

# Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal

Tallinn 2006

## Saateks

Käesolev ülevaade võtab kokku osa Riigikontrolli tööst riigi vara auditeerimisel 2005. aastal. Ülevaate esitamine on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus, millega antakse Riigikogule ja avalikkusele teada, kas riigi vara on kasutatud seaduslikult ja tulemuslikult. Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta (edaspidi RVKS) koostamisel on Riigikontroll lähtunud põhimõttest, et esmane kohustus anda aru riigieelarve täitmise, riigi vara kasutamise ning tegevuse tulemuste kohta lasub Vabariigi Valitsusel.

Riigikontrolli ülesandeks on seejuures hinnata valitsusest Riigikogule antava info piisavust ja usaldusväärust, esitatud vajaduse korral täpsustades, tuvastatud probleemidele tähelepanu juhtides ning tehes ettepanekuid, mis aitaksid Riigikogul tõhusamalt kasutada oma võimu eelarveliste otsuste kujundamisel ning valitsuse tegevuse üle parlamentaarse kontrolli teostamisel.

Käesolevas ülevaates on esitatud valik riigi vara ja selle majandamisega seotud probleemidest, millele Riigikontroll peab vajalikuks eraldi Riigikogu ja avalikkuse tähelepanu juhtida. 2005. aasta eelarve täitmise, valitsuse raamatupidamise korraldusest ja aruandlusest saab täpsemalt lugeda riigi majandusaasta koondaruandest ning Riigikontrolli hinnangust sellele.

Ülevaates ei ole kirjeldatud ainult probleeme, vaid on püütud leida neile ka lahendusi. Esitatud probleeme ja tehtud ettepanekuid on arutatud valitsuskabineti nõupidamisel. RVKS on koostatud koostöös valitsusega ning valitsuse vastus Riigikontrolli ettepanekutele on lisatud ülevaate lõppu.

Ülevaates toodud näited on esitatud probleemide ilmestamiseks. Riigikontroll on aruandes esitanud vaid väikese osa auditites tehtud tähelepanekutest ja see ei tohiks olla ministriumide võrdluse aluseks riigi varalitsemisel.

Riigikontrolli eesmärk on aidata riigil olla hea peremees. Riigikontrolli pakutav sõltumatu info aitab Riigikogul muuta parlamentaarset kontrolli tõhusamaks. Parlamentaarset kontrolli vajadust on rõhutanud ka Riigikogu, moodustades paremaks koostöökaks Riigikontrolli ja Vabariigi Valitsusega eraldi komisjoni.

Euroopa Liidu ning Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ühisalgatusel töötava organisatsiooni SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) tippeksperdid koostasid 2005. a septembris Eesti Riigikontrolli kohta raporti, kus on rõhutatud, et parlamendi toetus kõrgeima kontrolliasutuse tööle ja mõjus reageerimine esitatud auditaruannetele on äärmiselt oluline. See aitab tugevdada valitsuse vastutust poliitika elluviimiseks eraldatud eelarve mõistliku kasutamise eest.

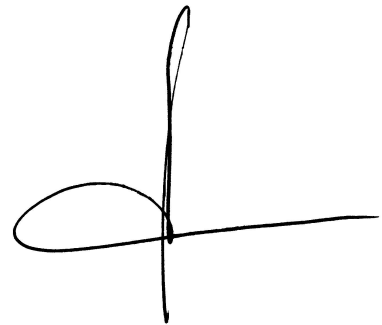
SIGMA ekspertide arvates tuleks Riigikogu auditikomisjonile vajaliku kaalu ja usaldusvääruse andmiseks avaliku sektori aruandekohustuse ja juhtimise parandamisel muuta senine erikomisjon alatiseks komisjoniks. Samuti leidis SIGMA, et Riigikogu komisjon ja Riigikontroll peaks arutama auditaruande „elutsükli“ alates strateegilisest planeerimisest ja teemavalikust kuni lähenemisenurgani. See eeldab komisjoni liikmetelt rohkem tööaega, kui erikomisjoni vormis töötamine kasutada võimaldab.

1992. aastast peale on Riigikogu põhienergia on kulunud olulisel määral seadusloomele – riigi karkassi loomisele. See karkass on nüüd põhiosas valmis. Seega on just saabunud õige aeg alustada mõttevahetust parlamendi töö võimalike uute rõhuasetuste üle. Seadusloome alt vabanenud aja ja energia võiks kulutada üha rohkem selleks, et nõuda aru, kuidas raha on kulutatud ja kas selle raha eest on saavutatud soovitud tulemusi.

Riigikogu auditikomisjoni tööle suurema kaalu andmine aitaks avalikkusele senisest oluliselt rohkem näidata parlamendi tegelikku tööd ja vähendada nende hulka, kes suhtuvad parlamendi töösse skeptiliselt. Just auditikomisjon saab olla hoovaks, mille kaudu Riigikogu kaitseb reaalselt maksumaksja huve.

Et anda parlamendile sellist infot, mis on toeks otsustuste tegemisel, seab Riigikontroll endale selgeks prioriteediks auditid, kus vaadeldakse, kas ühele või teisele programmile eraldatud raha eest on jõutud tulemusteni, mille saavutamiseks raha anti.

Ehk teisisõnu – Riigikontroll seab esikohale tulemusauditite tegemise, et riigile võimalikult palju kasu tuua ja parlamendile lisaväärtust luua. Samuti on kavas hakata tegema ülevaateid ja auditeid, mille eesmärgiks on levitada parimat praktikat.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a loop at the top and a horizontal line crossing it near the bottom.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

oktoober 2006

# Sisukord

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SAATEKS .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. RIIGI FINANTSSEIS 2005. AASTAL.....</b>                      | <b>5</b>  |
| <b>2. RAAMATUPIDAMINE JA FINANTSARUANDED.....</b>                  | <b>7</b>  |
| 2.1. Raamatupidamine.....  | 7         |
| 2.2. Riigi majandusaasta koondaruanne.....                         | 9         |
| <b>3. HOONETE JA RUUMIDE ÜÜRIMINE RIIGIASUTUSTELE .....</b>        | <b>13</b> |
| <b>4. RIIGI INVESTEERINGURAHA KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE .....</b> | <b>19</b> |
| <b>5. RIIGIASUTUSTE TEGEVUS INFOTEHNOLOOGIA VALDKONNAS.....</b>    | <b>27</b> |
| <b>6. RIIGIKONTROLI AUDITITE OLULISEMAD JÄRELDUSED.....</b>        | <b>30</b> |
| 6.1. Haridus- ja Teadusministeerium.....                           | 30        |
| 6.2. Justiitsministeerium.....                                     | 31        |
| 6.3. Kaitseministeerium .....                                      | 31        |
| 6.4. Keskkonnaministeerium.....                                    | 32        |
| 6.5. Kultuuriministeerium .....                                    | 32        |
| 6.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium .....               | 34        |
| 6.7. Põllumajandusministeerium .....                               | 36        |
| 6.8. Rahandusministeerium.....                                     | 36        |
| 6.9. Siseministeerium .....  | 38        |
| 6.10. Sotsiaalministeerium.....                                    | 41        |
| 6.11. Välisministeerium .....                                      | 42        |
| 6.12. Riigikantselei .....   | 43        |
| 6.13. Muu .....  | 44        |
| <b>7. KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAJANDUSTEGEVUS .....</b>             | <b>46</b> |
| <b>8. RIIGIKONTROLI ETTEPANEKUTE ELLUVIIMINE.....</b>              | <b>48</b> |
| <b>VABARIIGI VALITSUSE VASTUS.....</b>                             | <b>53</b> |

# 1. Riigi finantsseis 2005. aastal

Riigi finantsseis on hea ning see on jätkuvalt paranenud. Riigil on piisavalt raha, et katta kõik praeguseks võetud kohustused. Tulude laekumine on paranenud ja kulusid on tehtud plaanitud mahus. Nende järelduste tegemine ei oleks võimalik ilma riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandeta, mille koostamine väärib tunnustust. Vaatamata märkustele, mis Riigikontroll tegi selle aruande kohta, võib öelda, et valitsuse esitatud 2005. aasta majandusaasta koondaruanne on ülevaatlikum ja informatiivsem kui varasematel eelarveaastatel.

## Palju raha seisab pangakontodel ja väärtpaberites

Riigil<sup>1</sup> oli koos tema valitseva mõju all olevate sihtasutuste ning äriühingutega pangakontodel 31.12.2005. a seisuga 9,3 miljardit krooni, koos lühiajalistesse väärtpaberitesse ja võlakirjadesse paigutatud rahaga 20,2 miljardit krooni. See moodustab enam kui kolmandiku eelmise aasta riigieelarve suuruselt. Kogu avalikus sektoris (sh Eesti Pank, omavalitsused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud) on likviidseid vahendeid 52,1 miljardit krooni.

Riigi pangakontodel olev raha jaguneb peamiselt riigikassa (4,5 miljardit), sihtasutuste (1,2 miljardit) ja äriühingute (3,3 miljardit) vahel. Riigi likviidsed vahendid on võrreldes eelmise aastaga kasvanud 4 miljardi krooni võrra. Enim on kasvanud riigi osalusega äriühingute pangakontodel oleva raha hulk (1,6 miljardit), kuid ka riigi asutatud sihtasutustel on 300 miljonit krooni enam vaba raha. Pangakontodel hoitava raha keskmine intressimäär on 1,6%. Lühiajalised investeeringud aktsiatesse ja võlakirjadesse paigutatud raha teenib aastas intressi keskmiselt 2,6%.

## Riigi kohustused on kasvanud mõõdukalt

Riigi kohustused, mis tuleb 2006. aasta jooksul tasuda, on 14 miljardit krooni. Lühiajalised kohustused on võrreldes 2004. aastaga kasvanud 3 miljardi krooni võrra. Kohustusi, mille tasumist tuleb alustada alates 2007. aastast, on 23 miljardit krooni ja need kasvasid aastaga samuti 3 miljardi võrra. Pangakontodel ja väärtpaberites hoitav rahasumma ületab 2006. aastaks võetud kohustuste kogusummat.

Riigi suuremad kohustused on eraldised ja laenud. Bilansikirjest „Eraldised” (10 miljardit) moodustab suurema osa kohustus maksta tulevikus eripensione, nt Riigikogu liikmetele, politseinikele, kaitseväelastele jt. Kokku on pensionikohustus kasvanud aastaga 1,5 miljardi krooni võrra 7,9 miljardi kroonini. Laene on riik 2005. aasta lõpu seisuga võtnud 11,7 miljardit krooni, sealhulgas 3,1 miljardit on laenanud riik ja 8,6 miljardit riigi äriühingud. Riigi kohustused võrreldes varadega moodustavad veerandi. Vaatamata sellele et riik on võtnud vähe laenu ning kõik kohustused kokku on vaid veerand riigi koguvara summast, on siiski mõistlik jätkata konservatiivset laenupoliitikat. Riigikontrolli arvates tuleks enne uute laenude võtmist põhjalikult analüüsida riigi rahareservi suurust, võimalusi suurendada võetavaid dividende riigi osalusega äriühingutest ja vähendada eraldisi sihtasutustele, kes ei ole suutnud seni riigilt saadud raha ära kasutada.

## Materiaalse põhivara väärtus on suurenenud

Materiaalset põhivara (kinnisvara, hooned, masinad ja seadmed jm) on summas 68 miljardit krooni, mis moodustab poole riigi koguvarast. 2005. aastal hindas riik oma põhivara ümber: selgus põhivara tegelik väärtus, mis osutus 17,2 miljardi krooni võrra suuremaks. Samuti on riik investeerinud põhivarasse tublisti rohkem (7,2 miljardit), kui see on aasta jooksul amortiseerunud (4,3 miljardit).

## Tulud on kasvanud

Riigi 2005. aasta tulud on kulumest 4,4 miljardi võrra suuremad. Riigi laekunud maksutulud on kasvanud võrreldes 2004. aastaga 7 miljardi krooni võrra. Kasvust andis 3 miljardit käibemaksutulude suure-

---

<sup>1</sup> Analüüsi aluseks on võetud riigi majandusaasta koondaruandest riigi konsolideeritud bilanss ja tulemiaruanne.

nemine, 3 miljardit sotsiaalmaksu ning ülejäänud aktsiisi- ja tulumaksutulu suurenemine. Maksutulude suurenemisega ei ole kaasnenud "halbade" ehk ebatõenäoliselt laekuvate maksunõuete suurenemist, mis on jäänud 4,7 miljardi krooni tasemele. Ka maksuviiviste hulk ei ole eelmise aastaga võrreldes oluliselt kasvanud ning see näitab, et maksumaksjate maksekäitumine ei ole selles osas halvenenud.

### **Riik on kulutanud plaanipäraselt**

Riigi tegevuskulud olid 2005. aastal 70 miljardit krooni. Maksutulused kanti kohalikele omavalitsustele ja teistele valitsussektori üksustele üle 15,3 miljardit krooni, sh sotsiaalmaks, üksikisiku tulumaks, maamaks jm. Üle poole riigi kuludest läheb toetusteks (53%), tööjõukulud moodustavad viiendiku (20%), majandus- ja muud kulud samuti viiendiku (21%) ning amortisatsioon 6% riigi kogukuludest. Lisaks on riik teinud investeeringuid 7,4 miljardi krooni eest.

## 2. Raamatupidamine ja finantsaruanded

Avalikus sektoris on eelarve ja finantsaruanded üks hea valitsemistava alustalasid. Hea eelarve pole mitte ainult see, millega antakse riigiasutuste kasutusse eelmisest aastast rohkem raha, vaid pigem see, millest on võimalik lihtsalt ja arusaadavalt välja lugeda, mida selle raha eest saab ja mis muutub maksumaksja raha kulutamisel riigis paremaks. Finantsaruannetest aga on nii Riigikogul kui ka avalikkusel võimalus veenduda, kas maksumaksja raha on kasutatud mõistlikult ning eesmärgipäraselt ehk kas saadi seda, mida lubati. Samuti annavad finantsaruanded vastuse küsimusele, kas riigi rahaline seis on võrreldes eelmise aastaga paranenud või halvenenud.

Eesti on nii eelarvestamise kui ka aruandluse kvaliteedi parandamisel teinud viimasel kümnendil tublisti edusamme. Eelarvestamine on muutunud strateegilisemaks ning finantsaruandeid koostatakse lähtuvalt rahvusvaheliselt tunnustatud tavadest. Loomulikult on mõlemas valdkonnas arenguruumi.

### 2.1. Raamatupidamine

#### Finantsaruannete kvaliteet on paranenud

2005. aastal võib hinnata riigi arengut majandusaasta aruande koostamisel märkimisväärseks, sest valminud on heal tasemel aruanne. 2005. a majandusaasta oli riigile teine aasta, kui riik jätkas uue aruandlussüsteemi juurutamist. Riik on loonud raamatupidamise aruandluseks infosüsteemi (nn saldo-andmike süsteem), kuhu kõik üksused<sup>2</sup> esitavad elektrooniliselt oma finantsaruanded. Esitatud andmete põhjal koostatakse riigi majandusaasta koondaruanne, mis annab infot riigi, kohalike omavalitsuste ja avaliku sektori kui terviku kohta. 2005. aastal liitusid infosüsteemiga ka riigi kontrolli all olevad äriühingud. Lisaks loodi 2005. aastal Interneti kaudu juurdepääs infosüsteemi aruannetele. Seega on kõigil soovijatel võimalik kiiresti saada kohaliku omavalitsuse või riigiasutuste finantsnäitajatest ülevaade.

Selle sammuga mindi raamatupidamisarvestuses lõplikult üle riigi koondaruande andmete elektroonilisel kujul kogumisele: kuu pärast iga kvartali lõppu peaks riigil olema tervikpilt riigi finantsseisust ja -tulemusest. Ühtse infosüsteemi juurutamise tulemusena on juba ilmnunud tugev mõju finantsarvestuse ja -aruandluse kvaliteedi paranemisele nii riigiasutustes kui ka kohalikes omavalitsustes. Tänu ühtse süsteemi juurutamisele on arvestus muutunud täpsemaks ja ülevaatlikumaks, samas tuleb süsteemi veelgi täiustada.

#### Finantsaruannete koostamine ja esitamine tuleb tuua varasemaks

2006. aastal said asutused oma aruanded valmis hilinemisega. Vaatamata sellele et tähtaeg oli 31. märts, valmisid need aprillis ning Rahandusministeerium pani riigi koondaruande arvnäitajad kokku juuni lõpuks. Riigikontrolli hinnangul tuleb raamatupidamise infosüsteemi ja korraldust arendada edaspidi sedavõrd, et riigi konsolideeritud aruanne valmiks tulevikus iga aasta 31. märtsiks ja majandusaasta koondaruanne oleks võimalik esitada auditeeritult Riigikogule arutamiseks 31. maiks. Seni on aruannet arutatud oktoobris, kui pea aasta vanune info on osa oma väärtusest kaotanud. Varasem aruande koostamine ja arutelu suurendaks selle kasutatavust ka eelarve koostamisel.

Rahandusministeeriumi arvates on varasemad tähtajad vajalikud, kuid praeguses etapis ei ole seda võimalik saavutada. Selle peamiseks põhjuseks on koondaruandesse konsolideeritavate äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandusaasta aruannete koostamise tähtajad, mis on 30. aprillil ja 30. juunil. Seega sõltub tähtaegade lühendamise sellest, kas nende konsolideeritavate üksuste aruannete auditeerimist ja kinnitamist suudetakse kiirendada.

---

<sup>2</sup> Ligikaudu 1900 üksust, sh riigi valitseva mõju all olevad isikud

## Raamatupidamist oleks otstarbekas tsentraliseerida

Esitatava info haldamise ja töötlemise muudab töömahukaks aruandvate iseseisvate raamatupidamisüksuste suur arv (vt tabel 1). Riigi koondaruanne hõlmab ligikaudu 1700 üksuse näitajaid. Sageli peetakse iseseisvat raamatupidamist kooli, lasteaia vms tasemel. Riigikontrolli hinnangul tuleks enamikus üksustes arvestuse väikse mahu tõttu tõsiselt kaaluda, kas oleks otstarbekam (säästlikum) pidada arvestust suurema üksuse koosseisus. Näitena võib tuua Ühendkuningriigi raamatupidamiskorralduse, kus riigi koondaruandesse konsolideeritakse alla 1300 raamatupidamisüksuse. Samuti on heaks eeskujuks Šotimaa (mis on suuruselt võrreldav Eestiga), kus aruandlusüksusi on vaid kaheksa ringis.

**Tabel 1.** Riigi majandusaasta koondaruandes konsolideeritavate üksuste arv 31.12.2005. a seisuga

|                              | Riik       | Kohalikud omavalitsused | Avalik-õiguslikud juriidilised isikud | Kokku        |
|------------------------------|------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------|
| Asutused/üksused             | 382        | 765                     | 41                                    | <b>1 188</b> |
| Sihtasutused                 | 56         | 155                     | 11                                    | <b>222</b>   |
| Äriühingud (tütarettevõtted) | 43         | 253                     | 8                                     | <b>304</b>   |
| <b>Kokku</b>                 | <b>481</b> | <b>1 173</b>            | <b>60</b>                             | <b>1 714</b> |

Raamatupidamise tsentraalsest korraldusest on häid näiteid nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil praeguseks piisavalt (näiteks Justiitsministeeriumi kohtute ning Tartu ja Pärnu linna raamatupidamine). Võrreldes eelmise aastaga on riik suutnud raamatupidamisüksuste arvu vähendada. Lisaks on osas ministeeriumides asutud valitsemisalas juurutama ühtset tsentraalset raamatupidamistarkvara, mille kaudse tulemusena väheneb tõenäoliselt tulevikus üksuste arv, kaasneb sääst halduskuludes ning suureneb andmete edastamise kiirus ja nende usaldusväärsus.

Samas tuleb selleks, et saavutada märkimisväärne edu andmete kvaliteedis ja edastamise kiiruses, leida lahendus ka omavalitsustele. Riigikogule esitatavas aruandes moodustavad 70% raamatupidamisüksustest kohalikud omavalitsused. Selge võimalus ressursse säästlikumalt kasutada ilmneb arvestatava raha (tehingute) mahu ning iseseisvate raamatupidamisüksuste arvu võrdlemisel (vt joonis 2). Riigi kui terviku jaoks paraneks ressursikasutus ja toimiks aruandlusmudel oluliselt tõhusamalt kui tsentraliseerida ka kohalike omavalitsuste arvestus.

**Joonis 2.** Raha ja arvestusüksuste proportsioon

|                           |                 |           |           |         |
|---------------------------|-----------------|-----------|-----------|---------|
| Varade rahaline kogumaht  | Riigisektor 73% |           | KOVid 22% | AÕd 5%  |
| Eelarve rahaline kogumaht | Riigisektor 74% |           | KOVid 15% | AÕd 11% |
| Raamatupidamisüksusi      | Riigisektor 26% | KOVid 70% |           | AÕd 4%  |

KOV – kohalik omavalitsus

AÕ – avalik-õiguslik juriidiline isik

## Enamik omavalitsusi peaks vajaduse korral saama riigi tuge arvestuse korrastamisel

Väiksemate kohalike omavalitsusüksuste probleemiks on väiksest eelarvest tingitud võimetus tagada haldusfunktsioonide nõutav tase. Senised Riigikontrolli väiksemate kohalike omavalitsusüksuste raamatupidamise auditid on näidanud nende raamatupidamise suurt mahajäämust võrreldes teiste avaliku sektori üksustega (ministeeriumid, suuremad kohalikud omavalitsused jt). Ebapiisav raamatupidamise tase nendes üksustes ja sellest tulenevad vead riigile esitatavates aruannetes muudavad keeruliseks ja töömahukaks ka riigi koondaruannete koostamise. Kohalike omavalitsuste finantsarvestuse probleeme on eraldi käsitletud 7. peatükis.



Riigikontrolli hinnangul tuleks Rahandusministeeriumil koostöös Siseministeeriumi ja maavalitsustega näidata rohkem initsiatiivi, sest madal arvestus- ja aruandlustase võib saada takistuseks riigi arengule tervikuna. Rahandusministeerium peaks toetama nii teadmiste, juhendite kui ka juba välja töötatud lahendustega omaavalitsusi, kes soovivad raamatupidamist tsentraliseerida, raamatupidamisprogramme vahetada ning raamatupidamist ümber korraldada. Maavalitsustest võiks saada keskused, kes on võimelised vajaduse korral väiksematele omaavalitsustele pakkuma arvestus- ja aruandlusteenust.

## 2.2. Riigi majandusaasta koondaruanne

### Riigi 2005. a majandusaasta koondaruande kohta andis Riigikontroll märkustega hinnangu

Riigikontroll auditeeris riigi majandusaasta koondaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust ning koostas selle kohta eraldi kontrolliaruande. Rahandusminister lisas selle riigi majandusaasta koondaruandele, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks.

Riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta andis Riigikontroll märkustega hinnangu. Lisaks märkustele riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta on Riigikontroll kontrolliaruandes esitanud enam levinud vead raamatupidamises ja peamised rikkumised tehingute seaduslikkuse osas.

Märkustena on välja toodud raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekud, mis Riigikontrolli hinnangul on olulised. Oluliseks peetakse selliseid tähelepanekuid, mille teadmine mõjutab tõenäoliselt finantsaruande kasutajat, ning majandustehingute seaduslikkuse puhul selliseid õigusaktide nõuete eiramisi, mis võivad põhjustada märkimisväärse kahju. Olulisus sõltub tähelepaneku rahalisest mahust<sup>3</sup> ja sisust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Riigikontrolli märkused olid järgmised:

- Riigikontroll ei andnud hinnangut riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele. Bilansis 31.12.2004. a seisuga kajastatud saldodes võivad sisalduda vead, mis mõjutavad 31.12.2005. a seisuga koostatud riigi raamatupidamise aastaaruannet. Riigikontroll ei anna hinnangut 01.01.2005. a seisuga koostatud algsaldode ning nendes sisalduvate võimalike vigade mõju kohta riigi 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta finantsseisundile ja rahavoogudele.
- Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas ei olnud nõuetekohaselt inventeeritud Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametile kuuluvaid nõudeid ja kohustusi, mistõttu ei saanud Riigikontroll piisavat kindlust riigi raamatupidamise aastaaruandes kajastatud nõuete ja kohustuste õigsuse kohta. Ministeerium teostas 2006. a juulis ametis täiendavad toimingud saldode õigsuse kontrollimiseks, kuid nende usaldusväärsust pole Riigikontroll hinnanud.
- Mitmed riigiasutused on võtnud pikaajalisi kohustusi tulevaste perioodide arvelt, kuigi riigieelarve seaduses<sup>4</sup> on sätestatud keeld võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Näiteks on Jõhvi Linn (kinnistu omanik), FKSM AS<sup>5</sup> (hoonestaja) ning Kultuuriministeerium (kasutusvaldaja) sõlminud kolmepoolse notariaalse lepingu Jõhvis Pargi tn 40 asuva kinnistu hoonestusõiguse, ostueesõiguse, kasutusvalduse ja asjaõiguse seadmise kohta. Nimetatud lepinguga seati Pargi tn 40 asuva kinnistu hoonestusõigus Jõhvi kontserdimaja rekonstrueerimiseks FKSM ASi kasuks. Samuti lepitati kokku, et hoonestaja sõlmib kasutusvaldajaga kasutusvalduse seadmise lepingu hoonestusõiguse kehtivuse lõpuni (s.o kuni 30.09.2025). Kasutusvalduse eest tuleb maksta hoonestajale 21 aasta jooksul kokku 285 miljonit krooni. Kasutusvalduse lepinguga lasuvad kõik majanduslikud riskid kasutusvaldajal. Riigikontrolli hinnangul on tegemist kapitali-

---

<sup>3</sup> INTOSAI standardite kohaselt on olulisuse lävi 0,5–2% finantsnäitajast, mis kõige adekvaatsemalt kajastab auditeeritava üksuse majandustegevust.

<sup>4</sup> Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

<sup>5</sup> Alates 28.02.2005. a uue nimega AS YIT Ehitus

rendi tingimustel sõlmitud lepinguga, millega on võetud riigieelarve seadusega keelatud kohustusi summas 285 miljonit krooni. Seega on Kultuuriministeerium rikkunud riigieelarve seadust.

Muus osas on Riigikontroll seisukohal, et riigi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud bilansimahuks 31.12.2005. a seisuga 135,4 miljardit krooni ja aruandeperioodi konsolideeritud tulemiks 4,4 miljardit krooni, kajastab olulises osas õigesti riigi finantsseisundit 31.12.2005. a seisuga ning siis lõppenud majandusaasta tegevuse tulemit ja rahavoogusid kooskõlas hea raamatupidamistavaga. Samuti olid Riigikontrolli hinnangul valimisse langenud majandus- tehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2005. aasta riigieelarve seaduse ja riigi 2005. aasta lisaelarve seadusega.

### **Inventuuride korraldus oli puudulik**

Mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased pole piisavalt tähelepanu pööranud varade ja kohustuste inventeerimisele. Varade ja kohustuste inventeerimisel esineb jätkuvalt puudusi:

- Mitmes riigiraamatupidamiskohustuslase üksuses ei olnud varasid ja kohustusi inventeeritud või inventuurid ei olnud kõikehõlmavad, s.t aastainventuurid ei hõlmanud kõiki olulisi varade ja kohustuste grupe.
- Inventeerijad ja materiaalselt vastutavad isikud ei olnud kinnitanud inventuuride tulemusi ning inventuuride tulemusi polnud raamatupidamises kajastatud.
- Inventuuri käik ja tulemused olid puudulikult vormistatud: puudusid lugemislehed; lugemislehed olid ebatäpsed; lugemislehtedelt puudusid inventeerijate allkirjad, mistõttu ei olnud võimalik tagantjärele veenduda inventuuride tegelikus toimumises.
- Inventuurikomisjonides osalesid vara eest vastutavad isikud.

Riigikontroll leidis nimetatud puudusi Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustes. Riigikontrolli hinnangul võivad puudused inventuurides põhjustada vigu riigi varade ja kohustuste kõikehõlmavas ning õiges väärtuses kajastamises. Asjaolule, et riigiraamatupidamiskohustuslased eksivad riigi raamatupidamise üld-eeskirjaga kehtestatud varade ja kohustuste inventeerimise ja hindamise protseduuride vastu, juhtis Riigikontroll tähelepanu ka eelmisel aastal.

Inventuuride ebausaldusväärsele korraldamisele viitab Riigikontrolli hinnangul ka asjaolu, et auditite käigus avastati mitmeid arvele võtmata varasid (näiteks riigiraamatupidamiskohustuslase kasutuses olevaid maaüksusi, rajatisi), samuti leiti, et riigiraamatupidamiskohustuslasel oli arvel varasid, mida tegelikult ei eksisteerinud (näiteks inventari, rajatisi), mõningad varad olid arvele võetud topelt. Loetletud puudusi esines Välisministeeriumis ning Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutustes.

### **Kinnisvarainvesteeringute kajastamisel eksitakse**

Kinnisvarainvesteeringuks peetakse maa, hoone või hooneosa väljarentimist tulu teenimise eesmärgil või hoidmist turuväärtuse suurenemise eesmärgil, kui rentija ei kasuta seda vara oma põhitegevuseks. Raamatupidamise heast tavast lähtudes tuleb kinnisvarainvesteeringud kajastada bilansis eraldi real, kuid paljud riigiasutused ei ole eristanud kinnisvarainvesteeringuna käsitletavat vara ning kajastavad seda koos oma tegevuseks kasutatavate pindadega materiaalse põhivara hulgas. Ebatäpse kajastamise tõttu annab riigi majandusaasta koondaruanne lugejale valeinfot riigiasutuste põhitegevuses kasutusel oleva vara kohta. Kinnisvarainvesteeringuna tulnuks Riigikontrolli hinnangul klassifitseerida vara Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala

asutustes kokku vähemalt 418 miljoni krooni ulatuses, sealhulgas kutseõppeasutuste ja rakendus-  
kõrgkoolide ühiselamuid kokku ligikaudu 400 miljoni krooni ulatuses.

### **Suhkrutrahvi ei kajastata**

Euroopa Liiduga liitumisel üleliigseks hinnatud suhkruvarult tuleb Eestil teha makse Euroopa Liidu eelarvesse. Riigikontroll tegi Rahandusministeeriumile ja Põllumajandusministeeriumile märkuse, kuna kumbki ministeerium ei ole oma raamatupidamise aastaaruandes kajastanud kohustust summas 715 miljonit krooni, mis on tekkinud üleliigsete laovarude tõttu. Riigi majandusaasta koondaruandes on riigi pearaamatupidaja võtnud vastava kohustuse riigi bilanssi. Riigikontrolli hinnangul on taunitav olukord, kus ministeeriumid ei ole suutnud kohustuse kajastamise suhtes kokku leppida. Riigikontrolli hinnangul peavad riigi koondaruandes näidatud kohustused tulenema riigiraamatupidamis-  
kohustuslaste aruannetest, kuna riigi varad ja kohustused tekivad riigiraamatupidamiskohustuslaste majandustehingutest.

### **Kõiki bilansiväliseid kohustusi ei ole arvele võetud**

Lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirja alusel koostatud juhendist<sup>6</sup>, kajastatakse tähtajalistest mittekatkestatavatest või teatud etteteatamistähtajaga katkestatavatest üürilepingutest tulenevaid siduvaid kohustusi riigiraamatupidamiskohustuslaste bilansivälisel kirjel. Bilansiväliste kohustuste kohta koostatud lisa annab aruande lugejale infot selle kohta, kui suured kohustused võivad tekkida, kui aruandev isik peaks sõlmitud üürilepingud bilansipäeva seisuga katkestama.

Näiteks tuleks Politseiameti ja Põhja Politseiprefektuuri Pärnu mnt 139 asuvate hoonete üürimiseks sõlmitud lepingu kohaselt Politseiametil ja Põhja Politseiprefektuuril üürilepingu ennetähtaegsel lõpetamisel enne 11 aasta möödumist lepingu sõlmimisest tasuta leppetrahv, mis on võrdne 11 aasta üürimaksete summaga, millest on lahutatud politseiasutuste poolt lepingu ülesütlemise päevaks tasutud üürimaksete kogusumma. Riigikontroll leidis, et Politseiamet ja Põhja Politseiprefektuur jätsid lepingust tulenevalt 31.12.2005. a seisuga bilansiväliselt kajastama kohustuse kogumaksumuses ca 300 miljonit krooni, kajastades selle asemel bilansiväliselt kohustusi summas 97 miljonit krooni. Praeguseks on mainitud politseiasutused tagantjärele korrigeerinud bilansiväliseid saldosid 31.12.2005. a seisuga ning riigi majandusaasta koondaruandes on politseiasutuste bilansivälised kohustused kajastatud õiges summas.

Riigikontrolli hinnangul ei ole riigiraamatupidamiskohustuslased üürilepingutest tulenevaid bilansiväliseid kohustusi kajastanud ühtsete põhimõtete järgi. Seetõttu ei anna riigi konsolideeritud bilansiväliste kohustuste lisa ülevaadet selle kohta, kui palju on riigil 31.12.2005. a seisuga üürilepingutest tulenevaid siduvaid kohustusi.

### **Kogu bilansiväliseid vara ei kajastata**

Riigi raamatupidamise aastaaruande lisades ei ole avalikustatud infot riigile kuuluvate hoiu- ja kaitsemetsa koguse kohta. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt kajastatakse bioloogiline vara bilansis kas õiglases väärtuses või soetusmaksumuses. Kui bioloogilise vara õiglase väärtuse kohta puudub usaldusväärne hinnang või soetusmaksumus pole teada, tuleb vara kajastada bilansiväliselt.

Enamiku riigile kuuluvate hoiu- ja kaitsemetsade üle peab arvestust pidama Keskkonnaministeerium. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oleva Riigimetsa Majandamise Keskuse majandada on kokku ca 164 000 hektarit selliseid hoiu- ja kaitsemetsi, mis on hinnatud nullväärtusega ja mis ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ei kajastu. Keskkonnaministeeriumi bilansis on õiglases väärtuses kajastatud vaid need hoiu- ja kaitsemetsad, mis riik on eraomanikelt ostnud või tulundusmetsa (või maa) vastu vahetanud, kokku maksumusega 18,1 miljonit krooni. Samuti on Keskkonnaministeeriumi

---

<sup>6</sup> Riigi pearaamatupidaja koostatud juhend "Bilansiväliste kontode esitamine seisuga 31.12.2005"

bilansis kajastatud Riigimetsa Majandamise Keskuse majandada antud kaitsemetsad, mille väärtust on arvutuslikult vähendatud teatud koefitsientide järgi ning mida on kokku ca 107 000 hektarit.

Kuna hoiu- ja kaitsemetsade omamise ning majandamise kaudu täidab riik talle pandud loodushoiuga seotud ülesandeid, siis tuleb Riigikontrolli hinnangul esitada raamatupidamise aastaaruande lisa andmed hoiu- ja kaitsemetsa koguse kohta koos hinnanguga selle võimalikule väärtusele.

### **Riigi eelarve ja riigi majandusaasta koondaruande vahel on raske leida seost**

Riigikogu kinnitab igal aastal eelarve ja Vabariigi Valitsus annab riigi majandusaasta koondaruande näol aru selle eelarve kasutamisest. Eelarvet ja aruannet omavahel võrrelda on aga raske. Aruande ühe osana esitatakse ka riigieelarve täitmise aruanne, kuid sellest võib näha vaid seda, kui palju raha laekus ja kui palju kulus. Samas ei anna tegevusaruanne ega ka mõni muu riigi majandusaasta koondaruande osa ülevaadet sellest, kas eelmisel aastal kulutati maksumaksja raha sellele, milleks seda küsiti. Puudub selge seos riigieelarve eelnõu seletuskirjas antud lubaduste ja saavutatud tulemuste vahel. Sellekohane ülevaade on aga Riigikontrolli hinnangul hädavajalik, vastasel juhul kaotab kogu valitsuse aruandlus parlamendile oma peamise mõtte.

Näiteks on riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud "Ülevaade ministriumide ja Riigikantselei tulemuslikkusest 2005. aastal". Riigikontrolli hinnangul on valitsuse tegevuse tulemustest aruandmine koondaruandes vajalik, kuid esitatud ülevaate puuduseks on selle nõrk seos eelarve täitmise aruandega. Kui riigi eelarve täitmise aruanne on esitatud väga detailselt, siis tegevuste tulemusi on aruandes kirjeldatud väga üldiselt. Seetõttu ei ole aruande lugejal võimalik saada näiteks infot selle kohta, kui palju igas konkreetsetes tegevusvaldkonnas raha kasutati. Samuti on ülevaates pigem kirjeldatud aasta jooksul tehtud tegevusi ning puudub selgus, kas aruandeaastaks seatud tegevuseesmärgid on saavutatud, ehk puudub vaade tegevuste tulemuslikkusele.

Samuti väärrib märkimist, et kui riigi eelarve määratakse ministriumide kaupa, siis majandusaasta aruanne sisaldab aruandeid (bilanss, tulemiaruanne jm koos lisadega) riigi kui terviku kohta ning nende omavaheline võrdlemine ei ole sisuliselt võimalik. Ühe võimalusena parlamendi ülevaate ja kontrolli parandamiseks ministrite rahakasutuse üle tuleks Riigikontrolli hinnangul igal aastal enne suvepuhkust arutada Riigikogu komisjonides ministriumide majandusaasta aruandeid ja eelarve täitmist ning tutvuda Riigikontrolli auditiaruannetega.

### **Ettepanekud Vabariigi Valitsusele**

- Töötada välja põhimõtted raamatupidamise tsentraalseks korraldamiseks ministriumides ja vähendada raamatupidamisüksuste arvu.
- Pakkuda väiksematele valdadele ja linnadele maavalitsuste kaudu riigi tuge raamatupidamise efektiivsemaks korraldamiseks.
- Tuua riigi majandusaasta aruande koostamise ja esitamise tähtsajad varasemaks.

### 3. Hoonete ja ruumide üürimine riigiasutustele

Riigiasutused on äriühingutelt üürile võtnud enam kui 270 000 m<sup>2</sup> ulatuses hooneid ja ruume, millest 60% on üürile võetud Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsilt (RKAS) ja 40% teistelt erasektori äriühingutelt.

RKASi asutamisel<sup>7</sup> märgiti üürisuhte eelisenä muu hulgas seda, et hoonete haldamisest loobumine võimaldab riigiasutustel keskenduda põhifunktsioonide täitmisele ning üürisuhted võimaldavad kiiresti reageerida asutuse ruumivajaduse muutumisele. Riigiasutuste põhitegevuseks vajalike hoonete omamise asemel üürisuhtele ülemineku eelise hulgas märgiti ka ruumide kasutamise kulude selgust. Samuti pidi üürisuhtele ülemineku soodustama efektiivsemat ruumikasutust riigiasutustes. Üürisuhteid soodustava poliitika ideeline alus oli riigi ülesannete maksimaalne vähendamine ehk kõikide erasektori täidetavate ülesannete üleandmine erasektorile.

Riigikontrolli analüüs näitas, et riik on sõlminud äriühingutega ruumide üürile võtmiseks lepinguid, kus on riigile kahjulikke tingimusi, näiteks mitme aasta üüri tasumise nõue üürilepingu ennetähtaegse ülesütlemise korral, üürihinna iga-aastane automaatne tõus tarbijahinnaindeksi kasvu ületaval määral, üürile võtja kohustus teha üüritud ruumides hooldusremonti.

Hinnates üürilepingu sõlmimise protsessi ja sellele eelnenud majanduslikku analüüsi, leidis Riigikontroll tõsised puudused protsesside dokumenteerimises. Asutuse ruumivajaduse rahuldamise erinevate võimaluste analüüsi puudumine ning pakkujatele erinevate või liiga üldiste pakkumiskriteeriumide seadmine tekitab kahtluse, et mõnda pakkujat on legitiimselt põhjendusetult eelistatud. Paljud äriühingud soovivad anda riigiasutustele hooneid pikaks ajaks üürile, kuna see tagab kindla sissetuleku. Kui asutus on seadnud tingimused nõnda, et pakkumisi on raske võrrelda või pakkumises saab osaleda põhjendamatult vähe ettevõtjaid, on raske kõrvaldada kahtlust, et otsustaja ei ole olnud erapooletu või on sõlminud riigile kahjuliku lepingu. Riigieelarve rahaga tehtavate tehingute seaduslikkust ja majanduslikku põhjendatust peab saama ka tagantjärele kontrollida, kuid see ei ole võimalik, kui valikute analüüsi ja protseduuri ei ole dokumenteeritud.

Kuigi Eesti riigiasutustel ei ole eelarvepoliitikast tulenevalt lubatud ruumide renoveerimiseks või ostmiseks laenu ega kapitalirenti kasutada, on erinevate skeemide abil sellest keelust mitmel juhul proovitud mööda minna. Riigikontrolli arvates tuleb vältida asutusele vajalike ruumide üürile võtmist, kui majanduslikult on soodsam olemasolevad ruumid renoveerida või uued ruumid omandada.

Riigikontroll analüüsis ministriumide valitsemisalas ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingute valimi põhjal lepingute sõlmimise protsessi ning lepingutingimusi.<sup>8</sup> Analüüsi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas välja valitud ruumide üürile võtmine oli asutuse ruumivajadust ja selle rahuldamise erinevaid võimalusi kaaludes põhjendatud?
- Kas lepingu sõlmimise protsess (eelkõige pakkumiste võrdlus) on dokumenteeritud ja võimaldab hilisemat hindamist?
- Kas lepingus on poolte õigused ja kohustused riigi seisukohalt vaadates mõistlikus tasakaalus?

#### **Kõikidel ministriumidel ei ole ülevaadet nende valitsemisalas ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingutest**

Riigikontroll küsis ministriumidelt andmeid nende ja nende valitsemisala asutuste poolt hoonete ja ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingute algus- ja kehtivusaja, kasutaja ja sihtotstarbe, üüritava

---

<sup>7</sup> Vabariigi Valitsuse 28.06.2001. a korraldus nr 461-k ja seletuskiri korralduse eelnõu juurde

<sup>8</sup> Valimi väiksus ei võimalda tulemusi täies mahus üle kanda kõigile riigiasutuste poolt ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingutele. Analüüsis toodud näited on illustratiivse iseloomuga.

pinna ja kasuliku pinna ruutmeetrite, investeerimiskohustuse, üürihinna ja kaasnevate kulude kohta (teave üüritud pinna suuruse ja üürihindade kohta on esitatud tabelis 2).

Riigikontrollile antud vastustest selgus, et ministeeriumi valitsemisala asutused võtavad pindu üürile, ent ministeerium, kes peaks kõikide valitsemisala asutuste üle järelevalvet teostama, ei ole sageli kursis lepingutingimustega ja mõnel juhul isegi mitte lepingu sõlmimise faktiga. Kui ministeeriumil pole ülevaadet valitsemisalas sõlmitud üürilepingutest nende olulisemate tingimuste kaupa (hind, ülesütlemise tingimused jms), on tal raske kavandada valitsemisala eelarvet ning vastutada valitsemisala asutuste seadusliku ja otstarbeka tegutsemise eest. Ülevaade valitsemisalas ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingutest oluliste tingimuste kaupa oli olemas Haridus- ja Teadus-, Justiits-, Sotsiaal-, Rahandus- ja Välisministeeriumil. Justiits-, Sotsiaal- ja Rahandusministeeriumi ülevaates sisalduv info oli valitsemisala asutustelt koondatud ühtsete parameetrite alusel.

**Tabel 2.** Ministeeriumide valitsemisalades üürile võetud hoonete ja ruumide pindala ning üürihind\*

|   | Andmed pinna suuruse kohta |  |                |   |                |   | Andmed üürihinna kohta |                     |                     |
|---|----------------------------|--|----------------|---|----------------|---|------------------------|---------------------|---------------------|
|   | ERASEKTOR                  |  | RKAS           |   | KOKKU          |   | ERA-SEKTOR             | RKAS                | KOKKU               |
|   | m <sup>2</sup>             | osakaal kõikidest erasektorist üüritud pindadest (%) | m <sup>2</sup> | osakaal kõikidest RKASist üüritud pindadest (%) | m <sup>2</sup> | osakaal kõikidest üüritud pindadest (%) | üürikulu aastas, kr    | üürikulu aastas, kr | üürikulu aastas, kr |
| Haridus- ja Teadusministeerium            | 4 960                      | 5  | 8 641          | 5   | 13 601         | 5                                       | 4 192 709              | 6 999 210           | 11 191 919          |
| Justiitsministeerium                      | 16 288                     | 15   | 81 083         | 50  | 97 371         | 36                                      | 8 120 930              | 59 189 359          | 67 310 289          |
| Kaitseministeerium                        | 1 377                      | 1  | 0              | 0   | 1 377          | 1                                       | 1 013 651              | 0                   | 1 013 651           |
| Keskkonnaministeerium                     | 6 523                      | 6  | 138            | 0   | 6 660          | 2                                       | 8 884 429              | 77 937              | 8 962 365           |
| Kultuuriministeerium                      | 15 093                     | 14   | 0              | 0   | 15 093         | 6                                       | 13 472 695             | 0                   | 13 472 695          |
| Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium | 4 830                      | 5  | 934            | 1   | 5 764          | 2                                       | 6 253 344              | 1 588 734           | 7 842 078           |
| Põllumajandusministeerium                 | 4 700                      | 4  | 15             | 0   | 4 715          | 2                                       | 5 289 433              | 14 683              | 5 304 116           |
| Rahandusministeerium                      | 13 871                     | 13   | 33 437         | 21  | 47 308         | 17                                      | 14 654 218             | 31 723 090          | 46 377 308          |
| Siseministeerium                          | 33 810                     | 31   | 38 533         | 24  | 72 344         | 27                                      | 59 405 096             | 38 785 314          | 98 190 410          |
| Sotsiaalministeerium                      | 5 981                      | 6  | 151            | 0   | 6 132          | 2                                       | 5 644 144              | 119 502             | 5 763 646           |
| <b>KOKKU</b>                              | <b>107 433</b>             |  | <b>162 932</b> |   | <b>270 365</b> |   | <b>126 930 649</b>     | <b>138 497 829</b>  | <b>265 428 478</b>  |

\* Ministeeriumide koondatud ja Riigikontrollile edastatud info võib olla ebatäpne, kuna jooksvalt andmeid ei koguta ja lepingute muudatustest puudub jooksev ülevaade. Üürihindasid ei ole võimalik üksikasjalikult võrrelda, sest nende arvutamisel on ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused kasutanud erinevat metoodikat (mõnikord sisaldab hind käibemaksu, kommunaalkulusid, hoolduskulu jms, mõnikord ei sisalda). Tabelis ei ole Välisministeeriumi andmeid, sest tal pole Eestis üüripindasid, samuti puuduvad andmed põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei üüritavate hoonete ja ruumide kohta. Tabelis ei kajastu riigiasutuste poolt üksteisele üüritud pinnad.

## Riigiasutuste ruumivajadus pole üldjuhul selge

Riigiasutusele ruumide üürimisel on põhjendatud valiku eeldus see, et ruumide üürile võtja on selgeks teinud, mis ajaks, kui suurt ja mis tingimustele vastavat ruumi ta vajab. Kiired otsused ruumide kasutusse võtmisel vähendavad võimalust teha valik, mille menetlus on läbipaistev, ning avada pakkumisvõimalus kõikidele äriühingutele.

Asutuse tegevuse ümberkorraldamise otsused ei põhine aga sageli asutuse pikaajalisel arengukaval. Näiteks tekkis ootamatu ruumivajadus Haridus- ja Teadusministeeriumi kolimisel Tartusse, Majandusministeeriumi ning Teede- ja Sideministeeriumi liitmisel ja Lõuna Politseiprefektuuri moodustamisel.

Siseministerium küsis Sisekaitseakadeemia uue hoonekompleksi rajamiseks arendajatelt pakkumisi ja taotles Vabariigi Valitsuselt uute ruumide soetamise luba enne Sisekaitseakadeemia uue arengukava kinnitamist. Pakkumiste ja loa küsimise ajal (vastavalt 9. jaanuaril ja 4. mail 2006) oli kinnitatud arengukava aastani 2006, kuigi Sisekaitseakadeemia uus arengukava võib oluliselt mõjutada ruumivajadust, mis sõltub õppesuundadest, üliõpilaste arvust jms. Keskkonnaministeriumis määras uute ruumide leidmiseks moodustatud komisjon ruumivajaduseks 4100 m<sup>2</sup>, ent üürile võeti 6000 m<sup>2</sup>: esmalt taotles ja sai ministerium valitsuselt loa 4700 m<sup>2</sup> üürile võtmiseks, kuid juba enne uutesse ruumidesse sissekolimist taotles ta täiendavat luba 1300 m<sup>2</sup> üürimiseks ja sai ka selle. Üürile võetavatele ruumidele esitatavate nõuete muutmine hanke või läbirääkimiste käigus või lühikese aja jooksul pärast üürilepingu allkirjastamist näitab tegeliku ruumivajaduse halba planeerimist.

Seda tüüpi juhtudel võib lisaruumide valimisel olla esmatahtis valikukriteerium uute ruumide lähedus olemasolevatele, mistõttu riik satub sundseisu. Maksuamet võttis 15. juulil 2002 üürile ruumid Tallinnas aadressil Narva mnt 9A, et koondada kogu keskasutus ühte kohta. Ligikaudu aasta aega hiljem üüriti samalt omanikult kümneks aastaks lisaruumid (ca 2400 m<sup>2</sup>) aadressil Narva mnt 9J. Seoses Maksuameti ja Tolliameti liitmisega omakorda pisut üle poole aasta hiljem ei mahu ühendatud keskasutus neisse ruumidesse, seega jäi lisaruumide üürimise peamine eesmärk täitmata. Seoses asutuse laienemisega ja uute ametikohtade komplekteerimisega on läbirääkimiste tulemusel pindu laiendanud ka Haridus- ja Teadusministerium ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet.

Üürtavatele ruumidele esitatavaid nõudeid on muudetud ka karmistunud turvanõuete, töökohtade ümbertõstmise, avatud büroopindade suletuks muutmise vms tõttu. Nõuete muutumisel tuleb leida võimalus muuta ruume, muu hulgas teha investeeringud asutuse eelarveraha eest. Näiteks on Haridus- ja Teadusministerium, Maksu- ja Tolliamet ning Politseiamet teinud omavahenditest üürile võetud ruumides lisakulutusi.

Positiivseks näiteks on Siseministeriumi valitsemisalas üüritud hoone Kärddlas, kus politsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooniameti ametnikud on koondatud ühte hoonesse, mis lisaks halduskulude kokkuhoiule peaks võimaldama sünergiaat töö kokkupuutepunktides. Allasutuste koondamine ühele pinnale on arengukava järgi plaanis näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil ning asutuste koondamisel ühele pinnale on edukas olnud Põllumajandusministerium.

### **Riigiasutusele ruumide üürimine võib olla majanduslikult kahjulikum kui ruumide renoveerimine või soetamine**

Riigiasutuse ruumivajaduse rahuldamiseks on võimalik kohandada riigile kuuluvas hoones asuvad ruumid asutuse vajadusele vastavaks, osta riigile kinnisvara või võtta vajalikud ruumid üürile. Nii olemasolevate ruumide renoveerimine kui ka uute soetamine eeldab investeeringut. On selge, et ministeriumide jooksva aasta eelarvest ei ole võimalik lühiperspektiivis katta kinnisvara-investeeringute vajadust nii, et raha jaguks piisavalt ka tööjõu- ja muudeks kuludeks. 2006. aasta riigieelarve seadus nägi ministeriumide kaupa ette summad, mida sai põhitegevuseks mittevajaliku kinnisvara müümisel kasutada investeeringuteks. 2007. aasta riigieelarve seaduse eelnõus on sätestatud ministeriumide võimalus müüa kasutult seisev kinnisvara ning kasutada kaht kolmandikku müügist saadud rahast valitsemisala investeeringuteks. See võimalus soodustab põhitegevuseks mittevajalikest hoonetest vabanemist, kuid ei paku universaalset lahendust kinnisvarainvesteeringute vajaduse rahuldamiseks.

Seega saaks üürile võtmise alternatiivina käsitleda vajalike ruumide renoveerimist või soetamist, finantseerides seda vajaduse korral kas riigieelarve tulude või olemasolevate reservide arvelt. Üürimise alternatiivina võib majanduslikult säästlikumaks osutada ka võõrkapitali kaasamine.

Kui riigiasutus üürib põhitegevuseks pikaajaliselt ruume, siis tähendab see sarnaselt laenu võtmisega pikaajalise rahalise kohustuse võtmist, seda iseäranis juhul, kui üürilepingus on kokku lepitud pikk periood, mille eest tuleb üürimaksed tasuda ka juhul, kui asutuse ruumivajadus muutub ja üürile võetud ruumidest soovitakse lahkuda või kui üürilepingu ülesütlemine on muul põhjusel kulukas ja keeruline.

Riigikogu liige Peeter Kreitzberg esitas 29. septembril 2005 riigikontrolörile arupärimise riigile majandusliku kahju võimaliku tekitamise kohta seoses Tallinnas Pärnu mnt 139 nn Kalevi-maja ja Tartus Riia 132 nn KEKi-hoone üürilepingutega. Arupärimisele vastamiseks tellis Riigikontroll muu hulgas eksperdiarvamused, et teada saada uue sarnase ruumimahuga hoone ehitusmaksumus. Saadud eksperdiarvamustes ei olnud arvestatud krundi soetamise kulu ega sisustuse maksumust. Tallinna politseimaja üürihind sisaldab kommunaalteenuste hinda, tasu sisustuse eest jm. Alljärgnevalt on esitatud arutluskäik politseile hoone üürimise majandusliku põhjendatuse kohta Tallinnas.

Tallinnas Pärnu mnt 139 asuva hoonega analoogse ruumimahuga büroohoone ehituskulud oluks üürilepingu sõlmimise aja, s.o 2003. a juuli hindades OÜ BK Konsultatsioonid hinnangul sõltuvalt ehitusel kasutatud materjalidest 181,9–217, 2 miljonit krooni. Eeldades, et Politseiameti ja Põhja Politseiprefektuuri lepingut OÜga Raldon ei katkestata, ja arvestades võimalikku tarbijahinnaindeksi tõusust tulenevat 3% iga-aastast hinnatõusu, tuleb 20aastase üüriperioodi jooksul koos kommunaal- ja halduskuludega kokku maksta 775,2 miljonit krooni. Üldistatult moodustavad kommunaal- ja halduskulud ligikaudu 30% üürihinnast. Eraldades 30% kommunaal- ja halduskulude osa ning diskonteerides<sup>9</sup> kõik lepingujärgsed maksed, kujuneb lepingujärgsete maksete nüüdisväärtuseks 270,8 miljonit krooni (hind sisaldab ka sisustuse maksumust). Uue maja ehituslik hind oluks ilma krundi soetusmaksumuseta 2003. a hindades 181,9–217 miljonit krooni.

Politsei ülesannete täitmine on eelduslikult vajalik pikas perspektiivis, ka ruumivajaduse kahanemist ei ole ette näha. Isegi sel juhul, kui krundi omandamise kulude tõttu oleks soetusmaksumus ületanud üürikulude nüüdisväärtuse, oluks Riigikontrolli hinnangul majanduslikult kasulikum Politseiametile ja Põhja Politseiprefektuurile vajalik hoone soetada. Riigi pikaajaliste ülesannete täitmiseks ruumide üürilevõtmisel tekib üüriperioodi lõppedes taas olukord, kus ollakse sunnitud ruumid üürima või soetama. Sama üürile andjaga tegeliku konkurentsi puudumisel uue lepingu sõlmimisel ollakse aga sisuliselt sundseisus.

Riigikontroll ei saa nõustuda riigiasutustele vajalike ruumide üürile võtmise põhjendamata eelistamisega. Majanduslikus mõttes võib ruumide üürile võtmine olla riigile kahjulikum kui omandamine või renoveerimine. Riigikontrolli hinnangul tuleb iga juhtumit vaadelda eraldi ning analüüsida kõiki asutuse ruumivajaduse rahuldamise variante. Välja tuleb valida riigi ülesannete täitmiseks parim, s.o säästlik nõuetele vastav võimalus.

Viimastel aastatel on kavandatud ja mõnel juhul ka kasutatud hoonete üürile võtmise skeeme, mis oma sisult sarnanevad kapitalirendiga. Sisekaitseakadeemia kavandati Pärnu mnt 139 ja Kohila 4 kinnistutele õppelinnaku rajamist skeemi järgi, mille kohaselt ostetakse riigile maa, seatakse sellele maale arendaja kasuks minimaalse tasu eest hoonestusõigus ning lepitakse kokku hoonestusõiguse alusel krundil paiknevate või sinna rajatavate hoonete pikaajaline üürile võtmine ning väljasostmine üüriperioodi lõppedes. Näiteks on Sisekaitseakadeemia uue hoonekompleksi rajamise kavas kirjeldatud sellist skeemi ning lisatud, et tegemist ei ole kapitalirendiga. Seesuguse väite formaalsel hindamisel ei saa välistada turuhinnale vastava väljaostuhinna tasumist ehk sisuliselt investeeringute kahekordset kinnimaksmist. Riigiasutuste sõlmitud lepingud ei tohiks võimaldada ka selliseid pelgalt formaalseid riigile kahjulikke tõlgendusi. Põhimõtteliselt samasuguse skeemi järgi ehitati Eesti Kontserdi Jõhvi kontserdimaja (lepingu sõlmisid Jõhvi linn kinnistu omanikuna, ehitaja kasuks seati hoonestusõigus ning kasutusvaldajana nähti ette Eesti riik). Riigikontroll taunib olukorda, kus majanduslikult kasulikuma lahenduse leidmiseks eiratakse seaduse mõtet – käsitatakse kapitalirendilepingu sisuga lepingut kasutusrendilepinguna või mõeldakse välja skeeme, mis vormiliselt on seadusega kooskõlas, sisu poolest aga mitte. Õigusaktide täitmist tuleb järjekindlalt nõuda, ning kui nende täitmine ei ole võimalik, siis tuleb õigusakte muuta.

## **Üürilepingu sõlmimise protsessi ei ole enamasti piisavalt dokumenteeritud**

Asutuse ruumivajadus, selle rahuldamise erinevate võimaluste võrdlus ning otsustamisel aluseks võetud kriteeriumid tuleb dokumenteerida ka siis, kui ruumide halb seisukord on üldteada ning

---

<sup>9</sup> Kogu üüriperioodi üürimaksete summa näitamiseks praegustes hindades on kasutatud on diskontomäär 7%.



alternatiive on vähe. Valikute tegemise dokumenteerimine pole vajalik ainult selleks, et kontrollida otsuse põhjendatust, vaid see on ka asutuse ja tema töötajate huvides. Ühelt poolt võimaldab korrektne dokumenteerimine ametnike vahetumise korral töö hõlpsasti üle anda, teisalt kaitseb see ametnikku võimalike erapoolikusele viitavate etteheidete eest. Riigiasutusele ruumide üürile andmisest on eelduslikult huvitatud palju ettevõtjaid, neist mõne seadmine eelistingimustesse seab otsustajate erapooletuse kahtluse alla.

Riigikontroll leidis, et sageli ei ole valiku tegemist piisavalt dokumenteeritud ning pakkumisi on küsitud erinevate või liiga üldiste parameetrite alusel, mistõttu pakkumisi ei saa omavahel võrrelda. Muu hulgas pole paljudel juhtudel pakkumises eraldi välja toodud erinevaid võimalikke üürikomponente: tasu pinna ja sisustuse kasutamise eest, kinnisvara korrashoiu kulusid, kommunaalkulusid jms.

Kuigi riigihangete seadus ei kohusta ruumide üürile võtmisel korraldama avalikku hanget, on näiteks Harju Maakohtu registri- ja kinnistusosakonna ruumid Tallinnas Pärnu mnt 142, Maksu- ja Tolliameti ruumid Tallinnas Narva mnt 9A, Haridus- ja Teadusministeeriumi ruumid Tartus Munga 18 ning PRIA ruumid Tartus Narva mnt 3 ja 9 üürile võetud avaliku pakkumismenetluse korras.

Kui riigiasutused asuvad otsima uusi pindasid, siis üldjuhul küsitakse pakkumine RKASilt ja kaalutakse võimalust leida vajalikud pinnad oma valitsemisalas, kuna ühtset hõlpsasti kasutatavat ülevaadet kõikidest riigile kuuluvatest kasutamata hoonetest ei ole.

Suuremate hoonete ja ruumide üürile võtmise dokumenteerimisel leidis Riigikontroll mitmeid vajaka jäämisi, vaatamata sellele et just nende puhul on üürimaketena tasutavad summad suured ja eeldanuks erilist tähelepanu. Näiteks puudusid Keskkonnaministeeriumile ruumide üürimisel parima pakkumise väljaselgitamise selged kriteeriumid. Politseiametile ja Põhja Politseiprefektuurile hoonete üürimisel jäeti kogu valikuprotsess kirjalikult fikseerimata, mistõttu tehtud valiku hindamine ei ole tagantjärele võimalik. Lõuna Politseiprefektuuri uute ruumide valimisel otsustati esmalt asukoht, mis ei jätnud teistele potentsiaalsetele pakkujatele osalemise võimalust, sest välistas nad automaatselt.

Enamiku vaadeldud lepingute sõlmimise eel ei olnud ruumide üürimisega kaasnevaid kulutusi võrreldud hoone võimaliku soetamise või ehitamise kulutustega. Üldjuhul on lähtutud vajadusest võtta uued ruumid kiiresti kasutusele, mistõttu üürile võtmine on jäänud ainsas võimaluseks. Näiteks sõlmiti Lõuna Politseiprefektuurile uute ruumide üürimisel leping, mille järgi oli sissekolimise tähtajaks kuus kuud pärast lepingu sõlmimist, mis sisuliselt välistas hoone ehitamise võimaluse.

Riigi Kinnisvara ASilt küsitakse üldjuhul pakkumisi pindade üürile võtmiseks, kuid paljudel juhtudel on RKASi pakkumise teistele pakkumistele allajäämine ettenähtav, sest RKASil ei ole pakkuda piisavalt suuri pindu. RKASiga sõlmitakse üürileping eelkõige juhul, kui hoone, milles asutus tegutseb, on eelnevalt Riigi Kinnisvara ASile üle antud ja asutus soovib pärast renoveerimist samades ruumides tööd jätkata.

Ühena positiivsetest näidetest võib tuua Justiitsministeeriumi korraldatud hanke Harju maakohtu registriosakonnale ruumide leidmiseks, kus ruumide funktsionaalsuse ühe kriteeriumina arvestati ka ruumide kasuliku pinna suhet üldpinda ning otsustusprotsess oli põhjalikult dokumenteeritud.

### **Sõlmitud üürilepingutes on probleemseid tingimusi**

Enamasti vaadatakse riigiasutusele ruumide üürile võtmiseks sõlmitud leping läbi kord aastas. Peamiste üüri tõstmise põhjustena on lepingutes märgitud kommunaalteenuste tõus ja tarbijahinna-indeksi kasv, kusjuures viimase puhul on valdaval osal juhtudest seatud ülemine piir 3% juurde. On sõlmitud ka selliseid üürilepinguid, mille kohaselt kasvab üür igal aastal teatud kindla protsendi võrra. Nõnda on üürihinna kasv mõnel juhul ületanud viimaste aastate tarbijahinna-indeksi kasvu. Näiteks suureneb Kultuuriministeeriumi hoone üür igal aastal 5%, Karksi-Nuia konstaablipunkti üür 8% ning Väandra konstaablajaoskonna üür 10%. Lepingu hinnatõus ise ei viita üürile võtjale pandud ebaproportsionaalsetele kohustustele, kuid mitmeaastaste lepingute puhul võib ruutmeetri üürihind tõusta ulatuses, mida lepingu sõlmimisel ei osatud arvestada.

Riigiasutused on sõlminud lepinguid, mille kohaselt hooldab üürile võetud ruume üürile võtja. RKASi asutamisel märgiti riigiasutustele hoonete ning ruumide üürimise peamise õigustusena asutuste vajadust keskenduda põhitegevusele. Sama kaalutus peaks kehtima ka ruumide üürimisel teistelt äriühingutelt. Lepingutingimused, mille kohaselt üürile võtja teeb näiteks korra viie aasta jooksul üürile võetud ruumides sanitaarremonti, ei viita riigiasutuste soovile keskenduda põhitegevusele. Sellised tingimused on näiteks Andmekaitse Inspeksioonile Tallinnas Väike-Ameerika 19 ning Maksu- ja Tolliametile Tallinnas Narva mnt 9A ja 9J ruumide üürimiseks sõlmitud lepinguis, kusjuures Andmekaitse Inspeksioon, kes ei suutnud leida soodsamat pakkumist, tellis remondi üürile andjalt.

Riigiasutustele ruumide üürimise majandusliku põhjendatuse hindamisel on üks oluline kriteerium võimalus paindlikult reageerida ruumivajaduse muutumisele. Kui üürilepingu järgi tuleb maksta teatud pika perioodi üürimaksed ka juhul, kui asutus üürilepingu enne tähtaega lõpetab, ei ole ruumide üürile võtmisel ja laenu abil soetamisel sisulist vahet: mõlemal juhul võetakse ühe otsusega pikaajaline rahaline kohustus.

Näiteks võttis riik Politseiametile ja Põhja Politseiprefektuurile nn Kalevi-maja üürimisel lepinguga kohustuse üürilepingu lõpetamisel enne 11 aasta möödumist lepingu sõlmimisest tasuda leppetrahv summas, mis on võrdne 11 aasta üürimaksede summaga, millest on maha arvatud politseiasutuste poolt lepingu ülesütlemise päevaks tasutud üürimaksede kogusumma, ehk siis igal juhul tuleb politseiasutustel tasuda 11 aasta üürisumma.<sup>10</sup> Samas on Piirivalveameti staabihoone üürilepinguga välditud lepingu ennetähtaegselt lõpetamisest tulenevat trahvi, kuigi Vabariigi Valitsus on põhimõtteliselt andnud loa 5 aasta pikkuseks fikseeritud üüriperioodiks. Lõuna Politseiprefektuurile on Vabariigi Valitsuse loaga võetud kohustus tasuda üürile andjale igal juhul viie aasta üürisumma.<sup>11</sup> Riigikontrolli hinnangul tuleks riigil tulevikus lepingutingimuste läbirääkimisel hoiduda riigile sarnaste pikaajaliste fikseeritud kohustuste võtmisest.

## **Ettepanekud Vabariigi Valitsusele**

- Töötada välja terviklik riigi kinnisvarapoliitika ning tagada selle printsiipide rakendamisega riigiasutustele vajalike ruumide ja hoonete võimaldamine majanduslikult põhjendatuimal viisil. Muu hulgas otsustada hoonete ja ruumide üürile võtmise põhimõtted ja Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi roll tulevikus. Kaaluda senise, sisuliselt üürisuhteid eelistava poliitika muutmist.

## **Ministeeriumi juhtivatele ministritele**

- Selgitada enne ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste ruumivajaduse rahuldamise viisi üle otsustamist välja asutuste täpne ruumivajadus, lähtudes pikaajalistest arengukavadest.
- Määrata pakkumise tingimused ning tehtud pakkumiste hindamise kriteeriumid, et tagada pakkumiste võrreldavus.
- Dokumenteerida põhjalikult ruumide üürile võtmise alternatiivide analüüs ning parima pakkumise valimise ja üürilepingu sõlmimise protsess, et võimaldada hiljem selgitada valikute põhjendatust ja välistada kahtlusi otsustajate erapoolikuses.
- Koguda jooksvalt võrreldaval kujul infot valitsemisala asutuste sõlmitud ruumide üürile võtmise lepingute kohta, sh infot lepingute muutmise kohta.
- Vältida mitmeaastase üüriperioodiga võrreldavas summas leppetrahvides kokkuleppimist; kui ruumivajadus lähema kümne aasta vältel ülisuure tõenäosusega ei muutu, asutuse funktsioonid on püsivad ja/või vajatakse eriotstarbelisi ruume, kaaluda senisest tõsisemalt ruumide renoveerimist või soetamist.

---

<sup>10</sup> OÜ Raldon ja Politseiameti üürileping nr PA7-10.18/123

<sup>11</sup> OÜ Rondam ja Lõuna Politseiprefektuuri üürileping nr PA5-10.18/4

## 4. Riigi investeeringuraha kohalikele omavalitsustele

Kokku eraldati 2005. aastal kohalikele omavalitsustele sihtotstarbelisteks investeeringutoetusteks (riigieelarve klassifikaatori artikli 4502.01 kaudu) 1,34 miljardit krooni (vt tabel 3). Võrreldes 2004. aastaga kasvas 2005. aastal investeeringutoetuste maht kaks korda. Oluliselt suurenesid Euroopa Liidu keskkonnainvesteeringute ning kohalike teede toetused. 2006. aasta riigieelarvest on eraldatud omavalitsustele investeeringuteks 1,22 miljardit krooni.

Täielikku ülevaadet selle kohta, kui palju kohalikele omavalitsustele investeeringuteks raha jagatakse, riigieelarvest saada ei ole võimalik. Osa toetustest jagatakse selliste programmide kaudu, mis ei kajastu riigieelarve artikli 4502.01 all ning kus kohalik omavalitsus võib olla üks rahasaajatest. Vaadeldud perioodil oli üks suurim niisugune programm EL struktuurifondide meetmest 4.6.1 finantseeritav kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamise programm (nn KOIT kava<sup>12</sup> alusel), mida haldab Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus ning mille kaudu on toetatud projekte ligi 320 miljoni krooni ulatuses. Keskkonnainvesteeringuteks jagatakse omavalitsustele sadades miljonites kroonides toetust ka Keskkonnainvesteeringute Keskusest ja EL struktuurifondide meetme 4.2 alt. Omavalitsused on saanud toetust ka valitsusasutustele ja nende hallatavatele riigiasutustele mõeldud riigieelarve-realt.

**Tabel 3.** Sihtotstarbelised eraldised kohalikele omavalitsustele põhivara soetamiseks 2005.–2006. a riigieelarve artikli 4502.01 alt (mln kr)

| Ministeerium                              | 2005. a eelarve | sh EL toetus (ja kaasfinantseerimine) | 2005. a lisa-eelarve | 2006. a eelarve | sh EL toetus (ja kaasfinantseerimine) |
|---|-----------------|---------------------------------------|----------------------|-----------------|---------------------------------------|
| Haridus- ja Teadusministeerium            | 12,7            | 8,8<br>(2,2)                          | 81,9                 | 44,3            | 15,9<br>(4,0)                         |
| Kaitseministeerium                        |                 |                                       | 2,0                  |                 |                                       |
| Keskkonnaministeerium                     | 806,2           | 806,2                                 | 84,5                 | 796,9           | 786,9***                              |
| Kultuuriministeerium                      | 84,4            |                                       | 59,3                 | 98,0            |                                       |
| Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium | 125,4           | 2,9<br>(1,7)                          | 51,8*                | 282,1**         |                                       |
| Rahandusministeerium                      | 4,3             |                                       |                      |                 |                                       |
| Siseministeerium                          |                 |                                       | 6,0                  |                 |                                       |
| Sotsiaalministeerium                      |                 |                                       | 23,7                 | 1,6             |                                       |
| <b>Kokku</b>                              | <b>1033</b>     | <b>821,8</b>                          | <b>309,2</b>         | <b>1222,9</b>   | <b>806,8</b>                          |

\* Sh 17,2 mln Maanteeameti eelarvest

\*\* Sh 10,6 mln Raudteeinspeksiooni eelarvest

\*\*\* Vahe 2006. a kogueelarvega (10 mln kr) tulenes vara müügi arvelt.

Allikad: 2005. aasta riigieelarve seadus, riigi 2005. aasta lisa-eelarve seadus, 2006. a riigieelarve seadus

Haridus- ja Teadusministeeriumi toetused jagunevad eraldisteks munitsipaliseeritud kutseõppeasutustele (2005. a 11 ja 2006. a 19,9 miljonit krooni) ning muudeks sihtotstarbelisteks eraldisteks omavalitsuste haridusasutustele (2005. a 84 ja 2006. a 24,5 miljonit krooni). Kutseõppeasutustele suunatud eraldise moodustab Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF, struktuurifondide meede 4.3) toetus ning selle kaasfinantseerimine. Keskkonnaministeeriumi eelarve kaudu jõuab kohalikesse omavalitsustesse Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondi (ÜF) toetus jäätme- ja veemajandusprojektidele. Kultuuriministeeriumi eraldised kohalikele omavalitsustele on mõeldud piirkondlike spordi- ja kultuuriobjektide ehitamiseks ja renoveerimiseks.

<sup>12</sup> KOIT kava – kohalike omavalitsuste investeeringutoetuse kasutamise kava

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eraldistest moodustab põhiosa toetus kohalike teede hoiuks. Teeseadusest lähtudes eraldati investeeringutoetust kohalike teede hoiuks 2005. aastal 142,5 miljonit ja 2006. aastal 265 miljonit krooni. Lisaks on mõlemal aastal omavalitsustele eraldatud toetust Phare energiasäästuprogrammi ühe osana, samuti on toetatud Narva transiidiprojekti. 2005. aastal eraldati lisaelarvest erakorraliselt Maanteeameti eelarverealet 17,2 miljonit krooni Maardu Linnavalitsusele. 2006. aastal on Raudteeinspeksiooni eelarvest kohalikele omavalitsustele eraldatud 10,6 miljonit krooni seoses projektiga “TA [tehniline abi] raudtee eritasandiliste ristmike ehitamiseks”.

Ülejäänud ministeeriumid on kohalikele omavalitsustele eraldanud investeeringutoetust pigem üksikjuhtudel ning väiksemas mahus. Sotsiaalministeerium on toetanud peamiselt kohalikele omavalitsustele kuuluvaid hooldekodusid, päevakeskuseid ja varjupaikasad. Siseministeerium eraldas 2005. aasta lisaelarvest toetust üheksale väikesaarega vallale (neist kaheksa saab toetust ka püüasustusega väikesaarte seaduse alusel tasandusfondist, lisaks neile toetati veel Noarootsi valda). Rahandusministeeriumi eelarvest eraldati 2005. aastal Püssi linnale 4,27 miljonit krooni finantsraskuste lahendamiseks. Kaitseministeerium eraldas 2005. aasta lisaelarvest 1 miljon krooni Tartu Linnavalitsusele Tartu Riia 25a spordiväljaku kaasfinantseerimiseks ja 1 miljon krooni Tartu Riia 12 asuva Balti Kaitsekolledži esise platsi rekonstrueerimise kaasfinantseerimiseks.

### **Investeeringute planeerimine vajab parandamist nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil**

Riigikontrolli investeeringutoetuste auditid on toonud välja puudusi investeeringute planeerimisel nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Isegi kui tehakse pikemaajalisi plaane, siis neid muudetakse tihti. Näiteks ei olnud Kultuuriministeerium oma mitmeaastaseid toetuste jagamise planeeringuid kohalikele omavalitsustele avalikustanud just seepärast, et plaanid võivad muutuda ning omavalitsustele ei soovita jagada alusetuid lubadusi. Probleemid riikliku tasandi planeerimisel muudavad raskeks ka kohalike pikaajaliste arengukavade koostamise ning vastupidi, kui kohalikud omavalitsused ei ole kindlaks määranud oma soove ja võimalusi, on ka keskvalitsusel raske strateegilisi plaane seada. Kui pikaajaline planeerimine riiklikul ja kohalikul tasandil on puudulik, ei saa kindel olla, et investeeringuid suunatakse just sinna, kus nad kõige rohkem kasu tooksid.

2004. aastal korraldatud auditi “Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine” tulemusel leidis Riigikontroll, et kuna puudub terviklik visioon tuleviku koolivõrgust, siis võidakse investeeringutoetust eraldada jätkusuutmatutele koolidele. 2004. aastal oli riiklike investeeringute programmis aastateks 2004–2007 ette nähtud toetus 21 koolile (s.o 15% kõigist koolidest), kus viie aasta pärast õpib vähem õpilasi, kui oleks vajalik kooli avamiseks. Kohalikes omavalitsustes tehtud küsitlus näitas, et koolivõrgu arengukava oli 2004. aastal olemas 80%-l omavalitsustest. Kui Vabariigi Valitsus kinnitas 2004. a lõpul nn jätkusuutlike koolide nimekirja<sup>13</sup>, mille renoveerimiseks võib Riigi Kinnisvara Aktsiaselts kasutada talle antud raha, esitasid omavalitsused nimekirja peaaegu kõik koolid. Samas on teada, et õpilaste arv väheneb pidevalt. Käesolevaks aastaks on Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel valitsuse kinnitatud nn jätkusuutlikest koolidest suletud juba viis ning 2006. aasta jooksul suletakse veel paar kooli. Prognooside kohaselt on kümne aasta pärast üldhariduskoolide arv Eestis vähenenud umbes 25–40%.<sup>14</sup> Juba tehtud investeeringud annavad aga omavalitsustele põhjenduse ka jätkusuutmatut kooli edasi hallata või koguni uusi investeeringuid taotleda. Kohalikud omavalitsused, kelle pidamisel on ligi 90% kõigist üldhariduskoolidest, ei ole huvitatud jätkusuutmatute koolide sulgemisest, kuna sellega kaoks ära oluline kohaliku eelarve sissetulekuallikas. Riik peaks aga vältima sellistesse koolidesse riiklike investeeringute tegemist.

Kultuuri- ja spordivaldkonna olulisemad investeeringuobjektid olid küll kohalikes arengukavades nimetatud, kuid neid oli kavandatud selgelt rohkem omavalitsuste tegelikest ehitamis- ja finantseerimisvõimalustest ning potentsiaalselt saadavate toetuste mahust. Kultuuriinvesteeringute pingerea koostamisel on üheks aluseks ka maakondlik planeering ja selle elluviimiseks koostatud tegevuskava. Pole aga reguleeritud, kes ning mis eesmärkidel ja põhimõtetel maakonna arengukava

<sup>13</sup> Vabariigi Valitsuse 29.12.2004. a korraldus nr 911-k

<sup>14</sup> Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuring “Üldhariduskoolide võrgu korraldamine”, 2005

koostab, s.t kas see kava esindab omavalitsuste või maavalitsuse (keskvalitsuse) arengusuundi. Nii kohalike omavalitsuste arengukavade, maakonnaplaneeringute kui ka Kultuuriministeeriumi tegevuskava analüüs näitas, et investeringuobjekte või taotletavaid eesmärke oli nimetatud väga palju, kuid prioriteete ei olnud kindlaks määratud. Mõnel juhul ei olnud maakonnaplaneeringute tegevuskavas toodud vajalike investeringuobjektide loetelu.

Kohalike teede hoiuks raha eraldades ja kohalike teede investeringuid toetades ei ole riigil konkreetseid eesmärke. Ükski riiklik arengukava ei hõlma kohalike teede arendamist ning riik ei ole toetusi eraldades kindlaks määranud, kas ja millisel määral peaks toetuse tulemusel kohalikud teed paremaks muutuma. Kuigi kohalikud teed moodustavad 38% kõigist avalikest teedest, suunatakse nende korrastamise toetuseks vaid 10% avalike teede hoiuks ette nähtud rahast. Eesti Maa-omavalitsuste Liidu hinnangul tuleks kohalike teede hoiuks eraldatavat toetust suurendada vähemalt kolm korda. Samas puudub optimaalse riigipoolse toetuse kavandamiseks vajalik info, kuna riik ja kohalikud omavalitsused pole süsteemselt kogunud andmeid kohalike teede seisukorra, kasutatavuse ja teehoiukulude kohta.

Keskkonnaministeeriumi koordineeritavate piirkondlike veemajandusprojektide planeerimise aluseks on ÜFi kasutamise kava, millega valitsus kinnitab rahastatavate suurprojektide nimekirja kogu ELi programmiperioodiks. Enamikku nimekirjas olevatest projektidest hakatakse ka ette valmistama. Samuti on veemajandusprojektid kooskõlas riikliku keskkonnanstrateegia ja keskkonnategevuskava üldiste eesmärkidega, kuid kohaliku omavalitsuse tasandil ei ole investeringuvajadusi täpsemalt hinnatud. Objektid määrati kindlaks ÜFi projektitaotluse koostamise ajal, kuid taotluste kehva kvaliteedi tõttu on praegu vaja tehnoloogilisi valikuid muuta. Veemajanduse infrastruktuuri rajamise aluseks peab olema ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava, kuid see puudus ÜFi taotluse esitamise ajal pooltel Riigikontrolli auditeeritud 63 omavalitsusest. Samuti polnud peaaegu pooltel juhtudest ÜFi projekti tegevused ja kaasfinantseerimise kohustus kajastatud omavalitsuse üldises arengukavas. Arengukavade puudumine näitab, et kohalikud omavalitsused ei analüüsinud alati veemajanduse infrastruktuuri rajamise vajadusi ja võimalusi. Seega pole kindlust, et tehtud otsused arvestavad parimal viisil kohalike vajadustega ja et esmajärjekorras rahastati kõige olulisemaid töid.

### **Toetuste jagamine on kohati läbipaistmatu**

Mitmes ministeeriumis ei õnnestunud Riigikontrollil tagantjärele välja selgitada otsuste langetamise aluseid ning põhjendusi, miks mõnda objekti on toetatud ja teist mitte. Samuti ei olnud alati võimalik kindlaks teha, kes ja kus tegelikult otsuseid langetasid. Seetõttu pole ka selge, kes vastutab riigis ebatõhusate investeringuotsuste eest.

Üldist korda, kuidas riigieelarvest kohalikele omavalitsustele sihtotstarbelisi investeringutoetusi (artikkel 4502.01) jagatakse, kehtestatud ei ole. Praktikaks on ministeeriumid kasutanud seda riigieelarve artiklit väga erinevate ja suhteliselt vabalt valitud kohalike omavalitsuste projektide toetamiseks. Ainus kriteerium on valdkondlik seotus konkreetse ministeeriumi valitsemisalaga. Kuna selged süsteemid toetuste taotlemiseks ja eraldamiseks puuduvad, toimub otsustamine suva alusel, võimalikke toetuse vajajaid koheldakse ebavõrdselt, sest taotlemise korda pole kokku lepitud.

Erandiks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eraldatav kohalike teede toetus, mida jagatakse teeseaduse ja selle rakendusakti alusel. Samuti on reguleeritud keskkonnainvesteeringute ja kutsehariduskoolidele suunatavate haridusinvesteeringute eraldamine, kuna tegemist on Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi rahaga.

Kultuuriministeerium on kehtestanud toetuste taotlemise ja taotluste menetlemise korra ministri käskkirjaga, mis on asutusesisene õigusakt ega saa panna kohustusi kohalikele omavalitsustele või maavalitsustele. Sotsiaalministeeriumis, Siseministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis (üldhariduskoolidele ja lasteasutustele eraldatavate investeeringute osas) investeringutoetuste taotlemist või otsustamist reguleeritud ei ole. 2005. aastal kinnitati investeeringute objektiline jaotus Sotsiaalministeeriumis ja Siseministeeriumis ministri käskkirjaga. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kohalike teede hoiuks eraldatud raha jaotuse kinnitas Vabariigi Valitsus omavalitsus-

üksuste kaupa 07.03.2005. a. Kultuuriministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Kaitseministeeriumi toetuste objektiline jaotus kinnitati 2005. aastal Vabariigi Valitsuse korraldusega, kuid alles eelarveaasta detsembris. 2005. aasta lisaelarve toetustest kinnitati Vabariigi Valitsuse korraldusega üldhariduskoolide ja lasteasutuste investeeringute objektiline jaotus. 2006. aastal kinnitati Vabariigi Valitsuse korraldusega Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eraldatud toetuste objektiline jaotus.

Nii Kultuuriministeeriumi kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul jõudis Riigikontroll järeldusele, et investeeringutoetuste taotlused ei sisaldanud küllaldaselt otsustajatele vajalikku infot. Taotlused ei vastanud ka rahandusministri määrusega esitatud nõuetele. Kultuuriministeeriumi puhul ei olnud alati ka taotlust esitatud.

Vastuskirjas 2004. aastal korraldatud üldhariduskoolide investeeringute auditi aruandele teatas haridus- ja teadusminister, et alates 1. jaanuarist 2005 liidetakse munitsipaalkoolide investeeringuteks ette nähtud raha muudeks hariduskuludeks, n-ö pearahaks ette nähtud rahaga. Alates 2006. aastast taheti kõikvõimalikud kooliga seotud rahad siduda pearahaga. Pearahasüsteem pidi haridusinvesteeringute jagamisel lahendama nii läbipaistmatus, järjepidevuse puudumise kui ka erinevate allikate probleemi. Alates 2005. aastast ongi riigieelarvest kohalikele omavalitsustele antavad investeeringutoetused arvatud üldhariduskoolide pearaha hulka investeeringukomponendina (1270 krooni õpilase kohta). 2005. aastal moodustas üldhariduskoolide investeeringukomponent kokku 240 miljonit krooni (2006. aastal 230 miljonit). Kuna pearaha hulgas palga- ja investeeringukomponenti ei eristata, jääb kohaliku omavalitsuse otsustada, missuguses osas kasutada eraldatud summat palgaks, missuguses investeeringuteks.

2005. aasta põhieelarvest ei eraldatudki üldhariduskoolidele sihtotstarbelisi investeeringutoetusi, kuid juba sama aasta lisaelarvega jagati koolidele uuesti sihtotstarbelist toetust üle 80 miljoni krooni. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste kohaselt otsustasid esialgse jaotuse valitsusliidu koalitsioonipartnerid ning alles seejärel esitasid omavalitsused, kellele otsustati raha anda, ministeeriumile vastavad taotlused. Kui enne 2005. aastat otsustati investeeringute jaotus maakonna tasandil ning probleemiks oli selgete otsustuskriteeriumite puudumine, siis vastupidi kavandatule ei ole alates 2005. aastast süsteem läbipaistvamaks muutunud. Ministeerium on sihtotstarbeliste investeeringute jätkuvat eraldamist põhjendanud sellega, et pearaha investeeringukomponent ei rahulda haridusasutuste vajadusi ning väiksemate koolide puhul piisab sellest vaid jooksvaks remondiks.

Kultuuriministeerium on oma tegevuskavas kajastanud üldiseid kohalikele omavalitsustele investeeringutoetuste jagamise põhimõtteid, kuid erinevad põhimõtted ei ole olulisuse järgi reastatud. Ministri käskkirjaga kehtestatud investeeringutoetuste jaotamise korras on Riigikontrolli hinnangul jäetud mitmed tähtsad küsimused lahtiseks. Ministeerium on maavalitsustele pannud ülesande koostada igal aastal maakondlik kultuuri- ja spordiinvesteeringute pingerida, kuid toetuste jagamisel ei ole pingereast kinni peetud, samuti on eraldatud toetust objektidele, mis pingeritta ei kuulunud või mille kohta kohalik omavalitsus ei ole maavalitsusele või Kultuuriministeeriumile ametlikku taotlust esitanud. 2005. aastal oli ainult veerand põhieelarvest toetust saanud objektidest esitatud maakondlikes pingeridades kolme kõige olulisema objektina. Veerand raha saanud objektidest olid omakorda sellised, mille kohta maavalitsused ega kohalikud omavalitsused polnud aastatel 2000–2005 Kultuuriministeeriumile taotlust esitanud. Sellistele objektidele, mille kohta taotlust ei esitatud, eraldati 2005. aastal kokku ligikaudu 6,7 miljonit krooni, mis moodustas 8% kõigist põhieelarve eraldistest. Kultuuriministeeriumi eelarvest investeeringutoetust saavaid objekte lisati juurde ka Riigikogus ning nende kohta ei ole vaja esitada isegi taotlust ega täita muid nõudeid. Näiteks lisati Riigikogus 2005. aastal 38% põhieelarvest toetust saanud objektidest, mis rahaliselt moodustas 16% kõigist investeeringutoetustest. 55-st toetatud objektist lisati nimeliselt Riigikogus riigieelarve seaduse muudatusettepanekuna ainult kaks objekti, ülejäänute objektiline jaotus esitati Kultuuriministeeriumile Riigikogu rahanduskomisjoni kirjaga.

## **Samaks eesmärgiks jagatakse toetusi erinevatest allikatest**

Mitmed ministriumid eraldavad investeeringutoetust riigieelarvest (artikkel 4502.01) või riiklike programmide kaudu samalaadsetele objektidele. Lisanduvad veel välisabi toetused. Seetõttu on väga raske saada ülevaadet, kui palju kohalikele omavalitsustele teatud eesmärgil Eesti riigis toetust jagatakse. Keskset arvestust selle kohta, kui palju üks objekt erinevatest allikatest toetust saab, ei ole.

Riigikontrolli arvestuste kohaselt said näiteks üldhariduskoolid 2005. aastal investeeringutoetust üheksast erinevast allikast. Esiteks on investeeringukomponent liidetud riigieelarve tasandusfondist üldhariduskoolidele jagatavale pearahale. Haridus- ja Teadusministeerium eraldab sihtotstarbelist investeeringutoetust riigieelarve eraldise (artikli 4502.01) kaudu ja eraldi veel õpilaskodude programmist (2005. aastal oli programmi eelarve 18 miljonit krooni). Euroopa Liidu toetustest<sup>15</sup> jagatakse aastatel 2004–2006 üldhariduskoolidele ligikaudu 220 miljonit krooni. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus haldab “Hasartmängumaksust laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud investeeringute toetamise regionaalprogrammi”, millest koolidele eraldati 2005. aastal ligikaudu 8,5 miljonit krooni, ning Phare kohalike omavalitsuste energiasäästu toetuskeemi, millest munitsipaalkoolidele makstakse aastatel 2005–2006 investeeringutoetust 7,1 miljonit krooni. Koolide võimlate ja staadionite ehitamiseks on võimalik toetust taotleda ka Kultuuriministeeriumi eelarvest (artikkel 4502.01). Kohalikud omavalitsused, kelle koolid asuvad mõisahoonetes, saavad koolidele investeeringutoetust taotleda ka Kultuuriministeeriumi mõisakoolide riiklikust programmist (2005. aastal oli programmi eelarve 8,6 miljonit) ning alates 2006. aastast välisabi Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist (Eestil on võimalik kasutada kuni 2009. aastani arvestuslikult 113,7 miljonit krooni). Kui pearahasüsteemi rakendamisel oli Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk luua ühtne koordineeritud süsteem, et saavutada olukord, kus haridusobjektidesse suunatakse raha ühe kanali kaudu, siis praeguseks on selge, et soovitud eesmärgini jõutud ei ole.

Kultuuriministeerium on riigieelarve (artikli 4502.01) kaudu toetanud mängu- ja spordiväljakuid, kuigi on loodud ka eraldi mängu- ja spordiväljakute programm (2005. aastal oli programmi eelarve 3,4 miljonit krooni); tervisekeskuseid, kuigi on loodud ka regionaalsete tervisekeskuste programm 2003–2006; ning kirikuid, kuigi on loodud riiklik programm „Pühakodade säilitamine ja areng” (2005. aastal eraldati kirikute restaureerimiseks 16,5 miljonit krooni).

Haridus- ja Teadusministeerium ning Kultuuriministeerium on erinevatest allikatest eraldanud toetusi küll samadele objektidele, kuid samade tegevuste toeltrahastamise juhtumeid ei ole Riigikontroll leidnud.

Sotsiaalministeeriumi eelarvest eraldati omavalitsustele 2005. a lisaeelarvest toetust 1,5 miljonit krooni Orissaare Perearstikeskuse renoveerimiseks ning 0,55 miljonit krooni Vändra Tervishoiukeskuse (kus peaks hakkama osutatama ka perearstiteenust) projekteerimiseks, kuigi perearstid on eraettevõtjad, keda rahastatakse pearahasüsteemi alusel haigekassa kaudu ning kelle ruumide rendi- või korrashoiukulud on arvestatud baasraha sisse. Kohalikel omavalitsustel on õigus, mitte kohustus toetada nende elanikke teenindavaid perearste ning paljud kohalikud omavalitsused pakuvadki perearstidele soodsaid töötingimusi, kuid antud juhul saavad kahe omavalitsuse perearstid endale riigi kulul paremad töötingimused, samas kui Eestis on perearste registreeritud üle 900. Tallinna linn sai 2006. a Sotsiaalministeeriumi eelarvest SA Tallinna Lastehaigla investeeringutoetuseks 1,1 miljonit krooni, kuigi haiglaid rahastab haigekassa teenuste hinnakirja alusel.

## **Kohalike omavalitsuste laenukoormust ei jälgita piisavalt**

Kohalikel omavalitsustel on võimalik investeeringuteks taotleda suuremahulisi toetusi nii Eesti riigilt kui ka välisabina. Harilikult nõutakse aga omavalitsustelt teatud omaosalust. Seejuures peavad omavalitsused väga täpselt arvestama, milliseid toetusi suudetakse vastu võtta, jäämata seejuures hätta omaosaluse täitmisega. Rahandusministeerium kogub andmeid omavalitsuste raamatupidamises

---

<sup>15</sup> Struktuurifondide meede 4.6.1 “Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine”

kajastatud laenukoormuse kohta ning jälgib, et kohustused ei ületaks valla- ja linnaeelarveseaduses määratud piiri. Rahandusministeerium jälgib omavalitsusi ainult olemasolevate võlgade, mitte tulevikus täiendavalt võetavate kohustuste osas. Riigikontrolli auditid on näidanud, et investeringutoetuste eraldamisel ei veendu ka ministeeriumid, kas omavalitsus on võimeline lubatud omaosalust katma. Mitmetele toetustele samal ajal omafinantseeringu tagamine võib ebaõige planeerimise korral viia omavalitsuse finantsraskustesse. Näiteks sattus 2005. aastal finantsraskustesse Orissaare vald.

Orissaare vald alustas 2005. aastal Kultuuriministeeriumi investeringutoetuse kaasabil uue spordihoone ehitamist, mille lepinguline maksumus oli 26,3 miljonit krooni. Kultuuriministeerium oli 2005. aasta lõpu seisuga spordihoone ehitusse investeerinud 5,4 miljonit krooni. Samas oli Orissaare vallal tasumata soojamajanduslaen 8,44 miljonit krooni. Lisaks osaleb vald Ühtekuuluvusfondi veemajandusprojektis, mille omafinantseeringu suuruseks on kokku vähemalt 2,4 miljonit krooni, sh 2006. aastal 2,17 miljonit (sõltuvalt ehitushanke maksumuse kujunemisest kuni 3,5 miljonit). Vallavalitsus oli 2005. aasta lõpuks ise suutnud spordihoone ehituse omaosalusest täita ainult 5%. Soojamajanduse võlakohustuse ja Ühtekuuluvusfondi veemajandusprojektis osalemise tõttu ei jätkunud vallal raha, et jätkata spordihoone ehitamist ja tasuda ehitajalt võetud laen (11,2 miljonit), ning spordihoone ehitus peatati. Osaluse peatamine veemajandusprojektis oleks toonud kaasa teiste omavalitsuste finantskohustuste suurenemise projektis, mistõttu oleks võinud kogu projekt ebaõnnestuda ja projektiks saadud raha oleks tulnud Euroopa Komisjonile tagastada. Orissaare vald pöördus finantsraskuste tõttu Rahandusministeeriumi poole saneerimistoetuse saamiseks. Rahandusministeeriumi finantsraskustes olevate omavalitsuste komisjon otsustas, et Orissaarel võimaldatakse spordihoone lõpuni ehitada. Vabariigi Valitsus eraldas 01.06.2006. a otsusega Orissaare Vallavalitsusele 6,3 miljonit krooni, et tagada omavalitsusüksuse võetud kohustuste täitmine. Lisaks Orissaare vallale toetas valitsus 01.06.2006. a otsusega Võhma linna, kes on samuti soojamajanduslaenu tõttu finantsraskustesse sattunud ja osaleb Viljandi maakonna ÜFi veemajandusprojektis, mille rahastamisaotlust praegu koostatakse.

Kuna omavalitsused ei suuda ilma laenu võtmata suuri objekte ehitada ning nende laenukoormusele on valla- ja linnaeelarve seaduses seatud kindlad piirid, otsivad omavalitsused sõltuvalt oma võlakohustuse piirmäärast sobivat skeemi objekti ehitamise rahastamiseks. Laenu võtmiseks on mitmed omavalitsused loonud sihtasutusi. Uue võimalusena objektide ehitamisel on kasutatud skeemi, kus kohalik omavalitsus seab erasektori ettevõtte (ehitusfirma) kasuks munitsipaalmaale hoonestusõiguse, erasektor ehitab hoone valmis ning kohalik omavalitsus kasutab hoonet tasu eest kasutusvalduse alusel. Selle skeemi tugevuseks kohaliku omavalitsuse jaoks on kahtlemata võimalus lükata mahukad kapitalikulud edasi, jaotades kogu kulu projekti elutsüklile. Samas võetakse kasutusvalduse lepinguga omavalitsusele pikaajalised kohustused harilikult koos väljaostukohustusega. Praegune regulatsioon võimaldab aga sellise lahenduse korral jätta kasutusvalduse lepinguga võetud kohustused sidumata omavalitsustele seatud laenukoormuse piirangutega. Rahandusministeeriumil, kes jälgib omavalitsuste võlakohustuste suurust, ei ole selget reeglit selle kohta, kuidas kasutusvalduse alusel võetud kohustusi võlakoormuse seisukohalt käsitleda.

Riigikontrolli hinnangul ei ole riik kaalunud riske, mis kaasnevad sellega, kui hoonestusõiguse, kasutusvalduse vms lahenduste korral läheb investeringuobjekti omand eraõiguslikule juriidilisele isikule, ega ole sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingutes võimalikke probleeme ennetanud. Näiteks võivad kohalik omavalitsus ja eraettevõtja igal ajal muuta sõlmitud lepinguid ning lõpetada hoone kasutamise esialgu ette nähtud otstarbel. Sellisel juhul ei ole tagatud riiklike investeringutoetuste eesmärgipärane kasutamine.

### **Investeringutoetuste kasutamine ei ole alati sihipärane ja järelevalve piisav**

Riigikontroll on auditite tulemusel välja toonud mitmeid probleeme seoses investeringutoetuste kasutamisega kohalikes omavalitsustes: omavalitsused eksivad riigihangete korraldamisel, omafinantseeringute määradest ei peeta kinni ning raha ei kasutata sihtotstarbeliselt. Üldhariduskoolide investeringute auditi tulemusel selgus, et raha oli kasutatud ka jooksvate kulude katteks ning inventari ja õppevahendite soetamiseks. Kohalike teede hoiuks eraldatud raha kasutamise hindamisel



leidis Riigikontroll, et sageli tellitakse teehoiutöid litsentsita isikutelt ning teehoiutööde kavandamisel, tellimisel ja järelevalvel ei täideta teeseaduse nõudeid.

Haridus- ja Teadusministeeriumi auditite tulemusel selgus, et sihtotstarbelise investeeringu mõiste ei ole piisavalt täpselt määratletud. Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingutes on küll ette nähtud, et mittesihtotstarbelisel toetuse kasutamisel on ministeeriumidel õigus toetus tagasi nõuda, kuid Riigikontrolli hinnangul on raske kontrollida eraldatud raha sihtotstarbelist kasutamist ning väärtarvituste korral toetus tagasi nõuda, kui eraldise kasutamise lepingutes ei ole piisavalt täpselt kindlaks määratud, milleks kohalik omavalitsus toetust kasutama pidi. Kultuuriministeeriumis oli lepingu objektina enamasti toodud vaid asutuse nimi ja selgitusena näiteks “renoveerimistööd” või “ehitus”, kuid mitte planeeritud tööde loetelu või ehitatava hoone kirjeldust. Ükski omavalitsus pole pidanud seni Kultuuriministeeriumi eraldatud raha tagastama.

Positiivseks näiteks on Sotsiaalministeeriumi sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingud, mille lisas on toodud planeeritud tööde loetelu koos maksumusega. Samuti olid Sotsiaalministeerium ning Rahandusministeerium positiivse praktikana eraldise kasutamise lepingutes selgelt kokku leppinud, et ministeeriumil on õigus teostada eraldatud raha kasutamise üle järelevalvet ning tutvuda asjasse puutuva dokumentatsiooniga.

Kultuuriministeeriumi järelevalve investeeringutoetuste kasutamise üle seisnes kuludokumentide alusel arvete maksmises, projektide vahe- ja lõpparuannetega ning valmis objektiga tutvumises. Järelevalvet projektide teostamise säästlikkuse ja tõhususe üle pole ministeerium teha jõudnud. Segadust oli järelevalve pädevuse määramises. Maavalitsused on üksikudel juhtudel Kultuuriministeeriumi toetuse kasutamist kontrollinud, kuigi seaduslikku alust neil omavalitsustele suunatud riigieelarvelise eraldise üle järelevalve tegemiseks ei ole.

Haridus- ja Teadusministeerium on kahel viimasel aastal järelevalvel piirdunud aruannete kontrolliga.

Kohalike teede hoiuks eraldatud toetuste kasutamise õigus- ja sihipärasust ei kontrolli ükski täitevvõimuasutus ning riigil puudub ülevaade raha tegelikust kasutamisest. Omavalitsuste esitatavad aruanded seda ei kajasta ning lisaaruannete esitamist ei pea ministeeriumid otstarbekaks. Teehoiu rahastamist reguleeriv teeseadus ei kohusta ühtegi täitevvõimuasutust kohalike teede investeeringuteks eraldatud raha kasutamist kontrollima ning ühelgi riigiasutusel ei ole raha väärkasutamise tuvastamisel õigus omavalitsuselt seda tagasi küsida. Alates 2005. aastast näeb riigieelarve seadus ette võimaluse, et riik sõlmib iga kohaliku omavalitsusega riigieelarvelise eraldise lepingu, milles on muu hulgas kirjas riigi õigus eraldise kasutamist kontrollida. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvates ei ole sellise lepingu sõlmimine kõigi 227 omavalitsusüksusega otstarbekas, kuna ministeeriumil puudub ressursid lepinguid kontrollida.

ÜFi keskkonnaprojektide elluviimise käigus teostavad Keskkonna- ja Rahandusministeerium jooksvat eelkontrolli hangete ja kulutuste abikõlblikkuse üle. Samas toimub ministeeriumide-poolne finantskontroll ja seire ainult projekti lõpparuande esitamiseni Euroopa Komisjonile. Nimetatud aruanne esitatakse 6 kuu jooksul pärast rahastamisotsuses sätestatud lõpptähtaja möödumist. Investeeringute tulemuslikkust ja pikemaajalist mõju (võrreldes vee kvaliteedi ja veekogude seisundi paranemisega) projekti seire raames ei analüüsita. Selleks on nii Euroopa Komisjonil kui ka liikmesriigil õigus algatada projektide hindamisi nii nende elluviimise käigus kui ka pärast lõpparuannete esitamist tegeliku mõju hindamiseks. Seni pole aga komisjon hindamistega alustanud (esimesed ISPA<sup>16</sup> projektid on lõppenud viimase 2 aasta jooksul) ja Eesti pole ise vastavat initsiatiivi üles näidanud.

Riigikontroll on seisukohal, et kui riik teeb lisaks tasandusfondi raha eraldamisele kohalikele omavalitsustele veel mingisuguseid sihtotstarbelisi investeeringuid, peaksid need tulenema valdkondlikest arengukavadest või seadusest. Toetuste jagamise alused peaksid olema kehtestatud õigusaktiga ning olema avalikud. Kõigil sihtrühmadel peaksid olema võrdsed võimalused toetust taotleda ning neid

---

<sup>16</sup> ISPA – ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend, ingl *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*

tuleks otsustamisel käsitleda ühtsetel alustel. Täpsemat reguleerimist vajavad ka raha andja ja kasutaja õigused ja kohustused.

### **Ettepanekud Vabariigi Valitsusele**

- Kui sihtotstarbelist toetust eraldatakse taotluste alusel, siis tagada, et kõigi toetuse saajatega sõlmitakse eraldise kasutamise lepingud, milles peaks sisalduma järgmine:
  - täpne eesmärk (tööde loetelu), milleks toetust kasutatakse;
  - raha eraldanud ministeeriumi õigus teostada järelevalvet ning tutvuda kõigi asjasse puutuvate dokumentidega;
  - kohaliku omavalitsuse omaosaluse kohustuse suurus ning võimalikud tagajärjed, kui omavalitsus ei täida kokkulepet;
  - tingimus, et juhul kui kohalik omavalitsus teatud perioodi jooksul loobub investeringuobjekti omandist ja avaliku teenuse osutamisest, tuleb investeringutoetuseks eraldatud raha osaliselt või täielikult riigile tagastada;
  - nõue eraldise tagastamise kohta juhuks, kui omavalitsus ostab asju või teenuseid ja tellib ehitustöid riigihanke pakkumismenetlust korraldamata. Riigihanke pakkumismenetluse teel asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimine peaks tagama raha säästliku kasutamise.
- Kui sihtotstarbelist toetust eraldatakse seaduse alusel, tuleks toetuse kasutamise täpne eesmärk ja tingimused, aruandlus, järelevalve ning väärkasutuste korral tagasinõudmise alused sätestada õigusaktis.
- Luua võimalus saada ülevaade, kui palju riik tegelikult kohalikele omavalitsustele erinevaid toetusi kokku eraldab, ning keskselt kontrollida omavalitsuste laenukoormust ning finantsvõimekust kaasfinantseerimise kohustuse katmiseks.

## 5. Riigiasutuste tegevus infotehnoloogia valdkonnas

Euroopa Liidu infoühiskonna dokumendis i2010 märgitakse, et ligikaudu veerand liidu sisemajanduse kogutoodangu kasvust ja kaks viendikku tootlikkuse suurenemisest tuleneb just info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendamisest. Rahvusvaheliselt peetakse Eestit Ida- ja Kesk-Euroopa riikidega võrreldes infotehnoloogia poolest hästi arenenud riigiks, kuid Riigikontrolli hinnangul tuleks riigil astuda olulisi samme, et senine arengutempo jätkuks.

### **Interneti-ühenduse saamise võimalused maapiirkondades suurenevad**

Uuringute andmeil<sup>17</sup> kasutas 2006. aasta kevadel regulaarselt Interneti ligi 60% elanikkonnast vanuses 15 kuni 74 aastat. Arvutid ja Interneti-ühendus on olemas peaaegu kõigil asutustel ja ettevõtetel. Samas peab ligikaudu 40% leibkondadest arvuti ja Interneti-ühenduse omamist kodus veel liiga kulukaks või kahtleb selle otstarbekuses.

Praegu on maapiirkondades Interneti-ühenduse saamise võimalused halvemad kui linnades. Olukord peaks oluliselt paranema, kui viiakse ellu 2005. aastal algatatud projekt "KülaTee 3", mis on mõeldud maainimestele Interneti-ühenduse loomiseks. Riik eraldas selleks 29,2 miljonit krooni. Projekti lõppedes peaks peaaegu kõigis maakohtades olema võimalik saada riigi määratud tingimustel Interneti-püsiühendus.

### **Avalik sektor on infotehnoloogiliselt hästi varustatud**

Avaliku sektori asutused on viimastel aastatel teinud oma infotehnoloogiasüsteemide arendamiseks ja käigushoidmiseks kulutusi enam kui poole miljardi krooni ulatuses aastas, s.t summas, mis ületab ühte protsenti riigieelarve kogumahust. Alates 2005. aastast saab selleks kasutada ka Euroopa Regionaalarengu Fondi raha, millest meetme 4.5 „Infoühiskonna arendamine“ kaudu on võimalik finantseerida avaliku sektori projekte nelja aasta jooksul kogusummas ca 130 miljonit krooni.

Praeguseks on enamik riigiasutusi infotehnoloogiliselt hästi varustatud, riigieelarvest saab piisavalt raha infosüsteemide toimimise tagamiseks ja tänu võimalusele kasutada EL raha ei ole probleemiks ka riigi jaoks oluliste arendusprojektide rahastamine. Nüüd on põhiprobleemiks see, kuidas olemasolevat materiaalselt baasi ja sellele tuginevaid infosüsteeme kõige tõhusamalt kasutada, milliseid uusi projekte esmajoonel rahastada ja kuidas tagada nende kvaliteetne elluviimine. Eelkõige sõltub edasimineku võimalusest rakendada selleks piisaval arvul pädevaid spetsialiste ning selle valdkonna eest vastutavate ametnike soovist, oskusest ja võimalustest panna nad tööle ühiste eesmärkide nimel.

### **Jätkuvalt on probleemiks koordineerimine**

Riigikontroll on korduvalt rõhutanud vajadust oluliselt paremini koordineerida riigiasutuste tegevust infotehnoloogia valdkonnas. Aasta jooksul on selles osas olnud mõningaid positiivseid nihkeid, näiteks:

- Riigi infosüsteemide arendamise koordineerija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi initsiatiivil ning riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse asutuste, erasektori ja kolmanda sektori spetsialistide ühistööna koostati ning tehti kõigile kättesaadavaks riigi ja omavalitsuste asutuste infotehnoloogilise tegevuse põhimõtteid ühtlustavad "Riigi IT koosvõime raamistik" ning temast tulenevad "Riigi IT arhitektuur" ja "Riigi IT semantilise koosvõime raamistik"<sup>18</sup>.
- Euroopa Liidu Regionaalarengu Fondist kaasrahastatavaid arendusprojekte juhitakse projekti-põhiselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koordineerimisel.

---

<sup>17</sup> eSeire, TNS Emor, mai 2006

<sup>18</sup> Vt <http://www.riso.ee/et/koosvoime/>

Põhimõttelisi muudatusi infotehnoloogia-alase tegevuse koordineerimisel pole aga toimunud. Aeglaselt edeneb eelseisvateks aastateks infoühiskonna arengukava koostamine ja selle elluviimiseks vajalike organisatsiooniliste meetmete kavandamine.

Seni on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium praktiseerinud nn avatud (pehmet) koordineerimismeetodit, mis seisneb eelkõige järgmises: riigi infopoliitika eesmärkide fikseerimises; teistele riigiasutustele nende eesmärkide poole liikumiseks soovitude andmises; asutuste koostöö toetamises; riigi kui terviku jaoks kõige olulisemate projektide käivitamises; ettepanekute tegemises Rahandusministeeriumile, et eraldada teistele ministeeriumidele infotehnoloogilisteks investeeringuteks raha.

Riigikontrolli arvates tuleks kodanikukeskse infoühiskonna arendamise praegusel etapil kaaluda lisaks avatud koordineerimismeetodile ka mõningate jõulisemate haldusmeetmete rakendamist. Näiteks võiks panna ministeeriumidele vastutuse nende valitsemisala asutuste, samuti avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja sihtasutuste, mille asutajaõigusi nad teostavad, ning riigi äriühingute tegevuse kodanikukeskse infoühiskonna eesmärkidega vastavusse viimise eest. Lisaks riigiasutustele peaks protsessi kaasama kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused, kes on ju kõige otsesemalt seotud kodanikele avalike teenuste osutamisega. Tasuks kaaluda innovatsioonikeskuste asutamist, kes töötaksid välja ja juurutaksid valdkonniti kodanikukeskseid infotehnoloogilisi lahendusi, sh ka nendes asutustes, kes seda ise ei suuda.

Riigikontrolli hinnangul tuleks koos Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ettevalmistatava „Eesti infoühiskonna arengukava 2010” vastuvõtmisega kehtestada ka kord, mis tagaks arengukava rakendusplaani elluviimise ning kõigi sellega seotud organisatsioonide osalemise arendusprojektides.

Kuna selle valdkonna arengu koordineerimise ja rahastamise korraldamise üle on aastaid vaieldud, tasuks kaaluda sõltumatutelt ekspertidelt (akadeemilised või välisekspertid) hinnangu tellimist riigi praegusele töökorraldusele selles valdkonnas, et saada soovitusi kodanikukeskse infoühiskonna loomise juhtimise ja finantseerimise paremaks korraldamiseks.

### **Riigi infosüsteemid ei ole veel piisavalt kodanikukesksed**

Eestis on enamik asutuste käideldavast teabest kättesaadav digitaalsel kujul, selle edastamiseks ja kasutamiseks on loodud turvaline andmevahetuskeskkond X-tee. Arvestataval hulgal on loodud e-teenuseid, millest paljud on koondatud riigiportaalidesse. Isiku ja tema esitatud digitaalse teabe seostamiseks infosüsteemides on loodud ID-kaardil põhinev isiku tuvastamise süsteem.

Kõigis dokumentides, mis käsitlevad riigiasutuste infotehnoloogilist arengut, on rõhutatud vajadust muuta riigi infosüsteemid asutusekesksetest isiku- ja teenusekeskseteks. Kõik on ühel meel selles, et avaliku teenuse tarbija ei peaks ametnikke ja andmebaase otsima ning et asutused ei peaks küsima kodanikelt andmeid ja dokumente, mis riigi infosüsteemides juba olemas on.

On häid näiteid selle põhimõtte järgmise kohta: vanemahüvitise ja peretoetuste taotluste menetlemise elektrooniliseks muutmiseks vabastati enam kui 200 000 lapsevanemat kohustusest muretseda erinevatest asutustest kuni seitse paberit ning ametnikud kohustusest kontrollida ja sisestada nendel paberitel kirjas olevaid andmeid. Sellised juhtumid on praegu aga pigem erandiks. Näiteks nõudis Tallinna Linnavalitsus selle aasta hiliskevadel, et linnaelanikud, kes soovisid osta oma kinnistu juurde sellega piirnevat vaba maad (avaldused tuli esitada hiljemalt 1. juuniks), pidid oma avalduse esitama paberil ja lisama sellele ka passi koopia ning väljavõtte kinnistusraamatust, kuigi neil dokumentidel olev info on olemas riigi keskses andmebaasides.

Riigikontrolli arvates peaks võimalikult kiiresti määrama kindlaks avalikud teenused, mida tuleb kodanikele hakata pakkuma ka e-teenustena, lähtudes ELi prioriteetsete e-teenuste nimekirjast ning Eesti praegustest vajadustest ja võimalustest. Samal ajal tuleks asuda ka asutuste tööd ümber korraldama, arvestades infotehnoloogia rakendamisest tulenevaid uusi võimalusi. Nii oleks paari

aastaga võimalik asutuste infohaldus ja -vahetus korraldada selliselt, et kõik suudavad kokkulepitud e-teenuseid osutada.

### **Omavalitsused vajavad riigi tuge**

Hinnanguliselt osutavad kohalikud omavalitsused inimestele 70% avalikest teenustest. Enamik omavalitsusasutusi on suutnud soetada endale nüüdisaegsed arvutid ja neil on töökindel Interneti-ühendus. Alati ei ole aga arvestatud sellega, et infotehnoloogilised lahendused haakuks riigi infosüsteemidega; et nende lahenduste abil saaks võimalikult palju avalikustada infot omavalitsuse tegevuse kohta; et omavalitsuste tegevus oleks korraldatud nii, et kodanikud saaksid võimalikult palju omavalitsusüksuste osutatavaid teenuseid Interneti vahendusel.

Mitte igal pool pole selliste ülesannete lahendamiseks piisavalt pädevaid spetsialiste. Enamik omavalitsusi talitab omaette, kooskõlastamata oma tegevust teistega. Riik pole omavalitsuste autonoomsusele ning selgelt määratud vastutuse puudumisele viidates püüdnud nende tegevust koordineerida ega laiemalt toetada. Praegu tuleb nentida, et omavalitsuste infotehnoloogilist materiaalsel baasi ei kasutata piisava efektiivsusega ja e-teenuste osutamisel on kohaliku omavalitsuse üksused riigi-asutustest oluliselt maha jäänud.

Riigikontrolli arvates peab riik oma tegevust infoühiskonna arendamisel korraldama kogu avalikku sektorit hõlmavana, püüdma lõimida riigi ning kohalike omavalitsuste infosüsteemid. Lähtuma peab eelkõige riigi kõigi elanike vajadustest. Infoühiskonna arendamine peab olema regionaalselt tasakaalustatud, riigi ülesandeks siinjuures on rakendada meetmeid digitaalse lõhe vähendamiseks.

### **Ettepanekud Vabariigi Valitsusele**

- Kehtestada ühtsed reeglid infotehnoloogiliste arendusprojektide ettevalmistamiseks ja elluviimiseks nii riigi kui ka omavalitsuste tasandil.
- Otsustada infosüsteemide arendamise eest vastutaja riigis tervikuna ning teiste ministereeriumide pädevus ja ülesanded.
- Leida toimiv koostöövorm omavalitsuste ja riigi vahel ning seada mõõdetavad eesmärgid infokommunikatsioonitehnoloogia rakendamise seotud probleemide ületamiseks omavalitsustes.
- Määrata teenused, mida riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud osutama digitaalsel kujul.
- Sätestada asutustele (näiteks alates 2008. aastast) keeld nõuda teenuse saajalt andmeid ja tõendeid, mis on varem riigi- ja omavalitsusasutustele esitatud või mida nad on varem kogunud või koostanud.

## 6. Riigikontrolli auditite olulisemad järeldused

Peatükis on lisaks eespool pikemalt käsitletud probleemidele esitatud 2005.–2006. a lõppenud auditite muud olulisemad järeldused ja tähelepanekud. Toodud järelduste põhjendused on toodud lühikirjeldusena ning detailsemad probleemide käsitlused on leitavad auditite aruannetest. Ülevaate lihtsustamiseks on Riigikogu tähelepanu vääriv esitatud ministeeriumide kaupa.

### 6.1. Haridus- ja Teadusministeerium

#### **Raamatupidamine ministeeriumis on paranenud, kuid valitsemisalas vajab veel korrastamist**

Auditi “Haridus- ja Teadusministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks” käigus selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara ümberhindamise käigus hinnati 31.12.2005. a seisuga õiglasesse väärtusesse 62 allasutuse 663 riigivara objekti ja 4 allasutuse bioloogilise vara objektid. Ümberhindamise tulemusena suurenes ministeeriumi põhivara õiglane väärtus kokku ca 3,76 miljardi krooni võrra.

Samas esines puudusi põhivarade ümberhindamise korraldamisel, näiteks ei esitatud riigivara ümberhindamiseks kõiki ümberhindamisele kuulunud põhivara objekte, mõnel juhul sisaldas riigivara ümberhindamise komisjoni kinnitatud koondandmik topeltandmeid ja arvutusvigu, mõnel juhul ei rakendanud komisjon järjekindlalt kehtestatud meetodikat ega arvestanud ümberhinnatud hoone üldmaksumuselt maha seal paiknevate erastatud korterite maksumust.

Paljudes valitsemisala asutustes ei toimi sisekontrollisüsteem nii, et varade allesolek ja säilimine oleks tagatud. Esines juhtumeid, kus inventuurid olid jäetud korraldamata või raamatupidamisandmeid ei olnud viidud vastavusse inventuuriandmetega, osa põhivara oli raamatupidamises arvele võtmata jm.

Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et riigivara registris ei registreeritud kõiki seal registreerimisele kuuluvaid varasid, osa mahakantud või võõrandatud varadest ei olnud sealt välja arvatud ning põhivarade ümberhindlusest tulenevat varade õiglast väärtust ei olnud seal kajastatud. Seetõttu ei olnud võimalik saada riigivara registrist usaldusväärset infot ega olnud tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine.

Paljudel juhtudel ei järgitud valitsemisala asutustes riigihangete seadust. Esines riigihangete tegemata jätmist kaupade ja teenuste ostmiseks, mille maksumus aastast ületab riigihanke seaduses ette nähtud piirmäära; osal juhtudel ei võetud pakkumisi vähemalt kolmelt pakkujalt ega esitatud riigihanke deklaratsiooni registrile; osal juhtudel riigihanked küll korraldati, kuid hankelepingu maksumusest ei peetud kinni.

Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll haridus- ja teadusministril rakendada täiendavad abinõud, et tagada ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara arvestus õiglasest väärtuses, korrastada riigivara registris olevad andmed, korraldada valitsemisala asutuste juhtidele koolitust finantsjuhtimise, raamatupidamisarvestuse korralduse, riigihangete seaduse järgimise, lepingute sõlmimise jt küsimustes ning suurendada asutuste juhtide vastutust asutuse majandustegevuse korraldamisel.

#### **Hoonete arvestust on asutud korrastama**

2005. aasta augustis lõppenud auditi “Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel” järel on Haridus- ja Teadusministeerium astunud olulisi samme enda valitsemisel oleva riigivara paremaks valitsemiseks. Kinnitatud on ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kasutamise põhimõtted ning vastav tegevuskava, koostatud on mittevajaliku vara nimekiri. 07.07.2006. a seisuga on riigivara registrist välja arvatud 118 ministeeriumi valitsemisel olnud hoonet (või registris eraldi arvele võetud hooneosa), sh 107 hoonet on võõrandatud, 9 maha kantud, 1 kasutus-

kõlbmatuks tunnistatud ning 1 üle antud teisele asutusele. Alustatud on ministeeriumile kuuluvate Raadiku tn korterite ja Meeri mõisakompleksi võõrandamist.

### **Tallinna Ülikooli sisekontrollisüsteem vajab täiustamist**

Auditi "Tallinna Ülikooli majandustegevus" tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele, et ülikooli majandustehingute arvestuse korraldus on nõrk ja sisekontrollisüsteem vajab täiustamist.

Rentnike leidmiseks ei olnud osal juhtudest korraldatud avalikke enampakkumisi ning sõlmitud rendilepingud sisaldasid rendile andjale kahjulikke tingimusi. Ülikoolil puudus kõikehõlmav ülevaade rendile andmise ja võtmise lepingutest.

Investeeringute tegemisel ei toiminud sisekontrollisüsteem tehtud tööde vastuvõtmisel ja nende eest tasumisel. Sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamiskorralduse puuduste tõttu oli saanud ka võimalikuks, et sularahatehingute dokumenteerimisel esines vigu ning müügitehingutest saadud sularaha laekus ülikooli kassasse suure hiline misega; autodele kinnistatud kütusekaardiga võeti kütust ka siis, kui auto seisis ülikooli garaazis; tööde ja teenuste eest maksti mitmel juhul, ilma et eelnevalt oleks sõlmitud lepingut ja/või koostatud tööde vastuvõtmise akte jm. Mõnel juhul oli töötasu maksmine vormistatud stipendiumi maksmisena, et vältida maksude tasumist.

Ülikooli senat kinnitas pärast auditit konkreetsete tähtaegade ja vastutajatega abinõude plaani sisekontrollisüsteemi parandamiseks. Plaanis nähti ette töötada välja ruumide rendile andmise eeskiri ja lepingute sõlmimise kord ning täiendada riigihangete korraldamise eeskirja ja raamatupidamise siseeeskirja. Rektorit kohustati 2006. aasta 1. oktoobriks esitama senatile ülevaade ülikooli sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks ette võetud sammudest.

## **6.2. Justiitsministeerium**

### **Raamatupidamine on heal tasemel**

Auditi "Justiitsministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks" käigus auditeeriti Justiitsministeeriumi raamatupidamise aastaaruande kirjeid, mis olid olulised riigi koondaruande seisukohalt. Auditi tulemusena selgus, et kontrollitud tehinguklasside saldod majandusaasta aruandes olid olulises osas kajastatud õigesti. Samuti olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega. Tähelepanekuna toodi välja, et osa vangide deposiite puudutavaid kohustusi on aegunud.

## **6.3. Kaitseministeerium**

### **Palgakorraldus ja põhivara arvestus vajab korrastamist**

Auditi "Kaitseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks" käigus selgus, et Kaitsejõudude Peastaabis ei ole palgaastmete määramisel lähtunud riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusest. Riigikontrolli arvates peavad nii Kaitsejõudude Peastaap kui ka teised kaitseväge asutused lähtuma õigusaktidega kehtestatud palgamääradest. Juhul kui kaitseväge peab põhjendatult kasutada erinevaid palgaastmeid, tuleb algatada seaduse muudatus. Auditi ajal pöördus kaitseväge juhataja kaitseministri poole ettepanekuga algatada seaduse muudatuse eelnõu, et täiendada seadust.

Lisaks ei olnud üksikutel juhtudel korraldatud riigihanget, mõne riigihanke deklaratsioonid olid jäetud esitamata või esitatud hiline misega. Auditi ajal oli asutusesisene hangete kord täiustamisel.

Kaitseministeeriumil tuleb anda Kaitseliidu valduses ja kasutuses olev riigivara, välja arvatud riigi omandis olevad lahingurelvad, laskemoon ja muu sõjaline varustus, Kaitseliidu omandisse hiljemalt 2006. aasta 31. detsembriks. 31.12.2004. a seisuga kajastas Kaitseliit oma bilansis 67,2 miljoni krooni (soetusmaksumus) eest varasid, mille omandiõigus ei ole juriidiliselt Kaitseministeeriumilt üle tulnud. Põhivara ümberhindluse käigus 2005. aastal hinnati eelnimetatud varade soetusmaksumuseks 70,6 miljonit krooni. Kaitseministeerium ei ole 2005. aastal Kaitseliidule enam varasid üle andnud, kuigi üleandmisele kuuluvaid varasid on veel ligi 20 miljoni krooni eest. Eriti taunimisväärseks peab Riigikontroll asjaolu, et Kaitseministeerium ei ole 1,5 aasta jooksul suutnud tagada juriidilise omandiõiguse üleminekut Kaitseliidule.

## **6.4. Keskkonnaministeerium**

### **Raamatupidamises on probleemiks metsaarvestus**

Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb arendamisele mittekuuluv bioloogiline vara, mille õiglase väärtuse kohta puudub usaldusväärne hinnang, kajastada bilansiväliselt, võimaluse korral koos hinnanguga selle väärtusele.

Enamiku riigile kuuluvate hoiu- ja kaitsemetsade üle peab arvestust pidama Keskkonnaministeerium, kelle valitsemisalas oleva Riigimetsa Majandamise Keskuse majandada on kokku ca 164 000 hektarit sellist metsa, mis on hinnatud nullväärtusega. Riigikontrolli auditi "Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" tulemusel selgus, et ministeeriumi aruandes ei kajastu hoiu- ja kaitsemetsade olemasolu ja hinnang nende väärtusele.

Ministeerium on oma bilanssi võtnud hoiu- ja kaitsemetsad, mis riik on eraomanikelt ostnud või tulundusmetsa (või maa) vastu vahetanud, kokku maksumusega 18,1 miljonit krooni. Kuna ka sellest metsast ei saa riik otsest majanduslikku tulu, on tema väärtuse kajastamine riigi bilansis vaieldav.

### **Järelevalvet ohtlike jäätmete käitlejate üle saab parandada**

Riigi kohuseks on rakendada kõik abinõud selleks, et ohtlike jäätmeid käideldaks (kogutaks, veetaks, taaskasutataks, kõrvaldataks) ohutult. Auditi "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates" tulemusel selgus, et Keskkonnaministeeriumi eestvedamisel on riigis kehtestatud selleks vajalik õiguslik regulatsioon ja rajatud selle rakendamiseks vajalik organisatsiooniline struktuur ning et riik on ohtlike jäätmete käitlussüsteemi loomiseks kulutanud enam kui 150 miljonit krooni.

Jäätmekäitlejate aruannete kohaselt tekkis aastatel 2002–2004 Eestis 636 000 tonni ohtlike jäätmeid (arvestamata põlevkivi töötlemise jäätmeid), millest taaskasutati 161 000 tonni. Tegelik kogus on suurem, kuna vastavaid aruandeid peavad koostama ja riigile esitama vaid teatud kogustest suuremaid jäätmekoguseid käitlevad ettevõtjad. Elanikkonna poolt segaolmejäätmete hulka visatavate ohtlike jäätmete koguste andmed on ainult hinnangulised. On selge, et osa ohtlikest jäätmetest jääb nõuetekohaselt käitlemata ja võib seetõttu olla suureks ohuks nii inimestele kui ka keskkonnale.

Täpsemat reguleerimist vajab jäätmekäitlejatele litsentside ja lubade andmine, oluliselt efektiivsemaks tuleks muuta järelevalvet jäätmekäitlejate üle.

## **6.5. Kultuuriministeerium**

### **Valitsemisala asutustes on raamatupidamise tase ebahühtlane ja vajab korrastamist**

Auditi "Kultuuriministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" tulemusel selgus, et Kultuuriministeeriumi valitsemisel oleva riigivara ümberhindamise käigus hinnati 31.12.2005. a



seisuga õiglasesse väärtusesse 99 riigivara objekti. Ümberhindamise tulemusena suurenes ministrium 2005. a konsolideeritud bilansis põhivara õiglane väärtus kokku 762,7 miljoni krooni võrra.

Samuti selgus, et mõnes valitsemisala asutuses ei toimi sisekontrollisüsteem nii, et varade allesolek ja säilimine oleks tagatud. Esines juhtumeid, kus inventuurid olid jäetud korraldamata või raamatupidamisandmeid ei olnud viidud vastavusse inventuuriandmetega, osa põhivara oli raamatupidamises arvele võtmata jm.

Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et riigivara registris ei registreeritud kõiki seal registreerimisele kuuluvaid varasid, osa mahakantud või võõrandatud varadest oli sealt välja arvamata. Seetõttu ei ole võimalik saada riigivara registrist usaldusväärset infot ega ole tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine. Mõnel juhul oli riigieelarve seadust rikkudes sõlmitud lepinguid kapitalirendi tingimustel ja faktooringulepinguid sõlmides võetud sisuliselt laenu.

Riigikontrolli hinnangul on Kultuuriministrium 2005. aastal võrreldes eelmise aastaga paranenud. Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll kultuuriministril täiustada sisekontrollisüsteemi ja nõuda kehtestatud kordadest kinnipidamist, et tagada varade õige arvestus, ning korrastada riigivara registris olevad andmed.

### **Kumu ehitamisel oli vajakajäämisi**

Auditi "Kunstimuuseumi Ehituse Sihtasutuse majandustegevus" eesmärgiks oli hinnata sihtasutuse majandustegevust aastatel 2001–2005, samuti selgitada välja muuseumi uue hoone ehituse maksumus ja selle kallinemise põhjused võrreldes planeerituga.

Eesti Kunstimuuseumi uue hoone ehitamine kallines võrreldes esialgu planeerituga 264 miljonit krooni, alates peatöövõtulepingu sõlmimise ajast 77,7 miljonit krooni. Tegelikult maksumuseks kujunes 864 miljonit krooni.<sup>19</sup> Kunstimuuseumi uue hoone maksumust suurendasid tunneli ehitus, asukoha mõningane nihutamine planeerituga võrreldes, projektimuudatused, täiendavad arhitektuurilahendused, lisandunud tööd, mitmed muudatused ehitusmaterjalide ja mööbli osas ning suur hulk tellitud eksperdiarvamusi. Hoone maksumuse kallinemist tinginud asjaolude kohta on sihtasutus tellinud eksperdiarvamused ning sihtasutuse nõukogu on aktsepteerinud ehituse kallinemise. Riigikontrollil ei olnud seetõttu alust kahelda, et kallinemine oleks olnud põhjendatu.

Mõnede ehituse kallinemist tinginud tööde mahu muutumist ei olnud aga piisavalt dokumenteeritud, mõnel juhul polnud sihtasutuse juhatus olnud küllaldaselt aktiivne, et leida kulude kokkuhoiuvõimalusi.

Enamikul juhtudel olid riigihanked korraldatud ettenähtud korra kohaselt. Samas selgus, et mõnel juhul olid jäetud riigihanked ka korraldamata (nt vara müügi korraldaja leidmiseks, ehituse ettevalmistustööde lisatööde tellimiseks).

Kuigi sihtasutus võib põhikirja kohaselt kasutada oma tulusid ja vara ainult põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, oli ta paljudel juhtudel teinud kulusid, mida oleks pidanud tegema Eesti Kunstimuuseum. Auditi käigus tehti selliseid kulusid kindlaks kokku 2,83 miljoni krooni ulatuses.

Puudusi esines töö- ja teenistuslepingute sõlmimisel, nende põhjal tasude arvestuses, samuti varade arvestuses.

Kultuuriminister teatas, et sihtasutuse nõukogu arvestab edasises töös kontrolliaruandes tehtud ettepanekuid. Sihtasutuse juhatuse liige teatas, et sihtasutuse sisekontrollisüsteemi on asutud täiustama.

---

<sup>19</sup> Sisaldab kõiki objekti ehitamise, sisustamise ja finantseerimisega seonduvaid kulusi (nii kapitaliseeritavaid kui ka perioodikulusid).

## **Eesti Televisiooni rendilepingud tuleb läbi vaadata ja palgakorraldust parandada**

Auditi "Eesti Televisiooni majandustegevus" tulemusena selgus, et ETV ei olnud kasutanud kõiki võimalusi, et saada ruumide kasutades andmisest maksimaalset tulu. Riigikontrolli arvates olid üüritasud madalad, seda enam, et enamikul juhtudel sisaldasid neis ka kommunaal- jm kulud. Üürnikelt võetava tasu tõstmiseks jäeti kasutamata lepingutest tulenevad võimalused. Samuti selgus, et esemete ostmine ja teenuste tellimine vajab ETV struktuuriüksuste vahel paremini koordineerimist, et saada esemete ja teenuste ostmise vajadusest kõikehõlmav ülevaade. Seejärel on võimalik korraldada avatud pakkumismenetlusi, et tagada raha säästlik kasutamine.

Üheks järelduseks oli, et ETV töötajate tasustamise korraldus tuleb läbi vaadata, et tagada töötasudeks ette nähtud raha põhjendatud ja läbipaistev kasutamine. Palgaeeskiri oli küll kehtestatud, kuid alati seda ei järgitud.

Ringhäälingunõukogu ja ETV juhatuse koostatud tegevuskavas, mis koostati pärast auditi lõppu, nähti ette muuta ETV vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korda eesmärgiga fikseerida vara üürile andmise põhimõtted; vaadata läbi ning rakendada abinõud olemasolevate üürilepingute muutmiseks; näha ette hankeplaani koostamine ja uue palgaeeskirja kehtestamine.

## **Eesti Rahvusraamatukogu sisekontrollisüsteemis oli olulisi puudusi**

Auditi "Eesti Rahvusraamatukogu majandustegevus" tulemusena leidis Riigikontroll, et rahvusraamatukogu tulude kogumise ja arvestamise süsteem vajab täiustamist. Kõiki tulude maksimeerimise võimalusi ei olnud ära kasutatud, sest ruumide renditasud olid madalad ega vastanud kesklinna piirkonna turuhindadele ning enamikul juhtudest oli renditasu hulka arvestatud jätkuvalt suurenevad kommunaal-, elektri-, valve- ja koristamiskulud.

Samuti selgus, et varade arvestuse sisekontrollisüsteemis oli mitmeid vajakajäämisi, mistõttu mõnel juhul oli põhivara arvele võtmata, samas oli põhivarana arvestatud ka kasutuses mitteolevat täielikult amortiseerunud vara. Väljatöötamist ja kehtestamist vajab ka ühtne kõikehõlmav teavikute arvele võtmist ja nende liikumist ning arvestuse korraldust reguleeriv kord, et tagada nende allesolek.

Samuti täheldas Riigikontroll, et sisekontrollisüsteem sularaha- ja pangatehingute üle oli nõrk ega toiminud piisavalt ning seetõttu eksisteeris risk tahtmatute või tahtlike vigade tekkeks.

Kontrolliaruanne arutati läbi rahvusraamatukogu nõukogu koosolekul. Rahvusraamatukogu peadirektor informeeris Riigikontrolli sisekontrollisüsteemi täiustamiseks rakendatavatest abinõudest.

## **6.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

### **Raamatupidamises on probleemiks põhivaraarvestus**

Auditi "Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" käigus ilmnis puudusi põhivara arvestuses. Leidus põhivarana arvele võtmata vara ning tuvastati varasematel aastatel esinenud vigu, näiteks kajastati Raudteeinspeksioonis väheväärtuslikku vara põhivarana ning ministeeriumi siseaudiitorid tõid mitme asutuse puhul välja puudusi aasta-inventuuride korraldamises.

Samuti selgus, et riigivara registris ei registreeritud kõiki seal registreerimisele kuuluvaid varasid, osa mahakantud või võõrandatud varadest ei olnud sealt välja arvatud ning põhivarade ümberhindlust tulenevat varade õiglast väärtust ei olnud registris kajastatud. Seetõttu ei olnud võimalik saada riigivara registrist usaldusväärset infot ega olnud tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine. Samuti tuvastati puudusi põhivarade ümberhindamise korraldamisel, näiteks ei rakendanud

kõikide Maanteeameti hallatavate asutuste komisjonid kehtestatud metoodikat järjekindlalt, mistõttu oli riigimaanteede maksumus hinnatud õigest väärtusest 33 miljoni krooni võrra väiksemaks.

Ülaltoodust lähtudes tegi Riigikontroll majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepaneku tagada riigivara registris olevate andmete õigsus ning panna Maanteeametile kohustus kontrollida allasutuste raamatupidamisarvestuse korraldust ja õigsust.

### **Teehoiuks eraldatud raha ei ole piisav teede korrashoiuks**

2005. aasta lõpus oli riigi omandis 16 470 kilomeetrit maanteid (s.t 29% Eesti maanteedest) väärtuses 14,13 miljardit krooni. Maanteeamet, kes peab teed korras hoidma, kulutas 2005. aastal selleks enam kui 400 miljonit krooni. Riigi teedest kaht kolmandikku hooldavad teedevalitsustega sõlmitud lepingute alusel erafirmad, kolmandikku teedevalitsused oma töötajatega.

Riigikontroll korraldas auditi “Riigimaanteede hoolduse korraldus”, auditeerides muu hulgas teehooldete teenuse ostmise lepingutes seatud nõudeid ja nende täitmise kontrollimist, ning jõudis järeldusele, et tegelikult ei saagi riik teid hooldavatelt äriühingutelt nõuda teede hoidmist tasemel, mis vastaks riigimaanteede seisundinõuetele. Selgus, et kõiki hooldada antud teid (eelkõige kõrvalmaanteid, mis moodustavad kolm neljandikku riigi teedest) pole pelgalt hooldetöödega võimalik korras hoida – teid tuleks eelnevalt remontida. Selleks aga pole aastate jooksul piisavalt raha eraldatud. Valitsus on kinnitanud 2006.–2009. a teehoiukava, mille järgi on plaanis oluliselt suurendada nii teede remondi kui ka hoolde kulutusi.

### **Riigi kogutavatest teenustasudest ei piisa meresõiduohutuse tagamiseks vajalikeks investeeringuteks**

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt peab riik mereteed korras hoidma. Selle eest peavad sadamatesse sisenevad laevad maksma riigile tuletorni- ja navigatsioonitasu. 2005. aastal laekus seda Veeteede Ameti kaudu riigile 137,3 miljonit krooni. Riigikontrolli auditi “Veeteede Ameti tegevus tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel ja hangete korraldamisel” tulemusel selgus, et praegu seadusega kehtestatud tasumäärad ei ole piisavad, et katta lähiaastail meresõiduohutuse tagamiseks vajalikud kulutused (sh näiteks soetada riigile hädavajalikud jäälõhkujad). Kui riik suurendaks neid tasumäärasid, võivad sadamad olla sunnitud oma konkurentsivõime säilitamiseks vähendama sadamatasusid, s.t omatulusid. Riigikontroll konstateeris, et riik ei ole Eesti suurimat sadamat omava äriühingu aktsiate omanikuna sadamatasude tõstmise või alandamise võimalikku mõju sadamate ja riigi majandusele vajalikul määral analüüsinud.

### **Biokütuste kasutamise osakaal jäi saavutamata ja puudub vastutaja**

2004. aasta lõpus seadis Riigikogu eesmärgi saavutada 2005. aastal sõidukikütustes biokütuste 2-protsendine ja 2010. aastaks 5,75-protsendine osatähtsus. Naftasaaduste osakaalu vähendamisel pole pelgalt majanduslik või keskkonnakaitseline, vaid ka majanduspoliitiline tähendus, sest uue kütuseliigi lisandumine suurendab varustuskindlust. Samuti on biokütuste osakaalu suurendamine Euroopa Liidu üks prioriteete.

Riigikontroll konstateeris auditi “Riigi tegevus rapsi ja biodiislikütusega seotud küsimuste käsitlemisel” tulemusel, et 2005. aastaks seatud eesmärk transpordis biokütuste kasutamise osas jäi saavutamata, 2005. aasta lõpus ei müünud Eestis biokütuseid ükski tanklakett. Biokütused on küll vabastatud aktsiisimaksust, kuid enamikule autoomanikest ei ole nende mõnevõrra väiksem maksumus piisav, et vahetada oma sõiduk selliste kütuste kasutamiseks sobiva vastu või seadistada see ümber. Vaja on täiendavaid riigipoolseid meetmeid, et suunata riigiasutusi ja riigilt transporditoetusi saavaid isikuid eelistama biokütustel töötavaid sõidukeid ja biokütuseid kasutavaid vedajaid. Ükski ministerium ei ole pidanud selles osas initsiatiivi ilmutamist enda kohuseks, keegi ei arva, et nimelt tema peaks vastutama Riigikogu seatud eesmärgi saavutamise eest.

## **6.7. Põllumajandusministeerium**

### **Raamatupidamine on probleemseim PRIAs**

Auditi "Põllumajandusministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" käigus selgus, et ministeeriumi 2005. a raamatupidamise aastaaruandes kajastatud Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) nõuded summas 1032 miljonit ja kohustused 616 miljonit krooni olid 31.12.2005. a seisuga inventeerimata. Seetõttu ei olnud Riigikontroll kindel, et nimetatud saldod on ministeeriumi aastaaruandes kajastatud kõikehõlmavalt ja õiges väärtuses. PRIA raamatupidamine oli hajutatud, jaotudes mitme struktuuriüksuse vahel, kusjuures ameti peadirektor ei olnud määranud asutuse raamatupidamisarvestuse eest vastutavat isikut. Ameti raamatupidamisarvestust peeti üksikeisega mitteühitvates raamatupidamisprogrammides, seega eksisteerib vigade tekkeoht. Ministeerium teostas 2006. a juulis PRIAs täiendavad toimingud, kuid nende usaldusväärsust pole Riigikontroll hinnanud.

Sarnaselt varasemate aastatega andsid Põllumajandusministeerium ja tema valitsemisala asutused riigivara kasutusse ebasoodsatel tingimustel ning alati ei olnud korraldatud riigihankemenetlusi.

Teist aastat järjest juhtis Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et Põllumajandus- ega Rahandusministeerium ei ole oma raamatupidamise aastaaruandes näidanud kohustust maksta Euroopa Liidu eelarvesse 715 miljonit krooni, mis tekkis 2005. aastal, kui Euroopa Komisjon kohustas Eestit tasuma liidu eelarvesse Euroopa Liiduga ühinemise hetkel Eestis olnud ülemääraste laovarude eest.

### **AS Werol Tehased viidi pankrotiohtu**

AS Werol Tehased aktsiatest kuulus 98% riigile, nende valitsejaks oli Põllumajandusministeerium. Riigikontrolli auditi "Riigi tegevus rapsi ja biodiislikütusega seotud küsimuste käsitlemisel 2004. aastal" tulemusel selgus, et kui äriühingu juhataja kavandas ja hakkas ellu viima ambitsioonikaid äriühingu tegevuse laiendamise kavasad, ei nõudnud ministeerium äriühingu nõukogult juhataja tegevuse üle hoolikama kontrolli kehtestamist. Nõukogu ei teinud seda ka omal initsiatiivil. Juhataja valede juhtimisotsuste tagajärjel lõpetas äriühing 2004/2005. a majandusaasta kahjumiga 42,4 miljonit krooni. Sellega kaasnenud finantsprobleemid viisid äriühingu 2006. aasta alguseks pankrotieelsesesse seisusse.

## **6.8. Rahandusministeerium**

### **Raamatupidamine on paranenud**

Auditi "Rahandusministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" eesmärgiks oli anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Rahandusministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta.

Sarnaselt eelmise aastaga tegi Riigikontroll märkuse selle kohta, et ei Põllumajandusministeerium ega Rahandusministeerium pole oma raamatupidamise aastaaruandes näidanud kohustust maksta ülemääraseks hinnatud laovarude eest Euroopa Liidu eelarvesse 715 miljonit krooni. Samuti leidis Riigikontroll, et Rahandusministeeriumi majandusaasta koosseisus esitatud eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne ei ole kõikehõlmav, kuna ministeerium on eelarve tulude ja kulude täitmise aruandes kajastanud vaid 2005. aasta riigieelarve ja lisaelarve seadustest tulenevad kulud ning jätnud välja näiteks Vabariigi Valitsuse reservist Rahandusministeeriumile eraldatud raha ja 2004. aastast 2005. aasta eelarvesse ülekantud raha. Auditeeritud tehingute osas leidis Riigikontroll, et need olid sooritatud kooskõlas tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega ning raamatupidamises kajastatud õigesti.

Oma vastuses Riigikontrollile nõustus rahandusminister Riigikontrolli ettepanekutega ning kirjeldas tegevusi ettepanekute täitmiseks.

### **Maksukontrolli korraldust on võimalik mitmes valdkonnas parandada**

Riigikontroll leidis „Maksukontrolli korralduse” auditis, et revisjonide ja üksikjuhtumi kontrollide tähtaegade sage ületamine ning kontrollide vähenenud tulemuslikkus näitavad, et maksuhaldur ei korralda menetlusi alati piisavalt kiiresti ja efektiivselt. Riigikontrolli olulisemad järeldused maksukontrollide planeerimise kohta olid järgmised:

- Maksuhalduri kontrollitöö üldine planeerimine on võimaldanud kontrolle projektide kaupa piisavalt hästi eesmärgistada. Riigikontrolli hinnangul on see parandanud ülevaadet kontrolli sihtidest ja tulemustest.
- Tsentraalsete kontrollivalimite moodustamisel kasutatakse liiga üldiseid kriteeriumeid ega arvestata erinevate ettevõtlussektorite ja piirkondade toimimisspetsiifikat piisavalt. Riskianalüüsiks ja kontrollivalimite koostamiseks puuduvad maksukohustuslaste kohta täpsemad ja ajakohasemad andmed (nt maksukohustuslaste põhi- ja kõrvaltegevuste eristamine, isiku tegeliku tegutsemiskoha kindlaksmääramine). Hiljem ei analüüsita süsteemselt moodustatud valimite kasutamist ja tulemuslikkust. Riigikontrolli hinnangul on nimetatud asjaolud takistanud tulemuslikuma objektivaliku tegemist.
- Tsentraalsete kontrollivalimite eelanalüüs piirkondlikes teabeosakondades on korraldatud puudulikult (ülesanded, kohapealse info kasutamine jms). Seda pärsib ka keskasutuse poolt kontrollivalimile lisatava eelinfo vähenenud kasutusväärtus. Riigikontrolli hinnangul on nimetatud asjaolud takistanud tsentraalsete valimite tulemuslikumat kasutamist kontrollide sooritamisel.

Riigikontrolli peamised järeldused maksukontrolli elluviimise kohta olid järgmised:

- Kontrollitoimikutes puuduvad sageli kohustuslikud lisandid, sh peamine planeerimisdokument – kontrollikava. Riigikontrolli hinnangul viitab see kontrollitööde vähesele ettevalmistatusele. Riigikontroll leidis, et ebapiisava ajaplaneerimise tõttu jääb aastas keskmiselt tegemata vähemalt 71 revisjoni ja üksikjuhtumi kontrolli, s.o 11% võimalikust koguhulgast.
- Kontrollitoimikutes sisalduvate dokumentide alusel ei ole võimalik saada ülevaadet revidendi töötoimingutest. Riigikontrolli hinnangul raskendab vähenenud dokumenteerimine kontrollitööde ühtlase kvaliteedi tagamist.

Riigikontroll tegi auditi tulemusena ettepanekud Maksu- ja Tolliameti peadirektorile maksukontrollide põhjalikumaks planeerimiseks ja tõhustamiseks ning kvaliteedikontrolli juurutamiseks. Ameti peadirektor on oma vastuskirjas esitanud tegevuskava Riigikontrolli ettepanekute elluviimiseks.

### **Euroopa Liidu toetuste jagamise akrediteerimisauditid on muutunud paremaks**

Auditiga “Rahandusministeeriumi tegevus rakendusametuste ja -üksuste akrediteerimisel” hindas Riigikontroll, kas Rahandusministeeriumi kontrollimeede – rakendusametuste ja -üksuste sisekontrollisüsteemi nõuetele vastavaks tunnistamine ehk akrediteerimine – arvestab ELi õigusaktides sätestatud nõudeid ning kas tegevus ise on sooritatud korrektselt. Kui programmiperioodil 2004–2006 on liikmesriigi otsustada, kas akrediteerida enne toetusraha jagamist sellega seotud asutusi või mitte, siis järgmisel programmiperioodil 2007–2013 muutub asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamine Euroopa Nõukogu struktuuritoetuste üldmääruse kohaselt kohustuslikuks.

Riigikontrolli hinnangul on akrediteerimise aluseks võetud kriteeriumid kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi olulisemate nõuetega ning Rahandusministeerium on loonud eeldused akrediteerimise kui kontrollimeetme rakendamiseks.

Riigikontrolli leidis, et Rahandusministeeriumi akrediteerimisauditite kvaliteet on paranenud. Kui enne 2004. aasta sügist ei dokumenteeritud auditeid rahvusvaheliste auditeerimisstandardite kohaselt, siis pärast 2004. aasta sügist, kui finantskontrolli osakond oli täiendanud auditimetoodikat, vastasid korraldatud auditid üldjoontes rahvusvaheliste auditeerimisstandardite nõuetele.

Rahandusministeerium ei ole akrediteerimisotsuste kujunemist piisava põhjalikkusega dokumenteerinud. Peale dokumenteerimise esines probleeme ka akrediteerimisdokumentide säilitamises ning akrediteerimisega seotud osapoolte infovahetuses. Riigikontroll peab dokumenteerimist ja dokumentide säilitamist oluliseks seetõttu, et ministeerium suudaks tehtud otsuseid vajaduse korral tagantjärele põhjendada ning dokumentaalselt tõendada. Dokumenteerimisel ja infovahetusel on oluline roll ka akrediteerimisauditite käigus leitud puuduste kõrvaldamise kontrollimisel.

Akrediteerimisauditite ja nende käigus leitud puuduste kõrvaldamise jälgimise olulisust kinnitab Riigikontrolli hinnangul ka Tööturuameti näide. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond tõi Tööturuameti akrediteerimisauditi käigus esile, et dokumendis "ESF [Euroopa Sotsiaalfondi] projekti-taotluse menetlemise korra projekt" on mitmed asjaolud selgusetud, näiteks kuidas registreerida dokumente ja säilitada infot; kuidas hinnata projekti ning valida hindajaid ja tagada nende sõltumatus. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt pidas Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond seda tähelepanekut akrediteerimist mittemõjutavaks ning ei pidanud vajalikuks nõuda Tööturuametilt enne akrediteerimisotsuse saamist puuduste kõrvaldamist. Analüüsi, mille alusel nõnda otsustati, välisfinantseerimise osakond ei dokumenteerinud. Pärast Tööturuametile akrediteeringu andmist selgus, et ameti juhtimis- ja kontrollisüsteemis esines puudusi, millest kõige tõsisem oli struktuuri-toetuste taotluste menetlemise protseduurireeglite üldsõnalisus. Pärast nimetatud puuduse ilmumist pidi Rahandusministeerium peatama maksed Tööturuameti, Sotsiaalministeeriumi, Tööhõiveameti ja Töötukassa projektidele. Praeguseks on reegleid täpsustatud.

## **6.9. Siseministeerium**

### **Raamatupidamine ministeeriumis on paranenud, kuid valitsemisalas vajab veel korrastamist**

Auditi "Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" käigus selgus, et kontrollitud tehinguklassides on Siseministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse tase võrreldes eelmise aastaga parem, kuid siiski ebahütlane ja vajab veel parandamist. Samuti esines probleeme riigihangete tegemata jätmisega kaupade ja teenuste ostmisel, mille maksumus aastas ületab riigihangete seaduses ettenähtud piirmäära. 2006. aastal on see probleem tsentraalse hanke teostamisega lahendatud.

2005. aastal on Siseministeerium astunud olulisi samme, et tagada trahvide ja menetluskuludega seotud tulude ja nõuete tekkepõhine kajastamine raamatupidamises. Samuti tehakse päringuid trahvide ja menetluskulude arvestamise programmist POLIS sarnaselt kõigis piirkondades. Sellele vaatamata on veel probleeme nõuete laekumise tõenäosuse hindamisega ning tulude õige kajastamisega ühes prefektuuris määratud trahvide tasumise korral teise prefektuuri pangakontole.

Auditi käigus ei saavutanud Riigikontroll täielikku kindlust, et Siseministeeriumi valitsemisalas tasutakse töötajatele ületunnitöö eest palgaseaduse kohaselt. Kasutatavatest tööajatabelistest ei nähtu, et ületunnitööd oleks hüvitatud vaba aja andmisega.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Siseministeeriumi valitsemisala asutustes kajastatud üürilepingutest tulenevaid bilansiväliseid kohustusi ühtsete põhimõtete järgi. Seetõttu ei saa aruandest teada, kui palju on 31.12.2005. a seisuga võimalikke bilansiväliseid kohustusi.

Maade järeelmaksuga erastamise arvestuse analüütilised registrid ei võimalda piisava täpsusega ja mõistliku ajakuluga väljastada raamatupidamiseks vajalikku teavet. Maavalitsustes kasutatakse

raamatupidamise aastaaruannet koostades erinevaid hindamiskriteeriume ja meetodeid. Erinevate hindamiskriteeriumide ja meetodite ning erineva arvestuskeskkonna kasutamise tõttu võib esineda maavalitsuste raamatupidamisarvestuses ja aruannetes vigu.

### **Kohtuekspertiisi järjekorrad pidurdavad õigusemõistmist**

Riigikontrolli auditis “Kohtuekspertiisi järjekorrad” uuriti kahe riikliku ekspertiisiasutuse – Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse (KEKK, Siseministeeriumi valitsemisalas) ning Eesti Kohtuarstliku Ekspertiisibüroo (EKEB, Justiitsministeeriumi valitsemisalas) – suutlikkust teha neilt tellitud ekspertiise mõistliku aja jooksul. Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et nõudlus DNA- ja sõrmejälje-ekspertiiside järele on suurem kui ekspertiisiasutuste suutlikkus neid teha, mistõttu ekspertiisi tulemuse saamine võtab ebamõistlikult palju aega. Ekspertiisijärjekordade ülemäärane pikkus vähendab kokkuvõttes õiguskaitseüsteemi tõhusust ja usaldusväarsust ning tõstab õigusemõistmise kulusid. Menetluste venimine vastandub aga riigi kriminaalpoliitilistele eesmärkidele.

Näiteks kasvas nõudlus DNA-ekspertiiside järele aastatel 2002–2004 seitse korda. Kui 2002. aastal suudeti täita kõik tellimused, siis 2003. ja 2004. aastal suudeti lõpetada alla poole tellitud ekspertiisidest. 2005. aasta lõpu seisuga oli KEKKis DNA-ekspertiiside järjekord nii pikk, et kõikide ekspertiiside tegemiseks kulunuks sama efektiivsustaseme juures 2 aastat ja 4 kuud tingimusel, et ekspertiisitellimusi ei lisandu.

Riigikontroll leidis, et KEKKi ekspertiiside järjekorras olevatest DNA- ja sõrmejäljeekspertiisidest on vaid ligikaudu 60% n-õ aktiivsed. Ülejäänud järjekorras olevate ekspertiisitellimuste aluseks oleva kriminaalasja menetlus oli lõpetatud või peatatud. Kuna ekspertiisitellimusi ei tühistatud ja sellest ei teatatud riiklikele ekspertiisiasutustele õigel ajal, tehti ekspertiise, mille tulemust ei olnud enam vaja.

Halb oli ka ekspertiisimääruste (sisaldab ekspertiisiülesannet) kvaliteet, mis omakorda suurendas asjatult ekspertide koormust. 2/3 DNA- ja sõrmejälje- ning 1/3 surnute kohtuarstliku ekspertiisi määrustest sisaldas vigu. Ligikaudu pooled sõrmejälje- ja DNA-ekspertiiside materjalid olid esitatud puudulikult.

Riigikontrolli auditi tulemused annavad ainet analüüsiks ka menetlusökonoomia aspektist. Analüüs näitas, et arvestades tellitud DNA- ja sõrmejäljeekspertiiside arvu, on 25% ehk ca 1850 ekspertiisi aluseks teise astme kuritegu, mille kogukahju ulatub kuni 2000 kroonini, mis on ühtlasi keskmiseks DNA- ja sõrmejäljeekspertiisi maksumuseks. Riigikontroll tõi selle asjaolu välja, et rõhutada vajadust lasta senisest rohkem menetlust juhtival prokuröri hinnata ekspertiisi tellimise vajalikkust olukorras, kus ekspertiisijärjekorrad on väga pikad.

Riigikontroll tegi siseministrile ja justiitsministrile hulga ettepanekuid, mille eesmärgiks on viia vastavusse ekspertiiside maht ning ekspertiiside tegemiseks ette nähtud raha ja inimjõud, samuti parandada ekspertiiside tellimise korraldust. Justiitsminister ja siseminister on asunud rakendama abinõusid Riigikontrolli ettepanekute täitmiseks, muu hulgas on langetatud põhimõtteline otsus KEKKi ja EKEBi liitmise kohta.

### **Tuleõnnetuste ärahoidmiseks ei rakendata piisavalt vajalikke abinõusid**

Kuna Eesti on tulekahjude ja tules hukkunute suhtarvult Euroopa Liidus peaaegu kõige kehvem riik, korraldas Riigikontroll auditi “Tulekahjude ärahoidmine eluhoonetes”. Näiteks oli 2005. aastal Eestis 10 614 tulekahju, tules hukkus 100 000 inimese kohta 9,9 isikut, Soomes aga üle kuue korra vähem. Tulekahjusid oli 1000 inimese kohta Soomes 2,5, Eestis 7,9, Lätis oli 3,8 ja Leedus 4,4. Tulekahjudes hukkus 100 000 inimese kohta Lätis 10,2 ning Leedus 8,4 inimest. Viimase viie aasta jooksul on Eestis tulekahjudes hukkunud üle 700 inimese. Seda on peaaegu niisama palju kui liiklusõnnetustes. Riigikontroll auditeeris tulekahjude ärahoidmise kahe peamise meetme – inimeste tuleohutu käitumise kujundamise ja tuleohutusnõuetest kinnipidamise tagamise – tulemuslikkust päästeteenistuses.

Riigikontroll leidis, et eluhoonete tuleohutuse tagamiseks, tuleõnnetuste ennetamiseks ja inimeste ükskõikse hoiaku muutmiseks on kahetsusväärset vähe tööd tehtud, olgugi et tulekahjude põhjustega võitlemine vähendaks kahjusid rohkem kui panustamine tulekahju kui tagajärjega võitlemisel. Mujal maailmas end õigustanud ennetustöö meetmeid ei rakendata Eestis piisavalt, muu hulgas ei anta lastele koolis piisavaid teadmisi, kuidas vältida igapäevaelus tulekahjusid.

Tulekahjude tekkimise ennetamiseks on oluline toimiv riiklik järelevalve, mis hõlmab mõistlike nõuete kehtestamist eluruumidele ning nende nõuete täitmise tegelikku tagamist asendustäitmise või ka nõuete eiramise eest karistamise abil. Riigikontrolli hinnangul on eluruumide tuleohutuse järelevalve puudulik, sest enam kui 82% tulesurmades leiab aset eluruumides. Eestis muutub alles 2009. aasta 1. juulist kohustuslikuks paigaldada olemasolevatesse eluruumidesse suitsuandur. Riigikontrolli korraldatud küsitluse tulemuste kohaselt ei kaitse 52% vastanutest oma kodu suitsuanduri, tulekustuti, tulekustutusteki ega tulekindlate ustega. Soomes on suitsuandur aga 98% inimeste kodudes.

Riigikontroll tegi ettepanekud kirjeldatud probleemide lahendamiseks majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning siseministrile.

### **Erastatud maa eest järelmaksete laekumine ei ole tagatud ja nõuete haldamine on kulukas**

2005. aasta lõpu seisuga oli maavalitsuste raamatupidamises kajastatud maa järelmaksunõudeid summas 2,2 miljardit krooni, millest 109,3 miljonit oli kajastatud ebatõenäoliste nõueteena. Maa järelmaksunõuete täitmisest laekus riigikassasse 2005. aastal 347,5 miljonit krooni, lisaks sõlmiti 2005. aastal uusi järelmaksulepinguid summas üle 400 miljoni krooni. Omandireformi reservfondist kulutati riigikassa andmetel 2005. aastal maa järelmaksunõuete haldamiseks ligi 7 miljonit krooni. Kõigis maavalitsustes tegeleb maa järelmaksunõuete haldamisega vähemalt üks inimene.

Maareformi käigus erastatud maade eest tasumisel on lubatud kasutada kuni 50aastast järelmaksu ja võimaldatud erastajatele mitmesuguseid soodustusi. Intressi arvestatakse aastast tasumisele kuuluvalt summalt, mitte tavapärasel moel võlasummalt tervikuna. Seega on järelmaksu kasutamine oluliselt soodsam kui pangalaen. Erastatud maad on võimalik edasi müüa, maavanema nõusolekul saab soodustingimustel kujundatud väljaostuvõla uuele omanikule üle kanda. Täheldanud probleeme maavalitsuste raamatupidamises maa järelmaksude arvestuse pidamisel ning maksete graafikujärgse laekumise tagamisel, korraldas Riigikontroll probleemide ulatuse ning põhjuste selgitamiseks auditi "Maa järelmaksunõuete arvestus ja laekumise tagamine".

Auditi käigus selgus, et maavalitsuste infotehnoloogilised andmebaasid ei toeta järelmaksunõuete haldamist ega seeläbi tasumisele kuuluvate summade laekumise tagamist. Õigeaks ajaks maksmata jäänud järelmaksete tasumist ei ole sageli kohe nõutud, ent selline viivitus tekitab võlgniku võimaliku pankroti korral ohu, et riik ei saagi tasumisele kuuluvat summat kätte. Erastamisel sõlmitud lepingute ülesütlemine maksete õigeaegse mittetasumise tõttu nagu ka järelmaksunõuete sundtäitmine tagatiseks oleva maa müügi abil on mitmel põhjusel keeruline. Praktikas lastakse tähtajaks tasumata nõuetel kasvada.

Üldjuhul lubatakse maa edasimüümisel uuel omanikul jätkata riigile maa eest tasumist järelmaksuga, selle asemel et nõuda kogu väljaostusumma kohest tasumist. Ometi on maa hind mitmekordistunud ning järelmaksuvõla summa on maa ostuhinnaga võrreldes väike. Seadus ei reguleeri maavanema kohustusi riigi huvide kaitseks erastatud maa edasimüümisel küllalt selgelt: seadust saab mõista nii, et maavanemal on õigus keelduda järelmaksuga tasumise jätkamisest üksnes seaduses toodud kitsastel alustel, aga võimalik on ka vastupidine tõlgendus. Maavalitsuste praktika on erinev.

2003. aastal korraldas Riigikontroll auditi "Riigimaa järelmaksuga erastamise riskid", mille tulemusena tehti ettepanekud rahandusministrile ja keskkonnaministrile. Möödunud kolme aasta jooksul ei ole suurt osa esile toodud olulistest probleemidest lahendatud, muu hulgas ei ole Riigikontrollile teadaolevalt tõsiselt kaalutud erastamise võlanõuete müüki. Riigikontrolli hinnangul tuleks kaaluda vajadust muuta ka maareformi seadust nõnda, et erastatud maa edasipidisel



võõrandamisel tuleb väljaostuvõlg riigile tasuda kohe täies ulatuses. Riigikontroll peab mõistlikuks sätestada maareformi seaduses lepingu lõpetamise üksikasjalikud alused.

## **6.10. Sotsiaalministeerium**

### **Raamatupidamine on paranenud, kuid on veel asutuse ti ebahühtlane**

Auditi "Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" tulemusel selgus, et Sotsiaalministeeriumi valitsemisel oleva riigivara ümberhindamise käigus hinnati 31.12.2005. a seisuga õiglasesse väärtusesse ministeeriumi ja tema 7 allasutuse 35 riigivara objekti. Ümberhindamise tulemusena suurenes ministeeriumi põhivara õiglase väärtus kokku ca 177,3 miljoni krooni võrra. Sealjuures jäeti aga üks hoone Tallinna kesklinnas ümber hindamata. Selle hoone õiglase väärtus on oluliselt suurem tema praegusest bilansilisest jääkväärtusest ning seetõttu ei ole Riigikontroll kindel, et ministeeriumi valitsemisel oleva põhivara väärtus on õiglase.

Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et riigivara registris ei registreeritud kõiki seal registreerimisele kuuluvaid varasid, osa mahakantud või võõrandatud varadest olid sealt välja arvamata. Seetõttu ei olnud võimalik saada riigivara registrist usaldusväärset infot ega olnud tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine.

Sotsiaalministeerium ja tema hallatavad asutused ei olnud teinud kõike selleks, et põhivarade koosseisust oleks saanud õigel ajal maha kanda kasutuskõlbmatu vara. Valitsemisala asutustes esines puudusi inventuuride korraldamisel. Samuti esines puudusi inventuuride dokumenteerimisel, näiteks ei olnud inventuuride lõppaktides välja toodud nii füüsiliselt kui ka moraalselt amortiseerunud kasutuskõlbmatu ja kasutuses mitteolevat põhivara.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutused ei täitnud osal juhtudel riigihangete seaduse nõudeid, näiteks jäeti võtmata pakkumised vähemalt kolmelt pakkujalt, jäeti esitamata riigihanke deklaratsioonid või esitati need tunduvalt hiljem, kui seadus seda ette näeb. Samuti oli sõlmitud vara soetamiseks lepinguid kapitalirendi tingimustel, rikkudes sellega riigieelarve seadust.

Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll sotsiaalministril rakendada täiendavad abinõud, et tagada ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara õiglasest väärtuses arvestus; korrastada riigivara registris olevad andmed; korraldada valitsemisala asutuste juhtidele koolitust finantsjuhtimise, raamatupidamisarvestuse korralduse, riigihangete seaduse järgimise, lepingute sõlmimise jt küsimustes ning suurendada asutuste juhtide vastutust asutuse majandustegevuse korraldamisel.

### **Toimetulekutoetuste maksmisel ei kontrollitud alati saajate varanduslikku tausta**

Auditi "Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine" tulemusena tegi Riigikontroll järelduse, et sotsiaalhoolekande seaduse 2005. aasta algusest kehtima hakanud muudatustele vaatamata on kogu toimetulekutoetuste maksmine endiselt liiga ebakindel ja osaliselt kontrollimatu. Seaduses loetletud tingimused annavad ikka veel erinevaid tõlgendamisvõimalusi toetusteks vajaliku raha planeerimisel ja võimaldavad suvaotsuseid toetuste jagamisel. Üheselt ei ole selge, milliseid tulusid ja kulusid võtta arvesse toimetulekutoetuse määramisel.

Viimastel aastatel on riigieelarves toimetulekutoetuseks raha planeeritud alati ca 20% rohkem, kui seda hiljem tegelikult kasutatakse. Kaheksa aastat muutumatuna püsinud toimetulekupiiri tõsteti 2005. aasta algul, kuid siiani ei ole seda seotud elatusmiinimumiga, kuigi seaduse kohaselt tuleb toimetulekupiiri kehtestamisel lähtuda minimaalsetest tarbimiskuludest esmavajaduste rahuldamiseks (toit, riietus, jalanõud ning muud kaubad ja teenused). Praegu katab toimetulekupiir vaid minimaalse toidukorvi maksumuse ja sedagi vaid esimesel pereliikmel.

Toimetulekutoetuse maksmine on antud kohalike omavalitsuste pädevusse. Audit näitas, et kohalikes omavalitsustes on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine korraldatud erinevalt.

Riigikontroll leidis, et praegused kontrollisüsteemid ei taga seda, et toimetulekutoetust makstakse vaid nendele, kes elavad puuduses. Valimisse sattunud toetuse saajad ei olnud tihti oma tulust sotsiaaltöötajaid teavitanud, mistõttu maksti toetust ebaõigetele andmetele toetudes. Valesti makstud summad moodustasid 4,6% auditeeritud toetussummadest. Ka ei võetud toetuse määramisel arvesse pere varanduslikku olukorda, kuigi kohalikele omavalitsustele on selline õigus antud. Nii said paljudel juhtudel toetust mitme kinnisvara, sõiduki või maa omanikud. Toimetulekutoetuse maksmine ja määramine neile isikutele/peredele sai võimalikuks, sest sotsiaaltöötajad ei kontrollinud Maksu- ja Tolliametist, liiklusregistrist või kinnistusregistrist isikute andmeid.

Auditi tulemusena tegi Riigikontroll sotsiaalministrile ettepaneku planeerida koos rahandusministriga edaspidi toimetulekutoetusteks raha eelarves lähtuvalt tegelikust vajadusest ning siduda toimetuleku- piir statistiliste näitajatega. Samuti tegi Riigikontroll aruandes mitmeid ettepanekuid, mille täitmine hõlbustaks toetuse määramist ja tugevdaks kontrollisüsteemi.

### **Vanemahüvitise maksmisel saab sisekontrollisüsteeme parandada**

Auditi “Vanemahüvitise maksmise korraldus” käigus ei leidnud Riigikontroll, et vanemahüvitist oleks valesti määratud, kuid tuvastas süsteemis siiski mitmeid puudusi.

Vanemahüvitise saamise perioodil ei teavitanud tulu teenija sellest pensioniametit, mistõttu maksti ettenähtust rohkem hüvitist ja see tuli hiljem tagasi nõuda. Kuigi vanemahüvitise saajatel on seaduse kohaselt kohustus teavitada pensioniameteid kõikidest hüvitise maksmist ja selle suurust puudutavatest asjaoludest, ei teavitanud nad pensioniameteid tihti sellest.

Andmed sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimisest jõudsid Maksu- ja Tolliameti registritest pensioniregistrisse mitu kuud hiljem. Riigikontroll tuvastas auditi käigus mitmel juhul, et hüvitise saaja oli teeninud ettenähtust suuremat tulu, kuid pensioniametini polnud need andmed veel jõudnud. Seetõttu ei saanud pensioniametid ka õigel ajal tagasiarvestust tegema hakata. Kuna andmed tulu teenimise kohta jõudsid pensioniametiteni nii hilja, oli vanemahüvitise maksmine sageli juba lõppenud ning enamakstud hüvitist ei saanud kokkuleppel hüvitise saajaga järgmistest hüvitise maksetest kinni pidada, vaid seda tuli hakata hüvitise saajalt tagasi nõudma.

Riigikontroll leidis ka, et hüvitise tagastamise kokkulepped olid sõlmitud üllatavalt pikaks perioodiks. Riigikontroll ei pea õigeks, et hüvitise saamise perioodist on tagasimaksmise aeg kuni 10 korda pikem. Praegune regulatsioon ei sea aga piiranguid tagasimaksmise kokkuleppes sätestatud ajale, mille jooksul tuleb hüvitist tagastada. Pärast auditi lõppu on Sotsiaalkindlustusameti teatel enamakstud hüvitise tagasimaksmiseks sõlmitud kokkulepete tähtajad lühenenud, olles keskmiselt 6–8 kuud.

## **6.11. Välisministeerium**

### **Ministeeriumi ja välisesinduste raamatupidamine on heal tasemel**

Riigikontrolli hinnangul on Välisministeeriumi ja auditeeritud välisesinduste (Brüsseli Suursaatkond ja Eesti Vabariigi Alaline Esindus Euroopa Liidu juures) raamatupidamine ning riigilõivude kogumise ja arvestamise korraldus heal tasemel.<sup>20</sup> Schengeni abiraha kasutamise korralduse sisekontrolli-süsteemis Riigikontroll olulisi vajakajäämisi ei tuvastanud. Välisministeerium on rakendanud enamiku Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekutest.

---

<sup>20</sup> Auditid “Välisministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks”, “Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus”

Tehingute seaduslikkuse osas tegi Riigikontroll märkuse maksude arvestamise kohta: Välisministeerium ei ole käsitlenud erisoodustusena oma töötajate osalemisega seotud kulude katmist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel.<sup>21</sup> Välisministeeriumi selgituse kohaselt peetakse esindusüritusi põhitegevuseks ja töötajate osalemist üritustel nende tööülesandeks ning seetõttu ei maksustata nimetatud kulutusi erisoodustusmaksuga. Välisministeeriumi esinduskulude 2005. aasta eelarve oli kokku 17 miljonit krooni. Riigikontroll nõustub, et Välisministeeriumi tegevuse iseloom nõuab töötajate osalemist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel, kuid kehtivate õigusaktide kohaselt puudub Riigikontrolli hinnangul Välisministeeriumil alus jätta erisoodustusmaks arvestamata ja tasumata. Oma vastuses Riigikontrollile nõustus välisminister Riigikontrolli ettepanekutega ning selgitas, et ministeerium on ette valmistanud eelnõu tulumaksuseaduse täpsustamiseks.

### **Riigihangete korraldamisel esinenud puudused korduvad**

Auditi “Riigihangete teostamine Välisministeeriumis” tulemusel leidis Riigikontroll, et suurema osa riigihangete puhul oli ministeerium kinni pidanud riigihangete seaduse nõuetest ja Välisministeeriumi kantsleri kehtestatud riigihangete korraldamise korrast. Samas leidis Riigikontroll puudusi, mis on aasta-aastalt kordunud.

Näiteks oli mitme hanke korral pakkumismenetlus jäetud korraldamata: tehniliselt ühtne riigihange (telefonijaamade ja telefonide ost) teostati kahes osas, sealjuures oli mõlema osa maksumus alla riigihangete piirmäära ning seetõttu ei korraldatud avalikku ega piiratud pakkumismenetlust; seifide hankimisel ei korraldatud pakkumismenetlust, sest üksikuid hankeid ei suudetud koondada ühtseks hankeks; arvutiside teenuse sisseostmisel saatkonda ja konsulaaresindusse ei korraldatud pakkumismenetlust. Mitme hanke teostamisel ei ole hankelepingu sõlmimisse suhtunud vajaliku hoolsusega: hankelepingu (rekonstrueerimistöde ehitusprojekt ja autorijärelevalve teenus) tingimused ei vastanud pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele; konsultatsiooniteenus (rekonstrueerimistöde ja riigihanke pakkumise kutse dokumentide ettevalmistamise teenus) hankeleping sõlmiti tagantjärele pärast teenuse osalist osutamist, kuigi edukaks tunnistatud pakkumine oli esitatud neli kuud varem. Välisminister pidas Riigikontrolli tehtud ettepanekuid asjakohaseks ja esitas tegevuskava ettepanekute rakendamiseks.

## **6.12. Riigikantselei**

### **Raamatupidamise korraldus on heal tasemel**

Riigikontrolli auditi “Riigikantselei 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks” eesmärgiks oli anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Riigikantselei aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi koondaruande seisukohalt oli Riigikantseleis oluliseks tehinguklassiks põhivara. Lisaks eeltoodud tehinguklassile auditeeris Riigikontroll Euroopa Liidu eraldisi. Riigikontrolli hinnangul on raamatupidamine kontrollitud valdkondades korraldatud heal tasemel.

Riigikantselei oli soetanud vara kapitalirendi tingimustel sõlmitud rendilepingutega ning see on vastuolus riigieelarve seadusega.

Riigikontroll tegi riigisekretärile ettepaneku tõhustada Eesti riikliku arengukava meetme 1.4 rakendamise juhtimis- ja kontrollisüsteeme nii, et oleks tagatud toetuse sihipärane ja nõuetele vastav kasutamine, soovitades muu hulgas muuta juhtkomisjoni moodustamise käskkirja ja juhtkomisjoni töökorda selliselt, et see poleks vastuolus struktuuritoetuse seadusega ning juhtkomisjoni ja ekspertide ülesanded ja vastutus oleks selgelt määratud. Riigikontroll soovitas korraldada struktuuritoetuse seadusega nõutud auditid siseauditi osakonna poolt ning koostada ja kinnitada järelevalve plaan.

---

<sup>21</sup> Tulumaksuseadus, § 48

Riigisekretär esitas oma vastuskirjas kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekute kohta täiendavaid selgitusi ja kirjeldas tegevusi Riigikontrolli ettepanekute täitmiseks.

### **6.13. Muu**

#### **Põhiseaduslike institutsioonide raamatupidamine on korraldatud heal tasemel**

Riigieelarve seaduse kohaselt auditeeris Riigikontroll Riigikohtu, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei 2005. a majandusaasta aruannete õigsust ja tehingute seaduslikkust. Valdavalt on Riigikontrolli varasemad ettepanekud raamatupidamise ja sisekontrolli-süsteemi parandamise kohta ellu viidud.

Sarnaselt varasema aastaga oli Riigikogu Kantseleis endiselt antud põhitegevuseks mittevajalikke eluruume töötajatele tasuta üürile. Tehingute seaduslikkuse hindamisel leidis Riigikontroll, et auditeeritud olid sõlminud liisingulepinguid (eelkõige sõiduautode ning kontoritehnika tarbeks), mis on käsitletavad kapitalirendilepingutena. Kapitalirendi kasutamine on vastuolus riigieelarve seadusega. Riigihangete korraldamata jätmist esines Riigikogu Kantseleis ning Vabariigi Presidendi Kantseleis.

#### **Euroopa Komisjoni abiprojekt ebaõnnestus ja Sonda vallal tuleb raha tagastada**

Auditis “Euroopa Komisjoni abiprojekt HASCO Sonda vallas” keskendus Riigikontroll Euroopa Komisjoni finantseeritud abiprojekti “Põlevkivi poolkoksi käitlemine mullaparendajaks, mullaparendaja kasutamine läga stabiliseerimiseks ja kahjustatud pinnaste taastamiseks peamiselt hübriidhaavaga metsastades” (edaspidi HASCO projekt) tegevuste ja dokumentide ülevaatamisele ning analüüsimisele.

Keskkonna rahastamisvahendist LIFE finantseeritava abiprojekti kiitis Euroopa Komisjon heaks 02.08.2002. a. Projekti plaani järgi oli projekti kogumaksumuseks 55,5 miljonit krooni, millest 19,9 miljonit pidi andma Euroopa Komisjon. Projekti elluviimise alustamiseks laekus Euroopa Komisjonilt 505 994 eurot (7,9 miljonit krooni). Lisaks sellele summale võttis Sonda vald SA-lt Keskkonna-investeeringute Keskus 3,8 miljonit krooni laenu, et katta lühiajaliselt valla omafinantseeringut. Euroopa Komisjon lõpetas HASCO projekti 23.02.2005. a, sest komisjon ei saanud kindlust, milliste tulemusteni on projekti elluviimisel jõutud, ning teatas raha tagasimakse nõudest.

Riigikontrolli hinnangul olid projekti ebaõnnestumise põhjused järgmised:

- Sonda Vallavolikogu järelevalve vallavalitsuse tegevuse üle ei olnud piisav, kuna volikogu ei nõudnud vallavalitsuselt projekti esitamist volikogule ega pööranud piisavalt tähelepanu projekti elluviimisele ja valla audiitori koostatud märgukirjas toodud probleemidele.
- Projekti juhtimine oli ebapiisav: projekti juhtimise töörühmad tegelikult ei töötanud; kõik projekti kaasatud partnerid ei olnud ei rahaliselt ega oskusteabelt sobilikud projekti ülesandeid ellu viima; kulude tegemisel ei järgitud projekti eelarvet; kontroll ülesannete täitmise üle puudus.
- Euroopa Komisjonile 17.12.2004. a esitatud aruanne, milles vald väitis, et enamik projekti eesmärkidest on täidetud, oli puudulik. Aruandes toodud projekti tulemused ei olnud tõendatud algdokumentidega; aruandes kajastati kulusid, mida polnud tehtud või mille kohta puudus tõendusmaterjal.

Seega olid Riigikontrolli hinnangul Euroopa Komisjoni nõudmised põhjendatud, sest Sonda vald oli rikkunud abisaamise reegleid: vald ei esitanud nõuetekohaseid aruandeid; ei vältinud huvide konflikti tekkimist; ei sõlminud nõuetekohaseid lepinguid partneritega; ei säilitanud projekti elluviimist tõendavat dokumentatsiooni.

HASCO projekti ebaõnnestumine on viinud olukorrani, kus abiprojektiga võetud kohustused moodustavad enamiku valla aastaeelarvest, mistõttu on ebatõenäoline, et vald on võimeline ise raha tagasi maksuma. Praeguseks ei ole selge, kes sellisel juhul kohustused täidab. Samuti ei ole Vabariigi Valitsus seni pakkunud välja lahendust, kuidas vältida kohalike omavalitsuste makseraskustesse sattumist, kuidas toimida kohalike omavalitsustega, kes on sattunud raskesse finantsolukorda, ning kuidas peaks toimuma järelevalve omavalitsuse finantsolukorra üle.

Riigikontroll tegi Sonda Vallavalitsusele ettepaneku koostada tegevuskava tekkinud kohustuste täitmiseks ja esitada see volikogule kinnitamiseks ning rahandusministrile ettepaneku kiirendada ministeeriumis ette valmistatud kohalike omavalitsuste finantsjuhtimist ja maksejõuetuse lahendamist käsitlevate seaduseelnõude esitamist Riigikogule.

Oma vastuses Riigikontrolli aruande eelnõule nõustus Sonda vallavanem Riigikontrolli soovitustega. Rahandusminister lubas oma vastuses, et esitab kohalike omavalitsuste finantsjuhtimist ja maksejõuetuse lahendamist käsitlevad seaduseelnõud valitsusele käesoleva aasta 1. oktoobriks. Keskkonnaminister leidis, et aruandes toodud tähelepanekuid on võimalik arvestada edaspidi struktuurifondide raha kasutamise protseduuride uuendamisel ja väljatöötamisel.

## 7. Kohalike omavalitsuste majandustegevus

Riigikontrolli tähelepanekud kohaliku omavalitsuse üksustes esinevate probleemide kohta põhinevad nii esimestes omavalitsuste auditites tehtud tähelepanekutel kui ka seni kogutud valdkonda puudutaval infol. Kuna praeguseks on tehtud veel suhteliselt vähe auditeid<sup>22</sup>, ei saa järeldusi laiendada kõigi kohalike omavalitsuste kohta. Samas on need aga piisavad väitmaks, et täiendava välise kontrolli rakendamine omavalitsuste majandustegevuse üle on vajalik.

### **Sisekontrollisüsteeme tuleb märkimisväärselt täiustada**

Riigikontrolli esialgsete tähelepanekute põhjal võib öelda, et väiksematel kohaliku omavalitsuse üksustel puudub toimiv sisekontrollisüsteem. Kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemi osadena käsitleb Riigikontroll eelkõige revisjonikomisjoni tegevust; teabe avalikustamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja avaliku teabe seaduse kohaselt; töökorraldust reguleerivate normide olemasolu ja asjakohasust (sisekorraeeskiri, raamatupidamise sise-eeskiri, eelarve koostamist ja täitmist reguleerivad aktid, vara käsutamist reguleerivad korrad jms); ametijuhendite olemasolu ja asjakohasust; dokumendihalduse toimimist ning inventuuride regulaarset korraldamist.

### **Enamasti oli revisjonikomisjoni roll formaalne**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on omavalitsusüksuse tegevuse kontrollimiseks sisekontrollisüsteemi ühe osana ette nähtud moodustada volikogu revisjonikomisjon. Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt ei olnud revisjonikomisjon mitmel juhul seaduses sätestatud eesmärki täitnud ning tema roll oli jäänud valdavalt formaalseks. Selle põhjuseks on eelkõige volikogu liikmete vajaliku kompetentsuse ja kogemuse puudumine, kuid samas ka soovimatus revisjonikomisjone tulemuslikult tööle rakendada. Näiteks ei nimetatud komisjoni liikmete hulka volikogu opositsiooni liikmeid, kelle huvi probleeme välja tuua oleks suurem.

### **Omavalitsuse kehtestatud kordi ei järgitud**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on volikogu pädevuses kehtestada mitmeid omavalitsuse tegevust reguleerivaid kordi (toetuste andmise ja valla- või linnaeelarvest rahastatavate teenuste osutamise kord, valla- või linnavara valitsemise kord, reservfondi kasutamise ja käsutamise kord), samuti tuleb asjaajamiskorra ühtsete aluste kohaselt kehtestada omavalitsusüksustes asjaajamist reguleerivad korrad (sisekorraeeskiri, asjaajamiskord jm).

Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt olid ülal nimetatud korrad omavalitsustes ajakohastamata, mistõttu need ei vastanud praegusele õigus- ega majanduskeskkonnale. Samuti oli kohaliku omavalitsuse üksustes kehtestatud reeglite järgimisel olulisi puudusi. Selle tagajärjeks on, et kohaliku omavalitsuse erinevate asutuste juhid on ületanud oma pädevust, kasutanud avalikke vahendeid mittesihipäraselt ja läbipaistmatult ning valitsenud vara ebaotstarbekalt. Samuti on hägustunud nende juhtide vastutus ning puudub ülevaade omavalitsuse varadest, õigustest ja kohustustest.

### **Varade üle ei peetud vajalikku arvestust**

Auditeeritud omavalitsustes puudus kõikehõlmav ülevaade oma varadest ning nende väärtusest. Põhivaraarvestus ning põhivaraga seotud majandustehingute kajastamine polnud nõutud tasemel. Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt on omavalitsusüksustes jätkuvalt vara, mis on arvele võtmata, põhivara ümberhindlused on tegemata, varad on valesti klassifitseeritud, varasid ei inventeerita piisava

---

<sup>22</sup> Saare valla sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus (sh finantsinformatsiooni avalikustamine) ja tehingute seaduslikkus 2004. ja 2005. aastal;  
Vormsi valla sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus (sh finantsinformatsiooni avalikustamine) ja tehingute seaduslikkus 2004. ja 2005. aastal;  
Rakke valla sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus (sh finantsinformatsiooni avalikustamine) ja tehingute seaduslikkus 2004. ja 2005. aastal

sageduse ja põhjalikkusega, mistõttu omavalitsusüksuste finantsaruanded ei peegelda tegelikku varade seisust ja väärtust.

### **Eelarve koostamisel ja selle järgmisel oli probleeme**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse vallaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine. Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostatakse seaduses sätestatud korras, arvestades üksuse arengukava. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt korraldab eelarve täitmist vallavalitsus volikogu kehtestatud korra kohaselt.

Eelarvestamise tase kohaliku omavalitsuse üksustes ei olnud hea. Eelarveprojektidel puudusid sageli seletuskirjad, vastu võetud eelarved olid väga üldised. See raskendab oluliselt eelarve täitmise jälgimist ning soodustab avalike vahendite mittesihhipärasest kasutamist. Eelarveraha ei kasutatud üksnes ettenähtud otstarbeks ning vajaduste muutumisel jäeti eelarve muutmata. Samuti oli lisaeelarvet vastu võtmata tehtud kulusid, milleks eelarves ei olnud raha ette nähtud või mille tegemiseks määratud rahast ei jätkunud, sh sõlmitud lepinguid eelarvet ületavas summas.

### **Omavalitsusi tuleb jälgida ka riigitasandil**

Hinnates kõigi valdade ja linnade konsolideeritud finantsaruandeid, nähtub, et finantsolukord on aastaga paranenud. Samas ei ületa lühiajalised varad lühiajalisi kohustusi. See näitab, et omavalitsustel ei ole halvemateks perioodideks tekkinud rahalist tagavara. Ettevaatlikuks peaks aga tegema tõsiasi, et kohalikud omavalitsused on aktiivselt võtnud laenu ja aasta jooksul suurendanud pikaajalisi laenukohustusi kokku 0,5 miljardi krooni võrra. Samuti tuleb jälgida ka omavalitsuste kontrolli all olevate sihtasutuste, äriühingute jt laenukoormuse pidevat kasvamist.

Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et senine praktika on näidanud, et juhul kui kohalik omavalitsus on võtnud endale üle jõu käivaid kohustusi, on hiljem riik makseraskustesse sattunud omavalitsusi rahaliselt toetanud. Kuigi riigi ja omavalitsusüksuste laenude võtmist on seadusega piiratud, et tagada pikas perspektiivis tasakaalus eelarve ja seeläbi võime täita avalikkuse ees võetud kohustused, tuleb Riigikontrolli hinnangul riigil tervikuna olla tähelepanelik, et avalik sektor ei võtaks kontrollimatult ja varjatult sihtasutuste, äriühingute jt kaudu endale olulisi kohustusi, mis pikas perspektiivis võivad muutuda avalikule sektorile koormavaks.

## 8. Riigikontrolli ettepanekute elluviimine

Riigikontroll on üheks oma peamiseks eesmärgiks võtnud aidata kaasa riigi paremaks muutmisel. Selleks ei too Riigikontroll Riigikogu ette igal aastal mitte ainult probleemide loetelu, vaid teeb ka ettepanekuid, kuidas olukorda parandada. Kuigi need ettepanekud on soovituslikud, on valitsus igal aastal koostöö tulemusena esitanud oma seisukohad ja lubanud ettepanekud ellu viia.

Viimastel aastatel tehtud ettepanekutest on täielikult rakendatud vaid üksikuid. Enim on edusamme tehtud riigi finantsaruandluse ja raamatupidamisarvestuse parandamisel. Teiste ettepanekute elluviimine on olnud väga tagasihoidlik. Järgnev ülevaade on koostatud Riigikontrolli eelnevate aastate aruannetes tehtud ettepanekutest, mida valitsus on aktsepteerinud ja lubanud rakendada, kuid pole seda veel teinud. Kõik välja toodud ettepanekud on Riigikontrolli hinnangul praeguseni aktuaalsed.

### **Riigil puudub endiselt kinnisvarapoliitika**

Et saada hoonetesse tehtavatest investeeringutest suuremat kasu ja vältida edaspidi kahju tühjana seisvalt kinnisvaralt, tegi Riigikontroll valitsusele ettepaneku määratleda riigi kinnisvarapoliitika, sh erinevate osapoolte (ministeeriumid, Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara Aktsiaselts) õigused ja kohustused selle elluviimisel. Valitsus pani rahandusministrile ülesandeks täiendada kinnisvarapoliitika põhimõtteid ning Rahandusministeeriumi õigusi ja kohustusi Vabariigi Valitsuse seaduses. Samuti oli valitsus juba varem (07.10.2004) teinud Rahandusministeeriumile ülesandeks töötada 2006. a 31. detsembriks välja uus riigivaraseaduse eelnõu ning 2004. a 12. novembriks hoonete haldamise tegevuskava. Seni ei ole Rahandusministeerium neid ülesandeid täitnud. Vabariigi Valitsus on praeguseks mõnel korral kinnisvarapoliitikat ja Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsiga seonduvat arutanud, kuid ühegi Riigikontrolli ettepaneku elluviimiseni pole jõutud. Arengu kiirendamiseks on Rahandusministeerium käesoleva aasta augustis kokku kutsunud kinnisvaraarengustrateegia töörühma, millesse on kaasatud ka asjatundjad väljastpoolt avalikku sektorit.

Samuti soovitas Riigikontroll ministeeriumidel määrata kindlaks see kinnisvara (eelkõige büroo- ja eluruumid), mis on riigile põhitegevuseks vajalik, ning ülejäänud võõrandada. Valitsus nõustus selle ettepanekuga ning tegi ministritele ülesandeks koostada võõrandamisele kuuluvate varade nimekiri 2006. a eelarve koostamise alguseks ja võõrandada 2006. a jooksul teenistuslikult mittevajalikud elamispiinad. Osa ministeeriume (näiteks Haridus- ja Teadusministeerium) koostas need nimekirjad ja võõrandas mittevajalikke hooneid, osa pole seda teinud.

Arvestuse lihtsustamiseks ja tõhusamaks kontrolliks riigi vara üle tegi Riigikontroll ettepaneku viia riigivara register vastavusse tegeliku olukorraga ning kohustada riigiasutusi paari aasta jooksul kandma kõik nende valitsemisel olevad hooned, rajatised ja maa (mis on arvel katastriüksusena) kinnistusraamatusse. Hooned ja rajatised tuleks samas kanda ka ehitisregistrisse. Valitsus võttis eesmärgiks korrastada riigivara register 2005. aasta lõpuks ning näha uues riigivaraseaduses ette tähtajad andmete kinnistusraamatusse ja ehitisregistrisse kandmiseks. Praegu ei ole riigivaraseaduse eelnõu valitsusele esitatud ja ministeeriumide raamatupidamist auditeerides leidis Riigikontroll endiselt puudusi riigivara registri andmetes.

Riigikontroll soovitas kehtestada suunised riigiasutuste tööruumide suuruse ja nõuete kohta, kuid seda ei ole tehtud.

### **Äriühingute haldamises on vähe edusamme**

Selleks et paremini hinnata riigi tegevuse tulemuslikkust riigi osalusega äriühingute juhtimisel, tegi Riigikontroll ettepaneku määrata kõigi riigi osalusega äriühingute korral kindlaks riigi osalemise eesmärgid ja dividendiootused ning kaaluda investeeringute rahastamiseks omakapitali asemel senisest enam laenu raha kasutamist.

Valitsus otsustas seepeale, et riigi osalemine äriühingus on põhjendatud vaid juhul, kui riik saab sellest olulist otsest rahalist tulu, tegemist on loomuliku monopoliiga või äriühing teostab avalikke



funktsioone.<sup>23</sup> Valitsus tegi ministriumidele ülesandeks 2006. aasta 31. maiks määrata kindlaks äriühingutes osalemise eesmärgid ning jõuda selgusele, milline võiks olla optimaalse oma- ja võõrkapitali osakaal 2009. aastal. Rahandusminister pidi uues riigivaraseaduses eraldi sätestama riigi osalemise eesmärkide kindlaksmääramise põhimõtted ja protseduurid.

Riigikontroll hindas valitsuse eelnimetatud otsuse täitmist Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministriumis, kelle valitsemisel on 2/3 riigi äriühingutest, võttes aluseks nende ministriumide 2006. aastal koostatud aruanded äriühingutes osalemise kohta. Analüüsi põhjal võib järeldada, et valitsuse otsust ei täidetud. Mõlemad ministriumid kinnitasid oma aruannetes, et riik ei peaks loobuma osalusest nende valitseda olevates äriühingutes, kuid ei nimetanud vähemalt ühte kolmest etteantud põhjusest, miks riik nendes äriühingutes osaleb. Ministriumide arvates ei võimaldanud need etteantud põhjused välja tuua kõiki äriühingutes osalemise motiive. Esitatud aruannetest ei selgu ka, millised on need teised motiivid või milliste riigi ülesannete täitmisele äriühingutes osamine kaasa aitab või milliseid eesmärgi riik neile seadnud on.

Samuti ei ole oodata suuremaid dividende riigi äriühingutest. Erandiks on AS Eesti Energia, kust riik võtab järgmisel kolmel aastal süsinikdioksiidi heitekoguste müügitulu arvelt dividende kokku 2,1 miljardit krooni. Aastateks 2006–2008 on Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministrium seadnud riigi äriühingutele üldisest majanduskasvust aeglasemad arengueesmärgid, prognoosides äriühingutesse investeeritud riigi raha tootlikkuse vähenemist.<sup>24</sup> Ministriumide aruannete andmete kohaselt kasvab järgmistel aastatel riigi enamusosalusega äriühingute müügitulu keskmiselt 3,5% aastas, mis on kolmandiku võrra väiksem Eesti Panga üldisest majanduskasvu prognoosist. Samas prognoositakse äriühingute kasumi jäämist tulevikus 2006. aasta tasemele. Ka plaanib riik välja võtmata jätta üle 60% iga-aastasest kasumist, mistõttu omakapitali osakaal äriühingutes suureneb. Seega kasutavad äriühingud investeringute rahastamiseks ka järgmistel aastatel põhiliselt omaniku ehk riigi raha ning on tagasihoidlikud võõrvahendite kaasamisel.

Ministriumid prognoosivad suuremat omakapitali kasvu võrreldes äriühingute kasumi kasvuga, mistõttu äriühingutesse paigutatud riigivara tootlikkus aastatel 2006–2008 väheneb. Nii näiteks jätab riik Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumis valitsemisel olevatesse äriühingutesse nende kasumist järgmisel kolmel aastal üle 700 miljoni krooni ja teenib seega perioodi lõpus igalt investeeritud kroonilt tagasi poole vähem kui praegu.

Riigikontroll tegi ka ettepaneku riigi investeringud põhitegevuse poolest kahjumlikes äriühingutes võõrandada. Valitsus nõustus sellega ning ministrid võtsid eesmärgiks see ellu viia. 2006. aasta juuli alguse seisuga osales riik 46 äriühingus, neist 30-s ainuomanikuna.<sup>25</sup> Ajavahemikul juulist 2005 augustini 2006 võõrandas riik oma osaluse 4-s ja likvideeris ühes äriühingus.<sup>26</sup> Võõrandamata jäi lubatud 5 osalust. Riigi osaluste väärtus on majandusaasta koondaruandes hinnatud 22 miljardile kroonile, mis moodustab 16% riigi rahaliselt hinnatavatest varadest. 2005. aastal võttis riik omanikutulu 20 äriühingust, riigieelarvesse laekus dividendidena kokku 851,7 miljonit krooni.

### **Maavarade jätkusuutlik kasutamine ei ole tagatud**

Et parandada kontrolli maavarade ammutamise üle ja tagada nende jätkusuutlik kasutamine, soovitas Riigikontroll kehtestada taastumatutele ja taastuvatele loodusvaradele aastased kasutusmäärad. Maavaradest on praeguseks seda tehtud turba puhul. Keskkonnaminister lubas seda teha ka põlevkivi osas ning sellekohane arengukava on koostamisel. Teistele maavaradele ei ole aastaseid kasutusmäärasid seatud.

---

<sup>23</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2005. a otsus nr 53

<sup>24</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumis aruanne ei kajastanud ASi Eesti Energia ja ASi Vedelkütusevaru Agentuur pikaajalisi finantseesmärgi, mistõttu toodud arvestused ei sisalda neid äriühinguid.

<sup>25</sup> Rahandusministriumis andmed

<sup>26</sup> Riigi osalus võõrandati ASis Viljasalv, ASis Baltlink, ASis Wero Tehased ja ASis FCF Lilleküla Jalgpallistaadion. Hotell Lembitu ASi otsustas valitsus likvideerida.

Turba kaevandamise jätkusuutlikkuse määramiseks tegi Riigikontroll ettepanku liigitada turvas seaduse tasemel kas taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks. Keskkonnaminister lubas tubavarude liigitamist käsitleva õigusakti muutmise võtta 2006. aasta tööplaani, kuid seni ei ole selles osas mingeid otsuseid tehtud.

Riigikontroll tegi ettepaneku töötada välja tagatissüsteem, et korvata tulevikus riigile tekitatavad kahjud turba kaevealade korrastamata jätmisest. Keskkonnaminister lubas mahajäetud turbaväljad revideerida ning selgitada rekultiveerimise vajaduse. Samuti lubas minister töötada koos rahandusministriga välja tagatissüsteemi kontseptsiooni ning esitada selle valitsuskabineti nõupidamisele arutamiseks hiljemalt 30.06.2006. a. Praeguseks on algatatud revisjon, mis viiakse läbi 3 aasta jooksul. Tagatissüsteemi välja töötatud ega arutatud ei ole.

### **Siseaudiitorite töö kvaliteedi arendamine ja järelevalve nende töö üle ei ole süsteemne**

Riigikontroll on soovitanud pöörata suuremat tähelepanu siseaudiitorite töö kvaliteedile ja kaaluda nende oskuste sertifitseerimist. Rahandusminister lubas 2005. a 30. aprilliks töötada välja kvaliteedi kriteeriumid ja hinnata siseaudiitorite töö kvaliteeti, kuid kvaliteedi hindamise kriteeriumeid kokku lepitud ei ole ning viimastel aastatel ei ole siseaudiitorite töö kvaliteeti hinnatud. 2005. aastal hinnati vaid, kas Justiitsministeeriumi siseauditi funktsioon vastab rahvusvahelistele standarditele. Käesoleva aasta mais arutas valitsuskabinet Rahandusministeeriumi kontseptsiooni, kuidas siseauditit arendada. Rahandusministeeriumi arvates tuleks muu hulgas kehtestada siseaudiitoritele pädevusnõuded ning luua järelevalvesüsteem. Nende väljatöötamiseks ja rakendamiseks tähtaega määratud pole.

### **Finantsaruandlust ja -kontrolli tuleb veel täiustada**

Raamatupidamise taseme parandamiseks soovitas Riigikontroll valitsusel võtta kasutusele ühtne raamatupidamistarkvara. Rahandusminister pidi sellekohase tegevuskava esitama 30.11.2004. a. Praeguseks on ellu viidud edukad katseprojektid, kuid tegevuskava valitsus arutanud ei ole.

Valitsuse iga-aastase aruandluse parandamiseks tegi Riigikontroll Riigikogule ettepaneku seostada majandusaasta koondaruandes esitatav riigi tegevusaruanne eelarve strateegiliste plaanidega ja nende täitmisega. Vabariigi Valitsus tegi rahandusministrile ülesandeks valmistada ette tegevuspõhisele eelarvele üleminek, kuid seni ei ole tegevuspõhisele eelarvele üle mindud.

Riigikontroll tegi ettepaneku täpsustada riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille kohaselt on ministeeriumil keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi. Riigieelarve seadust ei ole muudetud.

Riigi osalusega äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud sihtasutuste puhul tuleks tagada eraaudiitoritelt tellitava auditi laiem ulatus, nii et järeldusotsus sisaldaks ka hinnangut selle kohta, kas juhtkond on eelarveraha ja vara kasutanud seaduslikult. Rahandusministeerium soovis enne oma seisukohtade esitamist valitsuskabinetti aruteluks seda katsetada ühes riigi äriühingus, kuid katsetamist ei ole alustatud ning seisukohtade valitsuskabinetti esitamise tähtaeg on ületatud ning uut tähtaega pole määratud.

Samuti soovitas Riigikontroll, et valitsus peaks välja töötama ja kinnitama nn toetuste maksmise hea tava, kus oleks kindlaks määratud toetuste haldamise miinimumnõuded. Valitsusele selleteemalist juhendmaterjali arutamiseks ei ole esitatud.

### **Avaliku teenistuse probleemid pole lahendust leidnud**

Avaliku teenistuse seadus on aegunud ning avalikus sektoris kasutusel olevad tasustamisskeemid on väga erinevad. Riigikontroll tegi valitsusele ettepaneku algatada seaduse muudatus avaliku sektori tasustamisskeemide muutmiseks. Praeguseks on Vabariigi Valitsus juba mitu aastat võtnud eesmärgiks pakkuda välja uus avaliku teenistuse seadus ning toimunud on ka mitmeid arutelusid, kuid edasiviiva tulemuseni kahjuks jõutud ei ole.

## **Maareform ei ole lõppenud ja riigi maareservi ei ole kindlaks määratud**

Riigikontroll soovitas lõpuni viia pikale veninud maareformi, määrata seejuures kindlaks riigi maareservi ning seejärel otsustada järelejäänud maa müük või andmine munitsipaalomandisse. Valitsus pani keskkonnaministrile ülesandeks valmistada ette seaduse eelnõu maareformi lõpuleviimiseks ning esitada valitsusele tulemused maareservi kindlaksmääramisel. Praeguseks on astutud küll samme maareformi lõpetamiseks, kuid maareserv on endiselt kindlaks määramata.



Vabariigi Valitsuse vastus





## RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie

Meie 0410.2006 nr10-2/10501

### **Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli ülevaatele riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal**

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 28.09.2006 kabinetinõupidamise otsusele edastame Teile Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamine ja säilimine 2005. aastal” esitatud ettepanekute kohta.

Vabariigi Valitsus tegi nõupidamisel kõikidele ministritele ülesandeks:

- 1) arvestada oma töö korraldamisel Riigikontrolli poolt ministriumide osas esitatud ettepanekutega (hoonete ja ruumide üürimise kohta riigiasutustele);
- 2) tagada, et taotluste alusel sihtotstarbeliste eraldiste andmisel oleksid eraldiste saajatega sõlmitud õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavad lepingud;
- 3) tagada võimaluse korral taotluste alusel kohalikele omavalitsustele sihtotstarbeliste eraldiste andmisel eraldiste saajatega õigus- ja haldusaktides kehtestatud nõuetele vastavate lepingute sõlmimine;
- 4) viia läbi eraldiste jaotamise ja tagasinõudmise korda käsitlevate õigus- ja haldusaktide analüüs ning nimetatud korra täpsustamise vajaduse korral valmistada hiljemalt 31. detsembriks 2006. a ette asjakohaste õigusaktide muutmise eelnõud;
- 5) analüüsida enne toetuse eraldamise otsuse tegemist põhjalikult omavalitsuse laenukoormust ning finantsvõimekust kaasfinantseerimise kohustuse jätkusuutlikuks katmiseks;
- 6) tagada ministriumide infosüsteemide loomisel ja arendamisel nende koosvõime riigi teiste institutsioonide infosüsteemidega vastavalt “Riigi IT koosvõime raamistikule”.

Rahandusminister sai ülesandeks:

- 1) esitada hiljemalt 31. detsembriks 2006. a Vabariigi Valitsusele raamatupidamise edasise tsentraliseerimise tegevuskava tulenevalt ministriumide poolt Rahandusministeeriumile saadetud vastavatest analüüsides ning vajaduse korral nende alusel toimuvatest aruteludest;
- 2) muuta riigi raamatupidamise üldeeskirja ja sätestada hiljemalt 30. novembriks 2006. a aasta kohta esitatavate saldoandmike esitamise tähtajaks järgmise aasta 28. veebruar;
- 3) sätestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kohaliku omavalitsuse üksuste valitseva ja olulise mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute majandusaasta aruande kinnitamise tähtajaks 30. aprill ning kohaliku omavalitsuse üksuste majandusaasta aruande kinnitamise tähtajaks 31. mai;
- 4) arvestada 2007. aastaks kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse “Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord” eelnõu väljatöötamisel Riigikontrolli ettepanekuga;

- 5) arvestada kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise seaduse eelnõu ja kohalike omavalitsuste maksejõuetuse seaduse eelnõu väljatöötamisel Riigikontrolli ettepanekuga;
- 6) esitada kinnisvarastrateegia töörühma poolt kinnisvarapoliitika kohta läbivaadatud seisukohad valitsuskabineti nõupidamisele hiljemalt 1. veebruaril 2007. a;
- 7) jätkata kohalike omavalitsuste nõustamist ja koolitamist raamatupidamise alal.

Regionaalministrile tehti ülesandeks rääkida kohalike omavalitsuste liitudega läbi nende poolt väiksematele valdadele ja linnadele raamatupidamise korraldamisel abi osutamise võimaluse üle.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile tegi Vabariigi Valitsus ülesandeks:

- 1) esitada "Eesti infoühiskonna arengukava 2013" valitsuskabineti nõupidamisele arutamiseks hiljemalt 31. detsembriks 2006. a;
- 2) analüüsida riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste infosüsteemide koosvõimet ning arvestada analüüsi tulemustega infosüsteemide arendamisel;
- 3) esitada valitsuskabineti nõupidamisele arutamiseks avaliku sektori infosüsteemi koostöövõime kontrolli ja järelevalve põhimõtted hiljemalt 31. detsembriks 2006. a.

Käesoleva kirja lisa esitame Vabariigi Valitsuse seisukohad koos selgitustega tuginevalt ministeeriumidelt saadud tagasisidele.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd  
Minister

Tea Varrak  
Kantsler

Lisa: Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli esitatud "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal" eelnõu kohta



## LISA

### Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli esitatud "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal" eelnõu kohta

#### KONTROLLIARUANDE PTK 2. RAAMATUPIDAMINE JA FINANTSARUANDED

##### *Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:*

Töötada välja põhimõtted raamatupidamise tsentraalseks korraldamiseks ministeeriumides ja vähendada raamatupidamisüksuste arvu.

##### *Vabariigi Valitsuse seisukoht:*

- Rahandusministril esitada hiljemalt 31. detsembriks 2006. a Vabariigi Valitsusele raamatupidamise edasise tsentraliseerimise tegevuskava tulenevalt ministeeriumide poolt Rahandusministeeriumile saadetud vastavatest analüüsides ning vajaduse korral nende alusel toimuvatest aruteludest.

##### *Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:*

**Rahandusministeerium** riigi raamatupidamise korraldajana on soovitanud raamatupidamise tsentraliseerimist alates Riigi raamatupidamise üldeeskirja väljatöötamise perioodist 2003. aastal. Rahandusministeerium on Riigikontrolliga samal arvamusel, et tsentraliseerimine annaks parema tulemuse nii raamatupidamise säästlikumal korraldamisel kui ka aruandluse kvaliteedi tõstmisel. Seetõttu valmistas Rahandusministeerium ette Vabariigi Valitsuse otsuse, mis võeti vastu 13.07.2006 ja milles mitmetele ministeeriumitele tehti üleandeks esitada rahandusministrile 25. augustiks 2006. a raamatupidamise funktsiooni korrastamise ja tugevdamise võimaluste esialgne analüüs, arvestades vajaduse korral ka raamatupidamise võimalikust tsentraliseerimisest tõusvat kasu. Rahandusministeerium ei ole saanud vastuste põhjal nõus Põllumajandusministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt esitatud seisukohtadega.

**Põllumajandusministeerium**, kelle valitsemisalas on 13 maaparandusbürood, vastab nimetatud büroode kohta, et dokumendikäive on seal väike ning üks inimene täidab igas büroos nii raamatupidaja, sekretäri, arhivaari kui ka personalitöötaja ülesandeid. See on aga hea näide põhjuse kohta, miks Rahandusministeerium on toonitanud tsentraliseerimise vajadust – üks inimene ei suuda kõiki ameteid pidada nõutaval kvaliteedi tasemel. Niisuguste väikeste üksuste raamatupidamine tuleks eelkõige ja kiiresti tsentraliseerida, selleks ei pea ka omama võimsat raamatupidamisprogrammi, vaid piisab üsna väikestele üksustele mõeldud programmist.

**Haridus- ja Teadusministeerium** vastas, et nad ei pea võimalikuks tsentraliseerida koolide raamatupidamist, kuna raamatupidamine on koolide majandustegevuse juhtimise koostisosaks. Rahandusministeerium leiab, et raamatupidamisinformatsiooni saab juhtkond kasutada ka siis, kui raamatupidamisüksus ei asu füüsiliselt koolimajas.

**Keskkonnaministeerium** on viimastel aastatel teinud märkimisväärseid jõupingutusi raamatupidamisarvestuse tsentraliseerimiseks.

**Sotsiaalministeerium** tegeleb aktiivselt ministeeriumi raamatupidamise ja varahalduse taseme tõstmisega. Ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirja lisana on kinnitatud valitsemisalale ühtne inventeerimisjuhend, kavandatud on allasutuste pearaamatupidajate teabepäev, mille raames käsitletakse ka aastaaruande koostamisel esinenud puudusi. Arvestuse taseme ühtlustamiseks on ministeerium alustanud üleminekut ühtsele majandustarkvarale ja väiksemate üksuste raamatupidamise tsentraliseerimisele.

### ***Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:***

Pakkuda väiksematele valdadele ja linnadele maavalitsuste kaudu riigi tuge raamatupidamise efektiivsemaks korraldamiseks.

### ***Vabariigi Valitsuse seisukohad:***

- Rahandusministril jätkata kohalike omavalitsuste nõustamist ja koolitamist raamatupidamise alal.
- Regionaalministril rääkida kohalike omavalitsuste liitudega läbi nende poolt väiksematele valdadele ja linnadele raamatupidamise korraldamisel abi osutamise võimaluse üle.

### ***Ministeeriumite seisukohad ettepanekute osas:***

Riigikontrolli ettepanekule vastasid Rahandusministeerium ja Siseministeerium.

**Rahandusministeerium** nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et omavalitsuseti on raamatupidamise tase väga ebaühtlane ning mitmete väiksemate omavalitsuste raamatupidamise tase on ebapiisav.

Rahandusministeerium on töötanud välja üldeeskirja ning selle rakendamiseks mitmeid juhendmaterjale, viinud läbi koolitusi ning teinud igapäevast nõustamist konkreetsetes küsimustes. Samas ei näe Rahandusministeerium, et kohalike omavalitsuste raamatupidamise funktsiooni oleks võimalik üle viia maavalitsustesse ilma kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste vastava kokkuleppeta. Seega saab Riigikontrolli ettepanekut käsitleda ideena, mille rakendamine saaks toimuda ainult juhul, kui teatud kohalik omavalitsus otsustaks raamatupidamisteenust sisse osta. Samas on turul piisavalt vastavat teenust pakkuvaid firmasid. Maavalitsuste juurde täiendava funktsiooni loomine eeldaks uute töökohtade loomist ja töötajate värbamist, samas võiks see tulla kõne alla ainult kohalike omavalitsuste piisava huvi korral antud teenuse ostmise vastu, kuid pole kindel, kas nad suudaksid vastavat teenust pakkuda erasektorist efektiivsemalt.

**Siseministeerium** ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga pakkuda väiksematele valdadele ja linnadele maavalitsuste kaudu riigi tuge raamatupidamise efektiivsemaks korraldamiseks, kuna Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduse alusel iseseisvalt. Siseministeerium teeb ettepaneku moodustada Rahandusministeeriumi haldusalasse eraldi üksus, kes pakuks väiksematele kohalikele omavalitsustele raamatupidamisteenust, kuna vastavalt põhimäärusele on Rahandusministeeriumi ülesanne riigi raamatupidamise korraldamine.

### ***Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:***

Tuua riigi majandusaasta aruande koostamise ja esitamise tähtajad varasemaks.

### ***Vabariigi Valitsuse seisukohad:***

- Rahandusministril muuta riigi raamatupidamise üldeeskirja ja sätestada hiljemalt 30. novembriks 2006. a aasta kohta esitatavate saldoandmike esitamise tähtajaks järgmise aasta 28. veebruar.
- Rahandusministril sätestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kohaliku omavalitsuse üksuste valitseva ja olulise mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute majandusaasta aruande kinnitamise tähtajaks 30. aprill ning kohaliku omavalitsuse üksuste majandusaasta aruande kinnitamise tähtajaks 31. mai.

### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Rahandusministeerium** plaanib muuta Riigi raamatupidamise üldeeskirja, muutmaks alates 31.12.2006 seisuga esitatavatest saldoandmikest saldoandmike esitamise tähtaegu. Praegused tähtajad on 28. veebruar põhiseaduslikele institutsioonidele, 15. märts teistele riigiasutustele ning 31. märts ülejäänud avaliku sektori üksustele. Saldoandmike infosüsteemis on suur tähtsus aruandekohustuslaste omavahelisel saldode võrdlemisel, mida saab täielikult teha vaid siis, kui kõik on oma andmed esitanud. Seetõttu oleks otstarbekas kehtestada kõigile ühesugune aruandluse

tähtaeg. Aasta kohta esitatud saldoandmike korral peame praegu jõukohaseks tähtaega 2 kuud peale aasta lõppu.

Riigikontrolli arvates tuleks võtta eesmärgiks jõuda riigi konsolideeritud aruanne valmis iga aasta 31. märtsiks. Nimetatud ettepaneku realiseerimist peame praeguses etapis võimatuks. Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide esitamise tähtaeg on 31. märts. Koondaruandesse konsolideeritavate riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste majandusaasta aruannete kinnitamise tähtaeg on 30. aprill, kohalike omavalitsuste ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute aastaaruannete kinnitamise tähtaeg on 30. juuni. Seega tähtaegade lühendamine sõltub sellest, kas konsolideeritavate üksuste aruannete ettevalmistamist, auditeerimist ja kinnitamist suudetakse praktikas kiiremini läbi viia ja kas otsustatakse muuta vastavaid tähtaegu sätestavaid seadusi.

Rahandusministeerium leiab, et sarnaselt riigi valitseva mõju all olevate iseseisvate juriidiliste isikutega, kelle majandusaasta aruande kinnitamise tähtaeg on 30.aprill, tuleks vastav säte kehtestada ka kohalike omavalitsuste valitseva mõju all olevatele juriidilistele isikutele, kuna kohalike omavalitsuste konsolideeritud aruandeid ei saa lõplikult koostada enne, kui konsolideeritavate üksuste aruanded on auditeeritud. Tuues paralleele riigiraamatupidamiskohustuslastega, kelle majandsaasta aruande koostamise tähtaeg on 31. mai, võiks sama tähtaeg olla jõukohane kohalikele omavalitsustele.

Alles peale seda, kui oleme suutnud eelpool kirjeldatud tähtaegu lühendada, saame teha vastava muudatusettepaneku riigieelarve seaduse muutmiseks. Tähtaegade lühendamine annaks Rahandusministeeriumi hinnangul võimaluse tuua riigi koondaruande valmimist 1 kuu võrra ettepoole.

**Keskonnaministeerium** leiab, et selline ettepanek on asjakohane, kuid ei näe võimalusi selle realiseerimiseks, sest ajavahemik juba saldoandmike koostamiseks on väga lühike. Samuti kattuvad siseaudiitorite hinnangute andmise tähtaeg ja majandusaasta aruande esitamise tähtaeg, st et parandusi majandusaasta aruandes on võimalik teha kuni esitamise tähtajani- see omakorda seab ohtu hinnangu andmise tähtaja.

### *Ministrite kommentaarid 2. peatüki üldosa kohta:*

#### **Jõhvi kontserdimaja**

Kultuuriministeerium ei nõustu Riigikontrolli arvamusel kajastada Jõhvi Kontserdimaja kasutusvalduse leping Eesti Kontserdi raamatupidamises kapitalirendina. Ministeeriumi hinnangul viib Riigikontrolli ettepanek viib tehingu vastuollu riigieelarve seaduse § 29 lg 3 sätetega, mille kohaselt on riigiasutusel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Täiendavad selgitused on toodud kultuuriministri 11.09.2006 kirjas nr 10.2-17/3432.

#### **Kapitali ja kasutusrent**

Rahandusministeerium nõustub, et kehtiv riigieelarve seadus võimaldab kohustuste võtmise osas tulevaste perioodide arvelt mitmeti tõlgendamist. Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungil otsustatu kohaselt tuleb Rahandusministeeriumil valmistada seoses kohustuste võtmisega (sh liisingilepingutega) ette "Riigieelarve seaduse" § 29 lõike 3 ja § 31 täpsustusettepanekud 30. juuniks 2007.a.

Rahandusministeerium on asunud ette valmistama riigieelarve seaduse ulatuslikku muutmist, mis muuhulgas tagab ka tekkepõhise arvestusmeetodika kasutuselevõtmise ning pikaajaliste kohustuste võtmise korrektse kirjendamise.

#### **Riigivara õiglasel väärtuses kajastamine**

Haridus- ja Teadusministeerium teeb vajadusel korrektuurid võimalike vigade osas seoses varade ümberhindamisega 2006. aasta majandusaasta aruandes. Vajalikud protsessid selleks on käivitatud.

#### **Kinnisvarainvesteeringute kajastamisel eksitakse**

Haridus- ja Teadusministeerium peab vajalikuks läbi viia õpilaskodude ja ühiselamute liigitamise osas täiendava analüüsi. Ministeeriumi hinnangul on ühiselamuteenuse pakkumise puhul tegemist

põhitegevusega otseselt seotud abistava tegevusega, seega ühiselamuid kasutatakse kooli põhitegevuses. Ühiselamuteenuse pakkumisel ei ole eesmärgiks teenida renditulu või oodata vara väärtuse kasvu, vaid luua võimalusi põhitegevuse läbiviimiseks. Loomulikult erineb ühiselamu teenuse pakkumise olemus õppeasutuste (maakohas/linnas) kui liikide (kutsekeskharidus põhihariduse/keskhariduse baasil jne) kaupa. Kinnisvarainvesteeringuks liigitamisel tuleks ministri hinnangul tagada piirkonna keskmisele turuhinnale vastavad üüritasud või vähemalt ühiselamuteenuse pakkumisega seotud kulude katmine, mis aga jällegi sõltuvalt õppeasutusest ja/või tema paiknemisest on võimatu või ebaotstarbekas. Juhul kui liigitada vara kinnisvarainvesteeringuks ning samas küsida üüri alla turuhinna, tõusetub küsimus ka üürihinna vahe maksustamisest tulumaksuga.

Ühiselamute kuluarvestus peaks toimima õppeasutuses hoonete või hooneliikide kaupa ka ilma nende liigitamiseta kinnisvarainvesteeringuteks. Juhendmaterjal selleks on koostatud ning kavandatud on abinõud vastava arvestuse rakendamiseks.

### **Raamatupidamises on probleemiks metsaarvestus**

Keskkonnaministeerium kajastab majandusaasta aruandes metsa kui bioloogilist vara alates 2004.a aruande koostamisest. Metsa hindab õiglasesse väärtusesse Riigimetsa Majandamise Keskusest. 2004.a aruande auditeerimisel tegi Riigikontroll ettepaneku, et metsa hindamise meetodika kinnitaks minister. 2005.aasta aruande koostamisel kinnitas minister RMK esitatud meetodika ning selle alusel lülitas KKM metsa väärtuse oma bilanssi.

2005.a aruande auditeerimisel tegi Riigikontroll ettepaneku vaadata üle metsa hindamise meetodika, ühtlustada seda kõikidele metsakategooriatele (tulundus-, hoiu- jm metsad) ning seeläbi kajastada metsa kui bioloogilise vara koondmaksmust. Nimetatud küsimuses toimus ka ühine nõupidamine, milles osalesid esindajad Riigikontrollist, Riigimetsa Majandamise Keskusest ja Keskkonnaministeeriumist. Nõupidamise tulemusena otsustati arutelusid jätkata, et 2006. aasta bilansi koostamiseks jõuda selge seisukohani.

### **Bilansiväliste varade ja kohustuste kajastamine**

2005. a aastaaruande koostamise ajal leidsid Rahandusministeerium ja Riigikontroll mitmeid vigu bilansiväliste kohustuste ja varade kajastamisel. Kõik leitud vead parandati koondaruandes. Samas selgus vestluses riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajatega, et nimetatud varadele ja kohustustele on pööratud vähem tähelepanu, kui bilansis kajastatud andmetele. Samuti selgus, et Rahandusministeeriumi poolt bilansiväliste kontode kohta koostatud juhend ei olnud kõikidele üheselt arusaadav. Seetõttu on Rahandusministeeriumil plaanis täiustada vastavat juhendit ning selgitada bilansiväliste kontode kajastamist nii vastavasisulisel ringkirjas kui ka korraldatavatel koolitustel.

## **KONTROLLIARUANDE PTK 3. HOONETE JA RUUMIDE ÜÜRIMINE RIIGIASUTUSTELE**

### ***Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:***

Töötada välja terviklik riigi kinnisvarapoliitika, mis tagaks riigiasutustele vajalike ruumide ja hoonete võimaldamise majanduslikult põhjendatuimal viisil. Muu hulgas otsustada hoonete ja ruumide üürile võtmise põhimõtted ja Riigi Kinnisvara ASi roll tulevikus. Kaaluda senise, sisuliselt üürisuhteid eelistava poliitika muutmist.

### ***Vabariigi Valitsuse seisukoht:***

- Rahandusministril esitada kinnisvarastrateegia tööühma poolt kinnisvarapoliitika kohta läbivaadatud seisukohad valitsuskabineti nõupidamisele hiljemalt 1. veebruaril 2007. a.

### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Rahandusministeerium** nõustub riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamisega. Mis puudutab üürisuhteid eelistava poliitika muutmist, siis peame vajalikuks märkida, et üürimudel on valitud

juhtudel, kus uute ruumide kasutuselevõtt on vältimatult vajalik, kuid eelarvevahendeid ei piisa olemasolevate renoveerimiseks või uute hoonete soetamiseks.

Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekutega ministritele.

**Siseministeerium** toetab tervikliku riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamist. Kinnisvarapoliitika peab tagama riigiasutuste ruumivajaduste rahuldamise majanduslikult kõige otstarbekamal viisil. Toetame ettepanekut kinnisvara korrastamisel eelistada olemasolevate hoonete renoveerimist või uute soetamist. Siseministeerium analüüsib põhjalikult hallatavate asutuste ruumivajadust ning on senise arendustegevuse käigus lähtunud majandusliku otstarbekuse printsiibist. Senises kinnisvara korrastamise protsessis on ruumide üürimine olnud Siseministeeriumile ainuke tõsiseltvõetav alternatiiv. Siseministeerium jätkab valitsemisala asutuste üürilepingute koondamist, pöörates suuremat tähelepanu lepingumuudatuste jälgimisele.

**Keskkonnaministeerium** üldiselt nõustub esitatud ettepanekutega, va ei pea otstarbekaks koguda infot ruumide üürileandmise kohta jooksvalt, võiks kaaluda info esitamist perioodiliselt, nt üks kord kvartalis.

Ühtlasi teavitame, et Keskkonnaministeeriumil on olemas ülevaade valitsemisala ruumide üürile võtmiseks sõlmitud lepingutest, Riigikontrolli aruandes oli see asjaolu aga mainimata jäetud.

**Sotsiaalministeerium** toetab riigi tervikliku kinnisvarapoliitika välja töötamist.

### *Ministrite kommentaarid 3. peatüki üldosa kohta:*

**Rahandusministeerium** on seisukohal, et Riigikontrolli hinnang, et üürimise alternatiivina võib majanduslikult säästlikumaks osutada võõrkapitali kaasamine, ei ole põhjendatud. Üüri alternatiiviks ei saa olla võõrvahendite kaasamine, vaid investeringute tegemine. Rõhutame, et valiku koht on tulusid ületavate kulude tegemise otsuses, mitte katteallikate valikus. Investeringute allikate leidmine on eelarvepoliitiline valik koos otsustega. Juhime tähelepanu, et riigil on raha reservides piisavalt - küsimus on meie eelarvepoliitika pikaajalises jätkusuutlikkuses. Rahandusministeerium ei saa ka nõustuda väitega, et riigiasutustele vajalike ruumide üürimist on soetamisele põhjendamatult eelistatud. Üürimudel on valitud juhtudel, kus uute ruumide kasutuselevõtt on vältimatult vajalik, kuid eelarvevahendeid ei piisa olemasolevate renoveerimiseks või uute hoonete soetamiseks.

**Keskkonnaministeerium** ei nõustu Riigikontrolli arvamusega, et Keskkonnaministeeriumi poolt Narva mnt 7a osas üürile võetavatele ruumidele esitatavate nõuete muutmine hanke või läbirääkimiste käigus või lühikese aja jooksul pärast üürilepingu allkirjastamist näitab tegeliku ruumivajaduse halba planeerimist. Keskkonnaministri täiendavad selgitused olukorrale on toodud Keskkonnaministeeriumi 07.09.2006 kirjas nr 5-6/10586.

### **KONTROLLIARUANDE PTK 4. RIIGI INVESTEERINGURAHA KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE**

#### ***Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele:***

Kui sihtotstarbelist toetust eraldatakse taotluste alusel, siis tagada, et kõigi toetuse saajatega sõlmitakse eraldise kasutamise lepingud, milles peaks sisalduma järgmine:

- täpne eesmärk (tööde loetelu), milleks toetust kasutatakse;
- raha eraldanud ministeeriumi õigus teostada järelevalvet ning tutvuda kõigi asjasse puutuvate dokumentidega;
- kohaliku omavalitsuse omaosaluse kohustuse suurus ning võimalikud tagajärjed, kui omavalitsus ei täida kokkulepet;
- tingimus, et juhul kui kohalik omavalitsus teatud perioodi jooksul loobub investeringuobjekti omandist ja avaliku teenuse osutamisest, tuleb investeringutoetuseks eraldatud raha osaliselt või täielikult riigile tagastada;

- nõue eraldise tagastamise kohta juhuks, kui omavalitsus ostab asju või teenuseid ja tellib ehitustöid riigihanke pakkumismenetlust korraldamata. Riigihanke pakkumismenetluse teel asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimine peaks tagama raha säästliku kasutamise.

#### ***Vabariigi Valitsuse seisukohad:***

- Ministritel tagada, et taotluste alusel sihtotstarbeliste eraldiste andmisel oleksid eraldiste saajatega sõlmitud õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavad lepingud.
- Ministritel tagada võimaluse korral taotluste alusel kohalikele omavalitsustele sihtotstarbeliste eraldiste andmisel eraldiste saajatega õigus- ja haldusaktides kehtestatud nõuetele vastavate lepingute sõlmimine.
- Rahandusministril arvestada 2007. aastaks kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse “Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord” eelnõu väljatöötamisel Riigikontrolli ettepanekuga.

#### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Keskkonnaministeerium** leiab, et nimetatud ettepanekud kirjeldavad regulatsioone, mis on kõik sätestatud struktuuritoetuse seaduses ja selle rakendusaktides ning konkreetselt Keskkonnaministeeriumi osas ka Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja ministeeriumi poolt kinnitatud protseduurides. Ministeeriumi poolt on sellised lepingud ka uuemate projektide osas sõlmitud, mistõttu ei ole võimalik nimetatud ettepanekut enam detailsemalt täita.

**Siseministeerium** nõustub Riigikontrolli ettepanekuga ning ühe võimaliku lahendusvariandina näeme võimalust sätestada nimetatud kriteeriumid juba Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatava „Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimuste ja korra” raames. Riigieelarveliste eraldiste jaotamise lepingutes sätestab Siseministeerium eesmärgi, tööde loetelu milleks toetust saab kasutada ning järelevalvet teostades tutvub kõigi asjasse puutuvate dokumentidega.

#### ***Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:***

Kui sihtotstarbelist toetust eraldatakse seaduse alusel, tuleks toetuse kasutamise täpne eesmärk ja tingimused, aruandlus, järelevalve ning väärkasutuste korral tagasinõudmise alused sätestada õigusaktis.

#### ***Vabariigi Valitsuse seisukoht:***

- Ministritel viia läbi eraldiste jaotamise ja tagasinõudmise korda käsitlevate õigus- ja haldusaktide analüüs ning nimetatud korra täpsustamise vajaduse korral valmistada hiljemalt 31. detsembriks 2006. a ette asjakohaste õigusaktide muutmise eelnõud.

#### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Rahandusministeerium** nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et riigieelarvest omavalitsustele investeeringutoetuste eraldamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud vastavates õigusaktides, mis on antud seadustes sätestatud volitusnormide alusel. Vältimaks olukorda, kus omavalitsusüksus ei suuda suure võlakoormuse tõttu riigieelarvelise toetusega ellu viia investeeringuprojekti, on rahandusministri 16.06.2006 määruses nr 36 on kehtestatud põhimõte, et omavalitsusüksustele investeeringutoetuste kavandamisel tuleb arvestada omavalitsusüksuse võlakoormusega.

#### ***Riigikontrolli ettepanek Vabariigi Valitsusele:***

Luaa võimalus saada ülevaade, kui palju riik tegelikult kohalikele omavalitsustele erinevaid toetusi kokku eraldab, ning keskselt kontrollida omavalitsuste laenukoormust ning finantsvõimekust kaasfinantseerimise kohustuse katmiseks.

### ***Vabariigi Valitsuse seisukohad:***

- Ministritel analüüsida enne toetuse eraldamise otsuse tegemist põhjalikult omavalitsuse laenukoormust ning finantsvõimekust kaasfinantseerimise kohustuse jätkusuutlikuks katmiseks.
- Rahandusministril arvestada kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise seaduse eelnõu ja kohalike omavalitsuste maksejõuetuse seaduse eelnõu väljatöötamisel Riigikontrolli ettepanekuga.

### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Rahandusministeerium** nõustub, et peab olema võimalus saada ülevaadet selle kohta, kui palju riik kohalikele omavalitsustele erinevaid toetusi kokku eraldab. Rahandusministeeriumile esitatavast aruandlusest on võimalik tehingupartneri koodide alusel välja selgitada, kui suures summas on omavalitsused saanud toetussummasid erinevatelt riigiasutustelt, kuid toetatud objekti või projekti ei ole võimalik identifitseerida. Rahandusministeerium omab ülevaadet Vabariigi Valitsuse korralduse alusel eraldatavatest investeeringutoetustest kohalikele omavalitsustele. Vältimaks olukorda, kus omavalitsusüksus ei suuda suure võlakooormuse tõttu riigieelarvelise toetusega ellu viia investeeringuprojekti, on rahandusministri 16.06.2006 määruses nr 36 kehtestatud põhimõte, et omavalitsusüksustele investeeringutoetuste kavandamisel tuleb arvestada omavalitsusüksuse võla-koormusega.

**Keskkonnaministeerium** leiab, et sellise ülevaate saamine riiklikul tasemel pole võimalik, sest erinevaid toetusi kirjendatakse ja kajastatakse erinevalt raamatupidamisarvestustes, teatud toetused kantakse otse töövõtja arvele. Selliste andmete analüüs ei anna tegelikku ülevaadet KOV laenukoormusest, seda on võimalik siiski teha KOV keskselt.

### ***Ministrite arvamused 4. peatüki üldosa kohta:***

**Keskkonnaministeeriumi** hinnangul on Riigikontrolli välja toodud puudused, mis käsitlevad Ühtekuuluvusfondist rahastatavate veemajandusprojektide planeerimises ning taotlemises väidetavaid puudusi, põhjendamata ja argumenteerimata. Keskkonnaministeeriumi sõnul on Riigikontroll alustanud auditit "Reoveekäitlus maapiirkondades" teostamist 2005.a. ning tänaseks on esitatud Keskkonnaministeeriumile tutvumiseks ainult ekspertiiside tulemused - täna puudub isegi auditi lõpparuande projekt.

Keskkonnaministeeriumi täielikud seisukohad Riigikontrolli märkuste kohta Ühtekuuluvusfondist rahastatavate veemajandusprojektide taotluste ja menetluste kohta on toodud Keskkonnaministeeriumi 07.09.2006 kirjas nr 5-6/10586.

**Siseministeerium** on mitteperspektiivsetesse koolidesse investeerimist omaltpoolt üritamas vältida, kuivõrd 2007-2013 struktuuriabi haridusinfrastruktuuri tahame siduda üheselt planeeringute osakonna eestvedamisel koostatavate maakondlike sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringutega.

Samas nõustub Siseministeerium Riigikontrolli tähelepanekuga, et 2005.a. investeeringute objektiline jaotus kinnitati ministri käskkirjaga. Samas ei andnud hasartmängumaksu seadus ei Valitsusele ega ministrile volitust seda mingi muu õigusaktiga kehtestada. Praeguseks vastuvõetud seaduse muudatus ja ettevalmistatud Vabariigi Valitsuse määrus peaksid õiguslikku regulatsiooni oluliselt tugevdama. Nõustutakse ka, et hetkeseisuga on raske saada ülevaadet, kui palju kohalikele omavalitsustele teatud eesmärgil Eesti riigis toetust jagatakse. Ettevalmistamisel olevas regionaalarengu suunamise seaduse eelnõus on kavandamisel vastava registri loomine.

**Sotsiaalministeerium** on sihtotstarbeliste eraldiste lepingute osas tehtud ettepanekud juba rakendanud. Vastavad sätted on nende poolt sõlmitavates lepingutes olemas.

Märkusena toob Siseministeerium välja asjaolu, et kontrolliaruande leheküljel 21 viidatud eraldised 2005. aasta lisaelarve vahenditest ei olnud kavandatud Vabariigi Valitsuse poolt.

Eraldised Orissaare Perearstikeskusele, Vändra Tervishoiukeskusele ja SA Tallinna Lastehaiglale planeeriti ja lülitati eelarvesse lisaeelarve menetlemisel Riigikogus.

## **KONTROLLIARUANDE PTK 5. RIIGIASUTUSTE TEGEVUS INFOTEHNOLOOGIA VALDKONNAS**

### ***Riigikontrolli ettepanekud Vabariigi Valitsusele:***

- Kehtestada ühtsed reeglid infotehnoloogiliste arendusprojektide ettevalmistamiseks ja elluviimiseks nii riigi kui ka omavalitsuste tasandil.
- Otsustada infosüsteemide arendamise eest vastutaja riigis tervikuna ning teiste ministeeriumide pädevus ja ülesanded.
- Leida toimiv koostöövorm omavalitsuste ja riigi vahel ning seada mõõdetavad eesmärgid infokommunikatsioonitehnoloogia rakendamise seotud probleemide ületamiseks omavalitsustes.
- Määrata teenused, mida riigi ja kohaliku omavalituse asutused on kohustatud osutama digitaalsel kujul.
- Sätestada asutustele (näiteks alates 2008. aastast) keeld nõuda teenuse saajalt andmeid ja tööendeid, mis on varem riigi- ja omavalitsusasutustele esitatud või mida nad on varem kogunud või koostanud.

### ***Vabariigi Valitsuse seisukohad:***

- Majandus- ja kommunikatsiooniministril esitada "Eesti infoühiskonna arengukava 2013" valitsuskabineti nõupidamisele arutamiseks hiljemalt 31. detsembriks 2006. a.
- Ministritel tagada ministeeriumi infosüsteemide loomisel ja arendamisel nende koosvõime riigi teiste institutsioonide infosüsteemidega vastavalt "Riigi IT koosvõime raamistikule".
- Majandus- ja kommunikatsiooniministril analüüsida riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste infosüsteemide koosvõimet ning arvestada analüüsi tulemustega infosüsteemide arendamisel.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministril esitada valitsuskabineti nõupidamisele arutamiseks avaliku sektori infosüsteemi koostöövõime kontrolli ja järelevalve põhimõtted hiljemalt 31. detsembriks 2006. a.

### ***Ministeeriumite seisukohad ettepaneku osas:***

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** toetab enamikke ettepanekuid ja neile püütakse leida lahendus "Eesti infoühiskonna arengukava 2013" elluviimise raames. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei saa aga nõustuda Riigikontrolli ettepanekutega jõuliselt sekkuda riigiasutuste ja omavalitsuste infosüsteemide ülesehitamise protsessi. See on vastuolus nii põhiseadusega ja infoühiskonna subsidiaarsuse põhimõtetega. MKM on seisukohal, et iga institutsioon vastutab oma infosüsteemi loomise ja arendamise eest, kuid nad peavad tagama koosvõime teiste institutsioonide infosüsteemidega riigis. Riigi ülesanne on tagada keskset koosvõimet tagava IT infrastruktuuri loomine, arendamine ja haldamine. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on nõus, et oluliselt tuleks tugevdada kontrolli ja järelevalvet avaliku sektori infosüsteemide koosvõime osas.

**Rahandusministeerium** on jätkuvalt seisukohal, et IT on tugiteenus ning selle osas pädevuste ja ülesannete tsentraliseerimine ei ole asjakohane. Soovituslike standardite kehtestamine on kindlasti vajalik, kuid seda soovituslikul tasandil. Samuti leiab Rahandusministeerium, et IT arenduste korraldus vastutaja määramine riigiülel on täna läbi MKM põhimääruse olemas.

**Sotsiaalministeerium** toetab infotehnoloogiliste arendusprojektide elluviimise korrastamist riigis tervikuna. Sotsiaalministeeriumis toimub infotehnoloogiliste arendustööde tellimine keskselt ministeeriumi kaudu, süsteemselt on alustatud teiste infotehnoloogiaga seotud tegevuste tsentraliseerimist.



**Keskkonnaministeerium** nõustub ettepanekutega Vabariigi Valitsusele ning leiab, et soovitused on mõistlikud, terve rida neist on hajutatult ka olemasolevasolevates õigusaktides kajastatud.

## **KONTROLLIARUANDE PTK 6. RIIGIKONTROLI AUDITITE OLULISEMAD JÄRELDUSED**

Üldiselt oleme nõus ministeeriumides teostatud Riigikontrolli auditite olulisemate järeldustega. Järgnevalt toome välja kommentaarid tähelepanekutele, kus ministeeriumid on jäänud eriarvamusele või soovinud esitada täiendavat informatsiooni. Raamatupidamise üldist taset ja korraldust kommenteeritud pole, kuna augusti lõpus laekusid ministeeriumidelt raamatupidamise funktsiooni korrastamise ja tugevdamise võimaluste esialgsed analüüsid, mille põhjal koostab Rahandusministeerium valitsusele eraldi ülevaate, nagu eelpool nimetatud.

### **Kaitseministeerium:**

*Palgakorraldus ja põhivara arvestus vajab korrastamist.* Riigikontrolli poolt Kaitseministeeriumi tegevuse osas esitatud kriitika peaks olema konstruktiivsem. Kaitseliidule Kaitseliidu seaduse § 40 alusel varade üleandmise puudulikkus 2005. aastal oli osaliselt tingitud puudustest Kaitseliidu seaduses. 2006. aasta jaanuarist jõustus Kaitseliidu seaduse muutmise seadus ning Kaitseministeerium taasalustas riigi varade Kaitseliidule üleandmise menetlemist. 2006. aastal on toimunud 25 objekti Kaitseliidule üleandmise menetlemine. Dokumentide analüüsi tulemusena on seni kinnitust leidnud 14 objekti üleandmise võimalikkus Kaitseliidu seaduse § 40 lõige 3 alusel.

Osadel Kaitseliidu kasutusse antud objektidel on Kaitseministeeriumi valitsemisel vaid hooned ja hoonetealune maa kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisele. Mainitud Kaitseministeeriumi valitsemisel ja Kaitseliidu valduses olevate linnakute esialgsed piiriettepanekud on Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt kooskõlastatud, käimas on Keskkonnaministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Kaitseliidu vahelised läbirääkimised mõõdistamise alustamise osas. Viivitust tekitab ka Keskkonnaministeeriumi soov mõõdistada Kaitseministeeriumi valitsemisel ja Kaitseliidule üleandmisel olevatest linnakutest metsamaa, mistõttu ei ole vastavate objektide üleandmise eelnõusid võimalik esitada Riigikogu majanduskomisjonile ja Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

### **Keskkonnaministeerium:**

*Raamatupidamises on probleemiks metsaarvestus.* 2005.a aruande auditeerimisel tegi Riigikontroll ettepaneku vaadata üle metsa hindamise meetodika, ühtlustada seda kõikidele metsakategooriatele (tulundus-, hoiu- jm metsad) ning seeläbi kajastada metsa kui bioloogilise vara koondmaksmust. Nimetatud küsimuses toimus ka ühine nõupidamine, milles osalesid esindajad Riigikontrollist, Riigimetsa Majandamise Keskusest ja Keskkonnaministeeriumist. Nõupidamise tulemusena otsustati arutelusid jätkata, et 2006.aasta bilansi koostamiseks jõuda selge seisukohani.

### **Kultuuriministeerium:**

Kultuuriministeerium on riigivara registrisse kantud informatsiooni usaldusväärsuse tagamiseks saatnud riigivara kasutatavatele volitatud asutustele ringkirja palvega täita ja edastada riigivara registrisse kuuluvate varade aruanne tähtajaga juuli 2006.a.

### **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:**

*Riigi kogutavatest teenustasudest ei piisa meresõiduohutuse tagamiseks vajalikeks investeeringuteks.* Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub, et seoses tuletorni- ja navigatsioonitasude võimaliku suurendamisega on vaja analüüsida sellega kaasnevaid mõjusid sadamatele ning meretranspordile. Kuna analüüs puudutab lisaks kuluanalüüsile ka Eestit läbivate kaubavoogude analüüsimist, siis on see ülimalt keeruline ja pikaajaline protsess, mille valmimise tähtaega ei ole võimalik täna öelda.

*Biokütuste kasutamise osakaal jäi saavutamata ja puudub vastutaja.* Vabariigi Valitsus kiitis 3. augustil 2006 heaks ettepaneku koostada "Biomassi ja bioenergia kasutamise edendamise arengukava aastateks 2007-2013". Nimetatud arengukava koostamise eest vastutavaks on määratud Põllumajandusministeerium. Arengukava esitatakse Valitsusele heakskiitmiseks detsembris 2006. Arengukavas kavandatakse meetmed ja tegevused aastateks 2007-2013 eesmärgiga luua õiguslikult reguleeritud majanduskeskkond biomassi ja bioenergia kasutamise edendamiseks. Meetmete kavandamisel lähtutakse nende majanduslike, keskkonnaalaste ja sotsiaalsete mõjude hinnangust. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et biokütuste kasutuselevõttu saab edendada vaid kooskõlastatud tegevuskava alusel, mille koostamine praegu käib ning milleks Vabariigi Valitsus on määranud vastutava ministeeriumi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas Riigikontrolli poolt tuvastatud puudused raamatupidamisarvestuses on teadmiseks võetud. Maanteeameti raamatupidamise korraldamisega seoses märgime, et alates 01.01.2006.a. kehtib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala uus raamatupidamise sise-eeskiri, mille alusel on ühtlustatud ka Maanteeameti ning tema allasutuste raamatupidamise korraldus. Maanteeameti 04.07.2006.a. käskkirjaga nr 139 on moodustatud komisjon Maanteeameti ja tema allasutuste raamatupidamise tsentraliseerimise võimaluste analüüsimiseks. Komisjoni tegevuse tulemuse esitamise tähtaeg on 01.11.2006.a.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel oleva riigivara andmete kajastamine riigivara registris on pidev protsess. Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium on jätkuvalt seisukohal, et riigivara register praegusel kujul ei rahulda riigivara valitseja vajadusi ning ei toeta riigivara arvestust. Riigivara register on vaja muuta kasutajale mugavaks ning dünaamiliseks varahaldussüsteemiks.

### **Põllumajandusministeerium:**

*Ülemäärase laovaru eest tasumise kohustuse kajastamata jätmine.* Põllumajandus-ministeerium on seisukohal, et suhkru üleliigse koguse eest määratud kohustuse kajastamine Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ei ole õige, vaid see peaks olema kajastatud Rahandusministeeriumi raamatupidamises, kuna viimase tegevusvaldkonda kuuluvad riigi eelarvepoliitika kavandamine, koordineerimine ja elluviimine, samuti maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, aga ka riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine. Ühtlasi juhib Põllumajandusministeerium tähelepanu asjaolule, et üleliigse laovaru tasu seaduse alusel arvutab Maksu- ja Tolliamet käitlejatele määratud tasu suuruse ja teeb maksmisele kuuluva laovaru tasu käitlejale teatavaks maksuteatega ning käitlejad peavad tasu maksma maksuhalduri pangakontole.

Rahandusministeerium ei nõustu nimetatud argumentatsiooniga, kuna sellisel juhul tuleks Rahandusministeeriumi raamatupidamises kajastada kõikide ministeeriumide kõik tulud ja kulud, varad ja kohustused. Ka ei ole üleliigse laovaruga seotud kohustuse kajastamine seotud maksuhalduri tegevustega ega käitlejate vastu suunatud nõuete kajastamisega. Lisaks toob Rahandusministeerium välja, et vastava eraldise planeerimise õigsuse eest peab vastutama Põllumajandusministeerium, kuivõrd tema on pidanud asjakohaseid läbirääkimisi Euroopa Komisjoniga, omab algdokumente nimetatud tasu maksmiseks ning vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele kuuluvad põllumajanduse ja toiduainetetööstuse küsimused Põllumajandusministeeriumi vastutusvaldkonda.

*AS Werol Tehased viidi pankrotiohtu.* Põllumajandusministeeriumi leiab, et selline käsitlus ei ole õige ega põhjendatud, ning on selge, et endine AS Werol Tehased juhataja tegutses vastuolus ettevõtte nõukogu otsustega, varjates ettevõtte nõukogu eest enda poolt sooritatud tehinguid, sealhulgas nii tegutsemist üle tehase finantsvõimaluste ja töötlemisvõimsuste rapsiseemne ostul kui sõlmides lepingu AS-iga Biodiesel. Põllumajandusministeeriumi ja ettevõtte nõukogu tegevuse tulemusena AS Werol Tehased juhataja väljavahetamisel ning ettevõtte osaluse müügil on suudetud tagada tehase majandustegevuse jätkumine ka edaspidi.

## **Siseministeerium:**

*Riigihangete tegemata jätmise.* Siseministeerium ei ole nõus riigikontrolli järeldusega, et ministeeriumil on jätkuvalt probleeme riigihangete tegemata jätmisega kaupade ja teenuste ostmisel, mille maksumus aastas ületab riigihanke seaduses ettenähtud piirmäära. Oma kontrollaruande eelnõus „Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi 2005 aasta majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks” punktis 1.1 riigihanke korraldamata jätmise kohta on Riigikontroll ise viidanud, et nimetatud probleem oli auditeerimise ajaks kõrvaldatud.

*Erastatud maa eest järelmaksete laekumine ei ole tagatud ja nõuete haldamine on kulukas.* Siseministeerium ei ole nõus Riigikontrolli järeldusega, et ettepanekut maa järelmaksu erastamisnõuded müüa või lepingu alusel haldamine anda üle eraõiguslikule isikute, ei ole tõsiselt kaalutud. Siseministeerium ja Rahandusministeerium on omavahel neid võimalusi arutanud, kuid pole seni konkreetsete tulemusteni jõudnud. Siseministeerium on koostöös Rahandusministeeriumiga alustanud projekti ühtse majandustarkvara SAP kasutuselevõtuks kogu valitsemisalas aastaks 2009. Arvestades maa järelmaksu nõuete lepingute spetsiifilisi tingimusi on arvestuse sisseviimine SAP-i lähiaastatel infotehnoloogilises mõttes problemaatiline.

## **Sotsiaalministeerium:**

*Toimetulekutoetuste maksimise ei kontrollitud alati saajate varanduslikku tausta.* Toimetulekutoetuste maksimise osas jätkab ministeerium kohalike omavalitsuste toetamist „Sotsiaalhoolekande seaduse“ rakendamisel läbi täiendavate juhendmaterjalide koostamise ja selgitustöö. Sealjuures peab lõplik kaalutusõigus jääma kohalikele omavalitsustele, kuna just viimastel on parim informatsioon selle kohta, millised meetmed on konkreetsete isikute puhul õigustatud. Toimetulekupiiri tõstmisel ei saa lähtuda vaid statistilisest näitajast, kuna paljudel inimestel väheneks toimetulekutoetuse piiri tõstmisel madalate palkade tõttu motivatsioon enda toimetulekut töö kaudu parandada. Samal ajal on sotsiaalse integreerituse ja ka vaesuse põlvkondliku järjepidevuse katkestamise seisukohalt oluline, et töörealised töövõimelised inimesed töötaksid, mitte ei elaks sotsiaaltoetustest. Arvestades vaesuslõksu riski, ei ole tänase miinimumpalga juures võimalik järsult suurendada toimetulekupiiri muude kulude osa. Samas on plaanis toimetulekupiiri tõstmine tasemeni, mis kataks toidukorvi ning minimaalselt ka kulud muudele kaupadele ja teenustele.

*Vanemahüvitise maksimise saab sisekontrollisüsteeme parandada.* Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt jõuavad andmed sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimisest Sotsiaalkindlustusametisse deklaratsioonide Maksu- ja Tolliametile esitamisele järgneval kuul. Enne andmete pensionikindlustuse registrisse kandmist vajavad need kontrollimist ja tehnilist töötlemist. Protsessi ei ole võimalik oluliselt kiirendada ilma riskita, et otsuste aluseks kasutatakse vigaseid andmeid.

## **KONTROLLIARUANDE PTK 7. KOHALIKE OMAVALITSUSTE MAJANDUSTEGEVUS**

**Siseministeerium** toetab põhimõtteliselt Riigikontrolli ülevaate seisukohti omavalitsusüksuste kontrolli ja majandustegevuse hindamisel. Põhiseaduse kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Kahjuks kuni 1/3 Eesti kohalikest omavalitsustest ei ole praegu võimelised rahuldavalt täitma neile seadustega pandud kõiki kohustusi. Umbes pooled omavalitsustest on suurusega alla 2000 elaniku, sealhulgas 32 valda elanike arvuga alla 1000. Paljud neist ei suuda tagada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust võimalikult otstarbekal viisil. Viimastel aastatel ilmnunud negatiivsed nähud nagu volikogude laialisaatmine, omavalitsuste maksujõuetuse- ja kriisisituatsioonid jmt kõnelevad olemasolevate omavalitsuste vähesest haldussuutlikkusest ja juhtimisalastest puudustest.

Käesoleval ajal on riigi poolt loodud tingimused kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikuks ühinemiseks ja sellega kaasnevas haldussuutlikkuse tõusuks ning kohaliku omavalitsuse üksuste

koostöövoime edasiseks arenemiseks. Seadused võimaldavad KOV üksustel teha koostööd, tegutsedes ühiselt, parandada avalike teenuste kvaliteeti, suurendada investeeringud ühiste infrastruktuuride arendamiseks jne. Nimetatud ühistegevus aga nõuab tõhusamaid, aktiivsemaid ja suutlikumaid maakondlike omavalitsusliite ning koostöö toetamist läbi erinevate rahastamismudelite nii EL kui riigi finantsvahenditest.

Kohalike omavalitsuste majandus- ja finantstegevuse õiguslike regulatsioonide täpsustamiseks ja tõhustamiseks peame otstarbekaks kiirendada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse üksuse maksujõuetuse seaduse eelnõude menetlemist Rahandusministeeriumis.

### **Sisekontrollisüsteeme tuleb märkimisväärselt täiustada**

**Rahandusministeerium** nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et kohalike omavalitsuste sisekontrolli süsteemid on puudulikud, mis ei anna kindlust, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse sihipäraselt ja otstarbekalt. Rahandusministeerium on omavalitsusüksustega kirjavahetuse kaudu osaliselt teadlik, et esineb juhtumeid, kus omavalitsusüksused ei lähtu eelarvestamisest valla- ja linnaeelarve seadusest või volikogu poolt kinnitatud eelarve koostamise kordadest. Rahandusministeerium tellis ekspertgrupilt 2002.a kohalike omavalitsuste eelarvestamise käsiraamatu, mis on Rahandusministeeriumi koduleheküljel kättesaadav.

### **Eelarve koostamisel ja selle järgmisel oli probleeme**

**Rahandusministeeriumi** ette valmistatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kohalikele omavalitsustele tehtud kohustuseks avalikustada veebilehel kõik eelarvet ja aruandlust puudutavad dokumendid. Nimetatud eelnõuga kavandatakse omavalitsusüksuste võlakooormuse hulgas arvestada ka valitseva mõju all olevate üksuste võlakohustusi ning seatakse piirangud eelarve puudujäägile. Rahandusministeerium märgib, et 2005.a lõpu seisuga oli kohalikel omavalitsustel kassas ja pangas vabasid vahendeid kokku 1,1 miljardit krooni ehk 7,5% eelarvetuludest.

**Rahandusministeerium** on omavalitsusüksustega kirjavahetuse kaudu kaudselt teadlik, et esineb juhtumeid, kus omavalitsusüksused ei lähtu eelarvestamisest valla- ja linnaeelarve seadusest või volikogu poolt kinnitatud eelarve koostamise kordadest. Rahandusministeerium tellis ekspertgrupilt 2002.a kohalike omavalitsuste eelarvestamise käsiraamatu, mis on Rahandusministeeriumi koduleheküljel kättesaadav ja nimetatud käsiraamat oli kõikide omavalitsuste jaoks tasuta kättesaadav ka kausta köidetuna. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus on tehtud kohustuseks avalikustada veebilehel eelarve ja aruandlust puudutavad kõik dokumendid. Nimetatud eelnõuga kavandatakse omavalitsusüksuste võlakooormuse hulgas arvestada ka valitseva mõju all olevate üksuste võlakohustusi.

## **KONTROLLIARUANDE PTK 8. RIIGIKONTROLI ETTEPANEKUTE ELLUVIIMINE**

### **Riigil puudub endiselt kinnisvarapoliitika**

**Rahandusministeerium** Rahandusministeeriumi poolt käesoleva aasta augustis kokku kutsutud riigi kinnisvaraarengustrateegia töörühm tegeleb kinnisvarapoliitika väljatöötamise küsimustega (mille hulka kuulub muuhulgas ka kinnisvara puudutavate regulatsioonide kehtestamine riigivaraseaduses, sh riigivararegistri tulevik ning suunised tööruumide suuruse ja nõuete kohta). Ministeerium on seisukohal, et riigivaraseaduse eelnõu ei saa esitada Valitsusele enne kui põhimõttelises vara valitsemist puudutavates küsimustes on ühtsed seisukohad saavutatud. Kinnisvarastrateegia töörühm tegeleb nende kokkulepete saavutamisega.

**Keskkonnaministeerium** nõustub, et riigi kinnisvarapoliitika vajab ümberkorraldamist: esmajoonel on ajale jalgu jäänud riigivara seadus.

Keskkonnaministeerium peab vajalikuks veelkordselt nentida, et Riigikontrolli ettepanek: *kanda kõik riigiasutuse valitsemisel olevad hooned, rajatised ja maa (mis on arvel katastriüksusena) kinnistusraamatusse ning hooned ja rajatised ehitusregistrisse*, on ebaotstarbekas ning põhjendamata.

Riigivara kandmine kinnistusregistrisse ei võimalda enam riigiasutuste vahel maa üleandmist/vastuvõtmist, sest peale rahaliste kulutuste venitab see ka toimingute tegemiste tähtaegu (kande tegemise tähtajad). Keskkonnaministeeriumile jääb arusaamatuks, kes kompenseerib selliste registri kannetega seotud kulud.

## **Äriühingute haldamises on vähe edusamme**

**Rahandusministeeriumi** hinnangul on äriühingutes osalemise teoreetiliste põhjuste loetelu piisav, et määratleda riigi osalemise põhjus - seejuures ei välista üks põhjus teist.

Osaluste võõrandmise osas saab märkida, et hetkel on käimas ka AS Sanatoorium Tervis enampakkumine ning Rahandusministeerium kavandab vähemusosaluste müügi aktsiaseltsides Sanatoorium Tervis, Narva-Jõesuu Sanatoorium, GoBus ja Kroonpress läbi viia veel 2006.a aastal ning vastavad korralduse eelnõud on kavas Vabariigi Valitsusele esitada septembrikuu jooksul.

Dividendipoliitika osas on lähtutud loogikast, et üldjuhul pole otstarbekas nendelt äriühingutelt, mille tuludest valdav osa moodustub riigieelarvelistest eraldistest, dividende võtta. Pigem on otstarbekam äriühingute omatulude mahu kasvades riigieelarve koormust tulevastel perioodidel vähendada. Samuti ei ole senini rakendatud väga radikaalset dividendipoliitikat kiireks kapitalistruktuuri optimeerimiseks, et äriühingutel oleks võimalik pikemaajaliselt oma rahavoogusid planeerida ega tekiks liiga suuri erakorralisi kulusid dividendidelt makstava tulumaksu näol, mis vähendaks dividendide maksmise võimet järgneval aastal.

Rahandusministeerium nõustub sellega, et äriühingutele seatakse tegevuseesmärkide suhteliselt konservatiivselt, kuid ainult majanduskasvust lähtuvalt ei saa ka seda teha, kuna tuleb arvestada ka majanduskasvu struktuuri ja seda, kui palju see konkreetsetele äriühingutele mõju avaldab.

**Keskkonnaministeeriumi** valitsemisala äriühingud on suhteliselt väiksed varade mahult ning on oma tegevuse peamiselt suunanud konkreetse KKM või KKM tegevusega haakuva vajaduse rahuldamiseks. Erandi moodustab siin OÜ Keskkonnauuringute Keskus, kelle kapitalisatsiooniate on märkimisväärne ning teenuste maht ületab ka tavapärase laboriteenuste nomenklatuuri. Eelnevast eripärast johtuvalt on ka äriühingute kasumlikkuse suurendamine otseses seoses KKM-ile ja valitsemisala asutustele pakutavate teenuste hindadega ning mõjutab viimaseid. Samas tuleb märkida, et OÜ EGK ning AS Kaardikeskus on viimastel aastatel suurendanud oma tellimusi eeskätt ministeeriumi valitsemisala väliste tellimuste läbi, mida võib pidada positiivseks trendiks Valitsetavatest äriühingutest moodustavad erandi Tartu Puukool ja Eesti Metsataim, kes töötavad laiale turukontingendile, neist viimane on ühisfirma, kus Soome kapitali osalus on 40%. Segakapitaliga äriühinguks on ka riigi 35%-lise osalusega AS Ökosil, mis on moodustatud eesmärgiga keskkonnaohutuse tagamiseks Sillamäe radioaktiivses jäätmehooldlas.

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** on seisukohal, et ministeeriumi valitsemisel olevate riigi äriühingute loomise põhjused, mis on fikseeritud ettevõtte asutamisdokumentides ning seega ka Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud, on tänaseni jõus. Äriühingute arengueesmärkide seadmine ja kapitalistruktuuri määramine on põhjalik töö, mis Eesti õigusruumi põhimõtete kohaselt on üldjuhul ettevõtte juhatuse ja nõukogu ülesanne. Ministeerium on kogu aeg jälginud ettevõtete juhtorganite tegevust ning vajadusel andnud omaniku poolseid suuniseid. Seega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei nõustu Riigikontrolli seisukohtadega selles osas, mis puudutavad riigiettevõtete valitsemist.

## **Maavarade jätkusuutlik kasutamine ei ole tagatud**

**Keskkonnaministeerium** teavitab, et turbavaru uurimine on jätkuvalt päevakorras, sh ka turbakihi juurdekasvu aspekt. Käesoleva aasta septembris kutsutakse kokku algatusgrupp (ümarlaud)

asutuste ja mittetulundusühingute esindajatest, kes hakkab arutama turbatemaatikat ja uuringute tegemist, samuti tehtud uuringute tulemusi. Pärast vajalike tööde tegemist asume õigusakte muutma või täiendama.

Maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõus on säte, mis seab tagatissüsteemi, selleks, et korvata tulevikus riigile tekitatavad kahjud kaevealade korrastamata jätmisel. Eelnõu on kavas saata käesoleva aasta sügisel ministeeriumi-välisele kooskõlastuste ringile

2006.a lõpuks saab mahajäetud turbaalade revisjon valmis 8 maakonnas. Kogu revisjoni on plaanis lõpetada hiljemalt 2008.a alguses.

## **Siseaudiitorite töö kvaliteedi arendamine ja järelevalve nende töö üle ei ole süsteemne**

Käesoleva aasta mais valituskabinetis arutatud siseauditi kontseptsioonis kirjeldatud eesmärgi, kehtestada siseaudiitoritele pädevusnõuded ning luua järelevalvesüsteem, välja töötamise tähtjaks määrati Vabariigi Valituse 13. juuli 2006. a istungil 30. juuni 2007.

Siseaudiitorite töö kvaliteeti Rahandusministeerium hinnanud ei ole, samas viib Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond siseauditi fruktisooni kvaliteedi hindamisi läbi iga-aastaselt alates 2001. aastast.

Siseauditi kvaliteedikriteeriumid töötati Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna poolt välja aprillis 2005, kuid need kaotasid aktuaalsuse seoses rahvusvaheliselt tunnustatud kvaliteedi hindamise meetodika kasutusele võtmisega ja seetõttu ei ole neid avalikustatud.

2005. aastal viis Rahandusministeerium läbi esimese rahvusvahelisel meetodikal põhineva siseauditi kvaliteedihindamise Justiitsministeeriumis. Ka 2006. aastal viiakse kvaliteedi hindamine läbi Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) meetodika alusel. Käesoleva aastal hinnatakse Maksu- ja Tolliameti ja Rahandusministeeriumi siseauditi funktsioonide vastavust IIA standarditele.

## **Finantsaruandlust ja –kontrolli tuleb veel täiustada**

**Rahandusministeerium** teavitab, et auditi ulatuse laiendamist arutas pikalt ja põhjalikult töörühm, kuhu kuulusid ka Audiitorkogu ja Riigikontrolli esindajad. Töörühm ei jõudnud ühisele seisukohale, kas ja millises mahus oleks auditi ulatuse laiendamine mõistlikult otstarbekas ja põhjendatud. Hindamaks auditi ulatuse laiendamise realiseerumise võimalust praktikas soovis Audiitorkogu konkreetsete kriteeriumide sätestamist, mida aga Riigikontroll ei olnud valmis enda ülesandeks võtma. Rahandusministeerium tõepoolest kaalub nõ eksperimendi korras täiendava auditi tellimist ühes riigi osalusega äriühingus, samas enne, kui selle tegevusega alustame, tahame veenduda, et see on põhjendatud ja annab lisaväärtust. Vastasel juhul oleks tegemist riigi raha raiskamisega (ka riigi osalusega äriühingu vahendid on riigi raha).

**Keskkonnaministeerium** toetab Riigikontrolli ettepanekut kasutusele võtta ühtne raamatupidamistarkvara.

## **Maareform ei ole lõppenud ja riigi maareservi ei ole kindlaks määratud**

**Keskkonnaministeeriumi** kinnitusel ei ole riigi maareservi võimalik määratleda ühe otsusega, kehtestades näiteks maareservi suuruse maakondade või omavalitsuste lõikes. Maareserv moodustub ikkagi konkreetsete piiride ja sihtotstarvetega katastriüksustest, mitte abstraktsetest arvudest. Keskkonnaministeerium tegeleb aktiivselt riigi maareservi kindlaksmääramisega. Konkreetse maatüki riigimaareservi jätmise otsuse ettevalmistamine nõuab mahukat eeltööd: välja tuleb selgitada võimalikud teiste isikute, sh kohaliku omavalitsuse taotlused maa omandamiseks, pidada kirjavahetust, sageli parandada kohaliku omavalitsuse poolsest ebatäpsest informatsioonist tulenevaid vigu. Riigi maareservi vormistamisel on takistuseks ka paljudes omavalitsustes puuduv üldplaneering. Soovides oluliselt kiirendada riigi maareservi moodustamist, peame olema valmis uute (ja suhteliselt kvalifitseeritud) töötajate palkamiseks ning neile töökohtade sisseseadmiseks. Probleeme on ka näiteks riigi omandisse jäetava maatüki mõõdistaja leidmisel, sest tänu aktiivsele

kinnisvaraarendusele, ei leidu sageli maamõõtjaid, kes oleksid valmis riigihangetele pakkumisi esitama. Eeltoodud probleemidele vaatamata toimub riigi maareservi moodustamine ning riigile mittevajaliku maa võõrandamine kavakindlalt. Käesoleval aastal on riigi tegevuseks mittevajaliku riigimaa võõrandamisest laekumas ligemale 100 miljonit krooni ning tuleval aastal on plaanis võõrandada riigile mittevajalikku maad ca 120 milj krooni suuruses summas. Paralleelselt riigi maareservi moodustamisega määratlevad oma tegevuseks vajalikku maad ka kohalikud omavalitsused. Eriti aktiivsed ollakse elamu- ja tööstus- ning ärimaa sihtotstarbega maa munitsipaalomandisse taotlemisel. Seega eeldab riigi maareservi moodustamine ka kokkuleppeid omavalitsustega. On loomulik, et nimetatud kokkuleppeid ei ole võimalik saavutada administratiivse sunni abil.