

Riigikontrolli aruanne riigi  
2009. aasta majandusaasta  
koondaruande kohta



# Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Riigikontrolli kohustus

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

Oma kohustuse täitmiseks auditeeris Riigikontroll lisaks riigi majandusaasta koondaruandele riigiraamatupidamiskohustuslasi ja -üksusi. Riigikontrolli finantsauditid on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

### Auditi ulatus

Riigikontroll auditeeris riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruannet ja riigiasutuste tehingute seaduslikkust.

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

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks kontrollis Riigikontroll riigiasutustes, kas auditeeritud tehingud on sooritatud riigieelarve seadusest ning 2009. aasta riigieelarve ja lisaeelarve seadustest lähtudes.

### Auditi ulatuse piirang

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

Tulenevalt sellest, et ASi Eesti Energia majandusaasta erineb riigi majandusaastast, pole riigi raamatupidamise aruandesse konsolideeritud ettevõtte raamatupidamise andmed auditeeritud.

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

### Riigikontrolli arvamus

**Riigikontrolli arvates kajastab riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ning rahavoogusid.**

**Jättes arvestamata alljärgneva märkuse mõju, on auditeeritud olulised majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse**

**ning 2009. aasta riigieelarve, 2009. aasta lisaeelarve, 2009. aasta teise lisaeelarve ja 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.**

**Riigikontroll teeb märkuse Peterburi Jaani kiriku renoveerimise kohta, mille puhul on Eesti Kontsert rikkunud riigieelarve seadust, võttes laenu ja ületades lepingu sõlmimisel seaduses kehtestatud piirmäära (lepingu maksumus oli üle 50% investeeringuteks ettenähtud aastaeelarvest) tulevaste eelarveaastate arvel.**

## Tähelepanekud

Lisaks tegi Riigikontroll mitmeid tähelepanekuid, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust. Nendest olulisemad on järgmised:

- Raamatupidamise arvestuse tase on ministriumite valitsemisalades paranenud: raamatupidamise sise-eeskirjad on olemas ja neid on vajaduse korral täiendatud, materiaalse ja immateriaalse põhivara arvestuses esineb üksikuid puudusi, samuti on paranenud põhivarade inventeerimine. Puudusi esineb nõuete ja kohustuste inventeerimisel, trahvinõuete ja -tulude kajastamises. Probleeme põhjustab mitterutiinsete tehingute kajastamine raamatupidamises.
- Riigiasutuste raamatupidamise tsentraliseerimisel tuleb senisest enam tegeleda nii edasiste IT-arenduste väljatöötamisega kui ka jooksva IT-abi osutamisega ning elektroonilise dokumendihaldussüsteemi juurutamisega. IT-arendustööd on määrava tähtsusega tsentraliseerimisega soovitud efekti saavutamisel.
- Sarnaselt varasemate aastatega planeeritakse eelarvesse nii tulusid kui ka kulusid (sh investeeringuid) ebatäpselt. Vead võivad olla tingitud nii ebapiisavast analüüsist planeerimisetapis kui ka ebaselgetest eelarvestamise põhimõtetest. Eelarve läbipaistvuse tagamiseks on oluline, et riigieelarvet aasta jooksul korrigeeritakse.
- Lisaks planeerimise puudustele ei kasutata endiselt investeeringuteks ja majandamiskuludeks eraldatud raha alati sihipäraselt. Riigiasutused on teinud majandamiskuludeks ettenähtud rahast investeeringuid ja investeeringuteks ettenähtud rahast majandamiskulusid.
- Nagu varasematel perioodidel oli ka auditeeritud aastal võetud eelarveseadusega keelatud kohustusi, mida polnud iga-aastases eelarves ette nähtud, eelkõige oli sõlmitud kapitalirendilepinguid.

## Sisukord

<b>Riigikontrolli arvamus riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>4</b>
Riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige	4
Riigieelarve seaduse täitmises esines rikkumisi	4
Märkus riigieelarve seaduse rikkumise kohta	4
<b>Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta</b>	<b>6</b>
Raamatupidamise korralduse tase on ministriumite valitsemisalades paranenud	6
Raamatupidamise ja teiste tugiteenuste tsentraliseerimine kätkeb endas riske	6
Siseministeeriumi trahvinõuete ja -tulude arvestuses ning inventuuride korralduses esineb tõsiseid puudusi	8
Keskkonnaministeerium on moodustanud põhjendamatu eraldise	9
Varade ja kohustuste inventeerimises esineb väiksemaid puudusi	11
Materiaalse ja immateriaalse põhivara arvestuses esineb üksikuid puudusi	12
Sarnaselt varasemaga esineb probleeme bioloogilise vara inventeerimisel ja bioloogilise teatise õigsuse üle järelevalve tegemisel	12
Kaitseministeerium ei ole hinnanud varude kasutuskõlblikkust	13
<b>Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>14</b>
Riigieelarve planeerimist ja selle eelarve täitmisest aruandmise esitusviisi tuleb ühtlustada	14
Investeeringuteks ja majandamiskuludeks eraldatud raha ei kasutata sihipäraselt	15
Eelarve planeerimisel esineb ebatäpsusi	16
Jätkuvalt võetakse riigieelarve seadusega keelatud kohustusi	18
Kortereid on antud kasutada riigivaraseaduse põhimõtteid eirates	18
<b>Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta</b>	<b>20</b>
Stabiliseerimisreserv ja pensionireserv kahanesid 2009. aastal oluliselt ning riik võttis tegevuste finantseerimiseks ka laenu	20
Maksu- ja Tolliamet ei ole piisavalt tegelenud arvestusliku intressi sissenõudmisega	21
Justiitsministeeriumil tuleb tõhustada järelevalvet kohtutäiturite tegevuse üle	22
Valdade ja linnade võlakoormuse arvestus vajab täpsustamist	23
<b>Riigikontrolli varasemate soovitude rakendamine</b>	<b>24</b>
<b>Riigikontrolli soovitud ja auditeeritu vastused</b>	<b>26</b>
<b>Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest</b>	<b>28</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>28</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta aruande kohta</b>	<b>32</b>
<b>Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorikontrolli tulemused</b>	<b>33</b>
<b>Lisa 2. Riigi 100% osalusega sihtasutuste auditite tulemused</b>	<b>34</b>
<b>Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused</b>	<b>36</b>

## Riigikontrolli arvamus riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

### Arvamus raamatupidamise aruande kohta

Riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaruanne on õige

1. Riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaruanne, mis näitab konsolideeritud bilansimahuks 31.12.2009. aasta seisuga 172,734 miljardit krooni ja aruandeperioodi konsolideeritud tulemiks –13,517 miljardit krooni, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

### Märkusega arvamus tehingute seaduslikkuse kohta

Riigieelarve seaduse täitmises esines rikkumisi

2. Jättes arvestamata punktides 4–9 esitatud märkuse mõju, on auditeeritud olulised tehingud tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2009. aasta riigieelarve, 2009. aasta lisaelarve, 2009. aasta teise lisaelarve ja 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

3. Riigi eelarve täitmise aruande kohaselt on 2009. aasta riigieelarve tegelikud tulud kokku 85,7 miljardit ja tegelikud kulud 87,3 miljardit krooni.

Märkus riigieelarve seaduse rikkumise kohta

### Peterburi Jaani kirikut renoveeritakse seadusi rikkudes

4. 31.5.2008. a kuulutas riigietendusamet Eesti Kontsert välja hankemenetluse Peterburi Jaani kiriku rekonstrueerimiseks. Eesti Kontsert ning ehitusettevõtte sõlmisid 30.12.2008. a töövõtulepingu maksumusega kokku 99,3 miljonit krooni, sh finantseerimiskulu 12,4 miljonit. Samal kuupäeval sõlmisid pooled töövõtulepingu lisa nr 6, milles lepiti kokku, et kuni hilisemate kokkulepete sõlmimiseni tehakse töid ehituse I etapi töödena töövõtulepingus ettenähtust väiksemas mahus.

5. Riigikontrolli hinnangul rikkus Eesti Kontsert ehitusettevõttega töövõtulepingut sõlmides riigieelarve seaduse § 31, kuna eelseisvate eelarveaastate arvel sõlmitud lepingu maksumus oli üle 50 protsendi 2008. aasta eelarves investeringuteks ettenähtud summast ja puudus Vabariigi Valitsuse luba eeltoodud määra ületamise kohta. Et töövõtuleping sisaldas finantseerimiskulu, rikuti ka riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille järgi on keelatud riigiasutustel laenu võtta.

### Eesti Kontsert rikkus ka riigihangete seadust

6. Sõlmides ühel ja samal ajal töövõtulepingu ja selle tingimuste muutmise lepingu (lisa nr 6), rikuti Riigikontrolli hinnangul riigihangete seaduse § 69. Riigihangete seaduse § 69 lõike 3 järgi võib hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida hankijal ei olnud võimalik lepingu sõlmimise ajal ette näha. Kuna Eesti Kontsert oli alustanud juba enne hankelepingu sõlmimist eduka pakkujaga läbirääkimisi sõlmitava lepingu muutmiseks, siis on Riigikontrolli hinnangul selge, et Eesti Kontsert nägi hankelepingu sõlmimise ajal ette, et lepingut tuleb eelarveraha puudumise tõttu hakata muutma.

7. Lisaks eelnevale sõlmisid Eesti Kontsert, ehitusettevõtte ja kaks panku nõude loovutamise lepingu, mille puhul on Riigikontrolli hinnangul

sisuliselt tegemist laenu võtmisega, mis riigieelarve seaduse § 29 lõike 3 kohaselt on keelatud.

8. Tulenevalt nõude loovutamise lepingust loovutas ehitusettevõtte ehituse II etapist tulenevad rahalised nõuded Eesti Kontserdi vastu 60 miljoni krooni ulatuses pankadele ning pangad kohustusid maksta töövõtjale ehitustööde lõpuleviimisel loovutatud nõuete eest kokku 60 miljonit krooni. Eesti Kontsert kohustus pankadele maksta II etapi tööde kogumaksumuse (60 miljonit krooni) ning sellele lisanduva diskonteerimismäärale 9,5% vastava summa, jaotatud perioodile 25.2.2012 kuni 25.2.2020, kokku summas kuni 80 miljonit krooni. Sellega on võetud riigile kuni 20 miljoni krooni ulatuses lisakohustusi.

**Kiriku renoveerimine läheb  
kuni 18,7 miljonit krooni  
kallimaks**

9. Kiriku renoveerimise kogumaksumuseks kujuneb I ja II etapi maksumuse põhjal hinnanguliselt kuni 118 miljonit krooni esialgu kokkulepitud 99,3 miljoni krooni asemel. Seega võib Eesti Kontserdi sõlmitud lepingute järgi kiriku renoveerimine kallineda kuni 18,7 miljoni krooni võrra.

## Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta

10. Järgnevalt on esitatud tähtsamad ja enam levinud vead riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamises. Kuigi need vead ei mõjuta riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust tervikuna, võivad need põhjustada olulisi vigu riigi raamatupidamises juhul, kui arvestust ei parandata, ning viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis ja finantsjuhtimises.

11. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud kontrolliaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Ülevaade Riigikontrolli finantsauditite tulemustest on toodud lisa 1.

### Raamatupidamise korralduse tase on ministeeriumite valitsemisalades paranenud

12. Alates 2004. aastast, kui hakkas kehtima [riigi raamatupidamise üldeeskiri](#), on Riigikontroll järjepidevalt auditeerinud raamatupidamise korraldust ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes. Aasta-aastalt on olukord raamatupidamise korralduses paranenud: raamatupidamisarvestus on ministeeriumite keskasutustes valdavalt korras, samuti on enamikus valitsemisalades ja asutustes olemas raamatupidamise sise-eeskiri ning muud raamatupidamisarvestust reguleerivad korrad. Võrreldes eelmise aastaga on mitmete ministeeriumite pearaamatupidajad tänu Riigikontrolli soovitudele parandanud järelevalvet ministeeriumite allasutuste raamatupidamisarvestuse üle ning varasemast enam püüdnud koordineerida kogu valitsemisala asutuste raamatupidajaid, andes neile suuniseid, ja täiendanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirju.

13. Riigikontrolli arvamusel peaks senisest enam tööd tegema oma valitsemisala raamatupidajate ja raamatupidamise sise-eeskirjadega Keskkonnaministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pearaamatupidajad.

### Raamatupidamise ja teiste tugiteenuste tsentraliseerimine kätkeb endas riske

14. 2010. aasta jaanuaris käivitus Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise projekt, mille käigus viiakse kõik riigiasutused 2013. aastaks valitsemisalade kaupa üle ühisele finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse tarkvarale ning toimetudle. Juhtiv roll projektis on Rahandusministeeriumil, kes peab esitama Vabariigi Valitsusele projekti kulgemisest ka ülevaate vähemalt kord aastas.

15. Toimetudeli kohaselt konsolideeritakse finants- ning personali- ja palgaarvestus valitsemisalas, jaotades töö asutuste ning tsentraliseeritud üksuste vahel. Tsentraliseeritud üksuste (keskuste) moodustamiseks ei looda uusi asutusi, vaid üksus luuakse mõne valitsemisala asutuse juurde.

16. Riigikontrolli arvates on tegemist õige algatusega, kuigi see sisaldab endas projekti mastaapsusest tulenevaid riske. Edukalt toimunud tsentraliseerimiste puhul võib täheldada arvestustaseme üldist tõusu ja

### Raamatupidamise korraldus on heal tasemel

**Riigi raamatupidamise üldeeskiri** selgitab ja täpsustab Eesti hea raamatupidamistava nõudeid riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslaste suhtes ning on riigi raamatupidamise sise-eeskirjaks.

### Raamatupidamise tsentraliseerimine vajab põhjalikku eeltööd



## Kas teadsite, et

maavalitsuste raamatupidamise tsentraliseerimist Eestis tunnustas intervjuus Päevalehele ka Soome innovatsioonifondi Sitra president Mikko Kosonen, märkides samas hoiatavalt, et sarnane protsess oleks peaaegu hukutanud suurfirma IBM.

Allikas: <http://www.epl.ee/artikke/576324>

**Raamatupidamise tsentraliseerimise** all tuleb mõista eelkõige ühtses andmebaasis toimuvat arvestusprotsessi, mille puhul andmete sisestajad võivad paikneda eri kohtades; lihtsustatud arusaam arvestusala töötajate koondamisest ühte tegevuspaika seda ei tähenda.

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

ühtlustumist, samuti teadmatuses või reeglite väärtõlgendustest tulenevate vigade vähenemist. Positiivseteks näideteks on 2010. aastal Viljandi Maavalitsuse juurde loodud kõiki maavalitsusi teenindav arvestuskeskus ja Justiitsministeeriumi kohtute raamatupidamiskeskus, mis teenindab ka vanglaid.

17. Samas on toimunud mitme ministeeriumi valitsemisalas struktuurilised ümberkorraldused (sh asutuste ühendamisid), mis on tinginud ka arvestuse tsentraliseerimise, mille puhul võib täheldada senise arvestustaseme langust (näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas). Taseme languse üheks põhjuseks on ka kiirustamine ja läbimõtlematus.

18. Riigi majandusaasta 2009. aasta koondaruande tarbeks tehtud ministeeriumite auditite käigus tegi Riigikontroll mitmed üldistavad tähelepanekud **raamatupidamise tsentraliseerimise** kohta, mida ei tule võtta kui hinnangut projekti kulgemise edukusele, sest projekt on alles algusstaadiumis. Kuigi tehtud tähelepanekutes pole midagi põhimõtteliselt uut, peab Riigikontroll vajalikuks välja tuua nn kriitilised edutegurid, tõstmata neist ühtegi eraldi esile, sest kas või ühegi teguri eiramine toob kaasa mittesoovitavad tagajärjed:

- Edukale tsentraliseerimisele on eelnenud põhjalik ettevalmistus ja planeerimine (sh arvestuspõhimõtete ühtlustamine), millesse on kaasatud tugevad spetsialistid, kellel on juhtkonna toetus.
- Määrava tähtsusega on IT-tugi nii edasiste arenduste väljatöötamiseks kui ka jooksva abi osutamiseks ning elektroonilise dokumendihaldussüsteemiga sidumiseks, et tsentraliseerimise positiivne efekt ilmneks täiel määral. Käesoleva aruande koostamise seisuga ei ole IT-lahenduste suhtes veel täit selgust, katseprojektina on kavas rakendada riigiportaali eesti.ee iseteeninduskeskkonna portaalina (dokumendihalduse korraldamiseks) ning peamise raamatupidamistarkvarana kasutatava SAPi edasisteks arendusteks ühtset hanget ei ole esialgu plaanitud teha, vaid kavas on tellida mitmeid erinevaid lepingulisi töid. Lisaks on plaanis teha koostöös SAP AG konsultantidega SAPi funktsionaalsuse analüüs, et võtta kasutusele uusi mooduleid, uuendada kasutatavat SAPi versiooni ning muuta tarkvara kasutatavaks riigi raamatupidamisüksustele tervikuna.
- Võttes arvesse erinevate valitsemisalade suuri erinevusi nii tehingute mahtudes, keerukuses ja spetsiifilisuses kui ka arvestustaseme ühtluses, võib öelda, et edukalt kulgenud tsentraliseerimise (nagu näiteks maavalitsuste arvestuskeskus) kogemused ei ole automaatselt laiendatavad kõigile valitsemisaladele, vaid eeldavad ikka lähtumist konkreetse valitsemisala spetsiifikast.
- Rakendatava toimumudeli kohaselt jäävad kohapeale finantstöötajad, kes kannavad algdokumentidele nn **kontolaiendid**, ja keskusesse jäävad dokumentide sisestajad. Riigikontrolli hinnangul saab tsentraliseerimist tulemuslikuks pidada vaid siis, kui andmeid sisestav töötaja on suuteline

sisestatavaid tehinguid ja selle võimalikke nüansse ka sisuliselt mõistma, sest see tagab tehingu õige ja seadustele vastava kajastamise. Vastasel korral võib sisekontrolli ahel, kus järgneva tegevusega kontrollitakse muu hulgas ka eelnevat, katkeda ja arvestuse tase langeda.

- Arvestuse tsentraliseerimisel peab looma ka töötava sisekontrollisüsteemi, kus arvestusahela iga lüli vastutus on täpselt kokku lepitud.

**19. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** arvestada tugiteenuste projekti elluviimise riskide maandamiseks Riigikontrolli esialgseid tähelepanekuid, sealhulgas

- vältida tarbetut kiirustamist põhjalike ettevalmistuste arvelt, s.t mitte lubada või survestada üleminekut, kui selleks ei olda veel organisatsiooniliselt ja IT-lahenduste poolest valmis;
- jälgida, et arvestuskeskuste töötajate koosseisu ja koormuse planeerimisel võetakse arvesse ka personali suutlikkust tehingu sisust aru saada;
- nõuda ministeeriumitelt arvestuse tsentraliseerimisel sisekontrollisüsteemi ülesehituse üksikasjalikku kirjeldust.

**Rahandusministri vastus:** Võtame Riigikontrolli poolt antud kokkuvõtlikke soovitusi arvesse tsentraliseerimise kavandamisel ja selleks valmisoleku hindamisel.

Peame tsentraliseerimise edukuse peamiseks tagatiseks põhjalikku ettevalmistust tugevate pearaamatupidajate eestvedamisel, kellel omakorda on valitsemisala juhtkonna toetus. Rahandusministeeriumi ülesanded raamatupidamise korraldamisega seonduvalt on antud projektis eelkõige järgmised:

- a) välja arendada efektiivsed IT-lahendused ning tõestada nende sobivust ja eeliseid võrreldes vanade süsteemidega;
- b) tagada töötajatele asjakohased IT-süsteemi kasutamise juhendid;
- c) välja töötada juhendid raamatupidamisandmete tagantjärele kontrollimiseks, sh tehtud vigade analüüsimiseks ja nende edaspidiseks vältimiseks;
- d) võrrelda ja analüüsida valitsemisalade töökorraldust ja anda soovitusi selle täiustamiseks.

**Siseministeeriumi trahvinõuete ja -tulude arvestuses ning inventuuride korralduses esineb tõsiseid puudusi**

20. Riigikontroll ei avaldanud arvamust Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes esitatud trahvinõuete ja -tulude õigsuse kohta. 31.12.2009. a seisuga on Siseministeeriumi bilansis kajastatud trahvinõudeid summas 679,2 miljonit krooni ja ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid summas 547,3 miljonit krooni. Trahvitulused on

**Siseministeeriumi  
trahvinõuete ja -tulude  
arvestus on korrast ära**

Siseministeeriumi 2009. aasta tulemiaruanDES kajastatud summas 241,7 miljonit krooni.

21. Siseministeeriumi valitsemisalale kehtestatud trahviarvestuse juhiseid ei täidetud, ei olnud sätestatud kohustust ega meetodikat eri infosüsteemides kajastuvate trahvinõuete ja -laekumiste võrdlemiseks. Peamised 2009. a kehtinud valdkonda reguleerivad korrad olid Siseministeeriumi ja Politseiameti raamatupidamise sise-eeskirjad, politseipeadirektori käskkirjadega kinnitatud detailsemalt valdkonda reguleerivad korrad. Need korrad kehtestasid küll üldise trahviarvestuse korralduse, kuid ei sisaldanud raamatupidamis- ja menetlusandmete regulaarse võrdlemise kohustust ega viisi. Juhendite nõudeid politseiasutused ei täitnud.

22. Trahvinõuded olid inventeerimata seisuga 31.12.2009, kuigi seda nõuavad Politseiameti raamatupidamise sise-eeskiri ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Viimane trahvinõuete inventuur korraldati Politseiameti haldusalas 31.12.2006. a seisuga ning see seisnes eeskätt kohtutäituritele täitmisele saadetud trahvi- ja menetluskulunõuete võrdluses menetlusandmeid sisaldava POLISE andmekoguga. 2009. aasta novembrist võeti Politseiametis kasutusele uus menetluse infosüsteem (MIS), kuid trahvinõudeid ei inventeeritud ka uude süsteemi ülekandmisel. Lisaks eeltoodule ei olnud MISi katsetamine ja parandamine audititoimingute lõpetamise ajaks (aprill 2010) veel lõppenud. Seetõttu ei saanud Riigikontroll piisavat tõendusmaterjali, et POLISE andmekogust MISi üle kantud andmed on õiged.

23. Politseiamet ja -prefektuurid ei ole piisavalt kontrollinud kohtutäiturite poolt täitmisel olevate trahvi- ja menetluskulude nõuetega seotud toiminguid ning see suurendab Riigikontrolli hinnangul riski, et kõik tasutud trahvitulud ei laeku õigel ajal riigituludesse. Siseministeeriumil puudub ülevaade kohtutäituritele üle antud trahvinõuete laekumise kohta. Eeltoodu põhjusteks on muu hulgas ministeeriumi järelevalvekohustuse ja -mehhanismide puudumine ning asjaolu, et Justiitsministeeriumi hallatav kohtutäiturite andmekogu TÄITIS ei ole senini ühendatud e-toimiku infosüsteemiga, mis välistaks kohtutäiturite ja politsei andmekogu erinevused trahvinõuetes.

24. Põhjalikumalt on Riigikontroll käsitlenud Siseministeeriumi trahvinõuete ja -tulude arvestuse kajastamisel esinenud probleeme Siseministeeriumi 2009. majandusaasta auditi kontrolliaruande eelnõus. Riigikontroll soovitas auditi põhjal Siseministeeriumil täiustada sisekontrollisüsteeme nii, et oleks loodud trahvide arvestuseks üksikasjalikud juhised, mis näevad ette rutiinsed võrdlused ning erinevate infosüsteemide ühitamise, et vältida olukordi, kus riigi tulud jäävad sisse nõudmata või nõutakse sisse mitu korda. Siseminister on oma vastuses auditiaruandele kinnitanud, et arvestab auditis tehtud soovitustega.

### **Keskkonnaministeerium on moodustanud põhjendamatu eraldise**

25. Riigikontrolli arvates on Keskkonnaministeeriumi bilansis (vt ka riigi raamatupidamise aastaaruande lisa a16 C osa) 31.12.2009. a seisuga sihtfinantseerimise nõue ja **eraldis** kajastatud 338 miljoni krooni võrra suuremana ning 2009. aasta tulemiaruanDES saadud toetused ja majandamiskulud sama summa võrra suuremana, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013.

**Keskkonnaministeerium on oma varasid ja kohustusi alusetult paisutanud**

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

2009. aasta riigihanke kokkulepete tulemuste kohaselt täidetakse see kohustus ilmselt tähtaegselt.

26. Jäätmeseaduse kohaselt pidi kasutuses olev prügila vastama nõuetele 2009. aasta 16. juuliks või olema samaks ajaks ladestamiseks suletud. Suletud prügila peab olema Euroopa Nõukogu vastava direktiivi nõuete kohaselt korrastatud hiljemalt 2013. aasta 16. juuliks. Kui nõuetele mittevastavad prügilad ei ole suletud ja korrastatud etteantud tähtajaks, algatab Euroopa Komisjon rikkumismenetluse.

27. 2008. aasta lõpu seisuga suletud, kuid korrastamata prügiladest kaks – Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila – asuvad erastamise käigus riigile jäänud ja Keskkonnaministeeriumile kuuluval maal. Jäätmeseaduse kohaselt on käitaja ülesanne prügila sulgeda ja korrastada. Kuna nimetatud prügilad ei kasutata ning neil pole käitajaid ja nad asuvad Keskkonnaministeeriumi maal, võttis ministeerium tarvitusele meetmed Euroopa Nõukogu direktiivi tähtajaliseks täitmiseks:

- prügilate korrastamiseks lisati perioodi 2007–2013 Euroopa Liidu struktuuritoetuste elukeskkonna arendamise rakenduskavva meede „Põlevkivitööstuse nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine ja korrastamine“;
- prügilate korrastamiseks projekterija ja teostaja leidmiseks korraldas Keskkonnaministeerium riigihanked. Riigihangete tulemusena sõlmiti kaks lepingukokkulepet summas 374,4 miljonit krooni. Lepingu sõlmimisega ei kaasnenud Keskkonnaministeeriumile 2009. aastal kulusid ega tulusid.

28. Riigikontrolli arvates polnud 31.12.2009. a seisuga summas 338 miljonit krooni eraldise moodustamiseks alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013. See tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus ning raamatupidamise hea tava kohaselt tulevastel sündmustel põhinevaid tulusid ja kulusid arvele ei võeta.

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

29. Juhul kui tegemist oleks kasutuses oleva prügilaga, mis tuleb tegevuse lõpetamisel nõuetekohaselt sulgeda ja korrastada, siis võib eraldise moodustamine osutada teatud tingimustel põhjendatuks. Praegusel juhul on tegemist ühekordse ja erandliku tehinguga, seejuures ei kaasne prügila korrastamisega ministeeriumil tulevikus varadest loobumist. Riigikontrolli hinnangul tuleb tehingut käsitleda kui tavapärast kohustust ning see raamatupidamises vastavalt ka kajastada.

30. Riigikontroll ja Rahandusministeerium jäid nimetatud sündmuse raamatupidamises kajastamise suhtes eriarvamustele. Põhjalikumalt on Keskkonnaministeeriumi eraldise kajastamist käsitletud Keskkonnaministeeriumi 2009. majandusaasta kontrolliaruande eelnõus. Riigikontroll soovitas tagasiulatuvalt korrigeerida ministeeriumi bilanssi 31.12.2009. a seisuga ja 2009. a tulemiaruanne ning kajastada edaspidi lepingutest tulenevaid kohustusi sarnaselt muude tavapärase kohustustega. Vastuses auditaruandele jäi keskkonnaminister oma eriarvamuse juurde.

## Materiaalsete põhivarade inventeerimine on puudustele vaatamata paranenud

**Inventuur** on vajalik aineliste varade kõikseks ülelugeamiseks nende asukohas, et kontrollida nende säilivust ja koostada nendest täpne loend mitmete tunnuste kaupa (liigid, hulk, hind, maksumus).

Raamatupidamise seisukohalt on inventuuri eesmärgiks tegelike ja raamatupidamises kajastatud varade täpse vastavuse kindlakstegemine.

### Kas teadsite, et

2009. aastal moodustati olemasolevate asutuste baasil mitmeid uusi asutusi, nt Keskkonnaamet, Maanteeamet (liites Autoregistrikeskuse), Töötukassa.

## Varade ja kohustuste inventeerimises esineb väiksemaid puudusi

31. Sarnaselt eelmise viie aastaga ei ole mitmed riigiraamatupidamis-kohustuslased varade ja kohustuste inventeerimisele piisavalt tähelepanu pööranud. Riigikontroll rõhutab, et **inventuur** on organisatsiooni sisekontrollisüsteemi üks võtmelemente, mis maandab eelkõige varade olemasolu, õiges väärtuses kajastamise ja kohustuse kõikehõlmava kajastamise riske. Paranenud on materiaalse põhivara ja varade inventeerimine, kuid märkimisväärseid puudusi esineb nõuete ja kohustuste inventeerimisel.

32. Varade ja kohustuste inventeerimise enam levinud puudused seisnesid inventuuride korralduses ja dokumenteerimises. Näited:

- Enne asutuste ühendamist ei tehtud varade ja kohustuste kõikehõlmavaid inventuure. Samuti polnud üleantud varade nimekirjad täielikud või polnud üleantud varasid ühendamise käigus arvele võetud.
- Nõuete ja kohustuste saldovõrdlusi ei ole kõigil juhtudel tehtud. Osal juhtudel jätab soovida inventuuride korraldus. Näiteks pole saldovõrdluseks saadetud kirja sisu selline, mida võiks pidada saldode selgitamiseks (enam levinud viga on, et kirjale vastamata jättes peetakse saldo õigeks). Alati pole küsitud kinnitusi kolmandatelt osapooltelt (nt pangad). Samuti pole inventeerimisel hinnatud asjaolusid, mis võivad mõjutada nõude laekumise tõenäosust.
- Inventuuri käigus ei hinnatud materiaalse põhivara vajalikkust, nende järelejäänud kasulikku eluiga, varade seisukorda ega realiseerimiskõlblikkust. Kasutuskõlbmatuks tunnistatud põhivara ei olnud 31.12.2009. a seisuga maha kantud.
- Varude inventuuri käigus kasutati eeltäidetud lugemislehti, kuhu olid märgitud vara kogused ja maksumus.
- Inventuuriaktidel ja lugemislehtedel puudusid inventuuri tegemise kuupäevad ning materiaalselt vastutavate isikute allkirjad.

33. Puudusi inventuuride korralduses esines Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas.

### 34. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- pöörata inventeerimisel suuremat tähelepanu varade olemasolu kõrval nende väärtuse hindamisele;
- täpsustada inventeerimisjuhendites nõuete ja kohustuste hindamise korda.

**Rahandusministri vastus:** Peame oluliseks kesksete, senisest täiuslikumate juhendmaterjalide väljatöötamist, mis oleks valitsemisaladele ja asutustele abiks inventuuride kavandamisel. Praeguse seisuga oleme arvamusel, et võtame juhendite täiustamise töösse koos

tsentraliseerimise projekti käigus valmivate varade haldamiseks mõeldud veebipõhiste IT-lahenduste käikurakendamiseks.

## Põhivara arvestus on üldiselt heal tasemel

**Põhivara klassifitseerimine** – põhivara nimekiri klassifitseeritakse ehk liigitatakse vähemalt kontoplaani kontode liigenduses. Põhivara ümberklassifitseerimine on põhivara kandmine ühelt kontoplaani kirjelteisele.

**Perioodikulude kapitaliseerimine** – perioodikulud on kulud, mis kajastatakse otseselt selle perioodi kohta koostatavas tulemiaruanDES. Perioodikulud ei kapitaliseerita ehk ei lisata põhivara maksumusse.

**Varade väärtuse test** tehakse vara võimaliku allahindluse vajaduse tuvastamiseks. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn kaetav väärtus), ja kui mõlemad on madalamad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata.

## Keskkonnaministerium pole teinud piisavalt järelevalvet

### Kas teadsite, et

riigi aruanDES moodustab riigimets 23% põhivaradest.

## Metsa inventeerimise korraldus on puudulik

### Materiaalse ja immateriaalse põhivara arvestuses esineb üksikuid puudusi

35. Nagu eelmiselgi aastal võib ka 2009. a finantsauditite tulemusena järeldada, et põhivara arvestuses esineb vigu aina vähem. Peamisteks puudusteks on **põhivara klassifitseerimine**, kapitalirendil oleva vara kajastamata jätmine ja **perioodikulude kapitaliseerimine**. Selliseid puudusi leiti Kultuuriministeriumis, Sotsiaalministeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis, Põllumajandusministeriumis, Haridus- ja Teadusministeriumis ning Siseministeriumis.

36. Riigi osalusega äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid auditeerivad vandeaudiitorid (vt lisa 3). ASi Tallinna Sadam raamatupidamise aastaaruande kohta on vandeaudiitor kolmandat aastat järjest koostanud märkusega aruande, sest auditi käigus ei õnnestunud audiitoril saada kindlust **varade väärtuse testis** juhtkonna kasutatud eelduse – laevaliikluse kasvu – kohta, mistõttu põhivara bilansiline maksumus ei pruugi tema hinnangul olla õige. Tallinna Sadama juhtkond testis varade väärtust ega pidanud vajalikuks neid alla hinnata. Kuna need asjaolud esinesid ka kahel eelnenud majandusaastal, on ka kahel varasemal aastal audiitor andnud märkusega arvamuse. Äriühingu finantsaruanne sisaldab 31.12.2009. a seisuga materiaalse põhivarana kajastatud reisijate veoga seotud kaisid ja territooriume summas 121 miljonit krooni.

37. ASi Estonian Air kohta on vandeaudiitor andnud märkusega arvamuse, sest ettevõtte bilansis on kajastatud põhivara ettemaks summas 127,2 miljonit krooni, kuid selle kohta pole selge, kas äriühing leiab täiendavaid finantseerimisallikaid tehingu lõpuleviimiseks, ning ettemaksu bilansiline väärtus sõltub otseselt sellest.

### Sarnaselt varasemaga esineb probleeme bioloogilise vara inventeerimisel ja bioloogilise teatise õigsuse üle järelevalve tegemisel

38. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt on riigimetsa arvelevõtmise kohustus Keskkonnaministeriumil. Ministerium võtab riigimetsa bioloogilise varana arvele Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) koostatava metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise alusel ning ministerium on kohustatud veenduma, et teatistes sisalduvad andmed on õiged. Riigimets moodustab 80% Keskkonnaministeriumi bilansis kajastatud põhivarast.

39. Vaatamata Riigikontrolli korduvatele soovitudele ei ole Keskkonnaministerium teinud piisavalt järelevalvet, et veenduda bioloogilise vara väärtuse teatistes olevate andmete õigsuses.

40. Auditis selgus, et RMK töökorraldus seoses metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise koostamisega on paranenud. Võrreldes varasemate aastatega on toimunud mõningad positiivsed muutused RMK töökorralduses, näiteks on lahendatud vastutus riigimetsa väärtuse hindamise ja bioloogilise vara teatise koostamise eest.

41. Keskkonnaministeriumi finantsauditi tulemusena leidis Riigikontroll, et riigimetsa inventeerimise korraldus ei pruugi tagada



bioloogilise vara õiget kajastamist. Metsaseaduse järgi ei tohi takseerimisandmed olla vanemad kui kümme aastat. See tähendab, et kümne aasta jooksul tuleb takseerida kogu riigimets. Igal aastal takseerib RMK vaid osa metsast. Seaduses sätestatud ülesande täitmiseks on RMK-l kavas igal aastal inventeerida vähemalt 100 000 hektarit metsa, kuid see ei ole piisav, sest varasematel aastatel on inventeeritud oluliselt vähem.

42. Riigikontroll tegi Keskkonnaministeeriumi auditaruandes soovitusel veenduda bioloogilise vara väärtuse teatistes olevate andmete õigsuses ja tagada metsaseaduse täitmine Riigimetsa Majandamise Keskuses. Keskkonnaminister ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, et ministeerium pole teinud piisavalt järelevalvet bioloogilise vara väärtuse teatistes olevate andmete õigsuse üle, samuti leidis minister, et metsaseaduse nõudeid on täidetud.

### **Kaitseministeerium ei ole hinnanud varude kasutuskõlblikkust**

43. Ligi kolmandiku riigi koondbilansi varudest moodustavad Kaitseministeeriumi varud, mille maksumuseks on 1,5 miljardit krooni. Varude inventeerimisel ei hinnatud kaitseotstarbelise vara kasutuskõlblikkust ega eluiga, sest komisjonil puudus selleks pädevus. 2009. aastal alustati sellesisulist tegevust, selleks moodustatud spetsialistide komisjon hindas varade seisukorda ning tegi ettepaneku osa varasid maha kanda, kuid seda ei olnud audititoimingute ajal (märtsis 2010) veel tehtud.

44. Kaitseotstarbelise varustuse hankimise kõrval muutub üha aktuaalsemaks ka mittevajalikust varustusest vabanemine. Riigikontroll soovitas kaitseministril eristada kasutuskõlbmatud varad, kaaluda nende füüsiliselt eraldi hoidmist ning leida võimalused selliste varade utiliseerimiseks või võõrandamiseks, et vältida ladustamisest ja inventeerimisest tekkivat tarbetut kulu. Vastuses auditaruandele on kaitseminister kinnitanud, et arvestab Riigikontrolli soovitustega.

### **Kaitseministeeriumi varude hindamisega on vaja tegeleda**

**Varud** riigiasutustes kujutavad endast mingil eesmärgil hoitavaid mitmesuguseid varasid, mida hetkel ei kasutata. Kaitseministeeriumi varud koosnevad suures osas kaitseotstarbelisest varustusest, mis on kas ise soetatud või saadud välisabi korras.

## Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

45. Järgnevalt on esitatud tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta ja enam levinud eksimused tehingute seaduslikkuses. Kuigi need vead ei mõjuta Riigikontrolli koondhinnangut, viitavad need puudustele sisekontrollisüsteemides ja finantsjuhtimises.

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

### Riigieelarve planeerimine vajab parandamist

#### Riigieelarve planeerimist ja selle eelarve täitmisest aruandmise esitusviisi tuleb ühtlustada

47. Riigi raamatupidamise aastaaruandes sisalduv riigieelarve täitmise aruanne (edaspidi RETA) näitab 2009. aasta riigieelarve tegelikeks tuludeks kokku 85,7 miljardit ja tegelikeks kuludeks 87,3 miljardit krooni. RETAs toodud arvandmed riigieelarve tegelike tulude ja kulude kohta sisaldavad mõningaid erinevusi võrreldes Rahandusministeeriumi e-riigikassa andmetega, kuid need erinevused ei ole riigieelarve mahtusid silmas pidades olulised ning Rahandusministeerium on selgitanud erinevuste põhjuseid.

48. Riigi raamatupidamise aastaaruande koosseisus esitatud 2009. aasta riigieelarve täitmise aruanne on esitatud Riigikogus vastuvõetud 2009. aasta riigieelarve seadustest erinevalt.

49. Näiteks ei ühti RETAs toodud veerg „2009. aasta lõplik eelarve“ 2009. aasta riigieelarve seadustega: RETAs on riigieelarve tulud 1,2 miljardi krooni võrra väiksemad ja kulud 3,9 miljardi võrra suuremad. Erinevused tulenevad sellest, et RETAs on esitatud võimalikult täpsed tegelikud näitajad. RETA ja Riigikogus kinnitatud iga-aastaste riigieelarve seaduste erinevuste põhjusteks on näiteks järgmised asjaolud:

- Riigieelarve seadustes ei ole arvestatud eelmisest aastast üle toodud ja järgmisse aastasse üle viidud kulude summasisid.
- Toetuste ja majandustegevusest laekuva tulu arvel tehakse kulutusi, lähtudes tulude laekumistest, sõltumata sellest, millised summad olid selleks riigieelarves kavandatud.
- Lõplikus eelarves kajastub ka riigiasutustele reservidest eraldatud raha.
- Riigieelarve seadustes ei ole kõik eelarvekulude summad planeeritud raha tegelikult välja maksvate asutuste juurde.
- Kinnitatud ja muudetud riigieelarveseadused on esitatud liiga detailselt ning niisama üksikasjaliku ülevaate andmine muudaks RETA liiga pikaks, mistõttu kannataks aruandest ülevaate saamine. Näiteks on üles loetud erinevad tulude ja kulude allikad, teatud eraldiste saajad nimeliselt/isikuliselt, esitatud on nii konsolideeritud kui ka konsolideerimata eelarve.



50. Lisaks eeltoodud puudustele muudab võrreldavate andmete esitamise keeruliseks asjaolu, et osa riigieelarvest täidetakse e-riigikassast väljaspool (nt riigikassa tehingud, mitmesuguste muude riigiasutuste avatud arvelduskontode kasutamine laekumisteks ja arveldusteks ning sularahakassad).

51. Tegelike tulude ja kulude väljaselgitamine ning esitamine RETA koosseisus on põhimõtteliselt õige, kuid Riigikontrolli hinnangul ei lahenda see puudusi eelarve planeerimisel.

52. Et selgitada erinevusi kinnitatud eelarve ja selle tegeliku täitmise vahel, on Riigikontrolli arvates mõistlik tuua erinevused välja eraldi veerus ja jätta aruandeaasta lõplik eelarve võrreldavaks iga-aastaste riigieelarve seadustega.

### 53. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- parandada riigieelarve planeerimist, korrigeerides ebatäpsused asutuste eelarvetes ja vältides riigieelarve liigset detailsust, ning mitte teha seda eelarve täitmisest aruandmisel;
- esitada riigieelarves planeeritu ning tegelike laekumiste ja kulutuste vahe riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus, et oleks näha, kui suures ulatuses on riigieelarvesse kavandatud tulused ja kulusid ületatud;
- viia riigikassa kontsernikonto väliste arvelduskontode hulk miinimumini ning anda luba nende kasutamiseks/avamiseks vaid põhjendatud juhtudel ja nõuda asutustelt enam kasutuses mitteolevate kontode sulgemist.

### Rahandusministri vastus:

- Oleme alates 2009. aastast pööranud erilist tähelepanu tegevustele riigieelarve planeerimise parandamiseks. Ülevaatamisel on eelarvestamisel kasutatavad põhimõtted ning nendest tulenevalt kehtivad rakendusaktid. Eelarvestamisel kasutusel olevate põhimõtete korrastamine ja täiendamine viiakse tulenevalt teema keerukusest läbi järk-järgult, võttes arvesse riigis planeeritavaid finantsjuhtimise arendusi.
- Leiame, et soovitatud täiendav veerg riigieelarve täitmise aruandes ei anna olulist lisainformatsiooni ning teeb aruande raskemini loetavaks.
- Tegeleme pidevalt võimaluste otsimisega kontsernikontoväliste arvelduskontode arvu vähendamiseks.

### Investeeringuteks ja majandamiskuludeks eraldatud raha ei kasutata sihipäraselt

54. Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui selleks on riigieelarves raha ette nähtud.

55. Sarnaselt varasemate aastatega tuvastas Riigikontroll, et riigiasutused on majandamiskuludeks ettenähtud eelarverahast teinud [investeeringuid](#)

### Investeeringutest tehakse majandamiskulusid ja vastupidi

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

ja investeeringuteks ettenähtud rahast teinud majandamiskulusid. Vigu tuvastati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutustes. Võrreldes eelmise aastaga on investeeringute tegemine majandamiskulude arvel kasvanud ja selle üheks põhjuseks võib pidada riigieelarves tehtud investeeringukärpeid, mis tõenäoliselt pani riigiasutusi kasutama majandamiskuludes eraldatud raha investeeringute tegemiseks.

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

56. Investeeringute tegemine **majandamiskulude** arvelt viitab sellele, et majandamiskulusid kavandatakse eelarvesse rohkem, eeldades, et raha investeeringuteks ei eraldata taotletud ulatuses. Majandamiskulude tegemisel investeeringuteks eraldatud raha arvel jääb aga soetamata pikema aja jooksul kasutatav vara, kuna raha kulutatakse igapäevase tegevuse tarbeks.

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

**Eelarve planeerimises on vigu**

### Eelarve planeerimisel esineb ebatäpsusi

58. Riigikontroll on auditites tuvastanud juhtumeid, mis viitavad planeerimisvigadele eelarvete koostamisel. Vead võivad olla tingitud nii ebapiisavast analüüsist planeerimisetapis kui ka ebaselgetest eelarvestamise põhimõtetest. Isegi kui tegelikke kulutusi tuleb aasta jooksul teha erinevalt kavandatust, on eelarve aruandluse läbipaistvuse tagamiseks oluline, et riigieelarvet aasta jooksul korrigeeritakse. Näited:

- **Siseministeerium** kavandas 2009. a riigieelarvesse tulusid Politseiameti trahvide laekumisest oluliselt suuremas summas, kui tegelikult laekus. 2009. a esialgsesse riigieelarvesse kavandas Siseministeerium tulusid Politseiameti trahvide laekumisest 714 miljonit krooni, teise lisaeelarve seadusega vähendati summat 364,5 miljonini. 2009. a tegelik laekumine on 213,5 miljonit krooni, seega jäi tegelik laekumine 2008. a tasemele. Riigikontrolli arvates viitab see planeerimisvigadele, sest muu hulgas jäeti arvesse võtmata varasemate aastate kogemus trahvitulu laekumise kohta ning võimalikud välismõjud trahvitulude laekumisele. Samuti ei ole trahvide sissenõudmisega piisavalt tegeletud (vt ka punkt 23).
- Riigikontrolli soovitas siseministril järgmise aasta eelarve planeerimisel lähtuda ministeeriumi valitsemisala asutuste haldusvõimekusest, senisest kogemusest ja üldisest majanduslikust olukorrast ning hinnata trahvitulude laekumist realistlikumalt, et vähendada riigieelarve mittemaksuliste tulude alalaekumise riski.
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** oli 2009. a investeeringuteks planeerinud rohkem raha, kui ära kasutati. **Investeeringuobjektide** kaupa vaadatuna kasutati 100% ära vaid üheksale objektile eraldatud 60 miljonit krooni. Kahe objekti

**Investeeringuobjektid** – asutuste materiaalsete ja immateriaalsete varade soetuste ning renoveerimiste nimekiri, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.

puhul ei olnud eelarve 60 miljonist kroonist tehtud ühtegi väljamakset ning 42 objektile eraldatu jäi 29% ehk 385 miljoni krooni ulatuses kasutamata. Samas ületati üheksa objekti puhul Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud eelarvemahtusid ca 140 miljoni krooniga

- Esines juhtumeid, kus oli tehtud Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitamata investeeringuid. Selliseid investeeringuid tehti majandustegevusest laekuvate tulude, muude toetuste ja välisabi arvelt, muutmata riigieelarvet ja Vabariigi Valitsuse korraldust.
- Riigikontroll leiab, et selline käitumine ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega. Riigieelarve seadus kehtestab ministeeriumi valitsemisala eelarve kavandi koostamise põhimõtted. Investeeringute kavas esitatakse andmed kõigi, nii kavandatavate kui ka jätkuvate investeeringute maksumuse ja nende rahastamise ulatuse kohta eelarveaastate ja investeerimisprojektide kaupa. Iga-aastases riigieelarve seaduses on öeldud, et materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ning renoveerimise kulude objektilise liigendamise kinnitab Vabariigi Valitsus.
- Riigikontroll soovitas ministril parandada eelarve planeerimist ning jälgida, et aasta sees kulude otstarbes või investeeringutes tehtud muudatused ja lisandunud investeeringuobjektid oleksid kajastatud ka iga-aastases riigieelarve seaduses.
- **Kaitseministeeriumi** valitsemisalas on välja kujunenud praktika, kus kaitseotstarbelist **põhivara** soetatakse tegevuskulude hulka kuuluvalt kaitseotstarbelise varustuse ja materjalide eelarverealet ning samuti majandamiskuludest ja investeeringutest. Esineb ka kaitseotstarbelisi hankeid, mille puhul hangitava põhivara suuremad osad tasutakse kaitseotstarbelise varustuse eelarverealet ja väiksemad seadmed majandamiskuludest.
- Riigikontrolli arvates muudab selline kaitseotstarbelise põhivara soetamine eelarveraha kasutamise läbipaistmatuks. Põhivara tasumisel majanduskulude arvelt on tegemist puudusega eelarve planeerimisel, investeeringute alplaneerimisega ja tegevuskulude ülepaisutamisega. Samuti ei ole Riigikontrolli arvates õige eristada kaitseotstarbelisest varast vähem olulisi osi ja tasuda nende eest majanduskulude eelarvest.
- Riigieelarve seaduse kohaselt peaks pikaajaliselt kasutatav põhivara olema planeeritud valdavalt investeeringutena ning eelarve ja soetuste kavandamise käigus tuleks hinnata plaanitavate kulutuste iseloomu. Eelarve planeerimiseks vajab täpsustamist kaitseotstarbelise vara olemus ning selle täpsustamise tulemusena võib osutada vajalikuks eristada investeeringutes eraldi kaitseotstarbeline komponent. Sellisel juhul näitaks kaitseotstarbeliste investeeringute ja kaitseotstarbeliste kulude summa, kui palju on kokku planeeritud ja kulutatud kaitseotstarbelise varustuse soetamiseks.
- Riigikontroll soovitas kaitseministril täpsustada kaitseotstarbeliste varade mõistet eelarve planeerimisel ning luua

**Põhivara** on vara, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab toodete tootmisel, teenuste osutamisel või halduseesmärkidel ja mida ta kavatses kasutada pikema perioodi jooksul kui 1 aasta.

ühtne ja paindlikkust võimaldav eelarvestamise juhend kogu kaitsevæele. Samuti soovitas Riigikontroll taotleda eelarve muutmist, kui eelarveaasta jooksul ilmneb, et on otstarbekas teha kulutusi esialgu kavandatust erinevalt. Vastuses auditiaruandele on kaitseminister kinnitanud, et arvestab Riigikontrolli soovitustega.

59. Tulude ning investeeringute ebatäpset planeerimist on Riigikontroll tuvastanud lisaks toodud näidetele ka Keskkonnaministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ning investeeringute ebatäpset planeerimist Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutustes.

## Endiselt rikutakse riigieelarve seadust

**Pikaajaline kohustus** on võlg,

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

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

## Jätakuvalt võetakse riigieelarve seadusega keelatud kohustusi

60. Riigieelarve seadus keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid **pikaajalisi kohustusi**, kui see ei ole ette nähtud riigieelarves.

61. Lisaks Kultuuriministeeriumile Peterburi Jaani Kiriku renoveerimisel riigieelarve seaduse rikkumise kohta tehtud märkusele (vt punktid 4–9) tuvastas Riigikontroll, et jätkuvalt on riigiasutused võtnud pikaajalisi kohustusi selliste lepingutega, mis on klassifitseeritavad kapitalirendina, ilma et kapitalirendi kasutamine oleks riigieelarves ette nähtud.

62. Riigikontroll on varem teinud rahandusministrile ettepaneku analüüsida riigieelarve seaduse muutmise vajalikkust. Minister ei ole pidanud riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korra täpsustamist vajalikuks, kuna **kapitalirendi** kasutamiseks antakse luba iga-aastase riigieelarve seadusega ja keeld kapitalirendi tingimustel lepingute sõlmimiseks on üheselt selge ning kehtib siis, kui seda luba pole saadud. Samuti leiab rahandusminister, et Raamatupidamise Toimkonna juhendite alusel on võimalik iga konkreetse lepingu puhul tuvastada, kas see vastab kapitalirendi tingimustele.

63. Praktikas on kujunenud olukord, kus mitmesuguse vara (nt sõidukid, IT-seadmed, kontoritehnika) rentimine tingimustel, mis oleksid ühemõtteliselt klassifitseeritavad kasutusrendina, ei ole võimalik.

64. Kuna kapitalirendi võtmine on riigieelarve seaduse kohaselt lubatud ainult juhul, kui see nähakse ette riigieelarve iga-aastase seadusega, siis tuleb riigiasutustel parandada eelarvete planeerimist ning arvestada kapitalirendi kasutamise vajadusega eelarvete koostamisel.

65. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** juhtida ministeeriumite tähelepanu vajadusele parandada eelarvete planeerimist seoses kapitalirendiga.

**Rahandusministri vastus:** Arvestame Riigikontrolli ettepanekuga ja kavatsame planeerimisjuhiste andmisel kapitalirendi teemat eraldi käsitleda.

## Riigivaraseaduse nõudeid ei ole täidetud

### Kortereid on antud kasutada riigivaraseaduse põhimõtteid eirates

66. Alates 01.01.2010. a kehtiv riigivara seadus lubab tööandja eluruumi harilikust väärtusest madalama tasu eest kasutada anda, kui saadav tasu

tagab riigivara majandusliku säilimise. Sama üldpõhimõtte kehtis ka 2009. aastal riigivara valitseja kohustusena majandada riigivara heaperemehelikult ning hoolitseda igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest.

**Ametikorter** on tööandjale kuuluv (või tema poolt töövõtja jaoks üüritud) eluruum, mis on antud töövõtja valdusesse.

**67.** Kõige rohkem on ametikortereid kasutada antud kaitseväes. Kaitseväes on tööandja eluruumidena kasutusel kokku 961 elamispinna üle Eesti, millest üle 2/3 moodustavad korterid. Üüritavate eluruumide hind on alates 2003. aastast 5 krooni ruutmeeteri kohta Tallinnas ja Tartus ning 3 krooni ruutmeetri kohta teistes Eesti paikkondades.

**68.** Riigikontrolli arvates ei taga kehtiv üüritasu riigivara majanduslikku säilimist kaitseväes, kuna hinnanguliselt ületasid 2009. aastal elamufondi kulud tulusid 1,25 miljonit krooni.

**69.** Riigivara majanduslikku säilimist mittetagavate hindadega üürilepinguid tuvastati ka Siseministeeriumi valitsemisalas ja Riigikogu Kantseleis. Auditi käigus kinnitas Siseministeerium oma kavatsust anda korterid üle Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile 2010. aasta jooksul ning sama kaalub 2011. aastal ka Riigikogu Kantselei.

**70.** Eluruumide üürileandmine soodustingimustel ei olnud auditeeritud juhtudel erisoodustusena maksustatud Kaitseministeeriumis ja Siseministeeriumis. Riigikontroll on seisukohal, et tegemist on erisoodustusega, lähtudes tulumaksuseaduse §-st 48, mille kohaselt on erisoodustus igasugune kaup, teenus, loonustasu või rahaliselt hinnatav soodustus, mida antakse avalikule teenistujale või töölepingu alusel töötavale isikule seoses töö- või teenistussuhtega.

**71.** Riigikontroll on kõigil tuvastatud juhtudel soovitanud hinnata iga üksiku sõlmitud lepingu põhjendatust, viia korterite üürihinnad vastavusse riigivara seaduse nõuetega ning maksustada eluruumide kasutamine soodustingimustel erisoodustusena. Vastuses auditiaruandele on kaitseminister nõustunud Riigikontrolli soovitustega osaliselt. Kaitseministeerium analüüsib täiendavalt kaitseväge eluruumide kasutamise seonduvat ja vajaduse korral võetakse kasutusele meetmed olukorra seadusega vastavusse viimiseks.

## Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta

### Riik kasutas tegevuste rahastamiseks reserve ja võttis laenu

**Stabiliseerimisreserv** on riigieelarve ja muudest laekumistest moodustatud vara kogum. Stabiliseerimisreservi täiendamine ja selle kasutamine on eelarvepoliitiline abinõu üldmajanduslike riskide vähendamiseks ning pikaajalist ühiskondlikku tulu toovate investeeringute ja struktuursete ümberkorralduste rahastamise stabiilsuse tagamiseks.

**Pensionireserv** on riigieelarve varade kassareservi osa, mis moodustub riigieelarve kulusid ületavatest tuludest ja mida kasutatakse eelarveaasta jooksul riigieelarve tulude laekumist ületavate kulude (riiklike pensionide) väljamaksmiseks.

### Stabiliseerimisreserv ja pensionireserv kahanesid 2009. aastal oluliselt ning riik võttis tegevuste finantseerimiseks ka laenu

72. 10. juunil 2009 otsustas Riigikogu võtta 2009. aasta 1. augustiks kasutusele stabiliseerimisreservi üldmajanduslike riskide vähendamiseks ning 2009. aasta riigieelarve puudujäägi katmiseks summas 3,5 miljardit krooni. Stabiliseerimisreservi jäi raha alles veidi üle poole.

73. Rahandusministeerium põhjendas **stabiliseerimisreservi** osalise kasutusele võtmise vajadust ülemaailmse rahandus- ja majanduskriisiga. Kriisist tulenevalt oli riskipremia raha- ja kapitaliturgudel tõusnud ning laenu võtmisega (nii võlakirjade emiteerimise kui ka laenulepingute sõlmimisega) seonduvad perioodilised intressikulud suuremad kui stabiliseerimisreservist kasutusele võetud raha paigutusest teenitav potentsiaalne tulu.

74. Riigieelarve seaduse kohaselt teeb Riigikogule sellekohase ettepaneku stabiliseerimisreservi nõukogu, kuhu kuuluvad lisaks rahandusministrile, Eesti Panga president ning neli Riigikogu poolt nimetatud liiget. Nõukogu leidis, et stabiliseerimisreservi osaline kasutuselevõtt vähendaks riigi laenuvajadust ning säästaks riiki intressikuludest.

75. Samuti vähenes **pensionireservi** turuväärtus 3 miljardi krooni võrra. See tulenes reservi kasutuselevõttust riiklike pensionide maksmisel. 2010. a juuni lõpu seisuga on pensionireserv ära kasutatud ning makseid tehakse kassareservist.

76. 2009. aasta lõpus oli riigi finantsvarade turuväärtus 18,9 miljardit krooni. 30.06.2010. a seisuga moodustasid riigikassa halduses olevad riigi finantsvarad turuväärtuses 13,7 miljardit krooni. Võrreldes 2009. aasta lõpu seisuga on 2010. aasta esimeses pooles stabiliseerimisreservi turuväärtus suurenenud 231,6 miljoni krooni võrra, samas on riigieelarve varade kassareserv turuväärtuses vähenenud 5,4 miljardi krooni võrra.

77. Ülevaate riigikassa hallatavate reservide mahu muutumisest saab tabelist 1.

**Tabel 1. Riigikassa hallatavate reservide muutused (kroonides)**

Reservi nimetus	Turuväärtus 31.12.2007	Turuväärtus 31.12.2008	Turuväärtus 31.12.2009	Turuväärtus 30.06.2010
Stabiliseerimisreserv	6 409 139 159	7 197 262 145	4 722 091 641	4 953 704 510
Riigieelarve varade koosseis, sh	14 981 017 638	8 271 032 826	14 143 349 898	8 755 478 976
riigieelarve kassareserv ja vaba raha	8 825 425 752	2 157 422 544	9 749 793 573	6 154 030 003
omandireformi reservfond	372 597 379	426 438 838	436 139 295	454 809 023
riikliku pensionikassa erakorraline reserv	4 784 374 698	4 784 374 698	1 858 162 356	-97 290 462
riigikassa klientide raha	998 619 809	902 796 746	2 099 254 675	2 243 930 413



Haigekassa reservkapital*	458 055 219	483 884 491	825 852 216	836 919 829
Haigekassa kassatagavara*	2 548 904 075	2 971 558 376	2 297 588 880	2 048 441 611
Töötukassa reservkapital*	251 819 134	304 152 809	333 294 401	336 927 243
<b>RIIGIKASSA KOKKU</b>	<b>24 648 935 225</b>	<b>19 227 890 648</b>	<b>22 322 177 036</b>	<b>16 931 472 169</b>

\* Lisaks haldab riigikassa Haigekassa kassatagavara ja reservkapitali ning Töötukassa reservkapitali.  
Allikas: Rahandusministeerium riigikassa osakond

**Konsolideerimata laenukohustus** on riigi laenukohustus, arvestamata riigi tütarettevõtete ja sihtasutuste laenukohustusi.

**Kassalaen** on riigieelarve kulude finantseerimiseks sama eelarveaasta piires võetav lühiajaline laen, sealhulgas arvelduskrediit või emiteeritavad võlakirjad. Kassalaen peab olema tagasi makstud sama eelarveaasta lõpuks.  
**Eelarvelaen** on riigieelarve kulude ja finantseerimistingimuste rahastamiseks võetav pikaajaline (s.t pikemaks ajaks kui 1 aasta) riigieelarveline laen

78. Riigi laenukohustuste hulka arvatakse nii võetud laenud, emiteeritud võlakirjad kui ka kapitalirendi lepingutega võetud kohustused. Riigi **konsolideerimata laenukohustuste** jääk oli 31.12.2009. a seisuga 4,1 miljardit krooni ning võrreldes möödunud aruandeperioodiga on riigi laenukohustused kasvanud 2,4 miljardi krooni võrra. Riigi laenukohustustest suurema osa moodustavad riigi võetud laenud. Riik ei ole aruandeperioodil võlakirju emiteerinud ja on sõlminud uusi kapitalirendi lepinguid.

79. 2009. aastal võttis riik laenu kahel korral kokku 3,4 miljardi krooni ulatuses. Riigieelarve seaduse kohaselt otsustab **kassalaenu** võtmise rahandusminister ja **eelarvelaenu** võtmise Vabariigi Valitsus. Rahandusministri otsusega võeti Swedbank ASist kassalaenu 50 miljonit eurot ehk 782 miljonit krooni, mis maksti tagasi samal aastal. Laenu võtmise eesmärgiks oli riigile täiendava krediidiini saamine ja laenu kasutati riigi rahavoogude likviidsuse juhtimiseks. Vabariigi Valitsuse otsuse alusel sõlmiti Euroopa Investeerimispannaga (EIB) laenuleping 550 miljoni euro ehk 8,6 miljardi krooni laenamiseks. Sellest 165 miljonit eurot ehk 2,6 miljardit krooni on võetud 2009. aastal kasutusele ja see tuleb tagasi maksta järgmise 13 aasta jooksul. EIBst võeti laenu riikliku arengukava 2007–2013 programmide rahastamiseks, ühtekuuluvusfondi projekti (Tallinna-Narva maantee) kaasfinantseerimiseks ja 60 maanteeprojekti rahastamiseks. EIB laen on võetud konkreetsete projektide elluviimiseks ning seetõttu pole kogu laenusummat kasutusele võetud.

80. 31.12.2009. a seisuga oli antud riigigarantiisid laenudele 4,3 miljoni euro ehk 67,3 miljoni krooni ulatuses. Võrreldes 2008. aastaga vähenes garantiidega tagatud laenujääk 30,3 miljonit krooni. Samas võeti Riigikogu otsusega 2009. aastal juurde korterelamute renoveerimise projekti rahastamise garantiikohustus summas 34,5 miljonit eurot ehk 539,8 miljonit krooni, mis 2009. aastal ei realiseerunud, sest laenu välja ei võetud.

81. 2009. aasta riigieelarve seaduse kohaselt oli eelarvelaenu suurim lubatud jääk 9,8 miljardit ja kassalaenu suurim lubatud jääk 6,5 miljardit krooni. 2009. aastal võetud laenud koos varasematest aastatest ülekandunud laenude jääkidega ja koos riigi antud garantiidega ei ületanud riigieelarve seadusega kehtestatud piirmäärasid.

## Intresside sissenõudmisega tuleb tegeleda

**Arvestuslik intress** – tähtpäevaks tasumata maksusummadelt arvestatud intress, mille kohta pole maksukohustuslasele intressinõuet koostatud.

## Maksu- ja Tolliamet ei ole piisavalt tegelenud arvestusliku intressi sissenõudmisega

82. Maksu- ja Tolliamet ei ole piisavalt tegelenud **arvestusliku intressi** intressinõuete koostamisega. Arvestuslik intress on seaduse järgi tähtpäevaks tasumata maksusummadelt arvestatud intress, mille kohta pole maksukohustuslasele intressinõuet koostatud ning mille tõttu võib

riigil jääda tulu saamata. Aasta jooksul oli maksukohustuslastele koostatud intressinõudeid kokku 533,6 miljoni krooni ulatuses. Vaatamata sellele oli arvestusliku intressi summaks 31.12.2009. a seisuga 1,7 miljardit krooni, mille kohta nõudeid polnud esitatud.

**83.** Riigikontrolli arvates tuleb senisest enam tegeleda arvestusliku intressi kohta intressinõuete koostamise ja maksukohustuslastele esitamise, et oleks tagatud kogu võimaliku tulu sissenõudmine. Oma vastuskirjas auditiaruandele selgitas rahandusminister, et tehtud tähelepanekule on pööratud tähelepanu.

### **Justiitsministeeriumil tuleb tõhustada järelevalvet kohtutäiturite tegevuse üle**

#### **Kohtutäiturite tegevus vajab koordineerimist**

**84.** Sise- ja Rahandusministeeriumi auditi käigus juhtis Riigikontroll tähelepanu vajakajäämistele, mis puudutasid kohtutäituritele üle antud nõudeid ja nende sissenõudmist.

- Justiitsministeeriumi hallatav kohtutäiturite andmekogu TÄITIS ei ole senini ühendatud e-toimiku infosüsteemiga, mis välistaks kohtutäiturite ja politsei andmekogu erinevused trahvinõuetes. Selle tõttu puudub Siseministeeriumil ülevaade kohtutäituritele üle antud trahvinõuete laekumise kohta.
- Maksu- ja Tolliamet (MTA) peab füüsiliste isikute tulude deklareerimisel tekkivate enammaksete tagastusnõuetest kinni kohtutäituri nõude summa ning kannab selle kohtutäituri näidatud arvelduskontole. Selle tarvis peavad kohtutäiturid esitama MTA-le etteantud vormis arestimisaktide koondnimekirja. Vaatamata sellele, et kohtutäituritele on esitatud arestimisaktide koondnimekirja koostamise juhend, kus on muu hulgas kirjas nõuded aktis sisalduvate andmete kohta, ei täida seda paljud kohtutäiturid. Esitatud koondnimekirjad sisaldavad sageli ebatäpseid andmeid, näiteks on esitatud MTA-le nõudeid, mis olid aegunud või mille isik oli juba tasunud, ja ka nõudeid, kus isikut ei olnud teavitatud rahalise nõude arestimise akti esitamisest MTA-le, samuti oli nimekirjades surnud isikuid.

**85.** Nimetatud puudused on viinud olukorrani, kus osa riigi tulusid jääb sisse nõudmata või nõutakse sisse mitu korda. Riigikontroll tegi justiitsministrile soovitusi leida koostöös Siseministeeriumiga lahendus kohtutäiturite andmekogu TÄITIS kiiremaks ühendamiseks e-toimiku infosüsteemiga ja tõhustada järelevalvet kohtutäiturite tegevuse üle. Justiitsminister vastas Riigikontrolli soovitusel, et e-toimiku infosüsteemi arendamine on vajalik, kuid see seisab finantsvahendite leidmise taga. Sarnase soovitusi tegi Riigikontroll ka rahandusministrile, kellel soovitas koostöös Justiitsministeeriumiga leida lahendus arestimisnõuete süsteemseks uuendamiseks. Lisaks soovitas Riigikontroll justiitsministril selgitada kohtutäituritele kohustust esitada Maksu- ja Tolliametile korrektseid/paikapidavaid arestimisnõudeid. Justiitsminister selgitab oma vastuskirjas auditiaruandele, et arestimisnõuetega seotud probleemide ilmnemisel on ministeerium kohe teavitanud kohtutäitureid esitatud andmete puudustest, samuti on kohtutäiturite juures tehtud järelevalvetoiminguid.



## Võlakohustuse mõiste sisu tuleb täpsustada

### Kas teadsite, et

seadus seab kohalikele omavalitsustele piirangud kohustuste võtmisel: kõigi tagastamata laenude, tasumata kapitalirendi maksete jm võlakohustuste kogusumma koos võetava laenu, kapitalirendi jt rahaliste kohustustega ei tohi ületada 60% eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised.

**Välisabi sildfinantseerimine** – väljamaksete tegemine enne välisabi raha laekumist.

## Valdade ja linnade võlakoormuse arvestus vajab täpsustamist

86. Kohalike omavalitsuste finantssuutlikkuse tagamiseks on valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt kohalikele omavalitustele seatud kohustuste võtmisel piirangud, nii et võlakohustuste kogusumma koos võetava laenu, muude rahaliste kohustustega jms ei või ületada 60% selleks eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest. Riigikogus menetletavas kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus (366 SE) täpsustatakse, et netovõlakoormuse arvestuses võetakse võlakohustusena arvesse muu hulgas bilansis kajastatud muud kohustused, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist. Erand, millele piirangut ei kohaldata, on nii kehtivas seaduses kui ka uue seaduse eelnõus **välisabi sildfinantseerimiseks** võetavad laenud.

87. Riigikontroll tuvastas, et võlakohustuste arvestamisel on segadust ja vääriti tõlgendamist tekitanud sellised bilansis kajastatud kohustused, mida hüvitavad kolmandad osapooled (nt saadud sihtfinantseerimised).

88. Enamik kohalikest omavalitsustest saab sihtfinantseerimisena toetusi, mida võidakse eraldada juba olemasolevate kohustuste katteks. Näiteks juhtis üks omavalitsus Rahandusministeeriumi tähelepanu olukorrale, kus tema võlakoormuse arvestuse hulka oli arvatud bilansis kajastatud kohustus, mille finantseerimiseks saadi Euroopa Liidult toetust. Rahandusministeerium leidis, et tegemist on analoogse juhtumiga nagu välisabi sildfinantseerimine, kui seadus lubab omavalitsusel võtta võlakohustusi piirmäära väliselt. Seetõttu otsustas Rahandusministeerium, et hüvitamisele kuuluvat kohustust linna võlakoormuse sisse ei arvestata. Kuna kohalik omavalitsus sai võlakoormuse arvestamise meetodikast teisiti aru, jättis ta omakorda bilansis kohustuse kajastamata ning oli nõus kohustust uuesti bilanssi arvele võtma juhul, kui see võlakoormuse arvestusse ei lähe.

89. Riigikontroll leiab, et vääriti tõlgendamise ja finantsinfo moonutamise vältimiseks tuleb seaduses selgelt reguleerida kolmandatelt osapooltelt hüvitamisele kuuluvate kohustustuste kajastamine võlakoormuse arvestuses. Seejuures tuleb Rahandusministeeriumil omavalitsustele selgitada, et raamatupidamisreegleid tuleb igal juhul järgida.

90. **Soovitus rahandusministrile:** algatada Riigikogus menetletava kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu (366 SE) muutmine, et täiendada võlakoormuse arvestust bilansis kajastatud kohustuste osas, mida hüvitavad kolmandad osapooled.

**Rahandusministri vastus:** Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu § 33 lõige 4 annab rahandusministrile volitusnormi kehtestada muu hulgas võlakoormuse täpsustatud arvestusmeetodika. Vastavas meetodikas kavandame täpsustada, et eraldised, mille täitmise finantseerimiseks on otsustatud anda toetust, võib arvata võlakohustuste alt välja, kuivõrd nende täitmine ei nõua tulevikus raha väljamaksmist aruandekohustuslase enda vahendite arvelt.

## Riigikontrolli varasemate soovitude rakendamine

91. Eelmise aasta auditis tegi Riigikontroll rahandusministrile mitmeid soovitusi riigi raamatupidamise korralduse ja finantsdistsipliini parandamiseks, vigade vältimiseks tehingute seaduslikkuses ning riigi majandusaasta koondaruande esitusviisi edasiseks täiendamiseks.

92. Mitmed soovitused on praeguseks ka rakendatud. Samas on valdkondi, kus varasemad soovitused on jäänud täitmata, kuid Riigikontrolli auditileiud viitavad jätkuvalt probleemide olemasolule. Täpse ülevaate soovitude täitmisest annab tabel 2.

Tabel 2. 2008. aasta auditiaruandes tehtud soovitude elluviimine

Riigikontrolli soovitused rahandusministrile	Soovituse täitmise seis
<p><b>Inventuuride juhend</b></p> <p>Täiendada üldeeskirja nõudmisega koostada ka inventuuri plaan, kus oleksid kirjeldatud inventeerimistoimingud, logistika, komisjoni liikmete ülesanded jms, et tagada inventuuride läbiviimine tõhusal viisil.</p>	<p>Rahandusministeerium ei nõustunud soovitusega kehtestada inventuuri plaani koostamise nõue. Rahandusministeerium leidis, et vajaduse korral tuleks koostada põhjalikum inventeerimisjuhend, kuid seda ei ole koostatud. Probleemidest inventuurides on kirjutatud kontrolliaruande punktides 31–33.</p>
<p><b>Maksuotsuste kajastamine</b></p> <p>Raamatupidamises kajastamisel hinnata iga maksuotsust individuaalselt ning kajastada tulu juhul, kui selle laekumine on tõenäoline, nt edasikaebamise tähtaja möödumisel või kohtulahendi selgumisel.</p>	<p>Soovitus on täidetud.</p>
<p><b>Maksunõuete hindamine</b></p> <p>Kehtestada nii füüsiliste isikute kui ka juriidiliste isikute maksunõuetele piirmäärad, millest alates korraldatakse maksunõuete laekumise tõenäosuse isikupõhine hindamine.</p>	<p>Soovitus on täidetud.</p>
<p><b>Pikaajalised kohustused</b></p> <p>Täpsustada riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korda nii, et riigiasutustel oleks võimalik vara soetada kooskõlas riigieelarve seadusega.</p>	<p>Rahandusminister ei pidanud riigieelarve seaduse muutmist vajalikuks. Riigikontrolli hinnangul on probleem jätkuvalt aktuaalne, vt kontrolliaruande punkte 60–64.</p>
<p><b>Riigihangete seadus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Määrata riiklikul tasandil riigihangete koolitussüsteemi koordineerija.</li> <li>■ Pöörata tähelepanu kõigile süsteemse koolituse etappidele: koolitusvajaduse kindlakstegemine, koolitamine ja tulemuste hindamine.</li> <li>■ Leida võimalusi teha koolitused kättesaadavaks ka väljaspool suuremaid keskusi.</li> </ul>	<p>Rahandusminister on asunud ellu viima Riigikontrolli soovitusi: korraldatud on kuus koolitust seaduse muutmise ja e-hangete keskkonna kohta. Tulenevalt riigihangete seaduse muudatustest on edaspidi koolituste koordineerija Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond. Rahandusministeeriumi ametnikud on hakanud viima koolitusi läbi hankijate juures. Näiteks korraldati koolitus Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidus.</p> <p>Riigikontroll tuvastas 2009. aasta finantsauditite käigus riigihangete seaduse eksimusi vähemal hulgal kui varasematel aastatel. Olulisemad puudused on toodud ministeeriumitele esitatud kontrolliaruannetes ja märgukirjades.</p>
<p><b>Aasta lõpu kulutused</b></p> <p>Võttes arvesse riigi pingelist finantsmajanduslikku olukorda, rakendada meetmeid aasta lõpu kulutuste kontrolli all hoidmiseks, et vältida võimalikku likviidsuskriisi ning hoida eelarve defitsiiti planeeritud taseme juures.</p>	<p>Rahandusministeeriumi selgitusel kasutati 2009. aasta lõppedes range seire meetmeid, eelarvekärpeid ja muid vahendeid, mistõttu kulutamise buumi detsembris ei tekkinud.</p>
<p><b>Kohalike omavalitsuste võetud kohustused</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Jätkata kohustuste koguulatuse väljaselgitamist ja analüüsida selle võimalikku mõju</li> </ul>	<p>Rahandusministeeriumi selgitusel tegeleti jooksvalt kohalike omavalitsuste (KOV) võlakohustuste analüüsimisega ja KOVide informeerimisega, kui võlakohustuste kajastamine raamatupidamises on</p>

<p>valitsussektori eelarvepositsioonile.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Informeerida Audiitorkogu kaudu kohalikke omavalitsusi auditeerivaid audiitoreid riskist, et kohalikud omavalitsused võivad olla seadust rikkudes taganud oma valitseva mõju all olevate äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste laenusid.</li> </ul>	<p>vajanud selgitamist/muutmist. Valitsussektori eelarvepositsiooni arutamisel on arvestanud kõiki teadaolevaid kohaliku omavalitsuse võlakohustusi, hoolimata kohaliku omavalitsuse poolsest kajastamisest. Sama põhimõtet on rakendanud ka kohalike omavalitsuste võlakohustustest ülevaadete andmisel. Audiitorkogu on informeeritud probleemidest laenude tagamisel ning võimalikest väärti kajastatud tehingutest.</p>
<p><b>Raamatupidamise Toimkonna juhendid</b></p> <p>Vii Raamatupidamise Toimkonna juhendid riigiraamatupidamiskohustuslaste ja kohalike omavalitsuste aruannete koostamist silmas pidades raamatupidamise seaduse alusel kehtestatavasse raamatupidamise üldeskirja koosseisu.</p>	<p>Rahandusministeerium on saatnud kooskõlastusringile raamatupidamise seaduse muutmise eelnõu, millega muudetakse Raamatupidamise Toimkonna juhendite õiguslikku staatust.</p>
<p><b>Ülekantav tulumaks</b></p> <p>Tegeleda aktiivsemalt omavalitsuste teavitamisega ning koostada uue X-tee päringu aluseks olevate andmete kasutamise kohta vastav juhendmaterjal.</p>	<p>Rahandusministeeriumi selgitustel on Maksu- ja Tolliamet arendanud KOVidele neli X-tee teenust, mis on katsetamise faasis. Enne teenuse avamist KOVidele saadab Maksu- ja Tolliamet neile allkirjastamiseks kokkuleppe andmete edastamise kohta, mis sisaldab muu hulgas juhiseid teenuse kasutamiseks.</p>
<p><b>Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Koostada Riigikogule riigi majandusaasta koondaruande juurde lühikokkuvõtte olulisematest aruandeperioodi sündmustest ning nende mõjust riigi finantsseisule, eelarve positsioonile jm.</li> <li>Tuua riigi majandusaasta koondaruande koostamise, auditeerimise ja Riigikogule esitamise tähtajad varasemaks.</li> <li>Siduda riigi tegevusaruandlus riigi eelarve planeerimisega selliselt, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministeeriumide tegevused seatud eesmärkide saavutamisel koos tegevustele planeeritud ja kulunud rahaga.</li> <li>Tagamaks järjepidevuse ja võrreldavuse printsiibist kinnipidamist riigi koondaruande koostamisel, täpsustada riigieelarve seadust selliselt, et selguks riigi majandusaasta koondaruande koosseis ning kõigi osade kohta avalikustamisele kuuluv info (nt milline on eelarve täitmise aruande struktuur, kas avaliku sektori ja valitsussektori kohta koostakse täiemahuline raamatupidamise aastaaruanne või raamatupidamise aastaaruande põhiosad, millised on riigi tegevusaruande kohustuslikud osad).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009. a riigi majandusaasta koondaruande juurde on Rahandusministeerium koostanud lühikokkuvõtte.</li> <li>Rahandusministeerium ei nõustunud Riigikontrolli soovituslega tuua aruandluse koostamise ja auditeerimise tähtajad ettepoole.</li> <li>Rahandusministeerium teeb tööd finantsjuhtimise kontseptsiooniga, mis peaks muutma ka tegevusaruandlust, kuid praeguseks ei ole Riigikontrollil infot ei muudatuste sisu ega nende rakendumise aja kohta.</li> <li>Vabariigi Valitsus on Riigikogule esitanud riigieelarve seaduse ja raamatupidamise seaduse muudatused, millega täpsustatakse muu hulgas riigi majandusaasta koondaruande struktuuri. Samas ei täpsustata avalikustamisele kuuluvat infot.</li> </ul>

/allkirjastatud digitaalselt/

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister Jürgen Ligi saatis 12. augustil 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitudele.

### Rahandusministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Riigikontrolli iga-aastane kontrolliaruanne riigi majandusaasta koondaruande kohta esitab kokkuvõtlikult tähtsamad küsimused ja ettepanekud, mis on Rahandusministeeriumile orientiiriks riigi eelarvestamise ja finantsaruandluse edasisel arendamisel.

Kontrolliaruande eelnõus 2009. a kohta välja toodud märkus ning tähelepanekud vajavad meiepoolset tõsist tähelepanu ja abinõusid väljatoodud puuduste kõrvaldamiseks.

Tänane Riigikontrolli konstruktiivse ja meeldiva koostöö eest ja soovime selle jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p><b>Raamatupidamise tsentraliseerimine</b></p> <p><b>19. Soovitus rahandusministrile:</b></p> <p>arvestada tugiteenuste projekti elluviimise riskide maandamiseks Riigikontrolli esialgseid tähelepanekuid, sealhulgas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vältida tarbetut kiirustamist põhjalike ettevalmistuste arvelt, s.t mitte lubada või survestada üleminekut, kui selleks ei olda veel organisatsiooniliselt ja IT-lahenduste poolest valmis;</li> <li>▪ jälgida, et arvestuskeskuste töötajate koosseisu ja koormuse planeerimisel võetakse arvesse ka personali suutlikkust tehingu sisust aru saada;</li> <li>▪ nõuda ministeeriumilt arvestuse tsentraliseerimisel sisekontrollisüsteemi ülesehituse üksikasjalikku kirjeldust.</li> </ul> <p>(p-d 14–18)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Võtame Riigikontrolli poolt antud kokkuvõtlikke soovitusi arvesse tsentraliseerimise kavandamisel ja selleks valmisoleku hindamisel.</p> <p>Peame tsentraliseerimise edukuse peamiseks tagatiseks põhjalikku ettevalmistust tugevate pearaamatupidajate eestvedamisel, kellel omakorda on valitsemisala juhtkonna toetus. Rahandusministeeriumi ülesanded raamatupidamise korraldamisega seonduvalt on antud projektis eelkõige järgmised:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) välja arendada efektiivsed IT-lahendused ning tõestada nende sobivust ja eeliseid võrreldes vanade süsteemidega;</li> <li>b) tagada töötajatele asjakohased IT-süsteemi kasutamise juhendid;</li> <li>c) välja töötada juhendid raamatupidamisandmete tagantjärele kontrollimiseks, sh tehtud vigade analüüsimiseks ja nende edaspidiseks vältimiseks;</li> <li>d) võrrelda ja analüüsida valitsemisalade töökorraldust ja anda soovitusi selle täiustamiseks.</li> </ol>
<p><b>Varade inventuurid</b></p> <p><b>34. Soovitused rahandusministrile.:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pöörata inventeerimisel suuremat tähelepanu varade olemasolu kõrval nende väärtuse hindamisele;</li> <li>▪ täpsustada inventeerimisjuhendites nõuete ja kohustuste hindamise korda.</li> </ul> <p>(p-d 31–33)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Peame oluliseks kesksete, senisest täiuslikumate juhendmaterjalide väljatöötamist, mis oleks valitsemisaladele ja asutustele abiks inventuuride kavandamisel. Praeguse seisuga oleme arvamusel, et võtame juhendite täiustamise töösse koos tsentraliseerimise projekti käigus valmivate varade haldamiseks mõeldud veebipõhiste IT-lahenduste käikurakendamiseks.</p>
<p><b>Riigieelarve planeerimine</b></p> <p><b>53. Soovitused rahandusministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ parandada riigieelarve planeerimist, korrigeerides ebatäpsused asutuste eelarvetes ja vältides riigieelarve liigset detailsust, ning mitte teha seda eelarve täitmise aruandmisel;</li> <li>▪ esitada riigieelarves planeeritu ning tegelike laekumiste ja kulutuste vahe riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus, et oleks näha, kui suures ulatuses on riigieelarvesse kavandatud tulusid ja kulusid ületatud;</li> <li>▪ viia riigikassa kontsernikonto väliste arvelduskontode hulk miinimumini ning anda luba nende kasutamiseks/avamiseks vaid põhjendatud juhtudel ja nõuda asutustelt enam kasutuses mitteolevate kontode sulgemist.</li> </ul>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oleme alates 2009. aastast pööranud erilist tähelepanu tegevustele riigieelarve planeerimise parandamiseks. Ülevaatamisel on eelarvestamisel kasutatavad põhimõtted ning nendest tulenevalt kehtivad rakendusaktid. Eelarvestamisel kasutusel olevate põhimõtete korrastamine ja täiendamine viiakse tulenevalt teema keerukusest läbi järk-järgult, võttes arvesse riigis planeeritavaid finantsjuhtimise arendusi.</li> <li>▪ Leiame, et soovitatud täiendav veerg riigieelarve täitmise aruandes ei anna olulist lisainformatsiooni ning teeb aruande raskemini loetavaks.</li> <li>▪ Tegeleme pidevalt võimaluste otsimisega kontsernikontoväliste arvelduskontode arvu vähendamiseks.</li> </ul>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
(p-d 47–52)	
<p><b>Kapitalirendikohustused</b></p> <p>65. Soovitus rahandusministrile: juhtida ministeeriumite tähelepanu vajadusele parandada eelarvete planeerimist seoses kapitalirendiga.</p> <p>(p-d 60–64)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Arvestame Riigikontrolli ettepanekuga ja kavatseme planeerimisjuhiste andmisel kapitalirendi teemat eraldi käsitleda.</p>
<p><b>Valdade ja linnade võlakoormuse arvestus</b></p> <p>90. Soovitused rahandusministrile: algatada Riigikogus menetletava kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu (366 SE) muutmise, et täiendada võlakoormuse arvestust bilansis kajastatud kohustuste osas, mida hüvitavad kolmandad osapooled.</p> <p>(p-d 86–89)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu § 33 lõige 4 annab rahandusministrile volitusnormi kehtestada muu hulgas võlakoormuse täpsustatud arvestusmetoodika. Vastavas metoodikas kavandame täpsustada, et eraldised, mille täitmise finantseerimiseks on otsustatud anda toetust, võib arvata võlakohustuste alt välja, kui võrd nende täitmine ei nõua tulevikus raha väljamaksmist aruandekohustuslase enda vahendite arvelt.</p>

## Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest

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

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 61 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 36 tütarettevõtja näitajad. Täiendavat infot esitatakse 226 kohaliku omavalituse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi. (Vt joonis 1.)

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister ja riigi raamatupidamist korraldab Rahandusministeeriumi riigiarvestuse osakond.

### Joonis 1. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritavad üksused

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

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Riigikontrolli auditi eesmärgiks on avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne koosneb riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansist 31.12.2009. a seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruandest, rahavoogude aruandest, netovara muutuste aruandest 31.12.2009 lõppenud majandusaasta kohta, riigieelarve täitmise aruandest, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõttest ning muudest selgitavatest lisadest.

## Arvamuse avaldamise põhimõtted

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

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2009. aasta riigieelarve, 2009. aasta lisaelarve, 2009. aasta teise lisaelarve ja 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Märkusena on Riigikontrolli kontrolliaruandes välja toodud raamatupidamise aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekud, mis Riigikontrolli hinnangul on olulised. Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmumise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

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

## Auditi ulatus

Riigi majandusaasta koondaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll riigi raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri vastavatele määrustele ning Eesti raamatupidamise heale tavale.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks kontrollis Riigikontroll, kas auditeeritud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2009. aasta riigieelarve ja lisaelarve seadustest. Seaduslikkuse auditeerimisel pööras Riigikontroll tähelepanu ka riigivaraseaduse ja riigihangete seaduse täitmisele ning riigivara ja eelarve heaperemehelikule kasutamisele.

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

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

## Ulatuse piirang tehingute seaduslikkuse auditeerimisel

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

ASi Eesti Energia majandusaasta erineb riigi majandusaastast, mistõttu pole ettevõtte raamatupidamise andmed, mis on konsolideeritud riigi raamatupidamise aruandesse, auditeeritud.

## **Teiste töö kasutamine**

Et anda hinnangut 2009. aasta riigi majandusaasta koondaruandele, sooritas Riigikontroll audititoimingud koondaruande seisukohast olulistest tehinguklassides ise või tugines sise- või vandeaudiitorite tööle. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande auditi tegema vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kui Riigikontroll kasutas ministeeriumite auditite käigus siseaudiitorite tööd, kooskõlastas ta nendega auditi plaani ja riskihinnangu ning vaatas üle nende töö.

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

## **Auditi käsitusviis**

Riigikontroll sooritas finantsauditid kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et auditid kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi väärkajastamisi.

Riigiraamatupidamiskohustuslaste auditite käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja esitamiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, kuid mitte selleks, et avaldada arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditid hõlmasid ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasuse ning juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatuse kontrolli.

Riigikontroll leiab, et tehtud auditid annavad piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

## **Auditi lõpetamise aeg**

Audititoimingud lõpetati 2010. aasta juulis.

## **Auditi meeskond**

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

## **Kontaktandmed**

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

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/09/60008/6.

Riigikontrolli postiaadress:



Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
riigikontroll@riigikontroll.ee

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

28.08.2009 – Riigikontrolli aruanne riigi 2008. aasta majandusaasta koondaruande kohta

28.08.2008 – Riigikontrolli aruanne riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruande kohta

28.08.2007 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande kohta

29.08.2006 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta

30.08.2005 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta

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

## Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorkontrolli tulemused

Asutus	Varad kokku 31.12.2009 (tuhandetes kroonides)	Riigikontrolli arvamus
Riigikogu	320 629	Märkusteta auditiaruanne
Vabariigi President	85 699	Märkusteta auditiaruanne
Õiguskantsler	774	Märkusteta auditiaruanne
Riigikohus	29 226	Märkusteta auditiaruanne
Riigikantselei	242 528	Märkusteta auditiaruanne
Riigimetsa Majandamise Keskus	1 448 546	Märkusteta auditiaruanne
Haridus- ja Teadusministeerium	5 122 184	Märkusteta auditiaruanne
Justiitsministeerium	1 817 007	Märkusteta auditiaruanne
Kaitseministeerium	8 049 764	Märkusteta auditiaruanne
Keskkonnaministeerium	35 743 477	Märkusega auditiaruanne
Kultuuriministeerium	3 333 906	Märkusega auditiaruanne
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	49 781 624	Märkusteta auditiaruanne
Põllumajandusministeerium	2 423 829	Märkusega auditiaruanne
Rahandusministeerium	39 714 646	Märkusteta auditiaruanne
Siseministeerium	5 369 422	Märkusega auditiaruanne
Sotsiaalministeerium	3 314 330	Märkusteta auditiaruanne
Välisministeerium	1 330 707	Märkusteta auditiaruanne

Allikas: auditeeritud 2009. a majandusaasta aruanded

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

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2009 (tuhandetes kroonides)	Audiitor	Arvamus
SA Eesti Koostöökoogu	489	TPMM Nordic OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Tiigrihüppe SA	12 463	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Teadusfond SA	56 831	Sergei Tšistjakov Partners OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Infotehnoloogia SA (grupp)	111 660	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus
Elukestva Õppe Arendamise SA Innove	323 437	Klea OÜ	Märkusteta arvamus
Kutsekvalifikatsiooni SA	5 595	Arvur Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Archimedes SA	506 627	E-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Teaduskeskus Ahhaa	95 773	Profitius OÜ	Märkusteta arvamus
Sportikoolituse ja Teabe SA	14 591	Audiitorbüroo Toomas Villems OÜ	Märkusteta arvamus
SA Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus	2 764	KL Partners OÜ	Märkusteta arvamus
SA Erametsakeskus	35 715	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Integratsiooni SA	35 974	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Vanalinna Teatrimaja SA	14 831	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Filmi SA (grupp)	19 719	Rödl&Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Tartu Jaani Kirik SA	12 815	E-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Muuseumiehituse SA	218 914	Elss AS	Märkusteta arvamus
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	16 962	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Unesco Eesti Rahvuslik Komisjon SA	150	OÜ Artestan	Märkusteta arvamus
Narva Aleksandri Kirik SA	15 198	Vandeaudiitor Tatjana Zaitseva	Märkusteta arvamus
SA Kultuurileht	10 155	Ann Närep Audiitorühing OÜ	Märkusteta arvamus
SA Eesti Draamateater	272 554	Rödl&Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Rakvere Teatrimaja	81 696	Antimar OÜ	Märkusteta arvamus
SA Vene Teater	207 812	PKF Estonia OÜ	Märkusteta arvamus
SA Tehvandi Spordikeskus	257 169	E-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Virumaa Muuseumid	56 859	PKF Estonia OÜ	Märkusteta arvamus
SA Ugala Teater	82 247	Elss AS	Märkusega arvamus
SA Jõulumäe Tervisespordikeskus	49 680	OÜ Allika Audiitor	Märkusteta arvamus
Eesti Rahva Muuseumi Ehituse SA	16 892	PKFEstonia OÜ	Märkusteta arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	938 880	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	86 677	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	1 777 029	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus

Eesti Migratsioonifond SA	890	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
SA Holstre-Polli Tervisekeskus	29 622	KL Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus SA	2 442	Mercur-Audit OÜ	Märkusteta arvamus
SA Koeru Hooldekeskus	25 983	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	320	Maret Saatuse Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
A. H. Tammsaare Muuseum Vargamäel SA	6 561	Vandeaudiitor Ellen Pärm	Märkusteta arvamus
Läänemaa Arenduskeskus SA	728	AMC Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Viljandimaa Arenduskeskus SA	462	Infora OÜ	Märkusteta arvamus
Saaremaa Ettevõtluse Edendamise SA	281	Audit EG OÜ	Märkusteta arvamus
Võrumaa Arenguagentuur SA	902	FinantsKindlus OÜ	Märkusteta arvamus
Jõgeva Haigla SA	12 936	Elss AS	Märkusteta arvamus
Hiumaa Haigla SA	23 949	Tehe OÜ	Märkusteta arvamus
Tuuru SA	2 789	Antimar Audiitorid OÜ	Arvamuse avaldamisest loobuti
SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital	13 196	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusega arvamus
Eesti Puuetega Inimeste Fond SA	2 338	Anrison OÜ	Märkusteta arvamus
SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus	2 538	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus
Tartu Ülikooli Kliinikum SA	1 738 848	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Põhja-Eesti Regionaalhaigla SA	2 123 484	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus
Viljandi Haigla SA	112 258	Aureliil OÜ	Märkusteta arvamus
Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus SA	35 903	Probatus OÜ	Märkusteta arvamus
Tartu Kiirabi SA	32 680	Fides OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti E-Tervise SA	10 655	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus
SA Eesti Tervishoiu Pildipank	18 032	Vandeaudiitor Peep Parmakson	Märkusteta arvamus
Eesti Välispoliitika Instituut SA	1 623	Toomas Villems Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu SA	163	Vandeaudiitor Tamara Loog	Märkusteta arvamus
Eesti Akrediteerimiskeskus SA	3 449	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise SA	3 186 623	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Tallinna Tehnoloogiapargi Arendamise SA	221 399	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Maaelu Edendamise SA	620 737	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2009. a majandusaasta aruanded

### Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2009 (tuhandetes kroonides)	Audiitor	Arvamus
Riigi Kinnisvara AS (grupp)	100	4 144 361	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused	100	228 101	Audiitorbüroo RKT OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	27 474 143	–	Majandusaasta lõpp 31.03.2010. Andmed saldoandmike infosüsteemist.
Tallinna Sadam AS (grupp)	100	7 822 842	Ernst & Young Baltic AS	Märkusega arvamus
Eesti Post AS (grupp)	100	630 551	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Tallinna Lennujaam AS (grupp)	100	2 289 409	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100	233 893	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Saarte Liinid AS	100	722 485	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
AS Levira	51	348 034	–	Majandusaasta lõpp 31.03.2010. Andmed saldoandmike infosüsteemist.
Eesti Loots AS	100	271 218	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Elektriraudtee AS	100	170 191	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100	51 401	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Metrosert AS	100	24 789	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	100	2 399 726	Rödl&Partner Audit OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100	18 311	Rödl&Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Tehnokontrollikeskus OÜ	100	17 373	Klea OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Raudtee AS (grupp)	100	4 472 782	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Tartumaa Teed AS	100	65 016	Kagu-audit OÜ	Märkusteta arvamus
Pärnumaa Teed AS	100	82 682	Audiitorbüroo Roy Vaimand OÜ	Märkusteta arvamus
Virumaa Teed AS	100	45 469	Vandeaudiitor Mare Soovik	Märkusteta arvamus
Võrumaa Teed AS	100	71 163	Kagu-audit OÜ	Märkusteta arvamus
Saaremaa Teed AS	100	45 478	Klea OÜ	Märkusteta arvamus
KredEx Krediidikindlustus AS	100	200 000	–	-
Eesti Keskkonnauringute Keskus OÜ	100	106 658	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
Eesti Geoloogiakeskus OÜ	100	22 998	HLB Expertus Audit OÜ	Märkusteta arvamus
AS Eesti Metsataim	60	35 981	Alliott Kangust OÜ	Märkusteta arvamus

Eesti Kaardikeskus AS	100	6 854	Audiitorbüroo Silvia Sirel OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Loto AS	100	162 894	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
Loomsete Jäätmete Käitlemise AS	100	75 910	Vandeaudiitor Arnika Lumiste	Märkusteta arvamus
OÜ Eesti Näitemänguagentuur	89	1 587	Dison OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Vanglatööstus AS	100	23 397	Toomas Villems Audiitorbüroo OÜ	Märkusteta arvamus
AS Erika Neli	100	12 348	Rimess Baltic OÜ	Märkusteta arvamus
Andmevara AS	100	23 841	KMRA Audiitorbüroo OÜ	Asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Estonian Air AS	34	474 338	Deloitte Eesti Audit AS	Märkusega arvamus
Ökosil AS	35	9 665	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2009. a majandusaasta aruanded