

Riigikontrolli aruanne riigi 2010.  
aasta majandusaasta  
koondaruande kohta



# Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadusest lähtudes peab Riigikontroll auditeerima riigi majandusaasta aruannet ja selle tulemusel koostama auditiaruande, mille sisuks on hinnang aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Oma kohustuse täitmiseks auditeeris Riigikontroll lisaks riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruandele riigiraamatupidamiskohustuslaste 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandeid. Riigikontrolli finantsauditid on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

### Auditi ulatus

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Nende kohta on hinnangu andnud vandeaudiitorid, kelle tööle Riigikontroll oma auditis tugines.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks kontrollis Riigikontroll riigiasutustes, kas auditeeritud tehingud on sooritatud riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest lähtudes.

### Auditi ulatuse piirang

Erinevalt Riigikontrolli audititest ei ole vandeaudiitorid hinnanud tehingute seaduslikkust, mistõttu on tehingute seaduslikkuse osas auditi ulatus piiratud.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet Riigikontroll ei auditeerinud, küll aga kontrollis tegevusaruandes esitatud arvandmete kooskõla raamatupidamise aruandes esitatuga.

Riigikontroll ei ole auditeerinud, kuid on üle vaadanud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendava info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

### Riigikontrolli arvamus

**Riigikontrolli arvates kajastab riigi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

**Riigikontrolli arvates on riigi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.**

### Tähelepanekud

Lisaks tegi Riigikontroll tähelepanekuid, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta. Nendest olulisemad on järgmised:

- Raamatupidamise korraldus ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes on valdavalt heal tasemel. Samas on alates 2010. aastast käimas Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise

projekt, et viia riigiasutuste finantsarvestus ning personali- ja palgaarvestus üle ühisele infosüsteemile. Selleks tsentraliseeritakse põhiosa arvestusfunktsioonide täitmisest ühte valitsemisala asutusi teenindavasse üksusesse. See ümberkorraldus muudab ministeeriumite valitsemisalade raamatupidamise korraldust. Tsentraliseerimisel on võtmeteguriteks IT-arenduste valmisolek ja sobiva sisekontrollisüsteemi kehtestamine.

- Riigi eelarve täitmise aruande järgi olid 2010. aasta eelarve tegelikud tulud 87,755 miljardit krooni ja eelarve tegelikud kulud 87,651 miljardit krooni.

Riigikontroll leidis sarnaselt varasemaga, et riigiasutused planeerivad tulusid majandustegevusest vähem, kui tegelikult laekub, ning planeerivad raha investeringuteks rohkem, kui ära jõuavad kulutada, sõlmivad rendilepinguid, mida eelarveseadusega pole ette nähtud, teevad majandamiskuludest investeringuid ja vastupidi.

Riigikontrolli arvates tuleb riigieelarve planeerimist parandada ja Rahandusministeeriumil planeerimist rohkem suunata: iga-aastase eelarve koostamisel peavad ministeeriumid põhjalikumalt analüüsima investeringute, finantseerimistingute ja majandustegevusest laekuvate tulude eelarve mahtu, lähtudes varasemast kogemusest tulude laekumises, mitmeaastaste lepingutega võetud kohustustest ja sõlmitavatest lepingutest.

**Rahandusministri vastus.** Rahandusminister nõustus kõigi Riigikontrolli soovistega ja lubas neid täita. Minister leidis, et Riigikontrolli kontrolliaruanne esitab kokkuvõtlikult tähtsamad tähelepanekud riigi finantsaruandluse kohta ning on abiks puuduste kõrvaldamisel ja riigi finantsjuhtimise süsteemi edasiarendamisel.

## Sisukord

<b>Arvamus riigi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>4</b>
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Riigieelarve seaduse täitmises olulisi vigu ei leitud	4
<b>Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta</b>	<b>4</b>
Raamatupidamise korraldus ministeeriumite valitsemisalades on heal tasemel	4
Raamatupidamise tsentraliseerimise edukus sõltub infosüsteemide valmimisest	5
Riigimetsa kajastamise põhimõtted on muutunud	8
Siseministeeriumi trahvinõuete ja -tulude arvestuses esines 2010. aastal endiselt probleeme	10
Keskonnaministeeriumil on 2009. aastal moodustatud põhjendamatu eraldis endiselt bilansis	11
<b>Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>12</b>
Riigieelarve koostamise põhimõtted vajavad korrastamist	12
Eelarve planeerimine vajab ministeeriumites parandamist	14
Riigihangete seaduse järgimisega on jätkuvalt probleeme	16
<b>Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta</b>	<b>17</b>
Riigi reservid kahanesisid ka 2010. aastal	17
<b>Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused</b>	<b>19</b>
<b>Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest</b>	<b>20</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>20</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta aruande kohta</b>	<b>23</b>
<b>Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorikontrolli tulemused</b>	<b>24</b>
<b>Lisa 2. Riigi 100% osalusega sihtasutuste auditite tulemused</b>	<b>25</b>
<b>Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused</b>	<b>26</b>

## Arvamus riigi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

### Arvamus raamatupidamise aruande kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2010. aasta konsolideeritud tulemiks –663 miljonit krooni ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2010. aasta seisuga 162,4 miljardit krooni, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

### Arvamus tehingute seaduslikkuse kohta

Riigieelarve seaduse täitmises olulisi vigu ei leitud

2. Riigi eelarve täitmise aruande kohaselt olid 2010. aasta eelarve tegelikud tulud kokku 87,755 miljardit krooni ja eelarve tegelikud kulud 87,651 miljardit krooni. Riigikontrolli arvates on riigi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

### Arvamuse ulatuse piirang

3. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannetele on hinnangu andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Vandeaudiitorite arvamuste kokkuvõtte on toodud lisas 2 ja 3.

### Tegevusaruandele hinnangut ei anna

4. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet ei ole Riigikontroll auditeerinud, küll aga oleme kontrollinud tegevusaruandes esitatud arvandmete kooskõla raamatupidamise aruannetes esitatuga. Riigikontrollil on 2011. aasta sügisel valmimas audit „Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“, kus käsitletakse muu hulgas ka tegevusaruandes esitatavat infot.

## Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta

5. Punktides 16–42 on esitatud vead riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamises. Kuigi need vead ei mõjuta riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust tervikuna, võivad need põhjustada olulisi vigu riigi raamatupidamises juhul, kui arvestust ei parandata, ning viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis ja finantsjuhtimises.

6. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Ülevaade Riigikontrolli finantsauditite tulemustest on toodud lisas 1.

**Raamatupidamise korraldus ministeeriumite valitsemisalades on heal tasemel**

### Raamatupidamise korralduse tase on paranenud

7. Riigikontroll on raamatupidamise korraldust järjepidevalt auditeerinud ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes alates 2004. aastast. Riigikontroll on näinud aasta-aastalt raamatupidamise

korralduses toimunud arengut: raamatupidamisarvestuses ja inventuuride korralduses esineb järjest vähem puudusi, materiaalsete ja immateriaalsete põhivarade arvestuses on veel üksikuid puudusi, raamatupidamise sise-eeskirjad ja muud raamatupidamist reguleerivad korrad on valdavalt olemas ning neid täiendatakse, ministriumite pearaamatupidajad koordineerivad varasemast enam kogu valitsemisala raamatupidamist. Puudusi raamatupidamisarvestuses ja sisekontrollis tuvastati Siseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustes.

## Aruande info esitusviisi tuleb parandada

8. Ministriumite majandusaasta aruannete eesmärk on võimaldada Riigikogu ja avalikkuse kontrolli ministriumite tegevuste üle, sh eelarve kasutamise üle. Selleks tuleb tagada, et raamatupidamise aastaaruannetes esitataks oluline info lugejale arusaadavalt. Nüüd, kus raamatupidamise korraldus on ministriumite valitsemisalades valdavalt heal tasemel, tuleb rohkem tähelepanu pöörata raamatupidamise aastaaruannete kvaliteedile, selle sisule ja info esitusviisile. Vigu aruande info esitusviisis leidis Riigikontroll Sotsiaalministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes.

9. 2010. aastal sai alguse Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise projekt (TUTSE), mille käigus viiakse riigiasutuste finantsarvestus ning personali- ja palgaarvestus üle ühisele tarkvarale (SAP). Selleks tsentraliseeritakse põhiosa arvestusfunktsioonide täitmisest 2014. aastaks ühte valitsemisala asutusi teenindavasse üksusesse. See ümberkorraldus muudab ministriumite valitsemisalade raamatupidamise korraldust. Tugiteenuste tsentraliseerimisest on juttu aruande punktides 10–14.

## Kolme ministriumi raamatupidamise tsentraliseerimine on lõpusirgel

**Tugiteenuste konsolideerimise projekt (TUTSE)** hõlmab endas riigiasutuste finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse ühtsele infosüsteemile viimist ning valitsemisalades vastavate teenindusüksuste loomist.

### Raamatupidamise tsentraliseerimise edukus sõltub infosüsteemide valmimisest

10. Raamatupidamise tsentraliseerimine on üks osa **tugiteenuste konsolideerimisest**, mida on alljärgnevalt käsitletud.

11. Möödunud aasta auditaruandes riigi majandusaasta koondaruande kohta hindas Riigikontroll riigi raamatupidamise tsentraliseerimise alusetappi ning tõi välja olulised tegurid, mille eiramine võib kaasa tuua projekti ebaõnnestumise. Olulisteks teguriteks pidas Riigikontroll realistlikku ümberkorralduste graafikut ja põhjalikku eelanalüüsi koos asutuse juhtkonna aktiivse toetusega; Rahandusministeeriumi piisavat IT-tuge nii arenduste väljatöötamiseks kui ka nõustamiseks tsentraliseerimise protsessi ajal ning piisavat tähelepanu sisekontrollisüsteemide loomisele uues toimemudelis.

12. 01.01.2011. aasta seisuga on raamatupidamise tsentraliseerimine lõpetatud Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Lisaks **TUTSE** projekti raames korraldatud raamatupidamise tsentraliseerimisele on mõned ministriumid tegelenud tugiteenuste korrastamisega projektiväliselt. Näiteks on Haridus- ja Teadusministeerium tsentraliseerinud 29 riigikooli raamatupidamise. Kui 2010. aasta alguses oli riigil 202 raamatupidamisüksust, siis 01.01.2011. aasta seisuga on neid järele jäänud 125.

13. Rahandusministeerium on oma veebilehel aastate 2012–2015 riigieelarve strateegia koosseisus avalikustanud ülevaate tugiteenuste konsolideerimise projektist. Ülevaates leidis minister, et raamatupidamiste tsentraliseerimine on parandanud töötajate kvalifikatsiooni ja taganud kvaliteetsema töötulemuse. Samas nentis rahandusminister, et püstitatud näitajaid arvestusvaldkonna töötajate ja tegevuskulude vähendamisel ei ole saavutatud. Põhjuseks on nimetatud seda, et elektroonilise infoedastuse ja aruandluse arendusprojekte ei ole jõutud veel rakendada.

### Raamatupidamise tsentraliseerimine on paremini õnnestunud väiksemates ja vähem keerulistes valitsemisalades

14. Käesoleval aastal toimunud finantsauditites uuris Riigikontroll, kuidas on ministeeriumites raamatupidamise tsentraliseerimine kulgenud. Riigikontroll on leidnud mitmeid häid näiteid raamatupidamise tsentraliseerimisest, kuid samas on esinenud ka probleeme. Ministeeriumites tehtud auditite ning Rahandusministeeriumi koostatud ülevaadete põhjal on Riigikontrollil tsentraliseerimise kohta järgmised tähelepanekud:

- Raamatupidamise tsentraliseerimine on sujunud suuremate tõrgeteta seal, kus ühtsele raamatupidamisprogrammile üleminek ja asutuste raamatupidamise liitmine on toimunud järk-järgult ning alanud enne TUTSE projektiga liitumist, näiteks valitsemisala asutuste reorganiseerimise käigus. Samas pikendavad ministeeriumipoolne allasutuste raamatupidamise vähene tundmine ja allasutuste arvestusvaldkondade suur erinevus tsentraliseerimiseks kuluvat aega. Nii Maanteeametis (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala) kui ka Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi PPA, Siseministeeriumi valitsemisala) toimusid organisatsiooni struktuurimuudatused, koosseisu ümberkorraldused, tugiteenuste tsentraliseerimine ja uute põhitegevuse infosüsteemide kasutuselevõtt samaaegselt ning sedavõrd ulatuslike muudatuste tõttu ei jätkunud raha ega juhtkonna tähelepanu raamatupidamise ümberkorraldamisele piisavalt. Tekkisid probleemid uuele raamatupidamistarkvarale üleminekul ja tsentraliseerimine venis. Need näited kinnitavad ka vajadust leida tsentraliseerimisprotsessi juhtimiseks heade erialaste teadmistega ja juhioskustega projektijuht. Rahandusministeeriumis sujus raamatupidamise tsentraliseerimise protsess hästi, kuna majandustarkvara SAP on kasutusel juba aastaid, spetsiifiliste arvestusvaldkondade raamatupidamine jäi kohapeale ning varasematel aastatel on ministeerium ühtlustanud enda ja allasutuste raamatupidamise korraldust.
- Tsentraliseeritud raamatupidamistes on töö enamasti korraldatud nii, et allasutustes on finantstöötajad või kulujuhid, kes kannavad raamatupidamise algdokumentidele **kontolaiendid**, ning teenidusüksustes toimub dokumentidele märgitud info sisestamine, kasutades majandustarkvara SAP. Töö jagamisega asutuste ja teenidusüksuse vahel ei tohi kaasneda vastutuse hajumine. Et tagada tehingute seaduslikkus ja õige kajastamine, tuleb töö korraldada selliselt, et asutustes olevad ametnikud on suutelised tehingute sisu mõistma ning kontrollima. Selleks on vaja, et asutustesse jäävad finantstöötajad või kulujuhid tunneksid piisavalt asutuse arvestusvaldkondi, asutus kehtestaks

### Tsentraliseerimisel tuleb juhtimis- ja kontrollisüsteem läbi mõelda ning selgelt kehtestada

**Kontolaiendid** – mitmesugused algdokumentidele kantavad tunnused nagu eelarve klassifikaator, raamatupidamiskontod, tehingu kinnitajad, osakonna ja projekti koodid jms.



sisekontrollitoimingud tehingute kontrolliks, lisaks vastavate ametnike ametijuhendisse vajalikud ülesanded ning jälgiks juhenditest kinnipidamist. Sisekontrolliahela tõhusa toimimise tagamiseks on niisama oluline, et teenindusüksuses andmeid sisestav raamatupidaja tunneks arvestusvaldkonda sedavõrd, et kontrollida asutuses algdokumentidele kantud kontolaiendi õigsust. Näiteks riigikoolide raamatupidamise tsentraliseerimise tulemusena on Haridus- ja Teadusministeeriumi pearaamatupidaja hinnangul kontrollikeskkond ja arvestuse tase koolides paranenud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala finantstöötajatega intervjuudest selgus, et vastutuse jagunemine ei ole veel selge ning raamatupidamise kannete õigsuse eest vastutab vaid teenindusüksus. Riigikontrolli audit näitas, et PPA-s ei pööratud raamatupidamise ümberkorraldamise ja uute infosüsteemide kasutuselevõtu käigus sisekontrollisüsteemi uuendamisele piisavat tähelepanu ning seetõttu esines probleeme mitmes arvestusvaldkonnas (vt punktid 27–36).

**Tsentraliseerimise määravateks teguriteks on IT-arenduste valmisolek ja piisav õigeaegne IT-tugi**

- Tsentraliseerimisest loodetakse kasu saavutatakse siis, kui seda toetavad dokumendihaldussüsteemid ja muud elektroonilised infoedastusvõimalused. Vastasel juhul võtab vajaliku info edastamine teenindavas üksusesse posti või skannimise teel vms tõttu palju aega. Seetõttu on Riigikontrolli hinnangul oluline enne järgmiste ministeeriumide raamatupidamise tsentraliseerimist lõpetada ning juurutada kriitilise tähtsusega IT-arendused, sh võtta kasutusele elektroonilise infoedastuse süsteemid (iseteenindusportaalid) ning e-arvete menetlus. Tsentraliseeritavates asutustes tuleb samas põhitegevuse infosüsteemide arendamisel silmas pidada majandustarkvaraga liidestamise vajadust. Riigikontroll toetab Rahandusministeeriumi soovi töötada välja riigiülesed lahendused ning vähendada dubleerivaid arendusi.
- Riigikontrollile antud intervjuudest on selgunud, et tsentraliseerimises osalenud ministeeriumid oleksid vajanud nii SAPi juurutamise ajal kui ka vahetult pärast SAPi kasutuselevõttu Rahandusministeeriumilt enam IT-kasutajatuge. Rahandusministeeriumil tuleb järgmiste tsentraliseeritavate üksuste puhul kaaluda võimalust saata SAPi konsultant pikemaks ajaks asutusse kohapeale, et juurutamisfaasis tekkivaid probleeme operatiivselt lahendada ja ametnike töö käigus juhendada.
- Rahandusministeerium on korraldanud SAPile üle läinud ministeeriumitele enne tarkvara juurutamist koolitusi. Riigikontrollile antud selgituste põhjal võib väita, et koolitusest enne tarkvara kasutuselevõttu on vähe kasu olnud, sest küsimused tekivad töö käigus. Seetõttu võiks Rahandusministeerium korraldada koolitust osadena, jättes osa koolitust aega, kui SAP on juba asutuses mõnda aega kasutusel olnud.

**15. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:**

- Viia lõpuni IT-arendused enne uute ministeeriumide lisamist projekti.

- Korraldada raamatupidamise tsentraliseerimine selliselt, et fikseeritaks uue töökorraldusega kaasnev sisekontrollisüsteem ja selgitataks sealhulgas muudatustega kaasnevaid tööülesandeid kõigile osapooltele.
- Tagada piisava ja õigeaegse IT-kasutajatoe olemasolu tsentraliseeritavates teenindusüksustes, näiteks võimaldada SAPi konsultandi lähetamist teenindusüksusesse ning korraldada mitmeetapilisi SAPi koolitusi.

**Rahandusministri vastus:** Esialgset valitsemisalade projektiga liitumise ajakava on muudetud. 2011. a jooksul viiakse tsentraliseeritud raamatupidamisele ja SAP-le üle need asutused, kus projekti ettevalmistamist alustati 2011. a esimesel poolel. 2012. aastaks ei ole tsentraliseerimisi ja SAP-le üleminekuid kavandatud, kuna siis keskendume SAP standardiseeritud versiooni ettevalmistamisele, et võtta see kasutusele alates 01.01.2013. Samuti valmistame ette ja võtame 2012. aastal kasutusele iseteenindusportaali. Asutustega, keda seisuga 01.01.2012 ei ole viidud üle SAP kasutamisele, jätkame koostööd eesmärgiga viia nad tsentraliseeritud töökorraldusele ja SAP-le üle aastatel 2013–2014.

Meie hinnangul fikseeritakse tööülesanded tsentraliseeritud töökorraldusele üleminekul toimumudelite ning nende juurde kuuluvate lisadega piisava põhjalikkusega. Vahetult peale uuele tsentraliseeritud töökorraldusele üleminekut antud selgitused väljendavad eelkõige ebakindlust seoses uue tarkvara kasutusele võtmise ja muutunud tööjaotusega. Meie küsitluste kohaselt on see peale üleminekuperioodi taandunud ning asendunud positiivsete tulemuste mõistmisega.

Kõige efektiivsem koolitus toimub tõesti alles tegeliku töö käigus ja see on seni toimunud nii konsultantide saatmisega kohtadele kui ka nõustamisega telefoni ja e-posti teel. Vaatame üle kasutajatoe pakkumise võimalused ning võtame teie poolt soovitatud järelkoolituste läbiviimise samuti kaalumise alla.

## Riigimetsa arvestuspõhimõtteid muudeti 2010. aastal

### Riigimetsa kajastamise põhimõtted on muutunud

16. 31.12.2010. aasta seisuga on riigimetsa bilansiline väärtus 12 miljardit krooni. 2009. aasta lõpus oli riigimetsa bilansiline väärtus 28 miljardit krooni. Väärtuse vähenemine on tingitud 2010. aastal toimunud arvestuspõhimõtete muudatusest.

17. Varem kajastati Keskkonnaministeeriumi bilansis kogu riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) halduses olev majandatav mets (mittemajandatav mets kajastati bilansivälise varana), alates 2010. aastast aga võetakse bilanssi vaid raiesse kavandatud mets (ehk täpsemalt raiest saadav puit), mis leitakse kümne aasta keskmisena prognoositud andmete põhjal. See tähendab, et riigimetsa tegeliku olemi rahalise väärtuse asemel kajastatakse nüüd riigimetsast raiutava puidu müügist saadava tulu nüüdisväärtust.

**Nüüdsest avalikustatakse aruandes vaid raiutava metsa müügist saadav prognoositav tulu, mitte mets kui riigivara tervikuna**

18. Riigikontrolli hinnangul ei näita vaid raiesse kavandatava metsa väärtuse avalikustamine raamatupidamise aastaaruandes riigivara kui terviku tegelikku väärtust ega varaga toimunud muutusi. Seda põhjusel, et riigil on metsa tunduvalt enam kui see, mida raiutakse. Riigimetsa kui terviku väärtus võib olulisel määral muutuda tulenevalt sellest, kas metsamajandamise tulemusel jäävad kasvama suurema või väiksema tagavaraga puistud, okas- või lehtmetsad jne.

19. Riigikontroll uuris Soome ja Suurbritannia kõrgeimatelt kontrolliasutustelt, kuidas neis riikides on riigimetsa raamatupidamises kajastatud. Selgus, et bilansis kajastatakse eraldi nii ärielistel eesmärkidel hoitavat metsa kui ka hoiu- ja kaitsemetsi. Mõlema üle peetakse arvestust eri printsiipide kohaselt, lähtudes rahvusvahelistest raamatupidamisjuhenditest: ärieesmärgiga metsa kajastatakse IAS 41 (rahvusvaheline raamatupidamisstandard 41 „Põllumajandus“) kohaselt ning hoiu- ja kaitsemetsi IAS 16 (rahvusvaheline raamatupidamisstandard 16 „Materiaalsed põhivarad“) alusel. Riigikontrolli arvamusel tuleb Eestis riigimetsa arvestuspõhimõtteid edasi arendada, et tagada finantsarvestus ning ülevaade riigivara olemist ja kasutamisest ka mittemajandatava metsa üle. Senikaua, kuni seda pole tehtud, on äärmiselt oluline esitada majandatava ja mittemajandatava metsa kohta detailset infot raamatupidamise aastaaruande lisades. Riigikontrolli hinnangul ei ole Riigimetsa Majandamise Keskus oma 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes avalikustanud piisaval hulgal infot.

**Kasutatav meetodika raiutava metsa väärtuse leidmisel on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, kuid seda tuleb täiendada**

20. Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestatud ja RMKs kasutusele võetud meetodika raiesse kavandatava metsa väärtuse leidmiseks on Riigikontrolli arvamusel kooskõlas rahvusvahelise praktikaga. Selle meetodika rakendamiseks peavad aga olema täidetud mitmed eeldused, millele on tähelepanu juhtinud nii RMK raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud audiitor kui ka Riigikontroll.

**Kuigi aritmeetiliselt on arvutus korrektne, võib tulemus olla ebatäpne, kuna arvestuspõhimõtte kasutamise eeldused pole täidetud**

21. Meetodika kasutamine eeldab, et riigimetsa väärtuse arvutamise aluseks võetakse raiemahud, mida suudetakse säilitada igavikuliselt; ning et metsa liigiline koosseis ja täius aastakümnete jooksul märkimisväärselt ei muutu. Samuti eeldab meetodika kümne aasta keskmise puidumüügihinna stabiilsust.

22. 2010. aastal kehtima hakanud riigimetsa väärtuse hindamise meetodika põhineb peamiselt RMK juhtkonna prognoosidel järgmise kümne aasta raiemahtude, puidu müügihindade ja RMK kulude kohta. Riigikontroll kontrollis, kas eeldused meetodika rakendamiseks on täidetud, ja leidis, et praeguses turusituatsioonis ning sellise metsa puhul, kus vanuseline jaotus on ebahütlane, võib meetodika rakendamine põhjustada aruandes ebatäpsusi.

**Nii riigimets kui ka metsaalune maa peaksid olema kajastatud Keskkonnaministeeriumi aruandes**

23. Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditis leidis Riigikontroll, et nii riigimets kui ka metsaalune maa tuleb kajastada Keskkonnaministeeriumi bilansis. 2010. aastal on metsamaa üle antud RMK-le ning alates 31.12.2010 on kajastatud riigimets ja sellealune maa RMK bilansis, mitte enam Keskkonnaministeeriumi bilansis. Riigikontrolli hinnangul on riigimetsa ja selle aluse maa puhul tegemist ministeeriumi valitsemisel oleva olulise vararühmaga ning ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aastaaruandes peaks olema info nii metsa väärtuse kui ka koguste kohta.

24. Keskkonnaminister ei nõustunud oma vastuskirjas kontrolliaruandele Riigikontrolli soovitusel korraldada nii metsa kui ka metsaaluse maa kajastamine ministeeriumi bilansis. Samuti ei nõustunud minister ettepanekuga täiendada arvestusmetoodikat ning korraldada mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara (kaitse- ja hoiu metsad) bilansis kajastamist ning leidis, et see on vastuolus metoodika mõttega ainult realiseeritava vara väärtuse arvestamisest.

25. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et tulenevalt sellest, et Keskkonnaministeerium on riigivaraseaduse järgi riigivara valitseja, tuleb riigimets ja sellealune maa kajastada ministeeriumi bilansis. Seejuures võib arvestuse pidamine toimuda RMKs.

26. Samuti jääb Riigikontroll keskkonnaministri eriarvamusele mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara bilansis kajastamise asjus. Riigikontrolli arvamusel tuleb mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara kajastada soetusmaksumuses, millest on maha arvatud kulum ja allahindlused. Sama põhimõtte on kirjas riigi raamatupidamise üldeeskirja §-s 47.

### **Siseministeeriumi trahvinõuete ja -tulude arvestuses esines 2010. aastal endiselt probleeme**

#### **Politsei- ja Piirivalveameti sisekontroll trahviarvestuse üle on puudulik**

27. Politsei- ja Piirivalveametil oli 31.12.2010. aasta seisuga trahvinõudeid summas 103 miljonit krooni. Trahvitulusid oli 2010. aasta tulemiaruanDES kajastatud summas 138 miljonit krooni.

28. Möödunud aastal tegi Riigikontroll märkuse selle kohta, et Siseministeeriumi valitsemisalasse kuulavas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) on tõsiseid puuduseid trahvitulude ja trahvinõuete üle peetavas arvestuses. Kuigi Politsei- ja Piirivalveamet on korrastanud 2010. aasta jooksul trahviarvestust, tingisid eelkõige aasta esimeses pooles esinenud puudused märkuse Siseministeeriumi raamatupidamise aruande õigsuse kohta ka käesoleval aastal.

29. Auditeeritud perioodil oli PPA trahviarvestuse sisekontrollisüsteem puudulik, s.t et ei olnud kehtestatud trahviarvestuse korda, puudusid metoodika eri infosüsteemides kajastuvate trahvinõuete ja -laekumiste võrdlemiseks, tegevuste eest vastutajad, aruannete koostamise ja võrdlemise tähtajad ning vormid jms. Sisekontrollisüsteemi nõrkuste tõttu ei olnud tagatud andmete regulaarne kontroll.

30. Peamine probleem seisnes selles, et Politsei- ja Piirivalveameti majandustarkvara SAP kajastatud 2010. aasta trahvitulusid ja -nõudeid ei olnud 31.12.2010. aasta seisuga võimalik võrrelda trahvide menetluse infosüsteemi (MIS) trahvitulude ja -nõuetega. Et tagada kahe programmi andmete kooskõla, korrigeeriti raamatupidamisandmeid, kuid igakuiste aruannete ja aasta koondaruannete erinevuste põhjusi välja ei selgitatud.

31. Arvestuse läbipaistmatust suurendas asjaolu, et eri ajal sama perioodi kohta koostatud trahviaruanDED andsid erineva tulemuse. Näiteks oli 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas lootusetute trahvinõuete summaks märgitud 35 miljonit krooni (summa tuleneb MISi andmetest 2011. a märtsi seisuga 2010. a kohta). 2011. aasta mais koostatud analoogse trahviaruanDE järgi oli 2010. aasta lootusetute trahvinõuete saldo suurenenud 87 miljoni kroonini. Kuigi see fakt ei avaldanud mõju

Siseministeeriumi raamatupidamise aastaruande õigsusele, siis illustreerib see probleemi sisu.

32. Seoses täitmisele saadetud trahvinõuete inventuuriga laekusid kohtutäituritelt 2010. ja 2011. aasta esimesel poolel aruanded menetluste seisu kohta, millest lõviosa moodustasid täitemenetluse lõpetamise otsused. Aastalõpu andmete korrigeerimine kestis PPAst saadud selgituste kohaselt kuni 2011. aasta juuni alguseni.

33. Justiitsministeeriumi hallatav kohtutäiturite andmekogu TÄITIS ei ole senini ühendatud e-toimiku infosüsteemiga, mis välistaks kohtutäiturite ja politsei andmekogu erinevused trahvinõuetes. Selle tõttu puudub PPA-l operatiivne ülevaade kohtutäituritele üle antud trahvinõuete laekumise kohta.

34. Kuna MISi andmed, mis on aluseks trahvitulude ja -nõuete kajastamisel PPA raamatupidamises, ei olnud võrreldavad raamatupidamises kajastatud andmetega, ei saanud Riigikontroll kindlust, et trahvinõuded ja -tulud on 31.12.2010. aasta seisuga koostatud raamatupidamise aastaaruandes kõikehõlmavalt kajastatud.

35. Põhjalikumalt on Riigikontroll käsitlenud trahvinõuete ja -tulude arvestuses esinenud probleeme Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi aruandes.

36. Siseminister nõustus Riigikontrolli märkusega trahvinõuete ja -tulude arvestuse kohta ning selgitas, et sõltuvalt analüüsi tulemustest ja IKT arendusressurssi piirangutest viiakse korrigeerivad tegevused ellu aastatel 2011–2012.

### Keskkonnaministeeriumil on 2009. aastal moodustatud põhjendamatu eraldis endiselt bilansis

#### Keskkonnaministeerium on oma varasid ja kohustusi näidanud alusetult suuremana

**Eraldis** – kohustus, mille tekkimine on kindel, kuid mille suurus ega teostumise aeg pole täpselt teada.

**Kohustav sündmus** – sündmus, mis tekitab ettevõttele kas juriidilise või faktilise kohustuse ja seda ilma reaalse võimaluseta tekkinud kohustust mitte täita.

37. Riigikontroll tegi eelmisel aastal Keskkonnaministeeriumile märkuse 338 miljoni krooni suuruse eraldise kajastamise kohta bilansis. Eraldis on bilansis arvele võetud kahe prügila – Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila – korrastamiskulude kohustuse katteks. Jäätmeseadusest lähtudes pidi kasutuses olev prügila vastama kehtestatud nõuetele 2009. aasta 16. juuliks või olema samaks ajaks ladestamiseks suletud. Suletud prügila peab olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 2013. aasta 16. juuliks.

38. Riigikontroll leidis, et eraldise kajastamiseks bilansis polnud alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013. See tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus. Ministeerium on asunud prügilaid korrastama ning sõlmitud lepingutes märgitud projektide lõpptähtaega arvestades pole alust arvata, et 16. juuliks 2013 tööd valmis ei saa.

39. Raamatupidamises suurendati 2010. aastal toimunud majandustehingute tulemusena eraldise maksumust kokku 108 miljoni krooni võrra ning 31.12.2010. aasta seisuga on Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastatud eraldise suuruseks 446 miljonit krooni. Kuna kulusid rahastatakse Euroopa Liidu toetusrahast, võttis Keskkonnaministeerium samal ajal eraldisega (kohustus) ja kuludega raamatupidamises arvele ka

lühi- ja pikaajalised nõuded (varad) saamata sihtfinantseerimise eest ning tulud saadud toetuste eest. Ka riigi bilansis on varad ja kohustused seetõttu 446 miljoni krooni võrra suuremad.

40. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et Keskkonnaministeerium ei peaks eraldist oma raamatupidamise aastaaruandes kajastama, kuna kohustuse tähtaeg pole veel saabunud ning tegemist on Riigikontrolli hinnangul lepingutega võetud tavapärase kohustuse täitmisega.

41. Keskkonnaminister ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta. Minister on seisukohal, et kohustavaks sündmuseks on tegelikult prügila olemasolu (mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel) ja asjaolu, et riik on oma tegevusega asunud mõlema prügila kordategemise kohustust kandma.

42. Riigikontroll jääb siiski oma seisukoha juurde, et eraldise bilansis kajastamine on olnud põhjendamatu, kuna leiab, et kohustav sündmus pole saabunud ja tehtud tehinguid tuleb kajastada nagu tavapäraseid majandamistehinguid.

## Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

43. Järgmisena on esitatud tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta ja enam levinud eksimused tehingute seaduslikkuses. Need vead ei mõjuta küll Riigikontrolli hinnangut seaduslikkuse kohta tervikuna, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

44. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele.

### Riigieelarve koostamise põhimõtted vajavad korrastamist

45. Riigi majandusaasta aruande koosseisus esitatakse ühe põhiaruandena riigieelarve täitmise aruanne (edaspidi RETA), mis sisaldab endas riigiasutuste (v.a Riigimetsa Majandamise Keskus) tulusid, kulusid ja finantseerimistehinguid. RETA on koostatud riigikassa andmete alusel [kassapõhisel printsiibil](#). RETA koostamise ja esitamise nõue tuleb raamatupidamise seadusest, mille kohaselt koostatakse RETA vähemalt riigieelarve vastuvõtmisel kehtinud eelarveklassifikaatori artikligruppide kaupa riigieelarves toodud ulatuses.

46. Lähtudes rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamise standardist IPSAS 24 (International Public Sector Accounting Standard 24 „Presentation of Budget Information in Financial Statements“), tuleb esitada parlamendi vastuvõetud eelarve, lõplik eelarve ja eelarve tegeliku täitmise andmed vastuvõetud eelarvega võrreldavalt. Seejuures tuleb hinnata eelarveseaduse detailsust ning vajaduse korral esitada infot seadusest kokkuvõtlikumal kujul, et oleks lihtsam lugeda. Ühtlasi tuleb selgitada kavandatud eelarve ja tegeliku eelarve oluliste erinevuste põhjuseid. Info esitamise eesmärgiks on suurendada avaliku sektori finantsaruannete läbipaistvust.

**Riigieelarve täitmisest tuleb anda aru seadusega võrreldavalt**

**Kassapõhine arvestus** on majandustehingute kajastamine majandustehinguga seotud raha laekumise või väljamaksmise järgi.

47. RETA on esitatud seadusest väiksema detailsusega, mis on Riigikontrolli arvates lugejasõbralikum, ning ka erinevuste põhjusi kavandatud eelarve ja tegeliku eelarve vahel on piisavalt selgitatud. Siiski juhib Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et RETA erineb Riigikogus vastuvõetud 2010. aasta riigieelarve seadusest nii vormi kui ka sisu poolest. Erinevuse on tinginud järgmised asjaolud:

- Riigieelarve koostamise, riigikassa kassalise teenindamise, raamatupidamise aruande koostamise põhimõtted on erinevad.
- Selleks, et RETAt saaks võrrelda ja kontrollida raamatupidamise aruandega ning aruandes oleks kajastatud raha tegelik liikumine, on RETA esitatud riigieelarve seaduse n-õ pildist erinevalt.
- Mitte kogu tulu ja kulu pole iga-aastastes riigieelarve seadustesse planeeritud: toetuste ja majandustegevusest laekuva tulu arvel tehakse kulutusi, lähtudes tulude laekumistest, sõltumata sellest, millised summad olid selleks riigieelarves kavandatud. RETAs on arvesse võetud aga tegelikud tulud ja kulud. Sama kehtib ka teiste **arvestuslike kulude** kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruande lisa a 31 andmetel on planeeritud ja tegeliku tulu laekumise erinevus 2,6 miljardit krooni.
- Iga-aastastes riigieelarve seadustes ei ole arvestatud eelmisest aastast üle toodud ja järgmisse aastasse üle viidud kulusid, mille ülekandmise kohta teeb otsuse rahandusminister. Seega ei planeerita neid iga-aastasessse eelarvesse, kuid eelarve täitmise juures tuleb need arvesse võtta. Samuti ei planeerita eelarvesse riigiasutustele reservidest eraldatavat raha ja reservidesse suunatud tulusid. 2009. aastal viidi 2010. aastasse kulusid üle 5,3 miljardit krooni, 2010. aastal viidi 2011. aastasse kulusid üle 8,2 miljardit krooni.

48. Lisaks neile asjaoludele esinevad eelarve koostamisel ja eelarve täitmisest aruandmisel mõningad sisulised probleemid:

- Eelarve täitmisest aruandmisel on aluseks võetud konsolideerimata arvanded, s.t et riigiasutuste omavahelised tehingud ei ole elimineeritud ja on seega topelt nii tulude kui ka kulude poolel. Saadud selgituste järgi ei ole võimalik riigiasutuste omavahelisi tehinguid elimineerida tehnilistel põhjustel. Iga-aastases riigieelarve seaduses on välja toodud välja ka **konsolideeritud** eelarve arvanded, kuid need pole täpsed, sest arvestus riigiasutustele teistelt riigiasutustelt laekuvate tulude ja nendest tehtavate kulude üle on ligikaudne. Ainuüksi 2010. aasta riigieelarve seaduses on selliseid tehinguid planeeritud 1,3 miljardi krooni eest, kuid tegelik summa on sellest suurem.
- Iga-aastastes riigieelarve seadustes ei ole kõik eelarvekulud planeeritud raha tegelikult välja maksvate asutuste juurde. Kuna RETA on koostatud riigikassa andmetest lähtuvalt, siis on RETAs kulud nende tegelike maksjate juures (v.a haigekassale edasikantav sotsiaalmaks, mida on korrigeeritud).

49. Riigikontroll on arvamusel, et Rahandusministeeriumil tuleb selleks, et tagada eelarve seaduse ja riigieelarve täitmise aruande võrreldavus,

**Arvestuslikud kulud** on

- 1) kulud, mille suurus tuleneb seadusest;
- 2) kulud, mis sõltuvad konkreetsetest tuludest, lähtudes Vabariigi Valitsuse ettepanekust.

**Konsolideeritud aruandes** on iga tulu ja kulu arvesse võetud vaid üks kord.

korrastada eelarve koostamise põhimõtteid ja eelarve seaduse n-ö pilti ning täiendada eelarve täitmise jälgimise tehnilisi lahendusi (nt e-riigikassa), seades eesmärgiks aruande esitamise konsolideeritud eelarve täitmise kohta.

**50. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** jätkata eelarvestamisepõhimõtete korrastamist, arvestades seejuures Riigikontrolli tähelepanekutega.

**Rahandusministri vastus:** Nõustume ja arvestame Riigikontrolli tähelepanekutega. Jätkame eelarvestamisepõhimõtete korrastamist, sh käimasoleva finantsarvestuse standardiseerimise projekti raames.

### Eelarve planeerimine vajab ministeeriumites parandamist

51. Riigikontrolli 2010. aasta kohta tehtud finantsauditite tulemused näitasid, et ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused ei ole riigieelarve seaduse nõuetest alati kinni pidanud. Näiteks:

- Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel õigus teha kulusid ainult siis, kui eelarves on raha ette nähtud. Riigikontroll leidis eelarve sihipärasel kasutamisel 2010. aastal vähem puudusi. Nii nagu varasematel aastatel tuvastas Riigikontroll ka 2010. aastal, et riigiasutused on **majandamiskuludeks** ette nähtud eelarverahast teinud **investeeringuid** ja investeeringuteks ette nähtud eelarverahast majandamiskulusid. Samas oli eksimuste arv ja summa võrreldes varasemate aastatega väiksem.

Riigikontrolli arvates kahandavad sellised rikkumised riigieelarve läbipaistvust ning on seega taunitavad. Riigikontroll on auditites rõhutanud, et kui eelarveaasta jooksul ilmneb vajadus teha kulutusi kavandatust erinevalt, siis tuleb eelarve aruandluse selguse ja võrreldavuse huvides taotleda iga-aastase eelarve seaduse muutmist.

- Riigieelarve seadus keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada **kapitalirenti** ning võtta muid **pikaajalisi kohustusi**, kui see pole ette nähtud riigieelarves. Kui soovitakse selliseid tehinguid teha ning lepinguid sõlmida, tuleb need ette näha iga-aastase eelarve koostamisel **finantseerimistehingutena**. Vastasel korral on selliste tehingute tegemine riigieelarve seadusega vastuolus.

Riigikontrolli audititest selgus, et paljud riigiasutused sõlmivad kontoritehnika ja sõidukite liisimiseks kapitalirendi tingimustel rendilepinguid, mida ei ole seadusega ette nähtud. Samuti on viimastel aastatel hakatud sõlmima katkestamatuid rendilepinguid, mille puhul pole riigiasutusel võimalik rendilepingut ennetähtaegselt lõpetada, ilma et ei peaks tasuma liisinguandjale kõiki tasumata liisingumaksed, liisingulepingu tähtaja lõpuks arvestatud liisingueseme jääkväärtust ja finantseerimise kulusid. Riigi konsolideerimata raamatupidamise aruande lisa a 30 andmetel on riigil kokku 4 miljardi krooni suuruses katkestamatuid rendikohustusi.

Kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutega võetud kohustused tuleb eelarve koostamisel arvestada

### Riigieelarve seaduse vastu eksimine on vähenenud

**Majandamiskulu** on asutuse igapäevaseks tegevuseks tehtav kulu.

**Eelarvest tehtud investeering** on materiaalse ja immateriaalse vara soetamine ja renoveerimine.

**Kapitalirent** on rent, mille puhul kõik vara omandiõigusega seonduvad riskid ja hüved lähevad olulisel osal üle rentnikule. Omandiõigus võib, kuid ei pruugi lõppkokkuvõttes üle minna.

**Pikaajaline kohustus** on võlg,

- mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel,
- millest vabanemine nõuab eeldatavasti tulevikus ressursidest loobumist ja
- mis kavatakse tasuda pikema perioodi jooksul kui üks aasta.

**Finantseerimistehing** on riigieelarve tulude ja kulude vahe katmiseks ettenähtud tehing, mis kajastab muutusi finantsvarades ja kohustustes. Finantsvarad on hoiused, antud laenud, ostetud väärtpaberid jms varad. Kohustused on võetud laenud, emiteeritud väärtpaberid jms kohustused.



finantseerimistehingute hulka. Riigikontrolli hinnangul tuleb katkestamatute rendilepingutega võetavad kohustused samuti eelarves eraldi ette näha ja neid lepinguid ei tohi sõlmida, kui riigieelarve seaduses pole teisiti sätestatud. Kuna tavaliselt (senise praktika kohaselt) selliseid lepinguid ennetähtaegselt ei lõpetata, siis on oluline lepingutega võetud pikaajalised kohustused eelarves selgelt eristada.

52. Sarnaselt varasemate aastatega leidis Riigikontroll oma auditites puudusi ministeeriumite eelarvete planeerimises. Näiteks:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli sarnaselt möödunud aastatega planeerinud 2010. aasta eelarvesse rohkem raha, kui suutis ära kasutada. Investeeringute eelarve täideti vaid 65% ulatuses (e-riigikassa andmetel oli investeeringute eelarve kokku 3,6 miljardit ja kassakulud 2,3 miljardit krooni). Seejuures ei olnud kolme investeerimisobjekti puhul eelarves planeeritud 217,3 miljonist kroonist tehtud ühtki väljamakset. Samas oli ministeerium planeerinud eelarvesse majandustegevusest laekuvat tulu kokku 28,4 miljonit krooni, kuid tegelikult laekus 63,1 miljonit krooni.

**Investeerimisobjektid** – objektid, mis on toodud asutuste materiaalsete ja immateriaalsete varade soetuste ning renoveerimiste nimekirjas, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.

Riigikontrolli arvamusel pole selline tulude alaplaneerimine mitte ainult Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puudus, vaid seda praktiseerivad ka teised riigiasutused. Seda ilmestab fakt, et 2010. aasta riigieelarves on riigiasutused planeerinud tulu majandustegevusest 627 miljonit krooni, kuid tegelikult laekus 185 miljonit krooni (ehk 29%) kavandatust enam. Tulude alaplaneerimist võib soodustada riigieelarve seaduses sätestatud võimalus, et kogutud tulusid võib riigiasutus kasutada nende tegeliku laekumise järgi, põhjendamata eelnevalt nende kulude tegemise vajalikkust.

- Kaitseministeeriumi puhul tõi Riigikontroll teist aastat järjest välja, et kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimise süsteem on vastuoluline ja vajab täpsustamist. Kaitseotstarbelise varustuse eelarve oli 2010. aastal kokku 909,2 miljonit krooni. Kehtiva korra kohaselt planeeritakse kaitseotstarbelise varustuse soetused eelarves täies mahus majandamiskulude alla, sõltumata sellest, kas tehakse investeeringuid või majandamiskulusid. Riigikontrolli hinnangul tuleb eelarvestamisel kogu riigis järgida ühtseid põhimõtteid, mis näevad ette investeeringute ja majandamiskulude eristamist, sest nende eristamata jätmise tõttu ei ole Kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine ja kasutamine läbipaistev.

53. Eelarvestamise puudused on ilmselt tingitud vähesest analüüsist planeerimisetapis ning ebaselgetest eelarvestamise (sh eelarve muutmise) põhimõtetest. Isegi kui tegelikke kulutusi tuleb aasta jooksul teha kavandatust erinevalt, on eelarve aruande läbipaistvuse huvides oluline, et riigieelarvet aasta jooksul korrigeeritakse.

54. **Riigikontrolli soovitusid rahandusministrile:**

- Täpsustada iga-aastases ministeeriumite eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirjas finantseerimistehingute sisu. Eristada eelarves katkestamatute

rendilepingute teenindamiseks vajalik raha ning lubada selliste lepingute sõlmimist juhul, kui selleks on eelarves raha eraldatud.

- Selgitada ministeeriumitele ja asutustele eelarvestamise põhimõtteid, sh iga-aastase eelarve seaduse muutmise võimalust, korda ja põhimõtteid, ning vajaduse korral fikseerida need.

**Rahandusministri vastus:** Vajaduse eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalikke kulusid vaatame üle ja otsustame 2013. a eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirja ettevalmistamisel.

Nõustume ettepanekuga regulaarselt selgitada ministeeriumitele ja asutustele eelarvestamise ja eelarve seaduse muutmise põhimõtteid.

## Rikutud on riigihangete seadust

**Riigihanke hankemenetlus** tuli 2010. a kehtinud riigihangete seaduse kohaselt korraldada, kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli 1) asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot, 2) ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot või üle selle.

## Kas teadsite, et

alates 2012. aastast kehtestab hankija asutusesisese hankekorra (kui planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot).

Hankekord reguleerib muu hulgas

- 1) riigihanke planeerimist, iga-aastase hankeplaani koostamist ja kinnitamist;
- 2) riigihanke, sh hankelepingu täitmise eest, vastutavate isikute määramist;
- 3) allapoole piirmäära jäävate riigihangete korraldamist, et tagada riigihangete põhimõtete järgimine;
- 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse korraldamist.

## Riigihangete seaduse järgimisega on jätkuvalt probleeme

55. Riigikontroll auditeeris soetuste puhul **riigihangete** seaduse järgimist kõigis ministeeriumites, põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis. Auditeeritud soetuste puhul oli üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid, kuid esines mitmeid rikkumisi. Kõige enam oli seaduse vastu eksitud Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Enam levinud eksimustena tuleb ära märkida järgmised:

- Seadusele vastavat hankemenetlust ei korraldatud. Seda esines Siseministeeriumis, Kaitseministeeriumis, Põllumajandusministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Kultuuriministeeriumis.
- Hange jaotati osadeks. Seda esines Kaitseministeeriumis, Siseministeeriumis ja Põllumajandusministeeriumis.
- Riigihanke protsessi ei dokumenteeritud nõuetekohaselt. Seda esines Kaitseministeeriumis, Põllumajandusministeeriumis ja Rahandusministeeriumis.
- Ei esitatud riigihanke aruandeid alla piirmäära hangete puhul. Seda esines Kaitseministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis, Kultuuriministeeriumis ning Keskkonnaministeeriumis.

56. Riigihangete seaduse rikkumised, millest suurem osa leidis aset ministeeriumi valitsemisala allasutustes, viitavad riigihangete planeerimise, menetlemise ja järelevalve süsteemi nõrkustele. Riigihangete seaduse viimaste muudatustega on

- ühelt poolt täpsustatud Rahandusministeeriumi ülesandeid järelevalve teostamisel ning seatud ta vastutavaks koolituste korraldamise eest (sellise soovitusena tegi Riigikontroll oma 2009. aasta aruandes);
- teiselt poolt on alates 2012. aastast asutustele-hankijatele kohustuslik koostada hankekord, mis näeb ette iga-aastase hankeplaani koostamise ja vastutajate määramise.

57. Riigikontroll leiab, et Rahandusministeerium on tehtud soovitusi järginud ja võtnud tarvitusele asjakohaseid meetmeid, mis on selgelt suunatud riigihangete korraldamise parendamisele kõigi hankijate puhul.

## Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta

58. Sarnaselt varasemate aastatega on alljärgnevalt antud ülevaade, kuidas on riigi finantspositsioon aastaga muutunud.

### Riigi reservid kahanesid ka 2010. aastal

59. 2009. aasta jooksul kasutas riik reserve ja võttis laenu tegevuste finantseerimiseks. Riigi stabiliseerimisreservist võeti 2009. aastal riigieelarve puudujäägi katmiseks 3,5 miljardit krooni. Pensionireservi maht vähenes 2009. aastal 3 miljardi krooni võrra, kuna reservi kasutati riiklike pensionide maksmiseks.

60. Riik jätkas reservide kasutamist ka 2010. aastal ning võrreldes eelnenud aastaga vähenes reservide väärtus kokku 3,3 miljardi krooni võrra 19 miljardi kroonini. 2010. aastal tehti kulusid reservide arvelt. Riigieelarve vabad vahendid ehk kassareserv vähenes seetõttu 2,2 miljardi krooni võrra. Samuti kasutati ära riikliku pensionikassa erakorraline reserv summas 1,9 miljardit krooni, sest pensionimaksud ületasid sotsiaalmaksu laekumisi. Nagu näha tabelist 1, on riigieelarve kassareserv vähenenud ka 2011. aasta esimese poolaasta jooksul.

61. Stabiliseerimisreserv suurenes 2010. aastal 288 miljoni krooni võrra, kuna finantstulu reservi paigutamisest ja Eesti Panga kasumist saadi 197 miljonit krooni ning maa erastamisest laekus 91 miljonit krooni.

62. Ülevaate riigikassa hallatavate reservide muutumisest saab tabelist 1.

Tabel 1. Riigikassa hallatavate reservide muutused (kroonides)

Reservi nimetus	Turuväärtus				
	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	30.06.2011
Stabiliseerimisreserv	6 409 139 159	7 197 262 145	4 722 091 641	5 010 488 727	5 070 361 967
Riigieelarve varade kassareserv, sh	14 981 017 638	8 271 032 826	14 143 349 898	10 691 251 014	12 334 454 439
riigieelarve kassareserv + vaba raha	8 825 425 752	2 157 422 544	9 749 793 572	7 569 487 211	5 541 950 945
omandireformi reservfond	372 597 379	426 438 838	436 139 295	441 769 511	467 233 355
riikliku pensionikassa erakorraline reserv	4 784 374 698	4 784 374 698	1 858 162 356	0	0
riigikassa klientide raha	998 619 809	902 796 746	2 099 254 675	2 679 994 292	6 325 270 139
Haigekassa reservkapital*	458 055 219	483 884 491	825 852 216	838 071 476	842 687 383
Haigekassa kassatagavara*	2 548 904 075	2 971 558 376	2 297 588 880	2 142 112 366	1 964 539 185
Töötukassa reservkapital*	251 819 134	304 152 809	333 294 401	339 428 369	393 488 586
<b>RIIGIKASSA KOKKU</b>	<b>24 648 935 225</b>	<b>19 227 890 648</b>	<b>22 322 177 036</b>	<b>19 021 351 952</b>	<b>20 605 531 559</b>

\* Lisaks haldab riigikassa haigekassa kassatagavara ja reservkapitali ning Töötukassa reservkapitali.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakond

## Riik ei ole 2010. aastal täiendavaid laene võtnud, kuid on sõlminud kapitalirendilepinguid

### Kas teadsite, et

laenukohustusena on kajastatud võetud laenud ja sõlmitud kapitalirendilepingud.

63. Riigi laenukohustuste hulka arvatakse nii võetud laenud, emiteeritud võlakirjad kui ka kapitalirendilepingutega võetud kohustused. Riigi konsolideerimata laenukohustuste jääk oli 31.12.2010. aasta seisuga 4,1 miljardit krooni ja see on võrreldes möödunud aruandeperioodiga kasvanud 21 miljoni krooni võrra. Riigi laenukohustustest moodustavad umbes 2/3 riigi võetud laenud, mille jääk aruandeperioodi lõpu seisuga oli vähenenud 103 miljoni krooni võrra. Riik ei ole aruandeperioodil võlakirju emiteerinud ega uusi laenulepinguid sõlminud, kuid on suurendanud kapitalirendikohustust.

64. Vabariigi Valitsuse otsuse alusel sõlmiti 2009. aastal Euroopa Investeerimispankaga (EIB) laenuleping 550 miljoni euro ehk 8,6 miljardi krooni laenamiseks. Sellest 165 miljonit eurot ehk 2,6 miljardit krooni võeti 2009. aastal kasutusele ja see tuleb tagasi maksta järgmise 13 aasta jooksul. EIBga kokku lepitud laenusummast 2010. aastal täiendavat raha kasutusele ei võetud. EIBst võeti laenu riikliku arengukava 2007–2013 programmide rahastamiseks, ühtekuuluvusfondi projekti (Tallinna-Narva maantee) kaasfinantseerimiseks ja 60 maanteeprojekti rahastamiseks. EIB laen on võetud konkreetsete projektide elluviimiseks ning seetõttu pole kogu laenusummat kasutusele võetud. Sõlmitud lepingu kohaselt tuleb laenu hakata tagasi maksma 2012. aastal, samas tuli kohe hakata maksma kasutusele võetud summalt intressi ning intressimaksed 2010. aastal kokku olid 31,8 miljonit krooni.

65. 31.12.2010. aasta seisuga oli antud riigigarantiisid laenudele 114,9 miljoni krooni ulatuses. Võrreldes eelmise aastaga suurenes riigi garanteeritud laenude jääk 48 miljoni krooni võrra. Lisaks on Eesti Vabariigil sõlmitud garantiilepingud Põhjamaade Investeerimispankaga (NIB), millega garanteerib projektipõhiseid investeringulaene ja -tagatise kuni 205,6 miljoni ning keskkonnainvesteeringu laene ja tagatise 34,3 miljoni krooni ulatuses.

66. 2010. aasta riigieelarve seaduse kohaselt oli eelarvelaenu suurim lubatud jääk 15 miljardit ja kassalaenu suurim lubatud jääk 5,5 miljardit krooni. 2010. aastal võetud laenud koos varasematest aastatest ülekandunud laenude jääkidega ja koos riigi antud garantiidega ei ületanud riigieelarve seadusega kehtestatud piirmäärasid.

67. Nii Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi kui ka Euroopa Stabiilsusmehhanismi ühinemise finantsmõjude kohta on avalikustatud info riigi majandusaasta koondaruande lisa a 32.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu  
Finantsauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister Jürgen Ligi saatis 01.08.2011 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta	
<p>Rahandusminister leiab, et Riigikontrolli iga-aastane aruanne riigi majandusaasta koondaruande kohta esitab kokkuvõtlikult tähtsamad tähelepanekud riigi finantsaruandluse kohta ning on abiks puuduste kõrvaldamisel ja riigi finantsjuhtimise süsteemi edasiarendamisel.</p> <p>Rahandusminister tänab Riigikontrolli konstruktiivse ja meeldiva koostöö eest ja soovib selle jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.</p>	
Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p><b>Raamatupidamise tsentraliseerimine</b></p> <p><b>15. Riigikontrolli soovitused rahandusministriile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Viia lõpuni IT-arendused enne uute ministeeriumite lisamist projekti.</li> <li>Korraldada raamatupidamise tsentraliseerimine selliselt, et fikseeritaks uue töökorraldusega kaasnev sisekontrollisüsteem ja selgitataks sealhulgas muudatustega kaasnevaid tööülesandeid kõigile osapooltele.</li> <li>Tagada piisava ja õigeaegse IT-kasutajatoe olemasolu tsentraliseeritavates teenindusüksustes, näiteks võimaldada SAPi konsultandi lähetamist teenindusüksusesse ning korraldada mitmeetapilisi SAPi koolitusi.</li> </ul> <p>(p-d 10–15)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Esialgset valitsemisalaade projektiga liitumise ajakava on muudetud. 2011. a jooksul viiakse tsentraliseeritud raamatupidamisele ja SAP-le üle need asutused, kus projekti ettevalmistamist alustati 2011. a esimesel poolel. 2012. aastaks ei ole tsentraliseerimisi ja SAP-le üleminekuid kavandatud, kuna siis keskendume SAP standardiseeritud versiooni ettevalmistamisele, et võtta see kasutusele alates 01.01.2013. Samuti valmistame ette ja võtame 2012. aastal kasutusele iseteenindusportaali. Asutustega, keda seisuga 01.01.2012 ei ole viidud üle SAP kasutamisele, jätkame koostööd eesmärgiga viia nad tsentraliseeritud töökorraldusele ja SAP-le üle aastatel 2013–2014.</p> <p>Meie hinnangul fikseeritakse tööülesanded tsentraliseeritud töökorraldusele üleminekul toimemudelite ning nende juurde kuuluvate lisadega piisava põhjalikkusega. Vahetult peale uuele tsentraliseeritud töökorraldusele üleminekut antud selgitused väljendavad eelkõige ebakindlust seoses uue tarkvara kasutusele võtmise ja muutunud tööjaotusega. Meie küsitluste kohaselt on see peale üleminekuperioodi taandunud ning asendunud positiivsete tulemuste mõistmisega.</p> <p>Kõige efektiivsem koolitus toimub tõesti alles tegeliku töö käigus ja see on seni toimunud nii konsultantide saatmisega kohtadele kui ka nõustamisega telefoni ja e-posti teel. Vaatame üle kasutajatoe pakkumise võimalused ning võtame teie poolt soovitatud järelkoolituste läbiviimise samuti kaalumise alla.</p>
<p><b>Riigieelarve koostamine</b></p> <p><b>50. Riigikontrolli soovitus rahandusministriile:</b> jätkata eelarvestamispõhimõtete korrastamist, arvestades seejuures Riigikontrolli tähelepanekutega.</p> <p>(p-d 45–50)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Nõustume ja arvestame Riigikontrolli tähelepanekutega. Jätkame eelarvestamispõhimõtete korrastamist, sh käimasoleva finantsarvestuse standardiseerimise projekti raames.</p>
<p><b>Eelarve planeerimine</b></p> <p><b>54. Riigikontrolli soovitused rahandusministriile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Täpsustada iga-aastases ministeeriumite eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirjas finantseerimistingimuste sisu. Eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalik raha ning lubada selliste lepingute sõlmimist juhul, kui selleks on eelarves raha eraldatud.</li> <li>Selgitada ministeeriumitele ja asutustele eelarvestamise põhimõtteid, sh iga-aastase eelarve seaduse muutmise võimalust, korda ja põhimõtteid, ning vajaduse korral fikseerida need.</li> </ul> <p>(p-d 51–54)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Vajaduse eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalikke kulusid vaatame üle ja otsustame 2013. a eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirja ettevalmistamisel.</p> <p>Nõustume ettepanekuga regulaarselt selgitada ministeeriumitele ja asutustele eelarvestamise ja eelarve seaduse muutmise põhimõtteid.</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, 59 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 36 tütarettevõtja näitajad. Täiendavat infot esitatakse 226 kohaliku omavalituse 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 Rahandusministeeriumi riigiarvestuse 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 iseloomustus

### Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust riigi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne koosneb riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansist 31.12.2010. a seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruandest, rahavoogude aruandest, netovara muutuste aruandest 31.12.2010. a lõppenud majandusaasta kohta, riigieelarve täitmise aruandest, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõttest ning muudest selgitavatest lisadest.

## 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 2010. aasta riigieelarve ja 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud 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.

## Auditi ulatus

Riigi 2010. 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 üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas riigiasutuse tehingud on olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2010. aasta riigieelarve seaduse ja 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides riigiasutuse investeringute ja tööjõukulude sihipärasest kasutamist, eelarvest kinnipidamist ning ettemaksete ja tehtud kulutuste põhjendatust.

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 põhiprintsiipidest, 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. Raamatupidamise aastaaruannetele on sihtasutustes, äriühingutes ja riigi tulundusasutuses hinnangu andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Vandeaudiitorite arvamused on toodud lisa 2 ja 3.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet Riigikontroll ei auditeerinud, küll aga kontrollis tegevusaruandes esitatud arvandmete kooskõla raamatupidamise aruandes esitatuga.

Riigikontroll ei ole auditeerinud, kuid on üle vaadanud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendava info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

## **Teiste töö kasutamine**

Et anda hinnangut 2010. aasta riigi majandusaasta koondaruandele, sooritas Riigikontroll audititoimingud koondaruande seisukohast olulistes tehinguklassides ise või tugines sise- või vandeaudiitorite tööle. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande auditi tegema vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kui Riigikontroll kasutas ministeeriumite auditite käigus siseaudiitorite tööd, kooskõlastas ta nendega auditi plaani ja riskihinnangu ning vaatas üle nende töö.

Riigi asutatud sihtasutuste, riigi osalusega äriühingute, riigi tulundusasutuse, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja kohalike omavalitsuste raamatupidamise aastaaruannete õigusust on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll vandeaudiitorite hinnangutest.

## **Auditi käsitusviis**

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, mis käsitlevad nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas eespool nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info kohta tõendusmaterjali. 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 riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

## **Auditi lõpetamise aeg**

Audit lõpetati 2011. aasta juulis.

## **Auditi meeskond**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid ja kohaliku omavalitsuse auditi osakonna audiitorid, auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Krista Zibo.

## **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 [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/11/60026/30.

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 aruande kohta**

- 31.08.2010 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta**
- 28.08.2009 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2008. aasta majandusaasta koondaruande kohta**
- 28.08.2008 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruande kohta**
- 28.08.2007 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande kohta**
- 29.08.2006 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta**
- 30.08.2005 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

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

## Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorkontrolli tulemused

Asutus	Varad kokku 31.12.2010 (tuhandetes kroonides)	Riigikontrolli arvamus
Riigikogu	318 398	Märkusteta auditiaruanne
Vabariigi President	84 237	Märkusteta auditiaruanne
Õiguskantsler	1 441	Märkusteta auditiaruanne
Riigikohus	28 381	Märkusteta auditiaruanne
Riigikantselei	219 578	Märkusteta auditiaruanne
Haridus- ja Teadusministeerium	5 720 323	Märkusteta auditiaruanne
Justiitsministeerium	1 881 579	Märkusteta auditiaruanne
Kaitseministeerium	6 319 745	Märkusteta auditiaruanne
Keskkonnaministeerium	22 426 377	Märkusega auditiaruanne
Kultuuriministeerium	3 516 022	Märkusteta auditiaruanne
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	54 428 704	Märkusteta auditiaruanne
Põllumajandusministeerium	2 516 941	Märkusteta auditiaruanne
Rahandusministeerium	35 602 962	Märkusteta auditiaruanne
Siseministeerium	5 238 739	Märkusega auditiaruanne
Sotsiaalministeerium	3 462 368	Märkusteta auditiaruanne
Välisministeerium	1 296 962	Märkusteta auditiaruanne

## Lisa 2. Riigi 100% osalusega sihtasutuste auditite tulemused

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2010 (tuhandetes kroonides)	Audiitor	Arvamus
SA Eesti Koostöö Kogu	338	TPMM Nordic OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Tiigrihüppe SA	11 791	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Teadusfond SA	82 868	1st Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Infotehnoloogia SA (grupp)	108 076	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Elukestva Õppe Arendamise SA Innove	465 425	Deloitte Audit Eesti AS	Märkusteta arvamus
Kutsekoda SA (endine Kutsevalifikatsiooni SA)	6 985	Arvur Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Archimedes SA	980 491	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
SA Teaduskeskus Ahhaa	200 183	OÜ Audiitorbüroo PROFITIUS	Märkusteta arvamus
Spordikoolituse ja Teabe SA	14 587	Villems & Partnerid OÜ	Märkusteta arvamus
SA Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus	3 469	KL Partners OÜ	Arvamuse andmisest loobunud
SA Erametsakeskus	21 004	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (endine Integratsiooni SA)	30 706	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Vanalinna Teatrimaja SA	9 685		Auditikohustus puudub
Eesti Filmi SA (grupp)	18 255	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Tartu Jaani Kirik SA	7 945	E-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Muuseumiehituse SA	87 180	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	13 038	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Unesco Eesti Rahvuslik Komisjon SA	205	Antimar Audiitorid OÜ	Märkusteta arvamus
Narva Aleksandri Kirik SA	13 195	Vandeaudiitor Tatjana Zaitseva	Märkusteta arvamus
SA Kultuurileht	10 003	Ann Närep Audiitorühing OÜ	Märkusteta arvamus
SA Eesti Draamateater	246464	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Rakvere Teatrimaja	73 715	OÜ Kivistik Consult	Märkusteta arvamus
SA Vene Teater	200 300	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
SA Tehvandi Spordikeskus	297 860	E-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Virumaa Muuseumid	52791	PKF Estonia OÜ	Märkusteta arvamus
SA Ugala Teater	78 806	OÜ Kivistik Consult	Märkusega arvamus
SA Jõulumäe Tervisespordikeskus	46 304	OÜ Allika Audiitor	Märkusteta arvamus
Eesti Rahva Muuseumi Ehituse SA	17 221	PKF Estonia OÜ	Märkusteta arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	875 279	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	80 311	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	2 378 331	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2010. a majandusaasta aruanded

### Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2010 (tuhandetes kroonides)	Audiitor	Arvamus
Riigi Kinnisvara AS (grupp)	100	4 410 851	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused	100	266 785	Audiitorbüroo RKT OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	28 853 600	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Tallinna Sadam AS (grupp)	100	7 981 517	Ernst & Young Baltic AS	Märkusega arvamus
Eesti Post AS (grupp)	100	670 268	Ernst & Young Baltic AS	Märkusega arvamus
Tallinna Lennujaam AS (grupp)	100	2 214 558	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100	282 567	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Saarte Liinid AS	100	815 796	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
AS Levira	51	378 058	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus, majandusaasta 1.4.2010–31.3.2011
Eesti Loots AS	100	280 800	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Elektriraudtee AS	100	374 880	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100	46 826	Baker Tilly Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Metrosert AS	100	24 588	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	100	2 145 697	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100	18 804	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Raudtee AS (grupp)	100	4 417 739	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Tartumaa Teed AS	100	61 943	Kagu-audit OÜ	Märkusteta arvamus
Pärnumaa Teed AS	100	84 837	Audiitorbüroo Roy Vaimand OÜ	Märkusteta arvamus
Virumaa Teed AS	100	44 537	Ülase Raamatupidamis-teenused OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Võrumaa Teed AS	100	73 371	Kagu-audit OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Saaremaa Teed AS	100	45 134	Audiitorfirma Klea OÜ	Märkusteta arvamus
KredEx Krediidikindlustus AS	100	349 356	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ	100	93 468 364	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
Eesti Geoloogiakeskus OÜ	100	22 394	HLB Expertus Audit OÜ	Märkusteta arvamus
AS Eesti Metsataim	60	34 703	Rimess OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Kaardikeskus AS	100	6 260	Audiitorbüroo Silvia Sirel OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Loto AS	100	131 592	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
AS Vireen (endine Loomsete Jäätmete Käitlemise AS)	100	72 693	Pluss Kümme OÜ	Märkusteta arvamus
OÜ Eesti Näitemänguagentuur	89	593	Dison OÜ	Märkusteta arvamus tähelepanu juhtimisega
Eesti Vanglatööstus AS	100	19 193	Villems & Partnerid OÜ	Märkusteta arvamus
AS Erika Neli	100	6 802	Audiitorbüroo RKT OÜ	Märkustega arvamus
Andmevara AS	100	13 739	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus

Estonian Air AS	90	783 191	Deloitte Eesti Audit AS	Märkusteta arvamus
Ökosil AS	35	6 522	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Elering AS	100	6 562 070	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Riigimetsa Majandamise Keskus	100	18 183 377	Ernst & Young Baltic AS	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2010. a majandusaasta aruanded