

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2002. aastal

Saateks



RIIGIKONTROLL

Käesolev ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2002. aastal sisaldab endas samas sissevaadet Riigikontrolli aastatöösse. Ülevaate esitamine on meie põhiseaduslik kohustus: seeläbi saame me anda Riigikogule ja avalikkusele hinnangu, kas avaliku sektori vahendeid on kasutatud seaduslikult ja tulemuslikult. Ülevaatest peaks ka ilmnema, kas ühistöö tulemusena on asjad ajas paranenud või mitte.

Parlamentaarsetes demokraatias on Riigikogu roll riigieelarve kinnitamisega öelda viimane sõna avaliku sektori tulude ja kulude kohta. Sarnaselt on Riigikogul viimane sõna valitsuse esitatud 2002. aasta riigieelarve täitmise aruande kinnitamisega hinnata valitsuse tegevust eelarve täitmisel, tulude kogumisel ja kulude tegemisel, vara ja kohustuste majandamisel.

Täna on Eesti teel sinna, et Riigikogu saaks riigi vara kasutamisele hinnangut andes tugineda kogu vajalikule informatsioonile. Selle eesmärgi saavutamiseks on Riigikontrollil tarmukust ja tahet kaasa aidata. Meie ülevaatest leiab rea ettepanekuid, kuidas riik saaks paremini majandada ja arvestada. Kujunev senisest tihedam ja regulaarsem koostöö Riigikoguga annab võimaluse paremini sihte seada, annab Riigikogule selge ja pideva ülevaate probleemidest ja lahendusvariantidest ning valitsusele nendele lahendustele tuginedes kindluse avaliku eelarvepoliitika vooresest.

Riigikontroll ütleb järgnevas ülevaates, et valitsus on möödunud aastal üldiselt raha kogudes ja kulutades lähtunud seadustest kui parlamendi tahtest. Me ütleme ka, et seadusi saab parandada ja kaasajastada muutmaks riigi majandustegevust lõpuni ja üdini läbipaistvaks.

Tänavuse aruande esimeses osas antakse traditsiooniliselt hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmisele, tehes seda lihtsalt ja selgelt riigi tulu, kulu, vara ja kohustusi vaagides. Teises osas vaadeldakse riigi toimimist vara kasutamisel ja säilimisel, keskendudes eelkõige keerukamatele ja riskantsematele küsimustele.

Teie käes olevat ülevaadet on arutatud valitsuskabineti nõupidamisel ning selle koostamine on toimunud dialoogis valitsusega. Valitsuse vastus Riigikontrolli ettepanekutele on ülevaatele lisatud.

Riigikontroll võiks lugeda ühe olulise osa oma missioonist täidetuks, kui käesolevas dokumendis esitatud probleemid ja soovitud kõlaksid küsimuste ja ettepanekutena Riigikogu saalis tuleva eelarvearutelu käigus.

Mihkel Oviir

Riigikontrolör

Sisukord

I osa

Riigikontrolli arvamus 2002. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta	5
Riigikontrolli arvamus	7
Sissejuhatus	8
1. Valitsuse aruandluse eesmärk ja põhimõtted	10
2. 2002. aasta riigieelarve tulud	14
3. 2002. aasta riigieelarve kulud	20
4. Riigikassa halduses olevad varad ja kohustused	30
5. Riigiasutuste halduses olevad varad ja kohustused	33

II osa

Ülevaade probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2002. aastal	43
1. Planeerimine ja tulemusaruandlus	45
2. Valitsusasutuste siseauditi areng	50
3. Toetuste maksmine	55
4. Riigihangete korraldus	60
5. Tegevusload	66
6. Riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus	70

Lisa	81
-------------	-----------

Vabariigi Valitsuse vastus	89
-----------------------------------	-----------

I osa

Riigikontrolli arvamus 2002. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta

Riigikontrolli arvamus

Riigikontrolli arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta

- Valitsuse esitatud riigieelarve täitmise aruanne sisaldab riigieelarve seaduse §-s 45 nõutud osi ja on seetõttu formaalses kooskõlas riigieelarve seadusega.
- Riigieelarve täitmise aruande struktuur ei ole siiski asjakohane ja sisu piisav andmaks head ülevaadet riigi varadest-kohustustest ja tuludest-kuludest ning valitsuse tegevuse tulemuslikkusest.
- Auditeeritud ulatuses¹ on riigieelarve kulud välja makstud olulises osas² kooskõlas riigieelarve seadusega ja seadusega “2002. aasta riigieelarve”.
- Majandustehingute tegemisel esines endiselt seaduserikkumisi, mille kogumõju aruandele ei ole küll oluline, kuid mille esinemine viitab puudustele valitsuse sisekontrollisüsteemides.
- Aruandes näidatud riigitulud on riigieelarvesse laekunud.³
- Arvestus riigi vara ja kohustuste ning tulude ja kulude üle ei ole piisaval tasemel, et tagada ammendav ülevaade ning seeläbi kindlustada kogu riigivara säilimine ja otstarbekas kasutamine.
- Arvestuse tase ministriumides on viimaste aastatega paranenud, kuid nende valitsemisala asutustes on endiselt märkimisväärseid puudusi.⁴
- Kuni valitsuse aruandlus Riigikogule ei ole kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega⁵, puudub viimasel sisuliselt võimalus saada piisavat ülevaadet riigi finantsseisundist ja hinnata valitsuse tegevuse tulemuslikkust eelarveaastal.

Ülevaate järgnevas osades oleme esitanud oma peamised hinnangud ja ettepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta. Parema jälgitavuse huvides oleme need grupeerinud riigi finantsseisundit ja selles toimuvaid muutusi iseloomustavate kategooriate kaupa (tulud ja kulud, varad ja kohustused). Mitted seiskohad oleme avaldanud ka oma varasemates ülevaadetes, ent kuna paljud probleemid on endiselt lahenduseta, peame vajalikuks neile taas tähelepanu juhtida.

¹ Riigikontroll auditeeris 2002. aasta riigieelarve vahendite kasutamist 20,7 miljardi krooni ulatuses (62% riigieelarve kogukuludest).

² Finantsaruannete vigu või ebareeglipärasusi võib kogumis pidada oluliseks, kui need tõenäoliselt mõjutaksid aruannete kasutajaid. Audiitor peab otsustama, milline on maksimaalne lubatav vigade määra, et need oleksid veel vastuvõetavad. Seda määra võib nimetada olulisuse läveks. Avaliku sektori erilise huvi tõttu seaduslikkuse ja reeglipärasuse kontrollimisel on see lävi enamasti konservatiivne – 0,5–2% väärtusest, mis kõige mõistlikumalt kajastab auditeeritava finantstegevust (nt kogukulu, kogutulu): Riigikontroll on olulisuse läveks määranud 1,5%.

³ Riigikontroll auditeeris 2002. aasta riigieelarve tulude laekumise õigsust 35,5 miljardi krooni ulatuses (98% riigieelarve kogutuludest).

⁴ Auditite tulemusena tehtud märkuste ja tähelepanekute koondtabel on esitatud ülevaate lõpus.

⁵ SIGMA väljaanne “Best Practice on Governmental Annual Financial Statements”. SIGMA on Majanduskoostöö ja -arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu toetusprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.

Sissejuhatus

Arvamuse andmise õiguslik alus

- Riigikontrollile on põhiseadusega (§ 135) pandud ülesanne esitada Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.
- Riigieelarve seaduse kohaselt (§ 47 lg 2) annab Riigikontroll arvamuse riigieelarve täitmise aruande kohta Riigikogule 1. septembriks.

Arvamuse andmise eesmärk, objekt ja ulatus

- Arvamuse andmise peamine eesmärk on anda maksumaksjatele ja Riigikogule, samuti rahvusvahelisele avalikkusele sõltumatu kinnitus, et riigieelarve täitmise aruandes avalikustatud info riigi finantsvõimekuse, varade ja kohustuste ning tulude ja kulude kohta on usaldusväärne.
- Riigieelarve täitmise aruanne on esitatud kahes jaos, millest esimeses on riigieelarve seadusega sätestatud kohustuslikud osad ning teises täiendav info. Kuna Riigikontroll käsitleb aruannet kui tervikut, toome lisaks arvamusele esimese jao kohta välja ka tähelepanekud teise jao kohta (v.a ülevaade makromajandusliku prognoosi täitumisest). Samuti esitame oma seisukohad finantsaruandlusega seonduvate üldisemate, põhimõtteliste probleemide suhtes.
- Andmaks arvamust riigieelarve täitmise aruande kohta viis Riigikontroll 2002. aastal läbi järgmised auditid:
 - **Aastaruande auditi** viisime läbi kõikides ministeeriumides ning Riigikantseleis kui valitsemisalade raamatupidamisarvestust ja -aruandlust koordineerivates asutustes ning 19-s ministeeriumide valitsemisala asutuses. Kokku auditeerisime 32 asutuse aastaruannet.⁶ Nende auditite eesmärgiks oli hinnata aruannete vastavust raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele. Üldhinnangut andmata kontrollisime pisteliselt majandustehingute vastavust olulisematele õigusaktidele (sh riigieelarve seadus, riigihangete seadus, riigivaraseadus, avaliku teenistuse seadus).
 - Aruannete puhul, mis on esitatud **riigieelarve täitmise aruande osadena**, kuid ei ole koostatud konkreetse aruandekohustuslasest asutuse kohta, viisime läbi Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande auditi eesmärgiga hinnata aruande vastavust riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.

⁶ Rahandusministeerium, Tolliamet, Maksuamet, Riigikantselei, Haridus- ja Teadusministeerium, Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo, Tallinna Tööstushariduskeskus, Kultuuriministeerium, Eesti Kunstimuuseum, Teater "Vanemuine", Riigikogu Kantselei, Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Tallinna Linnakohus, Ämari Vangla, Keskkonnaministeerium, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Majandusministeerium, Teede- ja Sideministeerium, Veeteede Amet, Eesti Riiklik Auto-registrikeskus, Põllumajandusministeerium, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, Kaitseministeerium, Kaitsejõudude Peastaap, Kaitseväe Logistikakeskus, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, Siseministeerium, Harju Maavalitsus, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Välisministeerium, Balti Kaitsekolledž

- **Piiratud ulatusega auditi** viisime läbi Eesti Haigekassas eesmärgiga avaldada arvamust riikliku ravikindlustuse vahendite tulude ja kulude aruande kohta; Sotsiaalkindlustusametis eesmärgiga avaldada arvamust riikliku pensionikindlustuse vahendite tulude ja kulude aruande kohta; Politseiametis ja selle kolmes prefektuuris, Piirivalveametis ja tema haldusala kolmes asutuses ning Eesti Põllumajandusülikoolis, Kaitseliidus ja Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas eesmärgiga saada ülevaade raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse vastavusest raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele. Samuti kontrollisime pisteliselt majandustehingute vastavust oluliseimatele õigusaktidele (sh riigieelarve seadus, riigihangete seadus, riigivaraseadus, avaliku teenistuse seadus).
- Lisaks audititele võrdlesime riigieelarve täitmise aruandes esitatud teavet riigikassa infosüsteemi näitajatega ning koondaruannetes esitatud näitajaid Rahandusministeeriumi eelarveliste asutuste raamatupidamisaruannete andmebaasi näitajatega. Analüüsisime ka riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute aastaaruandeid (sh audiitorite järeldotsuseid).
- Käesolevas arvamuses oleme probleemide illustreerimiseks kasutanud valikuliselt näiteid meie kontrolliaruannetest. Kõik kontrolliaruanded avaldatakse terviktekstina Riigikontrolli koduleheküljel <http://www.riigikontroll.ee>.
- Riigikontrolli poolt auditeeritud raamatupidamise aastaaruannete bilansimaht moodustab 76% riigi koondbilansimahust, auditeeritud asutuste kassakulud moodustavad 62% 2002. aasta riigieelarve kassakuludest.

1. Valitsuse aruandluse eesmärk ja põhimõtted

Peatüki eesmärk on informeerida avalikkust ja Riigikogu rahvusvahelistest nõuetest valitsuse aruandlusele ning kirjeldada olukorda Eestis. Sarnaselt eelmiste aastatega peame märkima, et kahjuks ei nõua seadused praegu selliste aruannete esitamist, mis oleksid kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega. Oleme arvamisel, et võime koostada rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid järgivaid ja adekvaatseid riigi koondaruandeid on üks riigi haldussuutlikkuse olulisi tunnuseid.

Valitsuse aruandluse eesmärk

Finantsaruandlus peab näitama valitsuse toimetulekut finantsressursside juhtimisega ja pakkuma Riigikogule küllaldast teavet otsuste tegemiseks.

1.1. Avalikus sektoris on aruandlus äärmiselt tähtis eelarve koostamise, vastutuse ja läbipaistvuse seisukohast. Finantsaruandluse põhiline eesmärk on näidata, kuidas valitsus on toime tulnud finantsressursside – tulude, kulude, varade ja kohustuste – juhtimisega, ning anda tarbijale – parlamendile – vajalikku infot otsuste tegemiseks. Ideaalis peaks finantsaruandlus andma vastuse järgmistele küsimustele:

- **Eelarve terviklikkus** – kas ressursse on kasutatud vastavalt õigusaktidest tulenevatele volitustele ja nõudmistele; milline osa eelarvest on aruandeaastal kasutamata jäänud; millised kulud on tekkepõhiselt⁷ tehtud, kuid aruandeaastal maksmata?
- **Kuluinfo** – milline on programmide/tegevuste maksumus ja kuidas on need finantseeritud; millised on tulemused; milliste kuludega on valitsus juhtinud riigi varasid?
- **Finantsseisund** – kas riigi finantsseisund on paranenud või halvenenud; millised reservid on moodustatud potentsiaalsete riskide maandamiseks?
- **Sisekontrollisüsteemid** – kas nende ülesehitus võimaldab tagada vastavuse eelarve- ja finantsregulatsiooniga, valitsemisalade adekvaatse toimimise ning varade nõuetele vastava juhtimise?

Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted

Valitsuse aruandlus peab hõlmama finants-, vastavus- ja tegevusaruannet.

1.2. Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete järgi peab valitsuse aruandlus sisaldama järgmisi aruandeid:

- **Finantsaruande** peamised osad on bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja kapitali liikumise aruanne. Neid täiendavad lisad, mis annavad selgitusi olulisemate aruandes esitatud näitajate kohta.

⁷ Erinevalt kassapõhisest, mille puhul kajastatakse majandustehingud siis, kui raha on tegelikult laekunud või kohustus tegelikult makstud, kajastatakse tekkepõhise arvestusprintsipi puhul majandustehingud siis, kui need on tegelikult toimunud, sõltumata sellest, kas raha on laekunud/makstud või mitte.

- **Vastavusaruanne** peaks näitama, kas eelarvevahendid kulutati ette nähtud otstarbel ja koguses. See aruanne peaks andma kinnituse, et eelarvevahendeid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega.
- **Tegevusaruanne** peaks sisaldama infot valitsemisalade pakutavate teenuste liikide, hindade, koguste ja kvaliteedi kohta. Mõningad tegevusaruande elemendid võivad sisalduda ka finantsaruandes, kuid viimane on siiski suunatud rohkem finants-, mitte põhitegevuse kajastamisele.

1.3. Valitsus peab Riigikogule ja avalikkusele andma aru vähemalt kord aastas. Aruandeid võib küll esitada eraldi, kuid valitsuse tegevusest ülevaataliku pildi saamiseks on otstarbekas esitada need ühe aruandena. Riigi haldamist kajastavad tegevusaruanded ning finants- ja muu info võrreldavus on avalikku sektorit puudutava teabe tarbijatele väga oluline.

1.4. Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted hõlmavad peale kohustuslike aruannete loetelu ka aruannetele seatud kvalitatiiivseid tunnuseid, millest põhilised on arusaadavus, asjakohasus, usaldusväärsus ja võrreldavus. Nende rakendamise vajadusele on Riigikontroll juhtinud tähelepanu ka kolmel eelmisel aastal esitatud ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

Aruandlus peab olema arusaadav, asjakohane, usaldusväärne ja võrreldav.

Valitsuse aruandluse korraldus Eestis

1.5. 2002. aasta aruandluse regulatsioon on võrreldes 2001. aastaga üsna samasugune. Riigieelarve täitmise aruanne ise on viimaste aastatega siiski informatiivsemaks muutunud. Ka tuleb positiivse asjaoluna märkida, et Rahandusministeeriumi juures alustas 2001. aastal tööd riigi raamatupidamise ümberkorraldamise töörühm. Vaatamata sellele juhime tähelepanu, et muudatuste terviklahendust on korra edasi lükatud ning praegu kehtiva kava kohaselt rakendatakse muudatusi alles 2004. aasta aruande koostamisel. Seetõttu ei ole 2002. ega tõenäoliselt ka 2003. aasta eelarve täitmise aruanne kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega. Olulisemad vastuolud on samad mis eelmistel aastatel. Kordame neid:

Muudatusi, mis peaksid valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega kooskõlla viima, rakendatakse kava kohaselt 2004. aastal.

- 1.5.1. Riigieelarve seadusega sätestatud aruande üksikud osad ei moodusta tervikut. Aruanne ei ole loogiliselt üles ehitatud: põhiaruanne või -aruanded ning neid täiendavad aruanded ehk lisad on omavahel halvasti seotud. Osa aruandeid, mis on oma sisult põhiaruanded (koondbilanss, -tulemiaruanne), on esitatud täiendava info ehk lisadena, sest seadus nende aruannete esitamist ei nõua. Osa aruandeid, mis oma sisu poolest on lisad (nt rahaliste kohustuste aruanne, varaliste kohustuste aruanne), on aga esitatud põhiaruannetena, sest seda nõuab seadus.
- 1.5.2. **Finantsaruandlus.** Riigieelarve seadus ei nõua bilansi, tulemiaruanne, rahavoogude aruande ja kapitali liikumise aruande esitamist. Valitsus on riigieelarve täitmise aruandes esitanud finantsaruannetest ainult kontribilansi ja -tulemiaruanne täiendava infona. Riigieelarve täitmise aruandes esitatud kohustuste aruanded ja riigikassa bilanss on küll informatiivsed, kuid ei ole rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete järgi käsitletavad mitte finantsaruannete, vaid nende lisadena.

Riigieelarve täitmise aruande osad ei moodusta loogilist tervikut. Lugeja ei saa ülevaadet saavutatud tulemustest.

Aruandest puudub info avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi osalusega äriühingute kohta; auditite käigus ei hinnata tehingute seaduslikkust ja juhtimise usaldusväärsust.

1.5.3. **Vastavusaruandlus ja tegevusaruandlus.** Riigieelarve seadus ei sätestanud seni kohustust esitada tegevusaruannet.⁸ 2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude aruanne sisaldab vastavus- ja tegevusaruande komponente, kuid puudub valitsuse kinnitus, kas eelarvevahendeid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega, ja tulemustest aruandmine on napp ja ebaühtlane.⁹

1.6. Olukorras, kus avalik-õiguslikud juriidilised isikud kulutavad ligi viiendiku riigieelarve vahenditest, riigi pikaajalised finantsinvesteeringud äriühingutesse moodustavad ligi kolmandiku riigiasutuste koondbilansist ja sihtasutuste käes oli eelmise aasta lõpu seisuga raha üle 700 miljoni krooni, on teabe puudumine nende institutsioonide kohta riigieelarve täitmise aruandest Riigikontrolli arvates äärmiselt taunitav.

1.7. Riigikontroll on oma auditites põhiliselt keskendunud riigiasutuste auditeerimisele. Era- ja avalik-õiguslike isikuid on auditeeritud üksikjuhitudel, sest neid auditeerivad ka eraaudiitorid. Riigikontrolli auditid näitavad, et eraaudiitoritelt tellitud auditi ulatus ei ole ei avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste, riigi osalusega äriühingute ega ka riigi tulundusasutuse (Riigi Metsamajandamise Keskus) aruannete auditeerimisel piisav – järeldusotsused on keskendunud üksnes raamatupidamisele, kuid audit peaks andma teavet ka raamatupidamisaruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning kahjumi korral tooma välja kahjumlikud tehingud ja nende põhjused.¹⁰

Planeeritavad muudatused valitsuse aruandlust reguleerivates õigusaktides

Rahandusministeerium on esitanud Riigikogule riigieelarve seaduse ja raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu¹¹, mis sisaldab muu hulgas sätteid avaliku sektori asutuste kohta. Järgnevalt toome välja olulisemad tähelepanekud eelnõu kohta:

1.8. Rahandusminister kehtestab riigi aruandluse korraldamiseks riigi raamatupidamise üldeeskirja, millega sätestatakse aruande struktuur ja sisu. Riigikontroll on seisukohal, et riigi aruandluse eesmärgi, sisu ja struktuuri peab määratlema seaduse tasandil (nagu seda on tehtud eraõiguslike isikutega). Teisisõnu: see, millises ulatuses ja formaadis valitsus aru annab, peab jääma Riigikogu otsustada. Üldeeskirja võiksid jääda detailid (näidislausendid jm).

⁸ Tegevuskavade täitmise aruande esitamise kohustus jõustus 20.07.2002. a riigieelarve seaduse muudatusega, kuid hakkab kehtima alles 2003. aruannete kohta.

⁹ Vt ka käesoleva ülevaate I osa ptk 3 ja II osa ptk 1.

¹⁰ Vt ka käesoleva ülevaate II osa ptk 6.

¹¹ Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse, Riigikontrolli seaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, kohaliku oma-valitsuse korralduse seaduse, erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

1.9. Positiivsena tuleb märkida, et senisest enam on pööratud tähelepanu finantsaruandluse õigsuse tagamisele: on sätestatud riigiraamatupidamiskohustuslaste (v.a põhiseaduslikud institutsioonid) siseauditi eest vastutavate isikute ülesanne hinnata raamatupidamisaruannete õigsust ja tehingute seaduslikkust ning esitada hinnang Riigikontrollile auditeerida koos majandusaasta aruandega. Riigikontrollile on pandud aga kohustus anda igal aastal hinnang riigiraamatupidamiskohustuslaste majandusaasta aruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta (kusjuures tugineda võib siseauditi hinnangule), samuti riigi majandusaasta koondaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta, mis peaks riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsust suurendama.

Selline lähenemine toetab meie seisukohta auditipüramiidist (auditikorraldus, kus iga kõrgema astme audiitor tugineb auditeeritava üksuse siseaudiitori tööle) ning paneb ka riigiraamatupidamiskohustuslased senisest enam tegelema oma aruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse tagamisega.

Uue seaduse heaks küljeks on auditipüramiidi tagavad sätted, negatiivseks küljeks aga see, et Riigikogule esitatava aruandluse üle ei otsusta mitte Riigikogu ise, vaid rahandusminister.

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve täitmise aruandest peab kujunema dokument, kus valitsus selgitab, kuidas ta täitis ette antud eelarve- raamistikus Riigikogu ülesandeid ning kuidas selle tulemusena muutus riigi varade olukord ja finantsseis. Niisuguse sisulise aruandluse kehtestamine on väga oluline samm tugevdamiseks Riigikogu kontrolli valitsuse üle.

1. Jätkata alustatud tööd valitsuse aruandluse vastavusse viimisel rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega.
2. Täiendada esitatavaid aruandeid infoga, mis võimaldaks Riigikogul anda hinnangut seatud eesmärkide saavutamisele ja eelarvevahendite kasutamise sihipärasusele.
3. Kuna riigiasutused ei ole kõikide eelarvekulude tegemisel pidanud kinni kehtivatest seadustest ning Riigikontrolli hinnangul ei ole sisekontroll nende vigade vältimiseks piisav, siis tuleks 2003. aasta jooksul hinnata sisekontrollisüsteemide toimimist ja rakendada probleemkohtades täiendavaid meetmeid.
4. Lülitada valitsuse aruandlusse info riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi tulundus- asutuse tegevusest ning laiendada seadusandlikult nende auditi ulatust.

2. 2002. aasta riigieelarve tulud

Käesolevas peatükis esitame peamised järeldused ja tähelepanekud 2002. aasta riigieelarve tulude kohta. Riigieelarve täitmise aruandes kajastab eelarve kassatulusid peatükk “2002. a riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne”.

Läbiviidud auditid

2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal laekus riigile 2002. aastal tulu 36 296,2 miljonit krooni, mis moodustas 106% riigieelarves ette nähtud tuludest. Tuludele hinnangu andmiseks viis Riigikontroll läbi tulude kogujate raamatupidamise ja eelarve täitmise aruande auditid. Tabelis 1 on toodud tulude laekumine kogujate kaupa ning näidatud ka Riigikontrolli auditi ulatus, mis on 98% eelarve kogutuludest.

Tabel 1. Riigikontrolli auditite ulatus

Tulud	Maksuamet	Tolliamet	Riigikassa	Keskonna- ministeerium	Välisminis- teerium	Kokku	Kontrolli ulatus
Maksutulud	16 380 580	15 553 960	0	0	0	31 934 541	100%
Riigilõiv	519 315	98 069	44 809	0	33 371	695 564	94%
Segatulud	178 647	8 307	219 273	176 285	0	582 512	85%
Tulud varadelt	703 297	745	1 443 804	89 405	0	2 237 252	99%
Finantstulud	1 898	0	113 379	0	0	115 277	65%
Tulud majandus- tegevusest	0	0	547 727	0	0	547 727	1%
Laenude tagastamisest	0	0	30 789	0	0	30 789	0%
Võlgade tagastamine ja muu	0	0	152 506	0	0	152 512	100%
Tulud kokku	17 783 744	15 661 081	2 552 286	265 691	33 371	36 296 173	98%

Riigikontrolli arvamus

- Aruandes näidatud eelarvetulu on eelarvesse laekunud.
- Tegelikult on tulu laekunud rohkem, kuid aruandes on seda osaliselt eelarve kulu võrra vähendatud.
- Arvestuse puuduste tõttu ei saa me kinnitada üksikute tululiikide kajastamise õigsust.
- Kontroll riigilõivude laekumise üle on puudulik ja seetõttu võib riik olla saanud kahju.
- Tulu oleks võinud olla suurem, sest kogu potentsiaalne tulu varalt ei ole kokku kogutud ja asutused ei ole kogu tulu riigieelarvesse kandnud.
- 2002. aasta riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda meie hinnangul piisavalt infot valitsuse tegevuse kohta tulude kogumisel.

Olulisemad tähelepanekud

Tulude aruannete õigsus

- 2.1. Auditite käigus võrdlesime Maksuameti ja Tolliameti riigitulude aruandeid pangalaekumiste ja riigieelarvesse ülekandmisega. Leiame, et need on olulises osas õiged ning tulud on riigieelarvesse kantud õigeaegselt.
- 2.2. Maksuameti riigitulude aruanne summas 17,8 miljardit krooni on koondsummas õige, kuid sarnaselt eelmise aastaga ei olnud meil võimalik veenduda aruande üksikute tulukirjete õigsuses. Maksuameti infosüsteem ei võimalda tagantjärele päringuid teha ning seega ei saanud me teavet nõuete, kohustuste ja tulude aasta lõpu seisu kohta.
- 2.3. Hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele Maksuameti tulude aruandes ei õnnestunud meil anda ka põhjusel, et ametil puudub jooksev ülevaade laekunud, ümber kantud ja tagastatud maksude kohta maksuliikide kaupa. Riigikontroll on kahel viimasel aastal teinud Rahandusministeeriumile ettepaneku muuta Maksuameti esitatavat eelarvetulude aruannet nii, et raha tegelik laekumine ja riigieelarve tulud oleksid kokkuviidavad.

Riigieelarve täitmise aruande üksikud tulukirjed ei pruugi olla õiged Maksuameti infosüsteemi puuduste ja jooksva ülevaate puudumise tõttu maksuliikide kaupa.

Tulu tegelik laekumine võrreldes aruandes kajastatuga

- 2.4. Maksutulud on tulude aruandes näidatud saldeerituna, st laekunud maksudest on maha arvatud tagastatud maksud. Sealjuures pole seda aruandes selgitatud. Tegelikult on Maksuametile laekunud riigi tulusid ligikaudu 5 miljardit krooni rohkem kui maksutulude aruandes näidatud. Kokku on Maksuametile laekunud koos kohalike omavalitsuste tuludega 28,5 miljardit krooni.
- 2.5. Finantstulude ja -kulude üle peab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond küll eraldi arvestust, kuid kajastab neid riigieelarve täitmise aruandes saldeeritult. Näiteks riigieelarve vahendite finantskulud moodustasid 2002. aasta esimese 10 kuuga 7,4 miljonit krooni, mille võrra vähendati finantstulusid. Riigieelarve seaduse § 2 lg 3 aga ei luba riigieelarve tulude ja kulude tasaarveldamist.
- 2.6. Samuti juhime tähelepanu levinud praktikale, kus summad laekuvad eelarvesse varem tehtud kulude katteks ja see näidatakse kulude vähendamisena. Näiteks maksab asutus elektriarve ja nõuab selle osaliselt sisse allrentnikelt. Viimased tasuvad summa neile esitatud arve alusel asutuse eelarvesse ja sellega vähendatakse eelarve kulu. Niisiis on riigieelarve seaduse § 2 lg-t 3 eirates näidatud riigieelarve täitmise aruandes tulusid ja kulusid tegelikust väiksemana.

Tulusid-kulusid saldeerides eiratakse riigieelarve seadust.

- ◇ Ämari Vangla tulud ja kulud on kajastatud 2 217 743 krooni võrra tegelikust väiksemana. Sellest 1 995 910 krooni moodustasid laekumised AS-ilt Eesti Vanglatööstus (töötasud, elekter, vesi, rent jm), 221 833 krooni aga peamiselt tasud autode ja akende paranduse, söökla ning kinnipeetavate kasutatud elektri eest.
- ◇ Teater "Vanemuine" on väljastanud riigi vara kasutada andmise eest tasu saamiseks 0,6 miljonit krooni nõudeid, mille sisuks on märgitud "kulude katteks" (nt saali ja pillide kulude katteks, ühiselamu üür). Riigikontrolli hinnangul on tegu riigi vara kasutusse andmisest saadava tuluga, mis tuleb rahandusministri kehtestatud korras kanda üle Maksuametile.

Kontroll riigilõivude laekumise üle

2.7. Riigilõivu arvestust ja aruandlust auditeeris Riigikontroll Maksuametis, Tallinna Linnakohtus, Kodakondsus- ja Migratsiooniametis ning Eesti Riiklikus Autoregistrikeskuses (ARK). Samuti auditeerisime riigilõivude võtmist tegevuslubade eest.¹² Riigikontroll leiab, et:

- riigis puudub ühtne lähenemine, millistel alustel määratakse riigilõivu suurus;
- kõik tegevuslubade väljaandjad ei kasuta riigilõivude tegeliku laekumise kontrollimiseks loodud elektroonilisi võimalusi;
- et riigilõivu kogumine ja ülekandmine ei kajastu asutuste finantsaruannetes kõikehõlmavalt, pole võimalik kontrollida arvestuse ja ülekandmise õigsust.

2.8. Maksuamet kogub riigilõive ja asutused teostavad maksedokumendi alusel riigilõivuga maksustatavaid toiminguid. Tulud riigilõivude kogumisest, mis on laekunud otse Maksuameti pangakontodele, kajastuvad ainult Maksuameti aruandes. Tulud, mis on laekunud asutustele sularahas, kajastuvad asutuste aruannetes. Oleme seisukohal, et asutused, kes osutavad riigilõivuga maksustatavaid teenuseid, vastutavad riigilõivude laekumise eest ning peaksid lõivudega seotud kohustuste ja tulude üle arvestust pidama. Praegu ei ole asutustel ega ka Maksuametil ülevaadet, kas riigilõiv teostatud toimingute eest on eelarvesse jõudnud.

- ◇ Küsisime Maksuametilt andmeid ARK-i teostatavate liiklusregistri toimingute eest laekunud riigilõivude kohta ning võrdlesime neid ARK-i 2002. aastal teostatud toimingute ja arvestuslike lõivusummadega. Maksuameti andmetel laekus eelnimetatud toimingute eest 2002. aastal kokku 157 627 486 krooni. ARK-i andmetel aga teostati toiminguid 164 858 640 krooni eest. Seetõttu on tõenäoline, et 2002. aastal teostati liiklusregistri toiminguid 7 231 154 krooni eest rohkem, kui nende eest riigilõivu laekus. Maksuamet ja ARK selgitavad vahe tekkimise põhjust.
- ◇ Tallinna Linnakohtu majandusaasta aruandes on kajastamata pangaülekandega Maksuameti kontole laekunud riigilõivud Tallinna Linnakohtu teostatud toimingute eest. Maksuametil pole infot, milliseid riigilõivuga maksustatavaid toiminguid on teostanud just Tallinna Linnakohus. Et ka kohtul endal polnud infot, kui palju riigilõive on tasutud tema teostatud toimingute eest pangaülekandega, ei suutnud me auditi käigus tuvastada riigilõivude summat, mille võrra on tulemiaruaandes kajastatud summad tegelikust väiksemad.

2.9. Vastavalt riigilõivuseadusele peab riigilõivude kogumist kontrollima Maksuamet ja riigilõive koguvat asutust haldav ministeerium. Auditeeritud asutustes (Tallinna Linnakohus, ARK) sellist kontrolli tehtud ei olnud.

Praegu ei ole asutustel ega ka Maksuametil ülevaadet, kas riigilõiv teostatud toimingute eest on riigieelarvesse jõudnud.

¹² Vt ka käesoleva ülevaate II osa ptk 5.

Tulude kogumine ja riigieelarvesse kandmine

2.10. Laekunud omatulusid ja muid kogutavaid makseid riigieelarvesse kandes ei järgitud 2002. aasta riigieelarve seadusega kavandatud tulude ja muude eelarvehendite riigieelarvesse kandmise korras¹³ sätestatud tähtaegu. Seetõttu laekus tulu riigieelarvesse hilinemisega. Näiteks:

- ◇ Eesti Vabariigi Suursaatkonnal Londonis oli 2002. aastal eelarveväline pangakonto, mille jääk seisuga 31.12.2002 oli 12 474 673 krooni. Riigikontrolli arvamuses Välisministeeriumi 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta tegime ettepaneku kanda need vahendid riigieelarvesse. Seda aga ei tehtud, tuues põhjenduseks vajaduse finantseerida majaostu Brüsselis ning võimalikke finantseerimisraskusi Washingtonis. Riigikontroll ei pidanud seda põhjendatuks ning seetõttu kordasime sama ettepanekut 2002. aasta aruandele hinnangut andes. 2003. aasta lisaelarve koostamise käigus on nimetatud eelarvevälised summad arvestatud riigieelarve tuludesse.

2.11. Osa omatulusid kasutasid asutused ilma neid eelnevalt riigieelarvesse kandmata ja seetõttu ei kajastu need ka eelarve tuludes.

Osa tulusid ei kanta riigieelarvesse ja osa ei kanta sinna õigeaegselt.

2.12. Nagu Riigikontroll ka eelmisel aastal tähelepanu juhtis, ei ole riigi vara valitsejad vara kasutusse andes alati lähtunud riigivaraseaduse §-st 7, mis ütleb, et riigi vara valitsejad on kohustatud riigi varaga tehinguid tehes juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu. Endiselt:

- anti riigi vara rendile või müüdi põhjendamatult madala hinnaga;
- olid rendilepingutes sätestatud riigile kahjulikud kohustused (sanitaarremondi ja sisustuse kompenseerimine rentnikule);
- oli asutuste valduses varasid, mis ei ole seotud nende põhitegevusega ning mida ei kasutata ka tulu teenimise eesmärgil;
- ei tegeldud piisavalt võlgade sissenõudmisega.

- ◇ Harju Maavalitsus on andnud AS-ile Harte rendile hoone Paldiski mnt 125 kuni 01.12.2018. Rendilepingus määrati 1446,9 m² pinna eest renditasuks 2 900 krooni kuus. Hiljem on lepingutega rendipinna suurust muudetud, kuid renditasu on jäänud samaks. 2002. aastal oli rendile antud 1601,4 m² hinnaga 1,81 kr/m².

- ◇ Keskkonnaminister andis oma 21.12.2001. a käskkirjaga nr 844 korralduse erastada kolm eluruumi raamatupidamisliku jääkväärtusega 487 555 krooni. Korterid müüdi 28.12.2001 ostu-müügilepingutega neis elanud ametnikele müügihinnaga kokku 50 115 krooni (erastamisväärtpaperites). Kuna need eluruumid ei olnud seaduse järgi erastamise objektiks, leiab Riigikontroll, et keskkonnaminister rikkus riigivaraseadust, müües ametiseisundit ära kasutades riigi korterid avaliku enampakkumise asemel soodustingimustel ametnikele, kellel polnud õigust korterite erastamisele.

- ◇ Kaitsejõudude Peastaap sõlmis 01.02.2002 rendilepingu AS-iga Nehatu 3, mille kohaselt Nehatu 3 peab tasuma renti 2 942 krooni kuus (25 kr/m²), kuid rendiarveid hakati esitama alles septembris. Aasta lõpuks ulatus rentniku võlg 32 367 kroonini. Lepingu kehtimise ajal ei olnud esitatud ka arveid kommunaalteenuste, valve ja elektrienergia kasutamise eest.

Riigi tulud võinuksid olla palju suuremad, kui riigiasutused oleksid riigi varaga tehinguid tehes enam juhindunud põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu.

¹³ Rahandusministri 23.04.2002. a määrus nr 58

- ◇ Kõikides Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse sõlmitud kinnisvara väljarentimise lepingutes on ette nähtud sanktsioonid maksmisega viivitamise eest. Reeglina on kehtestatud viiviseks 0,07% maksmata summat päevas. See on vastuolus riigivara kasutusse andmise korraga, mille kohaselt maksab rentnik viivist 0,5% õigeaks ajaks tasumata rendist iga viivitatud kalendripäeva eest.
- ◇ Piirivalveameti halduses olevaid kortereid (meie andmetel on neid kokku ca 250) on oma töötajatele välja üüritud rendimääraga 0,4–6,5 kr/m². Amet ei ole kehtestanud majanduslikult põhjendatud rendimäärasid.
- ◇ Eesti Kunstimuuseumi ruumes korraldatavate ürituste eest tasu arvestamiseks on peadirektor kehtestanud hinnakirja. Arved aga ei vasta paljudel juhtudel hinnakirjale, sest neil pole kajastatud tunni hinda ega ürituse tellitud kestust. Samuti ei ole kirjalikult fikseeritud ürituste tegelikke kestusi ega täiendavaid kokkuleppeid tasude osas.

2.13. Riigikassa osakond lähtub eelarvehandite likviidsust tagades ja vabu vahendeid investeerides prognoosidest eelarvetulude laekumise kohta ja broneeringutest, mis asutused on vahendite kasutamiseks esitanud. Broneeringuid ja tegelikult välja makstud raha võrreldes selgus, et enamikul päevadel osutusid broneeritud summad ligikaudu 10 miljonit krooni suuremaks. Riigiasutuste halva finantsplaneerimise tõttu ei ole riigikassa osakonnal olnud võimalik tegelikult vabu vahendeid investeerida ja seetõttu on riigil jäänud saamata potentsiaalne tulu.

Eelarvetulude kohta esitatud info piisavus

2.14. Riigikontroll leiab, et riigi tulude aruande selgitustele tuleks lisada info maksude tegeliku laekumise ning maksude tagastamiste kohta maksuliikide kaupa, võrrelduna eelmis(t)e perioodi(de)ga. Samuti tuleks lisada selgitused olulisemate trendide kohta.

2.15. Maksutulud on 2002. aasta riigieelarve tulude täitmise aruandes kajastatud kassapõhiselt.¹⁴ Seetõttu on aruandeperioodi tuludena kajastatud ka järgmiste perioodide tulude eest tehtud ettemaksed ja kajastamata deklareeritud, kuid aruandeperioodil tasumata maksud. Aruandest puuduv info:

- ◇ Tolliameti bilansis kajastuvad maksunõuded summas 533 746 168 ja ettemakstud maksud summas 64 869 725 krooni;
- ◇ Maksuameti bilansis kajastuvad maksunõuded summas 2 816 395 874 ning maksude ettemaksed summas 2 102 253 463 krooni.

Oleme arvamisel, et maksude kohta tuleks riigieelarve täitmise aruandes lisaks kassapõhisele tulude aruandele esitada ka tekkepõhist infot, mis annaks aruande tarbijale rohkem teavet, sh maksunõuete ja -kohustuste suuruse ja muutuste kohta.

2.16. Riigikogu on 2002. aasta riigieelarve seaduse §-ga 1 kavandanud metsatulu laekumist riigieelarvesse 153,7 miljonit krooni ning §-ga 8 sätestanud, et kogu metsatulu moodustab 896,2 miljonit krooni, millest Riigimetsa Majandamise Keskusel on lubatud kasutada riigimetsa majandamiseks 742,5 miljonit krooni. Neist näitajatest on riigieelarve tulude täitmise aruandes ainult 2002. aastal eelarvesse kantud metsatulu, aruanne ei sisalda infot kogu metsatulu ega riigimetsa majandamiseks tehtud kulude kohta. Oleme arvamisel, et kogu see teave peaks sisalduma riigieelarve täitmise aruandes.

Riigieelarve täitmise aruandest puudub teave maksutulude laekumise ja tagastamise kohta maksuliikide kaupa. Samuti pole infot maksunõuete ja -kohustuste tegeliku suuruse ning kogu metsatulu ja saastetasu kohta.

2.17. Võrreldes riigieelarves planeerituga on saastetasusid laekunud 10,6% vähem, kusjuures aruandes ei ole saastetasude alalaekumist põhjendatud. Keskkonnaministril on õigus leppida ettevõttega kokku, et viimane ei maksa saastetasu, vaid investeerib selle keskkonnasõbralikku tehnoloogiasse. Sellekohast infot ei ole tulude aruande selgitustes avaldatud. Keskkonnaministreeiumi andmeil asendati 2002. aastal tekkepõhiselt saastetasu 17 ettevõttel summas 62,3 miljonit krooni.¹⁵ 5 saastetasu asendamise lepingut sõlmiti 2002. aastal, ülejäänud lepingud 2000. ja 2001. aastal. Sellele puudusele juhtisime tähelepanu ka eelmise aasta ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

1. Nõuda Rahandusministeeriumilt jooksva arvestuse pidamist laekunud, ümber kantud ja tagastatud maksude kohta maksuliikide kaupa nii, et oleks võimalik kokku viia riigieelarve täitmise aruanne ja tegelikult maksuametile laekunud summad.
2. Tagada, et Maksuameti infosüsteem võimaldaks teha päringuid eelarveaasta lõpu seisuga.
3. Tagada riigi vara valitsejate poolt sõlmitud kahjulike rendilepingute lõpetamine või muutmine.
4. Tagada kontroll riigilõivu laekumise üle.
5. Esitada 2003. aasta riigieelarve täitmise aruandes info, mille puudumisele juhtisime tähelepanu eelnevates tähelepanekutes.

¹⁴ Riigieelarve tulude täitmise aruanne ongi kassapõhine aruanne.

¹⁵ Keskkonnaministreeiumi valitsemisala 2002. aasta tegevusaruanne

3. 2002. aasta riigieelarve kulud

Käesolevas peatükis esitame oma peamised järeldused ja tähelepanekud 2002. aasta riigieelarve kulude kohta. Riigieelarve täitmise aruandes kajastavad eelarve kassakulusid järgmised peatükid:

- 2002. a riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne,
- Ülevaade riigieelarve ülekantavatest ja arvestuslikest kuludest,
- Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne,
- Riiklikuks pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne.

Läbiviidud auditid

2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal olid valitsussektori kulud 2002. aastal 33 638,9 miljonit krooni. Riigikontroll auditeeris 2002. aasta riigieelarve vahendite kasutamist kokku summas 20,7 miljardit krooni, mis moodustab 2002. aasta riigieelarve kogukuludest 62%. Ülevaate lisas oleme esitanud läbiviidud raamatupidamise aastaaruannete ja riigieelarve täitmise aruannete auditite loetelu koos tehtud märkuste, tähelepanekute ja hinnangutega.

Riigikontrolli arvamus

- Eelarvehendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2002. aasta riigieelarvega.
- Kulude tegemisel ei ole siiski alati lähtutud riigieelarve seadusest ja jooksva aasta riigieelarvest. Esineb eelarvehendite ebasihipärast kasutamist.
- Vabariigi Valitsuse reservi vahendite kasutamine ei ole olnud alati sihipärane ja otstarbekas.
- Tegelikult on eelarvekulud suuremad, kuid aruandes on neid osaliselt vähendatud eelarvetulude võrra.
- Kaupu ja teenuseid ostes eiratakse paljudel juhtudel riigihangete seadust.
- Tarnijatele on tehtud põhjendamatu ettemakseid.
- Riigieelarve täitmise aruanne ei anna ülevaadet kulutatud eelarvehendite ja saavutatud eesmärkide seoste kohta. Erinevalt eelmisest aastast on tegevusaruannete põhjal lisatud küll täiendavaid selgitusi, kuid nende detailsus erineb valdkonniti ning palju olulist infot on puudu.

Olulisemad tähelepanekud

Riigieelarve seaduse ja seaduse "2002. aasta riigieelarve" järgimine

3.1. Nagu eelmistel aastatelgi, ei ole riigieelarve seadust eirates mitmes asutuses kinni peetud 2002. aasta riigieelarves ette nähtud summade ots-tarbest (eriti töötasude osas). Töötasu on makstud ka majanduskulude, toetuste, omatulude jms allikate arvelt. Nii ei kajasta eelarve artiklid 10 "Töötasud" ja 21 "Sotsiaalmaks" summas 3 870,9 miljonit krooni tegelikult töötasudena makstud summasid. Näiteks riigiasutuste koondaruannete põh-jal arvestati töötasudeks koos sotsiaalmaksuga tegelikult 4 735,5 miljonit krooni.

Asutused ei ole kinni pidanud eelarves ette nähtud summade otstarbest, makstes vale eelarverea alt eeskätt töötasu.

- ◆ Sotsiaalministeerium on töötasuks maksnud vale eelarverea alt koos maksudega 2 348 372;
- ◆ Haridus- ja Teadusministeerium 2 222 254;
- ◆ Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo 183 717 krooni; lisaks on büroo tasunud selleks mitte ette nähtud vahenditest 51 278 krooni kontoritarvete eest.
- ◆ Kaitseministeerium kattis programmi "Partnerlus rahu nimel" raames personalikoolituseks eraldatud vahenditest 1 680 000 krooni kahe ametniku magistriõpingute kulusid. Samas ei jätkunud raha Kosovo rahuoperatsioonile lähetamiseks ja osa lähetuskuludest (0,9 miljonit krooni) kaeti rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksudeks eraldatud rahast.

3.2. Maksuamet on ületanud 2002. aasta eelarves ette nähtud palgakulu 144 492 krooni võrra, mis on riigieelarve seaduse § 8 lg-ga 2 keelatud. Samuti viitab see, et riigikassas sisekontrollimeetmed antud juhtumi puhul ei toiminud.

3.3. Rahandusministeerium on käsitletud ülekantava kuluna ka Vabariigi Valitsuse reservi, mis on riigieelarve seadusega vastuolus. 2000. aastast kanti üle 9 026 800, 2001. aastast 4 398 900 ja 2002. aastast 5 176 400 krooni ulatuses eraldisi. Peame reservi käsitlemist ülekantava kuluna põhjendatuks ning näeme seetõttu vajadust seadusemuudatuse algatamiseks.

3.4. Vastavalt põhiseaduse § 65 p-le 10 on riigilaenude võtmine Riigikogu pädevuses ning riigieelarve seaduse § 29 järgi ei ole ministeeriumil ja tema valitsemisala asutusel õigus laenu võtta ega laenu ja tagatise ka anda. Hoolimata korduvatest märkustest eelmistel aastatel ei järgi Kultuuriminis-terium neid sätteid, toetades pankadele saadetud kirjades lühiajaliste laenude võtmist oma allasutuste poolt ning andes sisuliselt garantiisid laenude tagasimaksmiseks järgnevate aastate eelarvetest.

Seadust rikkudes on miljonite kroonide ulatuses laenu tagatud ja tegeldud sponsorlusega. Samuti on tehtud põhjendamatuid eelarvekulusid.

- ◆ 25.09.2002. a kirjaga Nordea Pangale toetas Kultuuriministeerium kuni 3 miljoni krooni suuruse lühiajalise laenu andmist Vanalinnastuudiale, 04.11.2002. a kirjaga Eesti Ühis pangale toetas Kultuuriministeerium kuni 1 miljoni krooni suuruse lühiajalise laenu andmist Vanalinnastuudiale, 23.10.2002. a kirjaga Eesti Ühis pangale toetas Kultuuriministeerium 0,7 miljoni krooni suuruse lühiajalise laenu andmist Vene Draamateatrile.

3.5. Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Eesti Kunstimuuseum on seadust rikkudes andnud 2002. aastal oma töötajatele 44 000 krooni laenu.

3.6. Kaitseministeerium toetas miljoni krooniga mängufilmi “Nimed marmortahvilil” tootmist ministeeriumi tegevuskuludeks ette nähtud eelarveartikli alt, minnes vastuollu riigieelarve seaduse §-ga 29, mis keelab riigi-asutuste sponsorluse.

3.7. Järgnevalt esitame näited muudest mittesihipärastest eelarvekuludest:

- ◇ Politseiamet kandis kuludesse 2 383 691 krooni projekteerimisele tehtud välja-minekuid, sest projekteeritud objekte ei hakatud finantseerimise puudumisel ehitama. Projekte tellides eeldati, et Politseiametile eraldatakse ehituseks raha, kuid kuna seda ei tehtud. Läbimõtlematu juhtimisotsus on põhjustanud riigile 2,4 miljonit krooni kahju.
- ◇ Kaitseväelaste toitlustamiskulude eelarve filmi “Nimed marmortahvilil” võtetel oli 226 650 krooni, millest 187 500 krooni eest osutas toitlustamisteenust Kaitsejõudude Peastaabi andmetel FIE Henno Morel. Vaatamata riigihanke piirmäära ületamisele oli riigihange sellele teenusele jäänud korraldamata. Lisaks Leiname, et kaitsekuludeks ette nähtud eelarvevahendite kasutamine kaitseväelaste toitlustamiseks filmivõtetel ei ole põhjendatud. Peale selle jäeti korraldamata riigihange, vaatamata hanke piirmäära ületamisele.
- ◇ Maksuamet ei ole ebapiisava infoliikumise tulemusena alati lõpetanud õppelaenu kompenseerimist pärast töötaja lahkumist. Näiteks selgus pistelisel kontrollimisel, et ühe 2000. aasta septembris lahkunud töötaja õppe-maksu kompenseerimine lõpetati alles 2002. aasta augustis.
- ◇ Autoregistrikeskus on maksnud ühekordset toetust seoses töötajate “elukondlike raskustega”, töötaja eramu elektrijuhtmete installeerimistöödega, töötaja suvilas toime pandud vargusega ja töötaja eramu kanalisatsiooni- ja veetorustiku ühendamisega magistraaltrassi. Lisaks on mitmeid toetusi makstud kogu asutuse töötajatele, nt iseseisvuspäeva- ja jaanipäevatoetust.
- ◇ Ei ole põhjendatud ja säästlik Maksupettuste Uurimise Keskusele Nissan Patrol 3,0 Luxury soetamine. Auto hind oli 567 000, sellelt tasutav aastane kindlustusmaks on 28 367 krooni. Selgituste kohaselt on auto vajalik eelkõige jälitustegevuseks raskesti ligipääsetavates kohtades ja kinnipeatavate transportimiseks.
- ◇ Riigikontroll on seisukohal, et kuna tööjõuturul on piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu, ei ole otstarbekas kulutada eelarvevahendeid ametnike taseme-koolituseks. Näiteks on Kaitseministeerium sõlminud oma nõunikega lepingud, millega kohustub kinni maksuma nende magistriõpingud ärijuhtimise ning halduspoliitika ja -juhtimise erialal USA-s 5 060 540 krooni eest (summa sisaldab ka arvestuslikke erisoodustusmaksu).

Bakalaureuse- ja magistrikraadi omandamise kulud on katnud ka Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning Maksuamet.

3.8. Järgnevatel juhtudel ei ole küll rikutud seadust, kuid viitame puudustele eelarvestamises:

- ◊ Arvestuslike kulude puhul esineb endiselt suuri erinevusi eelarve ja tegelike kulude vahel (kõikumised kuni 50 miljonit krooni). Ka Rahandusministeerium on tõdenud, et suur erinevus näitab eelarve planeerimise nõrkust.
- ◊ Peame ebaeetiliseks, et Rahandusministeerium on seadusega "2002. aasta riigieelarve" kinnitatud ministeeriumi töötasuvahendid tulemusjuhtimise rakendamiseks määratlenud arvestuslikeks ja neid 19 miljoni krooni võrra ületanud.

Arvestuslike kulude suur erinevus tegelikest viitab nõrgale planeerimisele.

Tegelikud kulud võrreldes aruandes kajastatuga

3.9. Näited, millistel juhtudel eelarve kulud on aruandes näidatud tegelikust väiksemana, on toodud arvamuses riigieelarve tulude kohta.

Vabariigi Valitsuse reservi vahendite kasutamine

3.10. Vabariigi Valitsuse reservi raha kulutades ei ole alati lähtutud eraldise sihtotstarbest. Näiteks Tallinna Linnavalitsusele eraldati 5 375 000 krooni endiste ühiselamute elanikele asendusüüripindade ostmiseks. Raha eraldas võeti aluseks linnavalitsuse taotlus (125 000 krooni korteri kohta). Tegelikult kulutas linnavalitsus raha Sõle tn 18 asuva endise ühiselamu ruumide renoveerimiseks.¹⁶ Rahandusministeerium, kellele oli tehtud ülesandeks tagada kontroll, seda ei teinud.

3.11. Vastavalt riigieelarve seaduse § 30 lg-le 1 tehakse Vabariigi Valitsuse reservist eraldisi ettenägematuteks kuludeks. 2002. aastal kasutati reservi raha ka kuludeks, mida oleks olnud võimalik planeerida 2002. aasta riigieelarvet või lisaeelarveid koostades. Näiteks:

- ◊ 1 961 670 krooni Justiitsministeeriumile põhiseaduse 10. aastapäeva tähistamise programmi elluviimiseks;
- ◊ 11 000 000 krooni Kultuuriministeeriumile ülekandmiseks Eesti Televisioonile Eurovisiooni lauluvõistluse kulude osaliseks katmiseks;
- ◊ 570 000 krooni Kultuuriministeeriumile ülekandmiseks Saaremaa Muusikahariduse Sihtasutusele Kuressaare ooperipäevade korralduskulude osaliseks katmiseks;
- ◊ 324 000 krooni Kultuuriministeeriumile ülekandmiseks MTÜ-le Fenno-Ugria Asutus soome-ugri rahvaste IV maailmakongressi ettevalmistuskulude katteks;
- ◊ 1 800 000 krooni Välisministeeriumile annetuste tegemiseks rahvusvahelistele organisatsioonidele;
- ◊ 1 900 000 krooni Rapla Vallavalitsusele Hagudi Põhikooli juurdeehituse lõpetamiseks ja juurdeehituse valmimisel vabanevate ruumide rekonstrueerimiseks lasteaiaks.

Vabariigi Valitsuse reservi raha kasutati muuks, kui see oli mõeldud, ning tehti kulutusi, mida oli võimalik ette näha eelarves.

¹⁶ Tallinna Linnavalitsuse 11.12.2002. a korraldus nr 3041-k

Riikliku pensionikindlustuse vahendite kasutamine

3.12. Pensionikindlustuse aruande kirjel "Pensionid" on kajastatud lisaks välja makstud pensionidele järgmise aruandeaasta jaanuari pensionide välja-maksmiseks tehtud ettemakse AS-ile Eesti Post. Seisuga 31.12.2002 oli ettemakse suuruseks 75,1 miljonit krooni. Seega on tegelik eelarvekulu väiksem.

3.13. Kontrollitud 470-st pensionitoimikust tuvastasime ühel juhul eksimuse pensionäri staažiarvestuses (265 krooni pensionäri kahjuks) ning kahel juhul toitjakaotuspensioni põhjendamatu väljamakse õppuritele, kes olid pensioni saamise ajal Haridus- ja Teadusministeeriumi õppurite registrist välja arvatud (16 031 krooni riigi kahjuks).

3.14. Politseiteenistuse seaduse ja kaitseväeteenistuse seaduse alusel politseinikele ja kaitseväelastele määratud eripensionide vahendid on eraldatud riigieelarves Politseiametile ja Kaitseministeeriumile. Neid pensione maksavad välja aga pensioniametid ja kuna Sotsiaalkindlustusamet ei saa tihti raha Politseiametilt ja Kaitseministeeriumilt õigeaegselt kätte, makstakse pensione pensionikindlustuse vahendeist.

3.15. Riikliku pensionikindlustuse seadusega ei ole pensioniametitele pandud kohustust informeerida pensionäre seaduse muudatustest tingitud asjaoludest, mis mõjutavad pensionide suurust. Ühel juhul leidsime, et pensioniõigusliku staaži suurenemisest tingitud ümberarvestus oli jäänud tegemata. Oleme arvamusel, et pensioniametid peaksid inventeerima pensionitoimikuid ning tuvastades seadusemuudatusest tuleneva asjaolu, mis mõjutab pensioni suurust, tegema ümberarvestuse ja informeerima sellest pensionäre.

Pensioniametites pole tagatud seadusemuudatustest tulenevad pensionide ümberarvestused.

Riikliku ravikindlustuse vahendite kasutamine

3.16. Aruanne on tekkepõhine, kuid riigieelarve seaduse mõistes peab see olema kassapõhine. Tegelikult välja makstud kassakulud moodustavad rahavoogude aruande põhjal 5,803 miljardit krooni, seega 704 miljonit krooni rohkem.

3.17. Vene Föderatsiooni mittetöötavatele sõjaväepensionäridele osutatud raviteenuste ja hüvitatud soodusravimite maksumus ei kajastu eelarve täitmise aruande tuludes ega ka kuludes. Kokku on kajastamata ligikaudu 15,2 miljonit krooni.

3.18. Haigekassa struktuurimuutuste käigus on seitsmel juhul vabastatud töötajad seoses koondamisega ning makstud hüvitist vabastamisest etteteatamise tähtaja mittejärgimise eest. Kuuel juhul vabastati töötaja poolte kokkuleppel ning maksti hüvitisena 3–8 kuu palk. Ravikindlustuse vahendite säästlikuma kasutamise eesmärgil oluks otstarbekam lõpetada kõik töölepingud töölepinguseaduse § 86 alusel, teatades koondamisest ette vastavalt töölepinguseaduse §-le 87.

3.19. Ravikindlustuseks ette nähtud vahenditest on tehtud põhjendamatuid väljamakseid juhatuse liikmetele.

- ◇ Haigekassa juhatuse esimehe Hannes Daniloviga sõlmitud ametilepingu järgi tasub haigekassa iga kuu 3 500 krooni esimehe Tallinnas elamise kulu. 2002. aastal tasuti elamiskuludeks 16 258 ning erisoodustusmaksu 12 962 krooni.
- ◇ Juhatuse liikmele Toomas Palule hüvitati iga kuu koduse interneti kasutamise kulud summas 1 465 ning tasuti erisoodustusmaksu summas 1 169 krooni.

3.20. Erisoodustusena käsitlemist leidnud kulusid tehti kokku 579 000 krooni ulatuses. Kulutusi, mis ei ole põhitegevusega seotud ja kuuluvad maksustamisele erisoodustusmaksuga, tuleks piirata.

**Hulk ravikindlustus-
raha on kulunud
erisoodustustele.**

3.21. Mitmel juhul jäeti korraldatama riigihange, ostes:

- ◇ 104 700 krooni eest konfidentsiaalsete dokumentide ja muude andmekandjate äraveo ja hävitamise teenust Infokaitseüsteemide OÜ-lt;
- ◇ 413 400 krooni eest kaupu ja teenuseid Zoom AS-ilt, sh 198 800 krooni eest mitmesuguseid voldikuid;
- ◇ 316 980 krooni eest valveteenust ja 77 400 krooni eest muid teenuseid Falck AS-ilt.

Riigihangete seaduse järgimine¹⁷

3.22. Riigihangete seadus sätestab riigihangete teostamise korra ning riigihangetega seotud subjektide õigused ja kohustused, et tagada riigi raha ratsionaalne ja säästlik kasutamine. Kontrollisime riigikassa andmete põhjal tarnijatele tehtud väljamakseid riigihangete seaduses toodud piirmäärasid ületavas osas. Esines juhtumeid, kus hange oli jäänud läbi viimata; mitmel juhul selgitati hanke tegemata jätmist viisil, mida ei saanud aktsepteerida, näiteks põhjendades seda mitu aastat vanade raamlepingutega. Samuti jagati hankeid osadeks ning muudeti lepingut sõlmides hanketingimusi.

Tabel 2. Nende hangete maksumus, mille puhul Riigikontroll on vaidlustanud riigihanke tegemata jätmise põhjuse või mida läbi viies ei ole kinni peetud riigihangete seadusest.

Eesti Riiklik Autoregistrikeskus	14 059 834
Kaitseministeerium	9 806 058
Eesti Kunstimuseum	4 217 808
Tolliamet	3 206 152
Välisministeerium	2 717 779
Kultuuriministeerium	2 572 738
Siseministeerium	1 542 675
Põllumajandusministeerium	1 728 000
Eesti Haigekassa	1 483 880

¹⁷ Vt ka käesoleva ülevaate II osa ptk 4.

Majandusministeerium	1 330 533
Keskkonnaministeeriumi ITK	1 292 871
Tallinna Tööstushariduskeskus	976 933
Teater Vanemuine	964 300
Piirivalveamet	467 876
Justiitsministeerium	271 989
Rahandusministeerium	200 000
Kaitsejõudude Peastaap	187 500
Harju Maavalitsus	124 315
Kokku	47 151 241

Eirati hanke piirmäära, hankeid jaotati osadeks, muudeti lepingut sõlmides hanketingimusi ja hangete korraldamata jätmist põhjendati vanade raamlepingutega.

- ◇ **Autoregistrikeskus** ostis aasta jooksul sõidukite registreerimismärke AS-ilt Number 10 567 474 krooni eest, tuginedes 14.02.1992 sõlmitud raamlepingule, mis ei sätesta märkide kogust. Samuti korraldas keskus riigihanke liiklusregistri infosüsteemi TRAFFIC arendus- ja hooldustöödeks summas 1 440 000 krooni, kuid sõlmis hiljem lepingu käibemaksu võrra suuremas summas. Riigihangete seaduse kohaselt tuleb hanke maksumus märkida koos käibemaksuga.
- ◇ **Kaitseministeerium** soetas mitmelt arvutifirmalt pisut alla 100 000 krooni eest seadmeid ja tarkvara. Seda olnuks õige planeerimise korral mõistlik teha ühe või mitme kombineeritud hankena.
- ◇ **Eesti Kunstimuuseum** ostis riigihanget korraldamata AS-ilt Marksman valveteenust 3 359 731 krooni eest ja kütust AS-ilt Eesti Statoil 135 799 krooni eest.
- ◇ **Välisministeerium** ostis hanketa büroomööblit AS-ilt Standard (326 413 krooni), trükiteenust OÜ-lt Bummi (282 449 krooni), diplomaatilise posti saatmise teenust AS-ilt DHL International Eesti (1 427 761 krooni). Samuti tasuti AS-ile Falck Eesti 437 758 krooni mehitatud valve teenuse eest Islandi väljak 1.
- ◇ **Põllumajandusministeerium** ostis hanget korraldamata haldusteenust OÜ-lt Miku-Manni 964 464 krooni eest, piirkondlike maaparandusbüroode ning maaparanduse ehitusjärelvalve- ja ekspertiisibüroo siseauditi teenust AAB Audiitorteenused OÜ-lt 123 600 krooni ning ehitustöid OÜ-lt Hussel 504 000 krooni eest.
- ◇ **Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus** ostis hanketa aasta jooksul valveteenust AS-ilt Falck Eesti (595 120 krooni), prügiveoteenust AS-ilt Ragn-Sells (161 212 krooni) ja ehitustöid AS-ilt Esmar Ehitus (536 539 krooni).
- ◇ **Rahandusministeerium** sõlmis 24.08.2001 AS-iga PricewaterhouseCoopers "IT-alase nõustamise ja auditeerimise raamlepingu". 2002. aastal sõlmiti lepingu lisa 5 "Riigiraamatupidamise ümberkorraldamine ja aruandluse infotehnoloogilise töötluse kontseptsioon konsolideeritud aruannete tootmiseks" ning võeti vastu tehtud tööde akt, kus tööde maksumuseks oli märgitud 200 000 krooni. Oleme seisukohal, et lisalepingus toodud tööd ei vasta raamlepingu sisule ja lisalepingu näol on tegu eraldiseisva teenusega.

Ettemaksete põhjendus

3.23. Riigikontroll on eelmistel aastatel juhtinud korduvalt tähelepanu probleemile, et eelarvelised asutused ei järgi alati otstarbekuse põhimõtet tarnijatele ettemakseid tehes. Riigi jaoks on selliste ettemaksete näol tegu täiendavate kulutustega või saamata jäänud tuluga (akreditiivi avamise teenustasu, intressid vaba raha hoidmisest riigikassas jne).

3.24. Kui üldiselt on riigiasutustes ettemaksed viimaste aastate jooksul vähenenud, siis Kaitseministeeriumi puhul on olukord vastupidine: ettemaksed on võrreldes 2001. aastaga kasvanud 220,5 miljonit krooni ehk 363%, ulatudes 304,5 miljoni kroonini, mis moodustab 47% ministeeriumi 2002. aasta kassakuludest. Suur osa ettemaksetest (rahalisel mahul ca 40%) on tehtud 2002. aasta detsembris. Järgnevalt juhime tähelepanu Kaitseministeeriumi ettemaksete suurusele ja pikkadele ajavahemikele ettemakse tegemise ja kauba kättesaamise vahel.

- ◆ Suurim ettemakse on tehtud firmale Lockheed Martin Overseas õhuseireradari ostuks, mis seisuga 31.12.2002 oli 199 337 379 krooni. Tegu on lepingujärgsete ettemaksetega pikaajalise hanke eest. Esimene makse tehti 2001. aastal, radar võeti kasutusele 2003. aasta alguses.
- ◆ Ettemaksed erivarustuse eest moodustasid seisuga 31.12.2002 kokku 79 761 509 krooni. Kui riigieelarve täitmise aruande järgi on peatüki 91 artikkel 46 "Erivarustus" arvelt kasutatud 191 013 128 krooni ehk 76,2%, siis ilma ettemaksudeta tuleks eelarve täitmise summaks 111 251 619 krooni ehk 44,4% aastaeelarvest. Põhiosas on erivarustus plaanis kätte saada 2003. aasta teisel poolel. Nagu ka 2001. aastal, on põhiliselt aruandeperioodi lõpus avatud akreditiive summas 24 943 459, sellest 27.12.2002 summas 18 169 641 krooni.
- ◆ 2002. aasta lõpus tehti 524 000 krooni alusetuid ettemakseid, sellest ilma arveteta kanti AS-ile EMT, AS-ile Eesti Telefon, AS-ile Tallinna Soojus, AS-ile Eesti Energia ja AS-ile Shell Eesti kokku 506 000 krooni.

Asutused soovivad põhjendamatuid ettemakseid tehes näidata riigieelarve maksimaalset täitmist.

3.25. Kuigi teistes auditeeritud asutustes esines põhjendamatuid ettemakseid harvemini ja mitte nii suures ulatuses, näeme selle taga eelkõige riigiasutuste soovi näidata eelarve maksimaalset täitmist, mis on vastuolus riigieelarve seaduse §-ga 33, mille kohaselt kasutamata jäänud assigneringud kuuluvad 31. detsembri seisuga sulgemisele.

- ◆ Haridus- ja Teadusministeerium tegi 30.12.2002 Step Systems Eesti OÜ-le õppevahendite komplektide eest ettemakse 1 690 000 krooni. Lepingu järgi oli ministeerium kohustatud tasuma alles pärast kauba üleandmist ehk veebruaris 2003.
- ◆ Justiitsministeerium tasus 2002. aasta detsembris 2003. aasta jaanuari eest Riigi Kinnisvara AS-ile 237 943 krooni renti, mis lepete järgi peaks kuuluma tasumisele jooksval kuul.
- ◆ Tolliamet tegi 23.12.2002 rakendusserveri süsteemitarvara tehnilise toe eest ettemakse 909 376 krooni. Selgituste järgi on tegu 31.12.2003 lõppeva välisprojekti kaasfinantseerimisega. Meie hinnangul oleks makse võinud teostada ka järgmisel eelarveaastal. Kasutamata eelarveraha tulnuks aasta lõpus sulgeda ja taotleda selle kasutamist 2003. aastal.
- ◆ Maksuamet tegi 10.12.2002 OÜ-le Transcom Eesti ettemakse 730 000 krooni 2003. aastal saadud teenuse eest, ehkki see polnud vajalik ei teenuse iseloomust ega lepingust tulenevalt ja sellega ei kaasnenud ka olulist allahindlust.

Aruande informatiivsus

3.26. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda jätkuvalt kuluinfo võrdlust saavutatud eesmärkidega.

3.27. Et riigieelarve kinnitamise aluseks on eelarve eelnõu seletuskiri, on selles toodud eesmärgid käsitletavad valitsuse lubadustena. Kahjuks ei kehtesta riigieelarve seadus nõuet lähtuda eelarvevahendite kasutamisel eelnõu seletuskirjas toodud eesmärkidest ja tagasiside seletuskirjas lubatu täitmise kohta on puudulik.

3.28. Aruandes on erinevalt eelmisest aastast küll rohkem asutuste esitatud tegevusaruannete põhjal koostatud selgitusi, kuid need on kohati väga lakoonilised ja mittemidagiütlevad¹⁸ ning info detailsus erineb valitsemisalade kaupa.

3.29. Eelarve täitmise aruandes ei sisaldu ühes kohas infot a) eelarvestatud kulude, b) üle tulnud kulude, c) välja makstud kulude, d) üle kantud kulude, e) jäägi, f) võrdluse kohta eelmise aastaga. Need veerud tuleks aruandesse lisada.

3.30. Aruandes kajastatud info üle kantud ja arvestuslike kulude olulises osas on õige, kuid kohati ebapiisav.

- ◇ Aruandes ei ole toodud selgitusi Vabariigi Presidendi, Riigikohtu, Jõgeva Maavalitsuse, Tartu Maavalitsuse ja Valga Maavalitsuse üle kantud kulude kohta.
- ◇ Paljude valitsemisalade kohta on infot esitatud valikuliselt: osaliselt on nimetamata üle kantud kulude sisu, osaliselt selgitamata ülekandmise põhjused. Nt Kultuuriministeeriumi puhul kommenteeritakse vaid 32,8 miljoni krooni ulatuses ülekantavaid kulusid 57,9 miljonist, Keskkonnaministeeriumi puhul 4,8 miljonit 8,7 miljonist, Rahandusministeeriumi puhul 7,7 miljonit 13,4 miljonist ja Välisministeeriumi puhul 10,7 miljonit 27,4 miljonist kroonist.
- ◇ Aruandes on eksitud Rahandusministeeriumi valitsemisala investeeringute ülekandmise kajastamisel: Rahandusministeeriumi valitsemisala investeeringute alt 2002. aastal kapitaalremondiks eraldatud summa on aruandes näidatud summas 1,35 miljonit krooni, tegelik summa aga peaks olema 6,99 miljonit. Seetõttu on vale ka kasutamata jääk 2002. aasta lõpuks: aruandes on näidatud 10,97 miljonit, tegelikult aga peaks olema 16,61 miljonit krooni.
- ◇ Puuduvad selgitused Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala arvestuslike kulude kohta.

3.31. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne on võrreldes eelmiste aastatega informatiivsem. Aruandesse on lisatud lühiülevaade reservi suurematest eraldistest tegevusvaldkondade kaupa. Riigikontroll leiab, et aruanne võiks olla veelgi läbipaistvam: lühidalt on lahti kirjutatud eraldised 106,1 miljoni krooni ulatuses, kuid infot ei ole 56,2 miljoni krooni kohta.

¹⁸ Näiteks Kaitseministeeriumi valitsemisala kohta saame teada, et kaitsekulud suurenesid ning Kaitseministeeriumi suurimaks saavutuseks oli NATO-kutse esitamine Eestile.

Praegune riigieelarve seadus ei kohusta valitsust eelarve eelnõus antud lubaduste täitmisest aru andma.

Aruandest ei selgu kogu info üle kantud ja arvestuslike kulude kohta.

3.32. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud teabest ei piisa. Pensionikindlustuse kulud moodustasid 7,3 miljardit krooni ja meie hinnangul on äärmiselt oluline, et aruanne sisaldaks lisaks ka:

- pensionikindlustuse tegevusaruannet, mis annaks infot, kas raha on kulutatud selleks, milleks küsiti ja kas riigieelarve menetlemise käigus püstitatud eesmärgid saavutati;
- tulude ja kulude dünaamikat koos kommentaaridega, mis annaks ülevaate olulisematest muutustest pensionikindlustuses;
- pensionikindlustatute arvu ning pensioni liike ja suurust iseloomustavaid statistilisi näitajaid.

3.33. Ka riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud info pole piisav. Ravikindlustuse kulud moodustasid 5,1 miljardit krooni ja meie hinnangul on äärmiselt oluline, et aruanne sisaldaks lisaks ka:

- Eesti Haigekassa raamatupidamise aastaaruannet, millest selguks ülevaade haigekassa finantsseisundi kohta – kui palju on suurenenud-vähenenud haigekassa vara ja kohustused ning milline on omakapitali seis;
- riikliku ravikindlustuse tegevusaruannet, mis annaks infot, kas raha on kulutatud selleks, milleks küsiti, ja kas riigieelarve menetlemise käigus püstitatud eesmärgid saavutati;
- ravikindlustuse ja raviteenuste kättesaadavust iseloomustavaid statistilisi näitajaid.

3.34. Lisaks juhime tähelepanu, et riikliku ravi- ja pensionikindlustuse vahendite kasutamise aruanded ei kuulu alates 2003. aastast riigieelarve täitmise aruande koosseisu. Sellekohast infot ei sisalda ka ükski teine riigieelarve seaduse osa ja seetõttu on oht, et järgmise aasta aruandes puudub ülevaade märkimisväärsetest eelarvekuludest.

Valitsuse reservi kasutamise aruanne on muutunud informatiivsemaks; pensioni- ja ravikindlustusraha kohta saab kulutatud miljarditele vaatamata liiga vähe teavet.

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

1. Algatada riigieelarve seaduse muudatus määratlemaks valitsuse reservist eraldatud, kuid eelarveaasta lõpuks kasutamata vahendid ülekantavateks kuludeks.
2. Algatada riigieelarve seaduse muudatus määratlemaks sanktsioonid seaduse rikkumise eest.
3. Näha edaspidi riigieelarves kõigi eripensionide maksmiseks raha ette Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kuludes, arvestades, et neid pensione maksavad välja pensioniametid.
4. Vaatamata sellele, et riigieelarve seadus ei nõua riikliku ravi- ja pensionikindlustuse vahendite kasutamise aruande esitamist 2003. aasta eelarve täitmise aruande osana, tuleks see olulisusest lähtudes siiski esitada.
5. Esitada 2003. aasta riigieelarve täitmise aruandes info, mille puudumisele juhtisime tähelepanu eelnevates tähelepanekutes.

4. Riigikassa halduses olevad varad ja kohustused

Käesolevas peatükis esitame oma peamised järeldused ja tähelepanekud riigikassa halduses olevate vahendite kohta. Riigieelarve täitmise aruandes kajastavad neid vahendeid järgmised peatükid:

- Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne,
- Riigi varalised kohustused,
- Stabiliseerimisreservi haldamine aastal 2002.

Arvamuse andmise alused

Vabariigi Valitsuse kohustus esitada riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne on sätestatud kuni 20.07.2002 kehtinud riigieelarve seaduse § 45 lg-s 2. Rahandusministeerium on riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena esitanud riigikassa bilansi, mis lisaks eelarvelistele sisaldab ka eelarveväliseid vahendeid: omandireformi reservfondi, välislaenude edasilaenamisi, erastamislepingutest tulenevaid nõudeid ja kohustusi ning Rahvusliku Fondi vahendeid. Samuti on muudetud aruande pealkiri "Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandeks". Riigi varaliste kohustuste aruanne ja stabiliseerimisreservi haldamise aruanne on käsitletavat olemi ja paigutuse aruande lisadena.

Kuna riigikassa bilansis kajastatud varad ei kuulu praegu kajastamisele Rahandusministeeriumi raamatupidamises, siis neile hinnangu andmiseks viisime läbi eraldi auditi. Auditi käigus hindasime:

- kas majandustehingud on kajastatud raamatupidamises ja jooksvas aruandluses sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas kajastatud varad ja kohustused on tegelikult olemas ja riigikassa halduses;
- kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas aruandes esitatud info on piisav andmaks ülevaadet riigi finantsseisundist ja selle muutustest.

Riigikontrolli arvamus

- **Aruande pealkiri ei ole vastavuses riigieelarve seaduses ettenähtuga, kuid see on igati põhjendatud, kuna aruandes on esitatud info kõigi riigikassa halduses olevate (sh eelarveväliste) vahendite kohta.**
- **Aruandes kajastatud varad ja kohustused on olemas ning olulises osas ka õiges väärtuses.**
- **Aruanne ei sisalda piisavalt infot võimaldamaks hinnata riigi finantsseisundit ja selle muutumist.**

Olulisemad tähelepanekud

Riigikassa halduses olevad varad ja kohustused

4.1. Riigikassa bilansis ei kajastu 2002. aastal asutustele laekunud, kuid eelarvesse kandmata omatulud. Tegu on riigiasutuste eelarveväliste pangakontode jääkidega, mis peaksid olema kajastatud riigikassa bilansis nõuetena.

4.2. Riigikassa bilansis on kajastatud arvelduskontode saldo 3 000 krooni võrra tegelikust väiksemana. Selgituste järgi on tegu ühe Deutsche Bank'i arveldusarve intressiga, mis jäi raamatupidamises kajastamata. Kuigi viga ei ole aruande õigsuse seisukohast oluline, tuleb märkida, et raha säilimise tagamiseks on järjepidev kontroll pangasaldode õigsuse üle hädavajalik.

4.3. Omandireformi reservfondi välja maksmata kohustuste hulgas on eelmiste perioodide kasutamata jääke, mis suure tõenäosusega ei kuulu väljamaksmisele, sest projektid on lõppenud. Erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lg 2 järgi tuleb eraldatud raha kasutamata jäägid tagastada omandireformi reservfondi. 2003. aastal on seda tehtud 23 korral. Meie hinnangul tuleks seda teha veel ligikaudu 3,7 miljoni krooni võrra. Seetõttu on kohustused näidatud suuremana ja reserv väiksemana.

Puudused arvestuses ja aruandluses moonutavad pilti riigikassa halduses olevatest varadest ja kohustustest.

4.4. Kohustusena on kajastatud üksikisiku tulumaksu võlgnevus omavalitsuste ees 35,7 miljonit krooni. Maksuameti andmetel on see summa 12,6 miljonit krooni, seega on kohustus näidatud tegelikust suuremana. Nimetatud erinevusele oleme korduvalt tähelepanu juhtinud.

4.5. Erastamislepingutega seotud kohustuste hulgas on kajastatud 18,8 miljonit krooni maksukohustusi. Tegu on aastatel 1995–1997 tekkinud ja Erastamisagentuurist üle tulnud lepinguliste kohustustega, mis Erastamisagentuur pidi täitma lepingute alusel laekunud summadest. Kohustused kajastuvad bilansis sama seisuga, millega nad Erastamisagentuurilt 2001. aastal riigikassale üle anti. Kuna kohustusi ei ole võrreldud Maksuameti andmetega, ei saa me olla kindlad nende kajastamise õigsuses.

4.6. Kuna aruande koosseisus ei ole esitatud kasumi(tulemi)aruannet, ei ole meil võimalik anda hinnangut tulemi õigsusele. Samuti puudub meetodika tulemi leidmiseks. Nt kas järgmisesse eelarveaastasse ülekantavad kulud arvestatakse jooksva aasta kulude ja kohustustena või kas stabiliseerimisreservi kandmisele kuuluv tulu tuleb kajastada eelarveaasta lõpus kohustusena.

4.7. Aruandes näidatud välislaenude võlgnevus erineb riigi varaliste kohustuste aruandes näidatud summast 59,8 miljonit krooni. Vahe tuleb sellest, et riigikassa bilansis on rahvusvahelistele finantsturgudele suunatud fondi emissiooni võlakirjad kajastatud tegeliku, riigi varaliste kohustuste aruandes aga nominaalväärtusega. Õige oleks näidata mõlemas aruandes tegelikku väärtust ja nominaalväärtust kommenteerida aruannete lisades.

4.8. Riigikontroll viis 2003. aastal läbi tegevusriskide auditi “Hüvitusfondi majandustegevus” ja on arvamisel, et Vabariigi Valitsus on Hüvitusfondi likvideerimisel rikkunud seadust, mille tulemusena jääb stabiliseerimisreservi kandmata kokku 127 miljonit krooni deposiitlepingutesse ja Hansa Rahaturufondi osakutesse paigutatud Hüvitusfondi vahendeid.¹⁹ Stabiliseerimisreserv on selle tulemusena näidatud väiksemana 2002. aastal 45 miljonit ja 2003. aastal 82 miljonit krooni.

¹⁹ Vt ka käesoleva ülevaate II osa ptk 6.

Aruandes on eristamata riigieelarve raha eelarvevälisest rahast, ei saa ülevaadet tuludest- kuludest ning liiga vähe infot on võlakohustuste kohta.

Aruande informatiivsus

4.9. Riigikassa halduses olevate vahendite aruandes on esitatud koos nii riigieelarvelised kui ka riigieelarve välised vahendid. Oleme seisukohal, et parema ülevaate saamiseks on need otstarbekas aruandes eristada.

4.10. Kuigi riigikassa bilanss annab ülevaate riigikassa hallata olevate vahendite ja nende allikate seisundist perioodi alguse ja lõpu seisuga, ei peegelda see perioodi tulusid ja kulusid, sest bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruanne ega ka rahavoogude aruanne. Oleme sellele tähelepanu juhtinud ka eelmistel aastatel.

4.11. Juhime tähelepanu, et riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne ei kuulu alates 2003. aastast riigieelarve täitmise aruande koosseisu. Sellekohast infot ei sisalda ka ükski aruande muu osa ja seetõttu on oht, et järgmise aasta aruandes puudub ülevaade ligi 10 miljardi krooni olemasolust ja sellega toimunud muutustest.

4.12. Riigi varaliste kohustuste aruandes on info 2003. aastal tagasi makstavate sise- ja välisvõlakohustuste kohta, kuid tuleks esitada ka info, millised kohustused tasutakse riigieelarvest ja millised välislaenude teenindamise reservist.

4.13. Aruandes tuleks esitada info ka võetud laenude sihtotstarbe ja kasutamise kohta.

4.14. Jätkuvalt oleme seisukohal, et ülevaate saamiseks stabiliseerimisreservi aasta muutuste kohta, peaks stabiliseerimisreservi haldamise aruanne sisaldama bilanssi, kasumi(tulemi)aruannet ja ka rahavoogude aruanne.

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

1. Vaatamata sellele, et riigieelarve seadus ei nõua riigikassa hallatavate vahendite aruande esitamist 2003. aasta riigieelarve täitmise aruande osana, tuleks see siiski esitada.
2. Esitada riigikassa hallatavate vahendite aruande koosseisu ka kasumi(tulemi)aruanne.
3. Eristada aruandes eelarvelised ja eelarvevälised vahendid ja reservid, nendega seotud varad ja kohustused ning tulud ja kulud.
4. Esitada 2003. aasta riigieelarve täitmise aruandes ka muu info, mille puudumisele juhtisime tähelepanu eelnevates tähelepanekutes.

5. Riigiasutuste halduses olevad varad ja kohustused

Käesolevas peatükis esitame oma peamised järeldused ja tähelepanekud riigiasutuste halduses olevate vahendite kohta. Riigieelarve täitmise aruandes kajastavad neid vahendeid järgmised peatükid:

- Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused,
- 2002. a riigieelarve täitmise aruande II osa.

Läbiviidud auditid

Arvamus 2002. aastal riigiasutuste halduses olnud varade ja kohustuste kohta tugineb 2002. aasta raamatupidamise aastaaruannete audititele. Ülevaate lisas on tabelis esitatud läbi viidud auditite loetelu koos tehtud märkuste, tähelepanekute ja hinnangutega. Kokku oleme auditeerinud 75,6% riigi koondbilansi mahust. Auditite käigus hindasime:

- kas majandustehingud on kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas varad on tegelikult asutuse omad ja võlad asutuse kohustused;
- kas varad ja kohustused eksisteerivad tegelikult;
- kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas tulud ja kulud on kajastatud tekkepõhiselt, õiges perioodis ja täies mahus;
- kas asutuse raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutustele.

Riigikontrolli arvamus

- **Arvestuse pidamine riigi vara, kohustuste, tulude ja kulude üle ei ole piisaval tasemel, et tagada ammendav ülevaade ning seeläbi kindlustada kogu riigivara otstarbekas kasutamine ja säilimine:**
 - Koondbilanss ja rahaliste kohustuste aruanne on näidatud tegelikust suuremana, sest need sisaldavad ka eri valitsemisala asutuste omavahelisi tehinguid;
 - Aruandes ei kajastu kogu riigivara, mistõttu ei saa lõpuni tuvastada selle säilimist;
 - Aruandes kajastatud vara ei ole õiges väärtuses või näidatud õigel aruandekirjel;
 - Osaliselt on kohustused kajastamata, kajastatud vales perioodis või valel aruandekirjel.
- Arvestuse tase ministeeriumides on viimaste aastatega paranenud, kuid nende valitsemisala asutustes on endiselt puudusi.
- Kuni raamatupidamisarvestus ei ole heal tasemel, ei ole tagatud ka riigi vara säilimine ning selle heaperemehelik ja otstarbekas kasutamine.

Olulisemad tähelepanekud

Riigiasutuste halduses olev vara

Riigil on varasid koondbilansi järgi 41 944 miljonit krooni.

Varade näitamine aruannetes

Riigi koondbilansis on kajastamata Riigimetsa Majandamise Keskuse varad ning hüpoteekidega tagatud maade erastamise ostu-müügilepingutest tulenevad nõuded ja kohustused.

5.1. Riigi koondbilansis ei kajastu riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus varad, sest see on ainus omataoline ning tema kajastamist koondaruannetes ei ole reguleeritud ühegi õigusaktiga. Kuna keskuse halduses on tähtis vara – riigimets –, oleme arvamisel, et valitsuse aruandlus peaks sisaldama infot ka selle asutuse majandustegevuse ja finantsseisundi kohta. Keskuse bilansi-maht aruande-perioodi lõpu seisuga moodustas 567,2 miljonit, äritulud 950,5 miljonit ning ärikulud 873,7 miljonit krooni. Sellele juhtis Riigikontroll tähelepanu ka eelmise aasta ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

5.2. Riigi koondbilansis on kajastamata maade erastamisel sõlmitud hüpoteekidega tagatud ostu-müügilepingutest tulenevaid järelmaksunõuded summas 1,4 miljardit krooni, mis arvestuslikult kuuluvad EVP-des tasumisele, samuti nendest tulenevad kohustused riigi vastu. Nimetatud nõuded ja kohustused on näidatud bilansivälisel kirjel “Muud asutuse eripärast tulenevad varad ja kohustused”. Oleme seisukohal, et hüpoteekidega tagatud maade erastamise ostu-müügi-lepingutest tulenevad nõuded tuleb bilansis kajastada kogumalus, kuna ostjal on õigus, mitte aga sundus tasuda järelmaksu EVP-des ja erastamis-seaduse § 29 alusel saab neid kasutada maareformi seaduse alusel omandatava vara eest tasumiseks 2006. aasta 1. juulini. Tuleb arvestada ka asjaoluga, et sõlmitud lepingute järelmaksuperiood võib ulatuda 50 aastani.

Raha ja pangakontode kajastamine

5.3. Auditeeritud 35-st riigiasutusest 8-l esines raamatupidamise aastaaruandes vigu raha ja pangakontode kajastamisel. Näiteks:

Mitu asutust tegi vigu raha ja pangakontode kajastamisel.

- ◆ Tallinna Linnakohtu raamatupidamise aastaaruandes on kajastamata kassajääk ja riigilõivukohustus riigi ees summas 61 344 krooni.
- ◆ Haridusministeeriumi Raamatupidamisbüroo bilansis on kajastamata 3 büroo nimel Ühispangas avatud arvelduskonto saldod kogusummas 262 909 krooni. Selgituste järgi on tegu pangakontodega, mida büroo kasutab ka oma klientide (19) raha haldamiseks. Majandusüksuse printsiibist lähtudes peab büroo raamatupidamise aruanne kajastama kõiki büroole kuuluvaid pangakontosid ja seal toimuvaid tehinguid. Kuna aga bilansis on kajastamata kolme konto saldod ja tehingud 10-l büroole kuuluval pangakontol, kõik tehingud ei ole klientide kaupa eristatavad ja me ei ole auditeerinud klientide aruandeid, siis ei saa me olla kindlad, et büroo aruanne kajastab kõiki varasid, kohustusi, tulusid ja kulusid. Nende pangakontode käive oli aasta jooksul ca 65 miljonit krooni, sellest riigikassa transiitkonto 56 miljonit ja eelarvevälised pangakontod 9 miljonit krooni.

Nõuded

5.4. Osa nõudeid on bilansis kajastamata.

- ◊ Ei Rahandus- ega ka Haridus- ja Teadusministeeriumi bilanss ei kajasta nõudeid õppelaenuvõlglaste vastu 38 miljoni krooni ulatuses.
- ◊ Harju Maavalitsuse bilansis on kajastamata 4,1 miljoni kroonine nõue omandireformi reservfondi ja 3,65 miljoni kroonine nõue Tallinna Linnavalitsuse vastu.

5.5. Osa nõudeid on näidatud tegelikust suuremana.

- ◊ Harju Maavalitsuse bilansis on kajastatud hüpoteegiga tagatud nõuete hulgas 1,57 miljoni kroonine nõue 2000. aastal pankrotistunud erastaja ning ja 0,2 miljoni kroonine nõue äriregistrist kustutatud ettevõtja vastu. Et tegu on ebatõenäoliste laekumistega, pole nende arvamine nõuete hulka põhjendatud.
- ◊ Maksuameti bilansis on maksunõuded ja -kohustused näidatud suuremana, kuna maksunõuded on samal ajal näidatud kohustusena eelarve ees ja maksumaksjate ettemaksed nõudena eelarve vastu. Nõue eelarve vastu on kajastatud 2 324 miljonit ja kohustus eelarve ees 2 594,6 miljonit krooni. Seega on kohustusena riigieelarve ees näidatud nõudeid, mis tegelikult ei ole veel ametile laekunud, ning nõuetena riigieelarve ees aruandeaasta lõpuks maksumaksjate makstud või deklareeritud ettemakseid.
- ◊ Maksuamet inventeeris allasutustes maksunõudeid, hinnates nende laekumise tõenäosust. Juhime tähelepanu, et aruande koostamisel inventuuri tulemusi ei arvestatud. Aruannet koostades lähtuti peamiselt maksumaksjate registri päringutest. Viimase ja inventuuri tulemused erinesid märkimisväärselt. Näiteks hinnati inventuuri tulemusena intressivõlg väiksemaks 75 miljonit, intressi ettemaks 12 miljonit ja maksuvõlg 15 miljonit krooni. Seega ei kajasta aruanne maksunõudeid ja -kohustusi õigesti.
- ◊ Põllumajandusministeeriumi bilansis on näidatud lühiajaliste nõuetena ja samas ka pikaajaliste eraldistena 16,2 miljonit krooni aruandeaastal kasutamata jäänud riigieelarvelisi assigneeringuid, mida on lubatud kasutada järgneval aruandeperioodil. Leiame, et tekkepõhiste nõuete arvelevõtmine kassapõhise riigieelarve vastu ei ole põhjendatud.
- ◊ Kaitsejõudude Peastaabi bilanss näitab majandusraha ettemakseid pikaajalises välislähetuses olijatele aasta lõpu seisuga kokku 2,9 miljonit krooni, mis meie hinnangul olulises osas kuuluvad kajastamisele aruandeperioodi tegevuskuludena. Seetõttu on nõuded töötajate vastu näidatud bilansis suuremana.

5.6. Osa nõudeid on näidatud valel bilansikirjetel.

- ◊ Rahandusministeerium on kajastanud kirjel "Nõuded ostjate vastu" nõuet Hansapanga vastu summas 67,98 miljonit krooni. Tegemine on panga poolt õppelaenuuna edasi laenatud riigiressursiga, mille pank vastavalt tegelikule laekumisele riigile tagastab. Meie hinnangul tuleks lühiajaline osa nõudest kajastada kirjel "Mitmesugused lühiajalised nõuded" ja ülejäänud osa kirjel "Pikaajalised nõuded". Nõuded tuleks jagada lühi- ja pikaajaliseks hinnanguliselt, lähtudes eelmiste perioodide tegelikust laekumisest. Näiteks 2002. aastal laekus riigile tagasi ligikaudu 25,7 miljonit krooni.

Osa nõudeid on bilansis kajastamata, osa näidatud tegelikust suuremana, osa valel kirjetel.

- ◇ Harju Maavalitsus on näidanud maade erastamisel sõlmitud hüpoteekidega tagatud ostu-müügilepingutest tulenevate järelmaksunõuete lühiajalise osana ainult järgneval aruandeperioodil erastajate poolt kroonides maksmisele kuuluvat järelmaksu. Näitamata on tähtajaks tasumata järelmaksunõuded ja aruandeaasta tekkepõhine intress.

Ettemakstud tulevaste perioodide kulud

Ettemakseid on kantud kuludesse, ilma et kaupa või teenust oleks kätte saadud.

5.7. Ettemakstud tulevaste perioodide kulud on näidatud väiksemana, sest ettemakseid on maksmisel kantud kuludesse, ilma et kaupa või teenust oleks kätte saadud.

- ◇ Maksuamet on bilansis kajastanud 0,9 miljonit krooni ettemaksetena arveid, mille eest ei ole kaupa või teenuseid aasta lõpu seisuga kätte saanud ega ka tegelikke ettemakseid teinud.

Varude, pikaajaliste finantsinvesteeringute ja muu põhivara kajastamine

5.8. Osa varusid on bilansis kajastamata, osa ei ole näidatud õiges väärtuses.

- ◇ Eesti Kunstimuuseumi bilanss ei kajasta laos olevaid varusid (kataloogid, trükised jms). Meil ei olnud võimalik hinnata varude maksumust ja realiseerimisväärtust, kuna raamatupidamisarvestuses ei kajastata nende liikumist ja neid ei ole ka bilansipäeva seisuga inventeeritud. Laoarvestuse andmetel oli kokku kajastamata 52 941 trükist.
- ◇ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi bilansis on kajastatud 2001. aastal saadud ehitusalaseid trükiseid "Majatohter" (osad I–VI) väärtuses 242 483 krooni. Leiame, et need ei kajastu bilansis õiges väärtuses, sest on püsinud muutumatuna alates arvelevõtmise hetkest ning ministeeriumil ei ole neid õnnestunud ka soetusmaksumusest madalama hinnaga realiseerida. Vastavalt heale raamatupidamistavale hinnatakse käibevara bilansis lähtudes sellest, mis on madalam – kas soetusmaksumus või netorealiseerimismaksumus.

5.9. Pikaajalised finantsinvesteeringud moodustavad 28,4% koondbilansi mahust. Finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka likvideeritud ja pankrotis või likvideerimisel olevate äriühingute aktsiad kokku summas 64,6 miljonit krooni, eirates rahandusministri määrust²⁰ ja head raamatupidamistava. Selle summa vale kajastamise kohta tegi Riigikontroll tähelepaneku ka eelmise aasta ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

5.10. Põhivara (materiaalne ja immateriaalne) moodustab jääkmaksumuses koondbilansi mahust 30,5% ehk 12,8 miljardit krooni. See summa ei näita riigile kuuluva vara tegelikku väärtust järgmistel põhjustel: põhivara inventuur on läbi viimata; osa vara ei kajastu bilansis; renoveerimiskulusid ei liideta alati põhivara maksumusele; andmebaaside loomise kulusid ei kapitaliseerita, vaid kantakse aruandeperioodi kuludesse; esineb eksimusi tekkepõhisuse printsiibi vastu, mistõttu aruandeperioodil soetatud põhivara on kajastatud järgmise perioodi raamatupidamisarvestuses.

²⁰ Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 § 21 lg 1

- ◇ Rahandusministeeriumil on materiaalne põhivara kajastatud bilansis jääkmaksumusega 9,4 miljonit ja immateriaalne põhivara jääkmaksumusega 2,1 miljonit krooni. Ministeerium tegi 02.01–24.01.2003 inventuuri ning selgus, et arvutite ja nende tarvikute osas oli erinevusi raamatupidamise ja tegeliku seisu vahel. Nt ilmses 72 nimetuse ülejääk, leidmata vara 19, kahekordselt arvele võetud vara 8 nimetust, nii põhi- kui väikevarakoodi kandis 9 nimetust, ebatäpne oli vara nimetus 72 juhul jne. 2002. aasta raamatupidamise registreid ja aastaaruande saldosisid aga inventuuri tulemusena ei korrigeeritud ning seega ei kajasta bilansisaldo põhivarade tegelikku seisu. Inventuuridest ei selgu, kui suures summas bilansisaldo vale on. Puudustele materiaalse põhivara arvestuses oleme tähelepanu juhtinud ka kahe eelmise aastaaruande auditeerimisel.
- ◇ Eesti Kunstmuuseumi 2002. aasta bilansis ei kajastata muuseumi valduses olevate museaalide soetusmaksumust, kuna kunstiväärtuste soetamisel kirjendatakse nende soetusmaksumus majanduskulude koosseisu. Riigikontrolli arvates ei ole Eesti Kunstmuuseum järginud raamatupidamise seadusega kehtestatud põhimõtteid. Samuti ei ole järgitud eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja, mille järgi tuleb kunsti- ja antiikväärtused arvestada materiaalse põhivarana sõltumata nende maksumusest. Samas mõõname, et vastuolu raamatupidamise seadusest ja muuseumiseadusest tulenevate nõuete vaheline vajab lahendamist.²¹
- ◇ Haridus- ja Teadusministeerium ei ole inventeerinud ega ka oma aruandes kajastanud talle kuuluvat põhivara summas 343,6 miljonit krooni. Nimetatud vara (sh maa) on antud peamiselt ülikoolide kasutusse, kuid riigivara registri andmetel kuulub see endiselt ministeeriumile. Selle tulemusena on ministeeriumi põhivara bilansis näidatud tegelikust väiksemana.

Osa varusid on bilansis kajastamata, osa vales väärtuses. Pikaajaliste finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka tegevuse lõpetanud äriühingute aktsiaid. Aruandesumma ei näita riigile kuuluva põhivara tegelikku väärtust.

Riigiasutuste kohustused

Riigiasutuste kohustused (nii lühi- kui ka pikaajalised) seisuga 31.12.2002 moodustasid koondbilansi mahust 31% ehk 12,97 miljardit krooni.

5.11. Osa kohustusi on bilansis kajastamata.

- ◇ Et dokumendid jõuavad Justiitsministeeriumi raamatupidamisosakonda sageli hilinemisega, ei ole alati võimalik kajastada kulusid õiges perioodis ning puudub ka jooksev ülevaade lühiajaliste kohustuste ja varade kohta.
- ◇ Ämari Vangla raamatupidamisarvestuses pole ülevaadet kinnipeetavate deposiitidest, mistõttu on kohustusi kajastatud 178 061 krooni vähem.
- ◇ Harju Maavalitsuse raamatupidamisarvestuses ei ole tekkepõhiselt arvele võetud 2002. aastal sõlmitud lepingutest tulenevaid nõudeid erastajate vastu ja kohustusi riigi ees kokku summas 19,5 miljonit krooni.
- ◇ Riigikantselei ei kajasta aruandes kohustusena eelarvevälisele arvelduskontole 1997/98 laekunud Euroopa Komisjoni välisabi jääki 1,4 miljonit krooni, mille tagastamise ulatus ja kord on väljatöötamisel Euroopa Liidu sekretariaadis.
- ◇ Harju Maavalitsuse aruandes on kohustused näidatud 197 535 krooni väiksemana, sest on kajastamata kohustus maaomanike ees, kellele ebaseaduslike raietega tekitatud kahju sissenõuded laekuvad maavalitsusele.

Osa kohustusi on bilansis kajastamata, osa näidatud tegelikust suuremana, osa valedel kirjetel.

²¹ Muuseumiseaduse § 18 lg 2 sätestab, et museaalide üle rahalist arvestust ei peeta.

- ◇ Teater “Vanemuine” on kohustuste hulgast välja jätnud järgnevas aastaks ette müüdnud piletite maksumuse summas 83 900 krooni.
- ◇ Ei ole kajastatud omandireformi reservfondi vahenditest välja antud tagastatavate eraldistega seotud kohustusi: Ida-Viru Maavalitsusel 1,5 miljonit ja Keskkonnaministeeriumil 1 miljon krooni.

5.12. Osa kohustusi on näidatud tegelikust suuremana.

- ◇ Kaitsejõudude Peastaabis oli probleemiks pikaajalises välisteenistuses viibijate arvete ja muude kuludokumentide õigeaegne kajastamine aruandes.
- ◇ Mitmes auditis leidsime vahesid Maksuameti ja auditeeritud asutuse andmete vahel. Suurimad erinevused olid Tallinna Linnakohtu, Ämari vangla, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ning Veeteede Ameti andmetes.
- ◇ Tallinna Linnakohtu bilansis on põhjendamatult kohustus riigieelarve ees summas 152 800 krooni, mille moodustavad Innovatsioonipangalt saamata tasud kommunaalkulude katteks. Laekumine pangalt on ebatöenäoline.

5.13. Osa kohustusi on näidatud valel bilansikirjetel.

- ◇ Kohustused jaotatakse aruandes lühi- ja pikaajaliseks. Lühiajalised kuuluvad täitmisele aruandeaastale järgneval majandusaastal. Pikaajalised kohustused, mille makse-tähtajad jaotuvad mitmele aastale, sisaldavad tavaliselt ka järgneval aastal tasumisele kuuluvat summat, mis tuleb näidata lühiajalise kohustusena. Selle nõude vastu on sageli eksitud.

5.14. Sarnased eksimused olid ka puhkusekohustuse ja sihtfinantseerimise kasutamata jäägi kajastamisel.

- ◇ Kodakondsuse- ja Migratsiooniamet on eksinud keskmist päevatasu arvutades, võttes aluseks ainult detsembri põhipalga.
- ◇ Välisministeerium, Kaitsejõudude Peastaap ning Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse haldus- ja tehnobüroo ei arvestanud keskmist päevatasu arvutades tulemustasu ja/või muid töö eest saadud preemiaid, mistõttu puhkusereserv oli tegelikust väiksem.
- ◇ Sotsiaalministeeriumi bilansis ei kajastu sihtfinantseerimisena saadud raha jääk summas 472 000 krooni.

5.15. Varaliste kohustuste aruandes pikaajaliste kohustuste tabelis on vahetusse läinud Riigikontrolli ja Riigikantselei andmed.

Kapital

5.16. Kapital summas 28,97 miljardit krooni on koondbilansis esitatud ühe kirjena, seda detailselt lahti seletamata. Seetõttu ei ole eristatav kapital, annetatud kapital, eelmise perioodi ja aruandeaasta tulem. Võrreldes korrigeeritud algbilansi andmetega, on kapitalikirje suurenenud 3,15 miljardit krooni. Ei ole selgitatud, millest on selline muutus tingitud. Sama tähelepaneku tegi Riigikontroll ka eelmise aasta ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Peame vajalikuks kapitaliga toimunud muutuste detailsemat selgitamist, et tagada aruande tarbijaile piisavalt ülevaatlik info.

Auditite käigus tegime mitu tähelepanekut kapitalikirjetel kajastatu kohta:

- ◇ Keskkonnaministeerium on rahandusministri juhiste ebaõige tõlgendamise tõttu 2002. aastal bilansikirjelt 21.1 “Kapital” kirjele 21.2 “Annetatud kapital” kandnud kõik ministeeriumi bilansis olevad aktsiad ja osad. Vastavalt rahandusministri määrusele arvestatakse annetatud kapitalina ainult teistelt omanikelt (v.a riik) tasuta saadud põhivara. Põhivara, mis saadakse teistelt riigiasutustelt, arvestatakse kapitali kirjel. Sissemaksed riigi äriühingute aktsia- ja osakapitali on aga tehtud kas riigiasutuste varadena või riigieelarve vahenditest. Seetõttu leiame, et ministeeriumi bilansis kajastub 31.12.2002. a seisuga 66,5 miljoni krooni võrra suuremana annetatud kapitali ja väiksemana kapitali kirje.
- ◇ Rahandusministeeriumi bilansis moodustas annetatud kapital 31.12.2002. a seisuga 361,8 miljonit krooni. Ministeeriumil polnud auditi läbiviimise ajal ülevaadet, millest see summa koosneb. Ministeeriumi kogu materiaalse ja immateriaalse põhivara jääkväärtus bilansis on 12 533 199 krooni, millest väljastpoolt riiki saadud varade osakaal on väike. Seega ei ole annetatud kapitali saldo (361,8 miljonit krooni) õige.

Koondbilanss ei selgita piisavalt kapitaliga toimunud muutusi, on eksitud annetatud kapitali kajastamisel.

Tähelepanekud koondtulemiaruaude kohta

5.17. Riigiasutuste koondtulemiaruaude põhjal on riigiasutuste 2002. aasta positiivseks tulemiks 1 137,1 miljonit krooni, mis on saadud 494 riigiasutuse tulemiaruaunnete summeerimise teel. Eri valitsemisalade riigiasutuste omavahelised tehingud on üldjuhul elimineerimata.

5.18. Koondtulemiaruaune ei sisalda Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite kasutamisest saadud tulusid ja tekkinud kulusid ehk riigikassa tulemiaruaunnet, mistõttu tegelik tulem ei ole näidatud õiges summas. Kuna riigikassa osakonnal, kes on sisuliselt riigi raha haldur, puudub tegevuse spetsiifikast tulenev meetoodika tulemiaruaunde koostamiseks, on vea suurust raske määrata. Aruande selgituste kohaselt on riigikassa halduses olevate vahendite aruandeaasta tulem esitatud koondbilansi kapitali kirjel.

5.19. Esineb eksimusi tulude kajastamisel, mistõttu tulud on näidatud tegelikust suuremana.

- ◇ Harju Maavalitsuse Ühispanga erikontole²² laekunud järelmaksud summas 69,2 miljonit krooni on näidatud raamatupidamisregistrites tuluna majandustegevusest, mitte aga erastajate vastu olevate nõuete vähenemisena.

Tulud ja kulud ei ole koontulemiaruaundes õiges mahus, näiteks on neid kajastatud saldeeritult, pole elimineeritud riigiasutuste omavahelisi tehinguid jne. Samuti on sealt olulist infot puudu.

²² Erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 2 lg 1 alusel avatud erastamise eriarve

5.20. Tulude kirjendamisel ei järgita tekkepõhisuse printsiipi ja seetõttu ei näita koondtulemiaruanne tegevustulusid ja maksude kogumist õiges mahus. Samuti on osa tulusid jäetud kajastamata tasaarvelduste tõttu.

- ◇ Tallinna Linnakohtu aastaaruandes on kajastamata 2002. aasta jaanuaris sularahas kogutud riigilõivud summas 371 300 krooni. Summa on küll Maksuameti kontole kantud, kuid jäänud nõrgast sisekontrollist tuleneva eksimuse tõttu raamatupidamises kajastamata.
- ◇ Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti aastaaruandes on kajastamata 31.12.2002 pankra makstud riigilõivud, mida kontoväljavõtetel on kajastatud järgmise kuu laekumisena. Periodiseerimisveast tingituna on tulemiaruan-
des kajastatud riigilõive 128 100 krooni võrra väiksemana.
- ◇ Kaitsejõudude Peastaap vahendab iga kuu mitmesuguseid teenuseid (peamiselt Eesti Telefoni kõneteenust) Randle 3 elanikele ning umbes 10-le asutusele (millest enamik on kaitsejõudude süsteemi asutused) aastas ca 1,8 miljoni krooni ulatuses, kajastades seda vastavalt rahandusministri määrusele kulude vähendamiseks.

5.21. Tegevuskulud on näidatud tegelikust suuremana.

- ◇ Harju Maavalitsus on laekunud järeilmakse üle kandes näidanud erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse alusel riigile ja valdadele üle kantud 92,7 miljonit krooni tegevuskuludena, mitte aga kohustuse vähenemisena.

5.22. Osa väljamakseid ei kajastu tulemiaruan-
des.

- ◇ Kaitsejõudude Peastaabi 2002. aasta aruanne ei kajasta kõiki aruandeaasta kulutusi põhivarale ja muuks sihtfinantseerimiseks, mis tehti Taani Kuningriigi eraldatud tagastamatu materiaalse abi projektide raames. Sihtfinantseerimise vahenditest soetatud varade üleandmine on kajastatud saadud tulude vähendamiseks. Sellisest arvestusmeetodist tingituna on Kaitsejõudude Peastaabi 2002. aasta tulud ja kulud näidatud 1 895 046 miljoni krooni võrra väiksemana.

5.23. Tulemiaruan-
de rida “Maksude, lõivude, tasude kogumine ja ülekandmine” on näidatud tegelikust väiksemana.

- ◇ Maksuamet on maksutuludes näidanud vaid riigieelarve tulude osa. Tegelikult on 2002. aasta tulusid kogutud Maksuameti maksutulude aruan-
de järgi 28,5 miljardit krooni ehk 5,7 miljardit krooni rohkem.²³ Meie hinnangul peaksid tulemiaruan-
des kajastuma kõik Maksuameti kogutud, sh oma-
valitsustele üle kantud tulud, kuna viimastega seotud nõuded ja kohustused aruan-
des kajastuvad. Sealjuures peame vajalikuks riigieelarvesse ja oma-
valitsustele või teistele üle kantud tulud eristada.

²³ Elimineeritud on maksude tagastamised.

5.24. Tulemiaruaude real “Tulud maksude kogumisest” ning real “Maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine” on kajastatud ka 2001. aasta korrigeerimiskandeid.

- ◊ Maksuameti tulemiaruaude kirje “Tulud maksude kogumisest” ei väljenda tekkepõhist tulu maksude kogumisest, sest seda on korrigeeritud eelmiste perioodide ebatõenäoliseks kantud nõuete võrra.
- ◊ Maksuameti tulemiaruaude kirje “Maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine” ei väljenda tegelikult üle kantud maksutulu, sest seda on korrigeeritud nõuete ja kohustuste muutustega ning ebatõenäoliseks kantud nõuetega.

5.25. Tulemiaruaude kirje “Maksude, maksete, lõivude ja tasude ülekandmine” ja bilansikirje “Muud lühiajalised kohustused” on näidatud tegelikust suuremana.

- ◊ Tolliamet on näidanud 516,5 miljonit krooni kohustusena riigieelarve ees ja samas ka ülekantuna riigieelarvesse, ehkki tegelikult ei ole summa veel Tolliametile laekunud ja riigieelarvesse üle kantud.
- ◊ Keskkonnaministeerium on näidanud 123,5 miljonit krooni kohustusena riigieelarve ees ja samas ka ülekantuna riigieelarvesse, ehkki tegelikult ei ole summa veel ministeeriumile laekunud ja riigieelarvesse üle kantud.

Koondaruannetest puuduv oluline info

5.26. Võrreldes eelmiste aastatega on muutunud koondaruannetesse arvatud riigiasutuste arv (1999. aasta aruandes 583 asutust, 2000. aastal 505, 2001. aastal 502, aastal 2002 aruandes 494).

5.27. 2002. aasta riigiasutuste koondaruannetes ei kajastu julgeolekuasutuste bilansside ja tulemiaruaunnete kirjete näitajad.

5.28. Võrreldes 2001. aasta koondbilansi ja koondtulemiaruaude kirjetel kajastatud 2002. aasta koondbilansi kirjete (korrigeerimata) algsaldodega ja koondtulemiaruaude kirjetega veerus “eelmise aasta tulem” esineb nii kirjete suurenemist kui ka vähenemist.

II osa

**Ülevaade probleemidest
riigi vara kasutamisel
ja säilimisel 2002. aastal**

1. Planeerimine ja tulemusaruandlus

Riigi vara säästliku ja tulemusliku kasutamise vältimatu eeldus on hästi toimiv planeerimine ning selle juurde olemuslikult kuuluv tegevusaruandlus. Kui valitsus ei ole selgelt määratlenud, mida ta ühe või teise tegevusega ühiskonnas soovib saavutada, siis pole ka võimalik hinnata, kas tegevusega seotud kulud on põhjendatud või mitte. Seetõttu ongi Riigikontroll viimase kolme aasta ülevaadetes riigi vara säilimise ja kasutamise kohta analüüsinud riigi strateegilise planeerimise ja tulemusaruandlusega seonduvaid probleeme ning teinud ettepanekuid nende lahendamiseks. Kahjuks on enamik neist aktuaalne ka praegu.

Riigi strateegilist planeerimist iseloomustab täna suur hulk erinäolisi ja erinimelisi planeerimisdokumente, mis ei ole sisuliselt kooskõlas ja mille omavahelised seosed on määratlemata. Järjepidevus ja kooskõla puudub isegi üleriiklike plaanide tasemel. Näiteks erineb 2003. aastal kinnitatud eelarvestrateegia põhimõtteliselt sellest, mis kiideti valituses heaks aastal 2002; mõlemast omakorda erineb RAK²⁴.

Sellise eklektika üheks peamiseks põhjuseks on olnud püsiva õigusliku raamistiku puudumine. Kuigi strateegilise planeerimise ja tegevusaruandluse alused seadustati juba 2002. aasta juulis jõustunud riigieelarve seaduse täiendustega, pole siiani vastu võetud eelarveseaduse rakendusaktiks olevat strateegilise planeerimise määrust²⁵.

Tegevusaruandluse esitamise kohta valmis rahandusministri määrus²⁶ ja kõik ministriumid esitasidki oma 2002. aasta majandusaasta aruande koosseisus esimest korda ka tegevusaruande.

Alljärgnevalt keskendume võtmeprobleemidele, mida tuleks vältida strateegilise planeerimise määruse väljatöötamisel ja rakendamisel ning esitamise mitmesuguste arengukavade ja ministriumide koondtegevusaruannete analüüsi tulemusel tehtud järeldused.

Strateegiline planeerimine

Planeerimisdokumentide seostatus

Riigikontrolli hinnangul on tulemuspõhise planeerimis- ja eelarvestamisprotsessi toimimise eelduseks see, et protsessi osad ja nende väljundiks olevad dokumendid moodustaksid terviku. Seejuures peaksid kõrgema tasandi dokumendid andma nii sisulised kui ka rahalised raamid madalama tasandi dokumentidele. Näiteks ei tohiks strateegilised arengukavad seada eesmärgiks ühiskondlikke mõjusid, millele üldistatud kujul ei viitaks kõrgema tasandi planeering – eelarvestrateegia. Veel vähem on lubatav olukord,

Riigi strateegilist planeerimist iseloomustab hulk planeerimisdokumente, mis ei ole sisuliselt kooskõlas. Selle peapõhjuseks on puudused õigusliku raamistikus.

Madalama taseme dokumendid lähevad kõrgema taseme omadega vastuollu nii eesmärkidelt kui ka finantsiliselt, jättes osa eesmarke rahaga katmata.

²⁴ Riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003–2006

²⁵ Vabariigi Valitsuse määruse “Strateegiliste arengukavade liigid ja koostamise kord” eelnõu

²⁶ Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 “2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”

kus arengukavades arvestatakse suuremate kuludega, kui eelarvestrateegia tuluprognos võimaldab. Ainult sellise sisulise ja rahalise järjepidevuse korral saavad kõrgema tasandi plaanid – eelarvestrateegia ja arengukavad – mõjutada riigiasutuste igapäevase tegevuse (ja kulude) juhtimist.

Riigikontrolli hinnangul on eelarvestrateegia, valdkondlike ja riigiasutuste arengukavade, aasta tegevuskavade/tööplaanide ja eelarvetaotluste koostamine olnud seni eraldiseisvad tegevused. Järgnevalt vaid mõned näited, miks terviksüsteemist praegu rääkida ei saa:

- ◇ eelarvestrateegiast ei ole võimalik aru saada, milliste arengukavade vm strateegiadokumentide abil hakatakse seal määratletud eesmärgid ellu viima;
- ◇ arengukavade finantsplaanid kokku ületavad mitmekordselt eelarvestrateegia tuluprognosi, kusjuures mitte kõik arengukavad ei sisalda finantsplaanide;
- ◇ riigieelarve koostamine on rangelt asutuspõhine ja lähtub eelmise aasta eelarve baasist, arengukavasid kasutatakse parimal juhul vaid abimaterjalina eelarvetaotluse seletuskirja koostamisel.

Planeerimis- ja eelarvestamissüsteemi optimaalsus

Strateegilise planeerimise ja eelarvestamise süsteemi kujundades, eriti aga seda esimest korda rakendades tuleb jälgida, et süsteem ei oleks protseduuride ja dokumentidega üle koormatud. Vastasel juhul on seda väga raske hallata, nt tagada, et eri arengukavades püstitatud eesmärgid oleksid samatasemelised ja võrreldavad.

Riigikontrolli hinnangul piisab praeguse haldussuutlikkuse juures kolmest planeerimistasandist: eelarvestrateegia, valdkonna arengukavad ning riigiasutuste aasta tegevuskavad koos eelarvetega. Riigikontroll ei näe vajadust valdkonna arengukavade põhjal koostatavate riigiasutuste arengukavade järele, nagu näeb ette strateegiliste arengukavade määruse eelnõu. Organisatsioonipõhise planeerimisega kaasneb oht, et mõju asemel keskendutakse personali motiveerimisele, mainele, tehnilisele varustatusele, organisatsioonikultuurile jne. Need kõik on olulised küsimused, kuid need saab lahendada riigiasutuse juht.

Riigiasutuse arengukava võib koostada, kui minister ja riigiasutuse juht peavad seda vajalikuks, kuid asutuste organisatsioonilise arengu planeerimist ei ole otstarbekas muuta kohustuslikuks ning püüda seda ühtlustada. Terve valitsussektori tasandil tuleb ühtlustada mõjude ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste planeerimine.

Mõjude planeerimise ning jälgitava seose valitsuse seatud eesmärkide ja riigiasutuste tegevuste vahel peavad tagama planeerimise ja eelarvestamise regulatsioon ning Rahandusministeeriumi metoodiline tugi ja järelevalve. Kui süsteemi lisandub sadakond riigiasutuste arengukava²⁷, ei suuda Rahandusministeerium Riigikontrolli hinnangul strateegiliste dokumentide

²⁷ Nii suureks hindab Riigikontroll nende hulka, kui rakendub Rahandusministeeriumi kava muuta organisatsioonipõhiste arengukavade koostamine kohustuslikuks kõigile valitsusasutustele (sh ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused) ning neile hallatavatele asutustele, mille puhul peab seda vajalikuks minister, riigisekretär või maavanem. Juurde tuleb arvestada valdkonna arengukavad. (Vt strateegiliste arengukavade määruse eelnõu § 3.)

Planeerimis-
süsteemi ei tohi
protseduuride ja
dokumentidega
üle koormata.
Organisatsioonilisi
probleeme saab
lahendada asutuse
juht, seda ei pea
määratlema
strateegilise
arengukava
tasemel.
Vastasel korral
keskendutakse
tulemuste asemel
protsessile.

koordineerimisega toime tulla ja riikliku planeerimise tase ei parane. Selle tõestuseks on praegune olukord, kus riigis on rohkem kui 150 eri põhimõtete alusel koostatud haakumatut strateegiadokumenti, mis pole rahaliste võimalustega seotud ja kust pole võimalik eristada tegelikke poliitilisi valikuid, milleta ei saa aga rääkida läbipaistvast poliitilisest juhtimisest.

Tegevusaruandlus

Iga-aastane tulemuste mõõtmine ning nendest aru andmine on kriitiliseks komponendiks valitsuse vastutuses parlamendi ja rahva ees.

Juhtimistsükli lõpetavate aruannete võtmerolliks on näidata, kuidas on liigutud strateegiliste eesmärkide suunas. Sealjuures ei piisa ainult tegelike tulemuste võrdlusest soovituga. Olemaks sisukamad ja arusaadavamad, peaksid aruanded kirjeldama ka keskkonda, milles asutused tegutsevad, olulisemaid muutusi keskkonnas ja nende muutuste mõjusid. Niisiis peale selle, millised eesmärgid ja mil määral on täidetud, on vaja näidata ka seda, milliseid eesmäärke tuleks muuta.

Praegu ei ole asutustel kohustust kajastada strateegiliste eesmärkide suunas liikumist, kuid olukorda parandab Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu²⁸.

Peamised puudused tegevusaruandluses

Ministeeriumide koondtegevusaruannetest on näha, et tegevusaruandele esitatavaid nõudeid on tõlgendatud väga erinevalt ja mõnedel juhtudel ka täitmata jäetud. **Peamiselt on erinevalt aru saadud teemadest nagu avaliku sektori teenuste kirjeldus; olulisemad saavutused ja asjaolud, mis eesmärkide saavutamist takistasid; ning peamised algatused teenuste kvaliteedi parandamiseks ja organisatsiooni arendamiseks.**

Esimesel juhul on enamik ministeeriume oma teenustena kirjeldanud Vabariigi Valitsuse seadusest ja põhimäärustest tulenevaid funktsioone, mida võib viia ühise nimetaja – korraldamine – alla. Isegi kui ministeeriumide peamine tegevus seisneb poliitika kujundamises, peaks koondtegevusaruanne kirjeldama kogu valitsemisala, seega ka allasutuste peamisi teenuseid elanikkonnale.

Olulisemate saavutuste kirjapanekul lähtub mõni ministeerium sellest, et tähtsaim on väljatöötatud õigusaktide eelnõude või muude dokumentide arv. Positiivse näitena on Siseministeerium kirjeldanud ka väljundeid ja mõju – patrullide arvu suurenemist võrreldes 2001. aastaga ning selle ja muude teenuste parandamise tõttu saavutatud mõju kuritegevuse kasvu pidurdumisele. Samas on Põllumajandusministeerium oma olulisema saavutusena kirjeldanud põllumajandussektori statistikat, mis on ministeeriumi enda tegevusega täiesti seostamata.

Tegevusaruannetes rõhutatakse kordaminekuid, analüüsimate seda, mis ja miks pole eriti õnnestunud. Samuti keskendutakse liialt formaalsele tulemusele, mõjule tähelepanu pööramata.

²⁸ Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse, Riigikontrolli seaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Samuti tuuakse meelsasti esile head – arengut, saavutatud eesmäärke jms, kuid vähe pööratakse tähelepanu valdkondadele, kus kõik pole nii hästi õnnestunud, ega analüüsita avameelselt põhjuseid, miks üks või teine eesmärk saavutatud pole.

Peamiste kvaliteedi parandamise algatuste all on samuti tihti kirjas õigusakti eelnõu, mille sisu ei haaku üldse teenuste või organisatsiooniga. Mitmel juhul puudub see osa tegevusaruandest.

Kokkuvõtlikult on probleem selles, et tegevusaruannetest ei tule välja areng või taandareng – võrreldavad andmed olulisemate tulemuslikkuse näitajate kohta, rääkimata tulemustega seotud kuluinfo puudumisest. Info on hakitud ja kirjeldab peamiselt tegevusi, mitte tulemusi; seos strateegiatega on samuti nõrk. Ka tegevusaruannete lisana esitatud 2002. aasta tegevus- ja majandusarengukavade täitmise aruanded on väga tegevuskesksed: isegi kui tulemused on kirja pandud, ei näidata tihti nende väärtust. Näiteks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eesmärgiks riigihangete efektiivsuse suurendamine ja saavutatud tulemuseks valitsussektori kulude vähenemine. Kuid ei ole näidatud, kui palju ikkagi on kulud tänu ministeeriumi tegevusele vähenenud.

Tegevus-
aruannetes
esitatud info
ei jõua
Riigikogu
ja avalikkuse
ette.

Peamine mure tegevusaruannete algatuse puhul on aga see, et neis sisalduv on jõudnud üksnes Rahandusministeeriumi ja Riigikontrollini, kuid mitte Riigikogu ja avalikkuse ette, sest valitsuse esitatud riigieelarve täitmise aruanne sisaldab väga vähe infot tulemuste kohta.²⁹ Seega ei saa Riigikogu hinnata valitsuse tegevust eelneval aruandeaastal ega seda, kas olulisemates valdkondades on toimunud soovitud arengud.

Selleks et avalikkus oleks valitsuse saavutustest paremini informeeritud, riigiasutused õpiksid üksteise aruannetest ning Riigikogu kasutaks aruandeid senisest enam eelarvearuannetes, saab palju teha Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumil on oluline roll tegevusaruannetes esitatud teabe sisulisemaks muutmisel ja ühtlustamisel, aga ka selle kättesaadavuse parandamisel (nt ei ole praegu võimalik ministeeriumide majandusaasta aruandeid, sh tegevusaruandeid, veebilehelt leida; ka riigieelarve täitmise aruanne ei ole veebi kaudu kättesaadav).

²⁹ Vt ka käesoleva ülevaate I osa ptk 3.

Peamised ettepanekud

Riigikontroll soovib Vabariigi Valitsusel strateegilise planeerimise ja eelarvestamise ning tegevusaruandluse õigusliku raamistiku kujundamisel ja süsteemi juurutamisel pöörata erilist tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- Planeerimisprotsessi eri osad ja nende väljundiks olevad planeerimis-dokumendid – eelarvestrateegia, arengukavad, riigiasutuste tegevuskavad ja eelarvetaotlused – peavad moodustama seostatud terviku.
- Ministeeriumidele kohustuslik ja ühtlustatud peaks olema ainult poliitiline ehk ühiskondlike mõjude planeerimine. Riigiasutuste organisatsioonilist arengut puudutavad otsused võiks jätta ministrite ja riigiasutuste juhtide pädevusse.
- Rahandusministeeriumist peaks kujunema planeerimis- ja aruandlus-süsteemi juurutamise ning toimimise eest vastutav kompetentsikeskus, mille ülesandeks on peale teiste ministeeriumide tegevuse koordineerimise ka pühendunud eestvedamine ning aktiivne nõustamine (sh hea praktika ja õppetundide kogumine ja levitamine). Tuleks koostada konkreetne rakenduskava, millest nähtub, mis ajaks ja millisele tasemele soovitakse planeerimise ja tegevusaruandlusega jõuda. Samuti on oluline hinnata rakenduskava täitmist ja anda sellest Riigikogule aru.

Rahandusministeeriumist peaks kujunema planeerimis- ja aruandlussüsteemi juurutamise ning toimimise eest vastutav kompetentsikeskus.

2. Valitsusasutuste siseauditi areng

Peatükk annab ülevaate valitsusasutuste siseauditi olukorrast 2002. aastal ja võimalikest arengusuundadest 2003. aastal. Oleme küsitlenud ministeeriumide ja maavalitsuste siseauditi eest vastutavaid isikuid ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi ka FKO) kui valitsuse siseaudiitori töötajaid, samuti tutvunud FKO siseauditi korralduse hindamise aruandega ning ministeeriumide ja maavalitsuste kvartaliaruannetega siseauditi kohta 2002. aastal.

Varasemate aastate ülevaadetes on Riigikontroll selgitanud vajadust luua valitsussektoris siseauditisüsteem, mis tagaks auditipüramiidi toimimise, ning teinud ettepaneku muuta siseaudiitoritele kohustuslikuks hinnata ministeeriumi valitsemisala eelarve täitmise aruannet ja konsolideeritud finantsaruandeid.

Siseaudiitorid ja -audit

2003. aasta aprillis töötas valitsusasutustes 158 siseaudiitorit (ministeeriumides 138 ja maavalitsustes 20), lisaks 14 Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna audiitorit, neist rahvusvaheliselt atesteeritud oli üks. Audiitorite arv ei ole võrreldes eelmise aastaga suurenenud. Siseauditi eest vastutavat isikut ei olnud Ida-Viru Maavalitsuses.

Intervjuudest ministeeriumide ja maavalitsuste siseaudiitoritega selgus, et mõnes asutuses pole siseaudiitoreid küllaldaselt, mistõttu audititega ei saa hõlmata kõiki ministeeriumi hallatavaid asutusi, ning nõudlus siseauditite järele kasvab kiiremini kui neiks ette nähtud ressursid. Siseaudiitori ametikoht puudus Tartu Maavalitsuses ning ka mõne ministeeriumi (nt Kaitseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) allasutustes, kus vastutus siseauditi eest oli pandud teistele ametnikele. Riigikontroll näeb siseaudiitori kohustuses täita auditiväliseid tööülesandeid ohtu siseauditi sõltumatusse ja objektiivsusele.

Põllumajandus-, Rahandus-, Sise- ja Välisministeeriumis allus valitsemisala siseauditi eest vastutav isik kantslerile, mitte ministrile.³⁰ Riigikontroll on varasematel aastatel viidanud vajadusele viia valitsemisala siseaudiitor ministri alluvusse. Vastuses eelmise aasta ülevaatele riigi vara kasutamise ja säilimise kohta kinnitas rahandusminister, et siseauditi eest vastutav isik ja vastav struktuuriüksus peavad olema ministri alluvuses.

2002. aastal viidi läbi ligikaudu 500 auditit (FKO-le esitatud kvartaliaruannete andmetel). Enam on tehtud tulemus- ja vastavusauditeid, vähe majandusaasta aruande õigsust ja tehingute seaduslikkust hindavaid auditeid. Finantsauditid sisaldavad enamasti ettepanekuid raamatupidamise korralduse kohta, mitte hinnangut aruannetele. Finantsauditite vähesuse põhjustena märkisid siseaudiitorid, et juhtkond ei pea seda prioriteetseks auditivaldkonnaks ning ei soovita dubleerida Riigikontrolli tööd.

Seni on siseaudiitorid teinud vähe majandusaasta aruande õigsust ja tehingute seaduslikkust hindavaid auditeid.

³⁰ Alates 15. augustist 2003 allub Rahandusministeeriumi siseaudiitor ministrile.

2003. aasta kevadel viis FKO läbi auditi täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi korralduse kohta, millega uuris valitsusasutuste siseauditi eest vastutavate isikute koostööd valitsusasutuste juhtidega ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste siseaudiitoritega. Lisaks hinnati aruannete kvaliteeti: kas ministeeriumide ja maavalitsuste lõpparuanded vastavad siseauditi heale tavale (hinnati vaid vormistuslikku külge). FKO leidis, et aruannete kvaliteet on võrreldes eelmise aastaga oluliselt paranenud ja ühtlustunud – heale tavale ei vastanud 2 aruannet 26-st. Samas ei hinnatud auditi sisulist kvaliteeti, st teemavalikut, riskihindamise metoodikat, auditi läbiviimise protseduuri, ettepanekute mõjusust jms.

Aruannete vormistamise kvaliteet on oluliselt paranenud, auditite sisulist kvaliteeti pole finantskontrolli osakond veel analüüsinud. Pole infot, kas on auditeeritud valitsussektori kui terviku seisukohast olulisi valdkondi.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond

Sisekontrollisüsteemi ja siseauditi olemus on määratletud Vabariigi Valitsuse seadusega³¹. Riigiasutuste siseauditi üldeeskiri³² sätestab Rahandusministeeriumi ülesanded, mille eest vastutab ministeeriumi põhimääruse kohaselt FKO. Ülesanded hõlmavad valitsussektori siseauditi aruandluse ja siseaudiitorite koolituse korraldamist, metoodiliste juhendite väljaandmist, auditeid sisekontrollisüsteemide ja siseauditi korralduse analüüsimiseks ning ettepanekute tegemist siseauditisüsteemi tõhustamiseks.

Ministeeriumide ja maavalitsuste siseaudiitorid esitavad FKO-le aasta tööplaanid ning kord kvartalis (alates 2003. aastast kord poolaastas) siseauditi-aruande. Seni pole koostatud koondaruannet, mis annaks ülevaate kõigi valitsusasutustes tehtud siseauditite kohta. See on kavas juurutada järgmistel aastatel.

FKO peab kvartaliaruandeid vajalikuks, et töö dubleerimise vältimiseks omada ülevaadet auditite ulatusest, olulistest leidudest ja soovitustest. Hinnatakse ka vastavust varem esitatud tööplaanile. Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määruse nr 329 täienduse järgi tuleb koos tööplaaniga FKO-le esitada ka asutuse riskide hindamise tulemused. Osakond kogub seega suures hulgal infot, kuid sellel puudub nii tagasiside siseaudiitoritele kui ka väljund Vabariigi Valitsusele ehk ülevaade siseaudiitorite tegevusest – mis tüüpi auditeid on läbi viidud, milliseid valdkondi ja miks on auditeeritud, millised probleemid on selgunud, kas on vaja muuta õigusakte, kas on auditeeritud valitsussektori kui terviku seisukohast olulisi valdkondi jm.

2002. aastal uuendas FKO riigiasutuste siseauditi strateegilise plaani aastateks 2003–2006, fikseerides eesmärgid ning tegevused eesmärkide saavutamiseks. Välja anti juhendmaterjal finantskontrolli süsteemist ning ISPA auditi käsiraamat. Täiendati juhendmaterjali “Siseauditi hea tava” ja SAPARD-i programmi auditi käsiraamatut. Viidi läbi ka kümnekond koolitust, sh jätkus koolitus CIA (Certified Internal Auditor) kutseeksami sooritamiseks, lisaks toimusid siseaudiitorite teabepäevad. Koolitustele, teabepäevadele ja juhendmaterjalidele andsid küsitletud siseaudiitorid valdavalt positiivse hinnangu.

³¹ Vabariigi Valitsuse seadus ptk 6¹

³² Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329 § 6

2003. aasta jaanuaris asus FKO välja töötama riigieelarve protsessi auditeerimise käsiraamatut, mis peab valmis saama 30.10.2003. Sellesse on kaasatud ka valitsusasutuste siseaudiitorid ja Riigikontroll. Käsiraamatu koostamise lõppfaasis on siseaudiitoritele ette nähtud koolitus, teabepäevad ja pilootprojektid.

FKO hakkab mängima ka keskset rolli Euroopa Liidu tõukefondide auditeerimisel. Osakond on välja töötanud juhendmaterjali, mille alusel tõukefondide rakendusüksused loovad siseauditi protseduurid.

Koostöö Riigikontrolliga

Riigikontroll peab oluliseks tõhustada koostööd FKO kui valitsuse siseaudiitoriga tööplaanide kooskõlastamisel ja ühisauditites. Samuti jätkub koostöö siseauditi meetodika väljatöötamisel, millele peaks järgnema koostöö siseaudiitorite koolitamisel, pilootprojektide läbiviimisel ning kvaliteedi-hindamise mudeli väljatöötamisel.

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

Kuna siseauditisüsteem on olulises osas välja kujunenud, siis peaks Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna kui valitsuse siseaudiitori põhieesmärgiks lähiaastatel kujunema eelduste loomine siseaudiitorite antava hinnangu kasutamiseks ning siseaudiitorite töö kvaliteedi tagamine (teisisõnu koolitamine ja auditimeetodika väljatöötamine).

- Seni on valitsusasutustes tehtud vähe eelarve täitmise aruande ja konsolideeritud finantsaruande auditeid. Arvestades siseaudiitorite vähest kogemust ja pidades silmas, et siseaudiitorite töö peab toimuma ühetaolistel alustel, on oluline, et valitsuse siseaudiitor koostaks sellalase auditikäsiraamatu, koolitaks ja juhendaks siseaudiitoreid ning viiks läbi pilootprojekte. Ühetaolistel alustel tehtud auditid on oluline eeldus, millele tuginedes saaks anda hinnangu riigi konsolideeritud majandusaasta aruandele.
- Valitsuse siseaudiitor peaks regulaarselt läbi viima kvaliteedikontrolli – hindama, kas siseaudiitorid järgivad auditimeetodikat. Kvaliteedikontrolli mudeli väljatöötamine ning siseauditite kvaliteedi hindamine peaks kuuluma osakonna tööülesannete hulka.³³
- Valitsuse siseaudiitori koordineeriva tegevuse (andmete kogumine, analüüs) tulemusena peaks tekkima ülevaade (nt andmebaasi kujul) siseaudiitorite tegevusest aruandeperioodil, mis peaks olema aluseks valitsussektori kui terviku seisukohast oluliste auditivaldkondade määramisel.
- Tuleks kaaluda siseaudiitorite sertifitseerimist. Praegu toimub siseaudiitorite ettevalmistamine rahvusvahelise siseaudiitori sertifikaadi taotlemiseks, kuid see ei käsitle avaliku sektori auditeerimise eripärasid ning on Riigikontrolli hinnangul seetõttu sertifikaadina ebapiisav.

³³ Kvaliteedi hindamine rakendub Rahandusministeeriumi põhimäärusest tulenevalt 15.08.2003.

Finantskontrolli osakonna kui valitsuse siseaudiitori lähiaastate põhieesmärk peaks olema eelduste loomine siseaudiitorite antava hinnangu kasutamiseks.

Kavandatavad muudatused riigieelarve seaduses

Riigikogule on esitatud seaduseelnõu riigieelarve seaduse muutmise kohta.³⁴ Eelnõu järgi koostab riigiraamatupidamiskohustuslane majandusaasta aruande projekti ning esitab selle koos siseauditi eest vastutava isiku hinnanguga majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta auditeerimiseks Riigikontrollile, kes võib kontrolli käigus hinnangule toetuda. See tähendab, et ministeeriumi ja maavalitsuse siseaudiitoril tuleb anda hinnang, kas valitsemisala varad, kohustused, tulud ja kulud on aruannetes kajastatud õigesti ja usaldusväärselt ning tehingud on kooskõlas õigusaktidega.

Seaduse muutmiseega on astunud vajalik samm süsteemipõhise auditi suunas, mille puhul kõrgem kontrolliasutus tugineb põhiosas olemasolevatele kontrollisüsteemidele (sisekontroll ja siseaudit) ning nende testimisele. Sellise auditiskeemi eelisteks on säästlikkus ja mõjususe, nõudes vähem ressursse ning andes võimaluse kasutada siseaudiitorite süvateadmisi organisatsioonist.

Seadusemuudatuste rakendamine

Riigikontrolli hinnangul võivad seaduse vastuvõtmisega kaasnedä järgmised probleemid:

- Kohustuslik finantsaruande auditeerimine toob kaasa audiitorite töökoormuse kasvu. Ministeeriumides ja maavalitsustes, kus siseauditi eest vastutav isik vastutab selle eest ka paljudes haldusala asutustes, võib tekkida ressursinappus ning muud olulised siseauditit vajavad küsimused võivad jääda tähelepanuta.
- Siseaudiitoritel puudub meetodika majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditeerimiseks ning nende pädevus ja kogemus sel alal võivad osutada ebapiisavaks, mis toob kaasa ka hinnangute madala kvaliteedi.
- Siseaudiitorite sõltumatus ja objektiivsus ei ole tagatud kõigis valitsusasutustes.
- Auditit sisse ostes ei pruugi selle ulatus olla piisav (eriti tehingute seaduslikkuse auditeerimisel).

Siseaudiitorite oskused finantsauditite läbiviimisel võivad osutada ebapiisavaks. Samuti pole veel kõikides valitsusasutustes tagatud siseaudiitorite sõltumatus.

³⁴ Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse, Riigikontrolli seaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- Siseauditi korraldamisel tuleb tagada, et täidetak스 kõik siseauditi funktsioonid ning audititega kaetaks nii kogu majandusaasta aruanne kui ka haldusala olulisemad riskid.
- Siseaudiitori uus roll eeldab veelgi enam, et oleks tagatud tema sõltumatus – ministeeriumi siseaudiitor peab alluma ministrile. Samuti tuleb vältida olukordi, kus siseaudiitor peab täitma auditiväliseid funktsioone.
- Siseauditi teenust sisse ostes tuleb veenduda, et auditi ulatus vastaks siseaudiitoritelt nõutavale auditi ulatusele (kasutatakse sama metoodikat).

3. Toetuste maksmine

Toetustena käsitleb Riigikontroll mitte kitsalt riigieelarve seaduse toetuse real olevat summat, vaid kõiki riigieelarvest tehtavaid eraldi erasektoris, mille eest riik ei saa vastu konkreetset kaupa või teenust. Toetust antakse taotleja või kolmanda osapoole info alusel; toetuse kasutamisele võib kehtestada piiranguid ning samuti võib seada kohustuse raha kasutamise ja selle tulemuste kohta aru anda.

2002. aasta riigieelarves mahtus sellise käsitluse alla sobivaid vahendeid ligikaudu 4 miljardit krooni ehk 12%.³⁵ Toetuste osakaal valitsemisala kuludes on suurim Sotsiaal-, Haridus- ja Teadus- ning Põllumajandusministeeriumil.

Toetuste maksmist auditeerides kirjeldame ja grupeerime olulisemad väärkasutuste riskid, mille maandamisega vastutavad isikud peavad Riigikontrolli hinnangul tegelema. Põhirõhk on järgmistel aspektidel:

- regulatsioon – toetuse eesmärgi selgus ja määramise alused;
- kontrollimeetmed – kes ja millist infot peaks kontrollima ning kes mille eest vastutab;
- sanktsioonid – kelle suhtes need eksisteerivad ja millal neid tuleks rakendada;
- avalikustamine – milline info peaks olema avalikustatud ja kas seda on tehtud.

Igäuhega neist on seotud eriomased riskid, mille maandamine annab kokkuvõttes hinnangu väärkasutuste vältimise poliitikale ministeeriumi valitsemisalas. Tuleb märkida, et kui toetuse eesmärk ja määramise alused on ebaselged, puudub tihti mõte ka kontrollimehhanismidel.

Toetuste väärkasutuse põhilised riskid on järgmised:

- toetuse eesmärki ja sihtrühma pole seaduses üheselt määratud;
- toetust saab isik, kes ei kuulu toetuse saajate sihtgruppi;
- toetatakse tegevusi, mis pole kooskõlas toetuse eesmärgi ja sihiga;
- toetust määratakse ebaõiges suuruses;
- toetust saanud isik ei täida toetusega kaasnevaid kohustusi;
- toetuse taotlejaid ja saajaid koheldakse ebavõrdselt.

Toetused moodustasid (eraldisteta ravi- ja pensioni-kindlustusele) 4 miljardit krooni ehk 12% riigieelarvest.

Olulisimaks riskiks peab Riigikontroll seda, kui seadus ei määratle üheselt toetuse eesmärki ja määramise aluseid.

³⁵ Toetustena pole arvestatud riikliku pensioni- ja ravikindlustuse summasid.

Auditeeritud toetused

Valiku aluseks olid eelkõige toetuse suurus ja hõlmatud isikud. Määravaks oli ka teema olulisus ning võimalus auditiga väärtust luua. Suurenes tähelepanu juriidilistele isikutele makstavatele toetustele. Samuti auditeerisime järelauditite käigus varasemate ettepanekute täitmist. Auditeerisime:

- **Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas** tõuaretustoetust, nõuandetoetust;
- **Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas** hooldajatoetust, rehabilitatsioonitoetust, töötute koolituse toetust ja stipendiume, riigieelarvest eraldatud raha kasutamist narkomaania ennetamise programmis ja HIV/AIDS-i ennetamise programmis;
- **Kultuuriministeeriumi valitsemisalas** tervisesporditoetust;
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas** toetust Elektriraudtee AS-ile;
- **Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas** poollooduslike koosluste hooldamise toetust.

Olulisemad tähelepanekud

Audititega soovisime kaasa aidata toetuste sihipärasemale kasutamisele, näidata vigu kontrollisüsteemides ja suunata auditeeritavaid olukorda parandama.

Üldjuhul korraldasid ministeeriumid toetuste maksmist rahuldavalt. Siiski tuleb märkida, et maksmise otsused läksid mõningatel juhtudel vastu-ollu toetuse mõttega või tuginesid ebapiisavalt kontrollitud infole.

Regulatsiooni puudused

- Regulatsioon ei määratle piisava täpsusega, kellel on õigus toetust saada.
 - ◇ Riigikontroll leidis **hooldajatoetuse** maksmist auditeerides, et vajaka-jäämised olid tingitud ennekõike seaduse ebamäärasusest. Hooldajatoetust makstakse isikule, kes puudega täiskasvanu või lapse hooldamise tõttu ei saa töötada. Pensioniametid aga, kes toetuse administreerimisega tegelesid, võrdsustasid töötamise võimatuse ja mittetöötamise, mistõttu ei pööratud tähelepanu, kas inimene ei töötanud puudega inimese hooldamise tõttu või mõnel muul põhjusel. Nii näiteks olid paljud hooldajatoetuse saajad registreerinud end samal ajal ka töötuks, mis aga tähendab kohest valmisolekut tööle asuda. Sel juhul oleks hooldust vajav isik võinud jääda hoolduseta.
- Regulatsioon ei määratle piisava täpsusega, milliste tegevuste eest on õigus toetust maksta.
 - ◇ **Tõuaretustoetust** maksti seltsidele ja liitudele (Eesti Karusloomakasvatajate Selts, Eesti Aianduse ja Mesinduse Selts, Mesinike Liit, tšintšiljakasvatavad jt), kelle puhul polnud selge nende seos tõuaretusega. Osa toetusest eraldati karja täiendamiseks. Reguleerimatus viis ka otsesele raha väärkasutamisele.

Riigikontroll leidis toetuste maksmises vigu määramatuse tõttu, kellel ja milliste tegevuste eest on õigus toetust saada. Samuti võimaldasid regulatsiooni puudused teha suuremaid kulutusi.

Osaliselt ministri määruste ja osalt Tõuaretusinspeksiooni enda reeglite alusel toetati sellest rahast ka riigiasutusi, kusjuures inspeksioon kasutas raha muu hulgas oma täiendavate kulude katmiseks: sellest tasuti inspeksiooni ruumes tehtud ehitustööde ja remondi eest, soetati inventari jms.

- ◇ Spordiseadus sätestab, et riigieelarvest toetatakse üleriigilisi tervisespordiprogramme, kuid ei ole defineeritud spordiprogrammi mõistet ega fikseeritud toetuse saamise tingimusi. **Tervisesporditoetust** kasutati paljude spordivõistluste korraldamiseks, ehkki seaduse mitmed sätted käsitlevad tervisesporti eelkõige kui mittevõistluslikku liikumisharrastust. Taolised vastuolud võimaldasid kasutada toetust mittesihipäraselt.
- ◇ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse kohaselt ei tohi **rehabilitatsioonitoetust** maksta tegevuste eest, mida rahastatakse ravikindlustuse vahenditest. Auditi käigus selgus, et pensioniametid maksid toetust sellise taastusravi hüvitamiseks, mille hüvitamine on ette nähtud ka haigekassa raha eest. Ehkki seaduse järgi makstakse toetust aktiivseks rehabilitatsiooniks, ei ole seaduses avatud aktiivse rehabilitatsiooni mõistet, mistõttu on selle olemus jäänud pensioniametitele selgusetuks. Praegu ei ole toetusega tagatud kõigi aktiivse rehabilitatsiooni faaside läbimist.
- ◇ **Narkomaania ennetamise programmis** kirjeldati tegevusi, mida hiljem ei peetud vajalikuks täita, kuid mis võisid kallutada otsustajaid raha eraldama: nt süstlavahetuspunktide töö korraldamine ja rahastamine. Audit näitas, et seda olulist tööloiku programmi eelarvest ei finantseeritud.
- ◇ **HIV/AIDS-i ennetamise programmi** alla püüti haarata tegevusi, mis ei kuulu programmi eesmärkide hulka: näiteks ravimite hange, mis ei olnud suunatud põhjustele, vaid tagajärgedele. Samuti on ravi näol tegu püsivategevusega, st see ei tohiks sõltuda programmile antavast rahast.

■ Puudused regulatsioonis võimaldavad teha suuremaid kulutusi.

- ◇ Tööhõiveametid ei saa osta alla 120 tunni kestvat **töötukoolitust**, sest alates sellest piirmäärast antakse koolitajatele koolitusluba. See suurendab riski, et koolitajad lülitavad õppekavva aineid, mida tegelikult pole vaja õpetada. Praeguse korra järgi tuleb koolituse ostmiseks läbi viia riigihange juhul, kui ühe eriala kursuse eeldatav kogumaksumus aasta arvestuses ületab 100 000 kr. Samas pole selge *eriala* mõiste riigihangete korraldamise mõttes, sest ühe eriala raames korraldatakse nii esma-, täiend- kui ka ümberõpet. See on põhjustanud erinevat lähenemist: mõne tööhõiveameti töötajad on võtnud arvestuse aluseks kõik ühe eriala raames korraldatavad kursused, mõnes on hanke objekti määrates lähtutud põhimõttest, et selleks on kursus ühe õppekava järgi, mitte ühe eriala raames korraldatavate eri kursuste summa.
- ◇ Teede- ja sideministri ning **Elektriraudtee AS-i** vahel sõlmitud lepingus on toetuse maksmise alusena kirjas vaid rongkilomeeter, mis ei pane vedajat huvituma teenuse kvaliteedi parandamisest ega ole seotud teenuse tarbija ehk reisijaga. Kuigi ühistranspordiseaduses on määratud, et toetus võib moodustada kuni 70% veokulust, ei ole veokulu mõistet seaduses ega üheski teises õigusaktis avatud. Arengukavad ega kehtiv ühistranspordiseadus ei määratle, milline on vähim veoteenuse tase, mida maksumaksja oma raha eest saab. Nii võivad minister ja ettevõtte kokku leppida mis tahes nõuetes.
- ◇ **Nõuandetoetuse** määrade arvutamise meetoodika oli mitmeti tõlgendatav ning võimaldas toetust maksta erinevas suuruses.

Auditid
tõendasid ka
kontrollimeetmete
ja sanktsioonide
piisamatust.

Ebapiisavad kontrollimeetmed

- **Poollooduslike koosluste hooldamise toetuse** maksmisel kasutatav andmestik oli ebaühtlase kvaliteediga: kõikide toetatavate koosluste osas ei olnud jõutud läbi viia inventuure, olemasolev kaardimaterjal oli kehv. Polnud selge, kas ja kuidas toetust maksta siis, kui töö oli vaid osaliselt tehtud. Puudus metoodika, kuidas kontrollida, kas maa hooldaja oli kasutanud väetisi ja pestitsiide. Tuvastati ka tööde teostajate ebavõrdset kohtlemist toetuse maksja poolt: eri mahtu töö eest maksti taotlejatele võrdselt ning osa hooldajaid sai riigi vara (nt traktorid) tasuta kasutada.
- **Nõuandetoetuse** maksmise tingimuseks oli tootja püsiv tegelemine põllumajandustootmisega. Auditeerimisel ei selgunud, et toetuse maksja oleks selles veendunud.

Sanktsioonide puudumine

- Seaduse järgi peab **hooldajatoetuse** saaja teatama kõikidest asjaoludest, mis toovad kaasa toetuse maksmise lõpetamise, peatamise või suuruse muutmise. Samas pole ette nähtud toetuse tagasinõudmist, kui neist asjaoludest pole teatatud.

Mitteküllaldane avalikustamine

Kuna toetustena kasutatav raha pärineb riiklikest maksudest laekuvast tulust, on avalikkusel õigus saada teavet riigi raha kasutamise kohta ning taotleda toetuse saajate ja saadud summade avalikustamist.³⁶ Toetuse maksja – ministeerium – peab eelkõige defineerima, milline avalik info aitaks maandada väärkasutuste riski. Kaaludes poolte huve ja ühiskonna huve, saab ta algsatada muudatused õigusaktides.

³⁶ Nõuet saab rakendada juriidiliste isikute osas.

Peamised ettepanekud

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- Juba eelmise aasta ülevaates pidas Riigikontroll vajalikuks, et töötataks välja nn toetuse maksmise hea tava, mis määratleks miinimumnõuded toetuste administreerimiseks. Rahandusministeerium pidas seda ettepanekut oluliseks. Paraku nõuab tava väljatöötamine aega ning ministeeriumi hinnangul valmib toetuste administreerimist käsitlev käsiraamat loodetavasti 2003. aastal.
- Oluline on, et ministeeriumid kaardistaksid kõik oma valitsemisala toetused ja jaotaksid need ohustatuse alusel kategooriatesse rahalise mahu, toetuse aluseks olevate andmete riskiprofiili ja võimalike pettuseskeemide tõenäosuse järgi.
- Ministeeriumid peaksid ka hindama, kuivõrd on kasutatud võimalusi avalikustada kõik riigieelarvest makstud toetused ja sihtotstarbelised eraldised.

Endiselt rõhutab Riigikontroll toetuste maksmise hea tava väljatöötamise vajalikkust. Samuti peaks iga minister kaardistama oma ministeeriumi valitsemisala toetuste riskid ja panema senisest enam rõhku kogu toetusi puudutava teabe avalikustamisele.

Ettepanekud auditeeritud ministeeriumidele

- Tuleks täiendada õigusakte selles osas, mis puudutavad toetuste ja eraldiste maksmise eesmärke ja nende määramise aluseid.
- Kontrollimehhanismide täiustamisega seoses soovitab Riigikontroll:
 - kehtestada ühtsed protseduurireeglid, mis järgiksid kohustuste lahuse ning vastutuse määratletuse põhimõtet;
 - dokumenteerida toetuste määramisega seotud otsused ning säilitada nii otsused kui ka nende aluseks olev info, et hiljem oleks võimalik hinnata toetuste väljamaksja toimingute seaduslikkust.
- Näha nii õigusaktides kui ka lepingutes ette sanktsioonid juhuks, kui toetuse saaja on esitanud valeandmeid või kui ta ei täida toetuse saamisega kaasnevat kohustusi.
- Avalikustada võimalikult suures ulatuses toetuse saamise tingimused ja toetuse määramise korraldus ning andmed toetuse saajate kohta.

4. Riigihangete korraldus

Riigi hangete korraldus peaks tagama, et maksumaksja raha kulutatakse riigile asju, töid ja teenuseid ostes säästlikult ning ettevõtjail oleksid võrdsed võimalused osaleda riigilt tellimuste saamisel. Samuti peaks hankekorraldus sisaldama meetmeid, mis takistaksid hankeid korraldavail ametnikel kasutamast hanget erahuvides.

Riigiasutuste hangete korraldust reguleerivad riigivaraseadus ja riigihangete seadus. Neist esimene ütleb, et tehingutes riigivaraga tuleb juhinduda põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada. Riigihangete seadus sätestab reeglid, mida tuleb kasutada teatud piirmäärast suurema maksumusega hanget korraldades. Seaduse järgi tuleb kõigile turuosalistele tagada võrdsed võimalused pakkumismenetluses osaleda ning teha valik kõigile arusaadavate kriteeriumide alusel, mis arvestavad võrdselt nii riigi kui ka pakkujate huve.

Riigihangete seadus sätestab neli pakkumismenetluse liiki. Üldjuhul tuleb kasutada avatud pakkumismenetlust, mille puhul kutsutakse pakkumisest osa võtma kõik huvitatud isikud. Nii piiratud kui ka väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetluse puhul peab pakkujate arv olema piisav, et nende vahel konkurents tekiks. Teatud tingimustel võib rakendada väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetlust – seda menetlust kasutades võib ostja pidada läbirääkimisi ka ainult ühe pakkujaga, saates läbirääkimiste alustamiseks teate riigihangete registrile.

2002. aastal korraldati 4 348 riigihanget. Enamiku puhul kasutati väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetlust, mis seaduse järgi peaks olema erand.

2002. aastal korraldati 4 348 riigihanget. Enamasti – 51% hangetest – kasutati väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetlust, mis seaduse järgi peaks olema pigem erand. Ligilähedaselt sama palju – 46% juhtudest – korraldati avatud pakkumismenetlusi. Ülejäänud kahte menetlust kasutati vaid 3% juhtudest. Riigihankelepinguid sõlmiti kokku 7 059 miljoni krooni väärtuses. Praeguseks on välja töötatud riigihangete seaduse muudatused, mille rakendamisel peaks oluliselt vähenema väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetluse osatähtsus.

Enam kui iga viiekümnes (2,2%) hankemenetlus vaidlustati, ligi kolmandikul juhtudel oli see põhjendatud (lahenes vaidlustajale soodsalt). Riigihangete Amet tunnistas kehtetuks 15 pakkumismenetlust, enamasti seetõttu, et ostja oli rikkunud pakkumiste või pakkumiste maksumuste avamise korda. Paljud vaidlustused on olnud tingitud sellest, et seaduse mõned sätted on mitmeti tõlgendatavad.

Alates 2002. aasta 1. septembrist lasub Riigihangete Ametil kohustus kohtuväliselt menetleda riigihangete seaduses nimetatud väärtegused. Amet võib füüsilisele isikule määrata trahvi kuni 300 trahviühikut (praegu 18 000 krooni) ja juriidilisele isikule kuni 50 000 krooni. 2002. aastal määras amet trahvi vaid ühele isikule (200 krooni), enamiku 2002. aastal toime pandud väärtegade menetlemine lükkus käesolevasse aastasse.

Riigikontrolli järeldused riigihangete korralduse kohta tuginevad tähelepanekutele, mis tehti finantsauditite raames (vt I osa ptk 3), ning spetsiaalselt riigihangete korraldust käsitlevate auditite materjalidel:

- teedevalitsuste hanked,
- Siseministeeriumi ja tema valitsemisala kolme ameti hanked,
- Justiitsministeeriumi ehitushanked,
- Keskkonnaministeeriumi keskkonnaspetsiifilised hanked.

Olulisemad tähelepanekud

Riigihangete seaduses fikseeritud reegleid olulises osas järgitakse.

Vaid paaril juhul tuvastas Riigikontroll, et hankelepingud sõlmiti edukaks tunnistatud pakkumises olnuist erinevail tingimustel (tekitamata siiski olulist kahju teiste isikute õigustele või huvidele³⁷).

Samas täheldas Riigikontroll nii mõnigi kord riigiasutuste ebapiisavat kompetentsust ja lohakust pakkumise kutse ja muude dokumentide vormistamisel ning seaduses sätestatud protseduurireeglite järgimisel.

Olulisemateks puudusteks hindab Riigikontroll järgmisi:

- Hange (hanke objekt, ajastatus, maht, kavandatud maksumus) pole piisavalt põhjendatud. Ostetakse asju, teenuseid, töid, mida tegelikult vaja pole, või ostetakse neid liiga palju. Näiteks Keskkonnaministeerium korraldas 2002. aasta sügisel avatud hankekonkursid leidmaks isikud, kes oleksid sama aasta 1. detsembriks veekogudesse lasknud suures koguses meriforelli- ja angerjamaime. Pakkumisi ei esitatud ega olekski saanud esitada, sest keskkonnaministri juhiste kohaselt ei peaks nende kalade maime hilissügisel vette laskma.
- Riigihankemenetlus jäetakse algatamata, kuigi seaduse järgi tuleks seda teha. Üldjuhul on selle põhjuseks asjaolu, et aasta algul ei osata (piisavalt täpselt) hinnata asutuse aastast koguvajadust asja või teenuse järele, mida ostetakse aasta jooksul osade kaupa. Alles aasta lõpukuudel avastatakse, et aasta jooksul hangitava maksumus ületab piirmäära, mille ületamisel peab korraldama riigihankemenetluse, ning siis pole riigihanke algatamisel enam mõtet. Sellelaadseid vigu tuvastab Riigikontroll pea-aegu iga auditiga (näiteid vt käesoleva ülevaate I osa 3. ptk).
- Hanke tingimusi sõnastades ei arvestata vajadust kaasata hankemenetlusesse piisavalt pakkujaid, et nende vahel tekiks konkurents ja ostjale jääks valikuvõimalus (hanke tingimused piiravad põhjendamatult hankekonkursil osalejate ringi). Enamasti vaidlustavad sellised tingimused turuosalised ise. Riigikontroll on märkinud liiga lühikest pakkumistähtaega (kuigi seaduses sätestatud – 14 päeva asjade ostmise või teenuste tellimise korral ja 30 päeva ehitustööde tellimise korral – on järgitud). Seetõttu ebaõnnestus näiteks Justiitsministeeriumi korraldatud Tartu Vangla kambriklukkude hange.

³⁷ Kui riigihangete seaduse rikkumise tõttu tekib oluline kahju teise isiku õigustele või huvidele või avalikele huvidele, käsitletakse seda karistusseadustiku kohaselt kuriteona.

- Korraldades hankeid asjade ostmiseks ei arvestata kulutusi, mis tuleb teha nende edaspidiseks hooldamiseks ning vajalike tarvikute ja tagavaraosade ostmiseks. Suhteliselt odavalt saadud asja kasutamisel ollakse sageli sunnitud selle müüjalt ostma ka tagavaraosi, hooldus- ja muid teenuseid hinnaga, mida dikteerib müüja (kuna teisi pakkujaid pole). Kokkuvõttes võib asi osutada kallimaks kui mõni esialgu kallimalt pakutu. Selliseid hankeid täheldas Riigikontroll näiteks Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste hangete puhul.
- Pakkumismenetluse valikul järgitakse küll seadust, kuid ei arvestata õigesti turu võimalusi – võimalike pakkujate paljususe korral peetakse läbirääkimisi ainult ühe pakkujaga (riigihangete seadus lubab seda, kui hanke maksumus jääb alla 200 000 krooni, kuid seadus sätestab ka pakkumismenetluste korraldamise eesmärgi – ostja raha säästliku ja ratsionaalse kasutamise). On ka vastupidiseid vigu: kuigi ostja teab, et võimalikke kauba pakkujaid on ainult üks, korraldab ta avatud pakkumise, raisates seeläbi aega ja raha.
- Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega pakkumismenetluse valikut põhjendatakse viitega seadusesättele, mis lubab seda menetluse liiki kasutada ettenägematute sündmuste puhul päästmaks inimeste elu ja tervist või ennetada nende kahjustamist või tõkestada keskkonnanahjustuse levikut või lähtuvalt riigikaitsest vajadusest. Näiteks Piirivalveamet põhjendas piirivalvurite soojenduspesu hanget ühelt pakkujalt ettenägematute riigikaitse vajadustega, Keskkonnaministeerium on selle sättega põhjendanud väljakuulutamisetähtaegade pakkumismenetluse rakendamist varasematel aastatel tekkinud stabiilse maapinnareostuse likvideerija valikuks.
- Riigiasutusele hoonet ehitades või seda renoveerides võtab asutus enda peale osa hoone sisustuse või seadmestamisega seotud hangete korraldamise, kuid ei saa nendega hakkama (ostja ei pea esitatud pakkumisi sobivaks või ostja otsused vaidlustatakse). Seejärel antakse hange ehituslepingu muudatusega ehitajale, kes ei pea riigihangete seadust järgima ega oma lepingupartnerite valiku põhjustest aru andma, kusjuures lepib kokku, et sisulised otsused teeb ikkagi riigiasutus. Asutus tasub ehitajale kõik hankega seotud kulud ja mõnikord ka ehitaja poolt tema käibe järgi arvestatava kasumimarginaali, st rohkem, kui ta hanget ise korraldades pidanuks kulutama. Nii talitas näiteks Justiitsministeerium Tartu Vangla kambriidurite ja läbipääsusüsteemi hankides.
- Hanget ette valmistanud isik, hankija valikut otsustav isik või hanke korralduse eest vastutama määratud isikul on hanke seoses erahuvid ning ta suunab ostjat ostma ühelt pakkujalt. Kui ametiisik käitubki erapooletult, siis ikkagi võib tema ja pakkuja seose tõttu tekkida kõrvalseisjail kahtlus, et hankekonkurss pole aus. Näiteks Keskkonnaministeerium ei arvestanud metsanduse arengukava jätkuprojekti arendustöö konsultandi valikul (hange ühelt pakkujalt) asjaoluga, et hanke eest vastutama määratud ministriametnik oli konsultandiga ühiste ärihuvidega seotud.

Selle küsimuse tõstatamine ajakirjanduses juhtis tähelepanu asjaolule, et ministriametnik polnud järginud avaliku teenistuse seadusest tulenevat nõuet hoiduda näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla ametniku erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

- Hanke mahtu ja tähtaega määrates ei arvestata võimalustega hanget rahastada, mistõttu hange võib rahastamisraskustesse takerduda ja riik tema suhtes rakendatavate viiviste läbi kahju kanda. Näiteks sõlmis Piirivalveamet 2001. aastal radarimastide projekteerimise ja ehitamise lepingu maksumuses 99,6 miljonit krooni ja piirivalvekooli juurdeehituse lepingu maksumuses 25 miljonit krooni, teadmata, millal ja kui palju ta nende lepingute jaoks raha saab; Justiitsministeerium sõlmis 1999. aastal Tartu Kohtuhoone projekteerimiseks ja ehitamiseks lepingu summas 87 miljonit krooni, olemata kindel, et suudab lepinguga võetavaid rahalisi kohustusi täita (riigieelarvest selleks edaspidi raha ei leitudki).
- Riigihangete rahastamisel eiratakse riigieelarve seadusega kehtestatud piiranguid riigile varaliste kohustuste võtmiseks. Näiteks sõlmis Justiitsministeerium Tartu Vangla ehitamise osaliseks rahastamiseks faktooringlepingu summas 81,4 miljonit krooni ja võttis riigile Tartu Kohtumaja kasutusvalduse lepinguga rahalisi kohustusi summas 211,8 miljonit krooni – mõlema tehingu jaoks olnuks vaja Riigikogu nõusolekut.
- Hankeleping sõlmitakse pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnustatud pakkumises olnud tingimustest erinevaid tingimustel. Sõlmides lepinguid, mis riigihangete seaduse kohaselt on tühised, võidakse riigile tekitada mitte ainult kaudset (riigi maine), vaid ka otsest kahju. Näiteks mitmed teedevalitsused olid sõlminud lepingu tingimustel, mis mõneti erinesid Maanteeameti poolt riigihankemenetluse tulemusel sõlmitud raamlepinguis sätestatuist.
- Hankeleping jääb ostja süüta lepingus fikseeritud tingimustel täitmata, kuid ostja ei taotle hankelepingus sätestatud sanktsioonide rakendamist, et teiselt poolelt tekitatud kahju eest hüvitust saada. Riigi varaliste õiguste realiseerimisest loobumist tuleb samuti käsitleda riigile kahju tekitamisena.
- Hanketoiminguid dokumenteeritakse ebakorrektselt, hankedokumentide koondamine ja hoidmine pole nõuetekohaselt reguleeritud, riigihangete registrile infot edastades ei järgita kehtestatud korda. Näiteks Piirivalveamet oli esitanud riigihangete registrile ebaõigeid andmeid lepingute sõlmimise ja hanke maksumuse kohta, Keskkonnaministeeriumi auditeeritud avatud hankemenetlusega hangetest kolmandiku kohta olid andmed riigihangete registrile esitatud hilinemisega jm.

Puuduste põhjused

Loetletud puudused võib tinglikult jaotada kaheks:

- ei järgita riigihangete seadust;
- seadust küll järgitakse, kuid ei taotleta konkreetses situatsioonis parimat tulemust.

Seaduse eiramise põhjused võib jaotada omakorda kolmeks:

- teadlik tegevus eesmärgiga anda hange ametniku poolt varem valitud isikule;
- ametniku ebakompetentsus või lohakus;
- asutuse hinnangu kohaselt tingiks seaduse täpne järgimine ostjale põhjendamatut aja- ja rahakulu, st seadus ei võimalda asutusel oma tegevust kõige ratsionaalsemalt korraldada.

Riigikontroll täheldas mitmeid hankemenetlusi, mille asjaolud viitasid võimalusele, et asutuse juhi sooviks on olnud suunata hange ühele konkreetsele pakkujale, kuigi selle esitatud tingimused polnud riigile kõige soodsamad. Kuid auditi käigus kogutud infost pole siiski piisanud, et tõstatada küsimust ametnike vastutusest riigile ebasoodsate lepingute sõlmimise eest.

Peamised ettepanekud

Riigikontrolli 2002. aasta ettepanekutest on auditeeritavad aktsepteerinud järgmisi:

- muudatused seadustes:
 - rahandusminister peaks välja töötama ettepanekud täpsustamiseks riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille kohaselt ministeeriumil “on keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi”, nii et oleks selge, mida seadusandja käsitleb “laenu” ja “muude sarnaste kohustuste” all;
 - rahandusminister koostöös justiitsministriga peaks kaaluma muudatuste tegemist riigihangete seadusse, mis võimaldaksid riigil vangide tööhõive tagamiseks tellida kaupu, töid ja teenuseid kinnipidamis-asutustelt ja riigi äriühingult AS Eesti Vanglatööstus riigihangete seaduses sätestatud reegleid järgimata;
- täiendused seadusest alamates õigusaktides:
 - rahandusminister peaks kaaluma vajadust kehtestada normatiivid riigiasutuste tööruumide suuruse ja nõuete osas;
 - majandus- ja kommunikatsiooniminister peaks täiendama ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja riigiasutustele kohustuslike reeglitega, millest nad peavad juhinduma projekteerimis-ehitustöövõtu korralduse meetodi valikul, ja selle meetodi rakendamisest asutustele tulenevate nõuetega;³⁸

Puudused võib tinglikult jaotada kaheks: ei järgita riigihangete seadust või seadust küll järgitakse, kuid ei taotleta konkreetses situatsioonis parimat tulemust.

- hangete juhtimise parandamine asutustes:
 - asutused peaksid iga eelarveaasta algul püüdma hinnata, milliseid ja kui palju asju, töid ja teenuseid nad aasta jooksul tõenäoliselt vajavad, ning selle alusel otsustama, kas ja millal on vaja algatada riigihankemenetlusi (koostama aasta hangete kava);
 - asutused peaksid oma sisemist töökorraldust reguleerivais dokumentides täpsemalt sätestama oma struktuuriüksuste kohustused ja õigused riigihangete algatamisel ja läbiviimisel, sätestama riigihangete eest vastutavatele isikutele (kelle asutus peab riigihangete seaduse järgi iga hanke puhul määrama) selged kohustused ja õigused;
 - enne kui langetada otsus hankemenetluse algatamise suhtes, peaks asutuse juht nõudma, et talle esitataks turu analüüsile tuginev kirjalik põhjendus hankemenetluse liigi valiku kohta;
 - väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust rakendades, kui on teada, et soovitava kauba pakkujaid on mitu, ei tohiks piirduda pakkumise küsimisega ainult ühelt isikult, vaid turu võimaluste selgitamiseks tuleks pakkumisi küsida vähemalt kolmelt isikult;
 - juhul kui riigihanke objektiks on seadmed, mille hooldust ja täiendamist tagavaraosadega jms on edaspidi võimalik tellida ainult seadmete müüjalt, tuleks hange korraldada nii, et tarnijailt nõutakse seadmete pakkumist koos teenindamisega ja tagavaraosade jm tarnimisega ning pakkumisi hinnates arvesse võtta seadmete hooldekulud ja tarvikute maksumus.

Hangete korralduse parandamisel on palju teha asutuste juhtidel: eeskätt tuleks hankeid õigeaegselt kavandada; valida turu analüüsile toetuv, põhjendatud menetlus ning arvestada lisakulusid, mida hanked kaasa toovad.

Riigikontrolli arvates peaks riigihangete seaduses muutma mitmeid sätteid. Näiteks:

- tuleks tõsta osa piirmäärasid, millest suurema maksumusega hanke puhul on riigihangete seaduses sätestatud hankemenetluste rakendamine kohustuslik;
- tühistada või muuta tuleks mitmed väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse rakendamist käsitlevad sätted;
- seadus ja tema rakendusaktid ei arvesta piisavalt keerukate tööde ja teenuste (nt suured unikaalsed ehitusobjektid, infosüsteemid ja keerukad tarkvaraarendused) hanke korraldamise spetsiifilisi küsimusi;
- puudub selgus raamlepingute kasutamise osas.

Riigikontrolli arvates aitaks seaduse arusaadavusele kaasa ka praeguse ebaõnnestunud struktuuri muutmine (millega paratamatult kaasneb ka formuleeringute mõningane muutmine). Puudusi seaduses möönavad paljud riigiasutused. Rahandusministeerium on välja töötanud seadusemuudatused, millega viiakse regulatsioon vastavusse Euroopa Liidu direktiividega. Kavandatud on ka tegevused uue riigihangete seaduse väljatöötamiseks.

³⁸ Riigihangete seaduse § 10 lg 7 kohaselt kehtestab ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja majandus- ja kommunikatsiooniminister. Riigikontrolli ettepanek, millega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on nõustunud, seisneb selles, et minister peaks andma riigiasutustele juhiseid, millal projekteerimis-ehitustöövõtu meetodit kasutada ja kui kasutada, siis millistest reeglitest hanke objekti ja tingimusi formuleerides juhinduda. Pakkumismenetluse valiku reeglid on kehtestatud seadusega, meie ettepanek ei käsitle projekteerimis-ehitushangetele eristaatuse andmist teiste hangete seas.

5. Tegevusload

Riigi jagatavad tegevusload on üks olulisi majanduse korraldamise instrumente. Nendega piiratakse inimeste põhiseadusest tulenevat õigust tegelda ettevõtlusega. Põhiseaduse § 31 ja äriseadustiku § 4 järgi võib selliseid piiranguid kehtestada ainult seadusega.

Tegevuslubadega seab riik ettevõtlusele piiranguid, millest Riigikontrolli hinnangul on tähtsamad tarbijate, keskkonna, turu toimimise ja riigi julgeolekuhuvide kaitse.

Piiranguid seatakse erinevatel eesmärkidel, millest olulisemad on Riigikontrolli hinnangul inimeste (tarbijate) heaolu, keskkonna, turu toimimise ja riigi julgeolekuhuvide kaitse.

See, millistele tingimustele mingil alal tegutseda soovijad peavad vastama, sõltub tegevusalast ja piirangu eesmärkidest. Nõudeid esitatakse enamasti ettevõtja isiku, kapitali, ettevõttes töötava personali ja tehniliste vahendite suhtes. Lisatingimuseks tegevusloa taotlemisel on riigilõivu tasumine, samuti see, et taotlejal ei tohi olla maksuvõlga. Nõuetele vastavust peaksid selleks volitatud riigiasutused kontrollima nii enne tegutsemisõiguse andmist kui ka selle kehtimise ajal.

Täpsemalt väljenduvad piirangud kohustusena omada riigi antavat tegevusluba, olla registreeritud erinõuetega tegevusalade riiklikus registris või omada riigipoolset tunnustust. Praegu ei ole reguleeritud, millisel juhul millist piirangu vormi rakendatakse. Nõuded tegevusloa, registreeringu või tunnustuse saamiseks on paljuski sarnased, erinevused seisnevad peamiselt protseduurides ja ametnike õigustes otsustada, kas ettevõtja vastab nõuetele. Kõige tömahukam ja aeganõudvam on tegevusloa-tunnustuse saamine, kõige formaalsem registrisse pääsemine – sinna pääsevad kõik, kes on registreerijale esitanud vastavas seaduses nimetatud dokumendid.

Tegevuslubadest pole täpset ülevaadet, hinnanguliselt reguleeritakse nendega ligikaudu 130 tegevust.

Kuna õigusaktides on tegevusloa ja selle eri vormide mõiste määratlemata, puudub praegu ka täpne ülevaade rakendatavatest tegevuslubadest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul reguleeritakse tegevuslubadega rohkem kui 130 tegevusala.

Auditeeritud load

2002. ja 2003. aastal oleme käsitlenud järgmisi lube:

- **Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas** – täiskasvanute koolitusasutuste koolitusload.
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas** – laevade agenteerimise ja meretranspordiga seonduvad ning vedelkütuse impordi, jae- ja hulgimüügi tegevusload.
- **Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas** – ravimite tootmise, jae- ja hulgimüügi tegevusload.

Riskid

Järgnevalt on esitatud tegevuslubadega seonduvad riskid koos kommentaari-dega nende realiseerumise kohta.

- Loal puudub küllaldane seaduslik alus.
 - ◇ Täiskasvanute koolitusasutustele oleks tulnud koolituslube väljastada ministri määrusega kehtestatud tingimustel ja korras, kuid minister ei olnud vastavat määrust kehtestanud.
- Ettevõtjatele esitatavate põhjendamatute nõuetega takistab riik ettevõtluse ja turu arengut.
 - ◇ Teede- ja Sideministeeriumi allasutuse, Veeteede Ameti toiminguid uurides ilmnes, et vastavalt meresõiduohutuse seadusele tuleb selles seaduses sätestatud tegevusluba taotledes esitada ettevõtja äriregistri kood. Seetõttu saab luba taotleda ainult äriregistrisse kantud ettevõtja. Asutatud, kuid veel registrisse kandmata äriühing või füüsilisest isikust äriregistrisse kandmata ettevõtja tegevusluba taotleda ei saa.
 - ◇ Kütuse impordi ja müügi tegevuslubasid võis menetleda kuni 60 päeva, ehkki nii pikka menetlusaega nõudvaid toiminguid tegevusloa taotluse menetlemiseks polnud.
- Loa eesmärgi ebaselguse või sellele mittevastavuse korral saavad loa isikud, kel ei tohiks selleks õigust olla.
 - ◇ Laevade agenteerimise loa saamiseks peaaegu polnud sisulisi nõudeid³⁹, need puudusid toidu ja toidutoorme impordi lubade ja täiskasvanute koolitusasutustele antavate koolituslubade juures.
- Loa saavad või seda omavad isikud, kes ei vasta kehtestatud tingimustele või ei täida loaga kaasnevaid kohustusi.
 - ◇ Ravimite jaemüügi tegevuslube auditeerides ilmes, et tegevuslubade andmisel oli tehtud elanikkonna ravimitega varustamise huvides üksikuid mööndusi maapiirkonna apteekidele.
- Loa taotlejaid koheldakse ebavõrdselt.
 - ◇ Selle riski realiseerumist ei ole Riigikontroll seni tuvastanud.
- Loa saavad isikud, kes ei ole riigilõivu tasunud või on tasunud lõivu valele kontole.
 - ◇ Tegevusloa väljastamist isikuile, kes polnud riigilõivu tasunud, tuvastas Riigikontroll täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade andmisel. Lisaks sellele ei olnud Haridus- ja Teadusministeerium nõudnud riigilõivu tasumist ettenähtud mahus.

³⁹ 01.01.2003 kehtima hakanud meresõiduohutuse seaduse rakendussätetega täpsustati nõuete osas ka laevade agenteerimise lubade aluseks olevat kaubandusliku meresõidu koodeksit.

- Loa eest võetav riigilõiv ületab oluliselt loaga seotud riigipoolseid kulusi.
 - ◇ Energiaturu Inspeksioonilt vedelkütuse sisseveo ja müügi tegevusloa saamiseks tuli tasuda riigilõivu sõltuvalt tegevusvaldkonnast 10 000–60 000 krooni iga loa kehtivuse aasta kohta. Summad olid erinevad hoolimata sellest, et loaandmise protseduur oli kõigi lubade puhul ühesugune.⁴⁰
- Turul tegutsevad isikud, kellel tegevusluba puudub.
 - ◇ Ehkki selliste juhtumitega ei ole Riigikontroll kokku puutunud, oleme auditite käigus juhtinud korduvalt tähelepanu tegevusloata tegutsemise riskidele, millega tegevuslubade andjad ei olnud piisavalt tegeledud.
 - ◇ Koolituslubade auditeerimisel ilmnis, et tegevusloa omamise nõue ei laiene kõigile samas tegevusvaldkonnas tegutsejatele. Näiteks täiskasvanute koolitusasutuste koolitusluba ei pea taotlema koolitusasutus, kes pakub õpet alla 120-tunnise õppekava alusel. Sellest tuleneb, et mitmel suurel ja tunnustatud koolitusasutusel ei ole koolitusluba (kuna see ei ole nende õppekavade mahtude juures nõutav), mistõttu nad ei kuulu järelevalve alla.

Olulisemad tähelepanekud

Peamised puudused lubadega seonduva korraldamisel

Kuigi Riigikontroll on auditeerinud vaid vähem kui viiendikku rakendatavatest tegevuslubadest, saame tehtud töö tulemusi üldistades juhtida tähelepanu järgmistele vajakajäämistele:

- Riigis puudub ühtne lähenemine, kuidas valitakse tegevusalad, kus tegutsemist piiratakse; milliseid piiranguid (luba, tunnustamine, registreering) rakendatakse ning kuidas määratakse riigilõivu suurus.
- Mitte alati ei ole selge, mida konkreetse piiranguga saavutada soovitakse.
- Loa eesmärk ei ole sisuliste nõuete või kontrollisüsteemide puudulikkuse tõttu tegelikult saavutatav.
- Kriteeriumid loataotleja hindamiseks on kohati üldsõnalised, mitmeti tõlgendatavad või pole neid üldse. Kontrollisüsteemide puudulikkus hõlmab järgmisi aspekte:
 - pole ülevaadet väljaantud lubadest;
 - olukorda turul pärast loa väljaandmist ei kontrollita;
 - teave puudustest loa omaniku juures ei jõua selle väljastajani;
 - ei rakendata sanktsioone.
- Ebaselged nõuded võimaldavad ametnikel neid erinevalt tõlgendades lubade taotlejaid ebavõrdselt kohelda ja loovad korruptsioonivõimalusi.
- Lõivu tasumise kontrolli meetmed ei ole piisavad – mitte kõik loaandjad ei kasuta riigilõivude tegeliku laekumise kontrollimiseks loodud elektroonilise kontrolli võimalusi.

Pole ühtset lähenemist, kuidas valitakse tegevusalad, kus tegutsemist piiratakse; milliseid piiranguid rakendatakse ning kuidas määratakse riigilõivu suurus.

Peamised ettepanekud

2002. aasta aprillis otsustas Vabariigi Valitsus, et sama aasta oktoobriks peab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Justiitsministeeriumiga ette valmistama tegevuslubade väljaandmist ja sisult lähedaste toimingute korraldamist käsitleva seaduseelnõu. See jäi välja töötamata.

2003. aastal on eelnõu väljatöötamine taas päevakorda võetud ning valitsuse tööplaani kohaselt peab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu esitama oktoobri lõpuks.

Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et seadusega tuleks kehtestada õiguslik raamistik, mis sätestaks:

- alused, millal riik piirab ettevõtlusvabadust lubadega;
- lubade liigid ning nende andmise ja tühistamise alused;
- miinimumnõuded lubade andmisele eelnevatele ja järgnevatele toimingutele (sh kontrolliprotseduuridele);
- ühise sanktsioonipoliitika;
- riigilõivude suuruse määramise alused.

Riigilõiv ei kata mitmel juhul riigi poolt loataotluste menetlemisel tehtavaid kulutusi; samas on lõive, mille suurust silmas pidades ei saa neid käsitleda tasuna riigi tehtavate toimingute eest, vaid üksnes riigi soovina teatud valdkonnas ettevõtlust piirata. Riigikontrolli arvates tuleks juhul, kui riigilõive peetakse vajalikuks rakendada ka viimati nimetatud eesmärgil, täiendada riigilõivuseadust (§ 2) vastava sättega.

⁴⁰ Uues vedelkütuse seaduses (jõustumiskuupäev 01.07.2003) on tegevuslubade omamise nõue asendunud vastava registreeringu omamise nõudega, mistõttu kaob taotleja kohustus tasuda riigilõiv.

6. Riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevus

Peatükis on kokkuvõtlikult esitatud riigi osalusega äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud sihtasutuste aastaaruannetega tutvumisel tehtud tähelepanekud ja ettepanekud. Arvesse on võetud ka Rahandusministeeriumi samasisulises koondaruandes väljendatud seisukohti.

Üldised tähelepanekud

6.1. Alates 1999. aastast on Riigikontrolli koostatud riigi vara säilimise ja kasutamise aruandesse lisatud ka riigi osalusega äriühinguid, riigi asutatud sihtasutusi ning (alates 2000. aastast) avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid käsitlev osa. Riigieelarve seadus ei nõua nende teemade käsitlemist riigieelarve täitmise aruandes. Ülevaade kõnealuste isikute tegevust iseloomustavatest põhinäitajatest on esitatud alljärgnevas tabelis. Eraldi on välja toodud AS-i Eesti Energia ja Eesti Haigekassa näitajad, sest nad mõjutavad oluliselt koondnäitajaid.

Tabel 3. Riigi osalusega äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud sihtasutuste peamised majandusnäitajad 2002. aastal (tuhat krooni)

	Bilansimaht	Tulud kokku	sh riigieelarvest	Tulem/kasum
Äriühingud	22 165 552	8 407 044	173 731	989 006
Eesti Energia AS*	14 861 607	5 189 274	78 751	367 519
Muud	7 303 945	3 217 770	94 980	621 487
Avalik-õiguslikud juriidilised isikud**	4 467 149	7 908 024	6 532 939	1 170 011
Haigekassa	945 992	5 075 178	5 075 178	368 430
Muud	3 521 157	2 832 846	1 457 761	801 581
Sihtasutused***	3 242 953	2 242 986	602 168	125 242
KOKKU	29 875 654	18 558 054	7 308 838	2 284 259

* Eesti Energia AS-i majandusaasta 01.04.2001–31.03.2002. Äriühingute puhul ei sisalda riigieelarvest saadud raha põhivara investeringuteks saadud vahendeid.

** V.a Kaitseliit, kes ei esitanud Riigikontrollile aruannet.

*** V.a SA Kunstivaramu, SA Eesti Merehariduskeskus, SA Kagu-Eesti Logistika Areng, SA Peipsiveere Areng, SA Pokumaa, SA Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu

6.2. 2003. aasta alguses esitas Rahandusministeerium ülevaate “Koondaruanne riigi osalusega äriühingute, riigi poolt asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevusest 2001. aastal”⁴¹. Ülevaade riigi äriühingute kohta tehakse regulaarselt igal aastal, kuna kohustus koostada koondaruanne tuleneb seadusest⁴². Avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest ja sihtasutustest koostati ülevaade esmakordselt. Aruandes tehtud ettepanekud esitati aruteluks Vabariigi Valitsuse 10.06.2003. a istungile. Valitsus kinnitas ettepanekud täitmiseks, edastades materjalid teadmiseks ka Riigikogule ja Riigikontrollile. 2003. aasta sügisel peaks valmima 2002. aasta ülevaade äriühingutest, mis on mõeldud eelkõige koondaruandes tehtud ettepanekute elluviimiseks. Tuleva aasta aruandes on kavas kontrollida ettepanekute juurutamist. Riigikontrolli hinnangul on tegu sisuka dokumendiga, milles välja pakutud ettepanekud väärivad ellurakendamist.

Äriühingud

6.3. Riigile kuuluvad pikaajalised finantsinvesteeringud äriühingutes moodustasid 31.12.2002. a seisuga 11,519 miljardit krooni. Aastaga on riigi pikaajalised finantsinvesteeringud kasvanud 5%. 2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande alusel laekus riigile dividenditulu 650 352 000 krooni, mis on 10% rohkem kui eelnenud majandusaastal. Riigikontroll tutvus nende äriühingute 2002. aasta majandusaasta auditeeritud aruannetega, milles riigi osalus ületas 51%.

Audiitorkontroll

6.4. Riigikontroll tutvus riigi äriühingute 2002. majandusaasta aruannete⁴³ koosseisus olevate audiitori järeldusotsustega. Eitavaid järeldusotsuseid ei olnud. Audiitorid ei andnud hinnangut AS-i Imanta Hariduskeskus raamatupidamise aastaaruande kohta. Märkustega järeldusotsus väljastati AS-i Eesti Viljasalv raamatupidamise aastaaruande kohta.

6.5. Järeldusotsustest selgub, et valdavalt on hinnang antud äriühingute raamatupidamise aruande õigsusele, kuid arvamust ei ole avaldatud toimunud majandustehingute seaduslikkuse kohta või on seda tehtud ebapiisavalt. Näiteks AS-ile Tartu Puukool ja OÜ-le Eesti Geoloogiakeskus väljastatud järeldusotsustes on öeldud, et ettevõtte varasid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega. Selline hinnang ei selgita, milliste õigusaktide täitmist auditeeriti. Seadused, millele vastavust tuleks auditeerida, on näiteks riigihangete seadus ning riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus. Auditi ulatust laiendava ülesande peaks audiitorile andma seaduses sätestatud kohustuse põhjal äriühing.

Äriühingute aruannete auditid ei ole olnud piisava ulatusega.

⁴¹ <http://www.fin.ee/?id=260>

⁴² Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus § 7

⁴³ Eesti Energia majandusaasta erineb kalendriaastast: 01.04.2001–31.03.2002.

Siseaudiitorid riigi osalusega äriühingutes

Mitmes suuremas riigi osalusega äriühingus toimib heale tavale vastav siseaudit.

6.6. Mitmes suuremas riigi osalusega äriühingus toimib heale tavale vastav siseaudit. Näitena võib tuua Eesti Energia AS-i ja AS-i Tallinna Sadam. Riigikontroll on seisukohal, et siseauditi süsteemi loomise ja siseaudiitori määramise kohustus riigi osalusega äriühingutes tuleks sätestada õigusaktiga (nt riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduses). Siseauditi funktsioon ei ole otstarbekas väikses riigi osalusega äriühingus. Seega peaks kehtestama õigusaktiga ka tingimused (nt minimaalne töötajate arv ettevõttes), mille puhul siseaudiitor tuleb ametisse nimetada.

6.7. Siseauditi üksuse staatus tuleks määrata äriühingu põhikirjas, arvestades järgmisega: siseaudiitor või siseauditi üksus allub äriühingu kõrgeimale juhtimistasandile – nõukogule; siseaudiitori ametisse nimetamine ning ametist vabastamine on reglementeeritud; siseaudiitor annab regulaarselt aru, audititeemad valitakse riskihinnangute alusel kooskõlas äriühingu nõukoguga.

Info 2002. aasta kohta

Kolmes äriühingus on osalus liiga väike, et riigi huve kaitsta, ja seetõttu ei ole ka osalemine neis otstarbekas.

6.8. Rahandusministeeriumi andmetel (2003. aasta märtsi seisuga) oli riigi osalus alla 10% kolmes äriühingus: AS Värskas Sanatoorium, AS Tarbus ja Elisa Communications OY. Selline osalus ei vasta riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadusele. Kuna riigi huvid pole nii väikese osaluse korral piisavalt kaitstud, ei ole riigi osalemine neis äriühingutes otstarbekas.

6.9. 2002. aastal asutati kaks riigi osalusega äriühingut: AS Eesti Metsataim ja Hotell Lembitu AS.

6.10. Seisuga 31.12.2002 ei vastanud AS-i Perioodika netovara äriseadustikuga kehtestatud nõudele, olles väiksem kui pool aktsiakapitali. Lähtudes äriseadustiku §-st 301 tuleb sellisel juhul kas suurendada või vähendada aktsiakapitali, võtta tarvitusele muud abinõud, lõpetada aktsiaselts, ühineda, jaguneda, ümber kujundada või esitada pankrotiavaldus. AS-i Perioodika aktsionäride üldkoosolek (30.06.2003) otsustas alates 01.01.2004 aktsiaseltsi tegevuse lõpetada.

6.11. 31.12.2002. a seisuga ei vastanud AS-i Imanta Hariduskeskus netovara äriseadustiku nõuetele. Ettevõtte vastu on algatatud pankrotimenetlus ning määratud ajutine pankrotihaldur. Ettevõttel on pooleli kohtuprotsess AS-i EBS Group vastu. AS Imanta Hariduskeskus on pankrotimenetluse käigus vaidlustanud laenulepingud, mille alusel on tekkinud ettevõtte kohustus AS-i EBS Group ees. Laenuvõlg AS-i EBS Group ees 31.12.2002. a seisuga on 13 702 000 krooni ning intressi- ja viivisevõlg 13 551 000 krooni.

6.12. Kaitseministeeriumile kuulub 100%-line osalus AS-is E-Arsenal – 2002. aasta algul 733 000 krooni. Vabariigi Valitsuse korralduse⁴⁴ alusel suurendati aktsiakapitali 4 000 000 krooni võrra. Rahaline sissemaks tehti 24.01.2002 ja see oli ühelt poolt mõeldud maksuvõlgade (31.12.2001. a seisuga 4,9 miljonit krooni) katmiseks ja teiselt poolt negatiivse omakapitali (-1 656 458 krooni) vastavusse viimiseks äriseadustikuga.

⁴⁴ Vabariigi Valitsuse 20.11.2001. a korraldus nr 765-k

Rahandusministeeriumi koondaruandes riigi osalusega äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja sihtasutuste majandustegevusest 2001. aastal taunitakse taolist omakapitali “doteerimist”, hinnates seda eriti ebasoovita-vaks ning leides, et sellised finantsprobleemid tuleks lahendada muul viisil (näiteks hinnamehhanismi kaudu). Riigikontroll toetab Rahandusministeeriumi seisukohta.

6.13. 2002. aastal müüdi AS-i Tallinna Olümpiaspordikeskus ja AS-i Eesti Seeme aktsiad. AS-i Harjumaa Liinid aktsiad on müügis ning osaluse müüki valmistatakse ette AS-is Vaba Maa ja AS-is Bituumen (Rahandusministeeriumi andmed 2003. aasta märtsi seisuga).

6.14. Likvideerimismenetlus on algatatud OÜ Eesti Metsakorralduskeskus vastu.

Riigi osaluse valitsemine

6.15. Rahandusministeeriumi koostatud aruandes on hinnatud, milline on ministeeriumide ülevaade valitsemisalasse kuuluvate äriühingute tegevusest. Leiti, et ministeeriumide tase aktsiate ja osade valitsemisel on oluliselt erinev, mitmel ministeeriumil ei ole valitsemisala äriühingute tegevusest piisavat ülevaadet ja äriühingute juhtimine ministeeriumi tasandil ei ole eesmärgipärane. Ka on Rahandusministeerium viidanud puudustele nõukogu protokollide ja muu olulise äriühingu majandustegevust mõjutavate asjaolude edastamises nõukogu liikmed nimetanud ametiisikutele. Rahandusministeeriumi tähelepanekud viitavad vajadusele täpsustada õigusakte nõukogu liikmete kohustuste ja aruandmisvormide osas.

Ministeeriumide tase osaluse valitsemisel on oluliselt erinev.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

6.16. Kokku 21-st isikust ei esitanud Riigikontrollile oma aastaaruannet (nagu ka 2000. ja 2001. aastal) Kaitseliit põhjendusel, et audit ei ole veel lõppenud. Kõik ülejäänud esitasid auditeeritud aastaaruande. Järeldusotsused olid märkusteta (eelmistel aastatel oli 2 märkustega järeldusotsust). Kui 2000. ja 2001. aastal seadsid audiitorid kahtluse alla Eesti Televisiooni jätkusuutlikkuse, siis 2002. aasta kohta sellist märkust ei tehtud. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute peamised majandusnäitajad ja auditite tulemused on esitatud lisa tabelis 2.

6.17. Audiitorid olid hinnanud aastaruannete vastavust raamatupidamise seadusele. Vaid kahe auditi puhul oli audiitori järeldusotsuses märgitud, et auditi ulatust on laiendatud: Eesti Põllumajandusülikooli auditeerinud Audiitorbüroo ELSS AS märkis, et kontrolliti ka kooskõla rahandusministri määruse⁴⁵ nende sätetega, mis puudutavad avalik-õiguslike juriidilisi isikuid ning AS KPMG Estonia märkis Eesti Teaduste Akadeemia puhul, et aruanne on kooskõlas raamatupidamist ja aruannete koostamist reguleerivate rahandusministri määrustega, täpsustamata, millistega.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute aruannete auditid on olnud liiga väikese ulatusega.

⁴⁵ Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 “2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”

Mitu avalik-õiguslikku juriidilist isikut võtavad palju võlgu, kuigi nende tulem on väike või koguni negatiivne.

6.18. Varasematel aastatel oleme juhtinud tähelepanu asjaolule, et mitme riigieelarvest raha saava avalik-õigusliku juriidilise isiku võlakohustused on suured ja näitavad tugevat kasvutendentsi, samal ajal kui nende tulem on negatiivne või ei ole märkimisväärne. 2002. aastal on olukord ses suhtes paranenud – laenukohustuste juurdekasv, mis 2001. aastal ulatus 117 miljoni kroonini, on vähenenud 32 miljoni kroonini ja tulem on kokkuvõttes suurenenud 5,8 miljonit krooni. Endiselt on laenude tagatiseks seatud hüpoteegid kinnistutele, millel asuvad põhitegevuseks vajalikud hooned. Ülevaade nimeetatud näitajate dünaamikast on lisas tabelis 3.

Vaatomata probleemide rohkusele on avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seni vähe tegeldud, üheks tähtsamaks probleemiks on sisekontrollisüsteemide puudulikkus.

6.19. Avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seotud probleeme on Eestis vähe käsitletud. Rahandusministeeriumi hinnangul on need järgmised: puudub selge lähenemine avalik-õiguslike juriidiliste isikute varade ja finantseerimise küsimustele, lahendamata on riigi vastutus avalik-õiguslike juriidiliste isikute varaliste kohustuste eest, avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse piiramine tehingute tegemisel varaga. Samuti esineb puuduliku regulatsiooniga avalik-õiguslike juriidilisi isikuid, regulatsiooniga ei ole määratud järelevalve teostajat avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle. Probleemiks on ka sisekontrollisüsteemide puudulikkus: nt ei sisalda ühegi avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust reguleeriv seadus ega põhikiri sisekontrollisüsteemi rakenduse ja siseauditi funktsiooni määratlust nii, nagu see on antud Vabariigi Valitsuse seaduses.

Riigikontrolli auditid

6.20. Riigikontroll viis avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul läbi neli auditit. Auditite käigus leiti probleeme (eriti tehingute seaduslikkuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi osas), mida eraaudiitorid auditi ulatuse tõttu, ainult raamatupidamise aruande õigsuse kohta hinnangut andes, välja ei toonud.

Hüvitusfondi majandustegevus

Hüvitusfondi lõpetamisel jäi ebaseaduslikult stabiliseerimisreservi kandmata 127 miljonit krooni.

Riigikontroll auditeeris, kas Hüvitusfondi tegevuse lõpetamisperioodil tehtud tehingud on olnud seaduslikud. Auditiga selgus, et kuigi Hüvitusfondi seadus lubab järele jäänud raha kanda vaid stabiliseerimisreservi, on eelmise aasta detsembri valitsuse korralduse alusel kantud 45 miljonit krooni deposiite Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaudu eluasemelaene tagavale KredEx-ile ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele.

Samuti soetas fond valitsuse selle aasta märtsis tehtud korralduse alusel 82 miljoni krooni eest Hansa Rahaturufondi osakuid ja andis Rahandusministeeriumile, kes pidi nendega suurendama Riigi Kinnisvara AS-i aktsiakapitali. Praegu on osakud Rahandusministeeriumi bilansis ja nende üleandmise seaduslikkuse arutamiseks on Riigikontroll saatnud materjalid Riigikogu rahanduskomisjoni.

Neid tehinguid on püütud põhjendada sellega, et tegemist ei ole mitte raha, vaid vara üleandmisega riigivara valitsejatele. See on Hüvitusfondi seadusega lubatud. Deposiidid kuuluvad aga nii Eesti krooni tagamise seaduse kui ka Hüvitusfondi bilansiskeemi järgi rahaliste vahendite hulka. Järelikult on tegu ebaseaduslike tehingutega ja need summad oleks tulnud kanda stabiliseerimisreservi.

Eesti Kultuurkapitali majandustegevus

Riigikontroll viis Eesti Kultuurkapitalis läbi plaanivälise auditi seoses seal ilmnenud süstemaatiliste vargustega. Auditi tulemusel leiti, et aastail 1999–2002 on Eesti Kultuurkapitali tegevdirektor algdokumente esitamata Kultuurkapitali pangakontodelt sularaha võttes tekitanud kahju 8 539 778 krooni (summa sisaldab pankade teenustasusid). See sai võimalikuks järgmiste sisekontrolli puuduste tõttu:

- ◆ Tegevdirektoril oli Kultuurkapitali täievolilise esindajana pankade arvelduskontodele ligipääsuks ainuisikuline allkirjaõigus.
- ◆ Raamatupidamise seadust rikkudes kajastati eri majanduslikku sisu omavaid tehinguid ühe tehinguna. See moonutas raamatupidamise aastaaruandeid ning võimaldas ka tegevdirektoril varjata üht Kultuurkapitali Hansapanga arveldus- ja väärtpaberikontot.
- ◆ Polnud korda, kes peab viseerima maksmisele kuuluvad kuludokumendid, ega ka ülevaadet selle kohta, kas kuludesse kantud teenus on kätte saadud ja kes milliste kulude tegemise eest vastutab.
- ◆ Sularaha liikumiste kohta koostatud kassaaruandele oli kohustuste lahususe põhimõtet eirates alla kirjutatud üks töötaja nii kassapidaja kui ka raamatupidajana.

Peale otsese kahju tekitamise tegevdirektori poolt heideti ette puudujääke Kultuurkapitali nõukogu tegevuses. Puudujääkide parandamiseks tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi:

- ◆ Esitada ettepanek Kultuurkapitali seaduse täiendamiseks nõukogu liikmete solidaarse vastutuse nõudega, kui kohustusi rikkudes on Kultuurkapitalile kahju tekitatud.
- ◆ Vähendada tegevdirektori ainuisikulisest esindusõigusest tulenevaid riske, sh määrata, milliste tehingute tegemiseks on vaja peale tegevdirektori allkirja mõne teise töötaja või nõukogu liikme allkirja.
- ◆ Kaaluda investeringute juhtimise teenuse sisseostmist väljastpoolt.
- ◆ Töötada välja põhimõtted, mille järgi raha sihtkapitalide vahel jaotada ning stipendiume määrata ja maksta; nõuda sihtkapitalide nõukogudelt aastaaruandeid ja arutada neid oma koosolekul.
- ◆ Kehtestada reeglid, kuidas määratakse Kultuurkapitali nõukogus toetusi juhul, kui tegu on nõukogu liikmega seotud projektiga.
- ◆ Pöörata suuremat tähelepanu stipendiumide kasutamise lepingute täitmise jälgimisele ning kasutamata jäänud summade tagasinõudmisele.
- ◆ Lepingutingimuste rikkumise korral sätestada stipendiumi tagasimaksmine koos intressidega.

Miljonite vargus Eesti Kultuurkapitalis sai võimalikuks sisekontrolli puuduste ja nõukogu tegevuse vajakajäämist tõttu.

Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001–2002

Riigikontroll hindas Kaitseliidu raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldust perioodil 2001–2002, keskendudes arvestuse korraldusele enda poolt probleemseks hinnatud arvestusvaldkondades: põhivara, pangatehingud, finantsaruandlus. Samuti analüüsiti, kas Kaitseliidu õiguslik tegutsemisvorm on otstarbekas ning kas järelevalve korraldus on piisav ja nõuetekohane.

Riigikontroll leidis vajakajäämisi finantsaruandluse usaldusväärsuse, majandustegevuse nõuetekohase dokumenteerimise, kohustuste lahuse ja varade säilimise ning piisava kontrolli tagamisel riigieelarve vahendite kasutamise üle. Olulisemad järeldused olid järgmised:

Palju Kaitseliidu probleeme ka põhjustab see, et tema üksused on eraldiseisvad juriidilised isikud. Samuti ei ole Kaitseliidu tegevuse üle olnud piisavat väliskontrolli.

- See, et Kaitseliidu malevad ja peastaap on iseseisvad juriidilised isikud, ei ole otstarbekas – juhtimisstruktuur on paljutasandiline, kontrollisüsteemide ülesehitus komplitseeritud ning organite vastutus ebaselge. Näiteks:
 - ◇ Kehtivad õigusaktid nõuavad aruannete esitamist peastaabi ja iga maleva kohta eraldi, samas oleks koondaruande esitamine tunduvalt otstarbekam ja informatiivsem.
 - ◇ Finantsaruannete auditeerimise kohustus on õigusaktide kohaselt nii Kaitseliidul tervikuna kui ka peastaabil ja suuremal osal malevatest. Seda kohustust on täidetud vaid osaliselt – 2001. aasta aruannetest anti audiitori järeldusotsused vaid peastaabile ja Kaitseliidu koondaruandele. Kuigi peame otstarbekaks vaid koondaruande auditeerimist, mis hõlmaks ka kontrolli kõikide struktuuriüksuste majandustehtingute üle, tuleb õigusaktides sätestatud nõudeid täita.
- Läbiviidud välisauditite regulaarsus ja ulatus ei olnud Riigikontrolli arvates piisavad tagamaks kindlustunnet, et riigieelarve vahendeid on kasutatud sihipäraselt ja kooskõlas õigusaktidega.
 - ◇ Kaitseministeerium ega Kaitseväge juhataja ei ole viimase viie aasta jooksul Kaitseliitu inspekteerinud.
 - ◇ Välisauditi tellimisel ei ole kinni peetud auditite regulaarsust sätestavatest õigusaktidest.⁴⁶

Kaitseliidu finantseerimine riigieelarvest peaks olema selgelt eesmärgistatud.

Riigikontroll on seisukohal, et Kaitseliidu finantseerimine riigieelarvest peaks olema selgelt eesmärgistatud. Selleks tuleks riigieelarves eristada vahendid riigikaitse ülesannete osas, mis peaks olema selgelt Kaitseministeeriumi suunata ja kontrollida, ning vahendid ühiskondlikuks tegevuseks, mida suunaks Kaitseliidu keskkogu või vanematekogu.

Riigikontrolli peamised ettepanekud kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale olid:

- ◇ Esitada Vabariigi Valitsusele Kaitseliidu seaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt Kaitseliit moodustab ühe avalik-õigusliku juriidilise isiku ning peastaap ja maakondlikud malevad on selle isiku struktuuriüksused.

⁴⁶ Märkus puudutab Kaitseliidu kui terviku, Peastaabi ja nende malevate aruandeid, mis raamatupidamise seaduses sätestatud nõuete kohaselt kuuluvad auditeerimisele.

- ◇ Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Kaitseliidu seaduse jõustumise ajal Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigi vara Kaitseliidule üleandmise küsimus ning samuti küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu ja tema malevate omanduses olnud varast, mida Kaitseliit peab vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks, mille üleandmist ta taotleb ja mida on ka võimalik talle üle anda.
- ◇ Nõuda Kaitseliidult audiitori järeldusotsuste esitamist raamatupidamise aastaaruannete kohta, kusjuures audiitori järeldusotsus peaks sisaldama hinnangut ka majandustehingute õiguspärasuse ja finantsjuhtimise usaldusväärsuse kohta ning tooma välja kahjumlikud tehingud.
- ◇ Kajastada riigieelarve seletuskirjas Kaitseliidu osas kõiki riiklikke finantseerimisallikaid, et tekiks selge ülevaade Kaitseliidu ülesannete täitmiseks vajaminevatest vahenditest.
- ◇ Korraldada riiklikku järelevalvet Kaitseliidu tegevuse üle selliselt, et oleks tagatud riigieelarvevahendite sihipärane kasutamine. Vajadusel kaaluda Kaitseliidu seaduse muutmist nii, et ministeeriumi õigused oleksid üksikasjalikult sätestatud.

Eesti Põllumajandusülikooli raamatupidamise korraldus

Eesti Põllumajandusülikooli raamatupidamisarvestuse korralduses leidis Riigikontroll mitmeid puudujääke: ülikool ei tegele piisavalt tulude sissenõudmisega, mistõttu osa tuludest jääb saamata, sisekontrolliprotokollid ei olnud piisavad, et välistada ülikooli tegevusega mitteseotud kulude maksmist, aastaaruandes kajastusid varad, mis juriidiliselt ei kuulu ülikoolile, ülikooli finantsjuhtimist saaks parandada riske hinnates ja rahavooge paremini planeerides, erinevad raamatupidamisprogrammid ja arvestuspõhimõtted ülikooli raamatupidamisüksustes võivad põhjustada tahtmatuid vigu arvestuses ja aastaaruande koostamisel.

Ülikool ei tegelenud piisavalt tulude sissenõudmisega, samuti polnud välistatud ülikooli tegevusega mitteseotud kulude maksmine.

Ülikoolile tehti järgmised ettepanekud:

- ◇ Kohelda võrdselt kõiki üliõpilasi, tegemata allahindlusi õppemaksu tasumisel (v.a seadusega nõutud juhtudel).
- ◇ Maksustada oma töötajatele ja töötajate lastele tehtud õppemaksusoodustused erisoodustusmaksuga.
- ◇ Erakorralise põhjusega mitte lubada õppetööle tasulise õppe üliõpilasi, kes ei ole tähtajaks tasunud õppemaksu. Erakorraliste põhjuste käsitlemiseks tuleks ülikoolil välja töötada sisemine kord. Riigikontrolli hinnangul võiks õppemaksu ajatamine kuuluda rektori pädevusse.
- ◇ Nõuda õppemaksu tasumisega viivitanutelt lepingus fikseeritud viivist.
- ◇ Kaaluda maksmata õppemaksu sissenõudmist ka pärast üliõpilase eksmatrikuleerimist või üleviimist riigieelarvelisele õppekohale.
- ◇ Pidada ülikooli antava hariduse kvaliteedi tagamiseks kinni nõukogu kehtestatud tasulise õppe üliõpilaste arvu piirmäärdest.
- ◇ Kuni võimaliku omandiõiguse ületulekuni mitte kajastada aastaaruandes Põllumajandus- ning Haridus- ja Teadusministeeriumile kuuluvaid varasid.

Sihtasutused

Pole kontrollimehhanisme, mis tagaksid riiklike eraldiste sihipärase ja seadusliku kasutamise.

Eraldised sihtasutustele seisavad põhjendamatult nende pangakontodel, selle asemel et riigikassas riigile finantstulu teenida.

Kõik sihtasutused ei ole Riigikontrollile oma majandusaasta aruannet esitanud; esitatud aruannete auditid on liiga väikese ulatusega.

6.21. Riigieelarve täitmise aruandes ei ole piisavat ülevaadet riigieelarvest sihtasutustele eraldatud vahenditest, nende sihipärasest kasutamisest ja selle kontrollimisest valitsusasutuste poolt. Juhtimisahelas, mille kaudu riigieelarve raha liigub riigi asutatud sihtasutuse kaudu lõpptarbijani, pole toimivaid kontrollimehhanisme, mis tagaksid riiklike eraldiste sihipärase ja säästliku kasutamise. Summad ei ole suuruselt küll võrreldavad avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele eraldatavatega, kuid on siiski märkimisväärsed. Suurem osa eraldatakse riigieelarve artikli 59 "Sihtotstarbelised ülekanded vastavalt tegevuskavale" alt, mille kasutamise korda reguleerib valitsuse määrus. Määruses sätestatakse valitsusasutuse õigus kontrollida eraldise saaja aruandluse õigsust, eraldise saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning eraldise kasutamise sihipärasust.

6.22. Enamikus riigi asutatud sihtasutustes ei ole siseaudiitorit rakendatud ning vastutus sisekontrollisüsteemi väljaarendamise eest on määratlemata.

6.23. Sihtasutusi finantseeritakse ebaotstarbekalt, need on suurte likviidsete varade tõttu muutumas finantsinvestoriteks. 2002. aasta lõpul ulatus sihtasutuste pangajääk 742,5 miljoni kroonini (2001. aastal 619,6 miljonit krooni) ning mitmesuguste finantstuludena teeniti 57,2 miljonit krooni. Toetame Rahandusministeeriumi seisukohta, et kuna enamik sihtasutuste ressursidest tuleb riigieelarvest, oleks otstarbekas finantseerida sihtasutust alles siis, kui see tegelikult raha vajab.

6.24. Justiitsministeeriumi registrikeskuse andmeil oli 2002. aasta lõpus 51 sihtasutust. Neist ei ole Riigikontrollile 2002. aasta majandusaasta aruannet esitanud järgmised: SA Kunstivaramu (likvideerimisel), SA Eesti Merehariduskeskus, Kagu-Eesti Logistika Arengu SA (pankrotis), Peipsiveere Arengu SA, Pokumaa SA ja SA Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu.

6.25. Vaatasime auditeeritud aastaaruannete vastavust raamatupidamise seadusele ning tutvusime audiitori järeldusotsustega. Riigi asutatud sihtasutuste aruandlust reguleerib kaks õigusakti: vastavalt sihtasutuste seadusele korraldab sihtasutus oma raamatupidamist raamatupidamise seaduse järgi ja rahandusministri määruse kohaselt lisatakse raamatupidamise aruandele vabas vormis sissetulekute ja väljaminekute aruanne.

6.26. Nagu eelmiselgi aastal, oli enamik sihtasutuste majandusaasta aruannete kohta antud järeldusotsuseid märkusteta, kuid jätkuvalt piirduti vaid hinnangu andmisega aastaaruande vastavusele raamatupidamise seadusele, mitte aga rahandusministri määrusele. Riigikontroll on endiselt arvamusel, et järeldusotsused on liialt keskendunud raamatupidamisele.

6.27. Sihtasutuste esitatud majandusaasta aruannetest oli auditeerimata SA Kääriku-Tehvandi Olümpiakeskuse oma. Sihtasutus on nõukogu protokollilisele otsusele toetudes kandnud 2002. aastal kuldesse 3,9 miljonit krooni põhivara rekonstrueerimiskulusid. Selle kandega kanti kuldesse kogu sihtasutuse põhivara ning 2002. aasta lõpu seisuga oli sihtasutusel varasid vaid 9 500 krooni ulatuses. 2002. aastal oli sihtasutuse tuluks 77 krooni. Riigikontroll ei pea seesugust põhivarade kuluks kandmist õigeks. Tehinguga tekitati olukord, kus sihtasutuse likvideerimise puhul saab riik kahju.

6.28. SA Tartu Ülikooli Kliinikum majandusaasta kohta koostatud audiitori järeldusotsuses on märgitud, et seisuga 31.12.2002 on kliinikumi materiaalsete põhivarade hulgas kajastatud hooneid, mida ei kasutata (või kasutatakse osaliselt) kliinikumi tegevuses, jääkväärtuses 15 091 000 krooni. Lisaks on põhivarade hulgas kajastatud müügiks hoitavaid hooneid jääkväärtuses 4 525 000 krooni. Audiitori hinnangul on tõenäoline, et märgitud varade realiseerimise netomaksumus on oluliselt madalam nende bilansilisest jääkväärtusest seisuga 31.12.2002 ning selles osas oleks võinud teha majandusaasta aruandesse parandusi.

6.29. Tuginedes Rahandusministeeriumi poolt sihtasutuste 2001. aasta majandustegevuse kohta koostatud koondaruandele, võib öelda:

- Sihtasutuste eesmärkide ebamäärasus ei võimalda nende eesmärkide täitmist objektiivselt hinnata.
- Riigi osalusega sihtasutustes puudub riiklikul tasandil välja töötatud ja seadusandlikku jõudu omav sisekontrolli põhimõtete määratlus.
- Mõningaid tegevusi, mille olemuseks on teenuse osutamine, oleks otstarbekam korraldada äriühingute või mittetulundusühingute, mitte aga sihtasutuste kaudu.
- Paljudel sihtasutustel on liiga palju nõukogu liikmeid, mis võib olla üheks segavaks faktoriks sihtasutuse juhtimisel, muu hulgas järelevalve teostamisel. Enamasti on liikmete suure arvu eesmärgina silmas peetud vajadust tagada laiahaardelise info olemasolu sihtasutuse tegevuse korraldamiseks, kuid seda saaks teha ka muude mehhanismide (ekspertkomisjonid, nõukojad jms) abil.
- Esineb juhuseid, kus põhikirja kohaselt määrab uusi nõukogu liikmeid nõukogu ise.
- Sihtasutuse tegevuse kavandamise ja järelevalve seisukohast on tähtis nõukogu liikmete volituste kestus, sest liiga lühike periood ei võimalda neil oma ülesandeid efektiivselt täita. Optimaalseks volituste kestuseks võiks pidada 3–5 aastat, mille jooksul nõukogu liikmed peaksid suutma sihtasutuse tegevuse probleemistikku süüvida.
- Sihtasutuse seadus nõuab, et nõukogu koosolekud toimuksid vähemalt kord aastas. Riigikontrolli arvates võiksid need toimuda vähemalt neli korda aastas, näiteks igas kvartalis, mis võimaldaks sihtasutuse majanduslikku seisu ja eesmärkide täitmist operatiivsemalt jälgida.

Palju vajakajäämisi leidub sihtasutuste nõukogude töö korralduses: nõukogudes on liiga palju liikmeid, koosolekute sagedus ei võimalda sihtasutust operatiivselt juhtida jne.

Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutusele eraldatud raha kasutamine

6.30. Riigikontroll viis läbi auditi “Riigieelarvest Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutusele eraldatud raha kasutamise riskide hindamine”. Auditeeritud periood hõlmas 2002. aastat ning 2001. aasta viimast ja 2003. aasta esimest kvartalit. 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise seadusele oli auditeerinud eraaudiitor, kelle järeldusotsus oli märkusteta. Riigikontroll hindas sihtasutuse tegevuse vastavust ka muudele asjakohastele õigusaktidele. Peamised tähelepanekud olid järgmised:

- ◇ Sotsiaalministeeriumi ja sihtasutuse vahel sõlmitud halduslepingus kirjeldatud ülesanded ning konkreetsed tegevused olid jäetud ministeeriumilt saadavate summadega sidumata.
- ◇ Sihtasutuse juhatuse liikmed oli korruptsioonivastast seadust rikkudes sõlminud mitu lepingut äriühingutega, mille omanikuks nad olid ise või mis kuulusid nende sugulastele/hõimlastele.
- ◇ Kinnitatud 2002. aasta eelarve ei hõlmanud kogu saadud raha ning kuigi eelarvet ei ületatud, oli erinevus tegeliku kulutamise ja eelarve vahel kuluartiklite lõikes suur.
- ◇ Juhatuse liikme lahkumishüvitise määramise leppisid kokku juhatuse liige ja nõukogu esimees, mitte nõukogu kollektiivselt, ehkki kollektiivse leppe nõue oli fikseeritud juhatuse liikme ja nõukogu vahel sõlmitud lepingus.
- ◇ Auditeeritud perioodil oli kutsetunnistusi välja antud suuremas mahus, kui oli nende eest raha saadud.

Sotsiaalministrile ja sihtasutuse nõukogule tehti järgmised ettepanekud: täpsustada 2003. aastal sõlmitud rahastamislepingut, määratledes selles nii ülesanded kui ka rahasummad, mis nende täitmiseks eraldatakse, kajastada edaspidi eelarves kõik sihtasutuse tulud ja kulud ning võtta seisukoht töötajate erahuvidega seotud tehingute ja väljamakstud hüvitise osas. Nõukogu aktsepteeris enamikku soovitusi, kuid ei võtnud seisukohta tehingute osas, mida juhatuse liikmed olid teinud kas endale või sugulastele kuuluvate äriühingutega.

**Kutse-
kvalifikatsiooni
Sihtasutuse tegevus
oli konkreetsete
summadega
sidumata, esines
korruptsiooni ning
suuri erinevusi
planeeritud ja
tegelike kulutuste
vahel.**

Lisa

Tabel 1. Riigikontrolli finantsauditid

	Tähelepanekud ja märkused kokku	Märkusi raamatupidamise aruande kohta	Märkusi eelarve täitmise aruande kohta	Hinnang raamatupidamise aruande kohta	Hinnang eelarve täitmise aruande kohta	Muud tähelepanekud raamatupidamise aruande kohta	Muud tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta	Tähelepanekud seaduslikkuse kohta	Tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrolli kohta
Raamatupidamise aastaaruande auditid									
Haridus- ja Teadusministeerium	14	3	3	eitav	märkustega	3	0	1	4
Raamatupidamisbüroo	14	6	1	eitav	eitav	0	0	1	6
Tallinna Tööstushariduskeskus	26	13	1	eitav	märkustega	4	0	3	5
Justiitsministeerium	7	0	0	puhas	puhas	2	0	2	3
Tallinna Linnakohus	17	6	0	märkustega	puhas	6	1	2	2
Ämari Vangla	14	5	0	märkustega	puhas	5	0	1	3
Kaitseministeerium	13	0	0	puhas	puhas	1	2	5	5
Kaliseväe Logistikakeskus	14	1	0	märkustega	puhas	8	0	1	4
Kalisejõudude Peastaap	20	4	0	märkustega	puhas	12	0	2	2
Keskonnaministeerium	13	3	0	märkustega	puhas	4	0	2	4
Info- ja Tehnokeskus	15	1	1	märkustega	märkustega	6	1	5	1
Kultuuriministeerium	11	0	0	puhas	puhas	1	4	4	2
Eesti Kunstimuuseum	18	8	0	hinnang andmata	puhas	0	0	5	5
Teater Vanemuine	24	5	3	märkustega	märkustega	2	2	5	7
Majandusministeerium	9	2	0	märkustega	puhas	4	0	2	1
Põllumajandusministeerium	10	1	0	märkustega	puhas	3	0	4	2
PRIA	8	1	0	märkustega	puhas	2	0	3	2
Rahandusministeerium	10	3	1	eitav	märkustega	3	0	1	2
Maksuamet*	21	4	3**	eitav	märkustega	6	0	0	8
Tolliamet***	10	0	0	puhas	puhas	4	0	3	3
Siseministeerium	10	0	0	puhas	puhas	0	1	4	5
KMA	16	4	0	märkustega	puhas	9	0	1	2
Sotsiaalministeerium	6	3	0	märkustega	puhas	0	3	0	0

Teede- ja Sideminiisteerium	1	0	0	0	puhas	puhas	1	0	0	0	0
Autoregistrikeskus	8	0	0	0	puhas	puhas	2	0	4	2	2
Veeteede Amet	5	0	0	0	puhas	puhas	4	1	0	0	0
Välisminiisteerium	13	1	0	0	märkustega	märkustega	5	1	3	3	3
Harju Maavalitsus	18	13	0	0	hinnang andmata	puhas	0	0	5	0	0
Riigikantselei	4	1	0	0	märkustega	puhas	2	1	0	0	0
Riigikogu Kanitselei	7	1	1	1	märkustega	märkustega	3	0	2	0	0
Balti Kaitsekolledž	6	1	—	—	märkustega	—	1	—	0	4	4
Raamatupidamisarvestuse korralduse auditid											
Eesti Põllumajandusülikool	14						3	0	1	10	10
Piirivalveamet	14						5	2	3	4	4
Poliitseiamet	13						7	1	1	4	4
Muud auditid											
Kaitsejõudude majandustegevus 2001.–2002. aastal	28						11	2	4	11	11
Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal	6						1	2	0	3	3
Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande audit	24						17	2	2	3	3
Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2002. aasta aruande audit	6						3	1	0	2	2
Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2002. aasta aruande audit	11						4	0	4	3	3
KOKKU	498	90	14	14			154	27	86	127	127

* Maksuameti riigitulude kassapõhise aruande puhul anti märkusteta hinnang ainult tulude koondsummale.

** sh 2 märkust auditit piiratud ulatuse tõttu tulude aruande kohta

*** Tolliameti riigitulude kassapõhisele aruandele anti märkusteta hinnang.

Tabel 2. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute bilansimaht, kapital ja auditite tulemused

Avalik-õiguslik juriidiline isik / ministerium	Bilansimaht 31.12.2003	Kapital 31.12.2003	Omakapital 31.12.2003	Audiitor	Audiitori järeldusotsus, märkused
Haridusministerium					
Tartu Ülikool	764 951 473	402 523 056	471 555 534	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Eesti Kunstiakadeemia	26 158 536	18 149 089	12 593 186	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Eesti Muusikaakadeemia	129 367 578	57 623 805	51 831 169	Rimess MRI OÜ	Puhas otsus
Tallinna Tehnikaülikool	507 461 094	267 694 505	301 373 909	AS PWC	Puhas otsus
Eesti Põllumajandusülikool	199 037 955	91 054 736	96 659 892	AudiitorbürooELSS AS	Puhas otsus
Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	16 820 990	10 771 250	8 860 112	Rimess MRI OÜ	Puhas otsus
Eesti Teaduste Akadeemia	6 125 127	2 633 937	3 641 100	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Tallinna Pedagoogikaülikool	91 444 172	17 980 851	29 454 457	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Kultuuriministerium					
Eesti Televisioon	94 911 026	45 470 591	9 034 674	AS PWC	Puhas otsus
Eesti Raadio	22 305 553	18 080 211	7 999 876	BDO Eesti AS	Puhas otsus
EestiRahvusraamatukogu	154 871 693	147 000 297	146 720 534	Audit EA	Puhas otsus
Rahvuskooper "Estonia"	67 790 501	5 187 353	5 094 343	AS PWC	Puhas otsus
Eesti Kultuurkapital	99 209 154	33 000 000	56 071 857	Rimess MRI OÜ	Puhas otsus
Rahandusministerium					
Tagatisfond*	596 032 413	595 896 147	595 896 147	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Hüvitusfond				AS PWC	Puhas otsus
Eesti Liikluskindlustuse Fond	178 795 967	15 000 000	49 904 418	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Audiitorkogu	1 537 195	1 343 840	1 343 840	Revisjonikomisjon	Puhas otsus
Justiitsministerium					
Notarite koda	5 921 566	5 577 288	5 577 288	Audiitor Aino Linnas	Puhas otsus
Eesti Advokatuur	6 916 178	654 524	654 524	Audiitorbüroo Toomas Villems OÜ	Puhas otsus
Kaitseministerium					
Kaitseliit** aruannet					ei esitanud
Sotsiaalministerium					
Eesti Haigekassa	945 992 010	561 555 528	561 555 528	AS KPMG Estonia	Puhas otsus
Eesti Töötukassa	550 358 797	***		Ernst&Young Baltic AS	Puhas otsus

* Tagatisfond on Hoiuste Tagamise Fondi õigusjärglane

** Koos Kaitseliidu Peastaabi ja malevatega

*** Kapital puudub

Tabel 3. Riigieelarvest finantseeritavate avalik-õiguslike juriidiliste isikute laenukohustused ja tulem 2002. aastal

Avalik-õiguslik isik	31.12.2001	31.12.2002	Muutus 2002–2001	Tulem 2001	Tulem 2002
Eesti Televisioon	75 684 254	66 085 133	-9 599 121	-5 641 810	12 114 682
Eesti Raadio	6 008 125	4 751 502	-1 256 623	-3 943 268	-824 675
Rahvusraamatukogu	2 611 380	1 987 430	-623 950	-5 078 961	698 738
Rahvuskooper "Estonia"	2 372 605	13 008 288	10 635 683	-267 067	1 057 176
Tallinna Tehnikaülikool	88 575 107	76 816 045	-11 759 062	9 181 643	1 740 745
Eesti Põllumajandusülikool	26 017 149	49 718 405	23 701 256	2 321 178	3 269 051
Tallinna Pedagoogikaülikool	7 141 000	21 256 379	14 115 379	4 020 448	-1 754 601
Eesti Muusikaakadeemia	3 146 411	2 706 708	-439 703	-3 041 293	-2 751 343
Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	0	0	0	-421 864	-122 247
Tartu Ülikool	99 764 852	108 320 867	8 556 015	25 943 011	18 902 982
Eesti Teaduste Akadeemia	13 200	44 440	31 240	492 194	485 805
Eesti Kunstiakadeemia	2 532 176	1 091 904	-1 440 272	-1 097 844	-4 579 766
Kokku	313 866 259	345 787 101	31 920 842	22 466 367	28 236 547

Märkus: tabeli võrreldavuse huvides ei ole siia lisatud Eesti Haigekassa andmeid.

Eesti Haigekassa võlakohustused olid suhteliselt väikesed (5,3 miljonit) ning tulem 368 miljonit krooni.