

Riigi 2013. aasta  
majandusaasta koondaruande  
õigsus ja tehingute  
seaduslikkus



# Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeerib igal aastal riigi raamatupidamise aastaaruannet ning ministeeriumite, riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide raamatupidamise aastaaruandeid. Lisaks sellele kontrollib Riigikontroll, kas riigiasutused on oma majandustehingute tegemisel lähtunud valdkonna olulisematest õigusaktidest: riigieelarve seadustest, riigivaraseadusest ja riigihangete seadusest. Seejuures avaldab Riigikontroll arvamust selle kohta, kas majandustehinguid tehes on kinni peetud eelarveseadustest. Riigivaratehingute ja riigihangete kohta on auditaruannetes välja toodud olulisemad tähelepanekud leitud puuduste kohta.

### Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab lisaks riigiraamatupidamiskohustuslaste näitajatele riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet Riigikontroll ei auditeeri, vaid on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamust.

Samuti ei ole Riigikontroll teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

### Miks on see maksumaksjale oluline?

Riigi raamatupidamise aastaaruande auditiga loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning riigieelarve täitmise aruanne annab asjakohast teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude ja investeeringute kohta.

Riigi 2013. aastal kogutud tulud olid 2013. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 7,7 miljardit eurot ja need olid 2012. aasta tuludega võrreldes 1,3 miljardi euro võrra suuremad. Riigi tehtud kulud ja investeeringud olid kokku 7,6 miljardit eurot ja need olid 2012. aasta kuludega võrreldes 1,1 miljardi euro võrra suuremad. Tulude ning kulude kasv võrreldes eelmise aastaga on tingitud esitamispõhimõtete muutusest. Nimelt hakati eelarves tuluna ning kuluna kajastama ka Maksu- ja Tolliameti kogutavaid ja edasiantavaid makse (nt maamaks, tulumaks, töötuskindlustusmaks töötukassale), mida varasema tava kohaselt riigieelarves tulu ega kuluna ei kajastatud. 2013. aastal ületasid tulud kulusid 30 miljoni euro võrra.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on riigil 31.12.2013. aasta seisuga varasid kokku 12,5 miljardi euro väärtuses ning

enamiku varadest moodustab põhivara. Võrreldes eelmise perioodiga on varade väärtus kasvanud 0,8 miljardi euro võrra ning seda peamiselt materiaalse põhivara ja nõuete ning ettemaksete suurenemise arvelt. 31.12.2013. aasta seisuga on riigil kohustusi kokku 5,5 miljardi euro väärtuses ning need on kasvanud eelmise perioodiga võrreldes 0,5 miljardi euro võrra. Kohustustest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustused ning kohustuste kasv on peamiselt tingitud pikaajaliste laenukohustuste suurenemisest.

## Mida me auditi tulemusena leidsime ja järeldasime?

**Riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, see tähendab, et aruanne kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

**Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.** See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- **Riigieelarve täitmise aruanne ja iga-aastane riigieelarve on võrreldavad.** Tänu riigieelarve seaduse esitusviisi muudatustele on iga-aastane riigieelarve ja selle täitmise aruanne omavahel paremini võrreldavad.
- **Riigieelarves 2014. aastasse üleviidava raha hulk on suur (7% eelarve kuludest), kuid avalikkusele kättesaadavatest dokumentidest leiab vähe selgitusi raha ülekandmise põhjuste kohta.** Arvestades ülekantava raha suurt hulka, on Riigikontrolli hinnangul oluline ülekandmise põhjuste analüüs ning avalikustamine, et tagada raha kasutuse läbipaistvus ning tõhusam eelarvete planeerimine.
- **Riigieelarve planeerimisel ja kasutamisel on jätkuvalt probleeme kapitalirendilepingutega, mille sõlmimiseks puudub asutustel luba.** Samuti tuleb Rahandusministeeriumil välja töötada lahendus, kuidas hoida katkestatamatute kasutarendilepingute sõlmimine kontrolli all nii, et need lepingud ei hakkaks tulevikus piirama eelarvestamise otsuseid ega mõjutama riigi võlakoorust.
- **Kaupade ja teenuste soetamisel järgivad riigiasutused üldjuhul riigihangete seaduse nõudeid. Siiski leidsid audiitorid mõningaid puudusi:** tuvastati tegemata hankemenetlusi, eriti arvukalt lihthangete osas, eksiti hankemenetluse liigi valikul, esines probleeme hangete aruannete esitamisega. Samas on riigiasutused parandanud oma hankekordasid ja plaane, mille puudujääkidele Riigikontroll eelmisel aastal tähelepanu juhtis.
- **Riigi osalemine sihtasutustes ei ole alati selgelt eesmärgistatud ning sihtasutustele raha eraldamise reeglid vajavad täpsustamist.** Riigikontroll leidis, et sihtasutuste asutamisel ei ole alati selgelt põhjendatud, miks on otsustatud osutada avalikku teenust just riigi osalemise kaudu sihtasutuses. Sihtasutustele raha eraldamine on mõningatel juhtudel ebaselge või tehakse seda seadust rikkudes ning sellest on raske ülevaadet saada.

- **Riigivara üleandmisega Riigi Kinnisvara ASile on riigiastutuste üürikulud märkimisväärselt kasvanud, mille tõttu on suurenenud koormus riigieelarvele.** Samas ei ole jätkuvalt selge, millistest allikatest leitakse riigieelarvesse raha, et katta üürihindade kasv. Rahandusministeeriumi tellitud uuringus on aga eksperdid soovitanud loobuda osa riigile kuuluvate objektide puhul turupõhisest üüritasust ning kasutada kulupõhist üüritasu.
- **Raamatupidamise tsentraliseerimisest ja ühtse raamatupidamistarkvara kasutuselevõttust on raamatupidamise tase enamiku ministeeriumite valitsemisalades paranenud.**
- **Riigiraamatupidamiskohustuslaste aruandlust saab muuta ökonoomsemaks.** Riigikontroll on seisukohal, et ministeeriumite igal aastal koostatavatel majandusaasta aruannetel ei ole kasutajaid. Riigikogu, valitsuse ja avalikkuse seisukohalt on olulisem riigi koondaruanne. Seetõttu oleks otstarbekas lihtsustada riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaruande sisunõudeid, et hoida kokku tööaega, mis kulub praegu nende aruannete koostamiseks ja auditeerimiseks.

### Mida me auditi tulemusel soovitasime?

#### Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile:

- Reguleerida renditehingute käsitlemine eelarve planeerimisel nii, et oleks tagatud kooskõla riigieelarve seadusega.
- Et tagada eelarvedistsipliini ja eelarve planeerimise läbipaistvus, analüüsida eelarve täitmise aruande koostamisel raha ülekandmise põhjendatust ning avalikustada see riigi majandusaasta koondaruande või järgmise perioodi eelarve koostamise protsessis.
- Kaaluda soovitusi, mille on andnud üürilepinguid turutingimustega võrrelnud eksperdid, ja leida optimaalne üüritulu määramise mudel üüripindadele, mille puhul ei ole võimalik turuvõrdlust rakendada.
- Pöörata senisest enam tähelepanu ministeeriumite lihthangete korraldusele.
- Lihtsustada riigiraamatupidamiskohustuslaste aruandluse nõudeid, et tagada ühelt poolt riigi koondaruande koostamiseks ja valitsemissektori rahandusstatistikaks piisav andmestik ning muuta teisalt majandusaasta tulemustest raporteerimine ökonoomsemaks.

#### Rahandusminister nõustus Riigikontrolli soovitustega.

## Sisukord

<b>Arvamus 2013. aasta tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>5</b>
Riigieelarve seadusi on järgitud	5
Riigieelarve täitmise aruande esitusviis on paranenud	5
Ülekantavad kulud on suured, kuid nende ülekandmise vajadust ei ole piisavalt analüüsitud	5
Asutuste eelarve planeerimisel ja kasutamisel esineb üksikuid vigu	7
2014. aastal kehtima hakanud uus riigieelarve seadus pikaajaliste rendilepingutega seonduvaid probleeme ei lahendanud	8
Riigieelarvest sihtasutustele raha eraldamise reeglid ei ole selged	10
Riigivara soetamise ja kasutamise korraldus on üldjuhul hea	12
Riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes pole alati eesmärgistatud ning osalemise ülevaade on puudulik	13
Riigi üürikulud on kasvanud	15
Riigihangete seaduse nõudeid on järginud enamik riigiasutusi	17
<b>Arvamus riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta</b>	<b>18</b>
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	18
Riigimetsa kajastamisel ei arvestata riigimetsa olemusega	19
Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras	19
Tugiteenuste tsentraliseerimine kulgeb plaanikohaselt	20
Riigiraamatupidamiskohustuslaste aruandlust saab muuta ökonoomsemaks	22
<b>Peamised tähelepanekud riigi raamatupidamiskohustuslaste finantsauditites</b>	<b>23</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	24
Justiitsministeerium	24
Kaitseministeerium	24
Keskkonnaministeerium	25
Kultuuriministeerium	26
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	26
Põllumajandusministeerium	27
Rahandusministeerium	28
Siseministeerium	28
Sotsiaalministeerium	29
Välisministeerium	29
Põhiseaduslikud institutsioonid	30
<b>Riigikontrolli soovitusel ja rahandusministri vastused</b>	<b>31</b>
<b>Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest</b>	<b>33</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>33</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta</b>	<b>36</b>

## Arvamus 2013. aasta tehingute seaduslikkuse kohta

### Tehingute seaduslikkus

#### Riigieelarve seadusi on järgitud

1. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2013. aasta eelarve tulud 7,67 miljardit eurot, tehtud kulud 7,34 miljardit eurot ja investeeringud 0,3 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

#### Riigieelarve täitmise aruande esitusviis on paranenud

2. Varasemate aastate auditaruannetes on Riigikontroll juhtinud tähelepanu sellele, et riigieelarve täitmise aruande esitusviis ei võimalda aruandest aru saada ega vasta Riigikogus vastu võetud riigieelarve esitusviisile. Avaliku sektori raamatupidamise rahvusvahelise standardi IPSAS 24 „Presentation of Budget Information in Financial Statements“ kohaselt tuleb esitada parlamendi vastu võetud eelarve, lõplik eelarve ja eelarve tegeliku kasutamise andmed vastuvõetud eelarvega võrreldavalt, et suurendada avaliku sektori finantsaruannete läbipaistvust.

3. 2013. aasta riigieelarve kinnitas Riigikogu uues formaadis ning sama esitusviisi on tarvitatud ka riigieelarve kasutamise kohta aruandmiseks. Nii on Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja riigieelarve täitmise aruanne muutunud omavahel võrreldavaks ning seega on järgitud rahvusvaheliste standarditega kehtestatud põhimõtet.

4. Samas on säilinud üldise arvestuspõhimõttega võrreldes vähemalt üks erand, millele on Riigikontroll 2012. aasta auditi aruandes tähelepanu juhtinud.

- Nii näidati 2012. aastal riigieelarve täitmise aruandes keskkonnatasudest saadavaid tulusid Rahandusministeeriumi juures, kuigi need tulud olid planeeritud Keskkonnaministeeriumi eelarves ning kajastatud Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandes. Seetõttu ei olnud riigieelarve ja riigieelarve täitmise aruanne omavahel selles osas võrreldavad.

2013. aastal plaaniti keskkonnatasudest laekuvad tulud Rahandusministeeriumi eelarvesse. Riigieelarve ja riigieelarve täitmise aruanne muutusid seetõttu omavahel võrreldavaks. Samas kajastatakse keskkonnatasudest saadavad tulud jätkuvalt Keskkonnaministeeriumi raamatupidamises. Nii ei ole omavahel võrreldavad Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tehingud.

5. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et majandustehingu teostajana tuleb käsitleda nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande kontekstis sama üksust.

#### Ülekantavad kulud on suured, kuid nende ülekandmise vajadust ei ole piisavalt analüüsitud

6. Riigieelarve täitmise aruandega antakse Riigikogule ja avalikkusele teada, kui palju raha on valitsus aasta jooksul kasutanud ning kui palju on

### Riigieelarve seaduse esitusviisi on muudetud

**Keskkonnatasud** – riigi 2013. aasta koondaruande järgi sai riik saastetasudest ja loodusressursside kasutada andmise eest tulu kokku 35,8 miljonit eurot.

### Järgmisesse aastasse üleviidavad kulud on suured

seada järgmisse eelarveaastasse edasi kantud. Riigikontroll on varasemates auditites kritiseerinud üleviidavate kulude kohta esitatava info ebapiisavust.

7. 2013. aasta riigieelarve täitmise aruande viimasest veerust on võimalik näha, kui palju investeringuteks ning kuludeks plaanitud raha on aasta lõpus üle viidud. 2013. aasta eelarvest viidi 2014. aastasse üle 536 miljonit eurot (7 protsenti 2013. aasta tegelikest kuludest), 2012. aasta eelarvest viidi 2013. aastasse üle 479 miljonit eurot ja 2011. aasta eelarvest 2012. aasta eelarvesse 431 miljonit eurot). Üldjuhul võivad kulude üleviimise põhjusteks olla investeringuprojektide viibimine, ELi rahast finantseeritavate projektide tähtajaks lõpetamata jäämine vms.

8. Kahjuks on riigi koondaruande lugeja jaoks endiselt vastuseta küsimus, mis iga konkreetse ministeeriumi valitsemisala puhul kulude üleviimise põhjustas. Selgitusi raha ülekandmise põhjuste kohta ei ole ministeeriumite majandusaasta aruannetes alati esitatud, seda infot ei koondata riigi majandusaasta koondaruandes ega ka riigieelarve koostamise käigus. Arvestades ülekantava raha suurt hulka, on Riigikontrolli hinnangul oluline ülekandmise põhjuste analüüs ning selle avalikustamine, et tagada raha kasutuse läbipaistvus ning tõhusam eelarve planeerimine.

9. Riigikontroll leiab, et eelmisest aastast üle kantava raha suur hulk viitab sellele, et eelarve planeerimine ei ole piisavalt tõhus ning kulude kindlaksmääramisel ei arvestata alati tegeliku suutlikkusega seda raha ära kasutada. See aga võib viia ebaotstarbekate kulutusteni.

10. Kuna eelarves järgmisse aastasse üle viidavatele kulutustele on riigieelarve seadusega seatud **piirangud**, siis võib see viia olukorradeni, kus raha kaotamise vältimiseks makstakse aasta lõpus ette tulevaste kulutuste eest. Riigikontroll on tuvastanud juhtumeid, kus ettemakse ei olnud vältimatult vajalik ning seega on tegu eelarveraha mittesihipärase kasutamisega.

11. Näiteks ei pea Riigikontroll põhjendatuks Haridus- ja Teadusministeeriumi ettemakset Riigi Kinnisvara ASile (RKAS).

- Haridus- ja Teadusministeerium maksis 2013. aasta detsembri lõpus 13.12.2013. a sõlmitud lepingu alusel ette 2,2 miljonit eurot (km-ga) RKASile koolivõrgu ümberkorraldamise hangete korraldamise ja projektijuhtimise teenuse eest. Lepingus lepiti kokku, et teenuse osutamise täpsed tingimused, sealhulgas poolte õigused ja kohustused, lepatakse kokku eraldi sõlmitavates lepingutes. Riigikontrollile auditi ajal (2014. a mai lõpu seisuga) neid lepinguid ei esitatud.

Kuna ministeeriumi ja RKASi vahelises lepingus ei fikseeritud ei teenuse osutamise tähtaega ega teenuse osutamise täpseid tingimusi, ei olnud Riigikontrolli hinnangul ettemakse 2013. aasta eelarveraha ärakasutamise eesmärgil RKASile põhjendatud ja oli vastuolus raamatupidamise üldeeskirjaga. Et kokkulepitud tegevustest oluline osa oli oma sisult investeerimine, ei olnud ettemakse tasumine majandamiskuludest kooskõlas riigieelarve seadusega. Lisaks on küsitav, kas projektijuhtimise ja hangete korraldamise tarbeks on sisuliselt vajalik ettemakse riigi äriühingule.

## Aasta lõpus tehakse põhjendamatuid ettemakseid

Järgmisesse aastasse riigieelarve raha ülekandmise piirangud on riigieelarve seadusega määratud järgmiselt:

- kulusid, mis sõltuvad tuludest, võib üle kanda laekunud, kuid kasutamata summade ulatuses;
- piirmääruga kuludest võib üle kanda kuni 3% eelarvest, kui iga-aastases riigieelarves ei ole määratud teisiti;
- investeringuid, välisloetusi ja riiklikku kaasfinantseeringut võib üle kanda kogumahus;
- finantseerimistehinguid üle ei kanta.



**12. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** et tagada eelarvedistsipliin ja eelarve planeerimise läbipaistvus, analüüsida eelarve täitmise aruande koostamisel raha ülekandmise põhjendatust ning avalikustada see riigi majandusaasta koondaruande või järgmise perioodi eelarve koostamise protsessis.

**Rahandusministri vastus:** riigieelarveliste kulude ülekandmisel oleme hinnanud õiguspärasust ning koondanud põhjused, miks vahendeid kavandatud eelarveaastal ei kasutatud. Kaalume ettepanekut põhjused avalikustada. Riigieelarve seadus annab rahandusministrile volituse kehtestada riigieelarve vahendite ülekandmise kord. Uuendame ka riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise korda. Nimetatud regulatsioonide koostamisel kaalume võimalusi kasutada ülekandmise põhjuseid senisest enam riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel tehtavate otsuste ettevalmistamisel.

### Asutuste eelarve planeerimisel ja kasutamisel esineb üksikuid vigu

**13.** Riigikontrolli arvamusel on eelarvete planeerimine ning kasutamine ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes üldiselt heal tasemel. Riigikontroll tuvastas vaid üksikuid eksimusi, kus riigiasutused on majandamiskuludeks ette nähtud eelarverahast teinud investeeringuid ja investeeringuteks ette nähtud eelarverahast majandamiskulusid. Nagu varasemate aastate auditid, nii näitasid ka Riigikontrolli 2013. aasta kohta tehtud finantsauditite tulemused, et endiselt eksitakse riigieelarve seaduse põhimõtete vastu enim pikaajalisi liisingulepinguid sõlmides. Sellest teemast on kirjutatud pikemalt punktides 18–24.

### Riigikantseleis on kulutused valesti eelarvestatud

**14.** Kuigi mitmed eelarve kasutamise vead, mis Riigikontrolli auditi käigus tuvastas, parandati eelarve korrigeerimisega aasta jooksul, esines ka eksimusi, kus Riigikontroll ja auditeeritu jäid eriarvamusele.

- Riigikantselei taotles Eesti Vabariigi 95. aastapäeva tähistamiseks 740 000 eurot, sealhulgas toetuste andmiseks 73 000 eurot ja majandamiskuludeks 667 000 eurot. Sellise summa Riigikogu ka eraldas. Riigikantselei kasutas raha sihipäraselt Eesti Vabariigi 95. aastapäeva tähistamisega seotud tegevusteks.

### Teadmiseks, et

kui üks riigiasutus annab teisele riigiasutusele toetust, kajastatakse seda nii eelarves kui ka raamatupidamises [siirdena](#).

Aastapäeva tähistamise toetamiseks andis Riigikantselei Kultuuriministeeriumile 323 933 eurot ning Haridus- ja Teadusministeeriumile 50 000 eurot majandamiskuludeks ettenähtud rahast, kuigi eelarves toetuste andmist [siirdena](#) sellises mahus ette nähtud ei olnud. Lisaks maksti majanduskuludeks ette nähtud rahast 80 000 eurot SA-le Eesti Filmi Instituut, Rahvuskooperile Estonia ja Eesti Rahvusringhäälingule.

Riigikontrolli arvates on kirjeldatud juhtudel tegemist majandamiskuludeks ettenähtud rahast toetuste andmisega, kuna Riigikantselei ei saanud selle raha eest vastu kaupu ega teenuseid. Toetuse andmisele viitavad ka järgmised asjaolud: raha saajad on Riigikantseleilt saadud käsitletud toetusena, Riigikantselei pole selle raha kasutamiseks korraldanud hankeid ning ükski raha saaja ei ole esitanud Riigikantseleile arvet teenuse osutamise kohta. Majandamiskuludeks ettenähtud raha arvelt toetuste andmine ei ole aga riigieelarve seaduse järgi lubatud.

15. Riigikontroll on auditites rõhutanud, et kui eelarveaasta jooksul ilmneb vajadus teha kulutusi kavandatust erinevalt, tuleb eelarve aruandluse selguse ja võrreldavuse huvides taotleda eelarve muutmist. Üldjuhul on nõnda ka tehtud.

#### **2014. aastal kehtima hakanud uus riigieelarve seadus pikaajaliste rendilepingutega seonduvaid probleeme ei lahendanud**

#### **Eelarve kasutamine**

16. 2013. aasta suvel esitas Rahandusministeerium kooskõlastamiseks uue riigieelarve seaduse eelnõu. Uue seaduse algatamise eesmärk oli luua õiguslikud alused ja kehtestada põhinõuded, et tagada Eesti majanduse ja rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus. Eelnõu seletuskirja kohaselt sätestatakse seadusega riigieelarve koostamise lähtealused, et riigieelarve koostamisel lähtutaks riigi rahandusprognosist tulenevatest võimalustest, strateegilistes arengudokumentides toodud valdkonnapoliitilistest eesmärkidest ja vajadustest ning neid koondavast riigi eelarvestrateegiast.

17. Riigikontroll esitas arvamuse eelnõu versioonide kohta mitmel korral, tuues peamiste kitsaskohtadena välja Riigikogu ebapiisava rolli strateegilises planeerimises, riigieelarve seaduse esitusviisi ja riigieelarve täitmise aruandluse nõuete vähese selguse, tegevusaruannete nõuete puudumise jms. Riigieelarve seadus võeti Riigikogus vastu 2014. aasta veebruaris. Auditi ajaks on uue seaduse rakendusaeg olnud liiga lühike, et hinnata, kas uue seadusega seatud eesmärgid on saavutatud. Siiski soovib Riigikontroll osutada teemale, mis ka uues seaduses on jätkuvalt mitmeti tõlgendatav.

#### **Rendilepingute eelarvestamine**

18. Riigikontroll on aastaid osutanud asjaolule, et riigieelarve seaduse keeld teha kapitalirenditehinguid, välja arvatud juhtudel, kui need on lubatud Riigikogu kinnitatud iga-aastase riigieelarve seadusega, on mitmeti tõlgendatav ning vajab täpsustamist.

19. Riigieelarve seadusega on riigiasutustel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi, kui need pole ette nähtud iga-aastases riigieelarves. Seega, kui soovitakse teha kapitalirenditehinguid, tuleb need näha ette iga-aastase eelarve koostamisel finantseerimistehingutena. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et Rahandusministeerium on kapitalirendi mõiste defineerimisel 2013. aastal koostatud eelarveklassifikaatori kasutamise juhendis viidanud omakorda raamatupidamise toimkonna juhendile nr 9 „Rendiarvestus“.

20. Riigikontrolli auditid on näidanud, et riigiasutused rendivad oma põhitegevuste tarbeks nii sõidukeid, kontorimööblit kui ka arvuteid. Järgmisena on esitatud näiteid ministeeriumite sõlmitud rendilepingute enamlevinud tüüpidest, mis põhjustavad eksimusi riigieelarve seaduse vastu või on mitmeti tõlgendatavad.

- **Lepingud, mis raamatupidamise toimkonna juhendi järgi tuleb hinnata kapitalirendilepinguteks.** Riigikontroll on leidnud mitmes rendilepingus punkte, mis viitavad selgelt kapitalirendile. Näiteks moodustavad rendi osamaksed renditava vara väärtusest üle 90% ja/või on lepingus määratud tingimuste kohaselt omandiga seotud riskid valdavas osas rentniku kanda.

Asutused on neid lepinguid pidanud kapitalirendilepinguteks ning sellisena neid ka raamatupidamises kajastanud. Eelarvesse pole aga finantseerimistehinguteks raha plaanitud ning nende eest on tasutud nii investeeringute kui ka majandamiskulude eelarvest.

- **Katkestamatud kasutusrendilepingud.** Samuti on Riigikontroll tuvastanud, et jätkuvalt sõlmitakse rendilepinguid, mille puhul on küll vaieldav, kas tegu on kapitalirendiga, kuid lepingutingimuse põhjal on selge, et riigiasutusel ei ole võimalik neid lepinguid enne tähtaega lõpetada, tasumata liisinguandjale kõiki liisingumakseid ja muid kulusid või katmata näiteks vara müümisega kaasnevat kahju.

Riigikontrolli hinnangul viitavad need lepingutingimused sellele, et riigieelarve seaduse kontekstis on asutused võtnud endale pikaajalisi kohustusi, milleks peab olema seaduse kohaselt Riigikogu luba. Selliste tingimustega rendilepingute sõlmimiseks ja kohustuste tasumiseks vajaminevad summad on tavapäraselt riigieelarves plaanitud majandamiskuludena. Ministeeriumid käsitlevad selliseid lepinguid katkestamatu kasutusrendina ning raamatupidamises kajastatakse need lepingud-kasutusrendina

21. Kuigi asutuste juhtkonna soov ja praktika on olnud selline, et soovitakse sõlmida kasutusrendilepinguid ja neid ei ole olnud plaanis enne tähtaega katkestata, võetakse Riigikontrolli arvates selliste lepingute sõlmimisega, milles on katkestamist piiravad tingimused, ikkagi risk, et pingelise riigieelarve korral, mil on vaja kulusid oluliselt vähendada, ei ole võimalik neid lepinguid ilma lisakulutusteta lõpetada ning riigieelarvest tuleb leida selleks raha. Näiteks on 2013. aasta lõpu seisuga riigi majandusaasta koondaruande lisa a30 D alusel võetud katkestamatuid kasutusrendikohustusi kokku 378,9 miljoni euro eest (konsolideerimata andmed).

22. Riigieelarve seaduse täitmiseks tuleb Rahandusministeeriumil tagada, et asutused plaaniks raamatupidamise toimkonna juhendi nr 9 tähenduses kapitalirendi tingimustele vastavaid tehinguid finantseerimistehingutena. Asutuste tähelepanu tuleks juhtida ka sellele, et muudes rendilepingutes ei tohi kokku leppida kahjulikes tingimustes (nt katkestamise puhul trahv, vara müügi kahju katmine, järelejäänud maksete tasumine, pikk katkestamisest etteteatamise tähtaeg). Samuti tuleb Rahandusministeeriumil välja töötada lahendus, kuidas hoida katkestamatute rendilepingute sõlmimine kontrolli all nii, et need lepingud ei hakkaks piirama tuleviku eelarvestamise otsuseid.

23. Riigikontrolli hinnangul on kapitali- ja kasutusrendi asjus ühtse praktika loomine oluline seetõttu, et nende tehingute eristamisel on mõju riigi võlakoormusele.

24. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** reguleerida renditehingute käsitlemine eelarve plaanimisel nii, et oleks tagatud kooskõla riigieelarve seadusega ning arvesse võetud riigi rahandusstatistika koostamise põhimõtted.

**Rahandusministri vastus:** suurendamiseks regulatsiooni selgust asendame seni eelarve koostamist reguleerinud rahandusministri käskkirja uue vastavasisulise määrusega. Uue riigieelarve seaduse rakendamiseks on koostamisel rahandusministri määrus „Riigi eelarvestrateegia ja

ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise kord<sup>6</sup>. Määruse eelnõus on säte, mis annab konkreetse suunise, et otsustamisel, kas tegemist on kapitalirendi- või kasutusrendilepinguga, tuleb lähtuda RTJ-st 9.

Katkestamatutest rendilepingutest ülevaate saamiseks parandame riigieelarve koostamist reguleerivates regulatsioonides andmete kogumise nõudeid, et anda iga-aastase riigieelarve seaduse seletuskirjas parem ülevaade olemasolevatest ja planeeritavatest katkestamatutest rendilepingutest. Ülevaate olemasolu võimaldab hoida uute katkestamatute rendilepingute sõlmimist kontrolli all.

### **Riigieelarvest sihtasutustele raha eraldamise reeglid ei ole selged**

25. Riigikontroll auditeeris 2013. aastal riigi asutatud sihtasutustele riigieelarvest toetuste andmist ja nende kasutamise sihipärasust. Auditi käigus selgitati, kas riigi asutatud sihtasutustele toetuse andmine on arusaadav ja läbipaistev, kas ministeeriumid on loonud toetuste andmiseks ning antud toetuste kasutamise üle järelevalve tegemiseks kontrollisüsteemi. Auditeerimiseks valitud sihtasutustes uuriti, kuidas on korraldatud riigieelarvest saadud raha kasutamine, kas saadud raha on kasutatud sihi- ja õiguspäraselt ning kas sihtasutuse juriidilise vormi valikut on sihtasutuse loomisel põhjendatud.

26. Auditi põhijäreldused on järgmised: puudub välja kujunenud praktika, millistel juhtudel otsustab riik sihtasutuse juriidilise vormi kasuks ja kuidas sihtasutust rahastatakse. Ministeeriumite järelevalve sihtasutuste tegevuste üle kipub jääma formaalseks. Siiski näitas audit, et sihtasutused on põhikirjalisi eesmärke täitnud ja riigilt saadud raha üldiselt sihipäraselt kasutanud.

27. Audituaruanne on avalikustatud Riigikontrolli välisveebis ning käesolevas aruandes on käsitletud vaid kaht riigieelarvega seonduvat probleemi. Esiteks on osa sihtasutuste rahastamine riigieelarvest jätkuvalt hägune. Teiseks taunib Riigikontroll praktikat, mille kohaselt rahastatakse ministeeriumite põhitegevusi sihtasutuste arvelt.

28. Senisest suuremat läbipaistvust vajab sihtasutuste riigieelarvest rahastamine. Riigieelarve seadusest ning selle seletuskirjast on keeruline selgust saada, kui palju raha plaanitakse sihtasutustele eraldada. Kuigi riigieelarve seaduse seletuskiri sisaldab tabelit riigi eelarvest antavate toetuste kohta, ei ole sealt kõiki toetussummasid võimalik leida, kuna neid pole esitatud või tuleb neid otsida muudest tabelitest. Nii ongi 2013. aasta riigieelarve seletuskirjast võimalik hõlpsasti leida sihtasutustele eraldatavad toetused summas 62 miljonit eurot, kuigi lõplik eelarve aastaks 2013 oli 127 miljonit (ei sisalda ELi toetusi, mida mitmed sihtasutused vahendavad).

29. Kuna sihtasutused tegutsevad väga erinevate eesmärkide elluviimisel, on selge, et ei ole võimalik kokku leppida ühesuguses rahastamismudelil kõikidele sihtasutustele. Auditi käigus leiti aga probleeme nii kehtivatest reeglitest kinnipidamisega kui ka reeglite hägususega.

- **Keskkonnatasude suurendamisel jäeti SA Keskkonnainvesteeringute Keskus rahastamine korrastamata.** Üks ebaselge rahastamise näide on Keskkonnainvesteeringute

### **Sihtasutuste rahastamine riigieelarvest**

Keskusele (KIK) raha eraldamine. Alates 2010. aastast, kui suurendati keskkonnatasude arvelt riigieelarve tulubaasi, jaotatakse keskkonnatasude seaduse alusel kogutavad keskkonnatasud kolmeks: kohalikele omavalitsustele eraldatav raha, sihtotstarbeliselt KIKile eraldatav raha ja riigieelarve tuludesse sihtotstarbeta eraldatav raha. KIKile eraldatakse raha, mis laekub riigieelarvesse keskkonna kasutamise eest ja seda 2009. aastal kehtinud keskkonnatasu määrade ulatuses. Selline raha eraldamine vähendab läbipaistvust ning teeb keeruliseks ja ajamahukaks KIKile eraldatud rahast ülevaate saamise, sest selleks tuleb iga keskkonnatasu tehingu juures teha ümberarvestus 2009. aastal kehtinud tasumäärade alusel (igal tasu liigil on erinev määr), korrutada see tehingus kasutatud keskkonnanressursi kogusega ning saadud summad liita. Riigikontrolli hinnangul tuleks KIKi puhul eraldada neile iga-aastases riigieelarves kindel summa, selle asemel et kasutada kehtetuid keskkonnatasude määrasid.

▪ **Etendusasutuste rahastamises valitseb ebaselgus.**

Kultuuriministeerium pole kinni pidanud etendusasutuste seadusest teatritele toetuse eraldamisel. Seaduse kohaselt määratakse toetus etenduse või kontserdi külastaja toetusena. Sellega hüvitatakse etendusasutusele külastaja teenindamise tegeliku kulu ja [arvestusliku piletihinna](#) vahe. Tegelikult Kultuuriministeerium seadust ei järgi, kuna teatrite (SA Vene Teater näitel) kuluarvestus ei võimalda saada etenduste kulude kohta andmeid, mis on toetuse määramiseks vajalikud. Samuti ei ole ministeerium välja arvanud [arvestuslikku piletihinna](#), mille alusel kuuluks hüvitamisele tegeliku kulu ja [arvestusliku piletihinna](#) vahe. Kuigi seadusega kehtestatud toetuse arvutamise mudel osutus praktikas mitterakendatavaks juba aastaid tagasi, ei ole seadust muudetud, et ühtlustada toetuste andmise alused tegeliku praktikaga. Ebaselgus rahastamise reeglites ei paku teatritele pikaajaliste otsuste tegemiseks kindlust ning olukorras, kus riigiteatreid muudetakse sihtasutusteks, on see taunitav.

[Arvestuslik piletihind](#) on näitaja, mille arvutamisel lähtutakse etendusasutuste seaduse põhjal etendusasutuse asukohast, Statistikaameti andmetest kohalike elanike keskmise sissetuleku kohta ning külastajate peamistest sihtrühmadest.

**Põhitegevuste rahastamine sihtasutuste kaudu**

30. Lisaks sellele on sihtasutustest kujunenud omakorda ministeeriumide rahastamise allikas. Kõige ulatuslikum ja pikaajalisem on see probleem SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) ja Keskkonnaministeeriumi vahel, kuid ka Haridus- ja Teadusministeerium on oma põhitegevust rahastanud valitsemisala sihtasutuse kaudu.

- KIKi kaudu eraldati 2012. aasta keskkonnaprogrammi eelarvest Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste projektide rahastamiseks kokku 7 miljonit eurot, seejuures osalevad projektide hindamises Keskkonnaministeeriumi enda ametnikud. Haridus- ja Teadusministeerium oli lepinguga andnud sihtasutusele Archimedes 66 930 eurot toetust üldhariduse sisehindamise ja selle elluviijate nõustamise korraldamiseks, mis on seadusega Haridus- ja Teadusministeeriumile pandud kohustus. Archimedes vahendusel tegid lepinguga üle antud töö Haridus- ja Teadusministeeriumi enda ametnikud.

Riigikontrolli hinnangul on selline ministeeriumite põhitegevuse rahastamine riigieelarve selguse seisukohalt taunitav, kuna nii ei kajastu nende tegevuste jaoks vajaminev raha riigieelarves ministeeriumi tegevuskuluna ega teki tervikpilti, kui palju

ministeerium oma tegevuseks riigieelarvest raha vajab. Keskkonnaministeeriumi näitel toob see kaasa ka asjatut halduskoormust, kuna ministeerium ja tema allasutused peavad kirjutama projektitaotlusi ja KIK peab neid menetlema.

31. Riigikontroll soovitas nii keskkonnaministril kui ka haridus- ja teadusministril plaanida seadustega pandud ülesannete täitmiseks vajalikud kulud ministeeriumite eelarves tegevuskuluna. Samuti soovitas Riigikontroll kehtestada keskkonnatasude seaduses kindel osakaal laekunud tasudest või iga-aastases riigieelarves kindel summa, millega rahastatakse KIKis projektitaotlusi; valmistada koostöös etendusasutustega ette seaduse muudatuse eelnõu, millega luuakse sobiv ja õiguspärane alus etendusasutuste rahastamiseks, kui praegune õiguslik korraldus ei ole otstarbekas.

### **Riigivara soetamise ja kasutamise korraldus on üldjuhul hea**

#### **Varade soetamine ja kasutamine**

32. Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Nende seaduste järgimise kohta Riigikontroll arvamust ei avalda, vaid piirdub auditite käigus tehtud tähelepanekute esitamisega.

33. Auditites hindab Riigikontroll, kas riigivara valitseja on oma varaga ümber käinud heaperemehelikult ehk riigi huvidest lähtuvalt, seda nii riigivara käsutades ja kasutades kui ka osaledes eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Riigivaraseaduse põhimõtete järgmise kontrollimine on oluline, kuna ministeeriumite valduses olevate varade bilansiline väärtus 31.12.2013. aasta seisuga oli 9 miljardit eurot (konsolideerimata andmed) ning 2013. aasta eelarve rahast kulutati investeringuteks 0,3 miljardit eurot.

34. Sarnaselt eelmise aastaga osalesid Riigikontrolli audiitorid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2013. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid riigivara soetamist, kasutamist, üleandmist, mahakandmist ja võõrandamist ning vaatasid üle 2013. aastal toimunud muutused riigivaraga seotud lepingutes. Ministeeriumid olid kontrollitud juhtudel järginud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtteid, välja arvatud punktides 37–59 toodud tähelepanekud.

35. Varade soetamisel kontrolliti lisaks riigivaraseaduse järgimisele ka riigihangete seadusest kinnipidamist. Riigihangete seaduse järgimise kohta toodud tähelepanekud on esitatud käesoleva auditiaruande punktides 60–67.

36. Riigikontroll täheldas ministeeriumite auditites mitmeid probleeme seoses osalemisega eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Nii näiteks ei ole selge, mis saab riigiasutuse käibevaradest ning kohustusest, kui riigiasutus korraldatakse ümber sihtasutusteks. Samuti selgus, et puudulik on ülevaade selle kohta, millistes mittetulundusühingutes osalevad riigiasutused. Riigikontrolli tehtud sihtasutuste audit tõi probleemina muu hulgas välja selle, et riigi osalemine sihtasutustes ei pruugi alati olla selgelt eesmärgistatud.

**Sihtasutuste loomine vajab selgeid sihte ja põhimõtteid**

**Riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes pole alati eesmärgistatud ning osalemise ülevaade on puudulik**

37. Lõppenud aasta seisuga teostas riik asutajaõigusi rohkem kui 70 sihtasutuses. Sihtasutuste seaduse kohaselt on sihtasutus loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks, et saavutada põhikirjalised eesmärgid. Riigivaraseaduse ja selle seletuskirja kohaselt peaks sihtasutuse asutama nende avalike funktsioonide täitmiseks, mis ei ole otseselt seotud riigivõimu teostamisega ja milleks muu tegevusvorm ei sobi.
38. Riigikontroll uuris auditis, kas sihtasutuste loomisel on alati kaalutud ka seda, kas kavandatud tegevust on kõige õigem teostada sihtasutuse vormi kaudu, eeldades, et otsuse tegemiseks esitatakse Vabariigi Valitsusele piisav info ka selle kohta, mis on selle juriidilise vormi valiku plussid ja miinused. Paraku ei leidnud Riigikontroll tõendusmaterjali selle kohta, et auditeeritud sihtasutuste puhul oleksid asutajad kõigekülgsest alternatiive kaalunud ning hinnanud sihtasutuse vormi eeliseid ja puudusi. Valdavaks ajendiks sihtasutuse vormi valikul on olnud pigem vastava ministeeriumi arvamus.
39. Näiteks on Kultuuriministeerium põhjendanud sihtasutuste moodustamist sellega, et loodud sihtasutuses suureneb iseseisva otsustamise õigus ning seega nõukogu ja juhatuse vastutus, paraneb asutaja kontroll nõukogu kaudu ja laieneb lisaraha kaasamise võimalus. Samuti on sihtasutuse eelisenä mainitud võimalust teha koostööd kohalike omavalitsustega, kohaliku kogukonnaga ning kaasata asutuse töösse valdkonna spetsialiste. Riigikontrolli hinnangul ei eelda aga koostöö spetsialistidega ega kohaliku kogukonna arvamusel arvestamine vältimatult sihtasutuse asutamist, vaid seda saavad järgida ka riigiastutused. Suuremat vastutust ja kontrolli ei saa samuti pidada sihtasutuse asutamise oluliseks eeliseks. Vastupidi, sihtasutuse loomisega muutuvad juhtimishoovad keerulisemaks, sest ei ole enam ühte vastutavat isikut nagu riigiasutuse puhul.
40. Kokkuvõttes võib praeguse olukorra põhjal järeldada, et riigil ei ole pea kahekümne aasta jooksul välja kujunenud parimat praktikat, kuidas kasutada sihtasutuse vormi avalike ülesannete täitmiseks.
41. Riigikontroll soovitas rahandusministril koostöös justiitsministriga analüüsida, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid ülesandeid täidavad. Rahandusminister nõustus Riigikontrolliga ja lubas asjaomaseid asutusi kaasates korraldada analüüsi 2014. aastal koondaruande koostamise käigus ja analüüsi tulemused avalikustada Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kava kohaselt väljatöötatavas riigiettevõtete omanikupoliitika rohelises raamatus.
42. Sama probleemi on Riigikontroll tuvastanud ka riigi äriühingute puhul. 2013. aastal tegi Riigikontroll auditi „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“. Auditaruandes leidis Riigikontroll, et riigi äriühingute tegevuse suunamine ega omanikujärelevalve pole viie aastaga sisuliselt paranenud. Riik ei tea sageli, miks ta üht või teist äriühingut peab ja mida nende tegevuselt ootab. Riik pole seadnud äriühingutele selgeid eesmärke või ei kontrolli nende täitmist. Sellest hoolimata on riigi äriühingutele antud mitusada miljonit eurot maksumaksja raha.

## Riigiasutus on astunud MTÜde liikmeks ilma Vabariigi Valitsuse loata

43. Põllumajandusministeeriumi auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et liikmeõiguste teostamine mittetulundusühingutes ei ole toimunud riigivaraseadusega kooskõlas. Nimelt selgus, et Eesti Taimekasvatuse Instituut on olnud aastaid mitme mittetulundusühingu liige: MTÜ Eesti Kartul, MTÜ Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, MTÜ Eesti Seemneliit ja MTÜ Eesti Aiandusliit. Vabariigi Valitsus ei ole aga nimetanud Põllumajandusministeeriumi nende mittetulundusühingute liikmeõiguste teostajaks. Kuna riigivaraseaduse järgi võib riigi liikmeõigusi mittetulundusühingutes teostada Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium, on Riigikontrolli hinnangul instituudi mittetulundusühingutes liikmeks olemine vastuolus riigivaraseadusega. Riigikontroll soovitas põllumajandusministril välja selgitada valitsemisala asutuste liikmelisus mittetulundusühingutes ja viia mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamine kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega.

44. Siiani ei ole Põllumajandusministeerium nendes mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamisest ka riigivaraseaduses sätestatud korras aru andnud, mistõttu pole neid ühinguid ka Rahandusministeeriumi koostatavas riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandes.

45. Nii puudubki Riigikogul ja avalikkusel kõikehõlmav info selle kohta, millistes mittetulundusühingutes riigiasutused osalevad ning kas nende osalus on põhjendatud.

## Riigiasutuste ümberkorraldamine on reguleerimata

46. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on mitu riigiasutust likvideeritud ja asemele loodud sihtasutused, kus ministeerium teostab asutajaõigusi. Sihtasutuste loomise hindamisel tuvastati, et tegevuse lõpetanud riigiasutuste allesjäänud netovara (käibevara ja kohustuste vahe) üleandmine ei ole õigesti kajastatud.

47. Nimelt on netovarade üleandmise nii vara üleandja kui ka selle saaja kajastanud tulemiaruanDES tulude ja kuludena (saadud ja antud toetuste kontodel). See tähendab, et Kultuuriministeeriumi raamatupidamises on kajastatud toetusi, mida pole saadud, ning toetusi, mida pole antud. Teiste sõnadega öeldes ei ole tehingute kajastamisel lähtutud nende majanduslikust sisust.

48. Veani raamatupidamises on viinud ilmselt asjaolu, et üheski õigusaktis ei ole täpselt reguleeritud, mil moel peaks toimuma riigiasutuste tegevuse lõpetamisel allesjääva netovara üleandmine sihtasutustele, selle raamatupidamises kajastamine ning kuidas tagatakse riigivaraseaduse järgimine vara üleandmisel. Nii ei olegi selge, kes peab katma riigiasutuse likvideerimisel järele jäänud võlad – kas ministeerium või sihtasutus –, ning kellele kuulub raha, mis saadakse tegevuse lõpetanud riigiasutuse nõuete sissenõudmisest – kas raha peaks laekuma riigieelarvesse või sihtasutuse arvele. Riigikontroll soovitas Kultuuriministeeriumil koostöös Rahandusministeeriumiga täpsustada ja reguleerida riigiasutuste baasil loodavatele sihtasutustele netovara üleandmist, lähtudes tehingute majanduslikust sisust.



#### 49. Riigikontrolli soovitused rahandusministriile:

- Selgitada välja ministeeriumide valitsemisala asutuste liikmelisus mittetulundusühingutes ja viia mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamine kooskõlla riigivaraseadusega.
- Analüüsida tegevuse lõpetanud riigiasutuste allesjäänud vara ja täitmata kohustuste sihtasutustele üleandmise senist praktikat ja reguleerida riigiasutuste baasil loodavatele sihtasutustele netovara (käibevara ja kohustuste) üleandmine.

**Rahandusministri vastus:** oleme pöördunud kõigi liikmeõiguste teostajate poole ettepanekuga täiendavalt kontrollida ministeeriumi ja tema allasutuste osalemist MTÜ-des ja vajadusel informeerida Rahandusministeeriumi koondaruande koostamisel.

Nõustume vajadusega analüüsida riigiasutuste vara ja kohustuste sihtasutustele üleandmise senist praktikat. Samuti peame vajalikuks täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirjas riigiasutuste vara ja kohustuste sihtasutusele üleandmisega seotud arvestuspõhimõtteid.

#### Riigi üürikulud on kasvanud

**Riigiasutuste üürikulud on kasvanud nende vara Riigi Kinnisvara ASile üleandmise tõttu**

50. Riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruandes juhtis Riigikontroll tähelepanu, et riigivara üleandmisega Riigi Kinnisvara ASile (edaspidi RKAS) tuleb riigil arvestada üürikulude märkimisväärse kasvuga, kuid samas ei ole selge, millistest allikatest leitakse riigieelarvesse raha üürihindade kasvu katmiseks.

51. Üürikulude hinnatõusu uuris 2013. aastal Rahandusministeerium, kes tellis selleks uuringu, et võrrelda RKASiga sõlmitud üürilepinguid turutingimustega. Riigi kinnisvarategevuse strateegiast tulenevalt lepitakse riigiasutuse ja RKASi vaheline üürihind kokku, lähtudes turutingimustest, seetõttu oli uuringu peamine eesmärk anda sõltumatu hinnang, kas RKASiga kokku lepitud üürid on kooskõlas turutingimustega. Uuringu käigus analüüsiti kokku 343 lepingut, millega oli hõlmatud üüripinda kokku 422 772 m<sup>2</sup>.

52. Lepinguliste üürikulude prognoosi analüüsist selgus, et 2014. aastal kasvavad üürikulud 73%, ehk 14,9 miljonit eurot, mis 2015. aastaks taandub minimaalseks (alla 2%). 2014. aasta kulude kasvu peamine põhjus on uuringu põhjal see, et 2014 lõppeb enamik RKASile üleantud objektidel kaheaastane üleminekuperiood, mille kestel oli nende üür valdavalt 0 eurot. Kui üleminekuperiood on lõppenud ja üürid viidud vastavusse turuhindadega, siis järgnevatel aastatel ei ole sellist järsku üürikulude kasvu ette näha.

53. Uuringu käigus selgus, et enamiku lepingute puhul ei ole lepingulist üüritasu ega kõrvalteenuste tasu võimalik otseselt võrrelda turutingimustega, kuna objektide olemuse, asukoha või suuruse tõttu pole turult võrreldavaid objekte või teenuseid leida.

54. Uuringu tulemusena soovitasid eksperdid valdava osa üürilepingute puhul üle minna turuhinnapõhimõttelt kulupõhistele üüritasudele. Üüri määramisel soovitatakse seega aluseks võtta objektide kulud. See tagaks

üüride parema võrreldavuse ja mõjutatavuse ning suurendaks märkimisväärselt üüride läbipaistvust.

55. Ka Riigikontroll uuris 2013. aastal RKASile üleantud objektide kulusid ning küsis selleks neilt ministeeriumitelt, kes on RKASi suurimad üürnikud, üürilepingute kaupa ülevaate 2013. ja 2014. aasta üürikuludest. Kontrollitud ministeeriumites selgus, et Sotsiaalministeeriumi üürikulud suurenesid 2014. aastal 0,7 miljonit eurot, s.o 72%, Siseministeeriumil 7 miljonit eurot, s.o 38% ja Kultuuriministeeriumil 2,7 miljonit eurot (osakaalulist suurenemist ei ole võimalik välja tuua, sest üleminek uuele üürihinnale toimus objektide kaupa eri aegadel). Tabelis 1 on esitatud mõni näide suurimate üürihindade muutuste kohta.

**Tabel 1. Objektid, mille üür on enim suurenenud (eurodes)**

Objekti aadress	Linn	Kasutaja	2013. a objekti üürikulu ning haldamisega seotud otsesed ja kaudsed kulud	2014. a kulud	Muutus (%)
J. Vilmsi 55	Tallinn	Rahvakultuuri Keskus	24 191,16	95 334,22	394
Suur-Sõjamäe 44a	Tallinn	Eesti Hoiuraamatukogu	40 854,96	363 693,67	890
Lai 1/ Nunne 4	Tallinn	SA Nuku	102 703,20	598 933,50	583
Rüütli 15	Tartu	Eesti Spordimuseum	30 264,84	239 771,50	792
Astangu tn 27	Tallinn	Astangu Kutse-rehabilitatsiooni Keskus	115 523,04	243 130,72	210
Gonsiori 29, 29a / Kollane 2	Tallinn	Sotsiaalministeerium	262 372,00	856 362,25	326
Põllu 23	Paide	Paide päästekomando	19 986,99	91 052,30	456
Lai 7	Kohtla-Järve	Kohtla-Järve päästekomando	42 071,89	149 827,60	356

Allikas: Riigikontroll ministeeriumite andmete põhjal

56. Enamiku tabelis 1 toodud näidete puhul on tegu nn eriotstarbeliste kinnistutega, mille puhul on RKAS küll leidnud turuhinna, kuid üürilepinguid turutingimustega võrrelnud ekspertide hinnangul on selle määramine raskendatud, kuna turul puudub sarnastest objektidest koosnev võrdlusbaas.

57. Riigikontroll on nõus ekspertide soovitusel vaadata üle RKASi kasutatav üürimudel. Täpsemalt kavatseb Riigikontroll uurida RKASi majandustegevust eraldi auditi raames.

58. Möödunud aastal soovitas Riigikontroll Rahandusministeeriumil selgitada 2014. aasta riigieelarve seletuskirjas ja riigieelarve strateegias, kuidas pikas perspektiivis rahastatakse riigiasutuste üürikulude kasvu ning juhitakse RKASi tegevust üüritingimuste kokkuleppimisel riigiga. 2014. aasta riigieelarve strateegias ei ole selgitusi üürikulude kasvu rahastamise kohta lisatud, samuti ei ole avaldatud, kuidas plaanitakse RKASi üüritegevust juhtida.

**59. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** kaaluda üürilepinguid turutingimustega võrrelnud ekspertide soovitusi ja leida optimaalne üürimudel üüripindadele, mille puhul ei ole võimalik turuvõrdlust rakendada.

**Rahandusministri vastus:** oleme nõus, et kõikidel objektidel ei ole turupõhise üüri rakendamine põhjendatud ja võimalik.

Kulupõhise hinnakujunduse reeglid üürimisel on praeguseks loodud ja kinnitatud Vabariigi Valitsuse 30.09.2014 määrusega „Hoonestatud kinnisvara riigile kasutamiseks andmise lepingute üldtingimused ja üürihinna kujunemise alused“.

Juhime aga tähelepanu, et kulupõhine ja turupõhine üür erinevad vaid kapitalikulude ulatuses. Loodud kulupõhine regulatsioon on riigivara valitsejale turupõhisest soodsam hoonete RKAS-le üleandmisel, kuna üleantud hoone väärtust arvesse ei võeta. Juhul, kui RKAS teeb aga varasse investeeringuid (ja enamasti just investeeringute tegemine ongi üleandmise eesmärgiks), ei ole kulupõhiselt kujundatud kapitalikomponent turupõhisest üürist oluliselt soodsam.

Kõige olulisemad teenuste hinna kasvu põhjused on varasem remontide alarahastatus ning seni oma tööjõuga tehtud ja personalikuludest kaetud tegevuste (haldamine, hooldamine, heakord) sisseostmine teenustena. Viimane kasvatab näiliselt kulusid, kuid tegelikkuses toob need lihtsalt teisel kulukirjel nähtavale.

### Riigihangete seaduse nõudeid on järginud enamik riigiasutusi

**60.** Kuna riigiasutused kulutavad palju raha, auditeeris Riigikontroll 2013. aasta soetuste puhul riigihangete seaduse järgimist kõigis ministeeriumites, Riigikantseleis ja põhiseaduslikes institutsioonides.

**61.** Riigikontroll keskendus oma auditites riigihangete menetlust puudutavale sisekontrollisüsteemile ning hindas valitud tehingute puhul nende vastavust nii riigihangete seadusele kui ka asutuste enda sisekordadele. Riigikontroll kontrollis, kas riigihanke, sealhulgas lihthanke piirmäära ületavate hangete puhul on hankemenetlus korraldatud, kas on valitud õige menetlusliik ning kas kontrollitud hankemenetluste ja lihthangete ulatuses on sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seadust järgitud.

**62.** Eelmise aasta auditites tuvastas Riigikontroll puudusi hankekordades ning hankeplaanide koostamises või ajakohastamises. Käesolevaks aastaks on asutused oma hankekordasid ja hankeplaanid juba parandanud või veel parandamas.

**63.** Kuigi auditeeritud soetuste puhul on asutused üldiselt järginud riigihangete seadust, tuvastas Riigikontroll endiselt mitmesuguseid rikkumisi. Arvuliselt kõige enam rikkumisi on seotud lihthangetega.

**64.** Oluliseks rikkumiseks tuleb lugeda olukordi, kus seadusega ette nähtud riigihanke menetlust, sealhulgas lihthanget, ei ole korraldatud. Seda esines Riigikantseleis ning järgimiste ministeeriumite valitsemisalas: Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

### Riigihangete korraldamine riigiasutustes

**Riigihanke menetlus** tuli 2013. aastal kehtinud riigihangete seaduse kohaselt korraldada, kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli järgmine:

- asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot või üle selle,
- ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot või üle selle.

**Lihthange** algas 2013. aastal kehtinud riigihangete seaduse kohaselt lihthanke teate avaldamisega registris.

Lihthanke korraldamise kohustus algab 10 000 eurost asjade ja teenuste hankelepingu ning 30 000 eurost ehitustööde hankelepingu korral.

Põllumajandusministeerium, Siseministeerium ning Sotsiaalministeerium. Tegemata oli jäetud ka läbirääkimistega menetlusi (nii väljakuulutamise kui ka väljakuulutamiseta), mida esines Rahandusministeeriumis ja Siseministeeriumis. Eksiti ka lihtsustatud korras tellitava teenuste tellimisel Haridus- ja Teadusministeeriumis ning Kultuuriministeeriumis..

**Riigihanke aruanne** tuli 2013. aastal kehtinud riigihangete seaduse kohaselt esitada riigihangete registrile asjade ja teenuste ostu puhul alates 10 000 eurost ning ehitustööde tellimise puhul alates 30 000 eurost (käibemaksuta) 20 päeva jooksul pärast hankelingu sõlmimist. Pärast hankemenetluse lõppemist tuli esitada **riigihanke aruande lisa**.

**65. Riigihangete aruandeid** ega **selle lisasid** ei esitatud või tehti seda hilinemisega Haridus- ja Teadusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi Rahandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisalades ning Riigikantseleis.

**66.** Kuigi riigihangete seaduse rikkumine on vähenenud, näitavad rikkumised hangete planeerimise, menetlemise ja järelvalvesüsteemi nõrku külgi. Hangete korraldamise peamised puudused tulenevad ka seaduse erisugusest tõlgendamisest ja rakendamisest ning vähesest kogemusest või võimekusest. Täpsemaid ministeeriumitele tehtud soovitusi hangete korralduse kohta võib leida ministeeriumite 2013. aasta auditite aruannetest.

**67. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** pöörata senisest enam tähelepanu ministeeriumite lihthangete korraldamisele ning juhendada neid selles valdkonnas.

**Rahandusministri vastus:** iga-aastane riigihangete plaaniline järelvalve põhineb eelneval riskianalüüsil. Järgnevate aastate riskianalüüsides võtame arvesse Riigikontrolli soovitusi pöörata senisest suuremat tähelepanu ministeeriumide lihthangete korraldusele.

Lihthangete korraldamisel on hankijatel võimalik saada meilt nõuandeid ning leida täiendavat informatsiooni e-riigihangete keskkonna infoportaalist. Korduma kippuvate küsimuste rubriigis on eraldi alarubriik „Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära“, kus on detailsemalt välja toodud selgitused ja soovitusid lihthangete korraldamise kohta.

Lisaks nõustamistegevusele korraldame hankijate riigihangetealaseid koolitusi nii omal algatusel kui ka hankijapoolse tellimuse alusel. Riigihangetealase koolituse programmi üheks alateemaks on lihthangete korraldamise regulatsioon. Edaspidi arvestame vajadusega pöörata sellele hankeliigile senisest rohkem tähelepanu.

## Arvamus riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

**68. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2013. aasta konsolideeritud tulemiks 284,6 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2013. aasta seisuga 12,45 miljardit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

### Aruande õigsus

## Tähelepanu juhtimine riigimetsa kajastamise põhimõtetele

### Teadmiseks, et

bioloogilise vara, millest enamuse moodustas riigimets, bilansiline väärtus oli enne riigimetsa arvestuspõhimõtte muutmist 2009. aasta lõpus 1,8 miljardit eurot.

### Teadmiseks, et

alates 2010. aastast kajastub RMK bilansis ainult raiesse kavandatud mets, mille väärtus leitakse 10 aasta keskmise müügihinna prognoosi alusel ehk bilansis kajastub ainult tulevikus raiutava puidu müügist saadav diskonteeritud kasu. Kuna muud metsa bilansis ei kajastata, ei ole võimalik bilansi põhjal teha järeldusi selle kohta, mis seisus ja väärtusega see mets on, näiteks kas selle väärtus võib olla vähenenud, kuna varasemast raiest järelejäänud puit on vähem väärtuslik, vms.

## Vandeaudiitorite märkus Tallinna Sadama kohta ja arvamuse avaldamata jätmine Estonian Airi kohta

**Varade väärtuse testiga** selgitatakse välja vara allahindluse vajadus. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn kaetav väärtus), ja kui mõlemad on väiksemad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata.

## Riigimetsa kajastamisel ei arvestata riigimetsa olemusega

69. Riigikontroll on keskkonnaministri ja rahandusministriga võrreldes jätkuvalt eriarvamusel riigimetsa arvestuspõhimõtete asjus ning leiab, et need ei ole riigivarale sobilikud.

70. 31.12.2013. aasta seisuga on **riigimetsa bilansiline väärtus** riigi aruandes 776,5 miljonit eurot. Kehtiva meetoodika kohaselt ei ole riigimetsa bilansilist väärtust alates 2010. aasta lõpust muudetud, sest puidu keskmine müügihind on muutunud vähem kui 10%. Meetoodikast tulenevalt sellisel juhul bilansilist väärtust ei muudeta, vaid jätkatakse kajastamist varasema perioodiga samas väärtuses.

71. Riigikontrolli hinnangul tuleb metsa väärtuse hindamisel arvestada, et ühelt poolt on riigil metsa tunduvalt enam kui see, mida raiutakse, ning riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestatud arvestusmeetoodikas ei ole seda arvesse võetud. Teisalt sõltub riigimetsa kui terviku väärtus olulisel määral sellest, millised muutused riigimetsaga toimuvad, näiteks kas metsamajandamise tulemusel jäävad kasvama suurema või väiksema tagavaraga puistud, okas- või lehtmetsad.

72. Näiteks Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) 2010. ja 2013. majandusaasta aruande põhjal, milles on esitatud metsamaa ja metsa tagavara peamiste puuliikide kaupa, on jälgitav, et kõnealuste aastate jooksul on nii metsa pindala hektarites kui ka metsa tagavara kuupmeetrites muutunud, seda nii majandatava kui ka mittemajandatava metsa puhul, kuid see metsa väärtuse muutus ei kajastu kehtiva arvestuspõhimõtte kohaselt RMK bilansimahu muutusena.

73. Kokkuvõtteks juhib Riigikontroll riigi majandusaasta koondaruande kasutajate tähelepanu asjaolule, et seni kuni jätkatakse samade riigimetsa arvestuspõhimõtete, ei anna riigi koondaruanne piisavalt täpset infot metsa väärtusega aastate jooksul toimunud muutuste kohta.

## Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras

74. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse finantsnäitajaid. Neid üksusi pole Riigikontroll auditeerinud, vaid tugineb nende raamatupidamise aastaaruandeid auditeerinud vandeaudiitorite arvamustele.

75. Riigi äriühingute ja sihtasutuse 2013. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid andnud märkusteta arvamuse, välja arvatud ASi Tallinna Sadam ja ASi Estonian Air raamatupidamise aastaaruande kohta avaldatud arvamus. Riigikontrolli arvamust riigi koondaruande õigsuse kohta need märkused ei mõjutanud.

76. ASi Tallinna Sadam raamatupidamise aastaaruandes on 31.12.2013. aasta seisuga kajastatud materiaalse põhivara hulgas kaht kauba- ning reisijate veoga seotud kaid ja nende territooriumi summas 45,2 miljonit eurot, mille väärtuse kohta on audiitoril eriarvamus. Äriühingu audiitor on teinud märkuse, et auditi käigus ei õnnestunud saada kindlust **varade väärtuse testis** juhtkonna kasutatud eelduse – laevaliikluse kasvu – kohta ning seetõttu ei pruugi põhivara bilansiline maksumus olla õige. Tallinna

Sadama juhtkond kontrollis varade väärtust ega pidanud vajalikuks neid alla hinnata. Kuna need asjaolud esinesid ka neljal eelmisel majandusaastal, andis audiitor ka varasematel aastatel märkusega arvamuse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituse kohaselt on ministeerium teadlik, et audiitoril ja juhtkonnal on varade väärtuse kohta eriarvamus, ning ministeerium on seisukohal, et nende varade väärtus on õige.

77. Vandeaudiitor loobus ASi Estonian Air raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisest, kuna ei olnud võimalik saada piisavat asjakohast tõendusmaterjali, mille põhjal veenduda, et ettevõtte jätkab tegevust. Majandusaasta aruanne on aga koostatud veendumusega, et ettevõtte jätkab tegevust. Audiitor viitas sellele, et Euroopa Komisjon on algatanud menetluse, kontrollimaks, kas laenud, mille Eesti riik andis Estonian Airile aastatel 2011–2013, on keelatud riigiabi. Kontrolli tulemusena võib komisjon nõuda, et laenud tuleb ennetähtaegselt tagasi maksta. Eesti riik on küll esitanud komisjonile taotluse, et saada luba riigiabi andmiseks Estonian Airile, kuid selle menetlus on alles pooleli ning tulemus ei ole teada. Estonian Airi juhtkond on tunnistanud, et ei ole suuteline laenusid ennetähtaegselt tagastama, mistõttu audiitor leidis, et Estonian Airi tegevuse jätkumine on kahtluse all.

78. Riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole saanud hinnata tehingute seaduslikkust, sest siiani puudub Audiitorkogu standard, mille põhjal kontrollida avaliku sektori tehingute seaduslikkust.

### **Tugiteenuste tsentraliseerimine kulgeb plaanikohaselt**

79. 2010. aasta jaanuaris sai alguse Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise projekt, mille käigus kavatakse viia kõik riigiasutused 2016. aastaks valitsemisalade kaupa üle ühisele finantsarvestuse ning personaliarvestuse tarkvarale ning tugiteenused tsentraliseerida. Projektiga loodetakse muuta finants-, personali- ja palgaarvestus efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks, tagada finants- ja personaliinfo kiirem kättesaadavus, läbipaistvus ja laiem tarbimisväärtus ning vähendada arvestuskulusid.

80. 2014. aasta 1. juuni seisuga on majandustarkvara SAP kasutusele võtnud enamik ministeeriumite valitsemisalasid ning Riigikantselei, Riigikohus ja Riigikontroll.

81. Riigikontroll on järjepidevalt auditeerinud raamatupidamise korraldust ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes. Eelmisel aastal leidsid audiitorid, et raamatupidamise tsentraliseerimine on ühtlustanud raamatupidamise taset ministeeriumite valitsemisalades ning et enamikus ministeeriumites ja nende valitsemisalades on raamatupidamise korraldus paranenud. Sama tendentsi võib täheldada ka sellel aastal. Näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates koolides, mille raamatupidamine on 2013. aastal tsentraliseeritud ministeeriumisse, raamatupidamise tase oluliselt paranenud.

82. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumites ja nende valitsemisalades raamatupidamise korraldus valdavalt heal tasemel.

### **Riigiraamatupidamis- kohustuslaste ja -üksuste raamatupidamine**

Rohkem puudusi esines Haridus- ja Teadusministeeriumi asutustes ning Kuluturiministeeriumi raamatupidamises.

**83.** Samuti ei ole Sotsiaalministeeriumi sotsiaaltoetuste sisekontrollisüsteem raamatupidamises piisavalt tõhus ning vajab parandamist. Nimelt toimub sotsiaaltoetuste arvestus Sotsiaalkindlustusametis andmebaasis SKAIS, mille põhjal tehakse kanded raamatupidamisprogrammi VERP, millest omakorda tehakse koondkanded raamatupidamisprogrammi SAP. Kanded tehakse käsitsi, automaatkontrolli loodud ei ole, samuti ei võrrelda andmeid regulaarselt ka muul moel. Sotsiaalministeeriumi auditi käigus tuvastas Riigikontroll SKAISi ja raamatupidamisprogrammide andmete vahel erinevusi, mille põhjust aga ministeerium audititoimingute kestel seletada ei osanud. Seetõttu tegi Riigikontroll täiendavaid toiminguid käesoleva auditi raames.

### Puudused Sotsiaalministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse koostöös

**Finants-, personali- ja palgaarvestuse toimemudel** – tööprotsesside (sh tegijad, tähtajad ja tegevused) kirjeldus, mille on kokku leppinud arvestusüksus ning asutus, kellel on finants-, personali- ja palgaarvestuse kohustus.

**84.** 2011. aasta lõpus loodi Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK), mille eesmärk on osutada üle riigi finants-, personali- ja palgaarvestuse teenuseid. 2014. aasta 1. juuni seisuga on keskusesse tsentraliseeritud Justiits-, Sotsiaal-, Rahandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala raamatupidamine. Teenuse osutamiseks ja kasutamiseks on iga ministeerium ning keskus sõlminud koostöökokkulepe, mille lisadeks on **finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse toimemudel**.

**85.** Raamatupidamise tsentraliseerimine RTKsse on üldjuhul parandanud ministeeriumi raamatupidamise taset. Siiski on teenuste osutamisel ilmnunud ka mõningaid probleeme. Näiteks alates 2013. aastast osutab Sotsiaalministeeriumi valitsemisalale finants- ja personaliarvestusteenust RTK. Ministeeriumi valitsemisala ja RTK koostöös esineb endiselt puudusi, millele viitas Riigikontroll juba möödunud aastal. Halvale infovahetusele viitavad probleemid inventuuri algandmete ja nende tulemuste kajastamisel raamatupidamises.

- Inventuurid ei täida oma eesmärki – varade arvestus on ministeeriumis heal tasemel, kuid endiselt esineb puudusi varade ja kohustuste inventuuride korraldamisel ning dokumenteerimisel RTKs.
- **Pensionieraldiste** arvestus Sotsiaalkindlustusameti töötajatele ei ole usaldusväärne

**Pensionieraldis** – bilansipäevaks välja teenitud tulevikus välja makstav hinnanguline kohustus.

**86.** Vastuseks eelmisel aastal tugiteenuste tsentraliseerimise kohta tehtud soovitusel lubas Rahandusministeerium korraldada klientide rahulolu uuringu. 2013. aastal tehtud uuring näitas, et üldiselt ollakse teenustega rahul, st teenuste kvaliteedi koondhinnang jäi oodatud tasemele (koondhinnang oli uuringu tulemusena 7,4 punkti 10st, oodatud tase 7 punkti).

**87.** Kokkuvõtteks leiab Riigikontroll, et riigi tugiteenuste tsentraliseerimine kulgeb kokkulepitud tempos, vigadest on õpitud ning plaane vajaduse korral kohandatud. Kuna tsentraliseerimine on pooleli, ei ole võimalik anda hinnangut, kas eesmärgid, mille Vabariigi Valitsus on tugiteenuste tsentraliseerimise projektile seadnud, saavutatakse.

## **Riigiraamatupidamiskohustuslaste aruandlust saab muuta ökonoomsemaks**

**88.** Raamatupidamise seaduse järgi on ministeeriumid, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid riigiraamatupidamiskohustuslased. Nad peavad pidama arvestust oma majandustehingute üle ning koostama igal aastal majandusaasta aruande. Ministeeriumite aruannete koostamise tähtsajad ning auditeerimise korra sätestatakse omakorda riigieelarve seadusega.

### **Ministeeriumite iga-aastane aruandlus on vajalik vaid riigi koondaruande koostamiseks**

**89.** Ministeeriumite, riigikantselei, põhiseaduslike institutsioonide, Riigimetsa Majandamise Keskuse saldoandmike infosüsteemis esitatavate aruannete põhjal koostatakse Rahandusministeeriumis riigi konsolideerimata ja konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne. Viimase koostamiseks liidetakse riigi konsolideerimata andmetele rida-realt riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja äriühingute vastavad andmed. Sisuliselt võibki riigi raamatupidamise aruannet pidada konsolideerimisgrupi aruandeks ning ministeeriumeid omakorda käsitleda kui konsolideeritavaid üksusi. Ministeeriumite aruandlus peab seega teenima riigi koondaruande koostamise eesmärki.

**90.** Pärast riigi koondaruande auditeerimist ning Vabariigi Valitsuses heakskiitmist esitatakse see aruanne Riigikogule kinnitamiseks. Raamatupidamise seaduse järgi ongi riigi koondaruande koostamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida valitsust, anda valitsusele võimalus selgitada tegevust aruandeaastal ning esitada Riigikogule vajalik info uute eelarveliste otsuste tegemiseks.

**91.** Riigikogu ei kinnita ministeeriumite majandusaasta aruandeid, vaid tema ülesanne on kinnitada riigi koondaruanne. Riigikontrolli viimase kümne aasta kogemused on näidanud, et Vabariigi Valitsuse tasemel on ministeeriumite raamatupidamise aruannete kinnitamine pigem formaalne protsess ning sisuliselt ministeeriumite eelarve kasutamist ning finantsseisu Vabariigi Valitsuse istungitel ei arutata. Ministeeriumite juhtkonnad oma majandusaasta aruandeid otsustusprotsessis samuti ei kasuta. Põhjuseks on objektiivne asjaolu, et agregeeritud ning kuus kuud pärast majandusaastat valmiv aruanne polegi juhtimisotsuste tegemiseks mõeldud. Olulisi riigisiseseid infotarbijaid ministeeriumite raamatupidamise aastaaruannetel peale Riigikontrolli ei ole. Näiteks Statistikaamet kasutab valitsemissektori rahandusstatistika koostamisel saldoandmike infosüsteemi kaudu esitatavat igakuulist ning märksa detailsemat andmestikku.

**92.** Eelnev ei tähenda, nagu ei peaks ministeeriumites ja nende valitsemisalades arvestust pidama ega raamatupidamine korras olema. Riigiasutuste korras raamatupidamine ja õige finantsinfo on oluline eeldus kvaliteetseks valitsemissektori rahandusstatistikaks. Rahandusstatistika näitajad – erinevalt raamatupidamise aruannetest – võimaldavad aga analüüsida ja hinnata riigi rahanduspoliitilisi otsuseid, võrrelda riiki teiste riikidega ja tuua välja riigi rahandusseisu muutus aja jooksul. Seega on ministeeriumite igakuuline saldoandmike esitamine tähtis, kuna see on sisendiks nii riigi raamatupidamise aastaaruande koostamisele kui ka rahandusstatistikale.

### **Eesmärk – lihtsustada ministeeriumite aruandlust**

**93.** Kuna riigiraamatupidamiskohustuslaste majandusaasta aruannetel on vähe kasutajaid, tuleks Riigikontrolli hinnangul aruandluse nõuded üle vaadata ning neid võimaluse korral lihtsustada. Sellega välditaks kasutute



aruannete koostamist ning hoitaks niiviisi kokku ministeeriumite tööaega, mis kulub mahukate aruannete koostamiseks.

**94.** Aruandluse uuendamisel tuleks seejuures juhinduda põhimõttest, et andmestik riigi koondaruande ja valitsemissektori rahandusstatistika tarvis oleks piisav, kuid üleliigsest andmete kogumisest, aruannete koostamisest ning auditeerimisest tuleks loobuda. Ministeeriumid, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid peavad jätkuvalt jääma riigiraamatupidamiskohustuslasteks, kes esitavad iga kuu finantsinfot saldoandmike infosüsteemi. Lihtsustama peaks oluliselt iga-aastaste majandusaasta aruannete sisu- ja esitamisnõudeid. Võimaluse korral võiks piirduda näiteks paari põhiaruande (nt bilanss, tulemiaruanne) ning eelarve kasutust selgitava aruande koostamise ning juhtkonna poolt kinnitamisega saldoandmike infosüsteemis. Seejuures peaks suund olema just eelarve täitmise aruande ja tegevusaruande vaheliste seoste tugevdamisele. Riigi koondaruande puhul tuleks ka edaspidi lähtuda täies mahus raamatupidamise seaduses ja riigieelarve seaduses nõutust.

**95. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** kaaluda riigiraamatupidamiskohustuslastele kehtivate aruandluse nõuete lihtsustamist, tagades ühelt poolt riigi koondaruande koostamiseks ja valitsemissektori rahandusstatistikaks piisava andmestiku, kuid muutes ökonoomsemaks majandusaasta tulemustest raporteerimise.

**Rahandusministri vastus:** oleme nõus soovituslega töötada välja ettepanekud seadusandluse muutmiseks, et lihtsustada riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete sisu ja vormi nõudeid. Alustame sellega käesoleva aasta teisel poolel.

## Peamised tähelepanekud riigi raamatupidamiskohustuslaste finantsauditites

**96.** Järgmisena on esitatud kokkuvõtted ministeeriumite auditite tulemustest. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditoraruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel. Ministeeriumite 2013. aasta olulisemad näitajad on esitatud tabelis 2.

**Tabel 2. Ministeeriumite valitsemisalade olulisemad näitajad 2013. aastal**

Ministeerium	Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	Keskmine töötajate arv	Eelarvemaht (mln €)	Varade maht (mln €)
Haridus- ja Teadusministeerium	77	5 238	528	430
Justiitsministeerium	18	3 283	118	117
Kaitseministeerium	6	4 270	346	456
Keskkonnaministeerium	6	1 398	284	1 478
Kultuuriministeerium	31	1 238	159	238
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	8	1 309	618	2 911
Põllumajandusministeerium	12	1 698	358	242

Rahandusministeerium	5	2 399	4 433	4 270*
Siseministeerium	7	9 257	446	313
Sotsiaalministeerium	9	1 504	2 876	397
Välisministeerium	1	630	55	95

\* Ei sisalda teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste netovara.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem, majandusarvestuse tarkvara SAP ja riigikassa andmebaas

## Haridus- ja Teadusministeerium

97. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 528 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 51 miljoni võrra. Valitsemisala kulude suurenemine tuleneb peamiselt kõrghariduse rahastamise kasvust, üldhariduse koolivõrgu korrastamise ettevalmistamiskuludest, kutseõppe õppekavade reformist ning välistoetustest rahastatavate teadus- ja arendustegevuse projektide finantseerimise kasvust. Ministeerium investeeris 2013. aastal 22 miljonit eurot, peamiselt koolihoonete renoveerimiseks ja sisustamiseks.

98. Haridus- ja Teadusministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seaduse, 2013. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seaduse nõuetest kinnipidamist ning tegi märkuse Riigi Kinnisvara ASile 2,2 miljoni eurose põhjendamatu ettemaksu tegemise kohta (vt ka p-d 11–12). Muus osas oli raha kasutatud sihipäraselt.

99. Väikestest puudustest hoolimata on varade soetamise ja kasutamise korraldus heal tasemel ning varade säilimine tagatud.

100. Riigihangete seaduse järgimise kontrollimisel tuvastas Riigikontroll kaks korraldamata avatud riigihankemenetlust. Samuti on ministeerium jätnud tegemata mitmed lihthanked, esitanud riigihangete registrile vajalikud dokumendid ettenähtust hiljem või jätnud need üldse esitamata.

## Justiitsministeerium

101. Justiitsministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 118 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 10 miljoni võrra. Ministeerium investeeris 2013. aastal 4 miljoni euro eest, peamiselt arendati infosüsteeme ning soetati infotehnoloogilisi seadmeid.

102. Justiitsministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

103. Riigikontroll auditeeris riigieelarve seadusest ja 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Justiitsministeerium on järginud nende õigusaktide nõudeid. Investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha n kasutatud sihipäraselt.

104. Soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid, varade soetamise ja kasutamise korraldus on heal tasemel ning varade säilimine tagatud.

## Kaitseministeerium

105. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 346,3 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga suurenenud

5 miljoni võrra. Investeeriti 27,9 miljoni eurot. Peamiselt renoveeriti kasarmuid Tapal ja Jõhvis ning sõlmiti uued lepingud kasarmute ehitamiseks Ämarisse, Jõhvi, Võrru ja Miinisadamasse.

**106.** Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

**107.** Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Kaitseministeerium on järginud mainitud õigusaktide nõudeid. Investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt, kuid kaitsevägi on teinud põhjendamatult ettemakseid. Riigikontrolli hinnangul tuleks sisemiste kordadega reguleerida, missugustel juhtudel võib kaitsevägi ettemakseid teha, ning vältida ettemakseid tavatingimustel hangitavate asjade ja teenuste ostmisel.

**108.** Kaitseotstarbeliste varade soetamise ja kasutamise korraldus Kaitseministeeriumis on rahuldaval tasemel, kuid esineb puudusi Kaitseministeeriumi ja kaitseväge **majandushangete** korralduses.

**109.** Kaitseministeerium ja kaitsevägi on jätnud korraldamata lihthankemenetlusi. Kaitsevägi on ostnud asju ja teenuseid ilma kirjaliku lepinguta või ettevõtetelt, kes ei ole riigihanget võitnud. Riigikontrolli hinnangul tuleks täiendada majandushangete sisekontrollisüsteemi, koostada kõikehõlmav majandushangete plaan ja tõhustada järelevalvet riigihanke aruande esitamise üle.

**Majandushange** – Kaitseministeeriumi ja kaitseväge hange, millega soetatakse teenuseid ja vara, mis ei ole kaitseotstarbeline.

## Keskkonnaministeerium

**110.** Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarve kulud olid 284 miljonit eurot, mis on võrreldes 2012. aastaga 39 miljoni euro võrra rohkem. Kulude kasv on peamiselt seotud antud toetuste kasvuga. Ministeeriumi 2013. aasta investeeringud olid 5,7 miljonit eurot, peamiselt soetati maid, tarkvara ja järelevalvetechnikat.

**111.** Riigikontroll leiab, et hoolimata raskustest raamatupidamise tsentraliseerimisel ja SAPile üleminekul 2013. aastal, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et neid on järgitud. Ministeerium on investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt.

**112.** Kuigi Riigikontroll ei teinud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande kohta märkust, on Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga võrreldes jätkuvalt eriarvamusel riigimetsa arvestuspõhimõtete ja Riigimetsa Majandamise Keskuse majandusinfo kajastamise suhtes ministeeriumi aastaaruandes. Riigikontrolli sellekohast eriarvamust selles pikemalt käsitletud käesoleva aruande punktides 69–73.

**113.** Varade soetamisel, kasutamisel ja võõrandamisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ja kehtivate reeglite kohaselt. Olulisi puudusi Riigikontroll ei tuvastanud.

114. Varade soetamisel ja kulude tegemisel on järgitud riigihangete seadust ning olulisi puudusi Riigikontroll ei tuvastanud. Üksikuid puudusi leidis Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi infotehnoloogiakeskuse hangete korraldamisel.

## Kultuuriministeerium

115. Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 166 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga vähenenud 10,5 miljoni võrra. Languse põhjuseks olid peamiselt riigiasutuste baasil sihtasutuste loomine, mille tulemusel vähenes majandustegevusest laekuv tulu ja ka toetusi saadi vähem kui mullu. Ministeerium tegi 2013. aastal investeringuid 6,9 miljoni euro ulatuses. Peamised objektid olid Eesti Rahva Muuseumi peahoone ehitus, Saaremaa Muuseumi Kuressaare kindluse ja Eesti Ajaloomuuseumi Maarjamäe tallihoone renoveerimine.

116. Riigikontroll tegi märkuse põhivara ja finantsinvesteeringu kajastamise kohta, mis on seotud loodud sihtasutustele vara üleandmisega. Muus osas kajastab Kultuuriministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Ministeerium on järginud riigieelarve seadust, 2013. aasta riigieelarve seadust ja selle muutmise seadust. Eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt

117. Sihtasutuste loomisega seotud tehingute hindamisel ilmnis neli probleemi: vara üleandmisi mitterahalise sissemaksena on kajastatud vales perioodis, sissemaksed sihtkapitali on tehtud vale väärtusega, kinnisvara ümberhindlust on ekspertidelt tellitud ilma vajaduseta ja netovara üleandmine ei ole õigesti kajastatud (vt p-d 46–49).

118. Kultuuriministeerium on raamatupidamise aastaaruandes kajastanud bilansipäeva seisuga oma põhivara hulgas 5,4 miljoni euro väärtuses sellist vara, mille valdus ja omandiõigus on aruandeaastal üle antud sihtasutusele. Samas suuruses on bilansis jäetud kajastamata finantsinvesteering sihtasutuse Eesti Kontsert sihtkapitali.

119. Varade soetamise ja kasutamise korraldus on üldiselt heal tasemel ning varade säilimine tagatud, kuid probleeme esines sihtasutustele varade üleandmisel.

120. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis ja auditeeritavates asutuses. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid, kuid jätkuvalt on juhtumeid, kus lihthankemenetlust ei ole korraldatud. Sarnaselt eelmise aastaga ei korraldatud ka 2013. aastal hankemenetlust õhustransporditeenuse ostmiseks ministeeriumis ja toiduainete ostuks Eesti Meremuuseumis. Toiduainete ostuks ei korraldanud hanget 2013. aastal ka Eesti Vabaõhumuuseum.

## Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

121. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala eelarvekulud olid 2013. aastal 618 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 30 miljoni võrra. Kasv on peamiselt seotud ühistranspordi toetamise suurenemisega (25 miljonit eurot). Ministeerium investeeris 173 miljoni euro ulatuses, peamiselt ehitas ja remontis maanteid. 2013. aastal anti AS Eesti Energia ja AS Levira üle Rahandusministeeriumi valitsemisele ning seetõttu vähenesid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi varad.

122. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Alates 1. aprillist 2013 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala tellinud oma raamatupidamise, personali- ja palgaarvestuse Riigi Tugiteenuste Keskuselt. Arvestusprotsessi stabiilsuse ja järjepidevuse tagas ministeeriumi vastavate töötajate üleviimine keskusesse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ega tema valitsemisalas ei tuvastatud puudusi raamatupidamises.

123. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et auditeeritud majandustehingud on olulises osas sooritatud kooskõlas nende seaduste nõuetega. Samas on sarnaselt varasemate aastatega jätkatud selliste kapitalirendilepingute sõlmimist, millega on võetud pikaajalised kohustused, mida ei olnud valitsemisala asutused eelarve koostamisel arvestanud finantseerimistehingute hulka.

124. Auditeeritud ulatuses on ministeerium investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt. Valitsemisala eelarve plaanimine on mõnevõrra paranenud, kuid ka 2013. aastal laekus majandustegevusest oluliselt rohkem tulusid, mille võrra sai teha enam kulusid, kui Riigikogu kinnitatud eelarveseaduses oli kirjas.

125. Varade soetamisel, kasutamisel, üleandmisel, mahakandmisel ja võõrandamisel on ministeerium ning valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ja kehtivate reeglite kohaselt.

126. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses järginud riigihangete seaduse põhimõtteid, välja arvatud Maanteeamet, kes jättis tegemata riigihangete seadusega nõutud lihthanke.

## Põllumajandusministeerium

127. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 358,4 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga vähenenud 11,8 miljoni võrra. Vähenemine on tingitud peamiselt põllumajandustootjate täiendava otsetoetuse vähenemisest. Ministeerium tegi 2013. aastal investeeringuid 2,6 miljoni euro eest. Suuremad investeeringud tehti elektroonilise kalapüügiraportite süsteemi tarkvara arenduseks ja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti uue menetlussüsteemi ja infohaldussüsteemi arendamiseks.

128. Põllumajandusministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Põllumajandusministeerium on sooritanud majandustehingud olulises osas kooskõlas nende õigusaktide nõuetega. 2013. aasta eelarves investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud üldiselt sihipäraselt.

129. Kui jätta arvestamata puudused riigihangete korraldamisel ja Eesti Taimikasvatuse Instituudi müügitegevuses, on varade soetamise, kasutamise ja võõrandamise korraldus üldiselt hea.

**130.** Kuigi valitsemisala asutustes korraldamata avatud hankemenetlusi Riigikontroll ei tuvastanud, esines mitmeid puudusi riigihangete seaduse järgimisel. Korraldamata on jäetud lihthankeid ja eksitud on ka teiste riigihangete seaduse nõuete vastu. Enim puudusi esines Eesti Taimekasvatuse Instituudis (endine Jõgeva Sordiaretuse Instituut).

## Rahandusministeerium

### Teadmiseks, et

Rahandusministeerium näitab eelarve täitmise aruandes lisaks valitsemisala eelarvele ka [Vabariigi Valitsuse antud toetuste ja muude ülekannete – omavalitsustele riigieelarvest eraldatav tasandus- ja toetusfondide – raha](#): eelarves 307 mln eurot ja täitmisel 305 mln eurot.

Varasemas eelarve esitusviisis kajastusid edasiantavad maksud finantseerimis- tehingutena ning saadud toetuste vahendamist ega riigiasutustele antud siirdeid ei esitatud eelarves ega eelarve täitmisel. 2013 eelarve esitusviisi muudeti: Rahandusministeeriumi eelarves kasvasid saadud toetuste vahendamine (0,6 mld eurot), edasiantavad maksud (1,29 mld eurot) ja riigiasutustele antud siirded (1,93 mld eurot). Vastukaaluks vähenesid antud toetused 1,06 miljardi euro võrra.

## Siseministeerium

**131.** Rahandusministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid koos [Vabariigi Valitsuse eelarvega](#) 4,43 miljardit eurot. Kulud on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 2,78 miljardi euro võrra. Kasv on seotud eelkõige eelarve esitusviisi ja -põhimõtete muudatusega 2013. aasta riigieelarve seaduses. Ministeerium tegi 2013. aastal investeringuid 8,5 miljoni euro ulatuses, peamiselt arendati infosüsteeme, soetati tarkvaralitsentse ja IT-seadmeid.

**132.** Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

**133.** Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Rahandusministeerium on järginud mainitud õigusaktide nõudeid. Investeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt. Samas on ministeeriumi valitsemisala asutused sõlminud selliseid liisingulepinguid, millega on võetud kohustused, mida valitsemisala asutused ei olnud eelarve koostamisel arvestanud finantseerimistehingute hulka.

**134.** Rahandusministeerium ja selle valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust, kuid Maksu- ja Tolliamet ning Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus ei ole alati korraldanud riigihangete seadusega nõutud hankemenetlusi.

**135.** Siseministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 432 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga vähenenud 41 miljoni euro võrra välistoetuste vähenemise tõttu. Siseministeeriumi investeringud olid 17,5 miljonit eurot, peamiselt soetati valve- ja päästetehnikat.

**136.** Siseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ning rahavoogusid.

**137.** Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seaduse, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Siseministeeriumi majandustehingud on olulises osas sooritatud mainitud õigusaktide nõuete kohaselt. 2013. aasta eelarves investeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.

**138.** Politsei- ja Piirivalveameti trahvinõuete inventeerimisel esineb probleeme, sest osa kohtutäitureid ei edasta ametile infot nende menetluses olevate nõuete kohta. Hoolimata sellest on varade soetamise, kasutamise ja võõrandamise korraldus heal tasemel.

**139.** Riigihangete seaduse peamiste põhimõtete järgmise auditeerimisel leidis Riigikontroll, et võrreldes eelmiste aastatega on hanketegevus paranenud, kuid jätkuvalt on jäetud korraldamata lihthankemenetlusi.

## Sotsiaalministeerium

140. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 2,88 miljardit eurot ehk 132 miljoni euro võrra suuremad kui 2012. aasta eelarves. Eelarve on peamiselt suurenenud sotsiaaltoetuste (pensionite) suurenemise tõttu.

141. Riigikontroll tegi märkuse 2013. aasta sotsiaalabitoetuste ja füüsilistele isikutele muude toetuste kajastamise õigsuse kohta, kuna Sotsiaalkindlustusamet ei edastanud nende kulude auditeerimiseks vajalikke algandmeid Riigikontrollile kokkulepitud ajaks, vaid tegi seda oluliselt hiljem. Sellest tulenevalt ei olnud audiitoritel võimalik saadud andmete õigsuses ja piisavuses veenduda. Riigikontroll tegi tegemata audititoimingud riigi koondaruande auditi käigus ning vigu ei tuvastanud. Samuti leidis Riigikontroll, et Sotsiaalkindlustusameti sisekontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus, et tagada sotsiaalabitoetuste korrektne raamatupidamises kajastamine (vt p 83).

142. Jättes arvestamata aruandes välja toodud märkuse mõju, kajastab Sotsiaalministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

143. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest ja 2013. aasta riigieelarve seadusest ning selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Sotsiaalministeerium on järginud nende õigusaktide nõudeid. Investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.

144. Varade arvestus on ministeeriumis heal tasemel, kuid endiselt esineb puudusi varade ja kohustuste inventuuride korraldamisel ning dokumenteerimisel.

145. Asjade ostmisel ja teenuste tellimisel on üldiselt järgitud riigihangete seadust, kui üksikud puudused välja arvata.

## Välisministeerium

146. Välisministeeriumi valitsemisala 2013. aasta eelarvekulud olid 55,2 miljonit eurot, mis on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 2 miljoni võrra. Ministeerium investeeris 2013. aastal 4,9 miljonit eurot, mis kulus valdavalt saatkondade ehituseks ja renoveerimiseks.

147. Välisministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

148. Riigikontroll auditeeris riigieelarve seadusest, 2013. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest kinnipidamist ning leidis, et Välisministeeriumi majandustehingud on olulises osas sooritatud mainitud õigusaktide nõuete kohaselt ning investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.

149. Riigikontrolli hinnangul on Välisministeeriumi varade soetamise, kasutamise ja võõrandamise korraldus heal tasemel.

150. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist. Auditeeritud soetused on tehtud kooskõlas riigihangete seadusega ja puudusi audiitorid ei tuvastanud.

## Põhiseaduslikud institutsioonid

151. Lisaks ministriumitele auditeerib Riigikontroll igal aastal ka Riigikantseleid ja põhiseaduslikke institutsioone: Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohus ja Riigikogu Kantselei. Põhiseaduslike institutsioonide hulka kuulub ka Riigikontroll, keda auditeerib vandeaudiitor.

152. Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohtu ja Riigikogu Kantselei auditi tulemusena leiab Riigikontroll, et nende institutsioonide 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanded kajastavad olulises osas õigesti ja õiglaselt institutsioonide finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

153. Riigikontroll tegi Riigikantseleile märkuse Eesti Vabariigi 95. aastapäeva tähistamise ürituste korraldajatele antud 80 000 euro kohta, mis on kajastatud Riigikantselei majandamiskuluna, kuid oleks majanduslikust sisust lähtuvalt tulnud kajastada antud toetustena. Jättes arvestamata märkuse mõju, leidis Riigikontroll, et Riigikantselei 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt Riigikantselei finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

154. Riigikontroll auditeeris ka riigieelarve seadusest ja 2013. aasta riigieelarve seadusest kinnipidamist ning leidis, et põhiseaduslikud institutsioonid on järginud nende õigusaktide nõudeid. Riigikantselei eksis eespool mainitud Eesti Vabariigi 95. aastapäeva tähistamise ürituste kulude eelarvestamisel (vt p-d 14–15). Investeeringuteks ja kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.

155. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud asutuste varade soetamise, kasutamise ja võõrandamise korraldus heal tasemel. Auditeeritud soetused on tehtud kooskõlas riigihangete seadusega ja puudusi audiitorid ei tuvastanud, välja arvatud Riigikantselei puhul, kes jättis tegemata ühe avatud hanke ja kaks lihthanget.

/allkirjastatud digitaalselt/

Alar Karis  
riigikontrolör



## Riigikontrolli soovitused ja rahandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 4.8.2014 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Rahandusministri üldised kommentaarid auditaruande kohta
Riigikontrolli poolt aruandes välja toodud järeldused ja ettepanekud on heaks ülevaateks riigi finantsjuhtimise olukorrast ning teemadest, millega peame tegelema.

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
<p><b>Järgmise eelarveaastasse üleviidavad kulud</b></p> <p>12. Soovitus rahandusministri-le: et tagada eelarvedistsipliin ja eelarve planeerimise läbipaistvus, analüüsida eelarve täitmise aruande koostamisel raha ülekandmise põhjendatust ning avalikustada see riigi majandusaasta koondaruande või järgmise perioodi eelarve koostamise protsessis. (p-d 6–11)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> riigieelarveliste kulude ülekandmisel oleme hinnanud õiguspärasust ning koondanud põhjused, miks vahendeid kavandatud eelarveaastal ei kasutatud. Kaalume ettepanekut põhjused avalikustada. Riigieelarve seadus annab rahandusministri-le volituse kehtestada riigieelarve vahendite ülekandmise kord. Uuendame ka riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise korda. Nimetatud regulatsioonide koostamisel kaalume võimalusi kasutada ülekandmise põhjuseid senisest enam riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel tehtavate otsuste ettevalmistamisel.</p>
<p><b>Pikaajalised rendilepingud</b></p> <p>24. Riigikontrolli soovitus rahandusministri-le: reguleerida renditehingute käsitlemine eelarve plaanimisel nii, et oleks tagatud kooskõla riigieelarve seadusega ning arvesse võetud riigi rahandusstatistika koostamise põhimõtted. (p-d 16–23)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> suurendamiseks regulatsiooni selgust asendame seni eelarve koostamist reguleerinud rahandusministri käskkirja uue vastavasisulise määrusega. Uue riigieelarve seaduse rakendamiseks on koostamisel rahandusministri määrus „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise kord“. Määruse eelnõus on säte, mis annab konkreetse suunise, et otsustamisel, kas tegemist on kapitalirendi- või kasutusrendilepinguga, tuleb lähtuda RTJ-st 9.</p> <p>Katkestamatutest rendilepingutest ülevaate saamiseks parandame riigieelarve koostamist reguleerivates regulatsioonides andmete kogumise nõudeid, et anda iga-aastase riigieelarve seaduse seletuskirjas parem ülevaade olemasolevatest ja planeeritavatest katkestamatutest rendilepingutest. Ülevaate olemasolu võimaldab hoida uute katkestamatute rendilepingute sõlmimist kontrolli all.</p>
<p><b>Riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes</b></p> <p>49. Soovitus rahandusministri-le:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selgitada välja ministeeriumide valitsemisala asutuste liikmelisus mittetulundusühingutes ja viia mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamine kooskõlla riigivaraseadusega.</li> <li>▪ Analüüsida tegevuse lõpetanud riigiasutuste allesjäänud vara ja täitmata kohustuste sihtasutustele üleandmise senist praktikat ja reguleerida riigiasutuste baasil loodavatele sihtasutustele netovara (käibevara ja kohustuste) üleandmine. (p-d 37–48)</li> </ul>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> oleme pöördunud kõigi liikmeõiguste teostajate poole ettepanekuga täiendavalt kontrollida ministeeriumi ja tema allasutuste osalemist MTÜ-des ja vajadusel informeerida Rahandusministeeriumi koondaruande koostamisel.</p> <p>Nõustume vajadusega analüüsida riigiasutuste vara ja kohustuste sihtasutustele üleandmise senist praktikat. Samuti peame vajalikuks täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirjas riigiasutuste vara ja kohustuste sihtasutustele üleandmisega seotud arvestuspõhimõtteid.</p>
<p><b>Riigi üürikulud</b></p> <p>59. Soovitus rahandusministri-le: kaaluda üürilepinguid turutingimustega võrrelnud ekspertide soovitusi ja leida optimaalne üürimudel üüripindadele, mille puhul ei ole võimalik turuvõrdlust rakendada. (p-d 50–58)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> oleme nõus, et kõikidel objektidel ei ole turupõhise üüri rakendamine põhjendatud ja võimalik.</p> <p>Kulupõhise hinnakujunduse reeglid üürimisel on praeguseks loodud ja kinnitatud Vabariigi Valitsuse 30.09.2014 määrusega „Hoonestatud kinnisvara riigile kasutamiseks andmise lepingute üldtingimused ja üürihinna kujunemise alused“.</p> <p>Juhime aga tähelepanu, et kulupõhine ja turupõhine üür erinevad vaid kapitalikulude ulatuses. Loodud kulupõhine regulatsioon on riigivara valitsejale turupõhisest soodsam hoonete RKAS-le üleandmisel, kuna üleantud hoone väärtust arvesse ei võeta. Juhul, kui RKAS teeb aga varasse investeringuid (ja enamasti just investeringute tegemine ongi üleandmise</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
	<p>eesmärgiks), ei ole kulupõhiselt kujundatud kapitalikomponent turupõhisest üürist oluliselt soodsam.</p> <p>Kõige olulisemad teenuste hinna kasvu põhjused on varasem remontide alarahastatus ning seni oma tööjõuga tehtud ja personalikuludest kaetud tegevuste (haldamine, hooldamine, heakord) sisseostmine teenustena. Viimane kasvatab näiliselt kulusid, kuid tegelikkuses toob need lihtsalt teisel kulukirjel nähtavale.</p>
<p><b>Riigihangete seaduse järgimine</b></p> <p>67. Soovitus rahandusministri: pöörata senisest enam tähelepanu ministeeriumite lihthangete korraldamisele ning juhendada neid selles valdkonnas.</p> <p>(p-d 60–66)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> iga-aastane riigihangete plaaniline järelevalve põhineb eelneval riskianalüüsil. Järgnevate aastate riskianalüüsid võtame arvesse Riigikontrolli soovitus pöörata senisest suuremat tähelepanu ministeeriumide lihthangete korraldusele.</p> <p>Lihthangete korraldamisel on hankijatel võimalik saada meilt nõuandeid ning leida täiendavat informatsiooni e-riigihangete keskkonna infoportaalist. Korduma kippuvate küsimuste rubriigis on eraldi alarubriik „Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära“, kus on detailsemalt välja toodud selgitused ja soovitusid lihthangete korraldamise kohta.</p> <p>Lisaks nõustamistegevusele korraldame hankijate riigihangetealaseid koolitusi nii omal algatusel kui ka hankijapoolse tellimuse alusel. Riigihangetealase koolituse programmi üheks alateemaks on lihthangete korraldamise regulatsioon. Edaspidi arvestame vajadusega pöörata sellele hankeliigile senisest rohkem tähelepanu.</p>
<p><b>Riigiraamatupidamiskohustuslaste aruandlus</b></p> <p>95. Soovitus rahandusministri: kaaluda riigiraamatupidamiskohustuslastele kehtivate aruandluse nõuete lihtsustamist, tagades ühelt poolt riigi koondaruande koostamiseks ja valitsemissektori rahandusstatistikaks piisava andmestiku, kuid muutes ökonoomsemaks majandusaasta tulemustest raporteerimise.</p> <p>(p-d 88–94)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> oleme nõus soovitusel töötada välja ettepanekud seadusandluse muutmiseks, et lihtsustada riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete sisu ja vormi nõudeid. Alustame sellega käesoleva aasta teisel poolel.</p>

## Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti heast raamatupidamistavast. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne koos riigieelarve täitmise aruandega (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne), täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 63 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 30 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 226 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi (vt joonis 1).

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister ja riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

### Joonis 1. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritavad üksused

Avaliku sektori konsolideeritud raamatupidamisaruanne (täiendav info)			
Valitsussektori konsolideeritud raamatupidamisaruanne (täiendav info)			
<b>Riigi konsolideeritud raamatupidamisaruanne</b>			
Riigiraamatupidamiskohustuslased (ministeeriumid koos valitsemisalaga, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid)	+ Kohalikud omavalitsused	+ Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	+ Eesti Pank
Riigi tulundusasutus			Tagatisfond
Riigi tütarettevõtjad (äriühingud)			Notarite Koda
Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused			Audiitorkogu
			Advokatuur
			Arengufond

### Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2013. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2013 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruanne.

## Arvamuse avaldamise põhimõtted

Riigikontrolli hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2013. aasta riigieelarve ja 2013. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Märkusena esitatakse aruandes eksimus, mis summa ja ilmnemise asjaolude mõju tõttu on oluline ning mõjutab aastaaruande lugeja hinnanguid ja järeldusi. Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina varadest, mis on arvatud riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmete alusel.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud auditi käigus ja neile saadetud märgukirjas.

## Auditi ulatus

Riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas riigiasutuste tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2013. aasta riigieelarve seadusest ja 2013. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas riigiasutustes on investeringuid tehtud ja kulusid kasutatud sihipäraselt, kinni peetud eelarvest ning kas ettemaksud ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhimõtetest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ja võõrandatud heaperemehelikult.

## Ulatuse piirangud

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite

arvamustes avalikustatud. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes, äriühingutes ja riigitulundusasutuses hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust ning Riigikontroll ei ole teinud selles osas täiendavaid toiminguid.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

### **Auditi käsitusviis**

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus 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 auditi ulatuse kirjelduses toodud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi.

Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

### **Auditi lõpetamise aeg**

Audititoimingud lõpetati 2014. aasta juulis.

### **Auditi meeskond**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid, auditit juhtis finantsauditi osakonna vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel <http://www.riigikontroll.ee/>.

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/14/60093/5.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## **Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta**

15.8.2013 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

27.8.2012 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

15.8.2011 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

31.8.2010 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

28.8.2009 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2008. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

**Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)**