

Riigi 2016. aasta  
raamatupidamise aastaaruande  
õigsus ja tehingute  
seaduslikkus



# Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigitulundusasutuse finantsaruanded.

Selleks, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid ministeeriumides, kontrollides riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruannetes ning 2016. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele. Tehtud audititoimingute tulemused on kajastatud Riigikontrolli koostatud auditiaruannetes iga ministeeriumi kohta. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

Riigikontroll auditeeris, kas riigi raamatupidamise aastaaruanne annab korrektset infot riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning kas majandustehinguid tehes on riigiasutused kinni pidanud eelarveseadustest.

Aruanne sisaldab ka ülevaadet riigivalitsemise reformi elluviimisest, mille kohta Riigikontroll arvamust ei avalda.

### Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Sihtasutuste, äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust (v.a käesoleva aruande lisas 1 nimetatud äriühingutes ja sihtasutustes) ning Riigikontroll ei ole teinud selles osas täiendavaid toiminguid.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta, sest see ei ole riigieelarve seaduse järgi Riigikontrolli ülesanne.

## Miks on see maksumaksjale oluline?

Vabariigi Valitsuse heakskiidetud riigi majandusaasta koondaruanne esitatakse Riigikogule kinnitamiseks koos Riigikontrolli auditiaruandega selle kohta. Riigi majandusaasta koondaruanne on ainus Riigikogule kui aruande kasutajale esitatav finantsaruanne.

Raamatupidamise seaduse järgi on riigi raamatupidamise aastaaruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida valitsust, anda valitsusele võimalus selgitada oma tegevust aruandeaastal ning esitada Riigikogule vajalik info uute eelarveliste otsuste tegemiseks.

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

Riigi 2016. aastal kogutud tulud olid 2016. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 8,58 miljardit eurot ja need olid 2015. aasta tuludega võrreldes 594 miljoni euro võrra suuremad. Riigi tehtud kulud ja investeeringud olid kokku 8,55 miljardit eurot ja need olid 2015. aasta kulude ja investeeringutega võrreldes 210 miljoni euro võrra suuremad. 2016. aastal ületasid tulud kulusid ja investeeringuid 34 miljoni euro võrra (NB! Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, mis leitakse teise arvestusmeetodika järgi; vt lisaks riigi 2016. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruande peatükist „Avaliku ja finantssektori finantsnäitajad“, täpsemalt alapeatükist „Valitsussektori ülejääk/puudujääk“).

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2016. aasta seisuga riigi varade rahaline maht kokku 16,5 miljardit eurot ning enamiku varadest moodustab põhivara (mets, teed, hooned, masinad). Võrreldes eelmise perioodiga on varade rahaline maht kasvanud 171 miljoni euro võrra.

31.12.2016. aasta seisuga on riigil kohustusi kokku 7,4 miljardit eurot ning need on eelmise perioodiga võrreldes suurenenud 338 miljoni euro võrra. Kohustustest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustused summas 4,88 miljardit eurot. Riigil on laenukohustusi 2,9 miljardi euro ulatuses ning need on varasema perioodiga võrreldes vähenenud 16 miljoni euro võrra. Riigi pensionikohustused on ligikaudu 2 miljardi euro suurusel.

## Mida me auditi tulemusel järeldasime?

**Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, kui jätta arvestamata märkus põhivara väärtuse kohta, see tähendab, et aruanne kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

**Riigikontroll teeb märkuse riigi konsolideeritud bilansi kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud ASi Eesti Raudtee põhivara kohta väärtuses 184,7 miljonit eurot, sest esines viiteid, et selle vara väärtus võib olla vähenenud.**

Riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste, riigi äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamine on valdavalt hästi

korraldatud ning enamik raamatupidamise aastaaruandeid on ilma oluliste vigadeta.

**Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetuludena 8,58 miljardit, kuludena 8,25 miljardit, investeeringutena 299,34 miljonit ja finantseerimistehingutena 26,49 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.**

**Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulisel osal sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.** See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmisel Riigikontrolli olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- **Kuna stabiliseerimisreservi optimaalset suurust ei ole õigusaktides sätestatud ja ka Rahandusministeerium pole seda hinnanud, pole teada, kui suur reserv olema peab, et sellest kriisiolukorras piisaks.** Selliseid reserve on moodustanud ja nende vajaliku suuruse kindlaks määranud näiteks nii töötukassa, haigekassa, Eesti Pank kui ka kommertspangad.
- **Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse järgi ei ole haigekassa ega töötukassa raha lubatud kasutada millekski muuks, kui vaid nende seadustes sätestatud sihtotstarbel.** Rahandusministeerium on seda raha kasutanud ka riigi väljamaksete tegemiseks ning see on eelnimetatud seadustega vastuolus. Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigi kontsernikonto koosseisus olevad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa rahalised vahendid on avalik-õigusliku haigekassa ja töötukassa omad. Rahandusministeeriumil on seaduste alusel õigus neil kontodel olevat raha hoida ja paigutada ning teha sellest rahast nende isikute makseid ja arveldusi ning vahendada neile makseteenuseid.
- **Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa reservkapital 31.12.2016. aasta seisuga kokku summas 129,3 miljonit eurot peaks lähtuvalt oma olemusest olema paigutatud likviidsusreservi asemel stabiliseerimisreservi,** kus raha hoidmisele, paigutamisele ja kasutusele võtmisele kehtivad teised reeglid. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks ning neid reserve võib kasutusele võtta vaid erandkorras ja eraldi otsuse alusel.
- **Riigieelarve peab olema täpsem ning selle seletuskiri sisukam ja ühtlasema kvaliteediga.** Riigieelarve täitmise aruande kontrolli käigus tuvastas Riigikontroll, et 2016. aasta riigieelarve seaduse koondsummasid ei ole seaduse menetlemisel tehtud muudatuste järel korrigeeritud ning et tegevusalade kaupa esitatud koondsummade arvutuses esineb vigu. Riigieelarve seletuskirja analüüsi tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele,

et 2016. aasta riigieelarve seletuskiri oli ebaühtlase kvaliteediga, seletuskirjas oli nii selgitamata kulusid, suuri muutusi tuludes ja kuludes kui ka liigset infot, mis ei aidanud kaasa eelarvest arusaamisele. Seletuskirja koostamise ajal ei olnud riigieelarve seletuskirjale kehtestatud konkreetseid nõudeid.

- **Tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla efektiivselt viis tõhusama rahakasutuse saavutamiseks.** Riigikogu on vastu võtnud riigieelarve seaduse muutmise seaduse ja seega otsustanud, et aastaks 2020 minnakse üle tegevuspõhisele eelarvestamisele. Samas ei ole paika pandud selle eesmärgi, meetodikat ega sellele ülemineku tegevuskava, kuigi üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele on juba alanud.

### Mida me auditi tulemusel soovitasime?

#### Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;
- algatada riigieelarve seaduse ning nii Eesti Haigekassa kui ka töötuskindlustuse seaduse omavahel kooskõlla viimine juhul, kui haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi kohustuste eest tasumisel on kooskõlas haigekassa ja töötukassa avalik-õigusliku isiku olemuse ja ülesannetega;
- paigutada haigekassa ja töötukassa reservkapital stabiliseerimisreservi ning seejärel hinnata likviidsusreservi suuruse sihttaseme uuesti ja tagada piisava varu olemasolu;
- kehtestada konkreetset nõudeid iga-aastase riigieelarve seaduse seletuskirjas esitatava info koosseisule ning koordineerida seletuskirja koostamist nii, et oleks tagatud esitatava info ühtlane kvaliteet;
- analüüsida tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku vajalikkust, ning juhul kui otsustatakse protsessiga jätkata, siis leppida kokku tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtted ja sellele ülemineku tegevuskava.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** ministrid nõustusid enamiku Riigikontrolli soovitustega, v.a riigi reservide haldamise ja kasutamise kohta tehtud soovitused, ning lubasid neid oma tegevuses arvestada.

## Sisukord

<b>Arvamus riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>7</b>
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	7
Raamatupidamise kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige	7
Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste, riigi äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamine on üldjuhul korras	8
Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seaduste nõuetega	8
<b>Riigi reserve haldamine ja kasutamine</b>	<b>9</b>
Stabiliseerimisreserv on viie aasta jooksul kasvanud viiendiku võrra, samas tuleb riigil välja töötada põhimõtted selle optimaalse suuruse määramiseks	9
Likviidsusreserv on võrreldes varasemate aastatega märkimisväärselt vähenenud keskvalitsuse negatiivse rahavoo tõttu	10
Haigekassa ja töötukassa reserve kasutamine keskvalitsuse likviidsusprobleemide lahendamiseks pole korrektne	11
Osa Rahandusministeeriumi hoida ja paigutada olevast haigekassa ja töötukassa rahast peaks olema paigutatud stabiliseerimisreservi	12
Likviidsusriski juhtimise põhimõtted on asjakohased, kuid likviidsusvaru sisaldab haigekassa ja töötukassa reserve ning see pole korrektne	13
<b>Riigieelarve koostamine ja kasutamine ning muudatused lähitulevikus</b>	<b>20</b>
Riigieelarve ülesehitus on aasta-aastalt muutunud ning võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega seetõttu veidi paranenud	20
2016. aasta riigieelarve seaduse koostamisel on võrreldes varasemaga tehtud rohkem hooletusvigu	22
Keskonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevust rahastatakse läbipaistmatult	23
Kahe ministeeriumi eelarvetulud on arvestatud vale ministeeriumi eelarvesse	23
Riigieelarve kuluridade detailsust on kärbitud ning seeläbi on vähenenud ka kulude sihhipärasuse kontrollitavus	24
Riigieelarve seletuskiri peab olema täpsem, sisukam ja ühtlasema kvaliteediga	25
Riigieelarvest ei saa ülevaadet sihtasutuste rahastamise kohta	28
IKT-investeeringute planeerimist riigieelarvesse saab veelgi parandada	28
Tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla efektiivseim viis soovitud eesmärkide saavutamiseks	29
<b>Riigihangete korraldamine, hankelepingute ja seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine</b>	<b>34</b>
Riigiasutuste ning riigi äriühingute, sihtasutuste ja tulundusasutuse riigihangete arv on kasvanud	34
Eksimuste arv on aastatega kasvanud, aga sisu on jäänud muutumatuks	35
Riigiasutuste ja üksuste eksimused riigihangete seaduse üldpõhimõtete vastu on sarnased	36
Mitmed asutused ei avalikusta hankelepinguid või ei ole lepingud kättesaadavad kiirel ja hõlpsal viisil	40
Seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamine ja avalikustamine	43
<b>Ülevaade riigivalitsemise reformi elluviimisest</b>	<b>45</b>
<b>Riigikontrolli järelused auditeeritud valdkondade kohta</b>	<b>47</b>
<b>Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused</b>	<b>48</b>
<b>Ülevaade majandusaasta koondaruandest</b>	<b>57</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>57</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta</b>	<b>60</b>
<b>Lisa 1. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud riigi äriühingud ja sihtasutused ning nende hanketegevuse kontrollimise tulemused</b>	<b>61</b>

<b>Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused</b>	<b>63</b>
<b>Lisa 3. Ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused</b>	<b>65</b>
<b>Lisa 4. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ning Riigikontrolli hinnangutest</b>	<b>66</b>



## Arvamus riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

### Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

#### Aruande õigsus

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2016. aasta konsolideeritud tulemiks –139 074 451 eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2016. aasta seisuga 16 463 514 853 eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui mitte arvestada märkust põhivara väärtuse kohta.

2. Riigikontrolli arvates on riigiasutuste raamatupidamine üldiselt heal tasemel.

### Raamatupidamise kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige

#### Märkus põhivara väärtuse kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruandes konsolideeritud bilansi kirjel „Materiaalne põhivara“ summas 8,35 miljardit eurot kajastatakse muu hulgas ASi Eesti Raudtee põhivara väärtuses 280,8 miljonit eurot.

4. ASi Eesti Raudtee auditeerinud vandeaudiitor on äriühingu raamatupidamise aastaaruande kohta avaldanud märkusega arvamus. Märkuse aluseks on 31.12.2016. aasta seisuga äriühingu materiaalne põhivara bilansilises väärtuses kokku 187,4 miljonit eurot. Nimetatud vara suhtes esines bilansipäeval viiteid (olukord kaubaveoturul, s.t kaubaveomahtude pidev vähenemine 2012. aastast alates, ning juhtkonna prognoosid selle turu edasise arengu kohta), et vara väärtus võib olla vähenenud. Seepärast tegi äriühingu juhtkond vara võimaliku allahindlusvajaduse tuvastamiseks [vara väärtuse testi](#).

**Vara väärtuse test** – test, mis tehakse vara võimaliku allahindlusvajaduse tuvastamiseks. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn **kaetav väärtus**), ja kui mõlemad on väiksemad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata.

5. Vandeaudiitoril polnud võimalik piisava usaldusväärsusega hinnata, kas juhtkonna testi koostamisel kasutatud sisendid ja eeldused olid põhjendatud. Seetõttu ei olnud tal võimalik veenduda, kas ja millises summas on materiaalse põhivara **kaetav väärtus** 31.12.2016. aasta ja 31.12.2015. aasta seisuga väiksem selle bilansilisest jääkmaksumusest, ning kas ja millises summas ning millises perioodis oleks pidanud kajastama allahindlusest põhjustatud kahjumi.

Tütarettevõtjat peetakse **valitseva mõju** all olevaks, kui aruandekohustuslane omab üle 50% tütarettevõtja hääleõiguslikest aktsiatest või osadest, on võimeline kontrolliima tütarettevõtja tegevus- ja finantspoliitikat või tal on õigus nimetada või tagasi kutsuda enamikku nõukogu liikmetest.

6. Lähtudes avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis<sup>1</sup> toodud arvestuspõhimõttest, mille kohaselt konsolideeritud aruannetes on **valitseva mõju** all olevad tütarettevõtjad, sh AS Eesti Raudtee, konsolideeritud rida-realt-meetodil, mõjutab ettevõtte varade võimalik allahindlus ka materiaalse põhivara väärtust riigi konsolideeritud bilansis.

7. Eelnevast tulenevalt ei ole Riigikontrollil auditi käigus olnud võimalik saada piisavalt tõendusmaterjali riigi bilansis kajastatud kirje „Materiaalne põhivara“ konsolideeritud saldo võimaliku allahindluse ja tulemiaruanandes kirje „Põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutus“

<sup>1</sup> Rahandusministri määrus nr 105, mille nimi kuni 31.12.2016 oli riigi raamatupidamise üldeeskiri, alates 01.01.2017 avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend.

võimaliku kulu suurendamise vajaduse kohta. Lisaks mõjutab eelkirjeldatu ka konsolideerimata aruande bilansi kirje „Osalusel avaliku sektori ja sidusüksustes“ ning tulemiarunde kirje „Finantstulud ja -kulud“ saldot.

### Audiitorite arvamused riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

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

8. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud vandeaudiitorid ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

9. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2016. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamuse (vt ka lisa 2 ja 3), välja arvatud arvamused ASi Eesti Raudtee, ASi Nordic Aviation Group, SA Hiiumaa Muuseumid ning Rail Baltic Estonia OÜ raamatupidamise aastaaruande kohta. Riigikontrolli arvamust riigi raamatupidamise aruande õigsuse kohta mõjutas vandeaudiitori antud märkusega arvamused ASi Eesti Raudtee raamatupidamise aastaaruande kohta (vt p-d 3–7).

### Tähelepanekud ASi Eesti Energia raamatupidamise aastaaruande kohta

10. ASi Eesti Energia raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud vandeaudiitor andis aruandele märkusteta arvamuse. Lähtudes Riigikontrolli määratud olulisusest, andis vandeaudiitor teada asjaoludest, mille tulemusena võivad aktsiaseltsi varad kuni 3,3 miljoni ning omakapital ja aruandeaasta kasum kuni 4,3 miljoni euro ulatuses olla ülehinnatud ning et ettevõtte kohustused on 1 miljoni euro ulatuses alahinnatud.

11. Tähelepanekud olid põhjustatud järgmistest asjaoludest:

- audiitoril polnud võimalik piisava usaldusväärusega hinnata ettevõtte juhatuse poolt tütarettevõtte Enefit Solutions AS materiaalse põhivara väärtuse kohta koostatud testis kasutatud sisendite ja eelduste põhjendatust;
- ettevõtte ei ole riskimaandamise instrumentideks klassifitseeritud tuletisinstrumentide kohta koostatud efektiivsuse testi tulemusi kajastanud omakapitalis ja kasumiaruandes;
- ettevõtte on 2016. majandusaastal äritegevuses kasutatud CO<sub>2</sub>-kvootide hulga määramisel rakendanud ebakorrektselt arvestusmudelit, mistõttu on vale ka CO<sub>2</sub>-kvootide eraldise arvestus.

#### Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seaduste nõuetega

### Riigieelarve seaduste järgimine

12. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2016. aasta eelarve tulud 8 584 553 739 eurot, kulud 8 251 062 222 eurot, investeeringud 299 341 000 eurot ja finantseerimistehingud 26 486 927 eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

## Riigi reserve haldamine ja kasutamine

**Stabiliseerimisreserv on viie aasta jooksul kasvanud viiendiku võrra, samas tuleb riigil välja töötada põhimõtted selle optimaalse suuruse määramiseks**

### Stabiliseerimisreserv

**Stabiliseerimisreserv** on riigi oluline finantspuhver võimalike kriisiolukordade rahastamiseks.

13. Riigil on moodustatud kaks reservi: stabiliseerimisreserv ja likviidsusreserv. **Stabiliseerimisreservi** eesmärk on katta erakorralisi kulusid üldmajanduslike riskide vähendamisel, sotsiaal-majanduslike, finants- ja muude kriiside vältimisel või leevendamisel. Stabiliseerimisreservist on võimalik raha kasutusele võtta vaid Riigikogu otsusega. Stabiliseerimisreservi haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond.

14. Stabiliseerimisreserv on riigieelarve vahenditest ja muudest laekumistest moodustatud vara kogum. Reserv loodi 1997. aastal mahus 45,2 miljonit eurot (701,6 miljonit krooni). Aastatel 1998–1999 kasutati reservi Eesti Maapanga klientide loovutatud nõuete katmiseks 17 miljoni euro ulatuses. 2009. aastal võeti stabiliseerimisreservist kasutusele 224 miljonit eurot maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks.

15. Riigieelarve seaduse kohaselt suurendatakse stabiliseerimisreservi

- riigieelarves selleks ettenähtud rahaga;
- riigi konsolideerimata rahavoo ülejäägi jaotamise otsuse kohaselt stabiliseerimisreservi kantava rahaga;
- riigivara erastamisest saadud tuluga;
- Eesti Panga kasumist riigieelarvesse tehtud eraldisega;
- stabiliseerimisreservi haldamisel teenitud tuluga;
- muude seaduses sätestatud rahaliste vahenditega.

16. Stabiliseerimisreservi suurus on 31.12.2016. a seisuga 406 miljonit eurot (vt tabel 1) ja see on viimase viie aasta jooksul suurenenud ligi 73 miljoni euro võrra (vt tabel 1). Reserv on kasvanud peamiselt Eesti Panga iga-aastaste kasumieraldiste (31,9 miljonit eurot) ja riigi konsolideerimata rahavoo ülejäägi tulemusel (24,7 miljonit eurot 2015. aastal).

17. Siinjuures tasub teada, et 19. juunil 2017 võttis Riigikogu vastu riigieelarve seaduse muutmise seaduse. Selle kohaselt võimaldatakse valitsusel alates 2018. aastast kasutada varasematel aastatel kogunenud eelarve ülejääki planeeritava aasta puudujäägi katmiseks ehk loobutakse seni kehtinud eelarve tasakaalu reeglist, mille kohaselt ei tohtinud eelarveaasta kulud ületada tulusid.

18. Selle võimaluse rakendamisel esineb varasemast suurem oht, et riigi aastase konsolideerimata rahavoo ülejäägiga stabiliseerimisreservi enam ei suurendata, sest ülejääki ei pruugi tekkida. Erastamisest saadav tulu (viiel viimasel aastal kokku 10,6 miljonit eurot), nagu ka reservi haldamisest saadav tulu (viimasel viiel aastal kokku 6,2 miljonit eurot) on võrdlemisi väike ega suurenda oluliselt reservi mahtu. Eesti Panga

kasumist tehtav eraldis on olnud suurem, jäädes sõltuvalt aastast vahemikku 5–8,5 miljonit eurot.

**19. Seega suureneb oht, et seoses eelarve iga-aastase tasakaalunõude kaotamisega vähenevad oluliselt stabiliseerimisreservi tehtavad sissemaksed ning selle kompenseerimiseks ei ole Rahandusministeerium alternatiivset lahendust ette näinud.**

**20. Kui likviidsusvaru sihttaseme (vt lisaks p-d 22–26, 38–43) leidmiseks on Vabariigi Valitsus oma määrusega sätestanud põhimõtted, siis stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse määramiseks seda tehtud pole.** Samas on tegemist olulise rahavaruga võimalike kriisiolukordade mõjude leevendamiseks.

21. Seega tuleb Riigikontrolli hinnangul Rahandusministeeriumil hinnata võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, töötada välja põhimõtted stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmiseks ning tagada piisava reservi olemasolu. Seda on vaja põhjusel, et stabiliseerimisreservi seni kogutud rahast ei pruugi kriisiolukorras piisata. Samasuguseid reserve on moodustanud ja nende vajaliku suuruse kindlaks määranud näiteks nii Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa, Eesti Pank kui ka kommertspangad.

**Tabel 1. Reservide turuväärtus 31.12.2011–31.05.2017, sh likviidsusreservi turuväärtus isikute kaupa eurodes**

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.05.2017
<b>Stabiliseerimisreserv</b>	<b>332 978 128</b>	<b>347 032 206</b>	<b>360 903 427</b>	<b>368 913 286</b>	<b>398 489 324</b>	<b>405 945 665</b>	<b>413 110 880</b>
<b>Likviidsusreserv, sh</b>	<b>604 891 317</b>	<b>1 106 153 630</b>	<b>1 055 320 607</b>	<b>1 125 002 855</b>	<b>747 875 039</b>	<b>784 905 140</b>	<b>709 027 618</b>
riik (keskvalitsus)	278 686 723	306 415 275	204 571 764	197 995 132	-331 623 420	-355 158 484	-501 907 662
teiste isikute raha kokku:	326 204 594	799 738 355	850 748 843	927 007 723	1 079 498 459	1 140 063 625	1 210 935 280
▪ haigekassa	164 403 584	204 299 859	199 640 561	176 345 702	152 881 144	119 620 328	109 127 085
▪ töötukassa	0	471 681 157	535 539 346	613 020 065	663 193 276	702 373 457	752 929 231
▪ sihtasutused	146 504 510	112 336 421	108 941 724	119 690 222	238 154 600	274 857 902	322 089 252
▪ Euroopa Komisjon	15 296 500	11 420 919	6 627 213	17 951 734	25 269 440	43 211 937	26 789 712
<b>Reservid kokku</b>	<b>937 878 445</b>	<b>1 453 185 837</b>	<b>1 416 224 034</b>	<b>1 493 916 140</b>	<b>1 146 364 363</b>	<b>1 190 850 805</b>	<b>1 122 138 498</b>

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reservide kohta, riigikassa andmed

**Likviidsusreserv on võrreldes varasemate aastatega märkimisväärselt vähenenud keskvalitsuse negatiivse rahavoo tõttu**

## Likviidsusreserv

**Keskvalitsuse hoitav raha** on seaduse või lepingu alusel hoitav ja paigutatav avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud või riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute ning riigi haldusülesandeid täitvate eraõiguslike juriidiliste isikute raha.

**Keskvalitsuse** all mõistab Riigikontroll kõiki ministeeriume koos oma valitsemisalaga, Riigikantsleid ja põhiseaduslikke institutsioone.

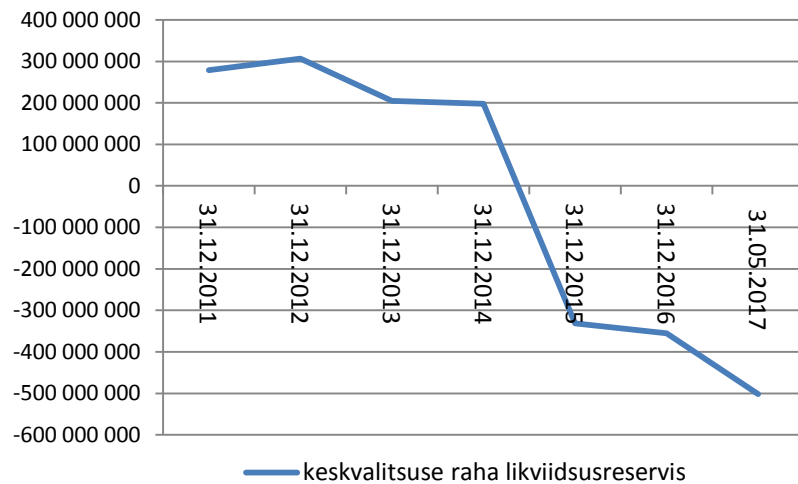
22. Finantsvarad, mis ei ole stabiliseerimisreservis, s.o **keskvalitsuse hoitav raha**, väärtpaberid ja muu finantsvara, moodustavad likviidsed finantsvarad ehk likviidsusreservi.

23. Likviidsusreservis on lisaks **keskvalitsuse** enda rahale hoiul Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa ja riigi sihtasutuste raha ning Euroopa Komisjoni Euroopa Liidu (EL) toetusteks ettemakstud raha. Kui stabiliseerimisreservi hoitakse eraldi kriisiolukordadeks, siis likviidsusreservi kasutatakse keskvalitsuse ja eelnimetatud isikute igapäevaste maksete tegemiseks ja raha paigutamiseks.

24. Tabelist 1 on näha, et 2012. aastal on **likviidsusreservi maht võrreldes 2011. aastaga kasvanud peaaegu kahekordseks** (501 miljoni euro võrra). Selle põhjuseks on asjaolu, et alates 2011. aasta detsembrist on haigekassa ja 2012. aastast töötukassa raha ja reservid liidetud keskvalitsuse rahaga ning neid hoitakse riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol.

25. Samuti on tabelist 1 näha, et alates 2015. aastast on likviidsusreservi maht võrreldes varasemate aastatega kolmandiku võrra vähenenud. Selle põhjuseks on keskvalitsuse enda likviidsete varade mahu järsk vähenemine likviidsusreservis. Joonisel 1 on näha, et võrreldes 2015. aastaga on keskvalitsuse negatiivne osa reservis (vt tabelist 1 rida „sh riik (keskvalitsus)“) 31.05.2017. aasta seisuga veelgi suurenenud, ületades 500 miljonit eurot ja moodustades enam kui 41% teiste isikute raha mahust.

**Joonis 1. Keskvalitsuse likviidsete varade maht likviidsusreservis 31.12.2011–31.12.2017 (eurodes)**



Allikas: Riigikontrolli arvutused Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruannete põhjal riigi reservide kohta

26. Rahandusministeeriumi selgitusel on keskvalitsuse likviidsete varade mahu järsk vähenemine põhjustatud riigieelarve teenindamise rahavoost, mis on negatiivne. See tähendab, et keskvalitsuse väljamaksed on suuremad kui laekumised. Ministeeriumi hinnangul on selle tinginud ELi struktuuritoetuste väljamaksmine, mille katteks ei ole EList veel raha laekunud. Seetõttu on kasutatud **sildfinantseerimist** ja raha toetuse saajatele välja makstud.

**Sildfinantseerimine** – väljamaksete tegemine riigi toel enne välisabi raha laekumist. Pärast välisraha laekumist tuleb riigieelarvesse sildfinantseeringuna saadud raha tagastada.

### **Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamine**

#### **Haigekassa ja töötukassa reservide kasutamine keskvalitsuse likviidsusprobleemide lahendamiseks pole korrektne**

27. Kuna keskvalitsusel endal likviidseid varasid ei ole (s.t igapäevakulutused on oluliselt suuremad kui laekuvad tulud), on Rahandusministeerium kasutanud haigekassa ja töötukassa raha (sh reservid), mis talle hoida ja paigutada on antud ning mis on likviidsusreservi koosseisus, kuid mille kasutamine pole Riigikontrolli hinnangul kooskõlas seadustega.

**Raha hoidmine** on teiste isikute raha säilimise tagamine ja nende arvelduste korraldamine.

**Raha paigutamine** on tehingute tegemine väärtpaberite ja deposiitidega, et teenida tulu rahalt, mida parasjagu kulude tarvis pole vaja kasutada.

28. Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigi kontsernikonto koosseisus olev Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha on haigekassa ja töötukassa oma. Rahandusministeeriumil on seaduste alusel õigus seda raha **hoida ja paigutada** ning teha neist haigekassa ja töötukassa makseid ja arveldusi ning vahendada neile makseteenuseid.

29. Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega on sätestatud, et haigekassa ja töötukassa on avalik-õiguslikud isikud ning neil on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist, ning määratud kindlaks nende raha kasutamise sihtotstarve. Nimetatud seadustega on sätestatud, et haigekassa ning töötukassa hoiavad oma raha (raha ja reservidesse suunatud raha) riigiga sõlmitava hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid. Seega ei ole seaduste järgi lubatud haigekassa ega töötukassa raha kasutada millekski muuks kui vaid nende seadustega sätestatud sihtotstarbeks.

30. Riigikontroll kirjutas juba eelmisel aastal, et riigieelarve seaduses, Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses pole sätestatud Rahandusministeeriumi õigust kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks. Selline tegevus vajab juriidiliste vaidluste ja erinevate tõlgenduste vältimiseks ning õiguselguse tagamiseks selgesõnalist Riigikogu luba/otsust, mis on fikseeritud seadustes.

31. 19. juunil 2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seaduses on Rahandusministeerium teiste isikute raha hoidmise ja paigutamise paragrahvi lisanud ministeeriumi õiguse hoitavat raha kasutada. Samas pole Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seaduse muutmist algatatud. Riigikontrolli hinnangul ei anna riigieelarve seadusesse täienduse tegemine Rahandusministeeriumile õigust haige- ja töötukassa kui avalik-õiguslike isikute raha kasutada, sest nende seaduste järgi on ministeeriumil vaid õigus hoida ja paigutada haigekassa ning töötukassa raha ning ka lepingud nende isikutega on sõlmitud sel otstarbel. Seega on Rahandusministeeriumi senine tegevus vastuolus seadustega.

### **Osa Rahandusministeeriumi hoida ja paigutada olevast haigekassa ja töötukassa rahast peaks olema paigutatud stabiliseerimisreservi**

32. Nagu eespool öeldud, hoiavad haigekassa ja töötukassa oma raha ja reservkapitali katteks olevat raha, lähtudes Eesti Haigekassa seadusest ja töötuskindlustuse seadusest, riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid. Selleks on mõlemad sõlminud Rahandusministeeriumiga hoiulepingu.

33. Eesti Haigekassa 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2016. a seisuga ministeeriumi hoiul kokku 119,6 miljonit eurot, millest 60,8 miljonit on haigekassa reservkapital.

34. Eesti Töötukassa 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2016. a seisuga ministeeriumi hoiul kokku 702,4 miljonit eurot, millest 68,5 miljonit on töötukassa reservkapital.

35. Eesti Haigekassa seaduses on kirjas, et haigekassa reservkapital on haigekassa eelarverahast moodustatav reserv ravikindlustussüsteemile

### **Haigekassa ja töötukassa reservkapital**

makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks. ReserVKapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras Vabariigi Valitsuse korraldusega valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul. Enne ettepaneku esitamist Vabariigi Valitsusele kuulab valdkonna eest vastutav minister ära Eesti Haigekassa nõukogu arvamuse.

36. Töötuskindlustuse seadusega on sätestatud, et töötukassa reservkapital on töötukassa eelarverahast moodustatav reserv töötuskindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks. ReserVKapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras töötukassa sihtfondi vahendite ebapiisavuse korral Eesti Töötukassa nõukogu otsusega. Enne vastava otsuse tegemist esitab nõukogu valdkonna eest vastutava ministri kaudu ettepaneku Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmaks määra suurendamiseks tasemeni, mis tagab töötukassa eesmärkide täitmiseks piisava raha laekumise.

**37. Riigikontroll leiab, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa reservkapital 31.12.2016. aasta seisuga kokku summas 129,3 miljonit eurot peaks lähtuvalt oma olemusest olema paigutatud likviidsusreservi asemel stabiliseerimisreservi,** kus raha hoidmisele, paigutamisele ja kasutusele võtmisele kehtivad teised reeglid. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks. Seda raha võib kasutusele võtta vaid erandkorras ja eraldi otsuse alusel.

**Likviidsusriski juhtimise põhimõtted on asjakohased, kuid likviidsusvaru sisaldab haigekassa ja töötukassa reserve ning see pole korrektne**

38. Keskvalitsus on oma kohustuste täitmiseks võtnud märkimisväärse ulatuses kasutusse tema hoiul olevate teiste isikute raha (2015. aasta lõpu seisuga 30,7% ja 2016. aasta lõpu seisuga 31,2% reservi mahust). Samal ajal on tal aga kohustus nõutaval momendil tagastada haigekassale ja töötukassale nende reservid täies ulatuses. 2015. aasta kohta koostatud auditiaruandes juhtis Riigikontroll Rahandusministeeriumi tähelepanu asjaolule, et ministeeriumil tuleb hinnata riigi likviidsusriski tervikuna ning seda, kas kehtiv likviidsuse juhtimise mudel vastab riigi vajadustele.

39. Rahandusministeerium vastas Riigikontrollile, et kehtivad likviidsuse juhtimise nõuded tagavad likviidsusriski maandamise ning neid pole muuta vaja. Ministeerium on kindel, et on igal ajal suuteline kohe täitma kõiki finantskohustusi, sh tegema hoiustajate väljamakseid, sest likviidsuse juhtimisel on riigikassale sätestatud raamistik riigi likviidsete vahendite ja kohe kasutatava krediidi mahu hoidmiseks nõutaval tasemel.

40. Riigikontroll analüüsis ministeeriumi tegevust likviidsusriski juhtimisel. Selle tulemusena võib väita, et kehtivad likviidsuse juhtimise nõuded on asjakohased ja riigikassa väljaarvutatud likviidsusvaru sihttase on piisav, kuid see sisaldab töötukassa ja haigekassa reservkapitali, mis on olemuselt stabiilsus-, mitte likviidsusreservid. **Seega ei pruugi praegune varu olla piisav, kui töötukassa ja haigekassa reservkapitali hoidmine nende eesmärgist tulenevalt korrektselt ümber korraldada.**

41. Samal ajal on Rahandusministeerium kavandamas muudatusi likviidsusvaru sihttaseme määramise nõuetes, vähendades maksutulude kahanemise arvestamise perioodi (9 kuu asemel 6 kuud) ning

## Likviidsusriski juhtimine

**Likviidsusrisk** on oht, et riigil ei ole piisaval hulgal likviidset raha finantskohustuste kohaseks täitmiseks.

Riigi likviidset raha finantskohustuste kohaseks täitmiseks hinnatakse ebapiisavaks, kui täidetud on kõik järgmised tingimused:

- likviidsusreservi ja riigi võetud laenu kasutamata jääk kokku on kolme kuu jooksul väiksem kui riigi üheksa kuu hinnanguline negatiivne netorahavoog;
- rahavoo prognoosi kohaselt ei saavuta likviidsusreservi ja riigi võetud laenu kasutamata jääk kokku riigi üheksa kuu hinnangulise negatiivse netorahavoo katmiseks vajalikku mahtu järgneva kolme kuu jooksul.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määrus nr 44

võlakohustuste intressi- ja põhisummade tagasimaksete ning osaluste omandamise arvestuse perioodi (9 kuu asemel 1 kuu). Ministeeriumi arvutuste (2017. aasta märtsi seisuga) kohaselt viiksid nimetatud muudatused likviidsusvaru sihttaseme praegusest 25% võrra madalamale ja võimaldaks vähendada arvelduskrediidi ja lühiajalise krediidi lepingute mahtu, mille hoidmise eest tuleb krediidiandjale maksta lepingu- ja kohustistasusid 2017. aastal 120 000 eurot ja 2018. aastal 320 000 eurot.

42. Riigikontrolli hinnangul ei taga planeeritavad muudatused piisavalt reageerimisaega, sest ulatusliku või kiire majanduslanguse või finantskriisi ajal on vaja piisavat ajavaru, et võtta riigile pikaajalisi võlakohustusi ja koostada vajaduse korral negatiivne lisaeelarve. Riigikontrolli arvates peaks lühiajalise puudujäägi katmiseks olema riigil piisav likviidsusvaru ning seda puudujääki ei tuleks finantseerida laenudega, sest laenu saamine võtab aega ja on oluliselt kulukam.

43. Riigikontroll juhib tähelepanu ka asjaolule, et keskvalitsuse enda likviidsete varade maht likviidsusreservis on alates 2015. aasta viimasest kvartalist olnud püsivalt negatiivne. Likviidsusreservi on miinimumtasemel hoidnud peamiselt Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa ja riigi sihtasutuste raha, mida hoiab ja paigutab Rahandusministeerium, samuti krediidasutustega sõlmitud arvelduskrediidi ja lühiajalise krediidi lepingud. Seega on suurema likviidsuspuhvri hoidmine asjakohane, sest lisaks keskvalitsuse enda maksetele tuleb tagada ka haigekassa, töötukassa ning sihtasutuste väljamaksete tõrgeteta tegemine.

44. Rahandusministeeriumi soov kulusid krediidlepingute tasu pealt kokku hoida on Riigikontrolli arvates igati tervitatav, kuid mõistlikum on leida selleks teisi võimalusi. Näiteks võiks kaaluda kulude kokkuhoidmise eesmärgil stabiliseerimisreservi haldamise üleandmist Eesti Pangale, kes haldab lisaks enda reservidele ka koostööleppe alusel Tagatisfondi investeerimisportfelli ja on valmis investeerima muidki avaliku sektori pikaajalisi reserve.

#### **45. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:**

- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurst, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;
- paigutada haigekassa ja töötukassa reservkapital stabiliseerimisreservi; seejärel hinnata likviidsusreservi suuruse sihttaseme uuesti ning tagada piisava varu olemasolu;
- analüüsida koostöös Eesti Pangaga, kas stabiliseerimisreservi haldamise üleandmisega Eesti Pangale oleks võimalik kulusid kokku hoida;
- algatada riigieelarve seaduse ning nii Eesti Haigekassa kui ka töötuskindlustuse seaduse omavahel kooskõlla viimine juhul, kui haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi kohustuste eest tasumisel on kooskõlas haigekassa ja töötukassa avalik-õigusliku isiku olemuse ja ülesannetega.

## **Stabiliseerimisreservi haldamine**



**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:**

Rahandusministeeriumi (edaspidi RM) hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või „lagi“ reservi suurusele. Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ebatavaliste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu. RM ei pea õigeks ka väidet, et riigieelarve seaduse muudatusega loobutakse tasakaalunõudest, mistõttu vähenevad stabiliseerimisreservi tulud oluliselt. Tasakaalureegli muudatusel ei ole kindlasti otsest mõju stabiliseerimisreservile, kaudselt võib mõju olla, kuid sedagi aastatevahelises jaotuses, mitte pikema perioodi kokkuvõttes. Esiteks, tasakaalureegel reguleerib struktuurset positsiooni. Rahavoog sõltub aga nominaalsest positsioonist, mis olenevalt majandustsüklist võib struktuurset positsioonist erineda ka suuna poolest. Samuti mõjutavad rahavoogu finantseerimistehingud, mis eelarvepositsiooni arvestustes ei kajastu. Seega võib struktuurse ülejäägi korral rahavoog siiski negatiivne olla ja vastupidi. Teiseks, eelarvereglit rakendatakse eelarve planeerimisel, kanded stabiliseerimisreservi sõltuvad aga tegelikust olukorrast ehk eelarve täitmisest.

Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega, näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjaolukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine.

Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RMi eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugele. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pöörduda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMF abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et reservide kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel.

Rahandusministeerium juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel Rahandusministeeriumisse järgmistest põhimõtetest:

1. Tõhustada sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest
  - a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise;
  - b) ühtsed konservatiivsed investeerimispõhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui ka riigieelarvele tervikuna.

2. RM tagab kassade vahenditele likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja investeerimistegevusega seotud kulude eest.

Riigikogu oma otsust tehes leidis, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reservide kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsriski võtmise. Seetõttu ei oleks kassade reservkapitalide paigutamine stabiliseerimisreservi sisuliselt kooskõlas Riigikogu poolt 2011. aastal seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidega.

Rahandusministeerium kaalus põhjalikult Eesti Pangaga koostööd stabiliseerimisreservi haldamisel 2013. aastal. Juba tol ajal, vähenenud intressitasemete keskkonnas, ei olnud riigile majanduslikult kasulik anda stabiliseerimisreservi haldamine üle Eesti Pangale. Kaasnevad haldus- ja edukustasud oleksid vähendanud reservi kasumlikkust oluliselt. Kahtleme, et 2017. aastal, veelgi madalamas ja kohati negatiivses intressikeskkonnas, oleks riigil otstarbekas osta stabiliseerimisreservi haldusteenust sisse. Samas ei välista Rahandusministeerium, et tulevikus, kui intressitasemed on tunduvalt kõrgematel tasemetel, kaalutakse taas sellekohast koostööd Eesti Pangaga.

Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa ei ole tekkinud iseeneslikult, vaid asutatud riigi poolt seadustega. Avalik-õigusliku juriidilise isiku loob riik iseseisva õigussubjektina selleks, et anda talle üle teatud avalik-õiguslike ülesannete täitmine. Seega viivad avalik-õiguslikud juriidilised isikud samuti ellu riigihalduse ülesandeid, mida riik on pidanud mõistlikeks ellu viia mitte riigiasutuste, vaid iseseisvate õigussubjektide kaudu. Sellest tulenevalt ei saa juba olemuslikult avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel olla ülesandeid, mis ei oleks samas osaks riigi ülesannetest. Veelgi enam – avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ei saa olla riigist suuremaid ülesandeid. Samuti ei saa avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla õigusi või kohustusi, mille piiride kindlaksmääramine riigi poolt oleks välistatud.

Peamiseks vahendiks, millega riik määrab kindlaks avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ning kohustuste piirid, on seadus. Seadusega määratakse kindlaks see, millised on avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesanded. Samuti määratakse seadusega kindlaks, mil määral avalik-õiguslik juriidiline isik osaleb eraõiguslikes suhetes (nt erinevad piirangud kohustuste võtmisel, ettevõtluses osalemises). Avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ja kohustuste reguleerimisel lähtub riik oma huvist konkreetse riigihalduse valdkonnas, sest ülesannete delegeerimisega avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ei anna riik ära vastava riigihalduse valdkonna korraldamise kohustust ega vastutust. Samuti säilib riigil avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamisele vaatamata vastutus riigi kui terviku toimimise eest ning seega on riigil õigus riigi parema toimimise huvides ümber korraldada muu hulgas ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse piire ning põhimõtteid.

Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lõikest 2 ei laiene põhiseaduses toodud põhiõigused avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Põhiõigused on olemuselt kellegi subjektiivsed õigused avaliku võimu kandja vastu. Avalik-õiguslik juriidiline isik ise ongi aga avaliku võimu kandja – ta on loodud riigi poolt avalikes huvides ja sisuliselt teatud osa riigi ülesannete täitmiseks. Seetõttu avalik-õiguslikud

juriidilised põhiseaduslikku kaitset riigi eest reeglina ei vaja. Need avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kes vajavad põhiseaduslikku kaitset riigi eest, on põhiseaduses ammendavalt loetletud (§ 38 lg 2 ülikool ja teadusasutus, § 111 Eesti Pank ja § 154 lg 1 kohalik omavalitsus) ning Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa nende hulka ei kuulu.<sup>2</sup>

Seega, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa õigusvõime ja autonoomia ei ole absoluutsed – need on seadusandja kindlaksmääratavad ja seega ka seadusega piiratud. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ja kohustuste maht ongi piiratum kui eraõiguslikel isikutel, samuti on reeglina piiratumad avalik-õiguslike isikute omanikuõigused.<sup>3</sup>

07.12.2011 vastu võetud 2012. aasta riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eesmärk oli Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa autonoomia säilimine oma põhiülesannete täitmisel. Muudatusi Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa omanikuõigustes tehti väga kindlas ja piiritletud küsimuses, milleks oli rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine. Rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine ei ole Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioon ja seega säilis neil täielik autonoomia oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel.

07.12.2011 vastu võetud seadusega tehtud muudatused ei sekkunud Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioonide täitmisesse. Seda rõhutab ka Eesti Haigekassa seaduse § 39 lõige 2 ja töötuskindlustuse seaduse § 341 lõige 2, millega seadusandja sätestab üheselt, et riigiga sõlmitav hoiuleping peab võimaldama Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal igal ajal riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol hoitava raha arvelt teha makseid neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Lähtudes vajadusest säilitada Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale pidev ja piiramatu ligipääs oma rahale, on Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses sätestatud hoiulepingu, mitte laenulepingu sõlmimine.

Selgitame, et hoiuleping on oma olemuselt leping, mille alusel hoidja (antud juhul riik) kohustub hoidma hoiuleandja (antud juhul Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa) poolt temale üleantud vallasasja ja hoidmise lõppemisel selle hoiuleandjale tagasi andma. Võlaõigusseadus võimaldab hoiule antava asjana käsitleda ka raha ehk iga leping, mille alusel üks isik annab oma raha teisele isikule, ei ole tingimata laenuleping.

07.12.2011 vastu võetud seadusega esitatud regulatsiooni kohaselt asuvad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid nende endi arvelduskontodel ja Eesti Haigekassal ning Eesti Töötukassal on piiramatu õigus oma vahendite kasutamiseks igal ajal. Selline õigussuhe vastab enam hoiu- kui laenusuhte tunnustele. Laenulepingu oluliseks tunnuseks on ju laenuandja kohustus laenusumma laenusaja väljast maksta, s.t antud juhul kanda raha riigi arvelduskontole. Samuti on laenulepingu oluliseks tunnuseks laenuandja kohustus võimaldada

<sup>2</sup> Vt ka Truuväli, E-J jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, lk 109, § 9, kommentaar 5.2.3.

<sup>3</sup> Vt Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica, 1996, nr 4, lk 174–178.

laenusajal laenu kokkulepitud tähtaja jooksul kasutada ja mitte nõuda laenusummat tagasi enne kokkulepitud tagasimaksmise tähtaega. Ka viimati toodud tunnusele seaduse regulatsioon ei vasta.

Hoiuleping on näiteks pangaga sõlmitav arvelduskontoleping – kahtlemata kasutab pank arvelduskontol asuvat raha oma muude toodete finantseerimiseks, kuid selline leping on siiski tähtajatatu (nõudmiseni) hoiuleping ja mitte laenuleping. Seda põhjusel, et raha asub arvelduskonto omaniku kontol ja omanikul on igal ajal võimalik oma raha kasutusele võtta. Just analoogse olukorraga ongi antud juhul tegu – Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha asub riigi kontsernikonto koosseisus asuvatel Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa arvelduskontodel ja Eesti Haigekassal ning Eesti Töötukassal on võimalik igal ajal oma raha kasutusele võtta.

Aruande väide, et RM on Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutusse võtnud riigi kohustuste katmiseks, on eksitav ja ei tugine raha kui asendatava asja õiguslikul käsitlusel. Samuti pole seisukoht kooskõlas võlaõigusseaduses sätestatud raha hoiustamise lepingu regulatsiooniga. Nii Eesti Haigekassa seaduse § 39 lg 1 kui ka töötuskindlustuse seaduse § 341 lg 1 sätestavad selgelt, et riigi ja Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitakse hoiuleping. Hoiulepingu regulatsioon on esitatud võlaõigusseaduses, mis kohaldub ka riigi ning Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitud hoiulepingutele. Võlaõigusseaduse § 896 lõike 1 kohaselt lepitakse asendatavate asjade, eelkõige raha hoiustamisel kokku sama liiki ja kvaliteeti ning samas koguses asjade tagastamises, mitte sama asja tagastamises. Raha hoiustamisel läheb valduse üleandmisel hoidjale üle ka omand ja juhusliku hävimise riisiko. Seega on juba seadusest tulenevalt raha kui asendatava asja hoiuleandmise olemuses see, et asja omand läheb hoidjale üle ning hoidja võib hoiuleandja raha kuni tagastamise kohustuse saabumiseni kasutada.

Täiendava loa raha kasutamiseks annab riigieelarve seaduse § 67 lõige 2, mille kohaselt on riigil õigus hoitavaid raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid. Erinevalt Riigikontrolli arvamusel leiate, et nimetatud küsimus pole vaja reguleerida Eesti Haigekassa seaduses ega töötuskindlustuse seaduses. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus kohustavad Eesti Haigekassat ja Eesti Töötukassat hoidma oma rahalisi vahendeid hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol. See, kuidas riik raha hoiulepingu kohaselt hoiab, ei ole Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse reguleerimisalas. Analoogselt ei reguleeri nimetatud seadused ju ka seda, kuidas hoiab krediitiasutus Eesti Haigekassa või Eesti Töötukassa arvelduskontol olevaid vahendeid. Eesti Haigekassa seadus reguleerib Eesti Haigekassa kui avalik-õigusliku isiku tegevust ja töötuskindlustuse seadus vastavalt Eesti Töötukassa tegevust, riigi tegevust riigi rahavoo juhtimisel ja teiste isikute raha hoidmisel reguleerib riigieelarve seadus ning hoiulepingu olemuse määrab kindlaks võlaõigusseadus. Seejuures on riigieelarve seadus põhiseaduslik seadus, mistõttu pole võimalik riigieelarve seaduse reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi reguleerida n-ö lihtseadustega (nt Eesti Haigekassa seadus, töötuskindlustuse seadus). Ka pole õiguslikult korrektne ega vajalik riigi ja Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitud hoiulepingu olemust reguleerida lisaks võlaõigusseadusele veel ka eriseaduses.

Kahtlemata peab raha hoidja täitma sõlmitud hoiulepingu tingimusi, milleks antud juhul on tagada raha omanikele võimalus oma kontrol olevat raha kasutada seadusest tulenevate väljamaksete tegemiseks igal ajal. Tuues taas paralleeli raha hoidmisega pangas, on selge, et rahatähed ei seisa panga hoiulaekas, „sildid küljes“. Kindlasti kasutab pank hoiustatud raha ja hoiuleandja ei saa pangast tagasi sama rahatähte. Rõhutame, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha on alles ja riigieelarve seaduse § 67 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab RM võimaldama riigikassas raha hoidvatel isikutel igal ajal neile kuuluvate vahendite arvel teha väljamakseid neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Puuduvad andmed selle kohta, et RM oleks takistanud või mitte võimaldanud Eesti Haigekassal / Eesti Töötukassal oma vahendite arvel väljamaksete tegemist ning seeläbi rikkunud seadust või sõlmitud hoiulepinguid. RM-il on võimalik võtta pankadelt piisaval hulgal laenu samal päeval või kuni 15-päevase etteteatamisega, millega on tagatud, et kõigi riigi kontserni liikmete väljamaksed saavad tehtud ajal, mil see on vajalik. RM võtab laenu kasutusele siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulusid.

Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkus leidis arutelu ka Riigikogu rahanduskomisjonis eelnõu 456 SE menetlemisel seoses Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekuga. Ka Riigikogu rahanduskomisjon ei pidanud Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmist vajalikuks ning riigieelarve seaduses vastava muudatuse tegemist peeti piisavaks. Riigieelarve seaduse § 67 lõikega 2 on Riigikogu andnud selgesõnalise loa, et riik võib kolmandate isikute hoitavat raha kasutada seni, kuni raha omanikud ei ole avaldanud soovi vahendeid kasutusele võtta.

Selgitame veel kord seda, et ka juhul kui Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendeid ei hoiaks riik, vaid seda teeks krediitiasutus, ei seisaks nende avalik-õiguslike juriidiliste isikute rahalised vahendid kasutamatuks. Sellisel juhul kasutaks hoitavaid vahendeid krediitiasutus oma muude kulude finantseerimiseks ja tagastaks vahendid samuti Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale alles siis, kui nad vastava nõude esitavad. Jääb mõistetamatuks, kas ka sellisel juhul asuks Riigikontroll seisukohale, et selline tegevus krediitiasutuste poolt pole lubatud ja tuleks eriseadustega keelata?

Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määruses nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“ sätestatud riigi rahavoo juhtimise reeglid ja põhimõtted peavad tagama, et riigil oleks igal ajahetkel olemas riigieelarvega määratud tehingute tegemiseks vajalikud vahendid ja ka vahendid riigi käes raha hoidvate isikute väljamaksete tegemiseks. RM peab tagama, et likviidsusreservis on igal ajal piisavalt raha, et riigi ja oma raha riigikassas hoidvate isikute igapäevane väljamaksete tegemine toimuks tõrgeteta (riigieelarve seaduse § 66 lg 1). Selleks teeb RM igapäevaselt rahavoo prognoose ning vastavalt prognoosidele paigutab vaba raha või võtab laenu. Riigieelarve seaduse § 67 lõike 4 kohaselt juhitakse rahavoogu ühtse tervikuna nimetatud määruses toodu kohaselt, mistõttu ei põhine aruande käsitus, et rahavoo juhtimisel tuleks eristada riiki Eesti Haigekassast / Eesti Töötukassast või Eesti Haigekassast Eesti Töötukassast, riigieelarve seaduse sätetel.

Selgitame ka seda, et Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määruse nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“ § 9 lõigetest 2–6 tulenevalt kontserni likviidsusreservi miinimummahu määramise aluseks ei ole kontserni positiivse jäägiga liikmete vahendite kogusumma (Eesti Haigekassa + Eesti Töötukassa raha jääk ≤ likviidsusreservi jääk), vaid riigi ja riigikassas oma raha hoidvate isikute negatiivse netorahavoo prognoosid. Kontserni likviidsusreservi minimaalse taseme määramise aluseks on riigi üheksa kuu hinnanguline negatiivne netorahavoo maht, mis muu hulgas võtab arvesse ka sotsiaalkindlustusfondide väljamaksete summad. Ka selline regulatsioon lähtub konsolideeritud rahavoo juhtimise põhimõttest, mille kohaselt peab likviidsusreservis olema piisavalt vahendeid kõigi seal raha hoidvate isikute väljamaksete tegemiseks, kuid rahavoogu juhitakse ühise tervikuna, mistõttu konkreetsel ajahetkel võivad erinevate isikute rahavood olla omavahel tasakaalustatud. Kontsernisestest rahavoogude tasakaalustamine ei tohi tulenevalt riigieelarve seaduse § 67 lõikest 2 piirata Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa väljamaksete võimalusi, kuid juba riigieelarve seaduse seletuskirjas on selgelt välja toodud võimalus, et riigi kontod võivad olla teatud ajahetkel n-õ miinuses. Samas maksab riik Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale nende raha jäägilt (mitte likviidsusreservi jäägilt) intressi ehk tasu nende vahendite kasutamise eest. Seega, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid sellise tegevuse tõttu suurenevad, mitte ei kahane.

Eelnevat kokku võttes leiab RM, et riigi poolt hoitava Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamine seadustes sätestatud viisil ja ajal, mis nimetatud avalik-õiguslikud isikud ei vaja neid vahendeid neile pandud ülesannete täitmiseks, ei mõjuta Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa olemust ega võimet täita neile pandud kohustusi. Rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine ei ole Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioon ja neil on säilinud täielik autonoomia oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel ning ka rahaliste vahendite kasutamisel. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus on kooskõlas riigieelarve seadusega – igal seadusel on konkreetne reguleerimisala ning õiguslikult pole korrektne asuda Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa tegevust reguleerivate seadustega reguleerima või dubleerima valdkondi, mis asuvad riigieelarve seaduse kui põhiseadusliku seaduse reguleerimisalas.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll on õigusselguse tagamiseks palunud selles küsimuses õiguskantsleril arvamuse kujundada.

## Riigieelarve koostamine ja kasutamine ning muudatused lähitulevikus

### Riigieelarve ülesehitus on aasta-aastalt muutunud ning võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega seetõttu veidi paranenud

#### Riigieelarve esitusviis

46. Riigieelarve on riigi finantsplaan, kus kajastatakse raha, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, vahendada või kasutada. Riigieelarve liigendatakse administratiivselt (ministeeriumide valitsemisalad, põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei) ja majandusliku sisu (tulu, kulu, investeering ja finantseerimistehing) alusel.

47. Igal aastal koostatava ja Riigikogu kinnitatava riigi finantsplaani (riigi aastaeelarve seadus) sisu (ülesehitus, liigendus, detailsus jm) on aasta-aastalt muutunud. Viimase kümne aasta jooksul on eelarve seaduse pilt oluliselt muutunud ja osa muudatusi on parandanud aastaeelarve seaduse võrreldavust eelarve täitmise aruandega. Näiteid:

- riigi aastaeelarve seaduses on kõik planeeritavad tulud ja kulud olulises osas kajastatud;
- iga-aastastes riigieelarve seadustes on eelarvetulud valdavalt planeeritud nende seadusejärgsete kogujate juurde (v.a punktides 59–62 esitatud tähelepaneku puhul);
- riigieelarve täitmise aruande lisas (a31) on selgitatud planeeritud ja tegelike laekumiste (sh toetuste, majandustegevusest laekuvate tulude) erinevuste põhjuseid;
- riigiasutuste omavahelised tehingud on olulises osas eristatavad (v.a kaupade ja teenuste ost-müük) ning need on aruandes valdavalt kajastatud ühel korral;
- riigi aastaeelarve seaduses on eelarvekulud valdavalt planeeritud raha välja maksvate asutuste juurde.

48. Samuti on paranenud üleviidavate eelarvekulude ja investeeringute kohta avalikustatud info. Seejuures on aruandes esitatud, mis summades ja milliste ministeeriumide valitsemisaladele on raha 2015. aastast 2016. aastasse üle toodud ning 2016. aastast 2017. aastasse üle viidud. Olulises osas on avalikustatud ka selgitused põhjuste kohta, miks raha kasutama jäi.

49. Vaatamata eelnevale esineb endiselt üksikuid, aga olulisi ja põhimõttelisi vigu riigieelarve koostamises ja kasutamises.

**50. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle toodavate ja viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Riigi majandusaasta koondaruande lisas a31 (lk 180–186) on toodud ülevaated 2015. aastast 2016. aastasse üle toodud ja 2016. aastast 2017. aastasse üle viidud vahendite kohta erinevate eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes. Seoses üleminekuga tekkepõhisele eelarvestamise metoodikale alates 2017. aastast on 2016. aastal kasutamata jäänud vahendite ülekandmise protsessis tulenevalt rahandusministri määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord” sätestatust mitmeid muudatusi:

- Vahendite ülekandmine toimub kahes osas – jaanuaris avansilised taotlused ja augustis põhitaotlus.
- Asutuste ülekantavaid jääke korrigeeritakse ettemaksete ja kohustistega ning investeeringute kasutamist 2015. aastal on pikendatud veel ühe aasta võrra.

Rahandusministri käskkirja alusel moodustavad nn piirmääraga vahendid ca 35% ülekantavatest vahenditest ja nende kohta on käskkirjas ning selle lisades toodud põhjalikud selgitused. Ülevaade avansiliselt ületoodud vahenditest asub RM-i kodulehel: <http://www.fin.ee/riigieelarve-2017>.

Ülejäänud, nn automaatselt ülekantavatest vahenditest moodustavad olulise osa välistoetused ja nendega seotud kaasfinantseerimine (ca 40% üleviidud vahendite mahust). Kuna lõplikud jäägid, mis sisaldavad korrigeerimisi ettemaksete ja kohustistega, selguvad auditeerimise jooksul, siis nende kohta valmib ülevaade augusti lõpuks.

Suuruselt järgmise automaatselt ülekantavate kulude grupi moodustavad riigile laekunud maksutulude jäägid (ca 20% üleviidud vahendite mahust), mis kuuluvad edasikandmisele maksuseaduste alusel teistele üksustele (haigekassale, töötukassale, kohaliku omavalitsuse üksustele jt). Raha edasikandmise kohustus on fikseeritud maksuseadustes ja toimub vastavalt kehtestatud korrale. Kui palju jäi edasi kandmata aasta lõpu seisuga, on välja loetav lisas a31 antud selgituses meie arvates piisava arusaadavusega. Edasikandmise taga ei ole olnud tegemata jäänud tööd või vähest suutlikkust.

Lisaks kahele eelnevale grupile viiakse automaatselt üle ka majandustegevusest laekunud summad (ca 5% üleviidud vahendite mahust). Majandustegevusest laekuvat tulu on igal riigiasutusel õigus ise oma äranägemisel enda tegevuste elluviimiseks kasutada.

Lõplik ülevaade piirmääraga ja automaatselt ületoodud vahendite kohta avalikustatakse hiljemalt septembris 2017 RMi kodulehel. Kuna edaspidistel aastatel ei mõjuta ülekantavaid vahendeid enam korrigeerimised, siis valmib terviklik ülevaade varem ja see lisatakse koos viidetega detailsele infole riigi majandusaasta koondaruandesse.

### **2016. aasta riigieelarve seaduse koostamisel on võrreldes varasemaga tehtud rohkem hooletusvigu**

#### **Vead 2016. aasta riigieelarve seaduse summades**

51. Riigikontroll tuvastas, et Riigikogu kinnitatud 2016. aasta riigieelarve seadus sisaldab vigu. Valdavalt on need tingitud hooletusest.

52. Nii on 2016. aasta riigieelarve seaduses esitatud eelarve koondsummad jäetud pärast Riigikogu menetlemise käigus tehtud muudatusi ümber arvutamata ja seaduses korrigeerimata. Lisandunud või muudetud summad kajastusid küll vastavate valitsemisalade eelarvete all, kuid muutmata jäeti riigieelarve päises tulusid, kulusid, investeeringuid ja finantseerimistehinguid kokkuvõtvad summad. Samuti on valesi arvutatud ka tegevusalade (COFOG) koodide kaupa määratud eelarve summad.

#### **Maaeluministeeriumi finantseerimistehingud**

53. Auditi käigus selgus ka, et 2016. aasta riigieelarve seaduses ei ole Maaeluministeeriumi valitsemisala finantseerimistehingud korrektselt planeeritud. Nimelt on 2016. aasta riigieelarve seaduses finantsvarade suurenemise ja finantsvarade vähenemise ridade summad näidatud vastupidise märgiga.

54. 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja tekstist nähtub, et sekkumistoodete kokkuostuks planeeriti 2,56 miljonit eurot, selle väljamineku oleks pidanud nii seaduses kui ka seletuskirjas kajastama



finantsvara suurenemisena, kasutades summa ees miinusmärki. Sekkumisladudesse ostetud toodete müügist plaaniti saada 2,06 miljonit eurot, ja kuna tegemist on raha laekumisega, siis tulnuks finantsvara vähenemist näidata plussmärgiga.

55. Kirjeldatud vigade tulemusena on nii seletuskirjas kui ka eelarves näidatud, et finantseerimistingute tulemusena laekub eelarvesse 0,5 miljonit eurot, aga õige oleks kajastada raha vähenemist 0,5 miljoni võrra.

### **Keskonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevust rahastatakse läbipaistmatult**

**Keskonnaministeeriumi  
rahastamine SA  
Keskonnainvesteeringute  
Keskus kaudu**

56. Endiselt ei rahastata ministeeriumide põhitegevust täies ulatuses neile aasta riigieelarve seaduses eraldatud summast. Nii rahastati ka 2016. aastal Keskonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevust SA Keskonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu. Seetõttu ei planeeritud kogu ministeeriumi valitsemisala keskkonnategevusteks vajalikku raha kuluna ministeeriumi eelarves. 2016. aastal rahastati Keskonnaministeeriumi ja tema allasutuste tegevusi KIKi kaudu 8,7 miljoni euro ulatuses. Selline praktika on kestnud aastaid.

57. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi põhitegevuse selline rahastamine riigieelarve läbipaistvuse seisukohalt taunitav, sest nii ei teki tervikpilti, kui palju ministeerium oma tegevusteks riigieelarvest raha vajab. Samuti suurendab selline tegevus halduskoormust, sest sihtasutusest raha saamiseks peavad ministeerium ja tema allasutused kirjutama projekte, KIK peab neid menetlema, ministeeriumi komisjon hindama ja KIKi nõukogu kinnitama ning toetuse saajad peavad toetuse kasutamisest aru andma ja KIK aruandeid kontrollima.

58. Rahandusministeerium on varem nõustunud Riigikontrolli tähelepanekuga ja lubanud otsida võimalusi olukorra parandamiseks.

### **Kahe ministeeriumi eelarvetulud on arvestatud vale ministeeriumi eelarvesse**

**Ministeeriumide eelarvetulud**

59. Justiitsministeeriumi tegevuse tulemusena laekunud tulud (sh riigilõivud kohtutoimingutelt, erinevate registrite toimingute eest saadavad riigilõivud) summas 15 miljonit eurot on kajastatud tuluna Rahandusministeeriumi, mitte Justiitsministeeriumi eelarve täitmise aruandes. Samamoodi on kajastatud Keskonnaministeeriumi tegevuse tulemusena kogutavad keskkonnatasud summas 70,95 miljonit eurot Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes, mitte Keskonnaministeeriumi omas. Arvestust keskkonnatasude ja Justiitsministeeriumi lõivude üle peetakse vastavalt Keskonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi raamatupidamises.

60. Vead on tekkinud seetõttu, et Rahandusministeerium on iga-aastase riigieelarve kokkupanemisel eelnimetatud tulud planeerinud enda eelarveridadele, sest raha laekub Maksu- ja Tolliameti pangakontodele. Rahandusministeeriumi hinnangul tuleb sel juhul tulud planeerida selle ministeeriumi eelarvesse, kuhu need laekuvad. Samas pole seesugust

põhimõtet eelarve koostamise juhendis<sup>4</sup> kokku lepitud. Riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb kajastada tulud (sh lõivud, tasud) selle riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse tulemiaruanDES, kes vastava tulu eest teenust osutas.

61. Käsitatud juhtudel on asjakohane planeerida keskkonnatasud ja kajastada nende laekumine Keskkonnaministeeriumi tuluna, sest keskkonnatasudest saadavate tulude planeerimine ja määramine, nende õigsuse kontroll ja raamatupidamisarvestus on Keskkonnaministeeriumi ülesanne. Samamoodi on asjakohane lõivud ja kohtute menetluskulude hüvitised planeerida ja nende laekumine kajastada Justiitsministeeriumi eelarves tuluna, sest lõive ja menetlushüvitisi määravad kohtud, mis kuuluvad Justiitsministeeriumi valitsemisalas.

62. 2017. aasta riigieelarve seadusest ja selle seletuskirjast selgub, et alates 2017. aastast kajastuvad kohtute ning Registrate ja Infosüsteemide Keskuse kaudu laekuvad riigilõivud Justiitsministeeriumi ning keskkonnatasud Keskkonnaministeeriumi eelarves. See on tingitud tekkepõhisele eelarvele üleminekust, millega viiakse eelarvestamine ja raamatupidamine ühtsetele arvestuspõhimõtetele ning hakatakse tulu kajastama nende määramise eest vastutajate eelarves.

### **Riigieelarve kuluridade detailsust on kärbitud ning seeläbi on vähenenud kulude sihipärasuse kontrollitavus**

#### **Eelarve detailsus ja kontrollitavus**

63. Kui eelarve võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega on aastate jooksul vähehaaval paranenud, siis ülevaade sellest, milleks eelarves ettenähtud summasid võib kasutada, on vähenenud. Vähenenud on riigieelarve seaduses esitatud kulude detailsust: kui varasemate aastate eelarveseadustes eristati kulusid nende sihtotstarbe järgi (nt oli eelarves esitatud toetuste sisu ja saaja), siis aastate jooksul on sellest loobutud ning nüüd on see info toodud vaid üksikute kulude kohta.

64. Kuigi selline esitusviis võimaldab Vabariigi Valitsusel paindlikult tegutseda, kui eelarveraha kasutamise vajadus muutub, vähendab see samas Riigikogu võimalusi kontrollida eelarve koostamist ja täitmist.

65. 19. juunil 2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohaselt väheneb aastaeelarve seadusega määratavate kulude detailsus veelgi. Seda seetõttu, et Riigikogu ei kinnita enam kulude majanduslikku otstarvet, vaid seda hakkab otsustama iga valdkonna eest vastutav minister.

66. Riigikontrolli hinnangul peavad täidesaatva ja seadusandliku võimu rollid olema tasakaalus. See tähendab, et Riigikogul peab Vabariigi Valitsuse tegevuse kontrollimiseks olema piisavalt õigusi ja infot.

67. Seaduse muudatuse alusel asendatakse ministeeriumide valitsemisalade arengukavad valdkondlike arengukavadega. Nende koostamine pole kohustuslik (välja arvatud juhul, kui see on seadustes ette nähtud), kui vajaminevad tulemusemärgid esitatakse juba riigieelarve seletuskirjas.

<sup>4</sup> Rahandusministri 04.02.2016. a määrus nr 9 „Riigi eelarvestraategia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“.

68. Riigieelarve seaduse kohaselt hakatakse eelarvet planeerima tulemusvaldkondade ja programmide kaupa, mille loetelu kehtestab valitsus, kellel on voli tulemusvaldkondade ja programmide sisu muuta kas või igal aastal (või nt valitsuse vahetumisel) riigieelarvet koostades. See vähendab Riigikogu võimalust olulistest riigielu küsimustes kaasa rääkida.

69. On selgusetu, mis vormis ja kui detailselt selgitatakse tulemusvaldkondade ja programmide sisu, s.t mis info põhjal hakkab Riigikogu otsustama selle üle, kui palju raha ühele või teisele tulemusvaldkonnale ja programmile anda. Samuti pole selge, kuidas tagatakse võrreldavus eelnevate aastate eelarve täitmise, mis peab olema eelarveotsuste aluseks.

70. Kui programmilist jaotust muudetakse sagedasti ja programmide sisu kohta ei esitata piisavalt detailset infot, siis kaob Riigikogul võimalus eelarve kujunemisel sisuliselt kaasa rääkida, sest olulised ja sisulised eelarve muudatused jäävad eelarve esitusviisi tehniliste muutuste varju.

### Riigieelarve seletuskiri peab olema täpsem, sisukam ja ühtlasema kvaliteediga

71. 19. juunil 2017 riigieelarve seaduse muutmise seadusega vastu võetud muudatused suurendavad oluliselt riigieelarve seletuskirja rolli eelarve menetlemises, sest detailsem info rahastatavate tegevuste kohta esitatakse edaspidi vaid seal. Seega peab seletuskirjas esitatud info andma piisavalt teavet rahastatavate tegevuste sisu kohta ja tegema seda nii, et selle info põhjal oleks võimalik teha kaalutletud otsuseid vajamineva raha määramiseks. Info peab olema selgesti esitatud, usaldusväärne, täielik ja vaba mitmetimõistetavusest.

72. Seletuskirja muutumist veelgi tähtsamaks dokumendiks näitab ka riigieelarve seadusesse lisandunud nõue, et iga-aastaselt riigieelarve seletuskirja tuleb lisada info ka järgneval kolmel aastal kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

73. Et anda hinnang seletuskirja koostamise praegusele tasemele, hindas Riigikontroll 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja sisu. Selleks analüüsisid audiitorid seletuskirjas esitatud infot ning konkreetseteks tegevusteks ettenähtud raha kasutamist. Eesmärk oli selgitada, kas 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi valitsemisala kohta esitatud info on [arusaadav](#) ja [selge](#), [täielik](#) ja [läbipaistev](#) ning [ratsionaalne](#).

74. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskirja oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskirja olema kvaliteetne, s.t kõik eelarveread peavad riigieelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses ning oluliste eelarveridade kohta peab eelarve seletuskirjas olema selgitatud, milleks raha kasutatakse. Need selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed.

75. Eelarve seletuskirja alusel saab avalikkus ja Riigikogu hinnata kulude sihipärasust ja vajalikkust. Seletuskirjas esitatud selgituste ebapiisavus või mittetäielikkus suurendab riski, et riigieelarve seadusega antakse raha tegevusteks, mille vajalikkust ei ole võimalik hinnata, ja/või et seda raha ei kasutata sihipäraselt.

### Riigieelarve seaduse seletuskirja tähtsus

### Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet

**Arusaadav** ja **selge** – seletuskirja lugedes on võimalik ilma liseteadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb ja mis tegevusi kavatakse selle eest teha.

**Täielik** ja **läbipaistev** – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirja ja vastuvõetud eelarve vahel ei ole olulisi erinevusi, olulisemad eelarve muutused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud.

**Ratsionaalne** – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

76. 2016. aasta eelarve koostamise seisuga ei olnud ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti kohta koostatavale seletuskirjale ja selles sisalduvale infole kehtestatud piisavaid nõudeid. Lähtuda tuli Rahandusministri määrusest riigieelarve strateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise kohta. Määrusega nõuti ministeeriumidelt teatud eelarveridade kohta põhjalikumate selgituste andmist, kuid ei antud nõudeid riigi aastaelarve seaduse eelnõu seletuskirja kohta. Nõuded selle sisule on määratud riigieelarve seaduses, kuid need ei loo eeldusi seletuskirja kvaliteedi tagamiseks.

77. Ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõuetes seaduseelnõu seletuskirja kohta ei ole arvestatud riigi aastaelarve seaduseelnõu seletuskirja sisulise eripäraga.

78. Seletuskirja koostamist koordineerisid Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna ametnikud. 2016. aastal esitas Rahandusministeerium valitsemisaladele eeltäidetud seletuskirja vormi, kus olid esitatud tabelid ridadega, mille kohta sooviti saada selgitusi.

79. Riigikontrolli korraldatud intervjuude käigus selgitasid ministeeriumide teenistujad, et paljuski koostatakse seletuskiri juba olemasolevate materjalide põhjal ning et Rahandusministeeriumi ametnikud on palunud tekste nii kärpida kui ka täiendavalt selgitada. Kokkuvõttes antakse intervjuueeritute hinnangul seletuskirja koostamiseks siiski liiga vähe juhiseid.

80. Auditite tulemusena järeltab Riigikontroll, et 2016. aasta riigieelarve seletuskiri oli ebaühtlase kvaliteediga, seletuskirjas oli jäetud selgitamata kulude sisu ning olulised muutused tuludes ja kuludes. Samas oli esitatud liigset infot, mis ei aidanud kaasa eelarvest arusaamisele. Näiteks oli toodud pikki selgitusi kuludega otseselt mitteseotud tegevuste, väikeste eelarvesummade ja aasta jooksul planeeritavate seadusemuudatuste kohta. Ühel juhul olid loetletud valitsemisala kinnistud.

### Näiteid 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja puuduste kohta

81. Riigieelarve seletuskirjas esines mitmeid arvutus- või hooletusvigu:
- Sotsiaalministeeriumi kulud investeeringutoetusteks olid seaduse seletuskirjas olevas tabelis näidatud 5,6 miljoni euro võrra väiksemana kui seaduses ette nähtud ja seletuskirja tekstis lahti kirjutatud. Seaduse seletuskirjas on sotsiaalteenuste osutamise tabel, kus 2016. aasta raha on 39,5 miljonit eurot, detailse jaotuse summasid kokku liites on tulemuseks aga 38,5 miljonit eurot, mis on ühe miljoni võrra väiksem.
  - Kultuuriministeeriumi eelarves erines ridade „Antud sihtotstarbelised toetused“ ja „Täiendav eraldis“ summa detailsete ridade summast 1,3 miljonit euro võrra. Tööjõu- ja majandamiskulude summad andsid kokku liites 25 miljonit eurot, kuid esitatud tabelis oli märgitud summaks 15 miljonit.

82. Mitte kõigi oluliste eelarveridade kasutusotstarvet ei olnud selgitatud. Näiteks ei olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul selgitatud, milliseid finantsvarasid planeeriti eelarve seadusega eraldatud 32,65 miljoni euro eest soetada. 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on vastav info esitatud.

**83.** Seletuskirjas polnud selgitatud kõiki olulisi muutusi eelarve summades võrreldes eelneva aastaga:

- Kaitseministeeriumi valitsemisalas suurenesid rahvusvaheliste liikmemaksude kulud 0,77 miljoni euro võrra (10,3%), majanduskulud kasvasid võrreldes eelneva aastaga 2,7 miljoni võrra (45%), kuid seletuskirjas neid kasve ei põhjendatud.
- Keskkonnaministeeriumi 2016. aasta eelarves oli kasvuhooonegaaside kvootide müügitulu 26,0 miljoni euro võrra suurem kui varasemal aastal. Samas ei olnud seletatud, millest tulenevalt sellist tulu kasvu prognoositakse. Keskkonnaagentuuri kulud vähenesid 1,8 miljoni euro võrra, kuid vähenemise põhjusi välja ei toodud.

**84.** Läbivalt jäeti selgitamata need muudatused, mis tehti eelarves Riigikogus menetlemise käigus, kus Riigikogu liikmete ettepanekul lisati mõnede eelarveridadele raha ja eraldati täiendavalt 6,5 miljonit eurot. Nende puhul lisati seletuskirjale küll täiendav tabel eraldatud summadega, kuid jäeti lisamata selgitus, milliseid organisatsioone selle raha eest toetatakse. Riigikontroll leiab, et täiendav selgitamine aitab kaasa suuremale läbipaistvusele, selgusele ja arusaadavusele.

**85.** Seletuskirjas esitati vastuolulist infot:

- Kultuuriministeeriumi eelarves esines vastuolusid seletuskirjas esitatud tabelite ja seletava teksti vahel – kui selgitavas tekstis räägiti kulude suurenemisest, siis tabelis eelarve summad vähenesid.
- Siseministeeriumi puhul oli vastuoluline selgitus Politsei- ja Piirivalveameti majanduskulude muutuse kohta. Sama selgitusega põhjendati nii kulu vähenemist kui ka suurenemist.

**86.** Mitme ministeeriumi valitsemisalas esitati selgitusi summade kohta, mis olid selgelt ebaolulised. Näiteks oli Siseministeeriumi eelarves selgitatud tulusid summas 140, 1600 ja 2128 eurot. Justiitsministeeriumi osas oli selgitatud varude ja põhivara müügi tulu summas 300 eurot.

**87.** Riigikontrolli hinnangul ei ole mõistlik lugejat asjatult infoga koormata ning eelarve seletuskirjas tuleks keskenduda vaid sellele infole, mis on vajalik eelarve tuludest, kuludest, investeeringutest ja finantseerimistehingutest paremaks arusaamiseks.

**88. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:**

- olla aasta eelarve seaduse koostamisel hoolsam ja võtta arvesse kõik seaduse menetluse käigus tehtud muudatused ning tagada seaduse erinevatel ridadel esitatud summade vastavus;
- kehtestada konkreetsed nõuded aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas esitatava info koosseisule nii ministeeriumi kui ka riigi tasemel ning koordineerida seletuskirja koostamist selliselt, et oleks tagatud esitatava info ühtlane kvaliteet.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Nõustume, et riigieelarve seaduse ja seletuskirja kvaliteeti saab veelgi parendada. RM on koos valitsemisaladega sellega järjepidevalt ka tegelema. 2017. aasta riigieelarve koostamise protsess on koostöös valitsemisaladega arendatud infosüsteemis selliselt, et automaatselt tekib riigieelarve ja seletuskiri. Antud muudatus on vähendanud oluliselt halduskoormust ja eksimuste hulka ka viimasel hetkel tehtud otsuste seadusesse viimisel.

Püüame tulevikus teha Riigikoguga tihedamat koostööd sel ajal, kui Riigikogu teeb riigieelarves muudatusi.

Seletuskirja koostamise üldised juhised on koostamisel. Need lisatakse riigieelarve koostamise käsiraamatusse. Samuti võtame rohkem aega seletuskirjas avaldatud info ühtlustamisele.

### **Riigieelarvest ei saa ülevaadet sihtasutuste rahastamise kohta**

#### **Sihtasutustele makstav raha**

89. Vaatamata sellele, et riik moodustab aina sihtasutusi juurde ning sellega seoses kasvavad ka sihtasutustele eraldatavad rahasummad, puudub riigieelarve seaduses ja ka selle seletuskirjas ülevaade eraldatavate toetussummade kohta.

90. Riigikontroll on aastaid rõhutanud, et sihtasutuste riigieelarvest rahastamine vajab senisest suuremat läbipaistvust. Riigieelarve seadusest ning selle seletuskirjast on keeruline selgust saada, kui palju raha plaanitakse sihtasutustele eraldada ja milleks. Kuna sihtasutustele eraldatava toetuse koondsumma kujuneb kokku eri allikatest ja eri valitsemisalade eelarvetest, siis puudub tervikpilt ja pole võimalik aru saada, kui palju sihtasutused riigieelarvest raha saavad.

91. Kuigi Rahandusministeerium on aastaid lubanud sellise info kokkuvõtmist ja esitamist vähemalt riigieelarve seaduse seletuskirjas, pole seda viie aasta jooksul suudetud teha. Nii ongi 2016. aasta riigieelarve seadusest ja seletuskirjast tarvis sihtasutuste rahastamise kohta üksikhaaval infot otsida. Samas ei ole seletuskirjas esitatud info täielik, sest osa sihtasutuste kohta info puudub.

92. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** koondada riigieelarve koostamise protsessi käigus ja avalikustada eelarve seletuskirjas täielik info sihtasutustele makstavate toetuste kohta ning määrata raha kasutusotstarve.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Sihtasutustele eraldatavad toetused ei ole riigieelarve seaduse Riigikogus menetlemise ajal veel täielikult teada, kuna toetuste jagamine on antud ministrite pädevusse, kes lõplikud otsused teevad alles aasta alguses, kui eelarve on Riigikogus juba heaks kiidetud. Küll aga püüame valitsemisaladega läbi rääkida, et aasta alguse täpsustava seletuskirja koostamise ajaks oleks võimalik see info saada ja seletuskirja lisada.

### **IKT-investeeringute planeerimist riigieelarvesse saab veelgi parandada**

#### **IKT-investeeringute planeerimine**

93. 2015. aasta kohta koostatud auditiaruandes tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute planeerimise kohta. Peamiselt tulenesid soovitused sellest, et IKT-investeeringute planeerimisel osaleva Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) juures tegutseva komisjoni roll, ülesanded,

taotluste hindamise põhimõtted ja töökord polnud fikseeritud, mistõttu polnud üheselt selge, millise kaaluga olid komisjoni otsused ja millest need lähtusid.

94. Tehtud soovitustest on Rahandusministeerium asunud täitma kaht. MKMi juures tegutseva IKT-komisjoni roll ja ülesanded on alates 2017. aasta veebruarist sätestatud rahandusministri määruses<sup>5</sup>, millega kehtestati riigieelarve projekti koostamise kord. 2017. aasta riigieelarve koostamise käigus on Rahandusministeerium kõiki valitsemisalasid ja põhiseaduslikke institutsioone teavitanud sellest, et nüüd menetletakse ka neid IKT-taotlusi, mis on väiksemad kui 200 000 eurot.

95. Samas pole loodud IKT-komisjoni töökorda ega nõutud IKT-projektide tulemuslikkuse hindamist. Riigikontroll on seisukohal, et tuleks kehtestada komisjoni töökord, et tagada hindamisprotsessi läbipaistvus, ning hakata hindama heakskiidetud IKT-projektide tulemuslikkust. See võimaldaks paremini omavahel seostada komisjoni otsuseid ja projektide tulemusi ning tekitada projektide teostajates suurema vastutuse projekti eduka elluviimise eest.

**96. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** kehtestada IKT-komisjoni töökord ning sätestada komisjonilt rahastamisotsuse saanud projektide tulemuslikkuse hindamise põhimõtted.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Nn IKT-komisjoni tegutsemise ja IKT lisataotluste menetlemise põhimõtted vaatame üle enne uut RES 2019–2022 protsessi ning IKT-projektide menetlus ja valitsemisalade IKT-strateegiate kaitsmise protsess on kavas ühildada ja kirjeldada eraldi juhendis. Üldpõhimõtted, millele peavad IKT-projektid vastama, on juba praegu rahandusministri määruse §-s 13 kirjeldatud.

Rahastatud IKT-projekte ja -kulusid seiratakse samadel alustel nagu kõiki muid riigieelarvelisi vahendeid. IKT-projektid peaksid eelkõige kaasa aitama valitsemisala eesmärkide ja tulemuste saavutamisele, mida hinnatakse erinevate mõõdikutega. Eraldiseisvat tulemuste hindamise reeglistikku välja töötada ei ole otstarbekas, kuna see tekitab täiendavat halduskoormust ning segadust juba olemasolevates tulemushindamise põhimõtetes. Lisaks on IKT-kulud erineva sisuga (nt hooldus-, personali-, arenduskulud jms), millele ühtse sisuga tulemuslikkuse hindamise põhimõtteid ei ole võimalik kehtestada.

## Tegevuspõhine eelarvestamine

Tegevuspõhine eelarvestamine on eelarvestamise meetod, kus organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest lähtudes määratakse kindlaks ja eelarvestatakse eelarveperioodil vajalike väljundite (programmid) kogus ning seejärel nende väljundite saavutamiseks vajalike tegevuste ja ressursside kogus ning selleks tehtavad vajalikud kulutused. Paralleelselt on samas tähenduses kasutatud ka mõistet „tulemuseelarvestamine“.

## Tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla efektiivseim viis soovitud eesmärkide saavutamiseks

97. Riik plaanib 2020. aastaks minna üle tegevuspõhisele riigieelarvele, mis Rahandusministeeriumi hinnangul peaks andma ülevaate, kui palju panustab riik erinevates valdkondades seatud eesmärkide saavutamisse. Eesmärgid tuleneksid valdkondlikest arengukavadest.

98. Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek peaks ministeeriumi arvamusel looma eeldused valitsemisalade omavaheliseks tõhusamaks koostööks, et siduda paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.

<sup>5</sup> Rahandusministri 04.02.2016. a määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“.

99. Auditiaruande koostamise ajaks ei ole Rahandusministeerium koostöös teiste ministeeriumidega kokku leppinud tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtteid ja sisu ega sellele ülemineku tegevuskava. Rahandusministeerium on tegevuspõhise eelarvestamise eesmäärke käsitleanud lühidalt strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatus. Eeskätt soovitakse tegevuspõhise eelarvestamisega saavutada eelarveraha tõhusamat kasutust.

100. Riigikontrolli arvates on ilma valitsuses tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtteid ja sisu kokku leppimata raske saavutada ministeeriumide vahel konsensust selles, mida peaks tegema ja milline peaks olema lõpptulemus, sest iga valitsemisala tõlgendab nii eesmäärke kui ka nende saavutamiseks vajaminevaid tegevusi omamoodi.

101. Samuti tuleb läbi mõelda ja kokku leppida, kuidas eelarvet juhtida ja saadavat tegevusinfot otsuste tegemiseks kasutada. Sellest sõltub see, milline hakkab olema kogu tegevuspõhise eelarvestamise raamistik, millised andmeid selle rakendamiseks vajatakse ning kuidas infot kokku võetakse, esitatakse ja kasutatakse. Nende aspektidega ei ole Riigikontrolli hinnangul seni piisavalt tegeletud, kuigi üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele on juba alanud.

102. Riigikontroll on riigieelarve tegevuspõhiseks muutmise vajalikkuse suhtes skeptiline. Riigikontrolli hinnangul võib küll teatud ulatuses tegevuspõhise kuluarvestuse rakendamine ministeeriumides tuua kaasa eelarveraha tõhusama kasutamise, ent tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla efektiivseim viis selle eesmärgi saavutamiseks.

103. Seni pole analüüsitud, kas ja millistes valdkondades ning mil viisil on üldse mõistlik tegevuspõhist eelarvestamist rakendada. Samuti pole kaalutud, kas soovitud kasu oleks võimalik saavutada lihtsamaid ja vähem töömahukaid alternatiive kasutades.

104. Kuni pole selgeid kokkuleppeid, konkreetseid eesmäärke ja teada saadava info kasutajaid ega läbiviidud sisukat analüüsi, on oht, et tehakse palju tööd, mille tulemust lõpuks keegi ei kasuta ja mida kellelegi vaja ei ole. Selge on see, et tegevuspõhise riigieelarve koostamine on võimalik, aga küsimus on, kas see on ka vajalik ja realselt kasutatav.

105. Sõltumata sellest, kuidas pärast analüüsi tegemist otsustatakse edasi minna, on Riigikontrolli hinnangul vaja täita järgmised tingimused: kokku on lepitud tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku põhimõtted, tegevused ja tegevuskava; olemas on ühtne kuluarvestusmetoodika ja seda toetav tarkvara ning kõigi osapoolte arusaam tegevuspõhisest eelarvestamisest ja selle rakendamise vajalikkusest ning saadavast kasust on ühesugune.

## Tegevuspõhine kuluarvestus

106. Rahandusministeeriumi koostatud strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatu kohaselt võimaldab tegevuspõhine kulude juhtimine senisest märksa täpsemini hinnata erinevate teenuste ja programmide maksumust. Kuna iga teenuse hind tuletatakse teenuse osutamiseks vajalike tegevuste maksumusest, võimaldab see paremini aru saada, kuidas erinevate kulukomponentide hinnamuutused mõjutavad teenuse lõppmaksumust. Info teenuste ja programmide tegeliku maksumuse kohta võimaldab teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid.



## Kuluanalüüsi tarkvara

**Kulumudel** – põhimõtete kogum, mille alusel toimub otseste ja kaudsete kulude andmekorje, kulude jaotamine tegevuste või teenuste kaupa ning teenuste või toodete maksumuse arvestamine.

107. Tegevuspõhiseks kuluarvestamiseks on vaja, et oleks olemas vastav tarkvara. Riigi finantsarvestuseks kasutatavas majandustarkvaras SAP ei ole tegevuspõhist arvestust toetavat funktsiooni seni kasutusele võetud. Kui otsustatakse hakata kasutama SAPi pakutavat funktsiooni, siis peab see põhinema ühtsel [kulumudelil](#).

108. Riigikontroll leiab, et Rahandusministeerium peab välja töötama kriteeriumid selle kohta, milline peab kulumudel olema ja millised on selle kohustuslikud elemendid. See tagab, et tegevuste maksumuse määramise meetodika oleks ühetaoline ning sellest tulenevalt ka ministeeriumiti võrreldav.

109. Ühtsete arusaamade kujundamiseks on Rahandusministeerium riigihanke tulemusena 2016. aasta novembris sõlminud kahe audiitorettevõtjaga raamlepingu, mille sisuks on riigiasutuste nõustamine tegevuspõhisele eelarvele üleminekul. Nõustamise käigus valmistatakse valitsemisalad ette tegevuspõhisele eelarvele üleminekuks ning testitakse ja täiendatakse tegevuspõhisele eelarvele ülemineku meetodikat koostöös tellijaga.

110. Projektimeeskonna ülesanne on muu hulgas saada ülevaade valitsemisalade hetkeolukorrast ja asutuste tööprotsessidest, töötada välja arvestusobjektid tegevuspõhise arvestuse pidamiseks ning nõustada kulumudeli väljatöötamist.

111. Tegevuspõhisele eelarvele üleminek toimub vastavalt ministeeriumide valmisolekule, huvile ja võimalustele. Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) otsustas esimese valitsemisalana koostada 2016. aasta riigieelarve tegevuspõhisena.

112. Ettevalmistusi on alustanud Sotsiaal-, Sise-, Kaitse- ja Rahandusministeerium, arutelusid on olnud ka Kultuuriministeeriumiga. Sotsiaalministeerium otsustas tegevuspõhisena koostada 2018. aasta eelarve ja Siseministeerium 2019. aasta eelarve. Ülejäänud ministeeriumid koostavad hiljemalt 2020. aasta eelarve tegevuspõhisena.

113. HTM läks 2016. aastal esimesena üle tegevuspõhisele eelarvele. Ministeeriumi eesmärk oli muu hulgas parendada arusaamist, mida ja miks tehakse või mida peaks tegema, et reageerida kiiremini muutustele, kasutada ressursse eesmärgipärasemalt ja paindlikumalt. Lisaks sooviti tagada kvaliteetne juhtimisinfo poliitika kujundamiseks ja otsuste tegemiseks.

114. Riigikontrolli hinnangul pole HTM praeguseks seatud eesmärged saavutanud. Tegevuspõhisele eelarvele üleminek toimus formaalselt, ilma tegevusi läbi mõtlemata ning ilma Rahandusministeeriumi piisava suunamise ja meetodilise toeta.

115. Üleminekuprotsess ja tegevuspõhise eelarve rakendamine oli töömahukas ja koormav nii HTMi vastavatele töötajatele kui ka valitsemisala asutustele. Valitsemisala asutustelt saadud info kohaselt ei olnud ka ministeeriumi juhised asutustele tegevuspõhise eelarve kasutamiseks piisavad.

116. Rahandusministeeriumi eelarveosakond ei ole suutnud tagada, et HTM lähtuks tegevuspõhisele eelarvele üleminekul seatud eesmärkidest.

## Haridus- ja Teadusministeeriumi pilootprojekt

HTMi kiirustamise ja läbimõtlematuse tulemusel on tehtud palju tööd, kuid puudub selgus, kas selle tulemusena saadaval finantsinfol on olemas ka tarbija ja kas seda on võimalik kasutada juhtimisotsuste tegemiseks.

117. HTMi hinnangul oli positiivne, et tegevuspõhisele eelarvele ülemineku tulemusel saavutati eelarve koostamisel ja kasutamisel suurem paindlikkus, kuna ministriile anti õigus muuta programmiselset tegevuskulude ja investeringute liigendust. Riigikontrolli hinnangul oleks seda olnud võimalik saavutada ka tegevuspõhisele eelarvele ülemineku minemata.

## Seni tehtu analüüsimise vajadus

118. Riigikontrolli arvates on tegevuspõhisele riigieelarvele ülemineku protsessis jäänud tegemata selged otsused, protsessi ettevalmistus on olnud puudulik. Kuna tegevuspõhisele riigieelarvele ülemineku muudetakse oluliselt riigi finantsjuhtimise põhimõtteid, tuleb Rahandusministeeriumil käimasolev protsess uuesti üle vaadata; seada selged sihid ja eesmärgid; hinnata, kas tegevuspõhisele eelarvele ülemineku on jätkuvalt põhjendatud; ning selgitada välja, kas senini tehtu on viinud või võiks viia soovitud eesmärkideni.

### 119. Riigikontrolli soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministriile:

- analüüsida tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku vajalikkust, ning juhul kui otsustatakse protsessiga jätkata, siis
- leppida kokku tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtted ja sellele ülemineku tegevuskava ning tagada, et kõigil osapooltel on ühesugune arusaam tegevuspõhise eelarvestamisest ja selle rakendamisest;
- tagada tegevuspõhise eelarvestamise ühtse meetoodika ja selle rakendamist võimaldava tarkvara olemasolu.
- leppida kokku, kuidas eelarvet juhtida ja saadavat tegevusinfot kasutama hakatakse; ning
- anda seejärel valitsusele tehtust ja edasistest tegevustest ülevaade.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku tuleneb kehtivast riigieelarve seadusest, mille koostamisele eelnesid järgmised analüüsid: Riigikogu raport „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“, OECD raportid „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ ja „Valitsusülese strateegilise juhtimise ja piirideüleste e-teenuste rakendamine“, Riigikontrolli audit „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“, professor Giuseppe Grossi uuring „Tulemuspõhine eelarvestamine: Riikidevaheline võrdlus“, Poliitikauuringute keskuse Praxis projekt „Riigi tulemusvaldkondade määratlemine“, Tartu Ülikooli ja Geomeedia koondraport „Riigi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs“. Loetelu ei ole ammendav.

Tegevuspõhise eelarvestamise kõige olulisemad põhimõtted on toodud 2014. aastal tegevuspõhise eelarvestamise seadustanud riigieelarve seaduses ja seletuskirjas. Kõige olulisemad põhimõtteid on eelarves vajaduste

ja võimaluste tasakaalu viimine lähtuvalt riigi strateegilistest eesmärkidest. Riigieelarve koostamisel lähtutakse riigi rahandusprognosist tulenevatest võimalustest ja strateegilistes arengukavades kirjeldatud vajadustest. Vajaduste kirjeldamisel lähtutakse mõjust, mida ühiskonnaelu valdkonnas soovitakse saavutada, ja inimestele osutatavatest teenustest, mille osutamiseks riigieelarvest raha antakse. Näiteks tervena elatud eluea kasvatamiseks korraldab riik kiirabiteenuse osutamist. Tegevuspõhine eelarve tähendab, et riigieelarvega otsustatakse, kui palju riik igale valdkonnale raha eraldab, ja teada on iga inimestele osutatava tegevuse kavandatav ja tegelik hind. Eelarve koosneb tulemusvaldkondadest ja programmidest. Valdkonna rahasumma tuleb kokku kulumudelite abil leitud teenuste hindadest, mida selles valdkonnas riigi poolt rahastatakse.

Tegevuspõhine info annab avaliku sektori juhtidele ja avalikkusele parema võimaluse maksumaksja raha eest tehtavate kulude säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamiseks. Tegevuspõhise eelarve tulemusena tekkivat juhtimisinfot hakkab kasutama RM riigieelarvet koostades ja eelarveläbirääkimistel, samuti vastutavad ministrid oma valitsemisala tegevust ja eelarveid juhtides.

Tegevuspõhise eelarvestamisele ülemineku tegevuskava hoiab RM „Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise arenduste ülevaates”. Peamised etapid selle raames on strateegilise planeerimise korrastamine, kulumudelite juurutamine riigiasutustes ja avalike teenuste kaardistamine. 2017. aastal läks riik ettevalmistava tegevusena üle tekkepõhisele eelarvele. Ülemineku toetamiseks korraldab RM õigusaktide ja juhendmaterjalide täiendamist, infotehnoloogiliste lahenduste arendamist ja koolitusi. Iga ministeeriumi üleminekut toetatakse eraldi projektiga, millel on oma tegevuskava.

Tegevuspõhise eelarvestamisele üleminekuks vajalik meetodika on toodud järgmistes dokumentides. Põhireeglid ja töökorraldus on reguleeritud õigusaktides. Tegevuspõhise eelarve õigusliku raami on pannud paika Riigikogu riigieelarve seadusega. Detailsemad reeglid on antud rakendusaktides: nendeks on „Eelarveklassifikaator“, „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“, „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ ja „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“. Üleminekut toetavad detailsed juhendid on koondatud veebilehele „Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine”.

Tegevuspõhise eelarvestamisele üleminekuks vajalik tarkvara, mis võimaldab vastavat infot koguda ja töödelda, on riigieelarve infosüsteem (REIS2), strateegilise juhtimise infosüsteem (SJIS) ja finantstarkvara SAP raamatupidamis- ja aruandlusmoodulid. Neis süsteemides on tehtud üleminekuks vajalikud arendused. Kulumudelite haldamisega kaasneva töökoormuse vähendamiseks ja võimaldamaks keerukamate mudelite kasutamist on hankimisel kuluarvestuse infosüsteem (KAIS).

Valitsusele antakse infot vajadusel ja jooksvalt. Viimati arutas valitsus tegevuspõhisel eelarvele üleminekut 2017. aasta kevadel riigieelarve seaduse muutmisel.

## Riigihangete korraldamine, hankelepingute ja seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine

### Riigihangete maht ja auditeerimine

#### Riigiasutuste ning riigi äriühingute, sihtasutuste ja tulundusasutuse riigihangete arv on kasvanud

120. Riigihangete registri andmetel oli riigiasutustes 2016. aastal 2036 teostatud või täitmisel hanget kokku maksumusega 592 miljonit eurot (vt ka tabel 2). Registri andmetel on võrreldes eelmise aastaga tehtud 187 hanget rohkem ja rahaline maht on suurenenud 101 miljoni euro võrra. 2016. aasta finantsauditites on Riigikontroll auditeerinud ministeeriumide (v.a Välisministeerium) majandustehingute vastavust riigihangete seadusele.

Tabel 2. Riigiasutuste ja nende valitsemisalade 2016. aastal teostatud ja täitmisel seisundis hangete arv ning rahaline maht

Riigiasutus	Teostatud ja täitmisel hanked 2016. aastal	
	arv	kogumaksumus (miljonit eurot)
Haridus- ja Teadusministeerium	228	21
Justiitsministeerium*	51	6
Kaitseministeerium	172	102
Keskkonnaministeerium	322	132
Kultuuriministeerium	44	4
Maaeluministeerium	130	21
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	523	162
Rahandusministeerium**	119	36
Siseministeerium	195	52
Sotsiaalministeerium	142	40
Välisministeerium	47	10
Riigikantselei	32	3
Põhiseaduslikud institutsioonid	31	3
<b>Kokku</b>	<b>2036</b>	<b>592</b>

\* Alates 01.07.2016 korraldab Justiitsministeeriumi ja tema asutuste hanked Riigi Tugiteenuste Keskus, v.a infotehnoloogia ja kommunikatsiooni valdkonna hanked, mille läbiviimise eest vastutab jätkuvalt Registre ja Infosüsteemide Keskus.

\*\* Riigi Tugiteenuste Keskuse korraldatud hanked Justiitsministeeriumi valitsemisala asutustele ning nende maksumused kajastuvad Rahandusministeeriumi real.

Allikas: Riigikontroll 02.02.2017. aasta seisuga riigihangete registri alusel

121. Riigihangete seaduses sätestatud põhimõtetest tuleb kinni pidada ja vajaduse korral hankemenetlused korraldada ka kõigil riigi valitseva mõju all olevatel sihtasutustel, riigitulundusasutusel ning enamikul riigi äriühingutest (edaspidi üksused). Riigikontroll on oma kodulehel avaldanud nimekirja olulistest üksustest, kelle tehingute seaduslikkust tuleb auditeerida. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruandeid auditeerinud vandeaudiitorid ei ole kõigis riigi äriühingutes, sihtasutustes ega riigitulundusasutuses kontrollinud riigihangete seadusest

kinnipidamist, sest 2016. aasta audiitorteenuse ostmiseks varem sõlmitud lepingud ei hõlmanud tehingute seaduslikkuse kontrolli.

122. Üksuste hangete arv on sarnaselt riigiasutustega samuti kasvanud. 2016. aastal oli 1578 hanget (vt tabel 3), mis on 76 võrra rohkem kui eelneval aastal. Samas on riigihangete rahaline maht vähenenud 26 miljoni euro võrra. Vandeaudiitorid on üksustes kontrollinud riigihangete seadusest kinnipidamist lisas 1 toodud äriühingutes ja sihtasutustes.

**Tabel 3. Riigi äriühingute, sihtasutuste ja tulundusasutuse 2016. aastal teostatud ja täitmisel hangete arv ning rahaline maht**

	Teostatud ja täitmisel hanked 2016. aastal	
	arv	kogumaksumus (miljonit eurot)
Riigi osalusega äriühingud	705	224
Riigi asutatud sihtasutused	715	159
Riigimetsa Majandamise Keskus	158	118
<b>Kokku</b>	<b>1578</b>	<b>501</b>

Allikas: Riigikontrolli koostatud 02.02.2017. aasta riigihangete registri alusel

### **Eksimuste arv on aastatega kasvanud, aga sisu on jäänud muutumatuks**

123. Riigihangete seaduse eesmärk on tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. Nende eesmärkide saavutamiseks on seaduses kehtestatud üldpõhimõtted.

124. 2016. aasta kohta ministeeriumides ja üksustes korraldatud auditite tulemused näitasid, et hanketegevuseks vajalik sisekontrollisüsteem on üldjuhul loodud, v.a ASis Tallinna Sadam, ja see on üldiselt heal tasemel. See tähendab, et hankekorrad on valdavalt koostatud ja piisavalt põhjalikud ning hankeplaanid enamasti ajakohased.

125. Samas on jätkuvalt probleemiks, et hankemenetlusi ja lihthankeid jäetakse korraldamata. 2016. aastal on riigiasutused teinud oste hanget korraldamata kokku vähemalt summas 4,2 miljonit eurot ning üksused vähemalt summas 11,1 miljonit eurot.

126. Samuti eksitakse menetlusreeglite rakendamisel, jäetakse riigihangete registrile riigihanke aruanne ja selle lisa esitamata või hilinetakse nende esitamisega jms. Kui riigiasutuste puhul tegi Riigikontroll tähelepanekuid kõigi ministeeriumide auditites, siis 27-st auditeeritud üksusest 11-s audiitorid neid eksimusi ei tuvastanud. Detailsem ülevaade eksimustest riigihangete seaduse vastu on toodud tabelis 4.

## **Riigihangete seaduse eesmärk**

**Tabel 4. Riigiasutuste ja üksuste audititite tulemusel tuvastatud eksimused riigihangete seaduse vastu ning nende arv**

Eksimuse sisu	Riigiasutused	Üksused
Seaduses nõutud hanked olid tegemata, sh oli korraldamata lihthange	99	103
Vale menetlusliik	5	1
Riigihanke aruanne esitatud hilinemisega või jäetud esitamata	70	3
Puudulikud või valet infot sisaldavad hanke dokumendid, sh hanke aruanded	5	4
Kirjalik leping sõlmimata	3	1
Puudused maksuvõla kontrollimisel	10	17
Hankekord vajab täendamist	6	16
Muud puudused seaduse järgimisel	6	4
Võib olla tegemist suunatud hankega	0	2
Menetlusreeglite rikkumine, sh tähtaegade järgimine, vastavustingimuste kontrollimine	6	7
Ei määratle ennast hankijana	0	1
<b>Tuvastatud eksimused kokku</b>	<b>210</b>	<b>159</b>

Allikas: Riigikontrolli auditiaruanded ja märgukirjad ning vandeaudiitorite aruanded Riigikontrollile

### Riigiasutuste ja üksuste eksimused riigihangete seaduse üldpõhimõtete vastu on sarnased

**Eksimine riigihangete seaduse vastu on sagenenud, eksimuste sisu ei ole muutunud**

127. Sarnaselt varasemate aastatega on ka 2016. aastal nii riigiasutused kui ka üksused oma hanketegevuses eksinud enim **läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte** vastu. See tähendab, et info, mida hankest huvitatud isikutele jagati, ei olnud kõigile võrdselt kättesaadav, piisav, oluline ega ajakohane või et kogu hankemenetlus ei olnud avalik ega dokumenteeritud.

128. Riigikontrolli hinnangul on nende põhimõtete järgimine oluline selleks, et saaks tagantjärele tuvastada, mis toimus, millised otsused ja miks tehti.

129. Printsibi rakendamist peavad toetama asutuste hankekorrad, mille puhul on oluline, et need reguleeriks piisavalt asutuse töökorraldust ja oleksid riigihangete seadusega kooskõlas. Sama toob esile Eesti Kaubandus-Tööstuskoda oma arvamuses<sup>6</sup> 14. juunil 2017 vastu võetud riigihangete seaduse eelnõu kohta, kus on öeldud ka seda, et korrad peaks olema avalikustatud ning et hanke toimumise vastavust kehtestatud korrale peab olema võimalik jälgida näiteks riigihangete registris.

130. Riigiasutustest eksiti läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte vastu kõige enam Kaitse- ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes. Kaitseministeeriumi puhul oli peamiseks põhjuseks riigihanke aruannete ja nende lisade riigihangete registrile esitamisega hilinemine.

<sup>6</sup> Vt seletuskirja lisa 2, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecbd5b61-734c-41b1-bff5-a54f285bce53/Riigihangete%20seadus>.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas põhjustas eksimusi seaduses nõutud hangete korraldamata jätmine.

**131.** Väga palju eksitakse **võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtte** vastu. See tähendab, et kõigile hankest huvitatud isikutele, taotlejatele ja pakkujatele ei kohaldata ühesuguseid tingimusi ja/või ei looda kõigile võrdseid võimalusi hankelepingu saamiseks.

**132.** Näiteks ei ole hankijad sageli kontrollinud, kas pakkujal puudub **maksuvõlg**. See tegematajätmine on viinud selleni, et on kvalifitseeritud ja isegi edukaks tunnistatud pakkujaid, kes oleks tulnud hankemenetlusest kõrvaldada, kuna olid maksuvõlgased või ei vastanud nõutud kvalifitseerimistingimustele.

**133.** Riigikontroll leiab, et puuduliku kontrolli tulemusel edukaks tunnistatud pakkujatega, kes ei vasta riigihangete seaduses sätestatud kvalifitseerimiskohtadele, lepingute sõlmimise korral on seatud ohtu asja või teenuse saamine, kuna pakkuja ei pruugi suuta pakkumuses lubatud tingimusi täita.

**134.** Samale riskile on tähelepanu juhtinud ka Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Töandjate Keskliit oma arvamustes 14. juunil 2017 vastu võetud riigihangete seaduse eelnõu kohta. Samuti on nad välja toonud, et sellistel juhtudel esineb risk, et hange tuleb uuesti korraldada. See aga raiskab nii pakkujate kui ka hankijate ressursse ja põhjustab olulisi ajalisi viivitusi.

**135.** Veidi vähem on hankijad eksinud **säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõtte** vastu. Printsipi eesmärk on tagada riigi, avaliku sektori hangete võimalikult otstarbekas korraldamine, nii et riigihankega omandatakse õige asi, õigel ajal, õiges koguses, õiges kohas ning seda parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte eest.

**136.** Samal hulgal on auditites tehtud tähelepanekuid puuduste kohta, mis on seotud **konkurentsi efektiivse ärakasutamisega**. Printsipi rakendamine aitab selgitada, milline mitmest pakkujast on võimeline esitama pakkumuse parimatel tingimustel. Konkurents pakkujate vahel suurendab säästlikkust, samuti on see oluline läbipaistvuse saavutamiseks.

**137.** Võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse, säästlikkuse ja otstarbekuse ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtete mittejärgimise kohta leidsid audiitorid enim puudusi Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas, kus tuvastati ligikaudu kaks korda rohkem eksimusi kui Kultuuri- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalade asutustes, kus esines samuti mitmeid puudusi.

**138.** Üksuste puhul esines kõigi põhiprintsiipide puhul enim puudusi Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevates sihtasutustes ja äriühingutes. Neist omakorda tuvastati kõige rohkem eksimusi Sihtasutuses Põhja-Eesti Regionaalhaigla (PERH), Sihtasutuses Tartu Ülikooli Kliinikum ning Aktsiaseltsis Tallinna Sadam. Kõigis nimetatud üksustes olid jäetud korraldamata lihthanked ja hankemenetlused. Lisaks esines PERHis arvukalt juhtumeid, kus enne hankelepingu sõlmimist ei olnud kontrollitud maksuvõla puudumist, mistõttu ei olnud tagatud võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse printsipi järgimine.

**Maksuvõlg** on riigihangete seaduse tähenduses riiklike või pakkuja elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvestatud intress.

## Eksimuste põhjused

139. Eelkirjeldatud eksimusi põhjustavad mitmed asjaolud alates inimlikest eksimustest kuni riigihangete seaduse mittetundmiseni ja valesti tõlgendamiseni. Nagu ka varasematel aastatel on vead kõige sagedamini tingitud kehvast ja valest planeerimisest: ei osata hinnata vajatava asja või teenuse kogust ega eeldatavat maksumust. Hangete korraldamise puudused tulenevad ka seaduse erinevast tõlgendamisest ja rakendamisest ning vähesest kogemusest või võimekusest, eriti väiksemates asutustes.

## Huvide konflikti vältimine

140. Riigihangete seaduse üks printsiip on ka **huvide konflikti vältimine**. See tähendab, et isik peab hoiduma oma töö- või teenistuskohustuste täitmisel sellise otsuse tegemisest, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või temaga seotud juriidiliste isikute majandushuve.

141. Audititoimingute käigus uuris Riigikontroll, kas ja kuidas kinnitavad riigiasutuste hankekomisjonide liikmed oma sõltumatust pakkujate suhtes. Üldlevinud tava ei ole, et hankekomisjoni liikmed kinnitaks kirjalikult oma sõltumatust pakkujate suhtes. Kuigi paljudes asutustes kehtestatud hankekorra järgi ei pea komisjoni liikmed kinnitama oma sõltumatust, peab hankija riigihangete seaduse järgi vältima riigihanke korraldamisel konkurentsi kahjustavat huvide konflikti.

142. Korruptsioonivastase seaduse järgi on ametiisikul keelatud toimingute või otsuse tegemine või selles osalemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes, ametiisik on teadlik huvide vastandumisest, korruptsiooniohust või muudest asjaoludest, mis tekitavad kahtlust, et ametiisik ei ole erapooletu ega objektiivne.

143. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi riigiasutuses kasutusel olevad meetmed olla huvide konflikti vältimiseks piisavad, kuna puudub kindlus, et komisjoni liige on sõltumatu iga kord, kui ta komisjoni töös osaleb.

144. Riigikontrolli hinnangul võimaldab asjaomastelt ametiisikutelt huvide konflikti puudumise kohta kirjaliku deklaratsiooni nõudmine teadvustada kehtivaid toimingupiiranguid, aidates tagada, et avaliku raha kasutamine, sh riigihangete teostamine, on aus ja kallutamata. Et mitte suurendada bürokraatiat, on üks võimalus lisada vastav kinnitus dokumentidesse, mille komisjoni liikmed peavad riigihangete seadusest tulenevalt kinnitama, näiteks pakkujate kvalifitseerimise protokoll.

### 145. Riigikontrolli soovitusel riigihalduse ministrile:

- jätkata ja laiendada keskselt hankimist, soodustada ühishangete tegemist, teha selleks teavitustööd ning koondada ja analüüsida asutuste hankevajadusi;
- muuta sõltumatuse kinnitamine kohustuslikuks ning juhendada hankijaid kasutama selleks bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi ning
- kavandada senisest enam järelevetoiminguid riigi äriühingutes ja sihtasutustes, kus riigihangete seaduse järgimist ei ole auditeeritud või ei ole kavas auditeerida.



**Riigihalduse ministri vastus:** Keskse ja ühishankimise võimaluste laiendamine on järjepidevalt olnud valitsuse eesmärk ja seda kinnitavad ka 2016. aastal Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud kaks korraldust, millega laiendatakse kesksel hankimisel.

Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) keskse hankimise pädevust laiendati alates 01.07.2016 ka printerite hankimisele. Seega on RIK kohustuslik keskne hankija ministeeriumide, nende haldusala asutuste ning Riigikantselei kontoriarvutite, monitoride ja printerite soetamisel. Lisaks kesksetele hangetele korraldab RIK ka ühishankeid infotehnoloogia ja kommunikatsiooni valdkonnas.

Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) nimetati alates 01.07.2016 vabatahtlikuks kesksel hankijaks valitsusasutustele ja nende hallatavatele riigiasutustele. Selle tulemusena vabanevad asutused kohustusest ise üksikult asju ja teenuseid hankida ning saavad keskenduda oma põhitegevusele.

Alates 1. jaanuarist 2016 osutab RTK teenust Riigikantseleile ja alates 1. juulist 2016 RMile, Justiitsministeeriumile ja nende valitsemisala asutustele. Kuivõrd RTK ongi loodud eesmärgiga pakkuda riigiasutustele kesksel tugiteenust, jätkub keskse ja ühishankimise laiendamise võimaluste analüüs ja eeldatavalt võtab RTK 2017. aastal üle ka Sotsiaalministeeriumi valitsemisala hangete korraldamise.

RTK ülesanne on muu hulgas koondada teenindatavate asutuste hankevajadused ühtseks hankeplaaniks, selgitada välja sarnase esemega riigihanked ja korraldada ühishankeid. RTK ja RIKi ühishangete plaan on kättesaadav <https://kesksedhanked.rik.ee/>, kust saab ülevaate teostatud ja planeeritavate ühis- ja kesksel hangete kohta.

Lisaks väärub siinkohal märkimist ka Kaitseinvesteeringute Keskuse asutamine, kes korraldab alates 1. jaanuarist 2017 kaitsevaldkonna hankeid.

Rahandusministeerium koostöös teiste ministeeriumidega analüüsib keskse ja ühishankimise võimaluste laiendamist ka edaspidi. Teavitusi ühishangete ja neis osalemise võimaluste kohta avaldame mh e-riigihangete infoportaalil: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/index>.

Suurendamaks hankimise läbipaistvust ja kontrollitavust on RM juba 2014. aastal läbiviidud hankekordade analüüsi tulemusena soovitanud kehtestada hankekorrast nõude, et hankekomisjoni liikmed ja teised hankeprotsessi suunavad ametiisikud allkirjastaksid kirjaliku deklaratsiooni, millega kinnitaksid huvide konflikti puudumist. Lisaks soovitasime toimingupiirangute rikkumise riski vähendamiseks sätestada asutuses kord huvide konflikti puudumise deklaratsioonide kontrolliks.

Uue riigihangete seaduse § 9 kohustab kõiki hankijaid sätestama meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks.

Lisaks oleme e-riigihangete keskkonna infoportaalil hankijate juhendamiseks avaldanud viite Justiitsministeeriumi ja RMi koostöös valminud huvide konflikti vältimise käsiraamatule, mis abistab hankijaid huvide konflikti vältimiseks kohaste ennetusmeetmete kasutusele

võtmisel. Käsiraamat on kättesaadav  
<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/huvide-konflikti-kasiraamat>.

Täiendava sammuna huvide konflikti ennetamiseks ja vältimiseks kavandame 2018. aastal riigihangete registri arendamise raames võimaldada hankega seotud isikutel kinnitada registri kaudu erapooletust kahtluse alla seadva seose puudumist pakkujaga.

Alates 2013. aastast on RMi riigihangete plaanilise järelevalve tööplaani koostamise peamine lähtealus iga-aastane riskianalüüs. Riskianalüüsi eesmärk on määrata prioriteetsed kontrollivaldkonnad (nt riskantsemate hankijate või hankemenetluse liigid). Riskiindikaatorite (objektiivsed arvnäitajad, hinnangulised näitajad) määratlemisel ja hankija liigi valikul lähtutakse riigihangete ja riigiabi osakonna poolt riigihangete järelevalve teostamise käigus kogutud teabest. Üheks allikaks on muu hulgas ka Riigikontrolli auditid ja soovitused. Nõustume, et riigi äriühingute ja sihtasutuste hanketegevus vajab jätkuvalt tähelepanu ja järgmiste aastate järelevalveplaanide koostamisel lähtume võimaluse piires ka Riigikontrolli soovitusel kontrollida äriühinguid ja sihtasutusi, kelle hanketegevust ei ole viimastel aastatel auditeeritud.

Ühtlasi märgime, et RMi riskianalüüsi põhjal koostatud plaanilise järelevalve valimisse on igal aastal sattunud ka mõni riigi või kohaliku omavalitsuse äriühing ja riigi sihtasutus, täpsem ülevaade on kättesaadav <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/2016-jarelevalve>.

Ka 2017. aasta plaanilise järelevalve valimis on mitu riigi ja kohaliku omavalitsuse äriühingut ja sihtasutust. Kuna 2017. aasta järelevalvemenetlused on veel pooleli, siis ei ole info valimisse sattunud hankijate kohta avalik.

Kõiki Riigikontrolli eeltoodud soovitusi toetab kindlasti ka laiem hankijate oskusteabe parandamine, mis on professionaliseerumise meetme raames ka Euroopa Liidu võimalik tulevane initsiatiiv riigihangete valdkonnas.

### **Mitmed asutused ei avalikusta hankelepinguid või ei ole lepingud kättesaadavad kiirel ja hõlpsal viisil**

#### **Lepingute avalikustamine**

146. Riigikontroll hindas auditites riigiasutuste hankelepingute avalikustamise praktikat ning tuvastas selles mitmeid puudusi. Enim lepinguid ja nende metaandmeid olid jätnud avalikustamata Kultuuri-, Keskkonna- ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused.

147. Nende valitsemisalade puhul selgus, et asutuste teadlikkus avaliku teabe seaduse nõuetest lepingute info avalikustamise kohta on vähene, puudus kindel arusaam kus, mida ja millal tuleb avalikustada. Lisaks sellele, et hankelepingud polnud kättesaadavad asutuste veebilehel, ei olnud nad registreeritud ka asutuste avalikus dokumendiregistris. Samuti esines juhtumeid, kus asutustel puudus 2016. aastal üldse avalik dokumendiregister.

**Juurdepääsupiirang** kehtestatakse avaliku teabe seaduse §-s 35 loetletud teabele, mida ei tohi teabevaldaja avalikustada ning mis tuleb tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks.

Hankelepingutel ei tohi ligipääsu piirata kogu lepingu ulatuses, kuna hankemenetlus toimub avaliku raha eest ning avaliku teabe seaduse § 36 lõike 1 punktid 9 ja 10 keelavad salastada eelarveraha kasutamist, eelarvest makstud tasusid ja hüvitisi ning asutuse varalisi kohustusi.

## Lepingutele juurdepääsu- piirangu määramine

**Ärisaladus** on konkurentsiseaduse § 63 lõike 1 kohaselt teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ärisaladus ei ole avalikustamisele kuuluv või avalikustatud teave.

**148.** Riigi raha kasutamise läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks peavad riigiasutused avaliku teabe seaduse kohaselt võimaldama juurdepääsu avalikule teabele igapäevasele ning võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Kuna hankelepingud sisaldavad avalikku teavet, tuleb need registreerida ja teha kättesaadavaks asutuse avalikus dokumendiregistris. Kui hankelepingule on määratud **juurdepääsupiirang**, tuleb leping registreerida asutuse avalikus dokumendiregistris, avaldades lepingu metaandmed ning juurdepääsupiirangu seadmise aluse. Lepingu avalik info tuleb avalikustada teabenõude korral.

**149.** Teistes valitsemisalades oli lepingute ja nende metaandmete avalikustamata jätmise seotud pigem asutuse teenistujate hooletuse ja nõrga sisekontrolliga. Näiteks oli Siseministeeriumi valitsemisala asutustel mitmeid lepinguid, mida polnud dokumendiregistris avalikustatud, kuigi asutused ise olid veendunud selle vajalikkuses. Avalikustamata jätmise tingis töötajate teadmatus, et dokumendihaldussüsteemis tulnuks lepingu registreerimisel teha süsteemis avalikustamise kohta märge.

**150.** Asutused olid määranud juurdepääsupiirangu ligi pooltele auditites kontrollitud lepingutest. Riigikontroll hindas, kas hankelepingutele juurdepääsupiirangu seadmine on olnud põhjendatud. Kahele kolmandikule lepingutest oli juurdepääsupiirangu seadmise aluseks avaliku teabe seaduse § 35 lõige 1 punkt 17, mille järgi ei tohi asutus avalikustada teavet, mis võib kahjustada **ärisaladust**.

**151.** Riigikontroll on seisukohal, et teabe ärisaladuseks tunnistamise initsiatiiv saab tulla ettevõtjalt, riigiasutus ise saab seda määrata ainult juhul, kui ärisaladus on lepingus ilmne. Asutuste selgituste kohaselt on nad piirangu määranud oma kaalutusotsusena, ettevõtjad ise pole selleks soovi üles näidanud.

**152.** Enim rakendasid ärisaladuse punkti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutused, kes põhjendasid piirangu seadmist asjaoluga, et kui hankelepingu lisaks on hankepakkumus, mis on riigihangete seaduse kohaselt konfidentsiaalne, siis määratakse lepingule juurdepääsupiirang automaatselt. Seejuures on Maanteeamet rakendanud juba mitu aastat praktikat, et iga hankelepingu lisaks on hankepakkumus ning seetõttu on kõigile lepingutele automaatselt määratud ka juurdepääsupiirang.

**153.** Riigihangete seaduse mõistes tohib pakkumusi pakkumustena käsitleda aga ainult hankemenetluse lõpuni. Pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete seadus enam ei kohaldu ja selle alusel juurdepääsupiiranguid seada ei tohi. Piirangu seadmisel tuleb aluseks võtta avaliku teabe seadus ning pakkumuste avalikustamisel tuleb lähtuda pakkumuse sisust.

**154.** Riigikontroll leiab, et lepingutele automaatse piirangu seadmine pole põhjendatud. Kuigi hankija peab ka pärast hankemenetluse lõppu kaitsma konfidentsiaalseid andmeid, nagu pakkumuses olevat tehnika- või ärisaladust, peab asutus info avalikustamisel aluseks võtma ettevõtja seisukoha, millist teavet ja mis põhjustel ta konfidentsiaalseks peab.

**155.** Enne lepingutele automaatse piirangu seadmist tuleks analüüsida pakkumuse sisu ning veenduda, et ligipääsu määramine on põhjendatud.

Asutused peavad lähtuma eelkõige reeglist, et hankeleping on avalik dokument ning pärast hankemenetluse lõppu on seda üldjuhul ka pakkumus. Lisaks tuleb asutustel analüüsida, kas on põhjendatud määrata pakkumus iga hankelepingu lisaks. Pakkumusi saaks asutuse dokumendiregistris käsitleda ka lepingust eraldi.

156. Kuigi asutused avalikustavad juurdepääsupiiranguga lepingu avaliku info teabenõude korral, ei võimalda see avalikkusel kontrollida avaliku raha kasutamist piisavalt kiiresti ja hõlpsalt.

157. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministri**le: suurendada riigiasutuste teadlikkust riigihanke tulemusena sõlmitud lepingute avalikustamisest, et info oleks kättesaadav kõigile kiirel ja hõlpsal viisil ning ligipääsu sellele oleks piiratud ainult põhjendatud juhtudel ja osas.

**Riigihalduse ministri vastus:** Riigihangete registris on riigihanke tulemusel sõlmitud lepingute põhiandmed – lepingu pooled, sõlmimise aeg, tähtaeg, maksumus ning olulisemad muudatused – avalikud, kui neid on lepingu täitmise ajal sõlmitud. Soovi korral on hankijatel võimalik lisada registrisse ka lepingufail, kuid see ei ole avalik. Riigihangete registri 2018. aasta arenduste raames on kavandamisel hankijatele võimaluse loomine ka lepingufailide avaldamiseks registris.

Samas märgime, et lepingute avalikustamisega seonduv temaatika on põhimõtteline küsimus, mis puudutab kogu avalikku sektorit ega saa olla kergekäeline ja kaalutlemata otsus. Tõsi on see, et lepingud avalikustatakse või neile juurdepääsu piiratakse üldjuhul dokumendiregistri kaudu.

Lähtuvalt avaliku teabe seaduse (edaspidi ka AvTS) § 36 lg 1 p-dest 9 ja 10 ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvehandlite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta ning andmeid teabevaldaja varaliste kohustuste kohta. Samas keelab AvTS § 35 lg 1 p 17 avalikustada ettevõtja ärisaladust. Ettevõtja ärisaladus on läbi ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse kaitse põhiseaduslikku laadi väärtus, mis tähendab antud kontekstis seda, et lepingute võimalikul avalikustamisel tuleb leida mõistlik tasakaal avalike ja erahuvide vahel ning leida selleks praktiline ja osapooli võimalikult vähe koormav lahendus.

Pakkumuse konfidentsiaalsuse osas ei saa nõustuda punktis 153 väljendatud seisukohaga, et pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete seadus enam ei kohaldu. Sellise seisukoha jaatamine viiks muu hulgas ka tõlgenduseni, et kui hankeleping on sõlmitud, siis võivad pooled seda omatahtsi ja piiranguteta muuta, mis nii kindlasti pole. Uue riigihangete seaduse § 110 lg 5 kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne kuni pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemiseni. Pakkumuses sisalduvat teavet võib avalikustada üksnes riigihangete seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses.

Rahandusministeerium soosib hankelepingute avaldamist riigihangete registris ja plaanime sellise võimaluse olemasolu rohkem teadvustada, seda nii e-riigihangete infoportaali, koolituste ja muude teabematerjalide kaudu. Lisaks on Euroopa Komisjon uurimas lepingute avaldamise praktikat EL liikmesriikides, mille raames tehakse 2017. aasta lõpuks

asjaomased soovitusel, millest saame võimalike siseriiklike meetmete kujundamisel ka lähtuda.

## Seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine

**Seotud isikud** on valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas määratud kõrgema juhtorgani ja tegevjuhtkonna liikmed ja nende pereliikmed, kelleks peetakse vähemalt abikaasat, elukaaslast ja last; ning sihtasutused, mittetulundusühingud ja äriühingud, kelle üle eelnimetatud isikutel üksi või koos pereliikmetega on valitsev või oluline mõju.

### Seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamine ja avalikustamine

**158.** Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi<sup>7</sup> (üldeeskiri) kohaselt kuuluvad aastaaruandes avalikustamisele **seotud isikutega** tehtud tehingud, mis ei vasta õigusaktidele või raamatupidamiskohustuslase sisedokumentide üldistele nõuetele või turutingimustele. Riigikontrolli hinnangul ei taga üldeeskirjas ja valitsemisalade raamatupidamise sise-eeskirjades olevad põhimõtted, et aastaaruandesse jõuaks kõik nõutud tehingud.

**159.** Üldeeskirja kohaselt vastutavad seotud isikutega tehtud tehingute info kogumise eest tehinguga seotud dokumentide koostajad, kooskõlastajad ja kinnitajad, kelle ülesanne on lisada avaldamisele kuuluva tehingu dokumentidele vastav info, et raamatupidaja saaks tehingu saldoandmikus õige tehingupartnerikoodiga kajastada. Riigikontrolli leiab, et määraates dokumentide märgistamise ülesande tehinguga seotud isikutele, ei ole tehingute hindamisel tagatud erapooletus ning suureneb risk, et turutingimustele ja õigusaktidele mittevastavad tehingud ei jõua aastaaruandesse.

**160.** Riigikontroll hinnangul peaksid valitsemisalades seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamise ja avalikustamise kontrollimise eest vastutama tehingutest sõltumatud isikud, näiteks ministeeriumi siseaudiitorid. Riigikontroll tuvastas ainult üksikuid näiteid, kus valitsemisalad olid sellisest põhimõttest lähtunud. Näiteks on Rahandusministeeriumis vastutajaks määratud ministeeriumi siseauditi osakonna juhataja.

**161.** Et aastaaruande lugejad saaksid seotud isikutega tehingute kohta täpsemat infot, mille abil hinnata asutusesisese sisekontrolli tõhusust ja tehingute mõju finantsaruannetele, tuleks Riigikontrolli arvates muuta nii üldeeskirjas sätestatud kui ka valitsemisalades rakendatavaid põhimõtteid.

**162.** Riigikontroll on seisukohal, et riik peab suurendama riigiasutustes tehtavate tehingute läbipaistvust, avalikustades ka need seotud isikute vahel toimunud tehinguid, mis ei kajastu aastaaruandes. Samale juhtis Riigikontroll tähelepanu 2015. aasta kohta koostatud auditoraruandes.

**163.** Riigikontroll leiab, et kõige kiirem ja hõlpsam viis oleks seda teha **riigiraha rakenduse** kaudu, nagu näeb ette Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia kohalike omavalitsuste tehingute avalikustamisel. Strateegias on seatud eesmärk avalikustada tehingud eraõiguslike juriidiliste isikute kaupa, kuna praegu kajastatakse saldoandmike infosüsteemis tehinguid üksnes avaliku sektori partneritega ning eraõiguslike isikutega tehtud tehinguid ainult koondsummana.

**164.** Lisaks on eesmärk liidestada omavaheline saldoandmike infosüsteem ja äriregister, et riigiraha rakenduses kuvada ka tehingupartnerite juhtorganite ja omanike ring. Kuna rakenduse edasiarendus on strateegia

**Riigiraha rakendus** on veebipõhine rakendus saldoandmike infosüsteemis esitatud andmete vaatamiseks ja analüüsimiseks. Rakendus on kättesaadav aadressil <http://riigiraha.fin.ee>.

<sup>7</sup> Rahandusministri määrus nr 105, mille nimi kuni 31.12.2016 oli riigi raamatupidamise üldeeskiri, alates 01.01.2017 avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend.

järgi niikuinii plaanis, ei tuleks seda kasutada mitte ainult omavalitsuste tehingute avalikustamisel, vaid kogu valitsussektori puhul. See aitaks nii avalikkusel kui ka asutusel endal tuvastada tehinguid seotud isikutega, suurendada kogu valitsussektori tehingute läbipaistvust ning maandada korrupsiooniriski.

#### 165. Riigikontrolli soovitused riigihalduse ministritele:

- muuta üldeeskirja nii, et seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamise ja avalikustamise eest vastutaks tehingutest sõltumatu isik;
- koostöös justiitsministriga võtta eesmärgiks riigiraha rakenduse edasiarendamine, nii et avalikkusele oleks kättesaadavad kogu valitsussektori tehingud eraõiguslike tehingupartnerite kaupa ning info tehingupartnerite juhtorganitesse ja omanike ringi kuuluvate isikute kohta.

**Riigihalduse ministri vastus:** Nõustume, et riik peab kaaluma võimalusi suurendada veelgi valitsussektori üksuste tehingute läbipaistvust ning seotud isikutega toimunud tehingute senisest täielikumalt avalikustamist.

Samas leiame, et üksnes vastutava isiku määramine seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamisel ei lahenda probleemi, kuna kontrolli teostamiseks vajaminevate andmete, sh isikuandmete asutusesisesel kogumisel tuleb arvestada isikuandmete kaitse seaduse nõuetega. Seetõttu peab määratud vastutav isik kontrolli korraldamisel kas koguma seotud isiku nõusolekul isikuandmeid või delegeerima vastutuse seotud isikutega tehtud tehingute avaldamise eest seotud isikutele. Seda on RMI siseauditi osakonna juhataja teinud, pannes vastutuse täiendava kinnituskirja nõudega seotud isikutele endile.

Riigiraha rakenduse edasiarendamine ei ole lihtne ega kiiresti teostatav ülesanne, kuna see nõuab ühtlasi raamatupidamissüsteemidest ja nendega liidestatud infosüsteemidest sobivas vormis info leidmise ja riigiraha süsteemi ümberpaigutamise arendusi, samuti nõuaksid lisaarendusi liidestused äriregistri infosüsteemiga. Üks probleem on näiteks selles, et raamatupidamissüsteemides on paljud kirjed ilma konkreetsele tehingupartnerile viitava registrikoodita, sh koondkannetena. Seetõttu ei pruugi arendused soovitud tulemuseni viia.

Planeerime kaasata ministriumide siseauditite juhid eesmärgiga arutada Riigikontrolli ettepanekuid ning otsida senisest paremat lahendust nii seotud isikutega toimunud tehingute kontrolli korraldamisel kui ka laiemalt erasektori tehingupartneritega toimunud tehingute avalikustamisel. Seejärel saame kaaluda üldeeskirja nõuete täiendamist ja riigiraha rakenduse edasiarendamist.

## Ülevaade riigivalitsemise reformi elluviimisest

### Riigivalitsemise reformi elluviimine

**Riigivalitsemise reform** – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärke on tõhusam ja jõukohasem riigi sisemine töökorraldus, mille saavutamiseks on vaja valitsussektori töötajate arvu vähendada kooskõlas tööealise rahvastiku kahanemisega.

**166.** Aastal 2015 alustas Vabariigi Valitsus **riigivalitsemise reformi** elluviimist, mille raames otsustati peamise tegevusena vähendada ajavahemikul 01.06.2015–31.05.2016 valitsussektori töötajate arvu. Teiste, pikemaajaliste riigivalitsemise reformi meetmetena käsitleti ka riigiülesannete analüüsi (keskvalitsuse sektor ja sotsiaalkindlustusfondid) ning sellest tulenevaid ümberkorraldusettepanekuid, avalike teenuste kaardistamist ja analüüsi, ressursside ühiskasutust ja muid tegevusi.

**167.** Kuna valitsuse otsus mõjutab riigi finantsjuhtimist ja ministereeriumidele eraldatud eelarveraha kasutamist, analüüsis Riigikontroll töötajate arvu vähendamise otsuse elluviimist kõigi ministereeriumide valitsemisalades. Seejuures uuriti, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Selgitati, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist.

**168.** Töö tulemusena leiab Riigikontroll, et reformi käigus pole seni palju uusi algatusi ette võetud ning ellu viidi peamiselt varem välja töötatud ümberkorralduskavad. Nendes ministereeriumides, kus varem välja töötatud reformikavad puudusid, läks koondamine valulisemalt ning tõi kaasa ka pakutavate teenuste halvenemist, töötajate ülekoormust ja tööjõupuudust.

**169.** Valitsuse otsusega kehtestati iga ministereeriumi valitsemisalale koondamisesmärk, mille puhul võeti osaliselt arvesse varasemaid koondamisi ja töötajate arvu. Väiksemas mahu lubati koondada varem olulisel määral juba koondanud Siseministereeriumil, samuti tehti erand Kaitseväge tegevteenistujatele ning erandina arvestati ka mõningaid üleriigilisi projekte (nt Eesti eesistumine, töövõimereform ja „Eesti Vabariik 100“).

**170.** Valitsusele esitatud materjalides, mis oli Rahandusministereerium koostanud, käsitleti ka koondamise võimalikke ohte: ei kaasata sihtasutusi, kus on toimunud kõige suurem töötajate arvu kasv; teenuseid hakatakse sisse ostma võlaõiguslike lepingute alusel töölepingute sõlmimise asemel, põhitegevusi hakatakse rahastama välisrahast jm.

**171.** Samuti leiti esitatud materjalides, et valitsemise mahu ja töötajate arvu oluline vähendamine eeldab põhimõttelisi muutusi riigi ülesannete täitmises ja avalike teenuste osutamises ning muutused valitsussektori kulutustes, töötajate arvus ja töökorralduses saavad toimuda juhul, kui valitsussektoris hakatakse midagi põhimõtteliselt teistmoodi (struktuursed reformid, funktsioonide ümberkorraldamine) või vähem tegema (erasektorile või kolmandale sektorile delegeerimine). Ainult töötajate arvu vähendamise keskne lähenemine ilma teenuseid ja protsesse ümber kujundamata võib kahjustada riigi põhiülesannete täitmist ning teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust.

**172.** Riigikontrolli läbiviidud intervjuudest selgus, et mitmed ministereeriumid täitsid koondamiskohustuse, rakendades juba varem välja töötatud reformiplaane, millega vähenes muu hulgas ka tööjõuvajadus. Nii korraldas Kaitseministereerium ümber Kaitseliidu valveteenuse,

Rahandusministeeriumi valitsemisalas korraldas oma tegevuse ümber Maksu- ja Tolliamet, Justiitsministeeriumi valitsemisalas korraldati ümber vanglate tugiteenuseid ja kohtulike registrite tööd. Nendes ministeeriumides ei toonud koondamiskava kaasa survet vähendada teenuste pakkumist või tõmmata tegevusi koomale, kuna pikema aja jooksul välja töötatud plaanide puhul oli arvestatud niigi vajadusega vähendada töötajate arvu ning oli aega ka tegevuste ümberkorraldamist ette valmistada, näiteks tööde automatiseerimisega või tugiteenuste tsentraliseerimisega.

173. Teistes ministeeriumides ei läinud aga koondamine nii sujuvalt ning see mõjutas teenuste pakkumist, tuues kaasa osaliselt ka tööjõupuudust ja töötajate ülekoormust. Negatiivset mõju teenuste pakkumise hulgale, olemasolevate töötajate koormusele või teenuste osutamise tähtaegadele tõid esile Keskkonna-, Kultuuri-, Maaelu-, Sise- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teenistujad.

174. Ainsana ei saavutanud seatud eesmärki Sotsiaalministeerium, kelle haldusalasse kuuluvad haiglad keeldusid koondamisi läbi viimast, leides, et planeeritavad koondamised kahjustaks oluliselt suutlikkust osutada tervishoiuteenuseid. Samuti leidis õiguskantsler, kelle poole pöördus järelepärimisega SA Tartu Ülikooli Kliinikum, et ministeeriumil puudub õigus sihtasutuse juhtimisse vahetult sekkuda ja ette kirjutada, kui palju sihtasutusel töötajaid peab olema.

175. Riigikontroll on seisukohal, et selline töötajate arvu mehaaniline kärpimine, hindamata, mis on sellise koondamise mõju teenustele ja tegevustele, ei ole mõistlik, kuna seab ohtu mõnede riigi pakutavate teenuste toimimise. Samuti ei arvesta see juba olemasoleva ebaefektiivsusega: tegevuste dubleerimisega erinevates valitsemisalades ja liigse bürokraatiga, võimalike asendustegevustega, mida tuleks esmajoonel koomale tõmmata.

176. Selline lähenemine ei arvesta ka varem elluviidud reforme, mistõttu satuvad need ministeeriumid, kus on juba varem püütud oma tegevusi ratsionaalsemalt korraldada, halvemasse olukorda kui need, kes pole seni sellele tähelepanu pööranud.

177. Riigikontrolli arvates on töötajate arvu vähendamine võimalik üksnes siis, kui esmalt analüüsitakse riigi ülesandeid ja kohustusi ning selgitatakse välja, kui palju inimesi on nende täitmiseks vaja. Suuremahulise koondamise eel tuleb analüüsida, milline on selle mõju teenuste pakkumisele, ning toetada töötajate arvu vähendamist muude struktuursete ümberkorraldustega, näiteks tugiteenuste optimaalse pakkumisega või tegevuste automatiseerimisega. Niiviisi on võimalik süstemaatilise tööga tuvastada reformikohti ning tagada, et tegevuste optimeerimine toimub parimal võimalikul moel ega kahjusta riigi pakutavaid teenuseid.

178. Sarnase seisukoha esitas Vabariigi Valitsusele ka Rahandusministeerium, enne kui valitsus tegi otsuse ühetaolise koondamise kohta.



## Riigikontrolli järelused auditeeritud valdkondade kohta

179. Tabelis 5 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järelused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud 2016. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 5. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli hinnangud

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2016, eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud auditi ulatuses nimetatud õigusaktide põhimõtteid?
<b>Tulude kogumine</b> , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud, finantstulud	7,967 miljardit	Jah	Jah
<b>Toetuste saamine</b> , sh vahendamine	618 miljonit	Jah	Jah
<b>Toetuste andmine</b> , sh vahendamine	4,038 miljardit	Jah	Jah
<b>Tegevuskulude</b> tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	4,201 miljardit	Jah	Jah
<b>Tehingud riigivaraga</b> , sh investeringud, riigihangete tegemine	299 miljonit	Jah	Jah
<b>Riigi raha hoistamine</b> (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)	14 miljonit*	Jah	Jah
<b>Asutajaõiguste teostamine</b> sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	148 miljonit*	Jah	Jah

\* Võetud riigi 2016. a rahavoogude konsolideerimata aruandest.

180. Kokkuvõtte auditeeritud tegevusvaldkondade ja Riigikontrolli hinnangute kohta ministriumide kaupa on esitatud käesoleva aruande lisa 4. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitusel nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Alar Karis  
riigikontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused

Riigikontrolli auditi tulemusel Rahandusministeeriumile aruandes soovitusi ei andnud. Ministrid saatsid 27.07.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditoruande eelnõule.

### Üldised kommentaarid auditoruande kohta

Riigikontrolli aruanne on sisendiks riigi finantsjuhtimise täiustamiseks, riigivara valdkonna ja strateegilise planeerimise arendamiseks, kuna toob välja erinevaid parendusvajadusi nimetatud valdkondades.

Täname Riigikontrolli tehtud töö eest ja soovime konstruktiivse koostöö jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p><b>Riigi reservid</b></p> <p><b>45. Riigikontrolli soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministri:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurst, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;</li> <li>▪ paigutada haigekassa ja töötukassa reservkapital stabiliseerimisreservi; seejärel hinnata likviidsusreservi suuruse sihttaset uuesti ning tagada piisava varu olemasolu;</li> <li>▪ analüüsida koostöös Eesti Pangaga, kas stabiliseerimisreservi haldamise üleandmisega Eesti Pangale oleks võimalik kulusid kokku hoida;</li> <li>▪ algatada riigieelarve seaduse ning nii Eesti Haigekassa kui ka töötuskindlustuse seaduse omavahel kooskõlla viimine juhul, kui haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi kohustuste eest tasumisel on kooskõlas haigekassa ja töötukassa avalik-õigusliku isiku olemuse ja ülesannetega.</li> </ul> <p>(p-d 13–44)</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Rahandusministeeriumi (edaspidi RM) hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või „lagi“ reservi suurusele. Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ebatavaliste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu. RM ei pea õigeks ka väidet, et riigieelarve seaduse muudatusega loobutakse tasakaalunõudest, mistõttu vähenevad stabiliseerimisreservi tulud oluliselt. Tasakaalureegli muudatusel ei ole kindlasti otsest mõju stabiliseerimisreservile, kaudselt võib mõju olla, kuid sedagi aastevahelises jaotuses, mitte pikema perioodi kokkuvõttes. Esiteks, tasakaalureegel reguleerib struktuurset positsiooni. Rahavoog sõltub aga nominaalsest positsioonist, mis olenevalt majandustsüklist võib struktuurset positsioonist erineda ka suuna poolest. Samuti mõjutavad rahavoogu finantseerimistingimused, mis eelarvepositsiooni arvestustes ei kajastu. Seega võib struktuurse ülejäägi korral rahavoog siiski negatiivne olla ja vastupidi. Teiseks, eelarvereglit rakendatakse eelarve planeerimisel, kanded stabiliseerimisreservi sõltuvad aga tegelikust olukorrast ehk eelarve täitmisest.</p> <p>Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega, näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjalukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine.</p> <p>Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RMi eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugele. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pöörduda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMF abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et reservide kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel.</p> <p>Rahandusministeerium juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel Rahandusministeeriumisse järgmistest põhimõtetest:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tõhustada sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise;</li> <li>b) ühtsed konservatiivsed investeerimis põhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui ka riigieelarvele tervikuna.</li> </ol> </li> <li>2. RM tagab kassade vahendite likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja</li> </ol>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>investeeringustegevusega seotud kulude eest.</p> <p>Riigikogu oma otsust tehes leidis, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reservide kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsrisi võtmise. Seetõttu ei oleks kassade reservkapitalide paigutamine stabiliseerimisreservi sisuliselt kooskõlas Riigikogu poolt 2011. aastal seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidega.</p> <p>Rahandusministeerium kaalus põhjalikult Eesti Pangaga koostööd stabiliseerimisreservi haldamisel 2013. aastal. Juba tol ajal, vähenenud intressitasemetel keskkonnas, ei olnud riigile majanduslikult kasulik anda stabiliseerimisreservi haldamine üle Eesti Pangale. Kaasnevad haldus- ja edukustasud oleksid vähendanud reservi kasumlikkust oluliselt. Kahtleme, et 2017. aastal, veelgi madalamas ja kohati negatiivses intressikeskkonnas, oleks riigil otstarbekas osta stabiliseerimisreservi haldusteenust sisse. Samas ei välista Rahandusministeerium, et tulevikus, kui intressitasemed on tunduvalt kõrgematel tasemetel, kaalutakse taas sellekohast koostööd Eesti Pangaga.</p> <p>Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa ei ole tekkinud iseeneslikult, vaid asutatud riigi poolt seadustega. Avalik-õigusliku juriidilise isiku loob riik iseseisva õigussubjektina selleks, et anda talle üle teatud avalik-õiguslike ülesannete täitmine. Seega viivad avalik-õiguslikud juriidilised isikud samuti ellu riigihalduse ülesandeid, mida riik on pidanud mõistlikeks ellu viia mitte riigiasutuste, vaid iseseisvate õigussubjektide kaudu. Sellest tulenevalt ei saa juba olemuslikult avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel olla ülesandeid, mis ei oleks samas osaks riigi ülesannetest. Veelgi enam – avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ei saa olla riigist suuremaid ülesandeid. Samuti ei saa avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla õigusi või kohustusi, mille piiride kindlaksmääramine riigi poolt oleks välistatud.</p> <p>Peamiseks vahendiks, millega riik määrab kindlaks avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ning kohustuste piirid, on seadus. Seadusega määratakse kindlaks see, millised on avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesanded. Samuti määratakse seadusega kindlaks, mil määral avalik-õiguslik juriidiline isik osaleb eraõiguslikes suhetes (nt erinevad piirangud kohustuste võtmisel, ettevõtluses osalemises). Avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ja kohustuste reguleerimisel lähtub riik oma huvist konkreetses riigihalduse valdkonnas, sest ülesannete delegeerimisega avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ei anna riik ära vastava riigihalduse valdkonna korraldamise kohustust ega vastutust. Samuti säilib riigil avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamisele vaatamata vastutus riigi kui terviku toimimise eest ning seega on riigil õigus riigi parema toimimise huvides ümber korraldada muu hulgas ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse piire ning põhimõtteid.</p> <p>Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lõikest 2 ei laiene põhiseaduses toodud põhiõigused avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Põhiõigused on olemuselt kellegi subjektiivsed õigused avaliku võimu kandja vastu. Avalik-õiguslik juriidiline isik ise ongi aga avaliku võimu kandja – ta on loodud riigi poolt avalikes huvides ja sisuliselt teatud osa riigi ülesannete täitmiseks. Seetõttu avalik-õiguslikud juriidilised põhiseaduslikku kaitset riigi eest reeglina ei vaja. Need avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kes vajavad põhiseaduslikku kaitset riigi eest, on põhiseaduses ammendavalt loetletud (§ 38 lg 2 ülikool ja teadusasutus, § 111 Eesti Pank ja § 154 lg 1 kohalik omavalitsus) ning Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa nende hulka ei kuulu.<sup>8</sup></p> <p>Seega, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa õigusvõime ja autonoomia ei ole absoluutsed – need on seadusandja kindlaksmääratavad ja seega ka seadusega piiratud. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguste ja kohustuste maht ongi piiratum kui eraõiguslikel isikutel, samuti on reeglina piiratumad avalik-õiguslike isikute omanikuõigused.<sup>9</sup></p> <p>07.12.2011 vastu võetud 2012. aasta riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eesmärk oli Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa autonoomia säilimine oma põhiülesannete täitmisel. Muudatusi Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa omanikuõigustes tehti väga</p>

<sup>8</sup> Vt ka Truuväli, E-J jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, lk 109, § 9, kommentaar 5.2.3.

<sup>9</sup> Vt Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica, 1996, nr 4, lk 174–178.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>kindlas ja piiritletud küsimuses, milleks oli rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine. Rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine ei ole Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioon ja seega säilis neil täielik autonoomia oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel.</p> <p>07.12.2011 vastu võetud seadusega tehtud muudatused ei sekkunud Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioonide täitmisesse. Seda rõhutab ka Eesti Haigekassa seaduse § 39 lõige 2 ja töötuskindlustuse seaduse § 341 lõige 2, millega seadusandja sätestab üheselt, et riigiga sõlmitav hoiuleping peab võimaldama Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal igal ajal riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol hoitava raha arvelt teha makseid neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Lähtudes vajadusest säilitada Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale pidev ja piiramatult ligipääs oma rahale, on Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses sätestatud hoiulepingu, mitte laenulepingu sõlmimine.</p> <p>Selgitame, et hoiuleping on oma olemuselt leping, mille alusel hoidja (antud juhul riik) kohustub hoidma hoiuleandja (antud juhul Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa) poolt temale üleantud vallasasja ja hoidmise lõppemisel selle hoiuleandjale tagasi andma. Võlaõigusseadus võimaldab hoiule antava asjana käsitleda ka raha ehk iga leping, mille alusel üks isik annab oma raha teisele isikule, ei ole tingimata laenuleping.</p> <p>07.12.2011 vastu võetud seadusega esitatud regulatsiooni kohaselt asuvad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid nende enda arvelduskontodel ja Eesti Haigekassal ning Eesti Töötukassal on piiramatult õigus oma vahendite kasutamiseks igal ajal. Selline õigussuhe vastab enam hoiu- kui laenusuhte tunnustele. Laenulepingu oluliseks tunnuseks on ju laenuandja kohustus laenusumma laenusajale välja maksta, s.t antud juhul kanda raha riigi arvelduskontole. Samuti on laenulepingu oluliseks tunnuseks laenuandja kohustus võimaldada laenusajal laenu kokkulepitud tähtaja jooksul kasutada ja mitte nõuda laenusummat tagasi enne kokkulepitud tagasimaksmise tähtaega. Ka viimati toodud tunnusele seaduse regulatsioon ei vasta.</p> <p>Hoiuleping on näiteks pangaga sõlmitav arvelduskontoleping – kahtlemata kasutab pank arvelduskontol asuvat raha oma muude toodete finantseerimiseks, kuid selline leping on siiski tähtajatu (nõudmiseni) hoiuleping ja mitte laenuleping. Seda põhjusel, et raha asub arvelduskonto omaniku kontol ja omanikul on igal ajal võimalik oma raha kasutusele võtta. Just analoogselt olukorraga ongi antud juhul tegu – Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha asub riigi kontsernikonto koosseisus asuval Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa arvelduskontodel ja Eesti Haigekassal ning Eesti Töötukassal on võimalik igal ajal oma raha kasutusele võtta.</p> <p>Aruande väide, et RM on Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutusse võtnud riigi kohustuste katmiseks, on eksitav ja ei tugine raha kui asendatava asja õiguslikul käsitlusel. Samuti pole seisukoht kooskõlas võlaõigusseaduses sätestatud raha hoiustamise lepingu regulatsiooniga. Nii Eesti Haigekassa seaduse § 39 lg 1 kui ka töötuskindlustuse seaduse § 341 lg 1 sätestavad selgelt, et riigi ja Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitakse hoiuleping. Hoiulepingu regulatsioon on esitatud võlaõigusseaduses, mis kohaldub ka riigi ning Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitud hoiulepingutele. Võlaõigusseaduse § 896 lõike 1 kohaselt lepitakse asendatavate asjade, eelkõige raha hoiustamisel kokku sama liiki ja kvaliteeti ning samas koguses asjade tagastamises, mitte sama asja tagastamises. Raha hoiustamisel läheb valduse üleandmisel hoidjale üle ka omand ja juhusliku hävimise riisiko. Seega on juba seadusest tulenevalt raha kui asendatava asja hoiuleandmise olemuses see, et asja omand läheb hoidjale üle ning hoidja võib hoiuleandja raha kuni tagastamise kohustuse saabumiseni kasutada.</p> <p>Täiendava loa raha kasutamiseks annab riigieelarve seaduse § 67 lõige 2, mille kohaselt on riigil õigus hoitava raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid. Erinevalt Riigikontrolli arvamusest leiame, et nimetatud küsimus pole vaja reguleerida Eesti Haigekassa seaduses ega töötuskindlustuse seaduses. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus kohustavad Eesti Haigekassat ja Eesti Töötukassat hoidma oma rahalisi vahendeid hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol. See, kuidas riik raha hoiulepingu kohaselt hoiab, ei ole Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse reguleerimisalas. Analoogselt ei reguleeri nimetatud seadused ju ka seda, kuidas hoiab krediidiasutus Eesti Haigekassa või Eesti Töötukassa arvelduskontol olevaid vahendeid. Eesti</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>Haigekassa seadus reguleerib Eesti Haigekassa kui avalik-õigusliku isiku tegevust ja töötuskindlustuse seadus vastavalt Eesti Töötukassa tegevust, riigi tegevust riigi rahavoo juhtimisel ja teiste isikute raha hoidmisel reguleerib riigieelarve seadus ning hoiulepingu olemuse määrab kindlaks võlaõigusseadus. Seejuures on riigieelarve seadus põhiseaduslik seadus, mistõttu pole võimalik riigieelarve seaduse reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi reguleerida n-ö lihtseadustega (nt Eesti Haigekassa seadus, töötuskindlustuse seadus). Ka pole õiguslikult korrektne ega vajalik riigi ja Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa vahel sõlmitud hoiulepingu olemust reguleerida lisaks võlaõigusseadusele veel ka eriseaduses.</p> <p>Kahtlemata peab raha hoidja täitma sõlmitud hoiulepingu tingimusi, milleks antud juhul on tagada raha omanikele võimalus oma kontol olevat raha kasutada seadusest tulenevate väljamaksete tegemiseks igal ajal. Tuues taas paralleeli raha hoidmisega pangas, on selge, et rahatähed ei seisa panga hoiulaekas, „sildid küljes“. Kindlasti kasutab pank hoiustatud raha ja hoiuleandja ei saa pangast tagasi sama rahatähte. Rõhutame, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha on alles ja riigieelarve seaduse § 67 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab RM võimaldama riigikassas raha hoidvatel isikutel igal ajal neile kuuluvate vahendite arvel teha väljamakseid neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Puuduvad andmed selle kohta, et RM oleks takistanud või mitte võimaldanud Eesti Haigekassa / Eesti Töötukassa oma vahendite arvel väljamaksete tegemist ning seeläbi rikkunud seadust või sõlmitud hoiulepinguid. RM-il on võimalik võtta pankadelt piisaval hulgal laenu samal päeval või kuni 15-päevase etteteatamisega, millega on tagatud, et kõigi riigi kontserni liikmete väljamaksete saavad tehtud ajal, mil see on vajalik. RM võtab laenu kasutusele siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulud.</p> <p>Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkus leidis arutelu ka Riigikogu rahanduskomisjonis eelnõu 456 SE menetlemisel seoses Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekuga. Ka Riigikogu rahanduskomisjon ei pidanud Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmist vajalikuks ning riigieelarve seaduses vastava muudatuse tegemist peeti piisavaks. Riigieelarve seaduse § 67 lõikega 2 on Riigikogu andnud selgesõnalise loa, et riik võib kolmandate isikute hoitavat raha kasutada seni, kuni raha omanikud ei ole avaldanud soovi vahendeid kasutusele võtta.</p> <p>Selgitame veel kord seda, et ka juhul kui Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendeid ei hoiaks riik, vaid seda teeks krediidiasutus, ei seisaks nende avalik-õiguslike juriidiliste isikute rahalised vahendid kasutamatuks. Sellisel juhul kasutaks hoitavaid vahendeid krediidiasutus oma muude kulude finantseerimiseks ja tagastaks vahendid samuti Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale alles siis, kui nad vastava nõude esitavad. Jääb mõistetamatuks, kas ka sellisel juhul asuks Riigikontroll seisukohale, et selline tegevus krediidiasutuste poolt pole lubatud ja tuleks eriseadustega keelata?</p> <p>Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määruses nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“ sätestatud riigi rahavoo juhtimise reeglid ja põhimõtted peavad tagama, et riigil oleks igal ajahetkel olemas riigieelarvega määratud tehingute tegemiseks vajalikud vahendid ja ka vahendid riigi käes raha hoidvate isikute väljamaksete tegemiseks. RM peab tagama, et likviidsusreservis on igal ajal piisavalt raha, et riigi ja oma raha riigikassas hoidvate isikute igapäevane väljamaksete tegemine toimuks tõrgeteta (riigieelarve seaduse § 66 lg 1). Selleks teeb RM igapäevaselt rahavoo prognoose ning vastavalt prognoosidele paigutab vaba raha või võtab laenu. Riigieelarve seaduse § 67 lõike 4 kohaselt juhitakse rahavoogu ühtse tervikuna nimetatud määruses toodu kohaselt, mistõttu ei põhine aruande käsitus, et rahavoo juhtimisel tuleks eristada riiki Eesti Haigekassast / Eesti Töötukassast või Eesti Haigekassast Eesti Töötukassast, riigieelarve seaduse sätetel.</p> <p>Selgitame ka seda, et Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määruse nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“ § 9 lõigetest 2–6 tulenevalt kontserni likviidsusreservi miinimummahu määramise aluseks ei ole kontserni positiivse jäägiga liikmete vahendite kogusumma (Eesti Haigekassa + Eesti Töötukassa raha jääk ≤ likviidsusreservi jääk), vaid riigi ja riigikassas oma raha hoidvate isikute negatiivse netorahavoo prognoosid. Kontserni likviidsusreservi minimaalse taseme määramise aluseks on riigi üheksa kuu hinnanguline negatiivne netorahavoo maht, mis</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>muu hulgas võtab arvesse ka sotsiaalkindlustusfondide väljamaksete summad. Ka selline regulatsioon lähtub konsolideeritud rahavoo juhtimise põhimõttest, mille kohaselt peab likviidsusreservis olema piisavalt vahendeid kõigi seal raha hoidvate isikute väljamaksete tegemiseks, kuid rahavoogu juhitakse ühise tervikuna, mistõttu konkreetsel ajahetkel võivad erinevate isikute rahavood olla omavahel tasakaalustatud. Kontsernisestest rahavoogude tasakaalustamine ei tohi tulenevalt riigieelarve seaduse § 67 lõikest 2 piirata Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa väljamaksete võimalusi, kuid juba riigieelarve seaduse seletuskirjas on selgelt välja toodud võimalus, et riigi kontod võivad olla teatud ajahetkel n-õ miinuses. Samas maksab riik Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale nende raha jäägilt (mitte likviidsusreservi jäägilt) intressi ehk tasu nende vahendite kasutamise eest. Seega, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid sellise tegevuse tõttu suurenevad, mitte ei kahane.</p> <p>Eelnevat kokku võttes leiab RM, et riigi poolt hoitava Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamine seadustes sätestatud viisil ja ajal, mis nimetatud avalik-õiguslikud isikud ei vaja neid vahendeid neile pandud ülesannete täitmiseks, ei mõjuta Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa olemust ega võimet täita neile pandud kohustusi. Rahaliste vahendite hoidmine ja paigutamine ei ole Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa põhifunktsioon ja neil on säilinud täielik autonoomia oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel ning ka rahaliste vahendite kasutamisel. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus on kooskõlas riigieelarve seadusega – igal seadusel on konkreetne reguleerimisala ning õiguslikult pole korrektne asuda Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa tegevust reguleerivate seadustega reguleerima või dubleerima valdkondi, mis asuvad riigieelarve seaduse kui põhiseadusliku seaduse reguleerimisalas.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll on õiguselguse tagamiseks palunud selles küsimuses õiguskantsleril arvamuse kujundada.</p>
<p><b>Riigieelarve esitusviis</b></p> <p><b>50. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b> kajastada olulisemate eelmise eelarveaastast järgmisesse aastasse üle toodavate ja viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale.</p> <p>(p-d 46–49)</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Riigi majandusaasta koondaruande lisas a31 (lk 180–186) on toodud ülevaated 2015. aastast 2016. aastasse üle toodud ja 2016. aastast 2017. aastasse üle viidud vahendite kohta erinevate eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes. Seoses üleminekuga tekkepõhisele eelarvestamise meetodikale alates 2017. aastast on 2016. aastal kasutamata jäänud vahendite ülekandmise protsessis tulenevalt rahandusministri määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ sätestatust mitmeid muudatusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vahendite ülekandmine toimub kahes osas – jaanuaris avansilised taotlused ja augustis põhitaotlus.</li> <li>▪ Asutuste ülekantavaid jääke korrigeeritakse ettemaksete ja kohustistega ning investeeringute kasutamist 2015. aastal on pikendatud veel ühe aasta võrra.</li> </ul> <p>Rahandusministri käskkirja alusel moodustavad nn piirmääraga vahendid ca 35% ülekantavatest vahenditest ja nende kohta on käskkirjas ning selle lisades toodud põhjalikud selgitused. Ülevaade avansiliselt ületoodud vahenditest asub RM-i kodulehel: <a href="http://www.fin.ee/riigieelarve-2017">http://www.fin.ee/riigieelarve-2017</a>.</p> <p>Ülejäänud, nn automaatselt ülekantavatest vahenditest moodustavad olulise osa välistoetused ja nendega seotud kaasfinantseerimine (ca 40% üleviidud vahendite mahust). Kuna lõplikud jäägid, mis sisaldavad korrigeerimisi ettemaksete ja kohustistega, selguvad auditeerimise jooksul, siis nende kohta valmib ülevaade augusti lõpuks.</p> <p>Suuruselt järgmise automaatselt ülekantavate kulude grupi moodustavad riigile laekunud maksutulude jäägid (ca 20% üleviidud vahendite mahust), mis kuuluvad edasikandmisele maksuseaduste alusel teistele üksustele (haigekassale, töötukassale, kohaliku omavalitsuse üksustele jt). Raha edasikandmise kohustus on fikseeritud maksuseadustes ja toimub vastavalt kehtestatud korrale. Kui palju jäi edasi kandmata aasta lõpu seisuga, on välja loetav lisas a31 antud selgituses meie arvates piisava arusaadavusega. Edasikandmiste taga ei ole olnud tegemata jäänud tööd või vähest suutlikkust.</p> <p>Lisaks kahele eelnevale grupile viiakse automaatselt üle ka majandustegevusest laekunud summad (ca 5% üleviidud vahendite mahust). Majandustegevusest laekuvat tulu on igal riigiasutusel õigus ise oma äranägemisel enda tegevuste elluviimiseks kasutada.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>Lõplik ülevaade piirmääraga ja automaatselt ületoodud vahendite kohta avalikustatakse hiljemalt septembris 2017 RMi kodulehel. Kuna edaspidistel aastatel ei mõjuta ülekantavaid vahendeid enam korrigeerimised, siis valmib terviklik ülevaade varem ja see lisatakse koos viidetega detailsele infole riigi majandusaasta koondaruandesse.</p>
<p><b>Riigieelarve seaduse seletuskiri</b></p> <p><b>88. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ olla aasta eelarve seaduse koostamisel hoolsam ja võtta arvesse kõik seaduse menetluse käigus tehtud muudatused ning tagada seaduse erinevatel ridadel esitatud summade vastavus;</li> <li>■ kehtestada konkreetset nõudeid aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas esitatava info koosseisule nii ministeeriumi kui ka riigi tasemel ning koordineerida seletuskirja koostamist selliselt, et oleks tagatud esitatava info ühtlane kvaliteet.</li> </ul> <p>(p-d 71–87)</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Nõustume, et riigieelarve seaduse ja seletuskirja kvaliteeti saab veelgi parendada. RM on koos valitsemisaladega sellega järjepidevalt ka tegelema. 2017. aasta riigieelarve koostamise protsess on koostöös valitsemisaladega arendatud infosüsteemis selliselt, et automaatselt tekib riigieelarve ja seletuskiri. Antud muudatus on vähendanud oluliselt halduskoormust ja eksimuste hulka ka viimasel hetkel tehtud otsuste seadusesse viimisel.</p> <p>Püüame tulevikus teha Riigikoguga tihedamat koostööd sel ajal, kui Riigikogu teeb riigieelarves muudatusi.</p> <p>Seletuskirja koostamise üldised juhised on koostamisel. Need lisatakse riigieelarve koostamise käsiraamatusse. Samuti võtame rohkem aega seletuskirjas avaldatud info ühtlustamisele.</p>
<p><b>Sihtasutuste rahastamine</b></p> <p><b>92. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b> koondada riigieelarve koostamise protsessi käigus ja avalikustada eelarve seletuskirjas täielik info sihtasutustele makstavate toetuste kohta ning määrata raha kasutusotstarve.</p> <p>(p-d 89–91)</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Sihtasutustele eraldatavad toetused ei ole riigieelarve seaduse Riigikogus menetlemise ajal veel täielikult teada, kuna toetuste jagamine on antud ministrite pädevusse, kes lõplikud otsused teevad alles aasta alguses, kui eelarve on Riigikogus juba heaks kiidetud. Küll aga püüame valitsemisaladega läbi rääkida, et aasta alguse täpsustava seletuskirja koostamise ajaks oleks võimalik see info saada ja seletuskirja lisada.</p>
<p><b>IKT-investeeringute kavandamine</b></p> <p><b>96. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b> kehtestada IKT-komisjoni töökord ning sätestada komisjonilt rahastamisotsuse saanud projektide tulemuslikkuse hindamise põhimõtted.</p> <p>(p-d 93–95)</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Nn IKT-komisjoni tegutsemise ja IKT-lisatootluste menetlemise põhimõtted vaatame üle enne uut RES 2019–2022 protsessi ning IKT-projektide menetlus ja valitsemisalade IKT-strateegiade kaitsmise protsess on kavas ühildada ja kirjeldada eraldi juhendis. Üldpõhimõtted, millele peavad IKT-projektid vastama, on juba praegu rahandusministri määruse §-s 13 kirjeldatud.</p> <p>Rahastatud IKT-projekte ja -kuluseid seiratakse samadel alustel nagu kõiki muid riigieelarvelisi vahendeid. IKT-projektid peaksid eelkõige kaasa aitama valitsemisala eesmärkide ja tulemuste saavutamisele, mida hinnatakse erinevate mõõdikutega. Eraldiseisvat tulemuste hindamise reeglistikku välja töötada ei ole otstarbekas, kuna see tekitab täiendavat halduskoormust ning segadust juba olemasolevates tulemushindamise põhimõtetes. Lisaks on IKT-kulud erineva sisuga (nt hooldus-, personali-, arenduskulud jms), millele ühtse sisuga tulemuslikkuse hindamise põhimõtteid ei ole võimalik kehtestada.</p>
<p><b>Tegevuspõhise eelarvestamise üleminek</b></p> <p><b>119. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ analüüsida tegevuspõhise eelarvestamise ülemineku vajalikkust, ning juhul kui otsustakse protsessiga jätkata, siis</li> <li>■ leppida kokku tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtted ja sellele ülemineku tegevuskava ning tagada, et kõigil osapooltel on ühesugune arusaam tegevuspõhise eelarvestamisest ja selle rakendamisest;</li> <li>■ tagada tegevuspõhise eelarvestamise ühtse meetodika ja selle rakendamist võimaldava tarkvara olemasolu.</li> <li>■ leppida kokku, kuidas eelarvet juhtima ja saadavat tegevusinfot kasutama hakatakse;</li> </ul>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Tegevuspõhise eelarve üleminek tuleneb kehtivast riigieelarve seadusest, mille koostamisele eelnesid järgmised analüüsid: Riigikogu raport „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“, OECD raportid „Ühtsema riigivalitsemise suunas“ ja „Valitsusülese strateegilise juhtimise ja piirideüleste e-teenuste rakendamine“, Riigikontrolli audit „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“, professor Giuseppe Grossi uuring „Tulemuspõhine eelarvestamine: Riikidevaheline võrdlus“, Poliitikauuringute keskuse Praxis projekt „Riigi tulemusvaldkondade määratlemine“, Tartu Ülikooli ja Geomeedia koondraport „Riigi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs“. Loetelu ei ole ammendav.</p> <p>Tegevuspõhise eelarvestamise kõige olulisemad põhimõtted on toodud 2014. aastal tegevuspõhise eelarvestamise seadustanud riigieelarve seaduses ja seletuskirjas. Kõige olulisem põhimõte on eelarves vajaduste ja võimaluste tasakaalu viimine lähtuvalt riigi strateegilistest eesmärkidest. Riigieelarve koostamisel lähtutakse riigi rahandusprognosist tulenevatest võimalustest ja</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p>ning</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ anda seejärel valitsusele tehtust ja edasistest tegevustest ülevaade.</li> </ul> <p>(p-d 97–118)</p>	<p>strateegilistes arengukavades kirjeldatud vajadustest. Vajaduste kirjeldamisel lähtutakse mõjust, mida ühiskonnaelu valdkonnas soovitakse saavutada, ja inimestele osutatavatest teenustest, mille osutamiseks riigieelarvest raha antakse. Näiteks tervena elatud eluea kasvatamiseks korraldab riik kiirabiteenuse osutamist. Tegevuspõhine eelarve tähendab, et riigieelarvega otsustatakse, kui palju riik igale valdkonnale raha eraldab, ja teada on iga inimestele osutatava tegevuse kavandatav ja tegelik hind. Eelarve koosneb tulemusvaldkondadest ja programmidest. Valdonna rahasumma tuleb kokku kulumudelite abil leitud teenuste hindadest, mida selles valdkonnas riigi poolt rahastatakse.</p> <p>Tegevuspõhine info annab avaliku sektori juhtidele ja avalikkusele parema võimaluse maksumaksja raha eest tehtavate kulude säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamiseks. Tegevuspõhise eelarve tulemusena tekkivat juhtimisinfot hakkab kasutama RM riigieelarvet koostades ja eelarveläbirääkimistel, samuti vastutavad ministrid oma valitsemisala tegevust ja eelarveid juhtides.</p> <p>Tegevuspõhise eelarvestamisele ülemineku tegevuskava hoiab RM „Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise arenduste ülevaates”. Peamised etapid selle raames on strateegilise planeerimise korrastamine, kulumudelite juurutamine riigiasutustes ja avalike teenuste kaardistamine. 2017. aastal läks riik ettevalmistava tegevusena üle tekkepõhisele eelarvele. Ülemineku toetamiseks korraldab RM õigusaktide ja juhendmaterjalide täiendamist, infotehnoloogiliste lahenduste arendamist ja koolitusi. Iga ministeeriumi üleminekut toetatakse eraldi projektiga, millel on oma tegevuskava.</p> <p>Tegevuspõhise eelarvestamisele üleminekuks vajalik meetodika on toodud järgmistes dokumentides. Põhireeglid ja töökorraldus on reguleeritud õigusaktides. Tegevuspõhise eelarve õigusliku raami on pannud paika Riigikogu riigieelarve seadusega. Detailsemad reeglid on antud rakendusaktides: nendeks on „Eelarveklassifikaator”, „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord”, „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” ja „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend”. Üleminekut toetavad detailsed juhendid on koondatud veebilehele „Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine”.</p> <p>Tegevuspõhise eelarvestamisele üleminekuks vajalik tarkvara, mis võimaldab vastavat infot koguda ja töödelda, on riigieelarve infosüsteem (REIS2), strateegilise juhtimise infosüsteem (SJIS) ja finantstarkvara SAP raamatupidamis- ja aruandlusmoodulid. Neis süsteemides on tehtud üleminekuks vajalikud arendused. Kulumudelite haldamisega kaasneva töökoormuse vähendamiseks ja võimaldamaks keerukamate mudelite kasutamist on hankimisel kuluarvestuse infosüsteem (KAIS).</p> <p>Valitsusele antakse infot vajadusel ja jooksvalt. Viimati arutas valitsus tegevuspõhisel eelarvele üleminekut 2017. aasta kevadel riigieelarve seaduse muutmisel.</p>
<p><b>Riigihangete korraldamine</b></p> <p><b>145. Riigikontrolli soovitused riigihalduse ministritele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jätkata ja laiendada keskselt hankimist, soodustada ühishangete tegemist, teha selleks teavitustööd ning koondada ja analüüsida asutuste hankevajadusi;</li> <li>▪ muuta sõltumatuse kinnitamine kohustuslikuks ning juhendada hankijaid kasutama selleks bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi ning</li> <li>▪ kavandada senisest enam järelevalvetoiminguid riigi äriühingutes ja sihtasutustes, kus riigihangete seaduse järgimist ei ole auditeeritud või ei ole kavas auditeerida.</li> </ul> <p>(p-d 120–144)</p>	<p><b>Riigihalduse ministri vastus:</b> Keskse ja ühishankimise võimaluste laiendamine on järjepidevalt olnud valitsuse eesmärk ja seda kinnitavad ka 2016. aastal Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud kaks korraldust, millega laiendatakse keskselt hankimist.</p> <p>Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) keskse hankimise pädevust laiendati alates 01.07.2016 ka printerite hankimisele. Seega on RIK kohustuslik keskne hankija ministeeriumide, nende haldusala asutuste ning Riigikantselei kontoriarvutite, monitoride ja printerite soetamisel. Lisaks kesksetele hangetele korraldab RIK ka ühishankeid infotehnoloogia ja kommunikatsiooni valdkonnas.</p> <p>Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) nimetati alates 01.07.2016 vabatahtlikuks keskselt hankijaks valitsusasutustele ja nende hallatavatele riigiasutustele. Selle tulemusena vabanevad asutused kohustusest ise üksikult asju ja teenuseid hankida ning saavad keskenduda oma põhitegevusele.</p> <p>Alates 1. jaanuarist 2016 osutab RTK teenust Riigikantseleile ja alates 1. juulist 2016 RMile, Justiitsministeeriumile ja nende valitsemisala asutustele. Kuivõrd RTK ongi loodud eesmärgiga pakkuda riigiasutustele keskselt tugiteenust, jätkub keskse ja ühishankimise laiendamise võimaluste analüüs ja eeldatavalt võtab RTK 2017. aastal üle ka Sotsiaalministeeriumi</p>



Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>valitsemisala hangete korraldamise.</p> <p>RTK ülesanne on muu hulgas koondada teenindatavate asutuste hankevajadused ühtseks hankeplaaniks, selgitada välja sarnase esemega riigihanked ja korraldada ühishankeid. RTK ja RIKi ühishangete plaan on kättesaadav <a href="https://kesksedhanked.rik.ee/">https://kesksedhanked.rik.ee/</a>, kust saab ülevaate teostatud ja planeeritavate ühis- ja kesksete hangete kohta.</p> <p>Lisaks väärrib siinkohal märkimist ka Kaitseinvesteeringute Keskuse asutamine, kes korraldab alates 1. jaanuarist 2017 kaitsevaldkonna hankeid.</p> <p>Rahandusministeerium koostöös teiste ministeeriumidega analüüsib keskse ja ühishankimise võimaluste laiendamist ka edaspidi. Teavitusi ühishangete ja neis osalemise võimaluste kohta avaldame mh e-riigihangete infoportaalis: <a href="https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/index">https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/index</a>.</p> <p>Suurendamaks hankimise läbipaistvust ja kontrollitavust on RM juba 2014. aastal läbiviidud hankekordade analüüsi tulemusena soovitanud kehtestada hankekorrast nõude, et hankekomisjoni liikmed ja teised hankeprotsessi suunavad ametiisikud allkirjastaksid kirjaliku deklaratsiooni, millega kinnitaksid huvide konflikti puudumist. Lisaks soovitasime toimingupiirangute rikkumise riski vähendamiseks sätestada asutuses kord huvide konflikti puudumise deklaratsioonide kontrolliks.</p> <p>Uue riigihangete seaduse § 9 kohustab kõiki hankijaid sätestama meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks.</p> <p>Lisaks oleme e-riigihangete keskkonna infoportaalis hankijate juhendamiseks avaldanud viite Justiitsministeeriumi ja RMI koostöös valminud huvide konflikti vältimise käsiraamatule, mis abistab hankijaid huvide konflikti vältimiseks kohaste ennetusmeetmete kasutusele võtmisel. Käsiraamat on kättesaadav <a href="https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/huvide-konflikti-kasiraamat">https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/huvide-konflikti-kasiraamat</a>.</p> <p>Täiendava sammuna huvide konflikti ennetamiseks ja vältimiseks kavandame 2018. aastal riigihangete registri arendamise raames võimaldada hankega seotud isikutel kinnitada registri kaudu erapooletust kahtluse alla seadva seose puudumist pakkujaga.</p> <p>Alates 2013. aastast on RMI riigihangete plaanilise järelevalve tööplaanilise koostamise peamine lähtealus iga-aastane riskianalüüs. Riskianalüüsi eesmärk on määrata prioriteetsed kontrollivaldkonnad (nt riskantsemate hankijate või hankemenetluse liigid). Riskiindikaatorite (objektiivsed arvnäitajad, hinnangulised näitajad) määratlemisel ja hankija liigi valikul lähtutakse riigihangete ja riigiabi osakonna poolt riigihangete järelevalve teostamise käigus kogutud teabest. Üheks allikaks on muu hulgas ka Riigikontrolli auditid ja soovitusel. Nõustume, et riigi äriühingute ja sihtasutuste hanketegevus vajab jätkuvalt tähelepanu ja järgmiste aastate järelevalveplaanide koostamisel lähtume võimaluse piires ka Riigikontrolli soovitusel kontrollida äriühinguid ja sihtasutusi, kelle hanketegevust ei ole viimastel aastatel auditeeritud.</p> <p>Ühtlasi märgime, et RMI riskianalüüsi põhjal koostatud plaanilise järelevalve valimisse on igal aastal sattunud ka mõni riigi või kohaliku omavalitsuse äriühing ja riigi sihtasutus, täpsem ülevaade on kättesaadav <a href="https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/2016-jarelevalve">https://riigihanked.rik.ee/lr1/web/guest/2016-jarelevalve</a>.</p> <p>Ka 2017. aasta plaanilise järelevalve valimis on mitu riigi ja kohaliku omavalitsuse äriühingut ja sihtasutust. Kuna 2017. aasta järelevalvemenetlused on veel pooleli, siis ei ole info valimisse sattunud hankijate kohta avalik.</p> <p>Kõiki Riigikontrolli eeltoodud soovitusi toetab kindlasti ka laiem hankijate oskusteabe parandamine, mis on professionaliseerumise meetme raames ka Euroopa Liidu võimalik tulevane initsiatiiv riigihangete valdkonnas.</p>
<p><b>Hankelepingute avalikustamine</b></p> <p><b>157. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministriile:</b> suurendada riigiasutuste teadlikkust riigihanke tulemusena sõlmitud lepingute avalikustamisest, et info oleks kättesaadav kõigile kiirel ja hõlpsal viisil ning ligipääsu sellele oleks piiratud ainult põhjendatud juhtudel ja osas.</p> <p>(p-d 146–156)</p>	<p><b>Riigihalduse ministri vastus:</b> Riigihangete registris on riigihanke tulemusel sõlmitud lepingute põhiaandmed – lepingu pooled, sõlmimise aeg, tähtaeg, maksumus ning olulisemad muudatused – avalikud, kui neid on lepingu täitmise ajal sõlmitud. Soovi korral on hankijatel võimalik lisada registrisse ka lepingufail, kuid see ei ole avalik. Riigihangete registri 2018. aasta arenduste raames on kavandamisel hankijatele võimaluse loomine ka lepingufailide avaldamiseks registris.</p> <p>Samas märgime, et lepingute avalikustamisega seonduv teematika on</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>põhimõtteline küsimus, mis puudutab kogu avalikku sektorit ega saa olla kergekäeline ja kaalutlemata otsus. Tõsi on see, et lepingud avalikustatakse või neile juurdepääsu piiratakse üldjuhul dokumendiregistri kaudu.</p> <p>Lähtuvalt avaliku teabe seaduse (edaspidi ka AvTS) § 36 lg 1 p-dest 9 ja 10 ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvehahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta ning andmeid teabevaldaja varaliste kohustuste kohta. Samas keelab AvTS § 35 lg 1 p 17 avalikustada ettevõtja ärisaladust. Ettevõtja ärisaladus on läbi ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse kaitse põhiseaduslikku laadi väärtus, mis tähendab antud kontekstis seda, et lepingute võimalikul avalikustamisel tuleb leida mõistlik tasakaal avalike ja erahuvide vahel ning leida selleks praktiline ja osapooli võimalikult vähe koormav lahendus.</p> <p>Pakkumuse konfidentsiaalsuse osas ei saa nõustuda punktis 153 väljendatud seisukohaga, et pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete seadus enam ei kohaldu. Sellise seisukoha jaatamine viiks muu hulgas ka tõlgenduseni, et kui hankeleping on sõlmitud, siis võivad pooled seda omatahtsi ja piiranguteta muuta, mis nii kindlasti pole. Uue riigihangete seaduse § 110 lg 5 kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne kuni pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemiseni. Pakkumuses sisalduvat teavet võib avalikustada üksnes riigihangete seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses.</p> <p>Rahandusministeerium soosib hankelepingute avaldamist riigihangete registris ja plaanime sellise võimaluse olemasolu rohkem teadvustada, seda nii e-riigihangete infoportaali, koolituste ja muude teabematerjalide kaudu. Lisaks on Euroopa Komisjon uurimas lepingute avaldamise praktikat ELi liikmesriikides, mille raames tehakse 2017. aasta lõpuks asjaomased soovitusel, millest saame võimalike siseriiklike meetmete kujundamisel ka lähtuda.</p>
<p><b>Seotud isikutega tehtud tehingud</b></p> <p><b>165. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministritele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ muuta üldeeskirja nii, et seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamise ja avalikustamise eest vastutaks tehingutest sõltumatu isik;</li> <li>▪ koostöös justiitsministriga võtta eesmärgiks riigiraha rakenduse edasiarendamine, nii et avalikkusele oleks kättesaadavad kogu valitsussektori tehingud eraõiguslike tehingupartnerite kaupa ning info tehingupartnerite juhtorganitesse ja omanike ringi kuuluvate isikute kohta.</li> </ul> <p>(p-d 158–164)</p>	<p><b>Riigihalduse ministri vastus:</b> Nõustume, et riik peab kaaluma võimalusi suurendada veelgi valitsussektori üksuste tehingute läbipaistvust ning seotud isikutega toimunud tehingute senisest täielikumast avalikustamist.</p> <p>Samas leiame, et üksnes vastutava isiku määramine seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamisel ei lahenda probleemi, kuna kontrolli teostamiseks vajaminevate andmete, sh isikuandmete asutusesisesel kogumisel tuleb arvestada isikuandmete kaitse seaduse nõuetega. Seetõttu peab määratud vastutav isik kontrolli korraldamisel kas koguma seotud isiku nõusolekul isikuandmeid või delegeerima vastutuse seotud isikutega tehtud tehingute avaldamise eest seotud isikutele. Seda on RMI siseauditi osakonna juhataja teinud, pannes vastutuse täiendava kinnituskirja nõudega seotud isikutele endile.</p> <p>Riigiraha rakenduse edasiarendamine ei ole lihtne ega kiiresti teostatav ülesanne, kuna see nõuab ühtlasi raamatupidamissüsteemidest ja nendega liidestatud infosüsteemidest sobivas vormis info leidmise ja riigiraha süsteemi ümberpaigutamise arendusi, samuti nõuaksid lisaarendusi liidestused äriregistri infosüsteemiga. Üks probleem on näiteks selles, et raamatupidamissüsteemides on paljud kirjed ilma konkreetsele tehingupartnerile viitava registrikoodita, sh koondkannetena. Seetõttu ei pruugi arendused soovitud tulemuseni viia.</p> <p>Planeerime kaasata ministeeriumide siseauditite juhid eesmärgiga arutada Riigikontrolli ettepanekuid ning otsida senisest paremat lahendust nii seotud isikutega toimunud tehingute kontrolli korraldamisel kui ka laiemalt erasektori tehingupartneritega toimunud tehingute avalikustamisel. Seejärel saame kaaluda üldeeskirja nõuete täiendamist ja riigiraha rakenduse edasiarendamist.</p>

## Ülevaade majandusaasta koondaruandest

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

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 68 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 30 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 213 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutavad rahandusminister ja riigihalduse minister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2016. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2016 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

### Arvamuse avaldamise põhimõtted

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

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve ja 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina varadest, mis on arvutatud riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmete

alusel. Vigade hindamisel arvestatakse ka olulisuse selliste kvalitatiivsete teguritega nagu sisu, kontekst (nt tahtlikkus) ja n-ö võimalik kahju (nt korrupsioon, saamata jäänud tulu, majanduslik ebaotstarbekus).

### **Auditi ulatus**

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas tulud on riigieelarvesse kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud ning kas eelarvest tehtud ettemaksud olid vältimatud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud ning kas kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas aruanne on koostanud ettenähtud reeglite kohaselt ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Varade soetamisel kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seaduse üldpõhimõtetele, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ja huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust lähtudes, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas lihthangete puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest. Valitud äriühingute ja sihtasutuste (vt loetelu lisast 1) tegevuse vastavust riigihangete seadusele auditeerisid erasektori vandeaudiitorid.

Tehingute vastavuse hindamisel riigivaraseadusele kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust tulenevalt, kas tehingute tegemisel on lähtunud riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest ja kehtestatud olulisematest nõuetest.

### **Ulatuse piirang**

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Sihtasutuste, äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust (v.a käesoleva aruande lisas 1 nimetatud äriühingutes ja sihtasutustes) ning Riigikontroll ei ole teinud selles osas täiendavaid toiminguid.

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

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

## **Auditi käsitusviis**

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seadusega ja selle muutmise seadusega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontrolli arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

## **Auditi lõpetamise aeg**

Audititoimingud lõpetati 2017. aasta juulis.

## **Auditi meeskond**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid, auditit juhtis finantsauditi osakonna vanemaudiitor projektijuhhi ülesannetes Angela Onno.

## **Kontaktandmed**

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/17/60154/142.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

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

29.08.2016 – **Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

19.08.2015 – **Riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

12.08.2014 – **Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

15.08.2013 – **Riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

27.08.2012 – **Riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

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

## Lisa 1. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud riigi äriühingud ja sihtasutused ning nende hanketegevuse kontrollimise tulemused

Sihtasutus/äriühing	Üksus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva isekontrollisüsteemi	Üksus on hanketegevuses järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe
AS Hoolekandeteenused	Jah	Jah, v.a tähelepaneku puhul, mis on tehtud menetlusreeglite mittejärgimise kohta ühe riigihanke korraldamisel
Põhja-Eesti Regionaalhaigla SA	Jah, v.a tähelepanek hankekorra täiendamise vajaduse kohta	Jah, v.a märkuse puhul, mis on tehtud lihthangete ja riigihanke hankemenetluste korraldamata jätmise ja menetlusreeglite rikkumise kohta
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Jah	Jah, v.a märkuse puhul, mis on tehtud riigihanke hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta
SA Viljandi Haigla	Jah	Jah
SA Archimedes	Jah	Jah, v.a tähelepanekute puhul võimalike hankeväliste ostude kohta ning kirjaliku lepingu sõlmimata jätmise kohta
Hariduse Infotehnoloogia SA	Jah	Jah
SA Eesti Teadusagentuur	Jah	Jah
SA Innove	Jah	Jah
SA Teaduskeskus Ahhaa	Jah	Jah
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Jah	Jah, v.a märkuse puhul ostude kohta, mis võivad sisaldada asjade ja teenuste oste, mida oleks tulnud hankida kehtivate raamlepingute alusel või mille korral oleks tulnud korraldada hankemenetlus
Sihtasutus KredEx	Jah, v.a tähelepaneku puhul sisemiste protsesside ühtlustamise kohta	Jah
SA Tallinna Teaduspark Tehnopol	Jah, v.a tähelepanekute puhul hankekorra puuduste kohta ja hankekorra järgimata jätmise kohta	Jah
AS Eesti Liinirongid	Jah	Jah
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	Jah	Jah, v.a märkuse puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta
Eesti Loots AS	Jah	Jah, v.a märkuse puhul hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta
AS Eesti Raudtee	Jah	Jah
EVR Cargo AS	AS EVR Cargo ei ole ennast määratlenud hankijana, mistõttu ei ole vandeaudiitor avaldanud arvamust ASi EVR Cargo 2016. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta	
Saarte Liinid AS	Jah	Jah
Tallinna Sadam AS	Ei, kehtestatud hankekorrad ei vasta riigihangete seaduse nõuetele	Ei, jäeti korraldamata hankemenetlusi ja lihthankeid ning ei järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid
Maaelu Edendamise SA	Jah	Jah

Riigi Kinnisvara AS	Jah	Jah
Eesti Loto AS	Jah	Jah, v.a märkuse puhul hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta
SA Tehvandi Spordikeskus	Jah, v.a tähelepanekute puhul hankekorra puuduste kohta	Jah, v.a tähelepanekute puhul avatud hanke ja lihthanke korraldamata jätmise ning hanke osadeks jaotamise kohta
SA Eesti Draamateater	Jah, v.a tähelepaneku puhul hankekorra puuduste kohta	Jah
SA Teater Vanemuine	Jah	Jah
Narva Muuseum SA	Jah	Jah, v.a tähelepaneku puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta
Eesti Vabaõhumuuseum SA	Jah	Jah, v.a tähelepaneku puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta

Allikas: vandeaudiitorite aruanded Riigikontrollile 2016. a kohta



## Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2016 (miljonit eurot)	Arvamus
SA Keskonnainvesteeringute Keskus	181,3	Märkusteta arvamus
SA Holstre-Polli Tervisekeskus	1,1	Märkusteta arvamus koos asjaolu rõhutamisega
SA A.H. Tammsaare Muuseum Vargamäel	0,4	Märkusteta arvamus
SA Läänemaa Arenduskeskus	0,1	Märkusteta arvamus
SA Saaremaa Arenduskeskus	0,1	Märkusteta arvamus
SA Viljandimaa Arenduskeskus	0,04	Märkusteta arvamus
SA Võrumaa Arenguagentuur	0,1	Märkusteta arvamus
SA Tuuru	0,2	Märkusteta arvamus
SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	0,1	Veel auditeerimisel
SA Koeru Hooldekeskus	2,0	Märkusteta arvamus
SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	0,1	Märkusteta arvamus
Eesti E-tervise SA	2,4	Veel auditeerimisel
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	0,1	Märkusteta arvamus
SA Eesti Tervishoiu Pildipank	2,0	Märkusteta arvamus
SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus	4,1	Märkusteta arvamus
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	206,2	Märkusteta arvamus
SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus (likvideerimisel)	0,2	Veel auditeerimisel
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	183,8	Märkusteta arvamus
SA Viljandi Haigla	13,1	Märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Haigla	1,9	Märkusteta arvamus
SA Jõgeva Haigla	2,1	Märkusteta arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	48,4	Märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	10,2	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus	0,5	Märkusteta arvamus
Sihtasutus KredEx	192,7	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Tallinna Teaduspark Tehnopol	19,2	Märkusteta arvamus
Maaelu Edendamise SA	68,5	Märkusteta arvamus
SA Erametsakeskus	1,7	Märkusteta arvamus
SA Kultuurileht	0,7	Märkusteta arvamus
SA Tehvandi Spordikeskus	17,9	Märkusteta arvamus
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	1,1	Märkusteta arvamus
Integratsiooni Sihtasutus*	1,4	Märkusteta arvamus
SA Eesti Draamateater	8,1	Märkusteta arvamus

SA Eesti Filmi Instituut	1,3	Märkusteta arvamus
SA Jõulumäe Tervisespordikeskus	2,8	Märkusteta arvamus
Narva Aleksandri Kirik SA	0,3	Veel auditeerimisel
SA Rakvere Teatrimaja	6,3	Märkusteta arvamus
Tartu Jaani Kirik SA	0,02	Märkusteta arvamus
SA Ugala Teater	17,5	Märkusteta arvamus
SA UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon	0,01	Märkusteta arvamus
Vanalinna Teatrimaja SA	0,2	Märkusteta arvamus
SA Vene Teater	10,2	Märkusteta arvamus
SA Virumaa Muuseumid	4,1	Märkusteta arvamus
SA Endla Teater	3,6	Märkusteta arvamus
SA Teater Vanemuine	16,1	Märkusteta arvamus
SA Teater NO99	0,5	Märkusteta arvamus
SA NUKU	1,1	Märkusteta arvamus
Narva Muuseum SA	10,9	Märkusteta arvamus
Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid SA	2,3	Märkusteta arvamus
Eesti Tervishoiu Muuseum SA	0,8	Märkusteta arvamus
Eesti Vabaõhumuuseum SA	10,6	Märkusteta arvamus
SA Eesti Kontsert	21,0	Märkusteta arvamus
SA Eesti Riiklik Sümfooniaorkester	0,8	Märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Muuseumid	0,3	Märkusega arvamus
Eesti Keele SA	0,2	Märkusteta arvamus
SA Eesti Filharmoonia Kammerkoor	0,3	Märkusteta arvamus
SA Pärnu Muuseum	0,2	Märkusteta arvamus
SA Eesti Kunstimuuseum (asutatud 2016)	2,1	Märkusteta arvamus
SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital	1,4	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Välispoliitika Instituut	0,1	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus	0,2	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu	0,01	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Koostöö Kogu	0,03	Märkusteta arvamus
Hariduse Infotehnoloogia SA	18,7	Märkusteta arvamus
Innove SA	30,3	Märkusteta arvamus
Kutsekoda SA	0,9	Märkusteta arvamus
Archimedes SA	44,5	Märkusteta arvamus
Eesti Teadusagentuur SA	7,0	Märkusteta arvamus
Teaduskeskus AHHA SA	10,6	Märkusteta arvamus
Sportikoolituse ja -Teabe SA	1,1	Märkusteta arvamus

\*Integratsiooni Sihtasutus ärinimi oli kuni 15.03.2017 Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed.

Allikas: auditeeritud 2016. a majandusaasta aruandes

### Lisa 3. Ministeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2016 (miljonit eurot)	Arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	3087,2	Märkusteta arvamus
Riigi Kinnisvara AS (grupp)	100	508,9	Märkusteta arvamus
Eesti Loto AS	100	18,0	Märkusteta arvamus
AS Levira (grupp)	51	25,5	Märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused	100	39,4	Märkusteta arvamus
Tallinna Sadam AS (grupp)	100	638,7	Märkusteta arvamus
Eesti Post AS (grupp)	100	77,0	Märkusteta arvamus
Tallinna Lennujaam AS (grupp)	100	155,5	Märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100	29,2	Märkusteta arvamus
Saarte Liinid AS	100	59,5	Märkusteta arvamus
Eesti Loots AS	100	19,5	Märkusteta arvamus
AS Eesti Liinirongid	100	170,4	Märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100	2,8	Märkusteta arvamus
Metrosert AS	100	3,5	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelikutevaru Agentuur	100	154,9	Märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100	1,4	Märkusteta arvamus
Eesti Raudtee AS	100	301,4	Märkusega arvamus
Eesti Teed AS	100	28,7	Märkusteta arvamus
KredEx Krediidikindlustus AS	100	39,5	Märkusteta arvamus
Elering AS	100	903,7	Märkusteta arvamus
EVR Cargo AS	100	64,8	Märkusteta arvamus
Rail Baltic Estonia OÜ	100	2,2	Märkusega arvamus koos asjaolu rõhutamisega
Nordic Aviation Group AS	100	29,9	Märkusega arvamus
Transpordi Varahalduse OÜ	100	51,9	Märkusteta arvamus
AS Vireen	100	6,4	Märkusteta arvamus
Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS	93,3	1,1	Märkusteta arvamus
OÜ Eesti Geoloogiakeskus	100	1,4	Märkusteta arvamus
AS Eesti Kaardikeskus	100	0,6	Märkusteta arvamus
OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100	10,0	Märkusteta arvamus
AS Ökosil	35	1,7	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vanglatööstus	100	1,1	Märkusteta arvamus
AS Andmevara*	100	0,5	Märkusteta arvamus

\* AS kuulus riigile kuni 20.04.2016

Allikas: auditeeritud 2016. a majandusaasta aruandes

## Lisa 4. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ning Riigikontrolli hinnangutest

Ministeerium	Auditeeritud valdkond						
	Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	Toetuste saamine, sh vahendamine	Toetuste andmine, sh vahendamine	Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamis- kulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihanked	Tehingud riigivaraga, sh investeerimised, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, panga liikumiste algsaldod, muud finantstulud)	Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine
<b>Haridus- ja Teadusministeerium</b>	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Justiitsministeerium</b>	Jah	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Kaitseministeerium</b>	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Keskkonnaministeerium</b>	Jah	Ei auditeeritud	Jah	Jah	Jah	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Kultuuriministeerium</b>	Jah, tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanek	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</b>	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah
<b>Maaeluministeerium</b>	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Rahandusministeerium</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei, tehti märkus	Jah
<b>Siseministeerium</b>	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
<b>Sotsiaalministeerium</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud

Allikas: ministeeriumide kontrolliaruanded 2016. aasta kohta