olulisemates seadustes sätestatud nõuetest. Välisministeeriumi seisukohalt olulisemad õigusaktid, millele olulises osas vastavust kontrolliti, on raamatupidamise seadus, riigieelarve seadus, riigilõivuseadus, riigivaraseadus, 2005. a riigieelarve seadus.

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, sisekontrolli süsteemi toimivuse testimisele ja välisaudiitorite tööle (põhivara tehinguklassi osas). Riigikontroll toetus sisekontrolli süsteemile tehinguklassides, kus olime eelnevalt hinnanud sisekontrolli toimimist (nt palgaarvestus). Audititeavet kogudes intervjueeriti Välisministeeriumi rahandusosakonna ja teiste struktuuriüksuste teenistujaid.

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

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna ning audiitorid Kristi Kährin ja Karin Rajapu.

Auditeeritud asutus

Välisministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Urmas Paet ja kantsler Matti Maasikas. Kuni 2005. a oktoobrini oli kantsler Priit Kolbre. Välisministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitas oma allkirjaga Urmas Paet. Iga-päevast ministeeriumi ja välisesinduste raamatupidamise korraldamist koordineeris Välisministeeriumi asekanter Mati Vaarmann ja viis ellu rahandusosakonna peadirektor Malle Soidla.

31.12.2005. a seisuga oli Välisministeeriumi bilansimaht 776 miljonit krooni. Võrreldes 2004. aastaga suurenes bilansimaht 22%. Bilansimaht kasvas peamiselt põhivara suurenemise arvel. Bilansis moodustab varadest 94,5% põhivara. Välisministeeriumi 2005. aasta eelarve täitmine oli 504,7 miljonit krooni ja see on võrreldes 2004. aastaga suurenenud 57,3 miljonit ehk 13%.

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

1. Riigikontrolli hinnang ja märkused

1.1. Märkus põhivara müügitulu periodiseerimise kohta

Audiitorbüroo Rimess MRI OÜ tegi märkuse Prantsuse Vabariigi valitsuse poolt Eesti Vabariigile kuuluva kinnistu hüvitamise eest saadud tulu kajastamise kohta. Nimelt oli saadud tulu 2005. a raamatupidamise aastaaruandes kajastatud kui põhivara müügitulu summas 37 433 500 krooni. Rimess MRI OÜ arvates tulnuks kogu saada olnud kompensatsioon summas 61 302 400 krooni kajastada tuluna lepingu jõustudes, seega varasemal perioodil.

1.2. Riigikontrolli hinnang tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

- **Jättes arvestamata punktis 1.1 toodud märkuse mõju, on Riigikontrolli hinnangul kontrollitud tehinguklasside² saldod Välisministeeriumi 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 punktides 1.3 ja 1.4 toodud tehingud.³**

1.3. Investeeringute tegemine tegevuskulude arvelt

Välisministeerium ületas 2005. aastal investeeringuteks, Välisministeeriumi peahoonesse andmesidevõrkude paigalduseks ette nähtud eelarvet 101 480 krooni võrra. Ministeerium tegi nimetatud kulud tegevuskulude arvelt.

Lisaks investeeringuteks eraldatud eelarve ületamisele tellis Välisministeerium elektroonilise dokumendihaldussüsteemi loomise TietoEnator Eesti ASilt, tasudes selle eest 2005. aastal 865 000 krooni tegevuskulude arvelt. Hanke kogumaksumus oli 2,4 miljonit krooni ning selle sisuks oli elektroonilise dokumendihaldussüsteemi väljatöötamine ja juurutamine, Documentum-tarkvara kasutuslitsentside ost ning süsteemi ja litsentside hooldus. Ülejäänud summade tasumiseks ei ole ka 2006. aasta eelarves ette nähtud põhivara soetamise ja renoveerimise kulud ning need tehakse tegevuskulude arvelt.

Riigikontrolli hinnangul ei tohi aruandluse ja eelarvestamise läbipaistvuse huvides teha pikaajalisi soetusi tegevuskulude arvelt, vaid neid tuleb teha põhivara soetamise ja renoveerimise kulude arvelt. Riigikontrolli arvates on Välisministeerium esitanud oma kassalise täitmise aruandes eksitavat infot majanduskulude ning põhivara soetamise ja renoveerimise kulude kohta, näidates tegelikke põhivara soetamise ja renoveerimise kulutusi väiksemana ning majanduskulusid suuremana.

Lisaks ei ole Välisministeerium elektroonilist dokumendihaldussüsteemi arvele võtnud kui kasutusele võtmata immateriaalset põhivara ligikaudses summas 865 000 krooni. Riigikontrolli hinnangul tuleb põhivara soetuste ja parenduste kajastamisel raamatupidamises lähtuda tehingu sisust. Varade soetused (sh ka kogumid või komplektid), mis vastavad põhivara kriteeriumidele (maksumus 30 000 krooni ja enam, kasutusiga üle ühe aasta), tuleb kajastada põhivarana, vaatamata sellele, millise eelarveartikli arvelt need on soetatud. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et varaobjekt tuleb kajastada bilansis, kui see on seotud raamatupidamiskohustuslasele seatud eesmärkide täitmisega. Põhivara

² Kontrollitud tehinguklassid on toodud auditi iseloomustuses.

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

soetusmaksumuse hulka arvatakse ostuhind ja soetamisega otseselt seotud kulutused (nt valmistamis-, projekteerimis- ja testimiskulud).

1.4. Erisoodustusmaksu arvestamine

Sarnaselt Riigikontrolli auditis “Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus” (nr OSI-2-5/06/3) tehtud tähelepanekuga ei ole Välisministeerium tervikuna käsitlenud erisoodustusena oma töötajate osalemisega seotud kulude katmist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel.⁴ Välisministeeriumi selgituse kohaselt peetakse esindusüritusi saatkonna põhitegevuseks ja saatkonna töötajate osalemist üritustel nende tööülesandeks ning seetõttu ei maksustata nimetatud kulutusi erisoodustusmaksuga. Välisministeeriumi esinduskulude 2005. aasta eelarve oli kokku 17 miljonit krooni.

Riigikontroll nõustub, et Välisministeeriumi tegevuse iseloom nõuab töötajate osalemist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel, kuid kehtivate õigusaktide kohaselt puudub Riigikontrolli hinnangul Välisministeeriumil alus, et jätta erisoodustusmaks arvestamata ja tasumata.

Arvestades Rahandusministeeriumi⁵ seisukohta mitte arvata Välisministeeriumi tehtavad esinduskulud välja erisoodustuste loetelust, tuleb Riigikontrolli hinnangul Välisministeeriumil tasuda erisoodustusmaksu oma töötajate osalemiselt esindusüritustel.

1.5. Ettepanekud

Välisministrile

- Selgitada tegelike investeeringute vajadus juba eelarve planeerimisel ning kajastada järgmiste perioodide eelarvestamisel põhivarade soetused investeeringutena, mitte tegevuskuludena. Kui eelarveaasta jooksul tuleb teha kulutusi planeeritust erinevalt, siis taotleda eelarve muutmist.
- Lähtuda varade kajastamisel raamatupidamises tehingu sisust.
- Planeerida edaspidi esinduskulude eelarvesse erisoodustusmaksu tasumiseks selle võrra suurem summa.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule nõustus välisminister Riigikontrolli ettepanekutega, v.a erisoodustusmaksu tasumise osas, ning lubas neid edaspidi arvestada.

Erisoodustusmaksu tasumise suhtes jäi välisminister seisukohale, et diplomaatiline suhtlemine ja sellega kaasnev esindustegevus kuulub diplomaatide tööülesannete hulka ning sellega kaasnevad kulutused pole seetõttu käsitletavad erisoodustusena. Küsimuse lahendamiseks on Välisministeerium ette valmistanud tulumaksuseaduse muutmise eelnõu, mille kavatses esitada Rahandusministeeriumile.

⁴ Tulumaksuseadus, § 48

⁵ Rahandusministri 13.02.2006. a kiri nr I-1.13/1275

2. Muud tähelepanekud

2.1. Teised kontrollitud valdkonnad

Riigikontroll auditeeris ka riigilõivude kogumist ja Schengeni viisaruumiga ühinemist toetava programmi (*Schengen Facility*) raha kasutamist Välisministeeriumis, sest riigilõivude kogumise korraldust pole Riigikontroll lähiaastatel põhjalikumalt kontrollinud ning Schengeni abiraha kasutamine on Riigikontrolli hinnangul suurema riskiga valdkond, mida polnud samuti varem kontrollitud.

Riigikontroll leidis, et riigilõivude kogumise ja arvestamise korraldus on Välisministeeriumis heal tasemel. Schengeni abiraha kasutamise korralduse sisekontrollisüsteemi toimivuse kohta Riigikontroll olulisi vajakajäämisi ei tuvastanud ning tehtud tähelepanekud on toodud märgukirjas.

2.2. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi aruandes⁶ tehtud ettepanekute elluviimise järelkontrolli tulemusena selgus, et ministeerium on ellu viinud enamiku Riigikontrolli tehtud ettepanekutest.

Välisministeerium ei ole rakendanud töövõtulepingute kohta tehtud ettepanekut, mille järgi tuleb lepingud sõlmida enne tööde tegemist või teenuse osutamist. Oma vastuses Riigikontrolli aruandele lubas välisminister seesuguseid eksimisi edaspidi vältida, kuid järelkontrolli tulemusena selgus, et ka 2005. aastal on töövõtulepinguid jätkuvalt tagantjärele sõlmitud.

Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et riigiasutused peaksid sõlmima lepingud enne tööde tegemist või teenuse osutamist, et oleks võimalik vältida võimalikke vaidlusi ja tagada saadud töö või teenuse vastavus tellitule.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule tunnistas välisminister, et mitmete ülilühikeste tähtaegadega tööde korral on töövõtulepingud sõlmitud pärast nende tööde teostamist. Sellise praktika lõpetamiseks on Välisministeerium muutnud lepingute kooskõlastusprotseduure ja lubanud karmistada sisekontrollisüsteemi.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

⁶ Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Välisministri vastus

Pr Ines Metsalu
Peakontrolör
I Auditiosakond
Riigikontroll

Teie 05.06.2006 nr OSI-2-7/06
Meie 15.06.2006 nr 1.8/7035

Kommentaar kontrolliaruande eelnõule

Lugupeetav Ines Metsalu

Oleme tutvunud Teie poolt saadetud kontrolliaruande eelnõuga “Välisministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks”. Täname teid üldiselt positiivse hinnangu ja üksikutele puudustele tähelepanu juhtimise eest.

Välisministeeriumi kommentaarid kontrolliaruandes esitatud ettepanekute kohta on alljärgnevad.

Välisministeerium nõustub asjaoluga, et mõningatel juhtudel on investeeringute kavandamisel esinenud eksimusi ning Riigikontrolli poolt tehtud sellekohaste ettepanekutega edaspidi arvestame.

Eelarvestamise lihtsustamiseks on käesoleva aasta algul täiendatud ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja, kus on täpsustatud erandeid eelarve täitmise ning tekkepõhise raamatupidamisarvestuse osas.

Mis puudutab erisoodustusmaksu arvestamist oma töötajate osalemisega seotud esinduskuludelt, siis on välisministeerium jätkuvalt seisukohal, et diplomaatiline suhtlemine ja sellega kaasnev esindustegevus kuulub diplomaatide tööülesannete hulka ja sellega kaasnevad kulutused pole seetõttu käsitletavad erisoodustusena.

Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni preambulas on määratud kindlaks diplomaatiliste esinduste kui riikide esindajate toimimise üks põhimõtteid – diplomaatilised privileegid ei ole üksikisikute eelisteks, vaid selleks, et võimaldada diplomaatilistel esindajatel täita oma ülesandeid.

Sellisenä käsitlevad antud kulusid kui mittemaksustatavaid ka välisministeeriumi poolt käsitletud referentsriigid: Austria, Belgia, Hiina, Hispaania, Horvaatia, Kanada,

Kreeka, Leedu, Läti, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani, Tšehhi, Ukraina, Ungari, USA (nimekiri ei ole lõplik). Selleks, et kinnistada rahvusvaheliselt järgitav praktika ühemõtteliselt ka Eesti seadusandluses, on välisministeerium ette valmistanud eelnõu Tulumaksuseaduse muutmiseks.

Viidates kontrollaktis sisaldunud tähelepanekule (p.2.2.) töövõtulepingute õigeaegse vormistamise kohta, on välisministeerium sunnitud tunnistama, et mitmete ülilühikeste tähtaegadega tööde puhul on töövõtulepingud sõlmitud peale nende tööde teostamist. Sellise praktika lõpetamiseks on muudetaud lepingute kooskõlastusprotseduure ja karmistatakse sisekontrolli.

Täname Teid põhjaliku töö ja tähelepanekute eest.

Lugupidamisega

Urmas Paet
Minister