

**Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta
2001. aastal**

Saateks



RIIGIKONTROLL

Teie käes on riigikontrolöri ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2001. aastal, mille esitamine Riigikogule on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus. Riigikontrolli seaduse § 10 kohaselt on ülevaate üks osa arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta.

Ülevaate koostamisel lähtusime põhimõttest, et esmajoones lasub kohustus anda aru riigieelarve täitmisest, riigi vara kasutamisest ja oma tegevuse tulemustest Vabariigi Valitsusel. Riigikontrolli ülesanne välise audiitorina on hinnata valitsuse esitatava info piisavust ja usaldusväärsust ning anda vajadusel Riigikogule ja avalikkusele täiendavat infot valitsuse tegevuse kohta.

Nii on meie töö aluseks ühelt poolt valitsuse aruanne sellest, kuidas ta kulutas maksumaksja raha ja täitis talle pandud ülesandeid, teiselt poolt aga Riigikontrolli viimase aasta olulisemad auditileiud, kus auditi laiema fookusena oli silmas peetud riigi vara kasutamist ja säilimist.

Eelnevast tulenevalt pidasime otstarbekaks jagada ülevaate kahte ossa.

I osas esitame tähelepanekud Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatava 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta. Lisaks kajastame selles osas oma seisukohti, mis puudutavad valitsuse aruandluse head tava, ja esitame täiendavat infot, mida peame Riigikogu liikmetele vajalikuks, kuid mis ei sisaldu riigieelarve täitmise aruandes.

II osas esitame kokkuvõtvalt ülevaated oma auditileidudest teemadel, mis puudutavad riigi vara ja vahendite juhtimist ja kasutamist nii 2001. aastal kui mõnel juhul ka varasematel perioodidel.

Ülevaate koosseisus oleme teinud Vabariigi Valitsusele mitmeid ettepanekuid. Valitsuskabinet arutas oma istungil ülevaate eelnõu, mille kohta esitas enamik ministreid kirjalikult oma seisukohad. Nendega on võimalusel arvestatud. Valitsuse vastus Riigikontrolli ettepanekutele on ülevaatele lisatud. Selle piisavuse suhtes seisukoha võtmine on Riigikogu ülesanne.

Soovin Teile meeldivat süvenemist riigi juhtimise, arvestuse ja aruandluse põnevasse maailma.

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi
osakonna peakontrolör
riigikontrolöri
ülesannetes

Sisukord

Saateks	1
I OSA	7
Riigikontrolli arvamus 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta	7
Olulisemad seisukohad riigieelarve täitmise aruande kohta	9
Riigieelarve täitmise aruande struktuur ja sisu	9
Riigikontrolli hinnang aruandes esitatud väidetele	10
Peamised tähelepanekud	10
Tähelepanekud muude riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud aruannete kohta	14
Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruandes esitamata, kuid meie arvates oluliste teemade kohta	15
Ettepanekud	15
Sissejuhatus	17
Arvamuse andmise õiguslik alus	17
Arvamuse andmise eesmärk, objekt ja ulatus	17
1. Valitsuse aruandluse eesmärk ja põhimõtted	19
Aruandluse eesmärk	19
Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted	19
Valitsuse aruandlust reguleerivad õigusaktid Eestis	20
Planeeritavad muudatused valitsuse aruandlust reguleerivates õigusaktides	21
2. 2001. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	22
Aruandest puuduvad andmed	22
Riigieelarve tulud	23
Riigieelarve kulud	27
3. Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne	33
Auditi ulatus	33
Tähelepanekud Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande kohta	34
4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused	40
Auditi ulatus	40
Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste loetelu informatiivsus	40
Auditite käigus tehtud tähelepanekud	40

5. Ülekantavad ja arvestuslikud kulud	43
Ülekantavad kulud	43
Arvestuslikud kulud	43
6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine	45
Auditi ulatus	45
Tähelepanekud reservi kasutamise kohta	45
7. Riigi varalised kohustused	49
Auditi ulatus	49
Välislaenude võlgnevus	49
8. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne	51
Auditi ulatus	51
Tähelepanekud aruande kohta	51
9. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne	53
Auditi ulatus	53
Aruande ülesehitus	53
Tähelepanekud aruandes esitatud info kohta	54
10. Stabiliseerimisreservi haldamine ja kasutamine 2001. aastal	57
Riigikontrolli arvamus stabiliseerimisreservi haldamise 2001. aasta aruande kohta	57
11. Riigiasutuste koondaruanded	62
Koondbilanss	64
Koondtulemiaruanne	66
12. Riigi osalusega äriühingud	68
Pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamine ministereeriumide aruannetes	68
Riigi osalusega äriühingute juhtimine	69
Riigi osalusega äriühingute auditeerimine	71
13. Sihtasutused	72
Riigi kontroll sihtasutuste üle	72
Sihtasutuste auditeerimine	73
14. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	74
Riigi kontroll avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle	74
Avalik-õiguslike juriidiliste isikute auditeerimine	76

II OSA	77
Ülevaade probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2001. aastal	77
1. Planeerimine ja tulemusaruandlus riigis	79
2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris	83
3. Riiklike investeeringute korraldus	89
4. Ülevaade riigi infosüsteemide arendamisest	96
5. Kuritarvituse ja väärkasutuse riskid toetuste maksmisel	100
6. Ülevaade tegevuslubadest	104
Lisa	107
Vabariigi Valitsuse vastus	113

I osa

Riigikontrolli arvamus 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta

Olulisemad seisukohad riigieelarve täitmise aruande kohta

Siin esitame oma peamised seisukohad riigieelarve täitmise aruande struktuuri ja sisu ning tähelepanekud aruandes esitatud väidete kohta. Viimased oleme jälgitavuse huvides süstematiseerinud riigi finantsseisundit ja selles toimuvaid muutusi iseloomustavate kategooriate kaupa (tulud, kulud, varad ja kohustused). Mitmeid siin toodud seisukohti oleme avaldanud ka varasemates Riigikontrolli aruannetes. Kuna paljud probleemid on endiselt lahenduseta, peame vajalikuks neile taas tähelepanu juhtida.

Riigieelarve täitmise aruande struktuur ja sisu

Valitsuse poolt Riigikogule esitatud riigieelarve täitmise aruanne sisaldab riigieelarve seaduse §-s 45 nõutud osi. Kuna aga Riigikogu ei ole oma tahet täpsemalt väljendanud – sätestanud seaduses, mida need põhiosad sisaldama peaksid –, ei saa me anda hinnangut, kas neis esitatu vastab Riigikogu tahtele.

Ka sel aastal peame juhtima Riigikogu tähelepanu asjaolule, et ei riigieelarve seaduse ega rahandusministri määruste sätted, mis reguleerivad aruande koostamist, ei ole kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega. Seetõttu puudub aruandest palju olulist infot, mis aitaks lugejal hinnata riigi finantsseisundit ja valitsuse tegevuse kooskõla Riigikogu tahtega.

Eelkõige juhime tähelepanu järgnevale:

1. Riigiasutuste koondbilanss ja -tulemiaruanne ei ole aruande põhiosad, ehkki olemuslikult peaksid nad seda olema. Aruande eri osad on omavahel osaliselt seostamata ega moodusta tervikut ning nende sisu selgitav info on kohati ebapiisav.
2. Aruanne on keskendunud kvantitatiivsete näitajate eksponeerimisele, kuid kvalitatiivset teavet, mis annaks võimaluse hinnata tehtud kulude põhjendatust, on äärmiselt vähe. Näiteks puudub info eelarveraha kulutajatele seadustega pandud ülesannete täitmise ja nende maksumuse kohta¹.
3. Aruandesse ei ole lülitatud infot riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, riigi tulundusasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta, mille kulud moodustavad olulise osa riigieelarve kogukuludest.
4. Võrreldes 2000. aastaga ei ole riigieelarve seadus, mis sätestab valitsuse aruande osad, oluliselt muutunud, kuid aruande informatiivsus on võrreldes eelmisel aastal esitatud aruandega siiski mõnevõrra paranenud.
5. Rahandusministeeriumi juures alustas 2001. aastal tööd riigi raamatupidamise ümberkorraldamise töörühm. Juhime tähelepanu, et kava kohaselt rakendatakse planeeritud muudatusi alles 2003. aasta aruande koostamisel. Seetõttu ei ole tõenäoliselt ka 2002. aasta eelarve täitmise aruanne kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega valitsuse aruandluse kohta.

¹ Kohustus esitada tegevuskavade täitmise aruanne jõustus 20.07.2002. a riigieelarve seaduse muudatusega. Seda saab rakendada 2002. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamisel.

6. Riigikogu menetluses on uus raamatupidamise seaduse eelnõu, mille kohaselt riigieelarve täitmise aruanne asendatakse riigi majandusaasta aruandega ning selle struktuuri ja sisu määratlemine delegeeritakse rahandusministrile. Riigikontroll ei nõustu niisuguse lähenemisega, sest:
 - see eirab jämedalt kohustuste lahususe printsiipi – ei ole mõistlik, et aruandev isik kehtestab ise endale reeglid, millest ja kuidas ta aru annab;
 - aruande nime muutmine on vastuolus põhiseadusega, mis sätestab kohustuse esitada riigieelarve täitmise aruanne.

Riigikontroll on seisukohal, et riigi aruandluse eesmärk, sisu ja struktuur tuleb defineerida seaduses (nagu seda on tehtud eraõiguslike isikute puhul).

Riigikontrolli hinnang aruandes esitatud väidetele

Riigikontrolli hinnangul on 2001. aasta riigieelarve täitmise aruandes esitatud väited olulisel osas õiged, välja arvatud allpool loetletud tähelepanekud. Endiselt esineb valdkondi, mis on puudulikult reguleeritud. Samuti tuvastatakse seaduste eiramist või tavapärasest erinevat tõlgendamist.

Peamised tähelepanekud

Kuna riigieelarve seaduse alusel esitatud aruanded ei anna terviklikku ülevaadet riigi finantsseisundist, siis oleme siinses kokkuvõttes välja toonud Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud tulude, kulude, varade ja kohustuste kaupa. Kokkuvõttesse on lisatud ka tähelepanekud muude riigieelarve täitmise aruandes käsitletud teemade, aga ka nende küsimuste kohta, mis on riigieelarve täitmise aruandes käsitlemata, kuid meie arvates olulised.

Tulud

1. Riigieelarve seadus sätestab, et riigieelarve koosneb **kõigist** eelarveaasta tuludest ja kuludest². Seda nõuet on eelarve koostamisel eiratud, sest selles ei kajastu omandireformi reservfondi ja osaliselt ka stabiliseerimisreservi tulud (ega kulud). Kuna eelarve täitmise aruanne on n-õ eelarve peegelpilt, ei kajastu need ka aruandes. Tulude (loomulikult ka kulude) kajastamine täies mahus on eriti tähtis planeerimise seisukohast, sest ebatäpsete baasandmete kasutamine viib ebatäpsete prognoosideni. Arvame, et eelarve koostamisel tuleks arvestada kõikide tulude ja kuludega.
2. Põhiosa riigieelarve tuludest moodustavad maksud – 90,5%. Tuginedes läbi viidud audititele Maksu- ja Tolliametis, oleme arvamisel, et 2001. aastal on riigieelarvesse laekunud maksutulude summa – 27,7 mld krooni – olulisel osal õige, kuid me ei saa anda hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele, sest Maksuameti infosüsteem ei võimalda auditeerimiseks vajalikke andmeid väljastada.
3. Maksutulud on tulude aruandes näidatud saldeerituna, st laekunud maksudest on maha arvatud tagastatud maksud. Sellekohane info aruandes ei kajastu. Oleme arvamisel, et riigi tulude aruande selgitustele tuleks lisada teave maksude tegeliku laekumise ning maksude tagastamise ja maksuliikide

² 20.07.2002. a jõustunud riigieelarve seaduse muudatuse kohaselt ka finantseerimistingutest

vaheliste ümberkannete kohta. Seda tuleks teha maksuliikide kaupa ja võrrelduna eelmiste perioodidega, samuti tuleks lisada selgitused olulisemate trendide kohta.

4. Kassapõhiselt kajastatud maksutulud sisaldavad järgmistel perioodidel tagasi-kantavaid ettemakseid. Maksuamet ja Tolliamet on (erinevalt möödunud perioodidest) aruandeaastal laekumata maksunõuded ning ettemakstud maksud oma bilansis tekkepõhiselt kajastanud, kuid sellekohane info sisaldub riigi koondbilansis muude nõuete ja kohustuste hulgas ega ole eraldi välja toodud. Oleme arvamusel, et maksude kohta tuleks täiendavalt esitada ka tekkepõhine aruanne, mis annaks aruande tarbijale rohkem teavet, sh maksunõuete ja kohustuste suuruse ja muutuste kohta.
5. Riigivaraseaduse § 7 järgi on riigi vara valitsejad kohustatud riigi varaga tehtavate tehingute puhul juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu. Oma auditite põhjal leiame, et riigi vara kasutusse andes ei ole selle valitsejad alati mainitud põhimõttest lähtunud: riigi vara on rendile antud põhjendamatu madala hinnaga; rendilepingutes sisalduvad riigile kahjulikud sätted; asutuste valduses on varasid, mis ei ole seotud nende põhitegevusega ning mida ei kasutata ka tulu teenimise eesmärgil, kuid mille ülalpidamiseks tuleb teha kulutusi; riigiasutused ei tegele piisavalt võlgade sissenõudmisega.
6. Tulude laekumisel eelarvesse oleme tuvastanud, et alati ei järgita riigieelarve kassalise teenindamise eeskirja, st tulu on kantud eelarvesse ettenähtust hiljem.
7. Metsatulust kajastub aruandes ainult riigieelarvesse kantud tulu (169 mln krooni), mis vastab seaduse "2001. a riigieelarve" §-s 1 sätestatule. Samas on §-s 8 sätestatud, et kogu metsatulu moodustab 890 mln krooni, millest Riigimetsa Majandamise Keskusel on lubatud kasutada riigimetsa majandamiseks 740 mln krooni. Aruanne sellekohast infot ei sisalda. Oleme arvamusel, et riigieelarve täitmise aruandes peaks kajastuma teave kogu metsatulu ja selle arvelt tehtud kulutuste kohta.

Kulud

8. Riigikontroll on auditeerinud 2001. aasta riigieelarve vahendite kasutamist kokku summas 16,3 mld krooni, mis moodustab 2001. riigieelarve kogukuludest 55%. See summa kajastab ka lõppkasusaajatele (nt mitmed avalikõiguslikud isikud, sihtasutused ja eraisikud) sihtotstarbeliselt eraldatud vahendeid. Seda, kas lõpptarbija kasutas vahendeid kooskõlas Riigikogu tahet väljendavate õigusaktidega, uurisime süvitsi eelkõige eraisikutele ja äriühingutele antud toetuste puhul (tähelepanekud selle kohta on käesoleva ülevaate II osas).
9. Auditite põhjal järeldame, et eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ja 2001. aasta riigieelarves toodud sihtotstarbega. Samas juhime tähelepanu, et riigieelarves toodud sihtotstarve (nt investeeringud, majanduskulud) ei ava kulutuste täpsemat sisu ja jätab paljuski kulutaja otsustada, milliste konkreetsete eesmärkide saavutamiseks kulu suunata. Seetõttu on mitmel juhul keeruline hinnata, kas kulud on tehtud kooskõlas Riigikogu tahtega. Olulisemad eksimused, mida tuvastasime, olid järgmised:
 - 9.1. Riigieelarvest makstud kulude puhul esines eelarvevahendite mittesihi-pärast kasutamist, oli soetatud kaupu ja ostetud teenuseid, mis ei ole mingil viisil seotud asutuste põhitegevusega, mitmes ministeeriumis oli muudetud riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet.

- 9.2. Osa riigiasutusi oli ebaseaduslikult võtnud endale suuri rahalisi kohustusi (sh garanteerinud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute laene, sõlminud faktooring-, laenu- ja arvelduslaenu lepinguid), millele riigieelarves katet polnud.
10. Riigikontroll on väljavõtteliselt auditeerinud riigiasutuste kulude kooskõla ka muude asjakohaste õigusaktidega peale riigieelarve seaduse ja seaduse "2001. aasta riigieelarve". Andmata kõikehõlmavat hinnangut asutuste kulude vastavusele asjakohase regulatsiooniga ning toomata välja vea ulatust, märgime ära järgmised tüüpilised vigu põhjustavad asjaolud:
- 10.1. Paljude suurte soetuste puhul ei olnud korraldatud riigihanget, mistõttu alati ei olnud tagatud eelarvevahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine.
- 10.2. Ministeeriumid ja riigiasutused ei olnud kasutanud oma õigust ja kohustust kontrollida toetuste ja ülekantavate eraldiste kasutamise sihipärasust, eraldiste saajatega olid lepingud kas sõlmimata või ei vastanud lepingu tingimused õigusaktides sätestatule.
11. Riigieelarve kuludes kajastuvad ka Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine ning arvestuslikud ja ülekantavad kulud, mille kohta on esitatud detailsemad aruanded. Meie olulisemad tähelepanekud on järgmised:
- 11.1. Arvestuslike kulude aruande selgitused ei sisalda kommentaare kulude suurte erinevuste kohta võrreldes eelarvega. Eriti puudutab see omatulusid. Suured erinevused eelarve ja tegeliku täitmise vahel viitavad eelarvestamise nõrgale tasemele.
- 11.2. Vabariigi Valitsuse reservi kasutati 2001. aastal ettenägematute kulude kõrval ka kuludeks, mida oleks olnud võimalik planeerida 2001. aasta riigieelarvesse. Reservi kasutamise aruanne on praegu veel läbipaistmatu ega anna selgust summade kulutamise sihipärasuse kohta. Samuti eraldati reservist vahendeid, mida ei plaanitud kasutada mitte aruandeaastal, vaid hiljem.
12. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2001. aasta aruanne on Riigikontrolli arvates olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse, 2001. aasta riigieelarve ja pensionikindlustusseadusega. Samas arvame, et sellisel kujul esitatud info on ebapiisav ega anna aruande lugejale terviklikku ülevaadet pensionikindlustuse finantsseisundi kohta. Selle valdkonna aruandluse reeglid peaks kehtestama rahandusminister, kes seda aga teinud ei ole.
13. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2001. aasta aruande kohta arvab Riigikontroll, et Eesti Haigekassale 2001. aastaks eraldatud eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2001. aasta riigieelarvega. Esitatud aruannet ei ole aga võimalik käsitleda riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandena riigieelarve seaduse ja 2001. aasta riigieelarve mõistes, sest aruanne on tekkepõhine, eelarve riigieelarve seaduse mõistes aga kassapõhine ning aruandlus eelarve täitmise kohta eeldab kassapõhise info kajastamist. Riigieelarve täitmise aruande selgitustes ei ole seda asjaolu lahti seletatud ning see eksitab aruande lugejat. Näiteks on aruandes eelarvekulude kogusummana näidatud 4,56 mld krooni, mis sisaldab ka tekkepõhiselt arvestatud kulusid. Tegelikult välja makstud kassakulud rahavoogude aruande põhjal moodustavad 4,47 mld krooni, vahe on 117 mln krooni.

Varad

14. **Kassa ja pank** – riigiasutuste bilanssides on kajastamata mitmed pangakontod ja nende kaudu tehtud tehingud, osa pangakontosid on koondbilansis kajastatud mitu korda.
15. **Nõuded ja ettemaksed** sisaldavad ebatõenäoliselt laekuvaid summasid – nt Maksuameti aastaaruandes kajastatud nõuded maksumaksjate vastu summas 5,4 mld krooni, millest 3,5 mld on ameti hinnangul ebatõenäoliselt laekuvad; osa nõudeid on bilansis kajastamata – nt Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandes on kajastamata intressinõuded nendelt omandireformi reservfondist välja antud laenudelt, mis kuuluvad vastavalt valitsuse korraldusele edasilaenamisele. Ettemakseid on näidatud tegelikust suuremana, kuna tegelikult on kaup või teenus kätte saadud.
16. **Pikaajalised finantsinvesteeringud**, mis moodustavad 28% koondbilansi mahust, on riigi koondbilansis esitatud ühel real ilma selgitusteta. Finantsinvesteeringud ei ole kajastatud kapitaliosaluse meetodil ja seetõttu ei kajasta bilanss riigi finantsinvesteeringute tegelikku väärtust. Leidsime, et 66 mln krooni ulatuses on bilansis osalusi pankrotistunud või oma tegevuse lõpetanud ettevõtetes.
17. **Põhivara** moodustab 29% bilansi mahust. Et põhivara inventuur on suures ulatuses läbi viimata (nt Kaitseministeeriumis), puudub ülevaade riigile kuuluva vara tegelikust olukorrast, st kas bilansis kajastatud põhivara kuulub riigile, on säilinud ja heas korras; kas bilansis kajastatud väärtus vastab tegelikule väärtusele; millist vara vajab riik oma põhiülesannete täitmiseks; milline vara on realiseeritav; kas kogu vara on arvele võetud jne. Oleme tuvastanud, et sageli ei ole renoveerimiskulusid põhivara maksumusele liidetud. Samuti on kantud aruandeperioodi kuludesse suure maksumusega registreeritud ja andmebaaside soetamiseks tehtud väljaminekud.
18. Võtmata siinkohal seisukohta, kuidas ja millises väärtuses tuleks järgnevalt loetletud varad hinnata ja raamatupidamisarvestuses kajastada, juhime tähelepanu asjaolule, et koondbilansi varade hulgas ei kajastu maanteed, maavarad ja mets.

Kohustused

19. Riigi kohustuste kohta saab ülevaate riigi koondbilansist. Üksikasjalikumat teavet saab järgmistest riigieelarve täitmise aruande osadest: Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne, eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruanne ja riigi varaliste kohustuste aruanne.
 - 19.1. **Siseriiklikku võlgnevust** näitab eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruanne, mis ei kajasta riigi rahalisi kohustusi õigesti, sest kohustuste kajastamisel esineb vigu ning elimineerimata on eri valitsemisalade asutuste omavahelised tehingud. Suurimaks probleemiks on endiselt see, et eiratakse nõuet kajastada kohustusi tekkepõhiselt. Tolliamet ja Maksuamet on bilansis arvele võtnud kohustuse riigieelarve ees, mis koosneb tekkepõhiselt arvestatud, kuid 2001. aastal laekumata maksunõuetest. Et maksunõuded sisaldavad ka ebatõenäoliselt laekuvaid summasid (meie hinnangul 3,5 mld krooni), on rahaliste kohustuste tegelik summa aruandes kajastatud väiksem.

- 19.2. **Riigi välisvõlgnevuse** kohta on esitatud riigi varaliste kohustuste aruanne. Välislaenude ja nende edasilaenamise kohta puudus 2000. aastal jooksev arvestus, probleemiga on Rahandusministeerium tegelema 2001. kui 2002. aastal. Välislaenu on seisuga 31.12.2001 saldokinnitustega inventeeritud. Aruanne ei anna aga piisavat infot laenuintresside kohta (puudu on intressimäärad ja aruandeperioodil arvestatud intress).

Tähelepanekud muude riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud aruannete kohta

Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne

20. Meie arvates kajastab 2001. aasta Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne (Riigikassa bilanss) Riigikassa finantsseisundit olulisel osal õigesti ja usaldusväärset. Seda oleks ratsionaalne esitada koondbilansi lisana, sest tegemist on olulist teavet sisaldava aruandega, mille informatiivsus ja kvaliteet on aasta-aastalt märgatavalt kasvanud. Olulisimateks vajakajäämisteks peame järgmist:
- 20.1. Riigikassa bilanss ei ole formaalses koostöös riigieelarve seadusega, sest see sisaldab ka riigieelarve väliseid vahendeid (seadus nõuab riigieelarve olemi ja paigutuse aruannet). Aruande sisu ei ole defineeritud üheski õigusaktis.
- 20.2. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane, kuid Riigikassa halduses olevad vahendid ei kajastu ka ühegi teise aruandekohustuslase aruandes. Rahandusministeeriumil pole õiguslikku alust jagada tehingud ministeeriumi ja Riigikassa tehinguteks ning esitada eraldiseisvad raamatupidamisaruanded.
- 20.3. Koos Riigikassa bilansiga ei ole esitatud tulemiaruanne. Seetõttu ei ole arusaadavalt selgitatud Riigikassa halduses olevate vahenditega toimunud muudatuste ulatust ja iseloomu.

Riigiasutuste koondaruanded

21. Siinkohal kordame eespool väljendatud mõtet, et riigiasutuste rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete koostöös konsolideeritud koondbilanss ja -tulemiaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse poolt esitatava aasta olulisima aruande kohustuslikeks osadeks. Praegusel kujul pole koondaruanded küllalt detailsed ja sisaldavad olulisi puudusi, mistõttu ei peegelda riigiasutuste tegelikku finantsseisundit ja nende tarbija võib ebapiisavalt selgitatud finantsinfo põhjal valesid järeldusi teha.

Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruandes esitamata, kuid meie arvates oluliste teemade kohta

Riigi osalusega äriühingud, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja riigi asutatud sihtasutused

22. Riigile kuuluvad pikaajalised finantsinvesteeringud äriühingutesse moodustasid ministeeriumide bilansside andmetel aruandeperioodi lõpu seisuga 11 mld krooni, mis moodustas 28% riigiasutuste koondbilansist. Ministeeriumid ei ole alati järginud oma seaduslikke kohustusi äriühingute juhtimisel. Pikaajalistes finantsinvesteeringutes on osalusi, mis on liiga väikesed, et tagada riigi huvide järgimine äriühingu tegevuses. Riigi osalusega äriühingud on aruandluse seisukohast oluline teema ning Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et riigieelarve täitmise aruanne peaks sisaldama ülevaadet riigi osalusega äriühingutest.
23. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda teavet avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta. Oleme arvamusel, et olukorras, kus viimased kulutavad ligi viiendiku riigieelarve vahenditest, on tähtis lisada riigieelarve täitmise aruande koosseisu ka ülevaade avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse, selle seaduslikkuse, eesmärkide saavutamise ning finantsseisundi kohta.
24. Riigieelarve täitmise aruandes puudub riigi asutatud sihtasutusi käsitlev osa. Aruanne ei anna ülevaadet riigieelarvest sihtasutustele eraldatud vahenditest, nende sihipärasest kasutamisest ega selle kontrollimisest valitsusasutuste poolt. Puudub teave sihtasutuste põhikirjaliste eesmärkide täitmise kohta. Juhtimisahelas, mille kaudu riigieelarve raha liigub läbi riigi asutatud sihtasutuste lõpptarbijateni, puuduvad toimivad kontrollimehhanismid, mis tagaksid riigi eraldiste sihipärase ja säästliku kasutamise.
25. Riigikontroll on arvamusel, et eraaudiitoritelt tellitud auditi ulatus ei ole ei avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste, riigi osalusega äriühingute ega ka riigi tulundusasutuste aruannete auditeerimisel piisav – järeldusotsused on keskendunud üksnes raamatupidamisele. Audit peaks andma kinnituse raamatupidamisaruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasusele ja hinnangu juhtimise usaldusväärsusele.

Ettepanekud

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

Riigikontroll teeb ettepaneku riigieelarve täitmise aruandluse informatiivsemaks muutmisel lähtuda järgnevast:

1. Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatav riigieelarve täitmise aruanne peaks sisaldama:

riigi majandusaasta aruannet, mille koosseisus on:

- raamatupidamise aastaaruanne (bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ning kapitali muutuste aruanne koos selgitavate lisadega);

- riigieelarve kassalise täitmise aruanne (vastavate klassifikaatorite lõikes);
- makromajanduslik ülevaade;
- muu oluline info (nt omandireformi reservfondi, stabiliseerimisreservi, pensioni- ja ravikindlustusvahendite kasutamine);

ministrite³ ja põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruanded,

mille koosseisus on:

- raamatupidamise aastaaruanne (bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ning kapitali muutuste aruanne koos selgitavate lisadega);
 - riigieelarve kassalise täitmise aruanne (vastavate klassifikaatorite, administratiivsete üksuste, tegevusvaldkondade ning majandusliku sisu lõikes);
 - seosed riigieelarve kassalise täitmise aruande ja raamatupidamise aastaaruande vahel;
 - tegevusaruanne – hinnang ja selgitused tulemuste saavutamise kohta, selgitused, milleks eelarvevahendeid kasutati, mida nende kasutamise tulemusena saavutati ja mida kavatakse teha järgmistel aastatel ning selleks planeeritud vahendid⁴;
 - selgitused ministri valitsemisala avalik-õiguslike juriidiliste isikute, sihtasutuste ja äriühingute kohta⁵;
 - ministri siseaudiitori järeldusotsus aruande õigsuse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi kohta.
2. Ühtlasi oleme arvamusel, et riigi osalusega äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi poolt asutatud sihtasutuste puhul tuleks tagada eraaudiitoritelt tellitava auditi laiem ulatus, nii et järeldusotsus sisaldaks ka hinnangut selle kohta, kas juhtkond on eelarvevahendeid jm vara kasutanud kooskõlas Riigikogu tahet väljendavate õigusaktidega ning loonud niisuguse kasutamise tagamiseks piisavad kontrollisüsteemid.

³ Kohustus esitada valitsemisala majandusaasta koondaruanne oleks ainult ministeeriumi juhtival ministril.

⁴ Kohustus esitada tegevuskavade täitmise aruanne jõustus 20.07.2002. a riigieelarve seaduse muudatusega.

⁵ Täiendava infona tuleks esitada majandusaasta aruanded.

Sissejuhatus

Arvamuse andmise õiguslik alus

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

Arvamuse andmise eesmärk, objekt ja ulatus

- Arvamuse andmise olulisim eesmärk on anda maksumaksjatele ja Riigikogule, samuti rahvusvahelisele avalikkusele sõltumatut kinnitust, et riigieelarve täitmise aruandes avalikustatud info riigi finantsvõimekuse, varade, kohustuste, tulude ja kulude kohta on usaldusväärne.
- Riigieelarve täitmise aruanne on esitatud kahes osas, millest esimeses on toodud riigieelarve seadusega sätestatud kohustuslikud osad ning teises täiendav info. Kuigi riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrollil kohustus anda aramus ainult esimese osa kohta, oleme käsitlenud aruannet kui tervikut ning toome välja ka täiendava osa kohta tehtud tähelepanekud. Samuti oleme käsitlenud finantsaruandlusega seonduvaid üldisemaid, põhimõttelisi probleeme ning esitame oma seisukohad selleski valdkonnas.
- Riigieelarve täitmise aruande kohta arvamuse andmiseks viis Riigikontroll 2001. aasta aruannete auditid läbi järgmiselt:
 - **Aastaruannete audit** viisime läbi kõikides ministeeriumides ning Riigikantseleis kui valitsemisalade raamatupidamisarvestust ja -aruandlust kordineerivates asutustes, samuti järgmistes asutustes: Maksuamet, Tolliamet, Statistikaamet, Kaitsepolitsei, Päästeamet, Patendiamet, Maanteeamet, Maa-amet, Tebeamet, Sisekaitseakadeemia, Rahuvalveoperatsioonide Keskus, Keskkonnainspeksioon, Prokuratuur, Rahvusarhiiv, Eesti Kontsert, Riigimetsa Majandamise Keskus. Nende auditite puhul oli eesmärgiks anda hinnang aruannete vastavusele raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele. Üldhinnangut andmata kontrollisime pisteliselt majandustehingute vastavust olulisematele õigusaktidele (sh riigieelarve seadus, riigihangete seadus, riigivaraseadus, avaliku teenistuse seadus).
 - Aruannete puhul, mis on esitatud **riigieelarve täitmise aruande osadena**, kuid ei ole koostatud konkreetse aruandekohustuslasest asutuse kohta, viisime läbi riigi vara olemi ja paigutuse aruande ning stabiliseerimisreservi haldamise aruande audit eesmärgiga hinnata nende vastavust riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.
 - **Piiratud ulatusega audit** viisime läbi Eesti Haigekassas kui riiklikku ravikindlustust korraldavas asutuses eesmärgiga avaldada arvamust riikliku ravikindlustuse vahendite tulude ja kulude aruande kohta; Sotsiaalkindlustusametis eesmärgiga avaldada arvamust riikliku pensionikindlustuse

vahendite tulude ja kulude aruande kohta; Politseiametis ja selle 4-s prefektuuris (16-st) eesmärgiga saada ülevaade raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse vastavusest raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele. Samuti kontrollisime pisteliselt majandustehingute vastavust olulisematele õigusaktidele (sh riigieelarve seadus, riigihangete seadus, riigivara seadus, avaliku teenistuse seadus).

- Lisaks audititele võrdlesime riigieelarve täitmise aruandes esitatud teavet Riigikassa infosüsteemi vastavate näitajatega ning koondaruannetes esitatud näitajaid Rahandusministeeriumi eelarveliste asutuste raamatupidamisaruannete andmebaasi näitajatega. Analüüsisime ka riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute aastaaruandeid (sh audiitorite järeldusotsuseid).
- Käesolevas arvamuses oleme probleemide illustreerimiseks kasutanud valikuliselt näiteid meie kontrolliaruannetest. Kõik kontrolliaruanded on terviktekstina avaldatud Riigikontrolli koduleheküljel <http://www.riigikontroll.ee>.
- Riigikontrolli poolt auditeeritud raamatupidamise aastaaruannete bilansimaht kokku moodustab 74% riigi koondbilansimahust, auditeeritud asutuste kassakulud moodustavad 55% 2001. aasta riigieelarve kogukassakuludest.

1. Valitsuse aruandluse eesmärk ja põhimõtted

Käesoleva peatüki eesmärk on informeerida maksumaksjat ja Riigikogu rahvusvahelistest nõuetest valitsuse aruandlusele ning kirjeldada hetkeseisu tänases Eestis. Peame märkima, et kahjuks ei nõua seadused praegu selliste aruannete esitamist, mis oleksid kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega.

Aruandluse eesmärk

- 1.1. Avalikus sektoris on aruandlus äärmiselt oluline eelarve koostamise, vastutuse ning läbipaistvuse seisukohast. Finantsaruandlus peab näitama valitsuse vastutust finantstegevuse ja ressursside kasutamise eest ning pakkuma tarbijale vajalikku infot otsuste tegemiseks.
- 1.2. Aruandluse põhiline eesmärk on näidata, kuidas valitsus on toime tulnud finantsressursside – tulude, kulude, varade ja kohustuste – juhtimisega. Ideaalis peaks finantsaruandlus andma vastuse järgmistele küsimustele:
 - **Eelarve terviklikkus** – kas ressursside kasutamine on vastavuses õigusaktidest tulenevate volituste ja nõudmistega; milline osa eelarvest jäi aruandeaastal kasutamata; millised kulud on tekkepõhiselt tehtud, kuid aruandeaastal maksmata?
 - **Kuluinfo** – milline on eri programmide/tegevuste maksumus ja kuidas on need finantseeritud; millised on tulemused; milliste kuludega on valitsus juhtinud riigi varasid?
 - **Finantsseisund** – kas riigi finantsseisund on paranenud või halvenenud; millised reservid on moodustatud potentsiaalsete riskide maandamiseks?
 - **Süsteemid ja kontroll** – kas süsteemide ülesehitus võimaldab tagada vastavuse eelarve- ja finantsregulatsiooniga, valitsemisalade adekvaatse toimimise ning nõuetele vastava varade juhtimise?

Finantsaruandlus peab näitama valitsuse vastutust finantstegevuse ja ressursside kasutamise eest ning pakkuma tarbijale vajalikku infot otsuste tegemiseks.

Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted

- 1.3. Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetele⁶ tuginedes peab valitsuse aruandlus sisaldama järgmisi aruandeid:
 - **Finantsaruanne** (*financial report*). Finantsaruande peamised osad on bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja kapitali liikumise aruanne. Neid täiendavad lisad, mis annavad selgitusi olulisemate aruandes esitatud näitajate jm kohta.
 - **Vastavusaruanne** (*compliance report*). Tegemist on aruandega, mis peaks näitama, kas eelarvevahendid kulutati ette nähtud otstarbel ja koguses. See aruanne peaks andma kinnituse, et eelarvevahendid on kasutatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

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

⁶ SIGMA väljaanne "Best Practice on Governmental Financial Statements". SIGMA on Majanduskoostöö ja -arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu toetusprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.

- **Tegevusaruanne** (*performance report*). See peaks sisaldama infot valitsemisalade poolt pakutavate teenuste liikide, hindade, koguste ja kvaliteedi kohta. Mõningad tegevusaruande elemendid võivad sisalduda ka finantsaruandes, kuid viimane on siiski suunatud rohkem finantstegevuse, mitte põhitegevuse kajastamisele.

Valitsuse aruandlus peab olema arusaadav, asjakohane, usaldusväärne ja võrreldav.

- 1.4. Valitsus peab Riigikogule ja avalikkusele andma aru vähemalt kord aastas. Aruandlus sisaldab erinevaid aruandeid, mida võib esitada eraldiseisvana, kuid valitsuse tegevusest ülevaatlikuma pildi saamiseks on otstarbekas esitada need ühtse aruandena. Riigi haldamist kajastavad tegevusaruanded ning finantsinfo ja mittefinantsinfo võrreldavus muutuvad avalikku sektorit puudutava teabe tarbijatele üha olulisemaks.
- 1.5. Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted sisaldavad lisaks kohustuslike aruannete loetelule ka põhimõtteid aruannetele seatud kvalitatiivsete tunnuste kohta, millest põhilised on arusaadavus, asjakohasus, usaldusväärsus ja võrreldavus. Nende rakendamise vajadusele juhtisime tähelepanu ka üle-eelmisel ning eelmisel aastal esitatud ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

Valitsuse aruandlust reguleerivad õigusaktid Eestis

2001. aasta eelarve täitmise aruanne ei ole kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritavate põhimõtetega, sest seadusemuudatusi, mis nendega arvestavad, kavatakse rakendada alles 2003. aastal.

- 1.6. 2001. aasta aruandluse regulatsioon ei ole võrreldes 2000. aastaga eriti muutunud. Positiivsena tuleb märkida, et Rahandusministeeriumi juures alustas 2001. aastal tööd riigi raamatupidamise ümberkorraldamise töörühm, kuhu on kaasatud välise konsultandina ka rahvusvahelise firma PricewaterhouseCoopers audiitorid.

Siiski juhime tähelepanu, et kava kohaselt rakendatakse planeeritud muudatusi alles 2003. aasta aruande koostamisel. Seetõttu ei ole 2001. aasta eelarve täitmise aruanne ega tõenäoliselt ka 2002. aasta eelarve täitmise aruanne kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega. 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande olulisemad vastuolud valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega on järgmised:

- 1.6.1. Riigieelarve seadusega sätestatud aruande üksikud osad ei moodusta tervikut. Puudub aruande loogiline ülesehitus: põhiaruanne või -aruanded ja neid täiendavad aruanded ehk lisad on omavahel halvasti seotud. Osa aruandeid, mis on oma sisult põhjaruanded (koondbilanss, -tulemiaruanne), on esitatud täiendava info ehk lisadena, sest seadus nende aruannete esitamist ei nõua. Samas on aruanded, mis oma sisu poolest on lisad (nt rahaliste kohustuste aruanne, varaliste kohustuste aruanne), esitatud põhjaruannetena, sest seda nõuab seadus.

Aruande üksikud osad ei moodusta tervikut ega seostu loogiliselt.

- 1.6.2. **Finantsaruandlus.** Riigieelarve seadus ei nõua bilansi, tulemiaruande, rahavoogude aruande ja kapitali liikumise aruande esitamist. Valitsus on riigieelarve täitmise aruandes finantsaruannetest esitanud ainult koondbilansi ja -tulemiaruande täiendava infona. Riigieelarve täitmise aruandes esitatud kohustuste aruanded ja Riigikassa bilanss on küll informatiivsed, kuid ei ole rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete kohaselt käsitletavad mitte finantsaruannete, vaid nende lisadena.

- 1.6.3. **Vastavusaruandlus.** Et riigieelarve kinnitamise aluseks on eelarve eelnõu, on selles toodud eesmärgid käsitletavad valitsuse lubadustena. Kahjuks ei kehtesta seadus nõuet lähtuda eelarvevahendite kasutamisel eelnõus toodud eesmärkidest. Riigieelarve tulude ja kulude aruanne ei sisalda erinevalt eelnõust selgitusi ega anna tagasisidet lubaduste täitmise kohta. Puudub ka valitsuse kinnitus, et eelarvevahendeid on kasutatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega.
- 1.6.4. **Tegevusaruandlus.** Riigieelarve seadus ei sätesta tegevusaruande esitamise kohustust. Valitsus ei ole tegevusaruannet esitanud ei riigieelarve täitmise aruande osana ega ka iseseisva aruandena⁷.

Planeeritavad muudatused valitsuse aruandlust reguleerivates õigusaktides

Rahandusministeerium on esitanud Riigikogule uue raamatupidamise seaduse eelnõu, mis muu hulgas sisaldab sätteid avaliku sektori asutuste kohta. Järgnevalt toome välja eelnõuga seotud olulisemad tähelepanekud:

- 1.7. Eelnõu defineerib Eesti Vabariigi kui raamatupidamiskohustuslase ühe avalik-õigusliku juriidilise isikuna, sätestades, et riigi raamatupidamisarvestust korraldatakse riigiraamatupidamiskohustuslaste lõikes.
- 1.8. Definiitsiooni kohaselt on riigiraamatupidamiskohustuslaseks ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused oma valitsemisalade ulatuses ning põhiseaduslikud institutsioonid. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et maavalitsused tuleks sellest nimekirjast välja arvata ning arvestada neid ühe ministri valitsemisalas.
- 1.9. Eelnõu kohaselt kehtestab rahandusminister riigi aruandluse korraldamiseks riigi raamatupidamise üldeeskirja, millega sätestatakse riigi majandusaasta aruande struktuur ja sisu. Riigikontroll on seisukohal, et riigi aruandluse eesmärgi, sisu ja struktuuri peab määratlema seaduse tasandil (nagu seda on tehtud eraõiguslike isikutega). Teisisõnu: see, millises ulatuses ja formaadis valitsus aru annab, peaks jääma Riigikogu otsustada. Üldeeskirja võiksid jääda detailid (näidislausendid jm).
- 1.10. Eelnõu rakendussätete kohaselt muudetakse riigieelarve seaduse aruandluse paragrahvi, millega praegune riigieelarve täitmise aruanne muutub riigi majandusaasta aruandeks. See on vastuolus põhiseadusega, mis sätestab riigieelarve täitmise aruande esitamise kohustuse.
- 1.11. Eelnõu sätestab tegevjuhtkonna deklaratsiooni, kuid ei määratle, kes on riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslase puhul tegevjuhtkond. Jääb selgusetuks, kes konkreetselt ja mille eest vastutab (nt mille eest vastutab minister, mille eest kantsler; kas allasutuste juhtidele jääb ka mingi vastutus). Tegevjuhtkonna vastutus peaks olema kooskõlas Vabariigi Valitsuse seadusega.
- 1.12. Oleme arvamusel, et tegevjuhtkonna deklaratsioon riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslase puhul peaks sisaldama kinnitust, et kõik tehingud on tehtud parlamendi tahtega kooskõlas (st vastavalt kehtivatele õigusaktidele).

Riigi aruandluse eesmärgi, sisu ja struktuuri peab määratlema seaduse tasandil. Teisisõnu: kui palju ja kuidas valitsus aru annab, peaks jääma Riigikogu otsustada.

Uued sätted raamatupidamise seaduses peaksid täpselt määratlema, kes mille eest vastutab, ning sisaldama kinnitust, et kõik tehingud on tehtud parlamendi tahtega kooskõlas (st vastavalt kehtivatele õigusaktidele).

⁷ Tegevuskavade täitmise aruande esitamise kohustus jõustus 20.07.2002. a riigieelarve seaduse muudatusega.

2. 2001. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Riigieelarve täitmise aruandes ei kajastu omandireformi reservfondi ja osaliselt ka stabiliseerimisreservi tulud ega kulud, sest ehkki seadus nõuab kõigi eelarveaasta tulude ja kulude kajastamist, ei ole seda nõuet eelarve koostamisel täidetud.

Riigieelarve seadus sätestab, et riigieelarve koosneb kõigist eelarveaasta tuludest ja kuludest. Seda nõuet on eelarve koostamisel eiratud, sest eelarves ei kajastu omandireformi reservfondi ja osaliselt ka stabiliseerimisreservi tulud ega kulud. Kuna eelarve täitmise aruanne on n-ö eelarve peegelpilt, ei kajastu nimetatud tulud ega kulud ka aruandes.

Oleme arvamusel, et 2001. aastal riigieelarvesse laekunud maksutulude summa – 27,7 mld krooni – on olulises osas kooskõlas 2001. aasta riigieelarve seadusega, kuid me ei saa anda hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele, sest Maksuameti tehnoloogiline süsteem ei võimalda väljastada vastavaid andmeid.

Maksutulud on näidatud saldeerituna, st laekunud maksudest on maha arvatud tagastatud maksud. Aruandes seda ei selgitata.

Kassapõhiselt kajastatud maksutulud sisaldavad järgmistel perioodidel tagasi-kantavaid ettemakseid. Kogutavate maksude kohta peetakse küll tekkepõhist arvestust, kuid sellekohane info sisaldub riigi koondbilansis muude nõuete ja kohustuste hulgas ega ole eraldi välja toodud.

Aruanne ei näita seaduse “2001. aasta riigieelarve” §-s 8 sätestatud infot metsatulude kogusumma ega sellest riigimetsa majandamiseks tehtud kulude kohta, kajastades ainult eelarvesse kantud metsatulu.

Riigikontroll on auditeerinud 2001. aasta riigieelarve vahendite kasutamist kokku summas 16,3 miljardit krooni, mis moodustab 2001. riigieelarve kogukuludest 55%. Auditite põhjal järeldame, et eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ja 2001. aasta riigieelarvega. Siiski tuvastasime mõningatel juhtudel eelarvevahendite mittesihipärast kasutamist ning seaduste eiramist või tavapärasest erinevat tõlgendamist.

Aruanne ei anna ülevaadet kulutatud eelarvevahendite ja saavutatud eesmärkide vaheliste seoste kohta.

Aruandest puuduvad andmed

2.1. Riigieelarve tulude ja kulude aruanne on piiritletud antud aasta riigieelarves toodud näitajatega. Peame vajalikuks juhtida tähelepanu, et valitsuse käsutuses on peale eelarvevahendite veel järgmised vahendid:

- Omandireformi reservfondi vahendid, millest tehakse väljamakseid vastavalt valitsuse korraldusele. Fondi tulud ja kulud riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruandes ei kajastu, ehkki riigieelarve seaduse § 2 lg 2 sätestab, et riigieelarve koosneb kõigist eelarveaasta kuludest ja tuludest. Omandireformi reservfondi lõppjäak kajastub riigieelarve täitmise aruande koosseisus olevas Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandes, kuid nimetatud vahendite kasutamisest Riigikogule sellisel tasemel aru ei anta.

- Stabiliseerimisreserv, mille kasutamise üle otsustab Riigikogu, kuid mille haldamine on Rahandusministeeriumi pädevuses. Stabiliseerimisreservi lõppjäák kajastub riigieelarve täitmise aruande koosseisus olevas Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandes, kuid tulud kajastuvad ainult osaliselt riigieelarve tulude täitmise aruandes ning reservi haldamisega seotud kulud ei kajastu üheski aruandes. Riigieelarve täitmise aruande osana on esitatud stabiliseerimisreservi haldamise aruanne, millest nähtub varade koosseis ja väärtus, samuti aruandeaasta jooksul teenitud tulu.

2.2. Riigikogu on seaduse “2001. a riigieelarve” §-ga 1 kavandanud metsatulu laekumist riigieelarvesse 169 mln krooni ning §-ga 8 sätestanud, et kogu metsatulu moodustab 890 mln krooni, millest Riigimetsa Majandamise Keskusel on lubatud kasutada riigimetsa majandamiseks 740 mln krooni. Nimetatud näitajatest sisaldub riigieelarve tulude täitmise aruandes ainult 2001. aastal eelarvesse kantud metsatulu, kuid aruanne ei sisalda infot kogu metsatulu kohta ega riigimetsa majandamiseks tehtud kulude kohta. Oleme arvamisel, et kogu see teave peaks riigieelarve täitmise aruandes kajastuma.

Oleme arvamisel, et valitsuse aruanded peaksid sisaldama teavet kõikide tema käsutusse antud vahendite kohta.

Riigieelarve tulud

- 2.3. 2001. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal olid riigi tulud 2001. aastal 30 572,7 mln krooni, mis moodustas 103% kinnitatud eelarvest. Aruandes on selgitava osana toodud tulugruppide võrdlused eelarvega. Positiivsena tuleb märkida, et erinevalt 2000. aasta aruandest on üle- ja alalaekumist põhjendatud.
- 2.4. Riigi tulude laekumise kohta oleme koostanud tabeli (vt lisast tabel 1). Tabelis toodud laekumiste aruanded esitatakse Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale ning nende põhjal koostatakse riigi tulude koondaruanne. Rahandusministeeriumile esitatud aruannetes kajastatud andmete õigsust Riigikassas ei kontrollita. Seetõttu ei saa ka Riigikassa anda kinnitust üksikute tulukirjete õigsusele. Tulusid, mis laekuvad riigieelarvesse, võrreldakse võimalusel kogulaekumisega.

Erinevalt 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruandest on üle- ja alalaekumist seekord põhjendatud.

Maksutulud

- 2.5. Maksutulud summas 27,7 mld krooni moodustavad 2001. aasta riigieelarve tuludest olulisima osa – 90,5%. Tuginedes Riigikontrolli audititele Maksuametis ja Tolliametis, oleme arvamisel, et 2001. aastal riigieelarvesse laekunud maksutulude summa 27,7 mld krooni on olulises osas õige, kuid me ei saa anda hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele.
- 2.5.1 Tolliameti poolt kogutavate riigitulude kohta Riigikassale esitatud 2001. aasta kassapõhine aruanne näitab õigesti aruandeperioodi laekumist summas 13,7 mld krooni ning see summa on korrektselt riigieelarvesse kantud.
- 2.5.2 Maksuameti riigitulude laekumise aruandes kassapõhiselt esitatud ameti poolt kogutavate maksude, riigilõivude, segatulude, tulu varadelt ja finantstulu laekumine kogusummas 15,2 mld krooni on olulises osas õige, kuid me ei saa anda hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele. Maksuamet

koostab Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale esitatava tulude aruande infosüsteemi väljundite põhjal. Infosüsteemi sisendiks on elektroonilised andmed pangalaekumiste kohta, mis jaotatakse isikukontodele automaatselt. Auditi käigus ei olnud meil Maksuameti tehnoloogilistel põhjustel võimalik kontrollida infosüsteemi toimimist ning seetõttu ei saa me tulukirjete õigsusele ka hinnangut anda. Samuti ei olnud meil võimalik võrrelda Riigikassale esitatavat tulude aruannet maksude tegeliku laekumisega pangakontodele, kuna meile antud selgituste kohaselt sisaldab aruanne maksudevahelisi ümberkandeid ja tagastusi, mis ei ole pangakontodel eristatavad.

2.6. Maksutulud on tulude aruandes näidatud saldeerituna, st laekunud maksudest on maha arvatud tagastatud maksud. Sellekohast infot aruandes ei selgitata. Oleme arvamusel, et riigi tulude aruande selgitustele tuleks lisada ka info maksude tegeliku laekumise ning maksude tagastamise ja maksuliikide vaheliste ümberkannete kohta maksuliikide kaupa, võrrelduna eelmis(t)e perioodi(de)ga, samuti selgitused olulisemate trendide kohta.

2.7. Maksutulud on 2001. aasta riigieelarve tulude täitmise aruandes kajastatud kassapõhiselt⁸. Seetõttu on aruandeperioodi tuludena kajastatud järgmiste perioodide tulude eest tehtud ettemaksed. Kassapõhine aruanne ei näita arvestatud, kuid laekumata maksunõudeid ning ettemakstud makse. Sellekohane info sisaldub riigi koondbilansis muude nõuete ja kohustuste hulgas ega ole eraldi välja toodud.

Maksu- ja Tolliamet on 2001. aastal oma bilansis kajastanud laekumata maksunõuded ning ettemakstud maksud.

- ◆ Tolliameti bilansis kajastuvad maksunõuded summas 535 910 672 krooni;
- ◆ Maksuameti bilansis kajastuvad maksunõuded summas 5 362 105 107 krooni (sh intressinõue 2 390 615 030 krooni) ning maksude ettemaksed summas 2 194 062 181 krooni (sh intressi ettemaks 16 855 811 krooni).

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

Riigilõiv

2.8. 2001. aastal moodustas kogutud riigilõiv 648,9 mln krooni. Riigikontroll ei ole riigilõivu laekumist kõikehõlmavalt kontrollinud. Läbiviidud auditite tulemusena on meil järgmised tähelepanekud:

2.8.1. Maksuametile laekus Riigikassale esitatud aruande kohaselt 478 mln krooni riigilõivu. Punktis 1.2.2 toodu tõttu ei saa me selle summa õigsust kinnitada, kuid oleme kinnitanud Maksuametile laekunud kogutulude õigsust.

2.8.2. Tolliametile laekus riigilõivu 94,9 mln krooni, mille laekumise õigsust võime kinnitada.

⁸ Riigieelarve tulude täitmise aruanne ongi kassapõhine aruanne.

- 2.8.3. Riigilõivu laekumist oleme kontrollinud ka Patendiametis ning oleme arvamusel, et riigieelarve täitmise aruandes kajastatud riigilõiv Patendiameti toimingutelt summas 43,6 mln krooni on õige. Juhime tähelepanu, et kuigi Patendiamet ei ole oma raamatupidamise aastaaruandes kogutud riigilõivu kajastanud, on laekumised näha Patendiameti pangakontolt⁹.
- 2.8.4. Riigikontroll on auditeerinud tegevuslubadega seotud riske ja nende maandamiseks kasutatavaid meetmeid (vt käesoleva aruande II osa 6. ptk). Riigi tulude seisukohast on tegevuslubade väljastamine seotud riigilõivu laekumisega, mille kohta on välja toodud järgmised olulisemad probleemid:
- ◆ tegevuslubasid on väga erinevaid ning riigis pole ühtset lähenemist, mille alusel määratakse riigilõivu suurus;
 - ◆ riigilõivu tasumise kontrolli meetmed ei ole piisavad – lubade andjad ei kontrolli sageli lõivude tegelikku laekumist.

Segatulud

- 2.9. Segatulude laekumine moodustas 2001. aastal 592 mln krooni. Riigikontroll ei ole segatulude laekumist kõikehõlmavalt kontrollinud.
- 2.10. Segatuludest 112 mln krooni moodustasid trahvid. Me ei vaidlusta trahvide laekumise kajastamise õigsust, küll aga oleme auditite tulemusena jõudnud järeldusele, et trahvide sissenõudmisele ei pöörata piisavalt tähelepanu. Trahvide kohta ei edastatud raamatupidamisele tekkepõhist infot, neid ei võetud arvele nõuetena ning raamatupidamises kajastusid trahvid alles laekudes. See teave on aga oluline aruande lugejale hindamaks, kui tõhusalt tegeleb asutus trahvide sissenõudmisega. Alljärgnevalt näiteid trahvide kajastamise ja sissenõudmise kohta:
- ◆ Keskkonnainspeksioon ei kajasta tekkepõhiselt nõudeid ning kohustusi trahvitulude ja keskkonnakasutusest laekuvate tulude osas, sest asutuse raamatupidamisse jõuab info vaid maksete laekudes pangakontole. Laekumise põhjal koostatakse aruanne inspeksiooni osakondadele, kes on trahvikviitungid väljastanud, kuid tagasisidet summade õigsuse ja kõikehõlmavuse kohta ei nõuta.
 - ◆ Maksuamet ei kajasta tekkepõhiselt enda määratud, kuid maksumaksjatelt seisuga 31.12.2001 laekumata trahvinõudeid. Raamatupidamises polnud infot, kui suur võiks olla kajastamata trahvinõuete summa.
 - ◆ Politseiamet kajastab trahvitulusid raamatupidamises nende laekumisel, mitte trahvisummade määramisel. Probleemiga on tegelenud vaid Tartu Politseiprefektuur, kes on 2001. aasta trahvitulud tekkepõhiselt arvele võtnud.
- 2.11. Segatuludest 158 mln krooni moodustab saastetasu. Võrreldes eelarvega on saastetasu laekunud planeeritust 6,8% vähem. Alalaekumise põhjuseid ei ole aruandes selgitatud. Samas on keskkonnaministril õigus lubada saastetasu asendamist saastajapoolse finantseerimistegevusega¹⁰, mis sisuliselt tähendab saastetasust loobumist. Oleme arvamusel, et teave saastetasu asendamise kohta peaks sisalduma tulude aruande selgitustes.

Riigikontroll ei vaidlusta trahvide laekumise kajastamise õigsust, kuid leiab, et trahvide sissenõudmisele ei pöörata piisavalt tähelepanu.

⁹ Patendiameti põhjendus riigilõivu kajastamata jätmise kohta aastaaruandes: riigilõiv laekub küll ameti pangakontole, kuid juurdepääs tehingute tegemiseks antud kontolt on ainult Riigikassal.

¹⁰ Saastetasu seadus §§ 19, 20

Tulu varadelt ja laekumine majandustegevusest

2.12. Tulu varadelt moodustas 1 087 mln ning laekumised majandustegevusest 473 mln krooni. Riigikontroll ei ole nimetatud tulude laekumist kõikehõlmaselt kontrollinud. Auditite käigus oleme sedastanud järgmisi olulisemaid probleeme:

2.12.1. Laekunud omatulusid ja muid kogutavaid makseid riigieelarvesse kandes ei järgita riigieelarve kassalise teenindamise eeskirjas¹¹ kehtestatud tähtaegu. Seetõttu laekuvad tulud Riigikassale hiljem.

- ◆ Kultuuriministeeriumil oli seisuga 31.12.2001 riigieelarvesse üle kandmata 550 683 krooni, mis koosneb rendituludest ja riigivara müügi eest laekunud summadest.
- ◆ Sisekaitseakadeemia eelarvevälistele pangakontodele on 2001. aastal laekunud eelarvesse kandmisele kuuluvaid majandustegevusest laekunud tulusid summas 499 600 krooni.
- ◆ Keskkonnaministeeriumis esitatakse maksude ülekandmiseks raamatupidamisele õiend vastavalt suulisele kokkuleppele 1 mln krooni kogunedes arveldusarvele.
- ◆ Kaitseministeerium jättis 2001. aastal eelarvevälisele pangakontole ruumide rendist laekunud tulud (2 542 373 krooni) tähtjaks riigieelarvesse üle kandmata. Summa kanti riigieelarvesse alles 11.04.2002.

2.12.2. Riigivaraseaduse § 7 järgi on riigivara valitsejad kohustatud riigi varaga tehtavate tehingute puhul juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu. Oma auditite põhjal järeldame, et riigi vara kasutusse andes ei ole selle valitsejad alati mainitud põhimõttest lähtunud:

- ◆ riigi vara on rendile antud põhjendamatult madala hinnaga;
- ◆ rendilepingutes sisalduvad riigile kahjulikud sätted (sanitaarremondi ja sisustuse kompenseerimine rentnikule);
- ◆ asutuste valduses on varasid, mis ei ole seotud nende põhitegevusega ning mida ei kasutata ka tulu teenimise eesmärgil;
- ◆ riigiasutused ei tegele piisavalt võlgade sissenõudmisega.

Näiteid riigi varalt saamata jäänud tulust:

- ◆ Välisministeerium sõlmis 1995. aastal 4-aastase rendilepingu A-Ettevõtmiste AS-iga, millega anti rendile 1 052,8 m² ruume aadressil Islandi väljak 1 hinnaga 1 kr/m² kuus. Leping sisaldas küll investeerimiskohustust, kuid samas ka sätet, et ministeerium tasub rendilepingu lõppedes rentnikule tehtud tööde eest, sh jooksev remont, köögimööbel jne. 2001. aastal tagastas firma osa ruume ning ministeerium tasus tehtud tööde eest 2,6 mln krooni. Kuna ministeeriumis polnud tööde kohta arvestust ega algdokumente, leiti tasumisele kuuluv summa eksperthinnangut kasutades. Meil pole infot, kas ekspert oli hinnangut andes teadlik hoone seisukorrast rendile andmise hetkel ning milliseid amortisatsiooninorme on hinnangu andmisel kasutatud.
- ◆ 2001. aastal rentis Riigikantselei välja riigivõimu teostamiseks mittevajalikke hooneid ja ruume hinnaga, mis ei võimaldanud katta neile tehtud jooksvaid kulusid. Hinnanguliselt ületasid väljarenditud pindade majanduskulud sealt laekuvaid tulusid 2,1 mln krooni. Vaatamata Riigikantselei lubadustele Keila-Joa puhkeküla erastada ei ole käesoleva ajani märkimisväärsed edusamme tehtud.
- ◆ Statistikaametis renditi riigi vara välja turuhinnast oluliselt madalamate hindadega: kokku erinevatele rentnikele umbes 1000 m² pinda hinnaga 0–10 krooni/m².

Riigi vara kasutusse andes ei ole selle valitsejad alati lähtunud põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu.

¹¹ Rahandusministri 17.10.2001. a määrus nr 91

- ◆ Riigikantselei müüs 2001. aastal hoone aadressil Kuressaare Ravila t 2a. Müügihinna kujunes avalikul enampakkumisel 1 005 500 krooni, millest tagastati AS-ile Saare Hotell hoonesse tehtud investeeringud summas 700 000 krooni. Sellest 668 836 krooni ulatuses ei esitatud meile investeeringu aluseks olevaid kuludokumente. Riigikantselei oli ruumid 1995. aastal rendile andnud tasuta.
- ◆ Osa Kaitseministeeriumi ametnikke ei tagasta kasutamata lähetuskuluavansse ega esita ka aruandeid faktiliste kulude kohta. Kokku on ministeeriumil sellesisulisi nõudeid oma töötajate vastu seisuga 31.12.2001 summas 93 756 krooni. Võlgnikega on sõlmitud maksegraafikud.

2.13. Riigieelarve tulud dividendide laekumisest moodustasid kokku 590 mln krooni. Auditite käigus tuvastasime dividendide laekumisega seotud probleeme, mille tulemusena on dividende riigieelarvesse kantud vähem:

- ◆ Riigi osalus AS-is Bituumen on 75,46%. Tegemist on investeerimisfirmaga, millel puudub igapäevane majandustegevus. Ainsa investeeringuna on arvel 30% AS-i Nybit aktsiatest. AS-i Bituumen juhtkond tegeleb finantsinvesteeringute juhtimise ja dividendide jaotamisega. Halduskulud olid 1998. aastal 0,8 mln, 1999. aastal 1,6 mln, 2000. aastal 1,8 mln ja 2001. aastal 1,5 mln krooni. Oleme arvamusel, et nimetatud investeeringu juhtimiseks aastatel 1998–2001 tehtud halduskulud ei ole põhjendatud. Sellele probleemile oleme Teede- ja Sideministeeriumi tähelepanu juhtinud korduvalt.
- ◆ AS-i Saarte Liinid, AS-i Elumaja ja AS-i A.L.A.R.A puhul oli 2000. aasta kasumilt arvestatavate dividendide summa leitud protsendina (70%) puhaskasumist, millest oli juba maha arvatud kohustusliku reservkapitali osa. Vabariigi Valitsuse 06.12.2000. a määrus nr 401 aga sätestab, et dividendimäära arvutamise aluseks on äriühingu 2000. aasta puhaskasum. Riigile arvestati dividende vähem kokku 106 000 krooni.

Riigieelarve kulud

- 2.14 Riigikontroll on auditeerinud 2001. aasta riigieelarve vahendite kasutamist kokku summas 16,3 mld krooni, mis moodustab 2001. riigieelarve kogukuludest 55%. Auditite põhjal jäeldame, et eelarvevahendite kasutamine on olulisel osal kooskõlas riigieelarve seadusega ja 2001. aasta riigieelarvega. Siiski tahame tähelepanu juhtida asjaolule, et riigieelarvega kehtestatud sihtotstarbest kinnipidamine (nt investeeringud, majanduskulud) on riigieelarve täitmise aruande kontekstis suhteliselt kitsa tähendusega, sest aruanne ei sisalda infot kulutatud vahendite ja täidetud eesmärkide omavaheliste seoste kohta. Samuti tuvastasime mõningatel juhtudel seaduste eiramist või tavapärasest erinevat tõlgendamist. Auditite käigus tuvastatud olulisemad probleemid oleme välja toonud käesolevas aruandes.
- 2.15. Riigieelarve koostamise aluseks on eelarve eelnõu. Riigieelarve seadus ei kehtesta nõuet lähtuda eelarvevahendite kasutamisel eelnõus toodud eesmärkidest. Juhime tähelepanu, et seetõttu ei ole neist alati ka lähtutud.
- 2.16. Riigieelarve kulud sisaldavad ka Vabariigi Valitsuse reservist tehtud kulusi ning arvestuslikke ja ülekantavaid kulusi. Kuna nende kohta on riigieelarve täitmise aruandes eraldi peatükid, siis oleme auditite käigus tehtud tähelepanekud esitanud samuti vastavatele peatükkidele hinnangut andes: arvestuslikke ja ülekantavaid kulusid käsitleb käesoleva aruande I osa 5., Vabariigi Valitsuse reservi kasutamist 6. peatükk.

Riigieelarvega kehtestatud sihtotstarbest kinnipidamine (nt investeeringud, majanduskulud) on riigieelarve täitmise aruande kontekstis kitsa tähendusega, sest aruanne ei sisalda infot kulutatud vahendite ja täidetud eesmärkide omavaheliste seoste kohta.

Eelarvevahendite sihtotstarve ja aruandlus

2.17. Mitmes ministeeriumis on muudetud 2001. aasta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet, mis on vastuolus riigieelarve seadusega.

Mitmes ministeeriumis on muudetud 2001. aasta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet.

- ◇ Kultuuriministeerium ei ole lähtunud eelarves kehtestatud kulude otstarbest 1 170 766 krooni ulatuses. Sealjuures on kultuurile ja spordile mõeldud toetustest kulutatud 916 150 krooni ministeeriumi tegevuskuludeks ning riikliku programmi “Lõunaeesti keel ja kultuur” rahast makstud oma töötajatele tööettevõtulepingute alusel 66 500 krooni töötasu (koos sotsiaalmaksuga).
- ◇ Riigikantselei ostis Valitsusside Asutuselt 127 400 krooni eest telefonijaama, kuigi Valitsusside Asutus oli kohustatud selle talle tasuta üle andma. Telefonijaama eest maksis Riigikantselei inventari soetamiseks mõeldud rahast, näidates maksekorraldustel tehingu sisuna ebaõigesti teenuste ostmise.

Aruandlus töötasude kohta on eksitav, sest töötasu maksti välja ka majanduskulude, toetuste, omatulude jm arvelt.

2.18. Jätkuvalt ei kajasta artiklid 10 “Töötasu” ja 21 “Sotsiaalmaks” töötasudena (koos maksudega) tegelikult välja makstud summasid. Nende artiklite alt makstud palgakulu moodustas olulise osa – 12% (3 598,7 mln krooni) riigieelarve kogukuludest, tegelikult maksti töötasu aga tunduvalt rohkem (riigiasutuste koondaruande lisa 8 põhjal 4 357,9 mln krooni). Töötasu maksmiseks kasutatakse teiste eelarveartiklite vahendeid: majanduskulud, programmid, toetused, teenitud omatulud jne. Eelarvevahendite kasutamise kohta eksitavat infot andes luuakse väär ettekujutus riigiasutuste palgakulude tegelikust vajadusest ning aruannet ei saa kasutada järgmiste perioodide eelarvete koostamisel.

2.19. Riigieelarves ette nähtud töötasuvahendeid tulemusjuhtimise rakendamiseks maksti 2001. aastal kokku 18,5 mln krooni (koos sotsiaalmaksuga). Finantsauditite käigus tuvastasime, et mitmel juhul puudusid tööplaanid; tulemuste hindamine ei olnud dokumentaalselt fikseeritud; ei kasutatud personaalset hindamist. Selle teema kohta on Riigikontroll läbi viinud ka tulemusauditi, mille kokkuvõtte on esitatud käesoleva aruande II osa 1. peatükis.

2.20. Me ei saa pidada õigeks eelarveväliste pangakontode kaudu välja makstud kulude taastamist eelarvevahenditest, sest riigieelarve kassalise teenindamise eeskirja kohaselt tehakse riigieelarvest väljamakseid ainult Riigikassa kontsernikontode kaudu.

- ◇ Kultuuriministeerium maksis 2001. aastal eelarveväliste pangakontode kaudu 767 900, Haridusministeerium koguni 14 mln krooni.

Ettemaksed eelarvevahendite arvelt

Eelarvelised asutused ei ole tarnijatele ettemakseid tehes alati järginud otstarbekuse põhimõtet. Selle taga näeb Riigikontroll soovi näidata eelarve maksimaalset täitmist.

2.21. Auditite põhjal järeldame, et eelarvelised asutused ei ole tarnijatele ettemakseid tehes alati järginud otstarbekuse põhimõtet. Mitmel juhul ei olnud ettemaksete tegemine meie arvates põhjendatud. Näeme põhjendamatute ettemaksete taga võimalikku soovi näidata eelarve maksimaalset täitmist. See on vastuolus riigieelarve seaduse §-ga 33, mille kohaselt kasutamata jäänud assigneeringud, v.a §-s 8 sätestatud ülekantavad kulud, kuuluvad sulgemisele 31. detsembri seisuga.

- ◇ Kaitseministeerium on 2001. aasta lõpus teinud järgmisi ettemakseid: Aasta lõpus on avatud akreditiive (sisuliselt 100%-line ettemaks) summas 13 193 911 krooni, varem samadelt firmadelt kaupu soetades ei ole selliseid tingimusi olnud. Riigile tõusis sellisest tegevusest kahju akreditiivide hoidmise näol.

Tallinna Tolliinspektuurile maksti ette 1 274 300 krooni käibemaksu.

2002. aasta kommunaal- ja sidekulude katteks maksti 297 000 krooni.

21.12.2001. a sõlmitud kahe töötetevõtulepingu järgi maksti 2002. aastal ostetavate trükiteenuste eest ette 344 700 krooni.

Vaba Maa AS-ile kanti aasta enne tööde lõpetamist ettemaksuna üle 308 216 krooni, mis moodustas 100% lepingu kogumaksumusest.

- ◆ Välisministeerium tasus 2001. aasta detsembris 2002. aasta eest Euroopa Komisjonile 123 100 eurot liikmemaksu, mis tuli tasuda 30.06.2002.
- ◆ Siseministeerium tegi AS-ile MicroLink materiaalse põhivara eest 1,08 mln krooni suuruse ettemakse 2000. aasta detsembris, vara saadi kätte 2002. aasta aprillis.
- ◆ Riigikantselei tegi majandusaasta lõpus Justiitsministeeriumile ettemakse 800 000 krooni. Ettemaks tehti e-õiguse projekti arendustööde teostamise eest, mille planeeritud lõpptähtaeg on 2002. aasta september. Oleme seisukohal, et riigieelarve vahendite selline ümberpaigutamine riigiasutuste vahel ei ole põhjendatud.

Ülekantavate sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise sihipärasuse kontrollimine

2.22. Toetusena ei käsitle Riigikontroll mitte ainult riigieelarve seaduses toetuse real olevaid summasid, vaid ka muid sihtotstarbelisi eraldisi, mille eest riik ei saa vastu konkreetset kaupa või teenust. 2001. aastal moodustasid toetused (v.a pensionid) riigieelarvest 4,5 mld krooni. Toetuste osa oli suurim Sotsiaalministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kuludes. Toetuste määramise ja maksmisega seotud probleeme on kirjeldatud käesoleva aruande II osa 5. peatükis.

2.23. Eelarveartikli 59 “Sihtotstarbelised ülekanded vastavalt tegevuskavale” alt kulude tegemiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud määruse, mille kohaselt tuleb eraldise saajaga sõlmida leping, mis sätestab muu hulgas ka aruandluskohustuse. Auditite käigus tuvastasime, et ministeeriumid on mitmel juhul jätnud sellised lepingud sõlmimata või siis ei vasta sõlmitud lepingud Vabariigi Valitsuse määrusele. Samuti ei ole ministeeriumid alati kontrollinud vahendite sihipärasust kasutamist.

Ehkki valitsuse määrus sätestab sihtotstarbeliste eraldiste puhul lepingu sõlmimise kohustuse, ei ole ministeeriumid seda alati järginud.

- ◆ Kultuuriministeerium ei ole sõlminud lepinguid Eesti Televisiooni, Eesti Raadio ega ka Ringhäälingunõukoguga. Kokku on neile eelarvest eraldatud 176 200 000 krooni. Ministeeriumi selgitusel ei ole seda tehtud, sest toetuse saajad ei esitanud vastavasisulisi taotlusi, viidates, et määrus on vastuolus ringhäälinguseadusega.
- ◆ Sotsiaalministeerium maksis eelarveartikli 59 alt 2001. aastal välja 34 453 003 krooni. Eraldiste saajatega sõlmiti eraldiste kasutamise lepingud, kuid sätestamata neis aruandluse korda. Ministeerium ei ole aruandlust ka nõudnud. Lepingu kohaselt on ministeeriumil õigus kontrollida raha sihipärasust kasutamist. Seda 2001. aasta jooksul ei tehtud. Samuti ei ole töötatud välja protseduure, kuidas raha sihipärasust kasutamist kontrollida.

Riigieelarve seadusega vastuolus olevad rahalised kohustused

Põhiseadust ja riigieelarve seadust eirates on riigiasutused võtnud riigile rahalisi kohustusi.

2.24. Riigieelarve seaduse § 29 järgi on ministeeriumil ja tema valitsemisala asutusel õigus võtta rahalisi kohustusi ainult siis, kui selleks on riigieelarves assigneeringud ette nähtud. Samuti on ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel keelatud võtta laenu, anda garantiisid ja tagatise. Põhiseaduse § 65 lg 10 on andnud riigilaenu võtmise Riigikogu pädevusse. Riigikontrolli auditid kinnitavad aga, et riigiasutused on ebaseaduslikult võtnud rahalisi kohustusi, sõlmides ühiste kavatsuste protokolle ja faktooringlepunguid ning andes garantiisid.

- ◇ Kultuuriministeerium on Eesti Ühispingaga ühiste kavatsuste protokollis sõlmides näinud ette Eesti Kontserdi Pärnu Kontserdimaja ehituseks võetud laenu tasumise tulevaste aastate eelarvevahendite arvel kokku 45 mln krooni ulatuses. Sisuliselt on tegemist garantii andmisega. Samuti on ministeerium garanteerinud Eesti Televisiooni Nordea pangast võetud laenu summas 37 mln krooni.
- ◇ Kaitseministeerium on sõlminud faktooringlepungid: 2000. aasta lõpul oli neid 8,8 mln, 2001. aasta lõpul aga juba 26 mln krooni ulatuses.
- ◇ Vastavalt Ühispinga ja Eesti Kontserdi vahel sõlmitud arvelduslaenu lepingule on Eesti Kontsert võtnud 898 924 krooni lühiajalist laenu. Samuti võttis Eesti Kontserdi Vanemuise Kontserdimaja 2001. aastal eraisikult 100 000 krooni lühiajalist laenu.
- ◇ Teede- ja sideminister on otsustanud Maanteeameti mitme tee-ehitusobjekti ehitust finantseerida faktooringuga 80 mln krooni ulatuses.

Riigihanked

Asutused on riigihanget teostamata ostnud kaupu ja teenuseid.

2.25. Kontrollisime Riigikassa andmete põhjal tarnijatele tehtud väljamakseid riigihangete seaduses toodud piirmäärasid¹² ületavas osas. Esines juhtumeid, kus hange oli jäänud läbi viimata; mitmel juhul anti hanke tegemata jätmise kohta niisuguseid selgitusi, mida me ei saanud aktsepteerida. Järgnevalt on toodud olulisemad summad, mille osas oleme riigihanke teostamata jätmise põhjuse kahtluse alla seadnud.

	Summa kokku
Kaitseministeerium	5 953 723
Keskkonnainspeksioon	2 466 319
Politseiamet	9 254 202
Maksuamet	1 087 181
Majandusministeerium	2 045 319
Maanteeamet	5 082 914
Tolliamet	9 303 135
Teede- ja Sideministeerium	479 670
Välisministeerium	3 935 624

- ◇ Kaitseministeerium soetas riigisadaluse seadusele viidates riigihankemenetlust läbi viimata laudu, toole, riivleid, diivaneid jm kontori- ning puhkemööblit kokku summas 4,98 mln krooni ning 0,97 mln krooni eest laskis renoveerida garaaži. Oleme seisukohal, et need andmed ei sisalda riigisadalust, sest ei vasta ühelegi riigisadaluse seaduse §§-s 5–7 märgitud kriteeriumile.

¹² Riigihangete seadus § 2 lg 7

- ◆ Keskkonnainspeksioon ostis riigihanget korraldamata kütust Alexela Oil AS-ilt summas 492 054 krooni, Lukoil AS-ilt summas 196 696 krooni, Eesti Statoil AS-ilt summas 1 373 409 krooni ja Shell Eesti AS-ilt summas 271 540 krooni ning autorehve Alpriis AS-ilt summas 132 620 krooni.
- ◆ Maksuamet ostis riigihanget korraldamata trükiteenust Folger Art AS-ilt summas 819 708 krooni põhjendusega, et kuni 01.04.2001 kehtinud riigihangete seadus ei nõudnud trükiste tellimisel riigihanget. Riigihangete seaduse muutumisel 2001. aasta keskel ei peetud tarnija vahetust otstarbekaks – blankettide näidised olid Rahandusministeeriumi poolt kinnitatud, uue tarnijaga võinuks tekkida muudatused, mis põhjustaks segadust deklaratsioonide sisestamisel nii maksumaksjatele kui ka Maksuametile. Arvame, et Maksuamet oleks pidanud korraldama riigihanke ühelt pakkujalt. Samuti osteti halduskorralduse teenust FIE Vello Teppanilt summas 267 473 krooni.
- ◆ Tolliamet ostis riigihanget korraldamata mitmesuguseid kaupu ja teenuseid kokku 9 mln krooni eest (sh õigusabiteenust A. Pilve Advokaadibüroolt 354 000 krooni eest, valveteenust ESS AS-ilt 426 834 krooni eest, hooldusteenust ESS Kinnisvarahoolduse AS-ilt 735 336 krooni eest, AS-ilt P&M 2 693 620 krooni eest ja Pesumati OÜ-lt 3 106 448 krooni eest, maksumärke Vaba Maa AS-ilt 6 583 187 krooni eest ning inkassatsiooniteenust AS-ilt Securitas Eesti 413 605 ja AS-ilt Sularahakeskus 410 106 krooni eest.
- ◆ Välisministeerium ostis riigihanget korraldamata arvutitehnikat ja tarkvara IT Süsteemid OÜ-lt 1 303 603 krooni eest, diplomaatilise posti saatmise teenust DHL International Eesti AS-ilt 1 433 423 krooni eest ning tuletõrje veevõtu-süsteemide renoveerimistöid Vest Ehitust OÜ-lt 946 598 krooni eest.

2.26. Leidsime vigu ka riigihangete teostamisel, mistõttu alati ei olnud tagatud eelarvevahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine. Nii oli mitmel juhul eiratud riigihanke seaduse sätet, mille kohaselt deklaratsioonis kajastatud riigihanke maksumus sisaldab käibemaksu, samuti ei peetud lepingu sõlmimisel alati kinni edukaks tunnistatud pakkumise tingimustest.

- ◆ Välisministeerium korraldas arhiivi projekteerimistööde tegemiseks riigihanke, mille võitis AS Tari. Riigihange korraldati käibemaksuta summale 379 800 krooni. Teenuse eest tasuti koos käibemaksuga kokku 448 164 krooni.
- ◆ Keskkonnainspeksioon ostis OÜ-lt Remeser ehitustöid väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlusega, kus hankesummaks oli 1 940 033 krooni, kuid peale selle sõlmiti lepingu lisa täiendavate tööde osas ning lõplikuks lepingusummaks jäi 2 161 084 krooni. Sama tarnijaga on sama objektiga seotud lepinguid sõlmitud veel summas 435 649 krooni. Vastavalt riigihangete seaduse §-le 57 tuleb esialgselt pakkujalt täiendavaid ehitustöid ostes läbi viia väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlus.
- ◆ Politseiamet viis läbi riigihanke võrguserverite ostmiseks. Edukaks tunnistati Net Group OÜ väiksema maksumusega pakkumine (142 072 krooni), aga hankelepingu sõlmisel võeti aluseks sama ettevõtte teine, kallim pakkumine (168 268 krooni).

Muud tähelepanekud riigieelarve vahendite ebasihipärase kasutamise kohta

2.27. Oleme tuvastanud juhtumeid, kus riigieelarve vahenditest on soetatud kaupu, mis ei ole otseselt seotud asutuse põhitegevusega; raha on kasutatud laenude andmiseks või ei ole eelarvevahendite kasutamist piisavalt kontrollitud.

- ◇ Keskkonnainspektsiooni bilansis kajastus seisuga 31.12.2001 nõue kahe endise töötaja vastu summas 62 000 krooni. Sellega on rikutud riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille kohaselt on ministriumidel ja nende valitsemisala riigiasutustel keelatud kasutada riigieelarvest saadavaid summasid laenude andmiseks. Lisaks on mõlema laenu nõude puhul tegemist intressita laenuga. Tulumaksuseaduse § 48 lg 4 p 6 järgi loetakse laenu andmine rahandusministri kehtestatud alammäärast (8%) madalama intressiga erisoodustuseks. Vastavaid erisoodustusmaksu inspektsioon ei arvestanud.
- ◇ 28.11.1994 avati Kaitseministeeriumi arve Washingtonis, kuhu kanti 227 887 USA dollarit transpordikulude eest tasumiseks USA-st Eesti Kaitseministeeriumisse saadava abi korral. Seisuga 01.01.2001 on pangaarve jääk 101 810 dollarit, mis kajastub ministeeriumi bilansis, kuid ministeeriumi raamatupidamises puuduvad andmed sel ajavahemikul pangaarvel toimunud tehingute kohta.
- ◇ Kaitseministeeriumi ja ESS Puhastustööde AS-i vahelise koristuslepingu järgi maksis ministeerium iga kuu 54 535,67 krooni. 01.01.2001 sõlmitud lepingu lisa kohaselt tõusis aga Kaitseministeeriumi kuumakse 85 280,96 kroonini. Põhjenduseks toodi töömahu suurenemine. Lepingu lisa allkirjastas 1. jaanuaril ministeeriumi kantsler, kelle töösuhe ministeeriumiga lõppes järgmisel päeval, s.o 02.01.2001. Auditi käigus tuvastasime töömahu tegeliku suurenemise alles 2001. aasta sügisel, kui valmis maja 5. korrus.

3. Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne

Oleme arvamusel, et välja arvatud käesolevas aruandes esitatud märkuste mõju, on Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2001. aasta aruandes (edaspidi *Riigikassa bilanss*) esitatud varad, kohustused ja kapital seisuga 31.12.2001 kajastatud olulises osas õigesti ja usaldusväärselt. Samas juhime tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustuse, seletamata lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Neid ei ole defineeritud ka muudes õigusaktides.
- Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruanne. Seega ei ole arusaadavalt selgitatud Riigikassa halduses olevate vahenditega toimunud muudatuste ulatust ja iseloomu.
- Aruanne ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega, kuna sisaldab ka eelarveväliseid vahendeid (stabiliseerimisreserv, omandireformi reservfond).
- Aruande nimetus “Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne” ei vasta riigieelarve seaduses nõutud nimetusele “riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne”, kuid on kooskõlas aruande sisuga.

Kuna Rahandusministeeriumi osakond, mis korraldab Riigikassa tööd, ei ole iseseisev aruandekohustuslane, siis ei kajastu Riigikassa halduses olevad vahendid ühegi aruandekohustuslase aruandes.

Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane, kuid Riigikassa halduses olevad vahendid ei kajastu ühegi aruandekohustuslase aruandes. Rahandusministeeriumil puudub õiguslik alus jagada tehingud ministeeriumi ja Riigikassa tehinguteks, eraldiseisvate raamatupidamisaruannete esitamine ei ole põhjendatud.

Võrreldes 2000. aasta aruandega on 2001. aasta Riigikassa bilansi informatiivsus oluliselt suurenenud.

Auditi ulatus

Et anda arvamus Riigikassa bilansi kohta, viisime läbi auditi Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas kui riigieelarve vahendite arvestusega tegelevas üksuses eesmärgiga hinnata aruande vastavust riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.

Tähelepanekud Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande kohta

Riigieelarve seadus ei seleta lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki.

3.1. Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustuse¹³, kuid ei seleta lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Aruande sisu ei ole defineeritud ka muudes õigusaktides. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena on Rahandusministeerium esitanud Riigikassa bilansi, mis sisaldab ka eelarveväliseid vahendeid: omandireformi reservfondi, välislaenude edasilaenamisi, erastamislepingutega seotud nõudeid ja kohustusi ning Rahvusliku Fondi kohustusi. Kuna riigieelarve vahendite definitsioon on riigieelarve seaduses ebatäpne, siis on Rahandusministeerium tõlgendanud seda eri aruannete koostamisel erinevalt: omandireformi reservfondi ning stabiliseerimisreservi vahendid ei kajastu riigieelarve tulude ja kulude aruandes, kuid kajastuvad Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandes.

3.2. Riigikassa osakonna puhul on tegemist Rahandusministeeriumi struktuuriüksusega, mis ei ole iseseisev aruandekohustuslane. Samas ei kajastu tema halduses olevad vahendid ühegi aruandekohustuslase aruandes. Rahandusministeeriumil pole õiguslikku alust jagada tehingud ministeeriumi ja Riigikassa tehinguteks ning eraldi raamatupidamisaruannete esitamine ei ole põhjendatud. See ei tähenda, et Riigikassa halduses olevate vahendite kohta ei võiks esitada täiendavat aruannet, mis oleks käsitletav ministeeriumi aruande lisana. Oleme arvamusel, et Riigikassa aruandes sisalduvad andmed peaksid kajastuma mõne aruandekohustuslase aruannetes, kui ei peeta vajalikuks iseseisvat asutust moodustada. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka "Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal"¹⁴.

Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ega ka kapitali liikumise aruannet.

3.3. Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ega ka kapitali liikumise aruannet. Kuigi bilanss annab ülevaate Riigikassa hallata olevate vahendite ja nende allikate seisundist perioodi alguse ja lõpu seisuga, ei peegelda see perioodi tulusid ja kulusid, mida näitaks tulemiaruanne. Oleme seisukohal, et Riigikassa halduses olevate vahendite tulemiaruanne esitamise kohustus tuleks kehtestada riigieelarve seaduses riigieelarve täitmise aruande osana. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka "Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal"¹⁵.

3.4. Tehingute jagamine kahe bilansi (Rahandusministeeriumi ja Riigikassa bilansi) vahel on ministeeriumi poolt puudulikult reguleeritud ning põhjustab vigade tekkimist. Järgnevalt toome näiteid vigade ja ebaselguse kohta:

3.4.1. Üks Nordea Pangas olev pangakonto summas 6 275 USA dollarit (111 016 krooni) ning Hansapangas olev pangakonto summas 31 182 USA dollarit (551 666 krooni) on kajastatud nii Rahandusministeeriumi kui ka Riigikassa bilansis. Oleme seisukohal, et nimetatud saldod on kajastatud riigi koondbilansis topelt.

3.4.2. Rahandusministeeriumi eelarves on planeeritud vahendid õppelaenude intresside ja muude õppelaenudega seotud kohustuste tasumiseks, kuid ministeerium ei ole kajastamises järjepidev, st osa vahendeid kajastub Rahandusministeeriumi, osa aga Riigikassa bilansis.

¹³ Riigieelarve seadus § 45 lg 2

¹⁴ "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal" I osa ptk 3

¹⁵ "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal" I osa ptk 3

- ❖ Õppelaenu riigiressursi jääk Hansapangas (94 mln krooni) on kajastatud Riigikassa bilansis.
- ❖ Õppelaenudega seotud riigi intressikohustus panga ees, mis 31.12.2001. a seisuga on 27 204 722 krooni, on kajastatud Rahandusministeeriumi bilansis.
- ❖ Aruannetes on täiesti kajastamata riigi nõuded õppelaenu võlglaste vastu ligikaudu 27 mln krooni. Sealjuures on Haridusministeeriumi aruandes kajastatud nõuded võlgnike vastu kohtukulude osas summas 493 000 krooni.

Rahalised vahendid

3.5. Pangapoolsete saldokinnitustega on seisuga 31.12.2001 kinnitamata järgmised välislaenude eriarved: Eesti Pank summas 13 943 SDR¹⁶ (308 003 krooni) ja summas 19 850 eurot (310 255 krooni) ning Ühispank summas 15 893 193 krooni. Saldokinnituste puudumise tõttu ei saa nimetatud saldosisid lugeda inventeerituks.

3.6. Riigikassa käsutuses on mitmesuguste fondide ja reservide raha, mida investeeritakse väärtpaberitesse ja paigutatakse deposiitidesse ühiselt. 2001. aasta jaanuarist kuni septembrini puudusid investeeringute algdokumentidel (tehingukinnitustel) viited, millise fondi/reservi raha investeeriti. Fondide ja reservide kasutamise kohta peetakse arvestust *Exceli* tabelis, kuhu raha- ja kapitaliturgude spetsialist märgib, millise fondi või reservi vahendeid on investeeringuteks kasutatud. Samas pole neid tabeleid võimalik võrrelda panga esitatud konkreetse tehingukinnitusega. Seetõttu ei saa me olla kindlad, et investeeringud ning nende pealt teenitud finantstulu on aruandes kajastatud tulenevalt nende soetamise allikast.

3.7. Riigikassa bilansis on kajastatud väärtpaberid summas 3,2 mld krooni nende liikide kaupa: välismaised riiklikud väärtpaberid, kodumaised kommertspandid ja välismaised kommertspaberid. Eraldamata on lühi- ja pikaajalised väärtpaberid. Tulenevalt heast raamatupidamistavast¹⁷ on lühiajalised väärtpaberid sellised finantsinvesteeringud, mille maksetähtaeg on üks aasta või lühem. Auditi käigus tuvastasime, et aruandes kajastatud väärtpaberitest on ca 50% pikaajalised. Oleme arvamusel, et lisaks väärtpaberite kajastamisele liikide kaupa peab aruanne sisaldama infot ka väärtpaberite tähtaegade kohta, jagades need lühi- ja pikaajaliseks investeeringuks.

Lisaks väärtpaberite kajastamisele liigiti peaks aruanne sisaldama infot ka väärtpaberite tähtaegade kohta, jagades need lühi- ja pikaajaliseks investeeringuks.

Nõuded

3.8. Riigikassa bilansis on kajastamata intressinõuded nende omandireformi reservfondist välja antud laenudelt, mis kuuluvad vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele edasilaenamisele. Nii näiteks ei ole kajastatud intressinõudeid järgmiselt laenult:

- ❖ Vabariigi Valitsuse 22.12.1998. a korraldusega nr 1273 Keskkonnaministeeriumile eraldatud 2,9 mln krooni edasilaamiseks AS-ile Biopuhastus intressiga 8% aastas.

3.9. Omandireformi reservfondi vahenditest välja antud laenude jäägid on seisuga 31.12.2001 inventeerimata. Riigikontrolli auditite käigus on selgunud, et ministeeriumid ei kajasta nimetatud laene oma aruannetes. Näiteks ei kajastu bilansis kohustus omandireformi reservfondi ees järgmistel ministeeriumidel:

Ministeeriumid ei kajasta oma aruannetes omandireformi reservfondi vahenditest välja antud laene.

¹⁶ SDR – Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) arveldusühik

¹⁷ ERS 6 p 2

3. Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne

- ◇ Kultuuriministeeriumil summas 22,5 mln krooni;
- ◇ Haridusministeeriumil summas 3 mln krooni;
- ◇ Rahandusministeeriumil summas 2,5 mln krooni;
- ◇ Põllumajandusministeeriumil summas 1,3 mln krooni.

- 3.10. Välislaenude edasilaenamise osas on nõuded inventeeritud (tagasi laekunud saldokinnituste põhjal) 619,6 mln krooni ulatuses, mis moodustab kogu nõuetest 67,6%. Inventeerimata on nõuded (puuduvad saldokinnitused) kokku summas 278,5 mln krooni, sellest nõuded Tallinna Linnavalitsuse vastu summas 74,5 mln ja Tartu Linnavalitsuse vastu summas 51,3 mln krooni.
- 3.11. Erastamislepingutega seotud nõuded ja kohustused anti Rahandusministeeriumile üle Erastamisagentuuri likvideerimisel vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele¹⁸. Erastamisagentuuri lõppbilanssi on auditeerinud PricewaterhouseCoopers, kes teostas kõigi nimetatud nõuete ja kohustuste inventuuri. Need nõuded ja kohustused kajastuvad Riigikassa bilansis. Riigikassa võttis nõuded ja kohustused raamatupidamises arvele vastavalt saadud auditeeritud aruandele. Kuna Erastamisagentuuri lõppbilanss koostati seisuga 31.10.2001, siis Riigikassa aasta lõpul täiendavalt saldosisid ei inventeerinud.
- 3.12. Erastamislepingutega seotud nõuete hulgas on kajastatud nõue AS-i ESCO Holdings vastu summas 137,1 mln krooni, sh järelmaksu põhivõla osas 126,9 mln ja intressi osas 10,2 mln krooni. Nimetatud võlg moodustab ca 37% kõigist erastamislepingutega seotud nõuetest. Järelmaksu maksetähtaeg saabus 08.03.2001, kuid auditi läbiviimise ajaks ei olnud aktsiaselts veel nõuet rahuldanud. Oleme arvamusel, et tegemist on ebatõenäoliselt laekuva nõudega, mis vastavalt rahandusministri määrusele kuulub kajastamisele ebatõenäoliselt laekuvate nõuete real¹⁹.
- 3.13. Riigikassa bilansis on kajastatud intressinõudeid ühe reana summas 67,6 mln krooni. Summa kajastab ka kupongivõlakirjade alusel ette makstud intresse summas 36,5 mln krooni. Tegemist on võlakirjadega, mille soetamisel vahendajalt tasutakse lisaks võlakirja ostuhinnale ka tolleks hetkeks kogunenud arvestuslik intress, mille võlakirja omanik saab tagasi emiteerijalt intresside väljamaksmisel. Meie hinnangul, tuginedes heale raamatupidamistavale, peaks see summa olema kajastatud vara (st väärtpaberi) soetusmaksuse koosseisus. Rahandusministeerium on seisukohal, et selline kajastusviis, mille puhul lisaks põhisummale on nõudena kajastatud ka ettemakstud intress, peegeldab selgemalt intressitulu kujunemise loogikat. Nõustume Rahandusministeeriumi arvamusega, et kõnealune arvestusvaldkond ei ole piisavalt reguleeritud.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 22.10.2001. a määrus nr 323

¹⁹ Rahandusministri 18.05.2001. a määrus nr 44 § 2 lg 8

Kohustused

Riigi välisvõlgnevuse kohta, mis kajastub Riigikassa bilansis, on esitatud vastavalt riigieelarve seadusele üksikasjalik aruanne "Riigi varalised kohustused". Oma tähelepanekud selle aruande kohta oleme esitanud käesoleva ülevaate I osa 7. peatükis.

- 3.14. Riigikassa bilansis on kohustustena kajastatud välislaenude võlgnevus kogusummas 2,4 mld krooni. 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud aruandes "Riigi varalised kohustused" on esitatud kõikide välislaenude võlgnevused laenude kaupa. Välja on toodud laenujääk eurodes ja kroonides, eraldi on näidatud võlgnevuste lühi- ja pikaajaline osa. Riigikassa on saanud saldokinnitused kõikide välislaenude võlgnevuste kohta. Saldokinnitustega võrreldes on laenujäägid aruandes kajastatud suuremana summas 2 mln krooni. Meile antud selgituste kohaselt on vahe põhjuseks Maailmapanga laenud, mille puhul laenujääk kõigub ning seetõttu erineb seisuga 01.01.2002 saldokinnitusest kajastatust. Oleme arvamisel, et seisuga 31.12.2001 peavad riigikassa osakonna koostatavas aruandes kajastuma laenujäägid, mida laenuandja on näidanud oma saldokinnitusest. Laenuandjate arvestuse erisused, mis mõjutavad aruannet, tuleks märkida aruandele lisatud selgitustes.
- 3.15. Tekkepõhist intressikohustust arvestab riigikassa osakond ise tulenevalt laenulepingutest. Aruandes kajastatud intressivõlgnevused ei vasta laenuandja poolt saadetud saldokinnitustele ning raamatupidamises on saldod korrigeerimata. Selgituste järgi on tegemist kõikuvate intressidega. Vea suurust on raske hinnata, sest kõik laenuandjad ei saada saldokinnitust tekkepõhiste intresside kohta. Oleme arvamisel, et seisuga 31.12.2001 peab intressikohustus vastama laenuandjate poolt saadetud saldokinnitustele. Intresside arvestusest tingitud mõjusid aruandele peaks kajastama aruande selgitustes.
- 3.16. Riigikassa bilansi algsaldos ehk seisuga 31.12.2000 oli arvele võtmata tähtajaliste võlakirjade tasumata intresside tekkepõhine kohustus summas 21 mln krooni. Korrigeerimiskanne on tehtud 2001. aastal.
- 3.17. Omandireformi reservfondist tehakse väljamaksed Vabariigi Valitsuse korralduse alusel. Tulenevalt erastamisest laekuva raha kasutamise seadusest võib fondi vahendeid kasutada tööhõivega seotud probleemide ennetamise ja lahendamiseks seotud kulude katteks, tööhõive riiklike programmide rahastamiseks, pensionireformi läbiviimiseks jne²⁰. Raha eraldamisel kulude katteks võetakse aluseks eelarve, mis sageli on tegelikest kuludest suurem. Vabariigi Valitsus pole reguleerinud kasutamata jääkide tagasikandmist reservfondi. Seetõttu kajastuvad Riigikassa bilansis omandireformi reservfondi kohustustes sellised kohustused, mis suure tõenäosusega ei kuulu väljamaksmisele, sest vastavate sihtotstarbeliste eraldiste alt enam kulusid ei tehta. Omandireformi reservfondi kohustustes on selliseid jääke meie hinnangul vähemalt 3,3 mln krooni. Oleme arvamisel, et Vabariigi Valitsus peaks reguleerima omandireformi reservfondist määratud eraldiste kasutamata jääkide tagasikandmise reservfondi.

Vabariigi Valitsus peaks reguleerima omandireformi reservfondist määratud eraldiste kasutamata jääkide tagasikandmise reservfondi.

²⁰ Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus § 7 lg 1¹

3.18 Vabariigi Valitsuse korralduste kohaselt on aastatel 1998–2000 eraldatud Maa-ametile omandireformi reservfondist kokku 153,8 mln krooni, mis on ette nähtud maade tagastamisega seotud maakorraldustöödeks, Maa-ameti ülalpidamiskuludeks, kohalike omavalitsustöötajate koolituseks, maakatastri ja maa hindamise, topograafiliste ja kartograafiliste tööde ning infotehnoloogia kuludeks.

Seisuga 31.12.2001 on Riigikassa bilansis kohustustena kajastatud võlgnevus Maa-ametile järgmiste korralduste eest:

- ◊ Vabariigi Valitsuse 29.04.1998. a korraldus nr 370 – eraldatud 31 734 000, välja maksmata 971 737 krooni;
- ◊ Vabariigi Valitsuse 23.03.1999. a korraldus nr 388 – eraldatud 17 208 000, välja maksmata 232 477 krooni;
- ◊ Vabariigi Valitsuse 18.08.1999. a korraldus nr 902 – eraldatud 24 000 000, välja maksmata 180 109 krooni;
- ◊ Vabariigi Valitsuse 07.11.2000. a korraldus nr 886 – eraldatud 80 900 000, välja maksmata 39 891 394 krooni.

Puudulikust regulatsioonist tingituna kajastuvad toodud summad nii Riigikassa kui ka Maa-ameti pangakontodel. Riigi koondbilansis kajastuvad nad seetõttu topelt.

3.19. Riigikassa bilansis on kohustusena kajastatud võlgnevus kohalikele omavalitsustele üle kandmata tulumaksu eest summas 35 mln krooni. Kohustus on tekkinud aastal 1997, kui tulumaksu kandis omavalitsustele Riigikassa. Kohustust korrigeeritakse iga kuu Maksuameti esitatava aruande põhjal tulevalt sellest, kas Maksuameti aruandes kajastuv tulumaksu laekumine on suurem või väiksem reaalselt Riigikassa kontole laekunud tulumaksust. Riigikassa selgituste kohaselt Maksuamet oma aruandes nimetatud kohustust ei kajasta, kuna vahendid kohustuse maksmiseks on Riigikassas. Maksuameti auditi käigus tuvastasime, et sisemiseks kasutamiseks koostatud aruanne näitab kohustusena kohalike omavalitsuste ees 67,1 mln krooni. Meile antud selgituste järgi arvestab Maksuamet seda kohustust kasvavalt aasta algusest ning Riigikassa bilansis on kajastatud lisaks ka eelmiste aastate üle kandmata summad. Samas näitas Maksuamet oma sisemises aruandluses kohalikele omavalitsustele üle kandmata tulumaksu perioodi alguseks, mis samuti erines Riigikassa kajastatud saldost. Auditi käigus ei saanud me vastust, mis põhjusel ei vasta Riigikassa bilansi summa Maksuameti aruandes kajastatud summale.

3.20. Erastamislepingutega seotud kohustuste hulgas on kajastatud riiklike maksude võlgnevused kokku summas 18,8 mln krooni, sh sotsiaalmaksu põhivõlg summas 5,1 mln, üksikisiku tulumaksu põhivõlg summas 0,6 mln ja intressi võlgnevused maksudelt 13,1 mln krooni. Võlgnevused on tekkinud aastatel 1995–1997. Auditi läbiviimise ajaks ei olnud täpselt selgunud, millest need on tekkinud.

Kapital

Stabiliseerimisreservi kohta, mis bilansikirjena kajastub ka Riigikassa bilansis, oleme teinud stabiliseerimisreservi haldamise aruande auditi ning tähelepanekud on esitatud käesoleva aruande I osa 10. peatükis.

- 3.21. Et Riigikassa halduses olevate vahendite kohta ei koostata tulemiaruanne, ei ole arusaadavalt selgitatud nende vahenditega toimunud muudatuste ulatust ja iseloomu. Bilansikirje "Kapital" on jagatud seetõttu järgnevalt: riigieelarve täitmise tulem; riigieelarve kassatagavara; stabiliseerimisreserv; eelarveväliste tehingute tulem.
- 3.22. Bilansis kajastatud kassatagavara puhul on tegemist riigieelarve vahenditest moodustatava reserviga, mida kasutatakse eelarve tulused ületavate kulude finantseerimiseks²¹. Reservi suuruse määrab Riigikogu. 2001. aastal oli kassatagavara suuruseks 1 mld krooni²². Riigikassa bilansis on see summa kajastatud arvestuslikuna. Meile antud selgituste kohaselt on Riigikassa kassatagavara hoides lähtunud valitsuse määrusest²³, mis sätestab riigi raha haldamise põhimõtted ja korra. Ent määrus reguleerib Riigikassa halduses oleva riigieelarve raha kasutamist, toomata välja kassatagavara haldamist. Õiguslikult on reguleerimata, milliste vahenditena tuleb kassatagavara hoida, st kas see peab olema pangakontol või tohib koosneda ka muudest likviidsetest vahenditest. Oleme seisukohal, et kassatagavara ei tohiks olla arvestuslik.

Et Riigikassa halduses olevate vahendite kohta ei koostata tulemiaruanne, ei ole arusaadavalt selgitatud nende vahenditega toimunud muudatuste ulatust ja iseloomu.

Bilansivälised kohustused

- 3.23. Riigikassa bilansis on bilansivälise kohustusena kajastatud Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) poolt Eesti Vabariigi nimel emiteeritud tähtajatud intressita võlakirjad summas 2,1 mld krooni. Aruande selgitused ei sisalda järgnevat olulist teavet:
- 3.23.1. Võlakirjad on emiteeritud Eesti Vabariigi osaluse (kvoodi) katteks IMF-is, laenu tagatiseks ning Eesti krooni ja IMF-i arveldusühiku (SDR) vahelise valuutakursi vahe katteks. Viimane on tingitud asjaolust, et võlakirjade kogusumma on fikseeritud SDR-ides, kuid välja on need antud Eesti kroonides (vastavalt IMF-i arvestuspoliitikale).
- 3.23.2. 2002. aastal maksti tagasi IMF-ilt võetud laen ning selles osas on emiteeritud võlakirjad kehtetud. Riigikassa on neid võlakirju kajastanud bilansiväliselt (potentsiaalse kohustusena), olles arvamusel, et tõenäosus, et IMF vastava nõudmise esitab, on suhteliselt väike.

²¹ Riigieelarve seadus § 36 lg 1

²² "2001. aasta riigieelarve" § 6

²³ Vabariigi Valitsuse 13.09.1999. a määrus nr 268

4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused

Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruanne on käsitletav riigi koondbilansi lisana. Aruanne ei kajasta riigi rahalisi kohustusi õigesti, kuna ei sisalda kõiki kohustusi, kohustuste kajastamisel esineb vigu ning elimineerimata on eri valitsemisalade riigiasutuste omavahelised tehingud.

Auditi ulatus

Lisaks läbiviidud audititele kontrollisime riigieelarve täitmise aruandes esitatud eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruande vastavust ministere- ja valitsemisalade koondaruannetes ja valitsemisalade asutuste aastaaruannetes kajastatud summadele. Samuti võrdlesime kohustuste aruande koondsummasid riigiasutuste koondbilansi vastavate ridadega.

Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste loetelu informatiivsus

Kuna riigiasutuste omavahelisi kohustusi ei ole elimineeritud, siis ei anna aruanne täpset ülevaadet eelarveaasta lõpuks täitmata rahalistest kohustustest.

- 4.1. Eelarveaasta lõpuks täitmata kohustuste aruandes, aga ka riigiasutuste koondbilansis ei ole elimineeritud eri valitsemisalade riigiasutuste omavahelisi kohustusi, kuigi enamasti on elimineeritud valitsemisala sisesed kohustused. Seetõttu ei anna aruanne täpset ülevaadet riigiasutuste eelarveaasta lõpuks täitmata rahalistest kohustustest.
- 4.2. Riigieelarve täitmise aruande selgituste järgi on eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruanne esitatud väljavõttena riigiasutuse koondbilansist. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste loetelu ei sisalda aga Riigikassa bilansis olevaid kohustusi summas 3,2 mld krooni. Seetõttu ei ole aruanne võrreldav riigi koondbilansiga.

Auditite käigus tehtud tähelepanekud

Auditite käigus leidsime vigu eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste arvestamisel, mistõttu rahaliste kohustuste aruanne ei anna õiget ja usaldusväärset ülevaadet kohustuste tegelikust seisust. Järgnevalt toome välja olulisemad leitud vigadest.

- 4.3. Tolliamet ja Maksuamet on bilansis arvele võtnud kohustuse riigieelarve ees summas 5,3 mld krooni, mis koosneb tekkepõhiselt arvestatud, kuid 2001. aastal laekumata maksunõuetest. Kuna maksunõuded sisaldavad ka ebatõenäoliselt laekuvaid summasid (meie hinnangul 3,5 mld krooni), on rahaliste kohustuste tegelik summa aruandes kajastatust väiksem. See teave tulnuks avada rahaliste kohustuste aruande selgitustes.
- 4.4. Tulenevalt rahandusministri määrusest²⁴ tuleb rahalisi kohustusi inventeerida bilansipäeva seisuga. Mitmes kontrollitud asutuses ei olnud seisuga 31.12.2001 seda tehtud. Seetõttu ei saa me kindlad olla esitatud summade õigsuses.

²⁴ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105

- ◇ Kaitseministeeriumil on bilansireal "Muud lühiajalised kohustused" selgitamata summasid 1,12 mln krooni. Nimetatud summa oli selgitamata ja kajastus bilansis juba seisuga 31.12.2000.
- ◇ Statistikaameti kohustused on aasta lõpu seisuga olulises osas inventeerimata.

4.5. Tekkepõhiselt oli arvestamata ja kohustusena arvele võtmata osa 2001. aasta kulusid.

- ◇ Haridusministeerium ei ole kohustusena kajastanud eelarvevälisele pangakontole laekunud vahendeid summas 937 715 krooni, millest 639 320 krooni on näidatud fondide ja reservidena.
- ◇ Kultuuriministeeriumile on Vabariigi Valitsuse 30.05.2000. a korraldusega nr 457-k eraldatud eelarvevälisest omandireformi reservfondist tagastatava eraldisena 5 mln krooni Viljandi linnale kuuluva spordihoone ehituse kaasfinantseerimiseks. Majandusaasta aruanne sellega seotud nõudeid ja kohustusi ei kajasta.
- ◇ Eesti riigil on tasumata UNESCO liikmemaks seisuga 31.12.2001 summas 3 989 443 krooni. See ei ole Kultuuriministeeriumi bilansis kohustusena kajastatud.
- ◇ Maanteeameti aastaaruande lõppauditi käigus leidsime tee-ehitusobjekte, mis olid valminud 2001. aastal, kuid arvele võetud 2002. aastal, summas 1,9 mln krooni. Need olid põhivara ja kohustusena 31.12.2001. a seisuga bilansis kajastamata.

4.6. Rendilepingutest tulenevad kohustused (tasuda rentnikule parenduste eest rendiperioodi lõppedes, tasaarveldada tulevaste perioodide rendisummad rentniku poolt tehtud investeeringutest) ei kajastu bilanssides kohustusena.

- ◇ Kultuuriministeerium on AS-ile Printall andnud rendile Tallinna Ajakirjandustrükikoja tervikvarad. Rendilepinguga on ministeerium võtnud endale kohustuse tagastada rentnikule lepingu lõppedes rentniku poolt tehtud investeeringute jääkmaksumus. Sellest tulenevalt on ministeeriumi potentsiaalne kohustus rentniku ees 31.12.2001. a seisuga 7 029 924 krooni. Kohustust bilansis kajastatud ei ole.
- ◇ Sotsiaalministeeriumis on bilansivälisena kajastatud investeeringuga seotud kohustus Saksamaa Liitvabariigi ees summas 18 139 587 krooni, mis on rendiga tasaarveldamata.
- ◇ Riigikantselei poolt välja renditud pindadesse rentnike poolt enne 2001. aastat tehtud investeeringud, mis makstakse rentnikule välja rendilepingu lõppedes, ei kajastu bilansis põhivara parenduse ega kohustusena:

Keila-Joa suvila nr 26	765 852 krooni;
Keila-Joa suvila nr 46	457 699 krooni.

4.7. Auditite käigus leidsime puudujääke maksuarvestuses. Samuti ei võrduvad asutuste aruannete maksusaldod alati Maksuameti väljavõtetel kajastatuga.

- ◇ Ida-Viru Politseiprefektuuri bilansis on muude maksukohustustena näidatud võlgnevus Maksuametile summas 1 601 925 kr. Dokumente, mis tõendaks võlgnevuse olemasolu, meile ei esitatud. Samuti ei kajastu võlgnevus Maksuameti väljavõtetes. Ka prefektuuri sotsiaalmaksu, üksikisiku tulumaksu ja töötuskindlustusmaksu saldod ei olnud vastavuses Maksuameti andmetega. Kokku on erinevus ligi 700 000 krooni.
- ◇ Keskkonnainspektsiooni maksusaldod olid 31.12.2001. a seisuga inventeerimata ja Maksuameti andmetega võrdlemata. Kontrollimise käigus selgunud vahed olid aastaaruande õigsuse seisukohalt ebaolulised: üksikisiku tulumaksu ettemaks on bilansis 48 163 krooni võrra väiksem; sotsiaalmaksukohustus on kajastatud bilansis summas 19 513 krooni, Maksuameti andmetel on aga sotsiaalmaksu ettemaksu 88 742 krooni (vahe seega 108 255 krooni).

4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused

4.8. Mitmes asutuses ei olnud puhkusetasude reservi arvestamisel kinni peetud "Puhkusetasu arvutamise korrast"²⁵.

- ◆ Ida-Viru Politseiprefektuur puhkusetasude reserv oli nõuetekohaselt inventeerimata, st nimekiri ei sisaldanud kõiki töötajaid ja reservi arvutamiseks vajalikku keskmist päevatasu. Valikuliselt testitud andmed palgaarvestuses ei langenud kokku puhkusetasu reservis kajastatuga.
- ◆ Sisekaitseakadeemia puhkusereserv oli seisuga 31.12.2001 bilansis kajastatud ilma sotsiaal- ja töötuskindlustusmaksuta ning seega näidatud 294 000 krooni võrra tegelikust väiksemana.
- ◆ Prokuratuuri puhkusetasude reservi arvutamisel ei ole arvutuse aluseks oleva palga koosseisu arvatud 2001. aasta teisel poolaastal välja makstud tulemuspalkasid.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278

5. Ülekantavad ja arvestuslikud kulud

Ülekantavate ja arvestuslike kulude aruanne on käsitletav riigieelarve tulude ja kulude aruande lisana. Aruandluses on mitmeid probleeme: kehtestamata on kulude ülekandmise kord; arvestuslike kulude aruande selgitused ei sisalda kommentaare kulude suurte erinevuste kohta võrreldes eelarvega. Samuti on tehtud kulusid, mida pole eelarves ette nähtud. Ülekantavate kulude aruanne annab 2001. eelarve koos 2000. aasta jääkidega, selgitamata, millise osa need moodustavad.

Käesolevas peatükis toome välja tähelepanekud riigieelarve täitmise aruandes esitatud ülekantavate ja arvestuslike kulude ülevaate kohta. Võrdlesime Rahandusministeeriumi esitatud aruannet 2001. aasta riigieelarve seaduse ja selle muudatusega.

Ülekantavad kulud

- 5.1. Rahandusministeeriumi koostatud aruandes on ülekantavate kulude eelarve 1 971,8 mln krooni, millest täideti 1 734,6 mln krooni. Ülekantavate kulude jääk 2001. aastal oli 237,2 mln krooni, millest kanti 2002. aastasse 236,2 mln krooni.
- 5.2. Ülekantavate kulude selgituses ei ole ära toodud, kui suure osa moodustavad ülekantavate kulude eelarvest 2000. aastast ülekantavad kulud. Meie arvutuste kohaselt on need 141,5 mln krooni.
- 5.3. Ülekantavat kulu võib osaliselt kanda üle järgmisesse eelarveaastasse, kuid seda ei või ületada²⁶. Seaduses ei ole määratud korda, kuidas toimub kulude ülekandmine järgmisse eelarveaastasse ning seetõttu jääb selgusetuks, mille alusel kulude ülekandmine otsustatakse ja millised on taotluste esitamise tähtajad²⁷.

Arvestuslikud kulud

- 5.4. Arvestuslik kulu on kulu, mille summa on määratud riigieelarve seaduse alusel ja mida võib tulenevalt seadusest eelarveaastal ületada. Ületamine kaetakse riigieelarve tulude ülelaekumisest või Vabariigi Valitsuse reservist²⁸.

Vastavalt riigieelarve seadusele määratakse kululiigid riigieelarves²⁹. Seaduses on määratlemata, mille alusel määratakse kulu arvestuslikuks. Oleme tuvastanud, et 2001. aasta eelarves on Riigikogu liikmete töötasu määratud arvestuslikuks, kuid töötasult arvestatav sotsiaalmaks mitte. Samas on 2001. aasta riigieelarve täitmise aruandes Riigikogu liikmete töötasult arvestatud sotsiaalmaks toodud välja kui arvestuslik kulu.

Riigieelarve seadus ei sätesta, mille alusel määratakse kulu arvestuslikuks.

²⁶ Riigieelarve seadus § 8 lg 4

²⁷ 20.07.2002. a jõustunud riigieelarve seaduse muudatuste kohaselt toimub ülekandmine Vabariigi Valitsuse või tema volitusel rahandusministri kehtestatud korras.

²⁸ Riigieelarve seadus § 8 lg 3

²⁹ Riigieelarve seadus § 8 lg 5

5. Ülekantavad ja arvestuslikud kulud

Oleme arvamusel, et töötasusid ja sotsiaalmaksu kui kulusid, mis on omavahel otseselt seotud, tuleks eelarve koostamisel käsitleda sarnaselt. Juhtisime sellele probleemile tähelepanu juba “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal”³⁰.

Esineb suuri erinevusi eelarve ja tegelike kulude vahel, mis viitab probleemidele eelarvestamisel.

5.5. Arvestuslike kulude aruandest on näha, et esineb suuri erinevusi eelarve ja tegelike kulude vahel. See viitab probleemidele eelarvestamisel. Suuremad alatäitmised olid seotud ülekannetega teistele sektoritele kulude täielikuks või osaliseks katmiseks (66,4%) ja võlgnevuste kustutamiseks (74,91%). Eelarvet ületati kõige rohkem riigi ja kohalike omavalitsuste ostetud tööde ja teenuste (250,4%) ning omatuludest tehtavate kulutuste puhul (132,1%). Aruandes ei ole selgitatud suurte kõikumiste põhjusi. Suuremad summalsed erinevused olid järgmised:

- ◆ Sotsiaalministeeriumi poolt Eesti Haigekassale eraldatud riikliku ravikindlustuse vahendite eelarve oli 4 445 mln ja täitmine 4 584 mln krooni. Eelarve ületati 139 mln krooniga.
- ◆ Sotsiaalministeeriumi toimetulekutoetuste eelarve oli 246,9 mln ja täitmine 354 mln krooni. Eelarve ületati 107,1 mln krooniga.
- ◆ Sotsiaalministeeriumi puuetega inimeste igakuiste toetuste eelarve oli 361,6 mln ja täitmine 440,7 mln krooni. Eelarve ületati 79,1 mln krooniga.
- ◆ Rahandusministeeriumi Keskkonnainvesteeringute Keskusele määratud eraldiste eelarve oli 220,9 mln ja täitmine 282,5 mln krooni. Eelarve ületati 61,6 mln krooniga.
- ◆ Rahandusministeerium ei kasutanud omatuludest tehtud kulusid mitte majanduskulude täiendavaks katmiseks, nagu lubas 2001. aasta eelarve eelnõu seletuskirjas, vaid ostis 435 505 krooni eest sõiduauto Volvo ning renoveeris 355 654 krooni eest saunaruume.

Suuremad ületamised protsentuaalselt olid järgmised:

- ◆ Rahandusministeeriumi omatuludest tehtavate kulude eelarve oli 0,01 mln, ent täitmine 1,541 mln krooni, s.o 15 410%.
- ◆ Justiitsministeeriumi esimese ja teise astmete kohtute omatuludest tehtavate kulude eelarve oli 0,0005 mln, ent täitmine 0,0237 mln krooni, s.o 4740%.
- ◆ Justiitsministeeriumi omatuludest tehtavate kulude eelarve oli 0,007 mln, ent täitmine 0,498 mln krooni, s.o 711,4%.

Arvestuslike kulude ülevaade sisaldab kulusid, mida 2001. aasta riigieelarve seaduses ei ole ette nähtud.

5.6. Rahandusministeeriumi koostatud arvestuslike kulude ülevaade sisaldab kulusid, mida 2001. aasta riigieelarve seaduses ei ole ette nähtud. Need – kokku 15,5 mln krooni – on kajastatud omatuludest tehtavate kuludena. Suuremad neist on järgmised:

- ◆ Sotsiaalministeeriumi täisealiste üldhooldekodude omatuludest tehtud kulud – 13,3 mln krooni;
- ◆ Majandusministeeriumi riikliku hooneregistri talituste omatuludest tehtud kulud – 1,3 mln krooni;
- ◆ Siseministeeriumi omatuludest tehtud kulud – 0,484 mln krooni.

³⁰ “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” ptk 5

6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine

Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne on käsitletav riigieelarve tulude ja kulude aruande lisana. Vabariigi Valitsuse reservi kasutati 2001. aastal ettenägematute kulude kõrval ka kuludeks, mida oleks olnud võimalik planeerida 2001. aasta riigieelarve koostamisel. Reservi kasutamise aruanne on täna veel läbipaistmatu ega anna selgust summade kulutamise sihipärasuse kohta. Samuti eraldati reservist vahendeid, mida ei plaanitud kasutada mitte aruandeaastal, vaid hiljem.

Reservi kasutamise aruanne on läbipaistmatu ega anna selgust summade kulutamise sihipärasuse kohta.

Auditi ulatus

Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruande kohta arvamust avaldades lähtusime järgmistest aspektidest:

- Kas 2001. aasta riigieelarves kulude määramisel Vabariigi Valitsuse reservist on järgitud riigieelarve seaduse sätteid ja valitsuse reservi kasutamise põhimõtteid?
- Kas reservist raha taotlemine ja eraldamine on põhjendatud?
- Kas reservist eraldatud raha on kasutatud eesmärgipäraselt?
- Kas Vabariigi Valitsuse aruanne reservi kasutamisest on läbipaistev ning annab küllaldast infot?
- Kas reservi kasutamisel ja aruande koostamisel on võetud arvesse tähelepanekuid, mis Riigikontroll esitas 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta?

Tähelepanekud reservi kasutamise kohta

6.1. Seadusega “2001. aasta riigieelarve” määrati Vabariigi Valitsuse reservi suuruseks 46 mln, sellest sihtotstarbelisena 4,4 mln krooni. Sama seaduse muutmise seadusega vähendati reservi sihtotstarbelisteks – digitaalallkirjaga seotud kuludeks – määratud summat 1 mln krooni võrra ning lisati täiendavalt sihtotstarbelisena rahvastikuregistri pidamiseks 1 mln krooni. Vabariigi Valitsuse 13.11.2001. a korraldusega nr 749-k suurendati reservi seoses riigieelarve vahendite ümberpaigutamisega³¹ 201 500 krooni võrra. Koos 2000. aastast üle tulnud jäägiga (9 mln krooni) kujunes reservi suuruseks 55,2 mln krooni. 2001. aasta kassakulud moodustasid 50,4 mln krooni ehk 91,3% reservist.

6.2. Riigikontroll auditeeris reservist eraldatud raha kasutamist 36,3 mln krooni ehk 79% ulatuses 2001. aastal reservist eraldatud kogusummast. Ebaseaduslikke ning ebasihipäraseid kulutusi me ei tuvastanud.

³¹ Seaduse “2001. aasta riigieelarve” § 9 järgi on Vabariigi Valitsusel õigus riigiasutuste reorganiseerimisel vähendada nende riigieelarvest ette nähtud finantseerimist, suunates vabanevad summad oma reservfondi ning finantseerides sealt reorganiseeritavaid ja moodustatavaid uusi asutusi.

Aruanne on väheinformatiivne: oluline osa kuludest on näidatud artiklite all, mis ei anna infot kulude sisu kohta.

6.3. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne on suhteliselt väheinformatiivne. Oluline osa kuludest on näidatud artiklite all, mis ei anna infot kulude sisu kohta (nt kulud, mida on näidatud artiklite 44 “Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt ostetavad tööd ja teenused”, 54 “Ülekanded teistele sektoritele kulude täielikuks või osaliseks katmiseks” ning 59 “Sihtotstarbelised ülekanded vastavalt tegevuskavale” all).

- ◇ Haridusministeeriumile eraldati 0,6 mln krooni, ent aruandes on toodud ainult see, et ministeerium kulutas raha sihtotstarbeliste ülekannete tegemiseks vastavalt tegevuskavale (artikkel 59). Vabariigi Valitsuse korraldusest nähtub, et sellest summast 0,4 mln krooni eraldati 1941. aasta küüditamise 60. aastapäevaga seonduvate ürituste kulude katteks ning 0,2 mln krooni Eesti võistkonna Pekingis toimuval universiaadil osalemise kulude osaliseks katmiseks.
- ◇ Kultuuriministeeriumile eraldati 8,1 mln krooni, sh teistele sektoritele ülekandmiseks 5,1 mln krooni. Vabariigi Valitsuse korraldustest selgub, et raha kulutati spordipremiate ja toetuste maksmiseks ning mitmesuguste ürituste läbiviimiseks.
- ◇ Siseministeeriumile eraldati 1,2 mln, sh tööde ja teenuste ostmiseks 1 mln krooni. Vabariigi Valitsuse korraldusest selgub, et raha eraldati rahvastikuregistrile juurdepääsu kindlustamiseks.

Ehkki 2000. aastaga võrreldes määrati ja kasutati tunduvalt vähem reservi raha kuludeks, mida oli võimalik planeerida riigieelarvesse, jääb Riigikontroll seisukohale, et seda tuleks kavandada ja kasutada ainult ettenägematuteks kuludeks.

6.4. Võrreldes 2000. aastaga määrati ja kasutati tunduvalt vähem Vabariigi Valitsuse reservi raha kuludeks, mida oli võimalik planeerida riigieelarvesse. Kui seadusega “2000. aasta riigieelarve” oli sihtotstarbeliselt jaotatud 44,5 mln krooni ehk 39% määratud reservist, siis seadusega “2001. aasta riigieelarve” 4,4 mln krooni ehk 9,5% reservist. Samuti puudutas reservi tunduvalt vähem raha ümberpaigutamine. Kui 2000. aastal suurendati reservi seoses riigiasutuste reorganiseerimisega raha ümber paigutades 55,2 mln krooni, siis 2001. aastal ainult 0,2 mln krooni. Tunduvalt vähem kui 2000. aastal kulutati reservist raha tegevuskuludeks. Kui 2000. aastal kasutati selleks 76 mln krooni ehk 49,5% kassakuludest, siis 2001. aastal eraldati tegevuskulude katteks 13,5 mln krooni ehk 26,8%. Riigikontroll jääb oma seisukohale, et Vabariigi Valitsuse reservi tuleks kavandada ja kasutada **ainult** ettenägematuteks kuludeks.

Järgnev loetelu hõlmab projekte, mille jaoks oleks pidanud raha ette nägema riigieelarves või lisaeelarves. Reservist eraldati raha:

- ◇ Riigikantseleile 320 000 krooni trükise “Eesti vanadel kaartidel” väljaandmiskulude katteks;
- ◇ Haridusministeeriumile 400 000 krooni küüditamise 60. aastapäeva ürituste kulude katteks;
- ◇ Justiitsministeeriumile 1 mln krooni kinnipeetavate toitlustamiskulude katteks ning 0,8 mln krooni riikliku kriminaalmenetlusregistri arendustöödeks;
- ◇ Kultuuriministeeriumile 400 000 krooni jätkuprojekti “Lõuna-Eesti keel ja kultuur” kuludeks, 200 000 krooni Eesti Vabariigi taasiseseisvumise 10. aastapäeva tähistamise kuludeks ning 1 mln krooni UNESCO liikmemaksu tasumiseks;
- ◇ Spordiseltsile Kalev 250 000 krooni 100. aastapäeva ürituste korraldamise kulude osaliseks katmiseks;
- ◇ Majandusministeeriumile 200 000 krooni Eesti Tarbijakaitse Liidu tegevuse toetamiseks;
- ◇ Rahandusministeeriumile 2,6 mln krooni digitaalallkirja rakendamise koordineerimiseks;
- ◇ Siseministeeriumile 1 mln krooni rahvastikuregistrile juurdepääsu kindlustamiseks;

- ◇ Piirivalveametile 1 mln krooni merereostustõrje tehnika soetamiseks;
- ◇ Sotsiaalministeeriumile 1 mln krooni asutajaõiguse teostamiseks asutatava SA Eesti Geenivaramu suhtes;
- ◇ Eesti Riiklikule Autoregistrikeskusele 1,3 mln krooni registritoimingute nõuetekohaseks tegemiseks;
- ◇ Sotsiaalministeeriumile 150 000 krooni SA Tartu Kiirabi Alatskivi brigaadi hoone renoveerimise finantseerimiseks;
- ◇ Vasalemma Vallavalitsusele 200 000 krooni Ämari Põhikooli remondi lõpetamiseks ja inventari soetamiseks;
- ◇ Laheda Vallavalitsusele 800 000 krooni Tilsa Põhikooli välisfassaadi renoveerimiseks;
- ◇ Rapla Vallavalitsusele 145 000 krooni Kodila Põhikooli juurdepääsutee ehitamiseks.

Loetletud projektide maksumus on kokku 13,2 mln krooni ehk 28,6% reservfondi tegelike kulude mahust.

6.5. Kogu reservi mittesihotstarbelisi ning raha ümberpaigutamisest puutumata summat – 46,2 mln krooni – kulutati järgmiselt:

- ◇ Looduskatastroofide likvideerimiseks 5,2 mln krooni ehk 11,3%;
- ◇ Masuudireostuse likvideerimiseks ja selleks vajaliku tehnika soetamiseks 3,4 mln krooni ehk 7,4%;
- ◇ Tulekahjude likvideerimiseks (siin ka Eesti saatkonna hoone USA-s) 2,2 mln krooni ehk 4,8%;
- ◇ Metanoolimürgituse tagajärgede likvideerimiseks 1,3 mln krooni ehk 2,8%;
- ◇ Kohtukuludeks ning riigi kohustuste täitmiseks ettevõtete pankrotistumisel ja likvideerimisel 2,9 mln krooni ehk 6,3%;
- ◇ Humanitaarabiks vastavalt rahvusvahelistele lepetele 2,1 mln krooni ehk 4,5%;
- ◇ Teiste riikide juhtimiskoolituse kulude katteks 1,7 mln krooni ehk 3,6%;
- ◇ Spordipreemiate maksmiseks 4,1 mln krooni ehk 8,8%;
- ◇ Toetusteks eraisikutele seoses tervisekahjustustega teenistusülesannete täitmisel 0,9 mln krooni ehk 2%;
- ◇ Mitmesuguste ettenägematute sündmustega seotud kuludeks 9,2 mln krooni ehk 19,9%;
- ◇ Projektideks, mida oleks tulnud planeerida riigieelarvesse, 13,2 mln krooni ehk 28,6%.

6.6. Sageli olid taotlused tunduvalt üle paisutatud. Seda tõendavad taotlustele lisatud Rahandusministeeriumi eriarvamused:

- ◇ Justiitsministeerium taotles riikliku kriminaalmenetlusregistri arendamiseks 3,76 mln krooni. Tööde kalkulatsioonis on ette nähtud süsteemi hooldamise kulud, mis tekivad alles pärast garantiiaja lõppu (tavaliselt 6–12 kuud pärast vastuvõtmist); põhjendamatult on lähtutud liiga kõrgest andmebaasi litsentside maksumusest ja arvutite hinnast; paisutatud on projektijuhtimistasu suurus. Rahandusministeeriumi ettepanekul eraldati 0,8 mln krooni.
- ◇ Justiitsministeerium taotles kinnipeetavate toitlustamiseks 6,63 mln krooni. Rahandusministeeriumi arvates oli taotlus ilmselgelt üle paisutatud ning ministeeriumile eraldati 1 mln krooni.
- ◇ Keskkonnaministeerium taotles Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi lennundusettevõtete meteoroloogiaalases teenindamisest tekkinud kulude katteks 1,6 mln krooni. Põhjenduseks toodi asjaolu, et ei 2000. aastal ega ka 2001. aasta 10 kuuga ei ole teenuse kasutajad teenuse eest tasunud. Samas Vabariigi Valitsuse 14.11.2000. a

6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine

määruse nr 356 § 6 kohaselt katavad lennunduse meteoroloogiaalase teenindamise kulud teenuse tarbijad. Riigikontrolli arvates tulnuks raha teenuse kasutajailt sisse nõuda, mitte reservfondist katta. Rahandusministeeriumi ettepanekul piirduti 1 mln krooni eraldamisega.

- ◇ Kultuuriministeerium taotles Türi kiriku pöranda renoveerimiseks 700 000 krooni. Rahandusministeeriumi arvates ei hinnanud kogudus hinnapakumisi õigesti ja valis välja kallima variandi. Ministeerium tegi ettepaneku eraldada pool küsitud summast, ent valitsus arvamust ei arvestanud ning eraldas 700 000 krooni.
- ◇ Siseministeerium taotles Piirivalveametile merereostustõrje tehnika soetamiseks 4,2 mln krooni. Rahandusministeerium ei nõustunud sellega, väljendades seisukohta, et Siseministeerium peab tehnika uuendamises Keskkonnaministeeriumiga kokku leppima ning raha tuleb ette näha Piirivalveameti 2002. aasta eelarves. Vaatamata sellele eraldas valitsus tehnika soetamiseks 1 mln krooni.

6.7. Mõningatel juhtudel eraldati reservist raha vaatamata sellele, et seda plaaniti kulutada tunduvalt hiljem.

- ◇ Vabariigi Valitsus eraldas 30.11.2001 Rahandusministeeriumile digitaalallkirja rakendamise koordineerimiseks 2,6 mln krooni. Sellest rahast oli kulutatud seisuga 01.07.2002 ainult 121 200 krooni. Kulutused tehti 2002. aasta aprillis.

7. Riigi varalised kohustused

Riigi varaliste kohustuste aruanne on sisuliselt riigi välisvõlgnevuse aruanne, mis on käsitletav Riigikassa bilansi, aga ka riigi koondbilansi lisana.

Välislaenude ja nende edasilaenamise kohta puudus 2001. aastal jooksev arvestus, sellest tulenevate probleemide likvideerimisega on Rahandusministeerium tegelenud nii 2001. kui 2002. aastal. Välislaenu on laenu andjatelt saadud saldokinnitustega võrreldud. Saldokinnitustega võrreldes on laenujäägid aruandes kajastatud 2 mln krooni suuremana, vahe on aruande õigsuse seisukohast ebaoluline. Aruanne ei anna piisavalt infot laenuintressidest (puudu on intressimäärad, aruandeperioodil tekkepõhiselt arvestatud intress ning intressivõlg 31.12.2001. a seisuga).

Auditi ulatus

Riigi varaliste kohustuste aruande kontrollimiseks viisime läbi auditi Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas kui välislaenude arvestuse ja aruandlusega tegelevas üksuses Riigikassa 2001. aasta bilansi kohta, millest ühe osa moodustavad riigi varalised kohustused.

Välislaenude võlgnevus

7.1. Riigi varaliste kohustuste aruande kohaselt on riigi välisvõlg 31.12.2001. a seisuga 2 413,6 mln krooni, sellest lühiajaline osa 370,3 mln ja pikaajaline osa 2 043,3 mln krooni. Riigikassa 2001. aasta bilansis on lisaks nimetatud summadele kajastatud ka intressikohustus 32,4 mln krooni.

7.2. 2000. aasta auditi käigus täheldasime, et puudus jooksev arvestus, mis annaks kindluse välislaenude õige ja usaldusväärse kajastamise kohta. 2001. aastal on arvestuse tase tunduvalt paranenud. Meil on järgmised tähelepanekud:

7.2.1. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond on saanud saldokinnitused kõikide välislaenude võlgnevuste kohta. Saldokinnitustega võrreldes on laenujäägid aruandes kajastatud suuremana summas 2 mln krooni, vahe on aruande õigsuse seisukohast ebaoluline. Meile antud selgituste kohaselt on vahe põhjuseks Maailmapanga laenud, mille puhul laenujääk kõigub ning on seisuga 01.01.2002 juba erinev saldokinnitusel kajastatust. Oleme arvamusel, et seisuga 31.12.2001 peavad aruandes kajastuma laenujäägid, mida laenuandja on näidanud oma saldokinnitusel. Laenuandjate arvestuse erisused, mis mõjutavad aruannet, tuleks märkida aruandele lisatud selgitustes.

7.2.2. Tekkepõhist intressikohustust arvestab Riigikassa ise tulenevalt laenulepingutest. Aruandes kajastatud intressivõlgnevused ei vasta laenuandja poolt saadetud saldokinnitustele ning raamatupidamises on saldod korrigeerimata. Selgituste kohaselt on tegemist kõikuvate intressidega. Vea suurust on raske hinnata, kuna kõik laenuandjad ei saada saldokinnitust tekkepõhiste intresside kohta. Oleme arvamusel, et intressikohustus peab seisuga 31.12.2001 vastama laenuandjate saadetud saldokinnitustele.

2001. aastal on tunduvalt paranenud välislaenude usaldusväärset kajastamist kinnitav jooksev arvestus.

Intresside arvestusest tingitud mõjusid aruandele peaks kajastama aruande selgitustes.

- 7.2.3. Aruandes on kajastatud Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanga vahel sõlmitud leping (ratifitseeritud Riigikogu poolt 14.06.2001). Laen oli seisuga 31.12.2001 veel kasutamata (laenujääk 0 krooni). Laenusumma on lepingu kohaselt 14 mln eurot. Samuti on kajastamata teine Põhjamaade Investeerimispangaga sõlmitud leping (ratifitseeritud 07.11.2001; laenusumma 45 mln eurot) ja Euroopa Investeerimispangaga sõlmitud leping (ratifitseeritud 10.10.2001; laenusumma 12 mln eurot). Oleme arvamusel, et nimetatud laenud oleks samuti tulnud kajastada aruandes või välja tuua aruande selgitustes.

Riigi varaliste kohustuste aruanne ei ole piisavalt ülevaatlik.

- 7.3. Riigi varaliste kohustuste aruanne ei ole piisavalt ülevaatlik järgmistel põhjustel:
- 7.3.1. Puudub info intressimäärade ja muude oluliste lepingust tulenevate kohustuste (nt kohustistasud, administratiivtasud) kohta.
- 7.3.2. Ei ole koostatud koondmaksegraafikut järgnevate aastate tagasimaksete kohta, mistõttu puudub info, kuidas jaotub maksekoormus.
- 7.3.3. Kuigi aruanne sisaldab selgitusi võetud laenude sihtotstarbe kohta, ei sisalda see infot, kas ja kui suures summas on konkreetseid välislaenusid edasi laenatud.
- 7.3.4. Puudub info 2002. aasta riigieelarvest tagasimakstavate laenude kohta, kuna edasi laenatud välislaene tasutakse laenukasutajate tagasimaksetest või välislaenude teenindamise reservist.
- 7.3.5. 2001. aastal tagasi makstud põhisumma ja tasutud intressid on kajastatud laenuvaluutas. Oleme arvamusel, et nimetatud summad tuleb kajastada ka kroonides, et saada terviklikku ülevaadet laenude tagasimaksete ja intressidega seotud kuludest.
- 7.3.6. Aruanne ei sisalda riigi antud garantiisid. See teave on esitatud Riigikassa bilansi selgitustes. Oleme arvamusel, et varaliste kohustuste aruande juurde oleks tulnud lisada vastav viide.
- 7.4. Riigikontroll on enamikule käsitletud puudustele tähelepanu juhtinud ka "Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal"³².

³² "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal" I osa ptk 7

8. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne

Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2001. aasta aruanne, mis näitab pensionikindlustuse eelarve täitmist tulude osas summas 7 236 324 600 krooni ja kulude osas summas 6 648 283 700 krooni, on olulisel osal kooskõlas riigieelarve seaduse, 2001. aasta riigieelarve ja pensionikindlustusseadusega.

Samas on Riigikontroll arvamusel, et sellisel kujul esitatud infost ei piisa, et anda aruande lugejale terviklik ülevaade pensionikindlustuse finantsseisundi ja tulude-kulude kohta. Valdkonna aruandluse reeglid peab kehtestama rahandusminister, kes seda teinud ei ole. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal”³³.

Esitatud info on liigalt napp, et anda aruande lugejale terviklik ülevaade pensionikindlustuse finantsseisundi ja tulude-kulude kohta.

Auditi ulatus

Oleme kontrollinud Sotsiaalkindlustusameti koostatud 2001. aasta pensionikindlustuse vahendite eelarve täitmise aruannet, mille põhjal Vabariigi Valitsus on esitanud 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande.

Tähelepanekud aruande kohta

8.1. Riigieelarve seadus sätestas Vabariigi Valitsuse kohustuse esitada riigieelarve täitmise aruande koosseisus riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne, seletamata lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Kuna Rahandusministeerium ei ole valdkonda täiendavalt reguleerinud, on aruandes esitatud info ebapiisav. Ka eelmisel aastal juhtis Riigikontroll sellele tähelepanu ning on jätkuvalt arvamusel, et riigieelarve täitmise aruannet tuleb pensionikindlustuse tulude ja kulude aruande osas täiendada järgnevaid tähelepanekuid arvestades:

8.1.1. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda riikliku pensionikindlustuse tegevusaruannet, mistõttu ei ole teavet selle kohta, kas raha on kulutatud eesmärgipäraselt ehk selleks, milleks seda küsiti, ning kas riigieelarve menetlemise käigus püstitatud eesmärgid on saavutatud.

8.1.2. Tulude ja kulude dünaamika koos põhjenduste ja kommentaaridega annaks info tarbijale ülevaate olulisematest muutustest pensionikindlustuses.

8.1.3. Aruanne peaks muu hulgas sisaldama kindlustatute arvu, pensioni liike ja suurust iseloomustavaid statistilisi näitajaid. Vastavaid statistilisi aruandeid esitab Sotsiaalkindlustusamet igas kvartalis Rahandusministeeriumile.

Pensionikindlustuse aruanne peaks sisaldama tegevusaruannet, tulude-kulude dünaamikat ning statistilisi näitajaid kindlustatute arvu, pensioni liikide ja suuruse kohta.

³³ “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” I osa ptk 8

Riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud pensionikindlustuse vahendeid kajastav aruanne erineb Sotsiaalkindlustusameti vastavast aruandest.

- 8.2. Riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud pensionikindlustuse vahendeid kajastav aruanne erineb Sotsiaalkindlustusameti vastavast aruandest. Rahandusministeerium on aruandest välja jätnud vahendite aasta alguse jäägi summas 20 452 568 ja lõpu jäägi summas 608 493 368 krooni. Oleme arvamusel, et need jäägid peaksid kajastuma riigieelarve täitmise aruandes, kuna sisuliselt on tegemist aruandeperioodi lõpuks kasutamata jäägiga, mida on võimalik kasutada järgnevatel perioodidel, ning muid aruandeid, milles see teave kajastuks, ei ole riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud.
- 8.3. Sotsiaalkindlustusamet on töötaja distsiplinaarvastutuse seaduse alusel laekunud trahve summas 528 696 krooni kasutanud kindlustatute informeerimise kuludeks. Tulenevalt pensionikindlustuse seadusest võib nendest tuludest finantseerida ainult väljamakstavaid pensione ning pensionide väljamaksmise panga- ja postikuluid³⁴.
- 8.4. Sotsiaalkindlustusametis ja pensioniametites kasutusel oleva infosüsteemi SKAIS kohta oleme teinud järgmised tähelepanekud:
- 8.4.1. Infosüsteemist ei ole võimalik saada terviklikke ja operatiivseid aruandeid 2001. aasta jooksul välja makstud pensionide kohta, kuna süsteem võimaldab teha päringut ainult pensioniametite lõikes ning aruandeperioodiks on 1 kuu.
- 8.4.2. Infosüsteemist ei ole võimalik saada aruannet enammakstud pensionisummade tagastamise kohta, mille tulemusena andmed infosüsteemis ja raamatupidamises ei ole võrreldavad.

³⁴ Kuni 31.12.2001. a kehtinud riikliku pensionikindlustuse seaduse § 25

9. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne

Eesti Haigekassale 2001. aastal eraldatud eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2001. aasta riigieelarvega.

Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2001. aasta aruannet, mis näitab Eesti Haigekassa eelarve täitmist nii tulude kui kulude osas summas 4 564 297 000 krooni, ei ole võimalik käsitleda riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandena riigieelarve seaduse ja 2001. aasta riigieelarve mõistes. Riigikontroll on arvamusel, et sellisel kujul esitatud info eksitab aruande lugejat ega anna teravlikku ülevaadet ravikindlustuse finantsseisundi kohta. Tekkinud olukorda ei saa tõlgendada Eesti Haigekassa juhtkonna tegevusetusena, sest valdkonna aruandluse reeglid peab kehtestama rahandusminister, kes seda teinud ei ole. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal”³⁵.

Eesti Haigekassa seaduse alusel moodustasid Keskhaigekassa ja piirkondlikud haigekassad 01.01.2001 ühtse avalik-õigusliku juriidilise isiku Eesti Haigekassa.

Auditi ulatus

Oleme kontrollinud Eesti Haigekassa 2001. aasta riigieelarve täitmise aruannet, mille põhjal Vabariigi Valitsus on esitanud 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande.

Auditeerisime haigekassa 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust eeldusel, et raamatupidamise aastaaruannet, mille koosseisus riigieelarve täitmise aruanne esitati, on auditeerinud AS KPMG Estonia.

Aruande ülesehitus

9.1. Riigieelarve seadus sätestas Vabariigi Valitsuse poolt esitatava riigieelarve täitmise aruande koosseisu kuuluva riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande esitamise kohustuse, seletamata lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Kuna Rahandusministeerium ei ole antud valdkonda täiendavalt reguleerinud, on aruandes esitatud info ebapiisav ega kajasta Eesti Haigekassa finantsseisundit, st varasid, kohustusi ja omakapitali. Ka eelmisel aastal juhtis Riigikontroll sellele tähelepanu ning on jätkuvalt arvamusel, et Valitsuse poolt esitatavat riigieelarve täitmise aruannet tuleks ravikindlustuse tulude ja kulude aruande osas täiendada järgnevaid tähelepanekuid arvestades:

³⁵ “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” I osa ptk 9

- 9.1.1. Riigieelarve seadus ei nõua Eesti Haigekassa raamatupidamise aastaaruande esitamist riigieelarve täitmise aruande koosseisus. Seetõttu ei anna meie kontrollitud ravikindlustusvahendite laekumise ja kasutamise aruanne ülevaadet haigekassa finantsseisundi kohta. Näiteks ei selgu, kui palju on suurenenud-vähenenud haigekassa vara ja kohustused, tekkepõhise info puudumine ei võimalda teada saada, kui palju jäi aruandeperioodil osutatud teenuste eest tasumata jne.
- 9.1.2. Oleme arvamusel, et tulude ja kulude dünaamika koos põhjenduste ja kommentaaridega annaks lugejale ülevaate olulisematest muutustest ravikindlustuses.
- 9.1.3. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda riikliku ravikindlustuse tegevusaruannet, mistõttu ei ole teavet selle kohta, kas raha on kulutatud eesmärgipäraselt ehk selleks, milleks seda küsiti, ning kas riigieelarve menetlemise käigus püstitatud eesmärgid on saavutatud.
- 9.1.4. Tegevusaruanne peaks muu hulgas sisaldama ravikindlustuse ja ravi-teenuste kättesaadavust iseloomustavaid statistilisi näitajaid. Neid sisaldab Eesti Haigekassa 2001. aasta majandusaasta aruanne, mis on kinnitatud haigekassa nõukogu poolt ning kättesaadav ka Eesti Haigekassa veebilehel.

Tähelepanekud aruandes esitatud info kohta

Esitatud aruanne on tekkepõhine, kuigi eelarve täitmise aruanne eeldab kassapõhise info esitamist. Kuna aruandes ei ole seda asjaolu selgitatud, on tegemist eksitava infoga.

- 9.2. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2001. aasta aruanne on tekkepõhine, kuna haigekassa koostab tekkepõhist eelarvet. Eelarve riigieelarve seaduse mõistes on aga kassapõhine ning aruandlus eelarve täitmise kohta eeldaks kassapõhise info kajastamist Vabariigi Valitsuse poolt esitatavas riigieelarve täitmise aruandes³⁶. See info on esitatud Eesti Haigekassa 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas “Rahavoogude aruanne”, kuid mitte riigieelarve seaduses toodud määrangutes (osa, ptk, art). Riigieelarve täitmise aruande selgitustes ei ole seda asjaolu lahti seletatud ning see eksitab aruande lugejat. Näiteks on aruandes eelarvekulude kogusummana näidatud 4,56 mld krooni, mis sisaldab ka tekkepõhiselt arvestatud kulusid. Tegelikult väljamakstud kassakulud rahavoogude aruande põhjal moodustavad 4,47 mld krooni, vahe on 117 mln krooni.
- 9.3. KPMG Estonia audiitorid on andnud märkusteta järeldusotsuse Eesti Haigekassa 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta, mille koosseisus on ka käesoleva ülevaate objektiks olev aruanne, ning on arvamusel, et Eesti Haigekassa 2001. aasta raamatupidamise aastaaruanne on raamatupidamise seadusega kooskõlas. Audiitorid ei ole kontrollinud aruande vastavust riigieelarve seadusele ega 2001. aasta riigieelarvele, kuna sellist ülesannet neile ei püstitatud.
- 9.4. Vene Föderatsiooni mittetöötavatele sõjaväepensionäridele osutatud raviteenuste ja hüvitatud soodusravimite maksumus ei kajastu riigieelarve täitmise aruandes, välja arvatud Vene Föderatsioonilt saadav teenustasu 185 224 krooni raviteenuste vahendamise ja arvepidamise eest. Vene Föderatsiooni võlgnevus haigekassale moodustas aruandeperioodi alguses 18,04 mln krooni. Aruandeaastal moodustasid tekkepõhiselt arvestatud maksed koos juurdearvestustega 21,05 mln krooni ning tehtud kulutused mittetöötavate sõjaväepensionäride

³⁶ Võrreldavuse nimel pidas Rahandusministeerium õigemaks jätkata väljakujunenud praktikat ning aruanne on esitatud nagu varasematelgi perioodidel tekkepõhisena.

raviteenusteks ja hüvitisteks soodusravimitele 18,42 mln krooni. Seisuga 31.12.2001 moodustab Vene Föderatsiooni võlgnevus 15,42 mln krooni, mis on Eesti Haigekassa bilansis ka nõudena arvel. Oleme arvamusel, et sõjaväe-pensionäride meditsiinilise teenindamisega seonduvad majandustehingud tuleks kajastada Eesti Haigekassa tulude ja kuludena, et tagada aruande lugejale objektiivne teave.

9.5. Haigekassa reformi käigus lahkunud töötajate töölepingutest on suurem osa lõpetatud poolte kokkuleppel töölepinguseaduse § 76 alusel. Keskmine hüvitis kõigi 2001. aasta jooksul poolte kokkuleppel lahkunud töötajate puhul oli 4,6 kuu keskmine palk, kusjuures vähemalt neljal juhul maksti hüvitist 9 kuu, viiel juhul 7 kuu, kolmel juhul 6 kuu ja kuuel juhul 5 kuu keskmise palga ulatuses.

Oleme seisukohal, et raha säästlikuma kasutamise eesmärgil olnuks otstarbekam lõpetada töölepingud töölepinguseaduse § 86 alusel, teatades koondamisest ette vastavalt töölepinguseaduse §-le 87.

9.6. Piirkondlike haigekassade direktorid olid võetud tööle tähtajalise töölepinguga 5 aastaks; nende hulgas ka Lääne-Virumaa Haigekassa direktor Marve Morgen, kelle töölepingu oleks võinud lõpetada seoses tähtaja möödumisega 01.05.2001 töölepinguseaduse § 77 alusel, teatades sellest töötajale ette vähemalt 2 nädalat. Direktorile tehti aga 10.05.2001 kirjalik ettepanek lõpetada tööleping poolte kokkuleppel vastavalt töölepinguseaduse §-le 76 seisuga 16.05.2001, makstes hüvitist tema 9 kuu keskmise palga ulatuses.

9.7. Juhatuse liikmele Toomas Palule on ametilepingu järgi makstud 36 000 kr kolimiskulude katteks, samuti tasus haigekassa iga kuu tema Maailmapanga pensionikindlustusmaks, mis moodustas 2001. aastal 170 909 krooni. Neid tasusid ei ole avalikustatud palgaandmetena Eesti Haigekassa veebilehel, kuigi seda nõuab rahandusministri 28.01.2002. a määrus nr 24 "Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused". Pensionikindlustusmaks on avaldatud haigekassa veebilehel nõukogu otsusena. Haigekassa on arvestanud nimeetatud tasusid erisoodustusena, mille tulu- ja sotsiaalmaks moodustavad 166 192 krooni.

9.8. Mitmel juhul on jäetud korraldamata riigihange:

- ◆ Riigihanget korraldamata on 2001. aastal makstud advokaadifirmale Raidla & Partnerid 530 153 krooni, millest suurem osa on seotud uue ravikindlustusseaduse väljatöötamisega osutatud õigusabi eest. Tegemist on 1998. aastal sõlmitud õigusabilepinguga, milles ei ole fikseeritud tööde mahtu, kogumaksumust ega tähtaega. Teenust ostes oleks riigihangete seaduse järgi tulnud korraldada riigihankekonkurss³⁷.
- ◆ Riigihanget tegemata ja lepingut sõlmimata on ühele füüsilisest isikust ettevõtjale 2001. aastal makstud suhtekorralduse eest 126 000 krooni. Samuti on talle makstud täienduskoolituse eest 14 080 krooni.

9.9. Haigekassa põhikirja § 8 punkti 19 järgi kinnitab haigekassa nõukogu juhatuse liikmetega sõlmitavate ametilepingute põhitingimused. Kuigi nõukogu 02.03.2001. a otsusega nr 13 kinnitatud ametilepingud sätestavad, et juhatuse liikmel on õigus kasutada haigekassa omanduses või kasutuses olevat sõiduautot, oleme seisukohal, et nõukogu peaks ametilepingu põhitingimuseks kinnitama ka autokasutamise kuulimiidi ning autorendi tingimused konkreetselt.

³⁷ Riigihangete seadus § 2 lg 7 p 1

9. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne

- ◇ Haigekassa on rentinud OÜ-lt AR Portfolio sõiduauto rendimaksuga 9 440 krooni kuus, mis sisaldab kõiki auto kasutamise kulusid. Autot kasutab haigekassa juhatuse liige Andres Rannamäe, kes on ka autot rendile andva äriühingu juhatuse liige. See on vastuolus korruptsioonivastase seaduse §-ga 19 (lg 2 p 2). Samuti on haigekassa rentinud sõiduauto juhatuse liikmelt Toomas Palult rendimaksuga 4 000 krooni kuus, kusjuures sõidukit kasutab ta ise. Erisoodustusmaksud on autodelt arvestatud. Juhatuse otsusega on autokasutamise kuulimist kõigile juhatuse liikmetele kuni 9 500 krooni, mis sisaldab kõiki auto kasutamise seotud kulusid.

Riigikontrolli arvates on selliste juhatuse liikmete vaheliste tehingute puhul tegemist huvide konfliktiga. Riigikontroll on saatnud materjalid arvamuse saamiseks uurimisorganile.

10. Stabiliseerimisreservi haldamine ja kasutamine 2001. aastal

Riigieelarve seaduse kohaselt kontrollib stabiliseerimisreservi haldamist ja kasutamist Riigikontroll vähemalt kord aastas ning esitab kontrolliaruande Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele³⁸. Viisime läbi stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruande auditi ning esitasime Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule 29.08.2002. a selle kohta kontrolliaruande nr 2-5/02/35. Stabiliseerimisreservi haldamise aruanne on esitatud riigieelarve täitmise aruande osana. Seetõttu peame vajalikuks esitada oma arvamuse selle kohta riigieelarve täitmise aruandele hinnangut andes.

Riigikontrolli arvamus stabiliseerimisreservi haldamise 2001. aasta aruande kohta

- 10.1. Stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse korraldus ei vasta riigieelarve seaduse § 37¹¹ lg 1 nõuetele, mille kohaselt tulnuks stabiliseerimisreservi kohta pidada majandusüksuse printsiibist lähtuvalt eraldi raamatupidamisarvestust vastavalt eelarveliste asutuste raamatupidamist korraldavatele õigusaktidele.
- 10.2. Me ei anna hinnangut aruandes kajastatud intressitulu summa – 79 504 000 krooni – õigsuse ja kõikehõlmavuse kohta järgmistel põhjustel:
 - Intressisummad on arvestuslikud. Arvestuse aluseks oli arvestuslik keskmine proportsionaalne osa koguinvesteeringus. Stabiliseerimisreservile avatud pangakontodel ei kajastu teenitud intressid ning puudub kirjalik intressiarvestuse meetodika. Seetõttu polnud meil võimalik kontrollida kogu 2001. aastal kasutusel olnud intressiarvestuse õigsust. Intressiarvestus on oluliselt paranenud 2001. aasta septembrist alates.
 - Meie hinnangul ei saa lugeda õigeks, et finantstuluna on kajastatud 25 721 000 krooni ettemakstud intressi. Et see summa tasuti kupongvõla-kirjade soetamisel, siis lähtudes heast raamatupidamistavast peaks see olema kajastatud vara ehk väärtpaberi soetusmaksumuse koosseisus.
- 10.3. Kõrvalekaldeid seadusega sätestatud investeerimispiirangutest me kontrolli käigus ei avastanud.
- 10.4. Stabiliseerimisreservi kasutamist 2001. aastal me ei tuvastanud.
- 10.5. 2001. aastal tehtud tähelepanekud langevad olulises osas kokku reservi 2000. aasta aruande auditi käigus tehtud tähelepanekutega.
- 10.6. Välja arvatud punktides 10.1. ja 10.2 kirjeldatud asjaolude võimalik mõju, kajastab stabiliseerimisreservi 2001. aasta aruanne, mis näitab erastamisest 2001. aastal laekunud vahendeid summas 675 295 000 krooni, Eesti Panga 2000. aasta kasumi arvelt laekunud vahendeid 35 000 000 krooni, 2001. aastal arvestatud finantstulu summas 79 504 000 krooni ning

³⁸ Riigieelarve seadus § 37¹²

stabiliseerimisreservi 2001. aasta lõppjääki summas 1 864 503 000 krooni, stabiliseerimisreservi vahendeid 2001. aasta lõpu seisuga olulises osas õigesti ja usaldusväärset.

Stabiliseerimisreservi nõukogu roll ja vastutus on riigieelarve seadusega ebaselgelt sätestatud.

10.7. Aruande kohta märkust tegemata juhime rahandusministri ja Riigikogu rahanduskomisjoni tähelepanu järgmistele asjaoludele:

10.7.1. Riigieelarve seaduse kohaselt ei kanna stabiliseerimisreservi nõukogu sisulist vastutust ega tee ka sisulisi otsuseid, vaid on pigem Vabariigi Valitsusele mõeldud aruande vahendaja rollis. Riigieelarve seaduse kohaselt on nõukogu esimeheks rahandusminister, millega on rikutud kohustuste lahususe põhimõtet. Näiteks nõukogu, mille esimeheks on rahandusminister, annab rahandusministrile nõusoleku stabiliseerimisreservi välise portfelli halduri määramiseks. Riigikontroll on seisukohal, et stabiliseerimisreservi nõukogu roll ja vastutus on riigieelarve seadusega ebaselgelt sätestatud.

10.7.2. Õigusaktidega ei ole kehtestatud stabiliseerimisreservi aastaaruande vormi ja ulatust³⁹. Riigikontrolli hinnangul ei vasta olemasolev aruanne hea raamatupidamistava nõuetele: info on esitatud liiga üldisel tasemel. Nii näiteks ei saa aruande lugeja teavet kasutatud arvestuspõhimõtete kohta, välja on toomata tekkepõhine intressiarvestus ja stabiliseerimisreservi haldamisega seotud kulud.

Eeltoodud arvamus tugineb järgmistele olulisematele tähelepanekutele.

Raamatupidamisarvestuse korraldus

Stabiliseerimisreservi vahendite üle ei peeta eraldi raamatupidamisarvestust.

10.8. Me ei saa nõustuda Rahandusministeeriumi tõlgendusega, et eraldi arvestuse pidamine ei tähenda arvestuse pidamist lähtuvalt majandusüksuse printsipist. Stabiliseerimisreservi vahenditega tehtud tehingud on füüsiliselt ühes raamatupidamisprogrammi andmebaasis. Auditi käigus tuvastasime, et reserviga seotud raamatupidamiskannetel on küll juures märke, et tegemist on stabiliseerimisreservi vahenditega ning selle järgi on võimalik teha väljavõtteid ja koostada aruandlust, kuid raamatupidamislausendid ei ole vormistatud algdokumentidel ning alati ei ole kasutatud tehingute selgitusvälju.

10.9. Algdokumentidele ei olnud raamatupidamislausendit kantud ühelgi juhul. See on vastuolus raamatupidamise seaduse § 11 lõikega 1. Samuti puudusid jaanuarist septembrini kõigil tehingukinnitustel viited sellele, milliste portfelli-de rahalisi vahendeid on investeerimisel kasutatud. Seetõttu ei olnud investeerimise algdokumente võimalik analüütiliselt jälgida ja raamatupidamise koondokumentidega võrrelda. Me ei saa nõustuda Riigikassa seisukohaga, et lausendid on standardsed, tüüpkanadeid vähe ja dokumendi pealkiri ütleb ära, millega tegemist ning sestap ei ole lausendite kandmine algdokumentidele vajalik. Samuti olevat algdokumentide hulk suur ning lausendite kandmine neile tähendab lisatööd. Oleme arvamusel, et raamatupidamise seaduses sätestatud nõuded on kohustuslikud.

³⁹ Stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise aruandele, mida esitatakse kord kuus, on vorm kehtestatud Vabariigi Valitsuse 04.07.2000. a määrusega nr 220, aastaaruande kohta see ei kehti.

Erastamisest laekunud raha

- 10.10. Stabiliseerimisreservi aruanne kajastab 2001. aastal erastamisest laekunud summana 675 295 000 krooni. See laekus reserviga seotud pangakontodele Hansapangas ja Ühispangas. Olulisi lahknevasi pangaväljavõtete ja raamatupidamisregistrite vahel me ei tuvastanud.
- 10.11. Me ei ole kontrollinud erastamisest laekunud summade kõikehõlmavust. Nende summade üle järelvalve korraldamine on vastavalt erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse §-le 10 rahandusministri kohustus.
- 10.11.1. Ei Rahandusministeeriumi siseauditi osakond ega finantskontrolli osakond ei ole erastamisest laekuvate vahendeid 2001. aastal kontrollinud.
- 10.11.2. Meile antud selgituste kohaselt teostab järelevalvet stabiliseerimisreservi tehtud ülekannete üle Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna omandireformi talitus Eesti Ühispanga igakuise aruande põhjal. Sellest aruandest on näha, kui palju on laekunud raha erastamisest igale maa ja vara erastamise eriarvele aruandekuu jooksul ning kui palju ja kuhu on seda edasi kantud.

Intressitulud

- 10.12. Kontrollimise tulemusena tegime kindlaks, et intressitulu ei olnud läbi kantud stabiliseerimisreserviga seotud pangakontodelt, mis raskendas oluliselt reserviga seotud intressitulu kontrollimist. Intressisumma oli arvestuslik. Arvestuse aluseks oli arvestuslik keskmine proportsionaalne osa koguinvesteeringus. Sellekohane kirjalik meetodika puudus, mistõttu ei olnud võimalik kontrollida arvestuse õigsust.
- 10.13. Arvestatud finantstuluna on kajastatud ettemakstud intress summas 25 721 000 Eesti krooni. Kontrollimisel selgus, et tegemist on kupongvõla-kirjade soetamisel lisaks ostuhinnale tasutud intressiga. Meie hinnangul, tuginedes heale raamatupidamistavale, peaks see summa olema kajastatud vara (st väärtpaberi) soetusmaksumuse koosseisus, mitte aga 2001. aasta stabiliseerimisreservi mahtu suurendava finantstuluna. Ühtlasi peame mõnna, et kõnealune arvestusvaldkond on puudulikult reguleeritud.

Investeeringud

- 10.14. Me ei anna hinnangut portfelli vaheliste sisetehingute õigsusele, sest puudus niisuguste tehingute tegemist ja kajastamist käsitlev kirjalik meetodika. Olulises osas on riigikassa osakonna raamatupidamisarvestuses kajastatud nn koondinfo kogu Riigikassa rahaliste vahendite kohta vastavuses pankade väljavõtetega (saldokinnitustega), aga hinnangut ei saa anda praegu kehtiva rahaliste vahendite analüütilise arvestuse õigsuse kohta. Meie hinnangul on stabiliseerimisreservi saldod arvestuslikud, ei oma konkreetset kinnitust ega ole ka pankade 31.12.2001. a seisuga väljastatud kinnituskirjadega võrreldavad. Tuvastasime, et investeeringud stabiliseerimisreservist tehti kontserni koondkonto, mitte stabiliseerimisreservi tarbeks moodustatud allkonto kaudu. Stabiliseerimisreservi investeeringud moodustasid vaid ühe osa riigi vabade rahaliste vahendite investeeringust. Tehingu toimumisel eristati raamatu-

Stabiliseerimisreservi saldod on arvestuslikud, ei oma konkreetset kinnitust ega ole ka pankade väljastatud kinnituskirjadega võrreldavad.

pidamislikult stabiliseerimisreservi osa koguinvesteeringus. Kuna portfelli vahendite jagamine investeeringu tegemisel on arvestuslik ja kuna stabiliseerimisreservi raha reaalset liikumist pole pangakontodel eraldi näha, siis puudus võimalus teha tavapäraseid kontrolliprotseduure.

- 10.15. Meie hinnangul puudusid 2001. aastal Riigikassas kirjalikud volitused ja allkirjareglement, mille alusel raha- ja kapitaliturgude osakonna spetsialistid finantstehinguid tegid. See on vastuolus 13.10.2000. a riigikassa osakonna juhataja kinnitatud Riigikassa raamatupidamise sise-eeskirjaga. Meile antud selgituste kohaselt vältas allkirjareglemendi ja uue raamatupidamise sise-eeskirja ettevalmistamine terve 2001. aasta ning see kinnitati rahandusministri käskkirjaga alles 27.12.2001.
- 10.16. Me ei tuvastanud, et investeeringute sooritamisel oleks rikutud riigieelarve seadusega kehtestatud investeeringupiiranguid.

Stabiliseerimisreservi kulud

- 10.17. Stabiliseerimisreservi haldamisega seotud kulud ei kajastu stabiliseerimisreservi aruandluses, vaid Rahandusministeeriumi tulemiaruanes. Oleme arvamisel, et reservi haldamisest parema ülevaate saamiseks tuleks need siiski reservi aruandes välja tuua.
- 10.18. Samuti leiame, et stabiliseerimisreservi haldamise aruandes võiks ülevaatlikkuse mõttes eraldi välja tuua need finantskulud, mis on tekkinud investeeringute tegemisel. Riigikassa pearaamatut kontrollides tuvastasime, et 2001. aasta aruandes kajastatud arvestatud finantstulu summa 79 504 000 krooni on saadud tegelikult saldeerimise teel, st lahutades arvestuslikest finantstuludest reserviga seotud finantskulud summas 736 000 krooni, kuid stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruanne neid kulusid eraldi ei kajasta.

Muud tähelepanekud

Reservi vahendite liikumise kohta oleks mõistlik koostada nii bilanss, tulemiaruanne kui ka rahavoogude aruanne.

- 10.19. Õigusaktidega ei ole sätestatud stabiliseerimisreservi aastaaruande vormi. Meie hinnangul ei vasta olemasolev aruanne rahandusministri määrusega⁴⁰ eelarveliste asutuste aruandlusele esitatud nõuetele. Aruandesse koondatud info on esitatud liiga üldiselt (nt finantstulud on esitatud saldeeritud kujul). Ei saa lugeda õigeks, et eraldi ei ole näidatud neid kulusid, mis on tekkinud seoses stabiliseerimisreservi vahendite haldamisega. Seega annab stabiliseerimisreservi aruanne meie hinnangul praegusel kujul eksitavat infot, sest sisaldab läbisegi kassa- ja tekkepõhiseid ning ka muudele arvestuspõhimõtetele tuginevaid tulusid. Leiame, et objektiivsuse ja ülevaatlikkuse mõttes oleks mõistlik reservi vahendite liikumise kohta koostada nii bilanss, tulemiaruanne kui ka rahavoogude aruanne ning esitada need stabiliseerimisreservi haldamise aruande koosseisus. Meile antud selgituste kohaselt on Riigikassal stabiliseerimisreservi kohta olemas eraldi bilanss ja tulemiaruanne, kuid riigieelarve seadus nende esitamist ei nõua.

⁴⁰ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105

10.20. Ei Rahandusministeeriumi siseauditi ega ka finantskontrolli osakond ei ole stabiliseerimisreservi 2001. aastal auditeerinud. Riigikassa osakonna sisesed reservi arvestust puudutavad kontrollirutiinid toimivad, kuid neid ei ole kirjalikult fikseeritud. Riigikontroll on arvamusel, et tulenevalt stabiliseerimisreservi paigutatud summade olulisusest peaks esmalt olemasolevad kontrolliprotseduurid fikseerima, andma neile nii Rahandusministeeriumi juhtkonna kui ka siseaudiitori hinnangu ning tõsiselt kaaluma regulaarse kontrollimise vajadust.

10.21. Investeeringu põhimõtteid riigikassa osakonna kinnitusega 2001. aasta jooksul ei muudetud. Investeeringul lähtuti Vabariigi Valitsuse 27.06.2000. a määrusega nr 204 stabiliseerimisreservi vahendite paigutamisele kehtestatud üldistest piirangutest ning detailsemast reservi haldamise poliitikast, mille on kinnitanud stabiliseerimisreservi nõukogu ja riigi riskide komitee 29.01.2001. Kehtestatud investeeringupiirangud on Riigikontrolli hinnangul piisavad stabiliseerimisreservi vahendite säilimise tagamiseks.

**Kehtestatud
investeeringupiirangud
on piisavad,
et tagada
stabiliseerimisreservi
vahendite säilimine.**

11. Riigiasutuste koondaruanded

Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutuste konsolideeritud koondbilanss ja -tulemiaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse aasta olulisima aruande kohustuslikeks osadeks. Riigiasutuste 2001. aasta koondaruannetes (koondbilansis ja -tulemiaruanandes) on asutuste finantsaruannetes sisalduvatest vigadest, ebamäärasusest ning ebapiisavatest selgitustest tulenevalt olulisi puudusi, mistõttu aruannetes esitatud näitajad ei kajasta riigiasutuste tegelikku finantsseisundit (varasid, kohustusi, tulusid, kulusid ega tulemit).

Riigiasutuste konsolideeritud koondbilanss ja -tulemiaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kohustuslikeks osadeks.

Riigi koondbilansis sisalduvad ka Riigikassa bilansis esitatud näitajad (varad, kohustused, kapital). Nende kohta on tähelepanekud esitatud käesoleva aruande I osa 3. peatükis.

- 11.1. Riigieelarve seadus ei nõua ei riigiasutuste koondbilansi ega -tulemiaruanne koostamist ja esitamist Riigikogule⁴¹. Rahandusministeerium esitas riigiasutuste koondbilansi ja koondtulemiaruanne 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande II osas kui täiendava info. Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutuste eelnevalt konsolideeritud koondbilanss kui riigi varasid, kohustusi ja omakapitali kõige täpsemini kajastav finantsaruanne ning tulemiaruanne kui riigi lõppenud majandusaasta tegelikke tulusid ja kulusid kajastav finantsaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse aasta olulisima aruande kohustuslikeks osadeks. Sellele juhtis Riigikontroll tähelepanu ka "Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal"⁴².
- 11.2. Riigiasutuste koondaruannetest avaldame arvamust koondbilansi ja koondtulemiaruanne kohta. Arvamuse andmisel oleme lähtunud Riigikontrolli finantsauditi osakonna audititest (auditeeritud aastaaruannete bilansside kogumaht hõlmab 74,2% koondbilansi mahust). Riigiasutuste koondbilanssi on arvatud 502 asutuse bilansid ja Riigikassa bilanss. Riigiasutuste koondtulemiaruanndesse on arvatud 502 asutuse tulemiaruanne. Nii nagu 2000. aastalgi, ei ole Riigikassa halduses olevate vahendite kasutamise kohta tulemiaruanne koostatud.
- 11.3. Võrreldes eelmiste aastatega on muutunud koondaruandes arvatud riigiasutuste arv (1999. aasta aruandes 583 asutust, 2000. aastal 505, 2001. aastal 502). Seda muudatust aruande lisades kommenteeritud ei ole.
- 11.4. Auditite käigus vaatasime ministeeriumide valitsemisalade koondaruannete koostamise protsessi. Me ei hinnanud valitsemisala asutuste majandustegevuse õiget ja usaldusväärset kajastamist aruannetes, mistõttu me ei anna ka hinnangut valitsemisalade koondaruannetele.
- 11.5. Eelnevate aastate ülevaadetes riigi vara kasutamise ja säilimise kohta on Riigikontroll märkinud, et riigiasutuste aastaaruannete summeerimise teel koostatud koondbilanss ja -tulemiaruanne ei anna õiget ja usaldusväärset ülevaadet riigi varadest, kohustustest ega ka tulemist, sest kirjed sisaldavad riigiasutuste omavahelisi tehinguid, nõudeid ja kohustusi. Vaatluse käigus selgus,

Endiselt on elimineerimata eri valitsemisalade asutuste omavahelised tehingud.

⁴¹ Riigieelarve seadus § 45

⁴² "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal" I osa ptk 11

et ka 2001. aasta koondaruannete koostamiseks liideti valitsemisala asutuste bilansside ja tulemiaruanete vastavad kirjed, elimineerimata kõiki sama valitsemisala, samuti eri valitsemisalade asutuste omavahelisi tehinguid.

- ◆ Siseministeriumi valitsemisala asutuste üksteisele osutatud teenuste tulused ja kulusid on Riigikassa andmetel 18 960 000 krooni.

Oleme teadlikud, et riigi aruandluse konsolideerimise meetodika on väljatöötamisel ja rakendub eeldatavasti 2003. aastal.

- 11.6. Osa asutusi on 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamisel korrigeerinud 2001. aasta algsaldosid, koondbilansi esitamisel ei ole aga korrigeerimisi kirjeldatud. Auditite põhjal võib öelda, et mitte kõik riigiasutused (nt Kaitseministerium, Haridusministerium, Välisministerium) ei ole 2000. aasta raamatupidamise aastaaruandes sisaldunud vigade võrra 2001. aasta algsaldosid korrigeerinud.

Mitte kõik riigiasutused ei ole 2000. aasta raamatupidamise aastaaruandes sisaldunud vigade võrra 2001. aasta andmeid korrigeerinud.

- 11.7. Riigiasutuste aruannetes esinevad vead on põhjustatud juhendites tehtud muudatuste mittejärgimisest, samuti juhendite puudustest.

11.7.1. Rahandusministri määrusega muudeti annetatud kapitali arvestuse põhimõtteid⁴³. Annetatud kapitalina arvestatakse kõigilt teistelt omanikelt peale riigi tasuta saadud põhivara. Põhivara, mis saadakse teistelt riigiasutustelt, arvestatakse kapitali kirjel. Sellest tulenevalt pidi bilansikirjed ümber hindama nii, et annetatud kapitali kirjel ei kajastuks riigilt tasuta saadud põhivara. Paljudel juhtudel seda ei tehtud.

11.7.2. Kontrollisime ministeriumide bilanssides arvel olevate äriühingute aktsiate kajastamist. Leiame, et ministeriumide bilansid seisuga 31.12.2001 ei anna õiget ja usaldusväärset ülevaadet riigi osalusega äriühingute aktsiate ja osade kohta, sest riigieelarveliste asutuste raamatupidamist käsitlev regulatsioon on pikaajaliste finantsinvesteeringute arvestuslõigus ebatäpne. Rahandusministri määrusega on kehtestatud, et pikaajalisi finantsinvesteeringuid tuleb kajastada nende soetusmaksumuses, st väärtuses, millega nad arvele võeti⁴⁴. Seejuures suurendatakse investeeringu summat vaid täiendava investeeringu tegemisel. Head raamatupidamistava järgides tuleks aga pikaajalisi finantsinvesteeringuid kajastades kasutada kapitaliosaluse meetodit⁴⁵, mis näitab nende tegelikku väärtust.

Riigieelarveliste asutuste raamatupidamist käsitlev regulatsioon on pikaajaliste finantsinvesteeringute arvestuslõigus ebatäpne.

- 11.8. Riigi koondbilansis ei kajastu riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus varad, sest see asutus on ainus omataoline ning tema kajastamist koondaruannetes ei ole reguleeritud ühegi õigusaktiga. Kuna keskuse halduses on olulise tähtsusega vara (riigimets, mille väärtus küll bilansis ei kajastu), oleme arvamusel, et valitsuse aruandlus peaks sisaldama infot ka selle asutuse majandustegevuse ja finantsseisundi kohta. Keskuse bilansimaht aruandeperioodi lõpu seisuga moodustas 463 mln, äritulud 919 mln ning ärikulud 852 mln krooni.

⁴³ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 31 lg 3

⁴⁴ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 20 lg 2

⁴⁵ Raamatupidamise seadus § 28 lg 2

Koondbilanss

Kajastamata on mitmed pangakontod ja nende kaudu toimunud tehingud, samuti esineb pangakontode mitmekordset kajastamist.

11.9. Riigiasutuste koondbilansi varade kohta, mis moodustavad 39,3 mld krooni, toome järgnevalt välja olulisemad tähelepanekud.

11.9.1. Riigiasutuste bilanssides on kajastamata mitmed pangakontod ja nende kaudu toimunud tehingud, samuti esineb pangakontode mitmekordset kajastamist.

- ◇ Maksuameti aastaaruandes ei ole kajastatud Maksuametile kuuluvate pangakontode saldod 31.12.2001. a seisuga summas 67 908 400 krooni.
- ◇ Maa-amet kajastab seisuga 31.12.2001 bilansikirjel "Pank" 41 275 717 krooni omandireformi reservfondi vahendeid, mis on aruandeaasta ja sellele eelnevate aastate jooksul Vabariigi Valitsuse otsuste alusel Maa-ametile määratud. Tegelikult pole ametil pangakontot, kus need vahendid arvel oleks. Omandireformi reservfondi vahendite üle peab arvestust Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kelle bilansis see pangakonto samuti kajastub. Seega on koondbilansis kajastatud 41,3 mln krooni topelt.
- ◇ Nii Rahandusministeeriumi bilansis kui ka Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna koostatud Riigikassa bilansis on kajastatud üks Nordea Panga pangakonto (6 275 USA dollarit) ning üks Hansapanga pangakonto (31 182 USA dollarit). Oleme seisukohal, et need saldod on kajastatud riigi koondbilansis topelt.

11.9.2. Riigiasutuste aastaaruannetes on eristamata finantsinvesteeringute lühi- ja pikaajaline osa. Rahandusministri määrustega ei ole piisavalt reguleeritud pikaajaliste finantsinvesteeringute võõrandamise kajastamist riigiasutuste raamatupidamises ja aastaaruannetes.

- ◇ Kultuuriministeerium on AS-i Sakala Keskus aktsiate omanik. Aktsiad on kajastatud bilansis pikaajalise finantsinvesteeringuna summas 58,4 mln krooni. Kuna ministeerium on avaldanud soovi need aktsiad müüa ja see soov on kajastatud ka aktsiaseltsi 2001. aasta aastaaruandes, oleks tulnud need kajastada bilansis lühiajalise finantsinvesteeringuna.

11.9.3. Nõuded sisaldavad ebatõenäolisi laekumisi ning on seetõttu näidatud tegelikust suuremana.

- ◇ Maksuameti aastaaruande bilansikirjel "Mitmesugused lühiajalised nõuded" on kajastatud tekkepõhiselt nõuded maksumaksjate vastu summas 5,4 mld krooni. Sellest 3,5 mld on Maksuameti hinnangul ebatõenäoliselt laekuvad, järelikult on nõuded bilansis näidatud 3,5 mld krooni võrra tegelikust suuremana.

11.9.4. Osa nõudeid on bilansis kajastamata.

- ◇ Siseministeeriumi bilansis on kajastamata välja antud regionaalpoliitiliste laenudega seotud nõue AS-i Reginvest vastu, mis auditeerimata andmetel on 12,6 mln krooni.
- ◇ Ei Rahandusministeeriumi ega Riigikassa bilansis ei kajastu riigi nõuded õppelaenu võlglaste vastu ligikaudu 27 mln krooni.

11.9.5. Osa nõudeid on näidatud tegelikust suuremana.

- ◇ AS MicroLink Süsteemid esitas Maksuametile 2001. aasta detsembris 4 390 341 krooni suuruse arve serverite eest. Aasta lõpu seisuga tasus Rahandusministeerium tsentraliseeritud varustamise korras Maksuametile esitatud arvest 390 341 krooni, mis on aastaaruandes kajastatud ettemaksena. Tasumata osa (4 000 000 krooni) on näidatud aastaaruandes nõudena AS-i MicroLink Süsteemid vastu. Samuti on näidatud kohustus kogu arve summas. Kuna Maksuamet ei ole arvel esitatud vara aasta lõpu seisuga kätte saanud, siis ei ole selle kajastamine raamatupidamisarvestuses ettemaksena, nõudena ja kohustusena põhjendatud.

Nõuded sisaldavad ebatõenäolisi laekumisi, on näidatud tegelikust suuremana või bilansis kajastamata.

11.9.6. Ettemakstud tulevaste perioodide kulud (sh rent, kapitalirent, kindlustus, intressid ja muud ettemaksed), ettemaksed tarnijatele ja materiaalse põhivarade ettemaksed moodustavad koondbilansi mahust 6,12%. Osa ettemaksete eest on aruandeaastal teenused või kaup kätte saadud, mistõttu nende kajastamine ettemaksena on põhjendamatu ja eksitab bilansi lugejat. Samas on osa ettemakseid kantud maksmisel kuludesse, ilma et kaupa või teenust oleks kätte saadud.

- ◆ Sisekaitseakadeemia bilansis on põhjendamatuult kajastatud ettemaksena 325 907 krooni kaupade ja teenuste eest, mis on kätte saadud.
- ◆ Siseministeeriumi bilansis on immateriaalse põhivara ettemaksena kajastatud 528 780 krooni protsessiskeemide kaardistuste eest. Need skeemid olid riigihangete läbiviimise aluseks. Kuna senised riigihanked on ebaõnnestunud ja kaardistustest on möödunud üle kahe aasta, peame ebatõenäoliseks, et need kaardistused on kasutatavad järgnevate riigihangete läbiviimisel. Seetõttu oleme arvamusel, et ettemaks tuleks kanda kuludesse.

11.9.7. Pikaajalised finantsinvesteeringud moodustavad 30,8% koondbilansi mahust. Finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka likvideeritud ja pankrotis või likvideerimisel olevate äriühingute aktsiad kokku summas 64,6 mln krooni. Finantsinvesteeringute kajastamisel ei ole lähtutud ei rahandusministri määrusest⁴⁶ ega heast raamatupidamistavast. Täpsem ülevaade riigi osalusega äriühingutest on käesoleva aruande I osa 12. peatükis.

Finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka likvideeritud ja pankrotis või likvideerimisel olevate äriühingute aktsiad.

11.9.8. Põhivara (materiaalne ja immateriaalne) moodustab jääkmaksumuses koondbilansi mahust 29,3% ehk 11,5 mld krooni. See summa ei näita riigile kuuluva vara tegelikku väärtust järgmistel põhjustel: põhivara inventuur on läbi viimata; osa vara ei kajastu bilansis; renoveerimiskulusid ei liideta alati põhivara maksumusele; andmebaaside loomise kulusid ei kapitaliseerita, vaid kantakse aruandeperioodi kuludesse; esineb eksimusi tekkepõhisuse printsiibi vastu, mistõttu aruandeperioodil soetatud põhivara on kajastatud järgmise perioodi raamatupidamisarvestuses.

- ◆ Kaitseministeeriumis moodustab inventeerimata põhivarade saldo (jääkmaksumusega 270 mln krooni) 57% ministeeriumi bilansimahust. Selle probleemi tuvastasime juba 1999. aastal. Põhivarade mittetäieliku inventeerimise tõttu ei saa me anda hinnangut põhivarade saldode õigsusele.
- ◆ Kultuuriministeerium ei ole materiaalse põhivarana arvele võtnud 9 902 000 krooni väärtuses investeeringuid, mis AS Printall on teinud ministeeriumilt renditud varadesse.
- ◆ Riigikantselei välja renditud pindadesse rentnike tehtud investeeringute võrra ei ole suurendatud põhivara soetusmaksumust vähemalt summas 1,2 mln krooni.
- ◆ Sisekaitseakadeemia ei ole arvele võtnud Ameerika Ühendriikide Suursaatkonnalt saadud toetusega tehtud renoveerimistöid summas 1 578 500 krooni ja soetatud põhivara summas 116 700 krooni.
- ◆ Maanteeamet ei ole arvele võtnud aruandeaastal valminud ja kasutusloaga tee-ehitusobjekte summas 1 965 261 krooni.
- ◆ Majandusministeerium on näidanud tegevuskulusid 4 213 581 krooni tegelikust suuremana, kajastades nendena investeeringuid ehitusregistri ja hooneregistri pidamiseks, täiendamiseks ja arendamiseks. Investeeringuid tulnuks bilansis kajastada immateriaalse põhivarana.

Põhivarana esitatud 11,5 mld krooni ei näita riigile kuuluva vara tegelikku väärtust.

⁴⁶ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 20 lg 1

- 11.10. Riigiasutuste kohustused (nii lühi- kui ka pikaajalised) seisuga 31.12.2001 moodustavad koondbilansi mahust 33,6% ehk 13,2 mld krooni. Põhiprobleemid on järgmised: kohustusi kajastatakse valel bilansikirjetel, alati ei järgita tekkepõhist arvestusprintsipi kohustuste arvelevõtmisel, osa kohustusi ei kajastu raamatupidamisarvestuses ja aruandluses, maksukohustuste saldod on inventeerimata ega lähe kokku Maksuameti isikukontode saldodega. Näiteid oleme esitanud käesoleva aruande I osa 4. peatükis.
- 11.11. Kapital summas 26,08 mln krooni on koondbilansis esitatud ühe kirjena seda detailselt lahti seletamata. Seetõttu ei ole eristatav aruandeaasta tulem. Samuti ei ole selgitatud, mida tähendab kapitali suurenemine 2,2 mld krooni võrra.

Koondtulemiaruanne

Kuna koondtulemiaruanne ei sisalda Riigikassa tulemiaruanne, on tegelik tulem aruandes esitatust 1,5 mld krooni võrra suurem.

- 11.12. Riigiasutuste koondtulemiaruanne põhjal on riigiasutuste 2001. aasta positiivseks tulemiks 378,7 mln krooni, mis on saadud 502 riigiasutuse tulemiaruanne summeerimise teel. Riigiasutuste omavahelised tehingud on üldjuhul elimineerimata.
- 11.13. Koondtulemiaruanne ei sisalda Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnahalduses olevate vahendite kasutamisest saadud tulusid ja tekkinud kulusid ehk Riigikassa tulemiaruanne, mistõttu tegelik tulem on aruandes esitatud tulemist 1,5 mld krooni võrra suurem. Aruande selgituste kohaselt on Riigikassa halduses olevate vahendite aruandeaasta tulem esitatud koondbilansi kapitali kirjel.
- 11.14. Tulude kirjendamisel ei järgita tekkepõhisuse printsipi ja seetõttu ei näita koondtulemiaruanne tegevustulusid ja maksude kogumist õiges mahus, vaid märgatavalt väiksemana. Samuti on osa tulusid jäetud kajastamata tasaarvelduste tõttu.

Tegevustulusid ja maksude kogumist näitab koondtulemiaruanne märgatavalt väiksemana.

- ◆ Tolliameti aastaaruanne ei kajasta 31.12.2001. a seisuga tekkepõhiselt kogutud maksutulusid. Inventuur viidi läbi 2001. aasta lõpus, mis võimaldas nõuded ja kohustused aasta lõpu seisuga arvele võtta. Kuna aruandeperioodi alguses ei olnud nõudeid ja kohustusi teada, siis on võimatu selgitada, kui suur osa maksutuludest kuulub tekkepõhiselt aruandeperioodi tulude hulka.
- ◆ Sotsiaalministeerium ei ole 2001. aastal (ega ka varasematel aastatel) arvestanud tuluna Saksamaa Liitvabariigi Suursaatkonnale renditud kinnistu renti. Rendi suurus on määratud 160 000 krooni kuus, aastas seega 1,92 mln krooni. Ministeerium teeb bilansiväliselt rendi tasaarveldusi Saksamaa Liitvabariigi poolt kinnistusse tehtud investeeringutega (kokku 18 mln krooni). Rendiperioodi pikkust ja summade suurust arvestades moonutab renditulude kajastamata jätmise aruandeperioodide tulusid oluliselt⁴⁷.
- ◆ Keskkonnainspektsiooni aastaaruanne ei kajasta tekkepõhiselt nõudeid ja tulusid trahvitulude ja keskkonnakasutusest laekuvate tulude osas ja seetõttu oleme arvamisel, et kassapõhiselt kajastatud summa on tegelikust väiksem. Arvestuse puuduse tõttu ei oska me vea suurust hinnata.

⁴⁷ Sotsiaalministeerium peab vajalikuks saatkonnale renditud kinnistu aadressil Tallinn Lossi plats 7 võõrandada, sest see ei ole vajalik ministeeriumi funktsioonide täitmiseks.

- 11.15. Tekkepõhisuse printsiipi⁴⁸ ei järgita ka kulude kirjendamisel, mistõttu tegevuskulud ei ole koondtulemiaruanDES näidatud õiges mahus. Näiteid oleme esitanud käesoleva aruande I osa 4. peatükis.
- 11.16. Osa väljamakseid ei kajastu tulemiaruanDES.
- ◆ Sisekaitseakadeemia ei näita tulemiaruanDES välja makstud stipendiume ja sõidu-kompensatsioone summas 583 056 krooni, mis rahandusministri 06.12.2001. a määruse nr 105 järgi peaks seal kajastuma.
- 11.17. Tegevuskulud on kajastatud tegelikust suuremana, kuna osa põhivara parendusi ei ole kapitaliseeritud (vt punkt 11.9.8).
- 11.18. TulemiaruanDE real “Maksude, lõivude, tasude kogumine ja ülekandmine” on kajastatud ka 2000. aasta korrigeerimiskandeid.
- ◆ Maksuamet on 2001. aastal võtnud raamatupidamises arvele tekkepõhised maksunõuded ja kohustused (kokku nii nõuetes kui kohustustes 7,6 mld krooni). Selle summa võrra on tulemiaruanDES kajastatud suuremana maksude, lõivude ja tasude kogumine ning ülekandmine. Me ei saa seda õigeks lugeda, kuna tegemist ei olnud 2001. aastal tekkepõhiselt arvestatud tuludega, vaid korrigeerimiskandega, mis puudutas eelmisi perioode.
- 11.19. Osa asutusi ei kajasta tulemiaruanDE real “Maksude, lõivude, tasude kogumine ja ülekandmine” kogutavaid ja ülekantavaid summasid.
- ◆ Ei Keskkonnaministeeriumi ega keskkonnateenistuste aruannetes ei kajastu 2001. aastal keskkonnakasutusest laekuvate tasude kogumine ning ülekandmine kokku summas 263 223 640 krooni, kuigi samu tasusid puudutavad pangakontod ja osaliselt ka kohustused on ministeeriumi bilansis arvele võetud.

⁴⁸ Raamatupidamise seadus § 5 p 6

12. Riigi osalusega äriühingud

Pikaajalised finantsinvesteeringud sisaldavad 66,4 mln krooni eest osalust äriühingutes, mis on pankrotis, tegevuse lõpetanud või likvideeritud.

Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda ülevaadet riigi osalusega äriühingute kohta. Riigile kuuluvad pikaajalised finantsinvesteeringud äriühingutesse moodustasid 31.12.2001. a seisuga 10,975 mld krooni ehk 27,95% riigiasutuste koondbilansist. 2001. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande alusel laekus aktsiatelt dividende 589 610 000 krooni, mis moodustab 1,9% riigi kogutuludest. Pikaajalised finantsinvesteeringud sisaldavad kokku 66,4 mln krooni eest osalust äriühingutes, mis on pankrotis, tegevuse lõpetanud või likvideeritud. Äriühingute juhtimise kohta esitatav aruandlus on puudulik ega vasta kehtestatud nõuetele.

Riigikontroll viis läbi kõigi ministriumide raamatupidamise aastaaruannete auditid, mille käigus kontrolliti ka finantsinvesteeringute kajastamist.

Lisaks tutvuti Riigikontrollile saadetud 2001. aasta majandusaasta aruannetega ja audiitorite järeldusotsustega. Riigi osalusega äriühinguid oli ministriumide 2001. aasta koondaruannete põhjal 31. detsembri seisuga 70.

Pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamine ministriumide aruannetes

Õigusaktid ei reguleeri piisavalt pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamist raamatupidamisaruannetes.

12.1. Sarnaselt 2000. aastaga reguleerisid ka 2001. aastal riigieelarveliste asutuste raamatupidamist käsitlevad õigusaktid pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamist ebapiisavalt ning seetõttu ei anna raamatupidamisaruanded, sh riigieelarve täitmise aruandes esitatud koondbilanss õiget ja usaldusväärset ülevaadet sellest arvestusloigust. Rahandusministri määrus sätestab, et pikaajalisi finantsinvesteeringuid tuleb kajastada nende soetumaksumuses, st väärtuses, millega nad arvele võeti⁴⁹. Investeeringu summat suurendatakse vaid täiendava investeeringu tegemisel ning hinnatakse alla, kui äriühing on pankrotis, tegevuse lõpetanud või likvideeritud. See on vastuolus hea raamatupidamistavaga, mida järgides tuleks pikaajalisi finantsinvesteeringuid kajastades kasutada kapitaliosaluse meetodit⁵⁰, mille tulemusel oleks võimalik näha investeeringu tegelikku väärtust ja selle muutust. Riigikontroll on teadlik, et Rahandusministri juures tegutsev riigi raamatupidamise ümberkorraldamise komisjon tegeleb selle vastuolu lahendamisega. Sellele vaatamata tahame tähelepanu juhtida, et kuni uute juhtnõõride rakendumiseni ei anna riigi koondbilanss õiget ja usaldusväärset ülevaadet riigi osalusega äriühingute aktsiate ja osade kohta.

12.1.1. Mõned üksikud pikaajalised finantsinvesteeringud on 2001. aasta aruannetes siiski kajastatud ka kapitaliosaluse meetodil ning hinnatud alla (AS Imanta Hariduskeskus, RAS Kodu, RAS Projekteerimise ja Tehnoloogia Instituut, Ühendatud Balti Pank, Eesti Innovatsioonipank).

12.1.2. Vaatamata Riigikontrolli poolt 2000. aasta aruannete auditite käigus tehtud märkustele sisaldavad ka 2001. aasta aruannetes (ja seega ka koondbilansis) esitatud pikaajalised finantsinvesteeringud osalust pankrotis

⁴⁹ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 20 lg 2

⁵⁰ Raamatupidamise seadus § 28 lg 2

olevates, tegevuse lõpetanud või likvideeritud äriühingutes kokku 66,4 mln krooni eest. Vastavalt raamatupidamise seadusele tuleb aruanded koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, mis tähendab varade allahindamist juhul, kui nende reaalkäivuse väärtus on madalam bilansilise väärtusest.

12.2. 2001. aastal asutas Rahandusministeerium Riigi Kinnisvara AS-i. Aktsiakapitalina tehti mitterahaline sissemakse ministeeriumi hoonete näol summas 81 mln krooni. Sissemakseid hindas kinnisvaraekspert, samuti oli need kinnitanud audiitor. Auditi tulemusena oleme arvamisel, et finantsinvesteeringu väärtus on kajastatud tegelikust väiksemana.

- ◆ Me ei leidnud vastust küsimusele, mis põhjustas üleantud kinnisvaraobjekti hinna languse, arvestades hoone renoveerimise aega, hetkeolukorda ja kinnistu asukohta: hoone Tallinnas Lõkke tn 4, üldpind 3672 m², kapitaalselt renoveeritud 1998–1999. Turuväärtus kinnisvaraeksperti hinnangu alusel oli 16 mln, jääkmaksumus Rahandusministeeriumi bilansis 33 mln krooni.
- ◆ Rahandusministeerium on 2001. aasta majanduskuludesse kandnud Tallinnas Suur-Ameerika 1 asuva hoone renoveerimise kulud summas 1 180 902 krooni. Kuna hoone anti üle Riigi Kinnisvara AS-ile 23.07.01 ning söökla remont lõppes alles septembris 2001, siis ei olnud ministeeriumil võimalik renoveerimiskulusid hoone parendamisena näidata. Probleemina näeme siin asjaolu, et hoone anti üle kinnisvaraeksperti hinnangu alusel, kusjuures hinnang oli tehtud enne remondi lõpetamist. Seetõttu kujunes finantsinvesteeringu väärtus ministeeriumi bilansis tegelikust madalamaks.

Finantsinvesteeringu väärtus Riigi Kinnisvara AS-i on kajastatud tegelikust väiksemana.

2002. aastal jätkus eri ministeeriumide valitsemisalade asutuste hoonete üleandmine Riigi Kinnisvara AS-ile. Tutvunud valitsusele esitatud materjalidega, peame vajalikuks märkida, et tendents näidata üleantavate varade maksumust (ja seega ka riigile kuuluva finantsinvesteeringu väärtust) väiksemana nende tegelikust väärtusest on jätkunud. Seetõttu võib kaduda ülevaade neisse varadesse tehtud investeeringutest.

Riigi osalusega äriühingute juhtimine

12.3. Riigi osalemist äriühingute juhtimisel reguleerivad äriseadustik, riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja neis osalemise seadus ning riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus. Auditite käigus ilmses, et sarnaselt 2000. aastaga ei ole ka 2001. aastal neid õigusakte alati järgitud.

12.3.1. Mitmel aktsiaseltsil oli netovara seisuga 31.12.2001 väiksem kui pool aktsiakapitalist ning aktsiaseltsi juhatus, nõukogu ja aktsionärid ei olnud võtnud tarvitusele piisavalt meetmeid, et olukorda parandada. Näiteks:

- ◆ AS Imanta Hariduskeskus (Haridusministeerium);
- ◆ AS Perioodika (Kultuuriministeerium).

12.3.2. Vastavalt seadusele ei tohi riigi osalus eraõiguslikes juriidilistes isikutes olla väiksem kui 10%. Sellest ei ole alati kinni peetud.

- ◆ Majandusministeerium kajastas bilansis seisuga 31.12.2001 AS-i Kroonpress aktsiaid väärtuses 6000 krooni, mis moodustab äriühingu aktsiakapitalist 0,08%.
- ◆ Sotsiaalministeeriumi pikaajaline finantsinvesteering AS-i Värskas Sanatoorium aktsiasse moodustab 3% aktsiakapitalist.
- ◆ Välisministeeriumi 2001. aasta bilansis on kajastatud pikaajalise finantsinvesteeringuna 0,034% Elisa Communications OY-st.

Alati ei ole kinni peetud õigusaktidest, mis reguleerivad riigi osalemist äriühingute juhtimisel.

12. Riigi osalusega äriühingud

Mitmes ministeeriumis ei ole vajalikke dokumente nende halduses olevate äriühingute kohta.

12.3.3. Mitmes ministeeriumis ei olnud nende halduses olevate äriühingute üldkoosoleku ega nõukogu koosolekute protokolle, samuti ei esitanud meile aruandeid äriühingute tegevusest ja finantsmajanduslikust olukorrast.

- ◇ Majandusministeerium ei esitanud AS-i Eesti Energia ja AS-i Eesti Põlevkivi kohta materjale, mis näitaksid, kuidas ministeerium täidab enda kui riigi esindaja ülesandeid äriühingute juhtimises.
- ◇ Põllumajandusministeerium ei esitanud ülevaadet AS-i Tartu Agro, AS-i Eesti Seeme ja AS-i Eesti Viljasalv tegevuse ja finantsmajandusliku olukorra kohta.
- ◇ Teede- ja Sideministeerium ei esitanud ülevaateid järgmiste riigi osalusega äriühingute kohta: AS Estonian Air, AS Eesti Loots, AS Teede Tehnokeskus, AS Pärnu Lennujaam ja AS Bituumen. Samuti ei ole AS-i Estonian Air ja AS-i Edelaraudtee puhul ministeeriumi poolt äriühingusse nimetatud isikud esitanud nõukogu koosolekute protokolle vahetult pärast vormistamist, nagu nõuab Vabariigi Valitsuse 08.06.1999. a määrus nr 179.

12.4. Riigi osalusega äriühingute hulgas on ka ettevõtteid, mis ei täida seadusega ette nähtud ülesandeid ning mis juhtimisvigade tõttu ei võimalda saada maksimaalset võimalikku tulu.

- ◇ Teede- ja Sideministeeriumi osalus AS-is Bituumen on 75,46%. Tegemist on investeerimisfirmaga, millel puudub igapäevane majandustegevus. Ainsa investeeringuna on arvel 30% AS-i Nybit aktsiatest. Juhtkond tegeleb finantsinvesteeringute juhtimise ja dividendide jaotamisega. Halduskulud olid 1998. aastal 0,8 mln, 1999. aastal 1,6 mln ja 2000. aastal 1,8 mln krooni. Oleme arvamisel, et nimetatud investeeringu juhtimiseks aastail 1998–2000 tehtud halduskulud ei ole põhjendatud⁵¹.
- ◇ Rahandusministeeriumi bilansis kajastuvate pikaajaliste finantsinvesteeringute osas vastu võetud otsus müüa avalikul kirjalikul enampakkumisel AS-i Harjumaa Liinid ja AS-i Tarbus aktsiad jäi 2001. aastal teostamata.

Kõik riigi osalusega äriühingud ei täida seadusega ette nähtud ülesandeid ega võimalda juhtimisvigade tõttu saada maksimaalset võimalikku tulu.

12.5. Ministeeriumide kui riigi esindajate kontroll pikaajalistelt finantsinvesteeringutelt dividendide arvestamise ja laekumise üle riigieelarvesse on eba piisav. Samuti ei ole kindlat protseduuri kontrollimaks, kas dividendid on laekunud või mitte. Järgmistest näidetest puudutavad kaks esimest Teede- ja Sideministeeriumi, kolmas Majandusministeeriumi.

- ◇ AS-i Saarte Liinid 2000. aasta kasumilt arvestatavate dividendide summa leiti protsendina (70%) puhaskasumist, millest oli juba maha arvatud kohustusliku reservkapitali osa. Vabariigi Valitsuse 06.12.2000. a määrus nr 401 aga sätestab, et dividendimäära arvutamise aluseks on äriühingu 2000. aasta puhaskasum. Summa, mille võrra riigile arvestati dividende vähem, moodustas 26 600 krooni.
- ◇ AS Ringhäälingu Saatekeskus ei lähtunud kehtestatud dividendimäärast (70%) ja maksis dividendidena välja ligi 100% puhaskasumist.
- ◇ AS-i Elumaja ja AS-i A.L.A.R.A. 2000. aasta kasumilt arvestatavate dividendide summa leiti nagu AS-i Saarte Liinid puhulgi protsendina (70%) puhaskasumist, millest oli juba maha arvatud kohustusliku reservkapitali osa. Summa, mille võrra riigile arvestati dividende vähem, moodustas kokku 79 316 krooni.

Ministeeriumide kui riigi esindajate kontroll dividendide arvestamise ja laekumise üle riigieelarvesse ei ole piisav.

⁵¹ Teede- ja Sideministeeriumi selgituste kohaselt korraldas Erastamisagentuur ministeeriumi ettepanekul 2001. aastal AS-i Bituumen aktsiate müümiseks 3 avalikku enampakkumist, mis kõik nurjusid ostjate puudumise tõttu. Praegu valmistab ministeerium ette uut aktsiate müügi protsessi.

Riigi osalusega äriühingute auditeerimine

12.6. Tutvusime äriühingute (riigi osalus vähemalt 51%) 2001. aasta auditeeritud aastaaruannetega, mille koopia on äriühingud kohustatud Riigikontrollile esitama kahe nädala jooksul pärast majandusaasta aruande kinnitamist. Aruande esitas 35 ettevõtet, neist 32-s on riigi osalus üle 51%.

Oleme jätkuvalt arvamusel, et riigi osalusega äriühingute auditeerimisel keskendub eraaudit liialt raamatupidamisprobleemidele, andmata ülevaadet äriühingute juhtimise usaldusvärsusest ning jätkusuutlikkusest.

Kahjumi korral ei ole välja toodud selle tekkimise põhjuseid. Samuti ei anna eraaudit hinnangut õigusaktide täitmisele, mida riigi osalusega äriühingud erinevalt eraõiguslikest äriühingutest peavad täitma (riigihangete seadus, riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus jne).

Konkreetsed nõuded eraauditile selles vallas tuleks kehtestada õigusaktidega.

- ◆ Näiteks Saksamaa Liitvabariigis on 2000. aastal vastu võetud seadus, millega nähakse ette, et teatud tingimustele vastavad eraõiguslikud juriidilised isikud peavad audiitorile andma "...auditi ulatust laiendava eriülesande". Juhul kui sellist ülesannet hoolimata kehtivatest seadustest ei anta, peab audiitor juhtima eraldi kirjaga pädeva organi tähelepanu sätte täitmata jätmisele, audiitoril endal ei ole õigust ega kohustust laiendatud kontrolli iseseisvalt ette võtta. Laiendatud ulatusega auditi käigus antakse hinnang juhtimiskorralduse vastavusele 21-le üldnõudele, mida konkretiseerivad selged küsimuste vormis esitatud kriteeriumid (nt kas olemasolev sisemine regulatsioon vastab isiku vajadustele, kas on loodud riskide varase äratundmise süsteem, kas investeeritud on planeeritud vastavuses nende finantseeritavusega jne).

Riigi osalusega äriühingute auditeerimisel keskendub eraaudit liialt raamatupidamisprobleemidele, andmata ülevaadet äriühingute juhtimise usaldusvärsusest ja tehingute seaduslikkusest.

13. Sihtasutused

Riigieelarve täitmise aruandest ei saa ülevaadet sihtasutustele eraldatud vahenditest, nende sihipärasest kasutamisest ega selle kontrollimisest valitsusasutuste poolt.

Riigieelarve täitmise aruandes puudub riigi asutatud sihtasutusi käsitlev osa. Rahandusministeeriumi koduleheküljel avaldatud sihtasutuste koondbilanss ja -tulemiaruanne ei hõlma suurt osa sihtasutustest ning on seetõttu puudulik ja eksitav⁵². Praegu ei saa ülevaadet riigieelarvest sihtasutustele eraldatud vahenditest ning nende sihipärasest kasutamisest ega selle kontrollimisest valitsusasutuste poolt. Pole teavet sihtasutuste põhikirjaliste eesmärkide täitmise kohta. Juhtimisahelas, mille kaudu riigieelarve raha liigub riigi asutatud sihtasutuse kaudu lõpptarbijateni, puuduvad toimivad kontrollimehhanismid, mis tagaksid riiklike eraldiste sihipärase ja säästliku kasutamise.

Riigi kontroll sihtasutuste üle

- 13.1. Sihtasutusi käsitles nii 1999. kui ka 2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne, ent 2001. aasta aruanne neid enam ei käsitle. Vastava osa esitamist riigieelarve seadus ei nõua, sihtasutusi puudutav on varem esitatud täiendava teabena.
- 13.2. Rahandusministeeriumi koduleheküljel⁵³ avaldatud sihtasutuste loend hõlmab 31 sihtasutust, neist on sealsesse koondbilanssi ja -tulemiaruanndesse võetud 22⁵⁴. Tuginedes Rahandusministeeriumi andmetele, on riigi asutatud sihtasutusi 2001. aasta lõpu seisuga 48. Seega kajastab koondaruanne ainult poolte andmeid.
- 13.3. Vaatasime auditeeritud aastaaruannete vastavust raamatupidamise seadusele ning tutvusime audiitori järeldusotsustega. Riigi asutatud sihtasutuste aruandlust reguleerib kaks õigusakti: sihtasutuste seaduse kohaselt korraldab sihtasutus oma raamatupidamist vastavalt raamatupidamise seadusele⁵⁵ ning rahandusministri määruse kohaselt lisatakse aruandele vabas vormis sissetulekute ja väljaminekute aruanne⁵⁶.
- 13.4. Sihtasutustele on aastatel 1998–2001 eraldatud ligikaudu 1,4 mld krooni (vt lisast tabel 2). Tabelis esitatud andmed ei pruugi peegeldada kogu eraldatud summat, sest osa sihtasutusi on saanud raha peale asutajaministeeriumi ka muudelt ministeeriumidelt ja mitmetelt eelarveartiklitelt.
- 13.5. Olulisemaid probleeme on sihtasutustele eraldatud raha kasutamise sihipärasuse kontrollimine. Summad ei ole suuruselt küll võrreldavad avalikõiguslikele juriidilistele isikutele eraldatavatega, kuid on siiski märkimisväärsed. Suurem osa eraldatakse riigieelarve artikli 59 “Sihtotstarbelised ülekanded vastavalt tegevuskavale” alt, mille kasutamise korda reguleerib valitsuse määrus⁵⁷. Määruses sätestatakse valitsusasutuse õigus kontrollida eraldise saaja aruandluse õigsust, eraldise saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning selle kasutamise sihipärasust.

Tuginedes Rahandusministeeriumi andmetele, on riigi asutatud sihtasutusi 2001. aasta lõpu seisuga 48. Sihtasutustele on aastatel 1998–2001 eraldatud ligikaudu 1,4 mld krooni.

⁵² Koondaruannete koostamine ja esitamine ei ole riigieelarve seadusega nõutud.

⁵³ <http://rahaweb.ml.ee/reporting/2001/dispatcher.jsp>

⁵⁴ Rahandusministeerium peab seda koduleheküljel olevat infot abivahendiks ja on seisukohal, et aruannete avaldamine koduleheküljel ei ole käsitletav aruandlusena.

⁵⁵ Sihtasutuste seadus § 33

⁵⁶ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 2 lg 6 ja § 3 lg 3

- 13.5.1. Auditite käigus selgitasime, mil määral on ministeeriumid raha kasutamist kontrollinud. Üldhinnangut andmata tööme välja järgmised puudused: pole ministeeriumisest ühtset korda kontrollimiseks, märkimisväärse osa puhul eraldatud summadest ei olnud sõlmitud lepinguid, suurema osa summade kasutamise kohta polnud aruandeid.
- 13.5.2. Tulenevalt sihtasutuste seadusest asutatakse sihtasutused teatud eesmärgi saavutamiseks⁵⁸. Sealjuures eraldavad sihtasutused enamiku rahast mitmesuguste projektide raames muudele isikutele, kelle tegevuse järele nad peaksid valvama. 2001. aastal valmis Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonnas uurimuslik ülevaade kodanikeühenduste (sh riigi asutatud sihtasutuste) riiklikust rahastamisest. Leiame, et tegu on vajaliku tähelepanuta jäänud dokumendiga, kus osutatakse tõsiste puudustele nii sihtasutuste riigipoolses juhtimises kui ka sihtasutuste enda järelevalvetegevuses. Loeme vajalikuks ära märkida järgmised puudused:
- Sihtasutuste tegevuse finantseerimisel pole seatud riiklike prioriteete arvestavaid eesmärke, mida rahastamisega soovitakse saavutada.
 - Sihtasutused ei hinda ise raha kasutamise efektiivsust. Üheks põhjuseks võib meie hinnangul olla asjaolu, et raha eraldamise otsuse teeb enamikul juhtudel sihtasutuse nõukogu, kelle ülesanne on ka tulemusi arvustada. Leiame, et on eksitud sisekontrolli heas tavas⁵⁹ väljendatud kohustuste lahususe põhimõtte vastu, mis võib viia korruptsioonivastases seaduses kirjeldatud huvide konfliktiga⁶⁰ sarnase olukorrani.
 - Piisava täpsusega ei ole reglementeeritud sihtasutuste vastutus riigi prioriteetidest tulenevate riiklike programmide ja strateegiate realiseerimisel. Põhjalikumalt käsitlust vajab sihtasutuse nõukogu vastutuse küsimus, sest riigiasutuste esindajad kuuluvad küll sihtasutuste nõukogudesse, kuid otsuseid võib langetada lihthääletamusega ka nende puududes. Et nõukogud kogunevad suhteliselt harva, langeb kogu sisuline vastutus palgalisele juhatusele, kes valmistab ette nõukogude otsused.

Olulisemaid probleeme on sihtasutustele eraldatud raha kasutamise sihipärasuse kontrollimine: pole ühtset korda kontrollimiseks, sageli ei olnud sõlmitud lepinguid, suurema osa summade kasutamise kohta polnud aruandeid.

Siseministeeriumi uurimus sihtasutuste riiklikust rahastamisest on jäänud vajaliku tähelepanuta.

Sihtasutuste auditeerimine

13.6. Suurem osa eraaudiitorite järeldusotsuseid oli märkusteta, kuid piirdus enamasti hinnangu andmisega aastaaruande vastavusele raamatupidamise seadusele, mitte aga rahandusministri 06.12.2001. a määrusele nr 105.

Riigikontroll on arvamusel, et järeldusotsused on liialt keskendunud raamatupidamisele. Audit peaks andma teavet raamatupidamisaruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusvärsuse kohta ning kahjumi korral välja tooma kahjumlikud tehingud ja nende põhjused. Konkreetsed nõuded tuleks kehtestada õigusaktidega (vt käesoleva aruande I osa punkti 12.6).

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse 28.02.2001. a määrus nr 82

⁵⁸ Sihtasutuste seadus § 5 lg 1

⁵⁹ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329

⁶⁰ Korruptsioonivastane seadus § 25

14. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Kuna avalik-õiguslikud juriidilised isikud kulutavad ligi viiendiku riigieelarve vahenditest, on oluline lisada riigieelarve täitmise aruande koosseisu ka ülevaade nende kohta.

Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda infot avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta. Rahandusministeeriumi koduleheküljel esitatud avalik-õiguslike isikute koondbilanss ja -tulemiaruanne ei sisalda kõiki avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja on seetõttu eksitav⁶¹. Arvame, et olukorras, kus avalik-õiguslikud juriidilised isikud kulutavad ligi viiendiku riigieelarve vahenditest, on riigi aruandluse seisukohast oluline lisada riigieelarve täitmise aruande koosseisu ka ülevaade avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse, selle seaduslikkuse, eesmärkide saavutamise ning finantsseisundi kohta. Oluline probleem on avalik-õiguslike juriidiliste isikute võlg, mida suurendatakse väikestest tuludest hoolimata. See tähendab lisakoormust riigieelarvele.

Riigi kontroll avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle

14.1. 2001. aastal said avalik-õiguslikud juriidilised isikud riigieelarvest 5 671 377 944 krooni, mis moodustab 19% eelarvekulude üldsummast. Ülevaate saamiseks avalik-õiguslike isikute tegevusest ja finantsseisundist analüüsisime nende esitatud aastaaruandeid eesmärgiga välja selgitada, millisel määral annavad need infot, mis on keskasutustele vajalik avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse hindamisel ja juhtimisel.

2001. aastal oli avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid 19, riigieelarvest eraldati neile üle 5,5 mld krooni.

14.2. Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid oli 2001. aastal 19⁶², nendest esitas Riigikontrollile aastaaruande 17. Aruannet ei esitanud Kultuurkapital ja teist aastat järjest Kaitseliit. Samuti ei olnud nendes juriidilistes isikutes läbi viidud välisauditit, mis on vastuolus rahandusministri määrusega⁶³. Audiitori järeldusotsuse asemel esitati Kaitseliidu sisemise keskrevisjonikomisjoni akt, milles oli käsitletud üksikküsimusi ja seetõttu ei saa seda aktsepteerida aruannet kinnitava dokumendina. 2001. aastal sai Kaitseliit riigieelarvest 67 440 000 krooni (2000. aastal 55 400 000 krooni), kuid selle kasutamise seaduslikkuse kohta puudub väline hinnang.

14.3. Rahandusministeeriumi avalik-õiguslike juriidiliste isikute koondbilanssi ja -tulemiaruanne⁶⁴ on koondatud ainult 13 isiku andmed ning lisatud riigitulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus andmed⁶⁵. Aruandest on välja jäänud Kaitseliit, Eesti Kunstiakadeemia⁶⁶, Kultuurkapital, Liikluskindlustuse Fond, Hüvitusfond ja Hoiuste Tagamise Fond⁶⁷. Välja jäänud asutused moodustavad 42% avalik-õiguslike juriidiliste isikute arvestuslikust bilansimahust. Leiame, et Rahandusministeeriumi koostatud koondaruanded on olulises osas ebatäielikud ja seetõttu eksitavad.

⁶¹ Koondaruannete koostamine ja esitamine ei ole riigieelarve seadusega nõutud.

⁶² Nimekiri on võetud Rahandusministeeriumi koostatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist. Vastavalt Kaitseliidu seadusele on lisaks Kaitseliidule avalik-õiguslikud juriidilised isikud ka Kaitseliidu Peastaap ja 15 malevat, kuid käesolevas aruandes on neid ülevaatlikkuse huvides käsitletud ühe isikuna.

⁶³ Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 3 lg 3

⁶⁴ <http://rahaweb.ml.ee/reporting/2001/dispatcher.jsp>

⁶⁵ Rahandusministeerium peab seda koduleheküljel olevat infot abivahendiks ja on seisukohal, et aruannete avaldamine koduleheküljel ei ole käsitletav aruandlusena.

⁶⁶ Rahandusministeeriumile aruanne esitati, kuid seda ei saanud tehnilistel põhjustel elektrooniliselt kasutada.

14.4. Vastavalt raamatupidamisseaduse muudatusele tuleb aastaaruande koosseis esitada juhatuse deklaratsioon, mis sisaldab juhtkonna hinnangut asutuse jätkusuutlikkuse kohta⁶⁸. Vaadeldud aruannetes kinnitasid kõik juhid asutuse jätkusuutlikkust. Kuigi avalik-õiguslike isikute omakapitali suurusele ei ole kehtestatud mingeid piirväärtusi, võib tuua välja analoogia äriühingutega. Äriseadustiku kohaselt tuleb äriühingu tegevus lõpetada või suurendada põhikapitali, kui omakapital on langenud alla kriitilise piiri (harilikult pool põhikapitalist), et mitte kahjustada kreditoride huve. Peale kahe erandi vastab avalik-õiguslike isikute omakapital sellele nõudele.

14.4.1. Eesti Televisiooni juhtkond kinnitab asutuse jätkusuutlikkust, tuginedes Riigikogu heaks kiidetud Eesti Televisiooni arengukavale, kuigi KPMG audiitorid väljendasid teist aastat järjest kahtlust, et asutus pole jätkusuutlik, sest selle omakapital on negatiivne, moodustades aasta lõpu seisuga -3 080 008 krooni. Audiitorid juhivad oma järeldusotsuses tähelepanu ka asjaolule, et 2000. aastal läbi viidud kinnistu ümberhindamise tulemusel suurenes asutuse omakapital 200 000 000 krooni võrra. Ümberhindamiseta oleks see olnud negatiivne kokku 203 080 008 krooni.

Kahe avalik-õigusliku isiku omakapital on langenud alla kriitilise piiri.

14.4.2. Eesti Raadio omakapital moodustab 41% kapitalist, kusjuures 2001. aasta tuleml oli 3 943 268 krooniga negatiivne.

14.5. Reeglina on avalik-õiguslike juriidiliste isikute rahavoogude aruanne koostatud kaudsel meetodil, näitamata tulu eelarvest (välja arvatud Tallinna Tehnikaülikool). Kuigi õigusaktides ei ole (erinevalt bilansist ja tulemiaruandest) kehtestatud konkreetseid nõudeid rahavoogude aruandele, leiame, et see tuleks koostada otsesel meetodil, nii et kajastuks kogu raha liikumine, kaasa arvatud tulu riigieelarvest. Vastav säte tuleks tulevikus lisada ka rahandusministri määrusesse, millega määratakse kindlaks aastaaruande koostamise kord ja alused.

14.6. Riigikontroll juhtis 2000. aasta kohta koostatud ülevaates tähelepanu sellele, et mitmete riigieelarvest raha saavate avalik-õiguslike juriidiliste isikute võlakohustused on suured, samas kui nende tuleml on negatiivne või pole märkimisväärne. 2001. aastal on see tendents süvenenud: laenukohustused on kasvanud (võrreldavas ulatuses) 1,6 korda, ulatudes 314 509 759 kroonini (vt lisast tabel 4). Enamik avalik-õiguslike juriidilisi isikuid on võetud laenude tagatisena seadnud hüpoteegid kinnistutele, millel asuvad nende põhi-tegevuseks vajalikud hooned; Eesti Televisioon on pantinud oma praegused ja tulevased varad ning võtnud vanade laenude katmiseks Nordea pangalt riigi garantiiga 37 000 000 krooni laenu. Kuna tagatiseks oleva vara realiseerimine laenu tagasimaksmiseks ei ole mõeldav, sest tegemist on asutuste põhi-tegevuseks vajalike hoonetega, kujutavad need laenud varjatud lisakoormust riigieelarvele. Negatiivne omakapital ja suured laenukohustused on ühe ja sama nähtuse kaks erinevat külge ning tähendavad sisuliselt ressursidega sobimatut arengu forsseerimist, mida tehakse teadmises, et kuna avalik-õigusliku isiku tegevuse lõpetamine ei ole reeglina poliitiliselt vastuvõetav, kaetakse

Mitmete avalik-õiguslike isikute võlakohustused on suured, samas kui nende tuleml on negatiivne või pole märkimisväärne. See kujutab varjatud lisakoormust riigieelarvele.

⁶⁷ 20.07.2002. a jõustunud riigieelarve seaduse muudatuste kohaselt ei kuulu Liikluskindlustuse Fond, Hüvitusfond ja Hoiuste Tagamise Fond valitsussektorisse ega saa riigieelarvest eraldisi. Seetõttu ei ole Rahandusministeerium oma selgituste kohaselt nende andmeid ka esitanud.

⁶⁸ Raamatupidamise seadus § 22 lg 4 p 3

14. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Õigusaktides peaks täpsemalt määratlema avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtkonna volitused laenu võtmisel.

summad lõppkokkuvõttes ikkagi riigieelarvest. Leiame, et avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid puudutavates õigusaktides peaks täpsemalt määratlema asutuse juhtkonna volitused laenu võtmisel analoogiliselt riigieelarve seaduses riigi-asutuste suhtes sätestatuga⁶⁹.

- 14.7. Kultuuriministerium ei ole Eesti Televisiooni, Eesti Raadio ega ka ringhäälingunõukoguga sõlminud Vabariigi Valitsuse 28.02.2001. a määrusele nr 82 vastavaid lepinguid. Kokku on neile eelarvest eraldatud 176 200 000 krooni. Ministeriumi selgitusel ei ole lepinguid sõlmitud, sest raha saajad ei esitanud vastavasisulisi taotlusi, viidates, et määrus on vastuolus ringhäälinguseadusega. Et lepinguid pole sõlmitud, pole ministeriumil olnud ka millegi alusel raha kasutamise sihipärasust kontrollida.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute auditeerimine

- 14.8. 2000. aastal oli 5 eraaudiitori järelausotsust märkustega, 2001. aastaks oli olukord paranenud – märkustega järelausotsuseid oli ainult 2 (vt lisast tabel 3).

Riigikontroll peab järelausotsuseid liiga raamatupidamiskeskseks (vt ka auditeerimist käsitlevat alaosa I osa 12. ja 13. peatükis).

⁶⁹ Riigieelarve seadus § 29

II osa

Ülevaade probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2001. aastal

1. Planeerimine ja tulemusaruandlus riigis

Eelmisel aastal soovitas Riigikontroll Vabariigi Valitsusel paremaks planeerimiseks:

- Määratleda prioriteetsed valdkonnad, kus pikaajalise plaani puudumine takistab oluliselt riigi arengut.
- Määratleda nende valdkondade probleemid, lahendamiseks vajalikud tegevusinstrumentid ja soovitavad tulemused ning esitada valikud Riigikogu tasemel otsustamiseks.
- Tõsta Rahandusministeeriumi suutlikkust läbi viia poliitikatega seonduvaid tulu-kulu analüüse, hinnata saavutatud tulemusi nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis ning rakendada argumentidena eelarvemenetluses.
- Korrastada eespool toodule tuginedes kogu planeerimise (sh eelarvestamise) õiguslikku raamistikku⁷⁰.

Riigikontroll on süstemaatiliselt tegelenud riigi tulemusjuhtimise ja planeerimise (sh eelarvestamise) küsimustega alates 2000. aastast.

Käesolev ülevaade keskendub planeerimisele ja tulemusaruandlusele, mis on 2003.–2006. aasta eelarvestrateegia tõttu jätkuvalt päevakohased – strateegia prioriteetideks on tulemusjuhtimise ja -elarvestamise juurutamine. Samuti sisalduvad need valdkonnad muudetud eelarveseaduses.

Selles peatükis esitatud tähelepanekud tuginevad valdavalt kahele auditile: “Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine” ning “Riigi raha ja tegevuse pikaajaline planeerimine”. Esimesega uuriti 2001. aasta eraldiste kasutamise otstarbekust ja aruandlust neljas ministeeriumis, analüüsides põhjalikult ka riigiasutuste tööplaanid ja nende seotust pikemaajaliste plaanidega. Teine audit hõlmas üheksat ministeeriumi ning sellega analüüsiti eelkõige strateegilisi dokumente: prioriteetide määratlemist ja nende mõju eelarveprotsessile. Mõlema auditiga pöörati tähelepanu planeerimisprotsessile tervikuna, eeldades, et see on oma dokumentidega loogiline, väljastpoolt jälgitav tervik.

Eelmise aastaga võrreldes võib sel aastal positiivsena välja tuua muudatusi eelarveseaduses: seadustati tegevuskava mõiste, eelarvestrateegia ning täiendati aruandlust, mille järgi tegevuskavade täitmise aruandest, kus esitatakse ülevaade riigiasutuste tegevuse tulemuslikkusest, saab edaspidi riigieelarve täitmise aruande osa. Need täiendused on parema kvaliteediga planeerimise ja aruandluse eelduseks.

Planeerimist ja tulemusaruandlust auditeerides eeldas Riigikontroll, et planeerimisprotsess oma dokumentidega on loogiline, väljastpoolt jälgitav tervik.

⁷⁰ “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” II osa ptk 1

Peamised ettepanekud

Kuna strateegilised arengukavad käsitlevad valdkondi, mitte üksikuid ministeeriume, siis peaks valitsus kirjeldama ministeeriumiüleised valdkonnad.

1. Kuna planeerimise kvaliteedis ei ole 2001. aasta jooksul suuri muutusi toimunud, jääb Riigikontroll oma **eelmise aasta ettepanekute juurde** ja rõhutab, et need tegevused on määrava tähtsusega olemasoleva plaanide süsteemi korrastamisel.
2. Eelmise aasta ettepanekute täpsustamiseks lisab Riigikontroll, et riigieelarve seaduse § 10 lõikes 2 sätestatud **valitsuse korras**, mis käsitleb strateegilisi arengukavu, **peaks olema esitatud ministeeriumiüleste valdkondade kirjeldus** (sh määratlus, mis on valdkond). Valdkondade määratlemiseks peaks olema ühine alus: põhiülesanded, põhiprotsessid, nende tulemused vms.
3. **Samal põhimõttel tuleks jaotada ka ministeeriumide valitsemisalad.** Vältimaks ebarealistlike ja ülepausutatud finantsprognosidega plaane, tuleks pikas perspektiivis näidata, kuidas ministeeriumi valitsemisalale eraldatav raha jaguneb ministeeriumisiseste valdkondade vahel.
4. **Vältimaks liigsete plaanide koostamist**, peaks eelnimetatud valitsuse kord ühemõtteliselt määratlema kriteeriumid, millisel juhul tuleb koostada strateegilised plaanid. Kui valitsuse sekkumine mingisse tegevusse ei tekita lisaväärtust, pikas perspektiivis ei ole muutused vajalikud vms, siis pole tarvis ka eraldi plaane.
5. **Rahandusministeerium peaks tagama strateegiliste plaanide koostamise ning nende täitmise õnnestumise.** Selleks tuleks ministeeriumil hakata kriitiliselt hindama nii strateegiliste plaanide kui ka üheaastaste tegevuskavade finantsprognose. Seejuures peab ministeeriumil olema õigus neid tagasi lükata, kui kulud osutuvad analüüsi tulemusel põhjendamatuks. Samuti peaks Rahandusministeerium asutusi plaanide koostamisel nõustama ning meetodiliselt juhendama, vajaduse korral ka neid plaanide koostamisele suunama.

Olulisemad tähelepanekud

Planeerimine ja selle seos eelarvega

Planeerimisprotsess ei anna terviklikku pilti riigi soovitud arengutest ja tulemustest. Riigiasutused ei seosta lühiajalist tegevust pikaajaliste eesmärkidega, sest planeerimis-dokumendid ei moodusta loogilist ahelat ega seostu eelarvega.

1. Sarnaselt eelmise aastaga võib nentida, et **planeerimisprotsess on pigem kaootiline** ega anna terviklikku pilti riigi soovitud arengutest ja tulemustest. Lühiajalist ja jooksvat tegevust planeerides ei seosta riigiasutused seda enamasti pikaajaliste eesmärkidega, mistõttu kolme strateegilise dokumendi (strateegia, tegevuskava⁷¹ ja tööplan) eesmärkide ja tulemuste hierarhia ei ole üldiselt üksikule jälgitav. Samuti on nõrk strateegia, tegevuskava ja tööplani seos eelarvega.
2. Ministeeriumide esindajad nõustusid, et pikaajaline planeerimine peaks ühilduma lühiajalisega, kuid tunnistasid, et 2001. aastal oli **raske olemasolevaid strateegilisi dokumente loogilisse tervikusse siduda**. Arvati, et tegevuskava ja tööplan kattuvad suuresti oma eesmärgilt ja sisult, neid on raske siduda tegevuskava vormi ja organisatsioonis juba toimiva planeerimisprotsessi tõttu ning vastav ideoloogia on alles ideede- ja katsetamisfaasis.

⁷¹ Tegevuskava all mõeldakse endist tegevus- ja majandusarengu kava.

3. **Valdkondade arengukavades esitatud arvnäitajad väljendavad valdavalt soove, mitte tegelikkust**, ning eelarvetaotluse koostamisel vähendatakse arve märkimisväärselt. Mõne ministeeriumi esindajate hinnangul ei ole otstarbekas strateegiatest tulenevate arvude alusel eelarvetaotlusi koostada, sest tegelikult on võimalik eelarve mahu kasv ette antud. Samuti tehakse taotlust koostades veelkordsed valikud prioriteetide osas, mistõttu osa pikaajalistes plaanides kajastatust jääb tegemata (sellest ka II osa 3. peatükis).
4. **Praegu on valdkondade loetelu kirev**, nt on olemas maaelu, regionaalse arengu, teede ja side ning turismi arengukavad, mis kõik on loodud erineval alusel ning paljuski haakuvad. Selgusetu on, mis saab tulevikus, sest riigi eelarvestrateegia 2003–2006 pakub välja teistsuguse valdkondade loetelu.
5. **Selgelt on määratlemata eri osapoolte rollid planeerimisprotsessis**, näiteks ministri roll ja valitsemisala asutuse juhi roll eelarve kinnitamisel. Ka tehakse planeerimisel minimaalselt koostööd, seda nii asutuse sees kui asutuste vahel. Näiteks üleriigiliste arengukavade koostamisel osalevad haruministeeriumid olukorra kirjeldamises, kuid mitte tuleviku kujundamises.
6. Nii nagu ka eelmisel aastal välja toodi, ei ole seni suudetud määratleda planeerimise käigus koostatavate dokumentide sisu ja eesmärki nii, et asutused neid reaalselt kasutaksid. Näiteks **tegevuskava** pidanuks olema dokument, mis seondub tulemusjuhtimisega ja annab eelarve planeerimisel ülevaate asutuse tegevustest. Tegelikult polnud tegevuskava tulemustasuga seotud otsuste aluseks, enamasti ei hõlmanud aasta peamisi tegevusi ega andnud infot eelarve põhjendusteks.
7. Madal on ka lühiajalise planeerimise kvaliteet. Väljundipõhiselt planeerida ei suudeta: esineb **tööplaan**, mis sisaldavad väga palju detailset teavet ja igapäevarutiini kuuluvaid ülesandeid. Selliste tööplaanide alusel on riigiasutuse tulemusi raske hinnata. Üldjuhul ei suudeta püstitada eesmärke, mille täitmine oleks kontrollitav ja mõõdetav ning mida saaks võrrelda eelmistel perioodidel saavutatuga. Kompaktsed tööplaanid aga dubleerivad tegevuskava, mis paneb kahtlema selliste tööplaanide vajalikkuses üleüldse.
8. Selleks, et asutuse tegevust oleks võimalik hinnata, peaksid juba lühiajalise planeerimise dokumentides sisalduma **soovitud tulemused ja nende saavutamist näitavad kriteeriumid**. Mõnes tööplaanis oli mõõdetav tulemus formuleeritud, mõnes ei olnud tulemuslikkuse näitajatest nende sõnastuse tõttu võimalik aru saada: mida saavutada tahetakse, millal on tulemus hea või halb, milline on muutus ajas. Eriti ilmnes see ministeeriumide tööplaanides. Pool kõikides tööplaanides kasutatud tulemusnäitajatest olid stiilis “koostada aruanne”, “koostada eelnõu” ja “teha plaan”. Nende täitmist on küll lihtne hinnata, kuid need ei kajasta tulemuste sisu ja kvaliteeti. Kohati polnud tööplaanis planeeritud tegevustega soovitud tulemus saavutatav (liiga lai ja suurejooneline) ning kavandatud oli ka tegevusi, mis ei toetanud sugugi soovitud eesmärgi saavutamist.

Arengukavu luues ei ole arvestatud kattuvustega valdkondade vahel, mistõttu arengukavade loetelu on kirev ega lähe ka kokku eelarvestrateegiaga.

Tööplaanid ei ole täitnud oma eesmärki: neis kas ei suudeta püstitada eesmärke, mille täitmine oleks kontrollitav ja mõõdetav või siis dubleerivad nad tegevuskavu. Tulemusnäitajad aga ei kajasta tulemuste sisu ja kvaliteeti.

Aruandlus

9. Täna planeerimise kvaliteeti arvestades pole tõenäoline, et lähiajal muutuks aruandlus tulemuspõhiseks ning suudaks toota küllaldast infot juhtimisotsusteks. **Kuna planeerimine ei moodusta veel tervikut, puudub sellest tulenevalt ka ühtsus aruandluses.**

On positiivne, et riigieelarve koostamise aluseks saab kandev dokument, mille põhjal hakkab toimuma tsentraalne aruandlus. Selline korraldus võimaldab asutusel suhtuda oma tööplaani paindlikult ja kohandada see eelkõige enda vajadustele vastavaks.

Sarnaselt eelmise aastaga ei ole ühtlustatud aruandlust eelarvestrateegias, eelarves ja muudes strateegilistes dokumentides sätestatu täitmise kohta. Kuna dokumentide suhe on ebamäärane, on väga raske ka pikaajaliselt planeerida.

10. 2001. aasta eelarvearuandlus toimus tööplaanide alusel. **Tegevuskava põhjal pole seni aru antud**, kuid vastavad muudatused on õigusaktidesse tehtud. On positiivne, et riigieelarve koostamise aluseks saab kandev dokument, mille põhjal hakkab toimuma tsentraalne aruandlus. Selline korraldus võimaldab asutusel suhtuda oma tööplaani paindlikult ja kohandada see eelkõige enda vajadustele vastavaks.
11. Auditite käigus ilmnes, et aruannetest ei selgunud alati täpselt ülesande täitmise määr (infot liiga vähe) või jäeti ülesande täitmisest vale mulje. Kui tulemus ei olnud kontrollitavalt sõnastatud, jäi üle vaid nentida, et ülesandega on tegeletud. **Aruandlus nagu planeeriminegi põhines valdavalt tegevustel.** Milliseid tulemusi saavutati, oli puudliku info tõttu väljastpoolt peaaegu võimatu hinnata.

2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris

Eelmisel aastal soovitas Riigikontroll siseauditi kvaliteedi parandamiseks:

- **Ministriumidel ja Riigikantseleil määratleda asutuse juhi selge vastutus, mis võimaldaks siseaudiitoril keskenduda vastutava isiku riskide maandamisele; samuti määratleda strateegiline siseauditi ahel, mille lülid saaksid üksteisele tugineda.**
- **Siseaudiitoritel kujundada pikaajaline programm sihiga saavutada usaldusväärne finantsjuhtimine, alustada oma tööd finantsaruandele hinnangu andmisega ning parandada eelkõige auditite kavandamist ja auditiaruandeid.**
- **Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnal kui siseauditi-süsteemi koordineerijal keskenduda peamiselt meetodilisele nõustamisele (töötada välja konkreetsed nõustamisinstrumendid) ning auditeerimisele (suunata oma tegevus peamiselt riigieelarve kulude analüüsimisele ja rahandusministrile tema vastutuse realiseerumiseks vajaliku info tootmisele)⁷².**

Käesolev peatükk jätkab 2000. aastal alustatud traditsiooni anda riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate teises osas hinnang siseauditisüsteemi kui olulise kontrolliinstrumendi arengule Eestis ajavahemikul 2001–2002. aasta aprill. Peatüki aluseks on intervjuud siseauditi eest vastutavate isikutega ministriumides, iga ministriumi ühe auditiaruande põhjal tehtud analüüs (enamasti esitasid ministriumid oma parima aruande) ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna aruanne nr 17FR siseauditi korralduse hindamise kohta. Rahandusministeeriumi tegevusest ülevaate saamiseks vesteldi finantskontrolli osakonna juhatajaga, samuti vaadati läbi vajalikud osakonna dokumendid, sh üks auditiaruanne.

Peamised ettepanekud

Kui siseauditisüsteemi loomise ajal 2000. aastal oli oluline siseaudiitorid ametisse määrata ning teha esialgsed riskihinnangud ja plaanid, siis 2002. aasta tulemuste põhjal on juba võimalik süsteemi täiustada nii, et valitsussektoris kujuneks välja **hästitöötav auditipüramiid**. Selleks teeb Riigikontroll järgnevad ettepanekud:

1. **Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnal tuleks kirjeldada kogu valitsussektori olulisemad rahavood, riskid jm auditioobjektid (audit universe).**

Seejärel tuleks hinnata siseaudiitorite tööplaanide ja auditiaruannete põhjal, milline osa sellest on tänaseks auditeeritud ja riskid maandatud. Olulised katmata kohad peaks järgnevate perioodide tööplaanidesse planeerima juba alates 2003. aastast. Nt on oluliseks riskikohaks toetused (vt ka II osa 5. ptk).

2001. ja 2002. aasta tulemuste põhjal on võimalik siseauditisüsteemi täiustada nii, et valitsussektoris kujuneks välja hästitöötav auditipüramiid.

⁷² "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal" II osa ptk 2

2. **Tagamaks siseaudiitorite senisest suurem sõltumatus, tuleks Vabariigi Valitsuse seaduses täpsustada siseaudiitorite kohustuslikud ülesanded.**

Riigikontroll on seisukohal, et ministeeriumi siseaudiitori kohustuslik ülesanne peaks olema anda hinnang ministeeriumi valitsemisala eelarve täitmise aruandele ja ministeeriumi valitsemisala konsolideeritud finantsaruannetele järgmistest aspektidest lähtuvalt:

- tulude, kulude, varade, kohustuste ja finantsseisu õige ja usaldusväärne kajastamine aruannetes;
- aruandeaastal tehtud tehingute kooskõla Riigikogu tahet väljendavate õigusaktidega.

Ministeeriumi siseaudiitori kohustuslik ülesanne peaks olema anda hinnang ministeeriumi valitsemisala eelarve täitmise aruandele ja konsolideeritud finantsaruannetele. Rahandusministeeriumi kohustuseks oleks seejuures hinnata, kas siseaudiitorid on pädevad neid ülesanded täitma.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna kohustuseks oleks seejuures hinnata, kas siseaudiitorid on pädevad neid ülesanded täitma. Kui ei ole, siis on osakonna kohustuseks välja töötada siseaudiitorite arendamise plaan ning teha vajalikud ettepanekud Vabariigi Valitsusele.

Finantskontrolli osakonna kohustuslik ülesanne peaks olema anda äsja toodud aspektidest lähtudes hinnang riigieelarve täitmise aruandele ja riigi konsolideeritud finantsaruannetele.

3. **Välisaudiitoril, finantskontrolli osakonnal, ministeeriumi valitsemisala siseaudiitoril ja asutuste siseaudiitoritel tuleks iga konkreetse valitsemisala osas kokku leppida, kuidas auditiülesanded omavahel jaotatakse.**

Kõrgema tasandi audiitorid peavad saama tugineda arvamusel andes madalama tasandi audiitorite tööle. Näiteks finantsauditi puhul tuleks kokku leppida, milliseid tehinguid, arvestusloike ja kontrollisüsteeme auditeerib madalama tasandi audiitor aasta jooksul.

4. **Ministeeriumide struktuuride ühtlustamiseks tuleks Vabariigi Valitsusel teha kõigi ministeeriumide suhtes kehtiv otsus, kas siseaudiitor allub ministrile või kantslerile.**

Samuti peab asutuste juhtide hindamisel kõrgemalseisvate asutuste juhtide poolt olema üheks kriteeriumiks oskus anda siseaudiitorile olulisi ülesandeid.

Olulisemad tähelepanekud

Pole ülevaadet valitsussektorist kui kaardist, millel paiknevad alad võiks ohu möödudes ära värvida. Praegu ei ole võimalik öelda, milline osa kaardist värvitud on ehk millised riskid on tuvastatud ja maandatud.

Valitsussektoris on siseauditisüsteemi üles ehitatud enam kui kaks aastat. Selle aja jooksul on toimunud kiire areng, ent samas on tekkinud suured erinevused riigiasutuste siseauditi tasemes, auditite liikides ja ulatuses. Pääaegu kõik asutused püüavad leida oma joont, mis paljudel juhtudel liigub paraku eemale kõige olulisemast eesmärgist – tõhustada raha kasutamist.

Seni pole ülevaadet valitsussektorist kui kaardist, millel paiknevad alad võiks ohu möödudes ära värvida, kuni lõpuks kogu kaart värviga kaetud on. Praegu ei ole võimalik öelda, milline osa kaardist värvitud on ehk millised riskid on tuvastatud ja maandatud. Seda teadmata on aga võimatu planeerida siseaudiitorite järgmiste aastate auditeid, mis peaksid hakkama katma valgeid laike. Kui tegeldakse ebaoluliste või juba maandatud riskidega, ei ole ka kasu auditite paremast kvaliteedist, sest suured ohud jäävad siiski alles. Ka Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond ei anna hinnangut sellele, kas teemad, millega siseaudiitorid tegelevad, on õiged ja olulised ka valitsussektorile kui tervikule.

Väga ulatuslikuks maandamata riskiks on juhi risk esitada valeandmeid riigieelarve kasutamise kohta, sest tehingute õigsuse ja seaduslikkuse auditeerimisega tegelevad vaid vähesed siseaudiitorid. Sisult eksitavad aruanded annavad aga moonutatud pildi asutuse tööst ega näita, kas raha on kasutatud otstarbekalt. Valeinfo avalikuks tulek põhjustab omakorda usalduse kaotust riigi suhtes.

Kuna tehingute õigsust ja seaduslikkust auditeerivad vaid vähesed siseaudiitorid, siis on suur risk, et riigieelarve kasutamise kohta esitatakse valeinfot. See aga ei võimalda näha, kas raha on kasutatud otstarbekalt, põhjustades nii ka maksumaksja usalduse kaotust.

Siseaudiitorid

1. 2001. aasta mais töötas valitsussektoris kokku 167 siseaudiitorit, neist 21 maavalitsustes (koos hallatavate asutustega) ning 146 Riigikantseleis ja ministeeriumides ning nende haldusalades. Arvestamata Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonda, kus töötab 17 audiitorit, on ministeeriumis keskmiselt 3 siseaudiitorit: kõige vähem Majandusministeeriumis (1) ning rohkem Haridusministeeriumis (5). Ministeeriumis koos haldusalaga on keskmiselt 11 audiitorit, kuid siin on ministeeriumiti väga suured erinevused: nt Haridusministeeriumi haldusalas on neid 27. Osa ministeeriumide siseaudiitorid on määratud ka mõne valitsemisala asutuse siseaudiitoriks.
2. Ministeeriumide siseaudiitorid alluvad ministrile (5 juhtu) või kantslerile (7 juhtu)⁷³.
3. Jätkub määruste korrigeerimine ministeeriumides, et viia neis siseauditit puudutav osa vastavusse õigusaktidega. On koostatud siseaudititüksuse põhimäärusi ja siseaudiitorite ametijuhendeid. Üldiselt ei sisaldu neis kõrvaltegevusi, millega siseaudiitor tegelema peaks. Seega pole põhimääruste ja ametijuhendite järgi otsest ohtu siseaudiitori sõltumatusele. Praktikas on levinuim kõrvaltegevus majanduslike huvide deklaratsioonide kogumine ja edastamine. Paaris ministeeriumis on siseaudiitorite teha ka sisejuurdlused. Üksikutel juhtudel osalevad siseaudiitorid tegevliikmetena komisjonide töös.

Siseauditi regulatsioon ei kätke endas ohtu siseaudiitorite sõltumatusele.

Auditid

4. Ministeeriumides ja nende haldusalades viidi 2001. aasta teisel poolel ja 2002. aasta I kvartalis läbi umbes 350 auditit, neist ligikaudu 70% olid plaanilised⁷⁴. Järelauditina tehti üle 4% audititest. Ministeeriumide ja valitsemisala asutuste siseaudiitorid (v.a Rahandusministeerium) viisid 2001. aastal läbi 5 välisvahendite auditit, neist 4 SAPARD-i ja 1 ISPA vahendite kohta (esimesed Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti auditid, teine Teede- ja Sideministeeriumi audit).
5. Peamiselt on auditite planeerimise aluseks siseaudiitori ja juhi ühtlustatud nägemus lähiaja prioriteetsetest probleemidest. Mõned teemad välistatakse oskusteabe puudumise tõttu (nt IT-temaatikaga seonduv). Sisseostetavate auditite puhul on vahel probleeme ulatusega. Näiteks on Keskkonnaministeerium ostnud sisse auditi, mille ulatus on piiratud raamatupidamisaruande käsitlemisega, aga kindlust selle kohta, kas majandustehingud on tehtud seaduslikult, sh riigieelarvega kooskõlas, sealt ei saa.

⁷³ Seisuga 01.04.2002

⁷⁴ Auditite arv ja protsendid ei pruugi olla kuigi täpsed kvartaliaruannete sisu ebaühtlase kvaliteedi tõttu.

2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris

Teiste audiitorite tööle tuginetakse vaid mõnes ministeeriumis. Riigikontrolliga koostööd tegevate ministeeriumide arv siiski kasvab.

Ehkki auditiaruanded on eelmise aastaga võrreldes paremaks muutunud, kiputakse siiski segamini ajama fakte, järeldusi ja ettepanekuid. Auditit planeerides ei olda järjekindlad: tihti selgub alles auditi käigus täpsemalt, mida ja kuidas auditeeritakse.

6. Teiste audiitorite tööle tuginetakse vaid mõnes ministeeriumis. 2001. aastal tegid koos Riigikontrolliga finantsauditit kolm ministeeriumi, edaspidi nende ring laieneb.
7. Läbi vaadatud auditiaruannete hulgas olid esindatud kõik auditiliigid, enim leidis vastavus- ja tegevusauditeid⁷⁵. Enamasti sisaldasid auditid mitme auditiliigi elemente. Teemadest oli enim sisekontrollisüsteemi hindamise auditeid (4). Tööplaanidest ja kvartaliaruannetes nähtub, et palju auditeeritakse raamatu- pidamise või asutuse juhtimise korraldust. Hinnatakse ka konkreetsete käskkirjade või määruste täitmist.
8. Analüüsitud siseauditi aruanded on nii sisult kui ka vormilt ebaühtlased, kuid võrreldes eelmise aastaga on olukord paranenud. Üldiselt on aruanded muutunud lugejasõbralikumaks. Ligi pooltel juhtudel on probleeme auditi eesmärgi ja ulatuse⁷⁶ (mõnel juhul ka pealkirja) selge määratlemisega, näiteks eesmärgid stiilis “tutvuda”, “saada ülevaade”. Auditi metoodika on üldjuhul lühidalt kirjas, kuid enamasti mitte nii selgelt ja põhjalikult, et saaks teha järeldusi auditi usaldusvärsuse kohta.
9. Vestlustel ilmnes, et pigem suhtutakse planeerimisse kui dünaamilisse protsessi, mis tähendas, et tihti alles auditi käigus selgus täpsemalt, mida ja kuidas auditeeritakse. Ministeeriumidel on erinevad probleemid – kes ei suuda planeerida aega, kes sisu.
10. Üldiselt saavutati soovitud eesmärk, kuigi nii mõnelgi juhul sisaldas auditiaruanne pisut rohkemat või vähemat kui eesmärgis, pealkirjas ja ulatuses kirjas. Paaril juhul oli probleeme auditis antud hinnangute põhjendatusega, eriti kui hinnangule (nt “rahuldav”) pole lisatud seletust.
11. Endiselt leidis aruandeid, kus oli segadusi faktide, järelduste ja ettepanekutega: faktidena olid esitatud järeldused (või vastupidi); järeldused ja soovitused ei tulenenud esitatud faktidest.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna tegevus

Osakonna põhiülesandeks on koordineerida ja analüüsida valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseauditi korraldust ning teha ettepanekuid nende tõhustamiseks.

Koordineerimine

12. **Siseauditi- ja sisekontrollisüsteemide korraldamise aluseks** on 2001. aasta märtsis koostatud “Vabariigi Valitsuse siseauditi- ja sisekontrollisüsteemide strateegiline plaan aastateks 2001–2004”. Seda kavatakse uuendada 2002. aasta teisel poolel. Koostamisel on finantskontrolli osakonna strateegiline

⁷⁵ Siseauditi hea tava:

Vastavuse audit – analüüsitakse ja hinnatakse asutuse tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele, eeskirjadele ja juhenditele ning kehtivatele seadustele ja teistele õigusaktidele.
Tegevuse audit – analüüsitakse ja hinnatakse asutuse kitsamaid alategevusi, protsesse jms.

⁷⁶ Rahandusministeeriumi siseaudiitorite seletav sõnastik:

Auditi eesmärk – täpne määratlus selle kohta, mida auditiga tahetakse saavutada, ja küsimused, millele audit peab vastused andma. See võib hõlmata finants-, reeglipärasus- ja tulemuslikkuse küsimusi.

Auditi ulatus / auditi rakendusala – siseauditi poolt kaetud/vaadeldud tegevusvaldkonnad. Auditi ulatuse hulka kuuluvad vajadusel: auditi eesmärgid; auditi protseduuride sisu ja ulatus; auditi teostamise perioodi piiritus; auditeerimata jäänud tegevusalade kirjeldus, mis esitatakse selleks, et paremini aru saada auditeeritud valdkonna piiridest.

plaan, mis peaks valmima 2002. aasta augustis. Neile dokumentidele tuginedes saavad ministriumid koostada oma siseauditi strateegilisi plaane. Osakond tõi positiivsena välja ministriumi siseauditi eest vastutavate isikute suurenenud iseseisvuse oma haldusala siseauditi korraldamisel.

13. Osakonna korraldatud **koolitustest** on olulisim pikaajaline siseaudiitorite kutseeksami sooritamist ettevalmistav koolitus (alustati 2001 ja kestab aastani 2003) PHARE programmi raames; lisaks toimus 2001. aastal veel 6 lühemat koolitust.
14. **Infovahetust** korraldatakse teabepäevade, koosolekute ja esitluste abil, lisaks on olemas siseaudiitorite meililist. 2001. aastal toimus 3 teabepäeva ja 3 koosolekut: näiteks tutvustati siseauditi korraldust ja arenguid Ühendkuningriigis. Osaliselt on teabepäevad ka koolituse eest. Teabepäevadel ja koosolekutel saab ka osakond oma tegemistele tagasisidet. Ministriumide siseaudiitorid on infovahetusega üldiselt rahul.
15. **Siseauditilane aruandlus** on sisse seatud: osakonnale esitatakse siseauditi. Lisaks peetakse arvestust siseaudiitorite kohta ja vajadusel küsitakse eraldi andmeid, näiteks koolitusplaani koostamiseks. Probleeme on osakonnale esitavate aruannete sisu kvaliteediga – seda nii täitjate kui ka täitmise nõuete tõttu (eelkõige puudutab see kvartaliaruandeid). Osakond tegeleb järjest enam kvaliteedi parandamisega, see on ka üks 2003. aasta prioriteetidest. Valitsemisalade kvartaliaruannetest tehakse koondaruanne, kus antakse hinnang nii üksikute siseauditüksuste tööle kui ka koondhinne valitsussektori siseauditi korraldusele (aruandes toodud selgitustest jääb mulje, et kõige enam mõjutas hinnangut kvartalis lõpetatud auditite arv). Koondaruanne esitatakse Rahandusministriumi valitsuskontrolli asekanterile, kanterile ja ministriile.
16. Osakond töötab välja **metoodilisi juhendeid** rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditistandardite rakendamiseks ja nende alusel siseaudiitorite töö korraldamiseks ning sisekontrollisüsteemide hindamiseks. Siseauditi head tava uuendatakse igal aastal. Kasutatud on ekspertide nõu, uued osad arutatakse enne heasse tavaesse lülitamist siseaudiitoritega teabepäevadel läbi. Osakond hindab positiivselt, et järjest enam (osaliselt Euroopa Komisjoni surve tõttu) juhendatakse heast tavast ja õigusaktidest.

Aruandlus toimib: finantskontrolli osakonnale esitatakse strateegilised plaanid, tööplaanid ja kvartaliaruanded. Viimaste põhjal koostab osakond koondaruande, mille esitab Rahandusministriumi juhtidele.

Järjest enam juhendatakse siseauditi heast tavast, mida uuendatakse igal aastal, ja õigusaktidest.

Auditid

17. Kord aastas hinnatakse täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi korraldust. Lõpparuanne esitatakse valitsusele. 2001. aastal koostatud aruanne andis lühidalt infot sellest, kas ministriumides ja maavalitsustes on siseaudit rakendatud (ametikohtad loodud, vajaliku haridustasemega inimesed olemas jne) ehk kas täidetakse Vabariigi Valitsuse seadust siseauditit puudutavate sätete osas. 2002. aastal koostatud aruande eesmärgiks oli hinnata Vabariigi Valitsuse määruse nr 329⁷⁷ täitmist. Hinnang keskendub peamiselt sellele, kas siseaudiitoritel on võimalused oma tööd teha ja milline on nende töö kvaliteet. Seda, kas tehakse õiget tööd ehk kas on valitud olulised teemad, ei hinnata.

2002. aasta aruanne siseauditi korraldusest käsitleb küll siseaudiitorite võimalusi tööd teha ja nende töö kvaliteeti, kuid seda, kas tehakse õiget tööd ehk kas on valitud olulised teemad, ei hinnata.

⁷⁷ "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded"

2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris

Finantskontrolli osakonna auditite valiku alused ei tulene valitsussektori kui terviku riskianalüüsist. Riskianalüüs on üldine: see ei hõlma teiste audiitorite tööd ega lähtu osakonna eriomastest kohustustest.

18. 2001. aastal tehti 10 välisvahendite kasutamise finantsauditi aruannet (lisaks alustati 2, mis lõppesid aastal 2002); 19 tulemusauditit ja riigieelarve kasutamise finantsauditit (lisaks alustati 2 auditit, mis lõpetati aastal 2002)⁷⁸.
19. Finantskontrolli osakonna auditite valiku alused ei ole selgelt kirjeldatud ega tulene valitsussektori kui terviku riskianalüüsist. Peamiselt saab seda väita seetõttu, et koostatud riskianalüüs on üldine: pole hinnatud, kui suure osa on juba katnud teised audiitorid ja millised oleksid olulised teemad just finantskontrolli osakonnale lähtuvalt tema kohustustest.
20. Seni pole osakond oma töid avalikustanud, esimesed tööd on plaanis veebilehele panna 2002. aasta teisel poolel. Vanu töid ei ole plaanis avalikustada, sest nende kvaliteeti ei peeta avalikustamiseks sobivaks.
21. Nagu teiste ministriumide siseauditiüksuste puhul, vaatasime läbi ka ühe finantskontrolli osakonna aruande. See riigieelarve vahendite auditi talituse aruanne on võrreldav keskmistest tugevamate töödega ministriumide siseauditi osakondades. Ühe puudusena tuleb märkida, et mitmed ettepanekud toovad endaga kaasa vajaduse täiendava ressursi järele, selgitamata täpsemalt selle põhjendatust.
22. Kolmandat aastat osalevad osakonna ametnikud eelarvekomisjonides. Lisaks sellele, et üritatakse arvestada võimalikult palju audititest tulnud infot, analüüsitakse ka ministriumide eelarvetaotluste seletuskirju, leidmaks anomaalsusi.
23. Riigieelarve täitmise aruandele hinnangut ei anta, kuid peetakse vajalikuks, et siseaudiitorid suudaksid mõne aja pärast hinnata oma asutusest väljamineva info (eelkõige riigieelarve täitmise aruande) usaldusväärsust.

⁷⁸ Finantskontrolli osakonna tööplaani täitmise aruande alusel

3. Riiklike investeeringute korraldus

Eesti avaliku sektori riigieelarvelised investeeringud 2002. aastal on ligi 1,8 mld krooni⁷⁹ ning tulenevalt Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegiast aastateks 2001–2004 peaksid valitsussektori investeeringud moodustama 8–9% riigieelarve kogukuludest (ilma pensioni- ja ravikindlustuseta). Investeeringute paremaks planeerimiseks on juba 1995. aastast avalikus sektoris kasutatud pikemaajalist riikliku investeeringute planeerimise korraldust. Kuna see süsteem ei taganud alati strateegiliselt tähtsate investeeringute järjepidevat finantseerimist, siis kehtestas Vabariigi Valitsus 13.09.2000. a määrusega nr 296 uue “Riiklike investeeringute programmi koostamise korra”. Selle korra kohaselt kajastatakse riiklike investeeringute programmis (RIP) ainult riiklikult strateegilise tähtsusega projekte, mille maksumus on üle 50 mln krooni, ning projekte, mida finantseeritakse välislaenudest või -abist⁸⁰. Ülejäänud kajastatakse riiklikes investeeringukavades.

Käesolev peatükk keskendub probleemidele, mis on seotud investeeringute planeerimisega avalikus sektoris ning uue investeeringute planeerimise korra rakendamisega. Samuti anname ülevaate sellest, kuidas on erineva staatusega, kuid riigi finantseerimisest sõltuvad isikud võtnud investeeringute finantseerimiseks pikaajalisi kohustusi.

Peamised ettepanekud

1. **Rahandusministeeriumil tuleks selgelt määratleda, milline on RIP-i ja investeeringukavade funktsioon ning nende dokumentide siduvus eelarvemenetluses.**

Kui ei suudeta tagada RIP-is ja investeeringukavades toodud projektide ja planeeritud vahendite järjepidevust, siis ei ole täidetud nende dokumentide peamine eesmärk – kasutada riigi ressursse efektiivselt ja heaperemehelikult ning tasakaalustada vajadused ja võimalused.

2. **Vabariigi Valitsus peaks koostöös Rahandusministeeriumiga muutma RIP-i ja investeeringukavade koostamise korda selliselt, et neis dokumentides kajastatud investeeringud oleksid jaotatud lähtuvalt nende prioriteetsusest.**

Rahandusministeeriumil tuleks koostöös teiste ministeeriumidega inventeerida ka olemasolevad RIP ja investeeringukavad ning viia need kooskõlla reaalsete võimalustega. Samuti tuleks investeeringud panna pingeritta, mis aitaks kaasa objektide valmimisele vastavalt vajadustele ja võimalustele.

3. **Vabariigi Valitsusel tuleks tugevdada kontrolli riigiasutuste võetavate finantskohustuste üle.**

Selleks peaks Rahandusministeerium looma mehhanismi, kus riigi pikaajaliste kohustuste suurendamine ei oleks Riigikogu kinnitusega võimalik. Lisaks tuleks Rahandusministeeriumil üle vaadata avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja sihtasutustele garantiide andmise aluste kooskõla Riigikogu tahtega.

RIP ja investeeringukavad ei täida oma eesmärgi, kui neis toodud projekte ja planeeritud vahendeid ei käsitleta järjepidevana. Samuti tuleks investeeringud panna pingeritta, mis aitaks kaasa objektide valmimisele vastavalt vajadustele ja võimalustele.

Riigi pikaajaliste kohustuste suurendamine ei tohiks Riigikogu kinnitusega võimalik olla. Vastasel juhul tekib oht, et Riigikogul kaob kontroll riigi finantskohustuste mahu üle.

⁷⁹ Riiklike investeeringute programmi ja investeeringukavade järgi aastateks 2002–2005

⁸⁰ Vastavalt rahandusministri 06.05.2002. a määrusele nr 63 ei ole RIP-is kajastuvatel investimisprojektidel enam 50 mln kroonise maksumuse alammäära nõuet. Investeeringu võtmise RIP-i otsustab Vabariigi Valitsus.

Vastasel korral riskitakse sellega, et pikaajaliste finantskohustuste võtmine ei ole kooskõlas Riigikogu tahtega, samuti on Riigikogul oht kaotada kontroll riigi finantskohustuste mahu üle.

4. **Vabariigi Valitsusel tuleks kaaluda riigiasutuste võetud finantskohustuste refinantseerimist soodsama laenu abil.**

Rahandusministeeriumil tuleks uuesti läbi vaadata lepingud, millega on võetud riigile pikaajalisi kohustusi liialt suure intressimääraga ning kaaluda lepingute muutmist või lõpetamist. Riigikontrolli hinnangul oleks riigiasutustele aktsepteeritav intressimäär 2002. aasta finantstingimusi arvestades kuni 6%.

RIP-is, mille eesmärgiks on seatud tagada strateegiliselt tähtsate investeeringute järjepidev finantseerimine, suudetakse tegelikult ette planeerida ainult üheks aastaks, kusjuures sageli ei arvestata eelmise aasta prioriteetidega.

RIP ei ole kooskõlas ka eelarvestrateegiaga, pikaajalisi kohustusi finantseeritakse aga Riigikogu heakskiiduta.

Olulisemad tähelepanekud

1. **Ministeeriumide koostatav RIP ei täida talle pandud funktsioone.**

Kui RIP-i eesmärk on tagada strateegiliselt tähtsate investeeringute järjepidev finantseerimine, siis tegelikult suudetakse ette planeerida ainult üheaastase perspektiiviga ning igal aastal koostatakse uus investeeringukava, mis sageli ei arvesta eelmise aasta kava prioriteetidega.

2. **RIP ja investeeringukavad ei ole kooskõlas Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegiaga aastateks 2001–2004, mistõttu on kaheldav, kas planeeritavad investeeringud kavandatud mahus ka teoks saavad.**

Eelarve aastane kasv on strateegia järgi 7–9%, investeeringute kasv aga kõigub – 5,3%-st 40,2%-ni⁸¹.

3. **Investeeringute finantseerimiseks on ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused võtnud riigile pikaajalisi finantskohustusi enamasti ilma Riigikogu otsuseta.**

Peaaegu kõikidel juhtudel oli riigi pikaajalise kohustuse kinnitaja valitsemisala asutuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku või sihtasutuse juht. Harvem on riigile pikaajalise kohustuse võtmist kinnitanud kantsler, minister või Vabariigi Valitsus, väga harva Riigikogu.

Detailsemad tähelepanekud

RIP-i ja investeeringukavade realiseerunud mahud ja prognoosid

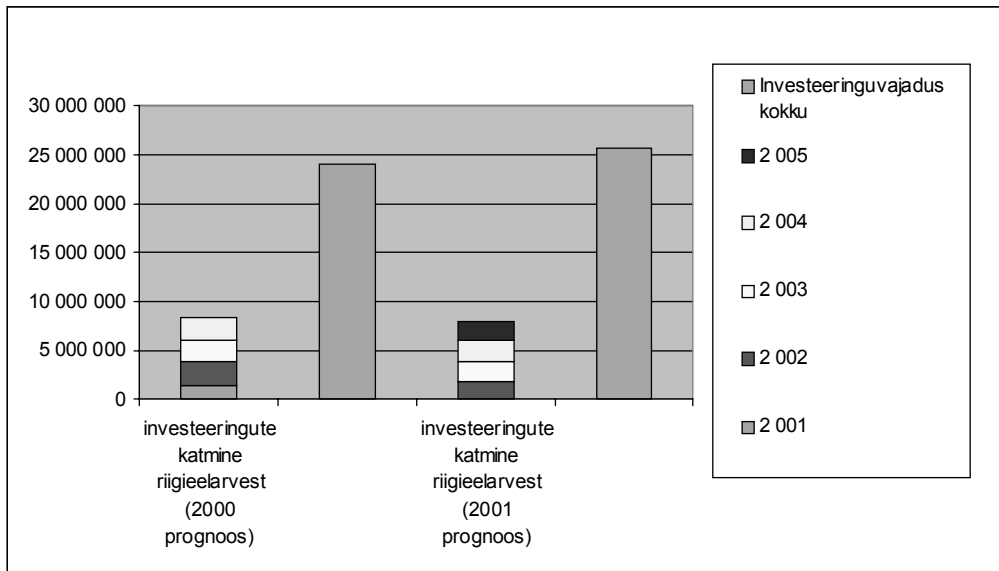
2000. aastal tehtud prognooside, st 2001.–2004. aastaks koostatud RIP-i ja investeeringukavade (edaspidi RIP 2001–2004) järgi oli riigi investeeringuvajadus 24,1 mld krooni, millest 1,5 mld ehk 6,4% kaeti 2001. aasta riigieelarvest.
2001. aastal tehtud prognooside, st RIP 2002–2005. aastaks koostatud RIP-i ja investeeringukavade (edaspidi RIP 2002–2005) järgi oli riigi investeeringuvajadus 25,6 mld krooni, millest 1,8 mld ehk 6,9% plaanitakse katta 2002. aasta riigieelarvest.

⁸¹ RIP ja investeeringukavad aastateks 2001–2004 ja 2002–2005

3. Eespool toodud arvud näitavad, et vajalikud investeeringud oleks riigieelarvest võimalik teha 14–16 aasta jooksul tingimusel, et täiendavaid vajadusi ei teki. Samas kasvas riigi prognoositav investeeringuvajadus hoolimata 2001. aastal tehtud investeeringutest aastaga 1,5 mld krooni (6,2%) ehk sama palju, kui on eelarveaasta võimalike investeeringute maht. RIP-i 2002–2005 kohaselt plaanitakse perioodil 2002–2005 investeeringute koguvajadusest katta 31% riigieelarvest.

RIP-is kajastatud investeeringud oleks riigieelarvest võimalik teha 14–16 aasta jooksul tingimusel, et täiendavaid vajadusi ei teki. Samas kasvas riigi investeeringuvajadus aastaga 1,5 mld krooni.

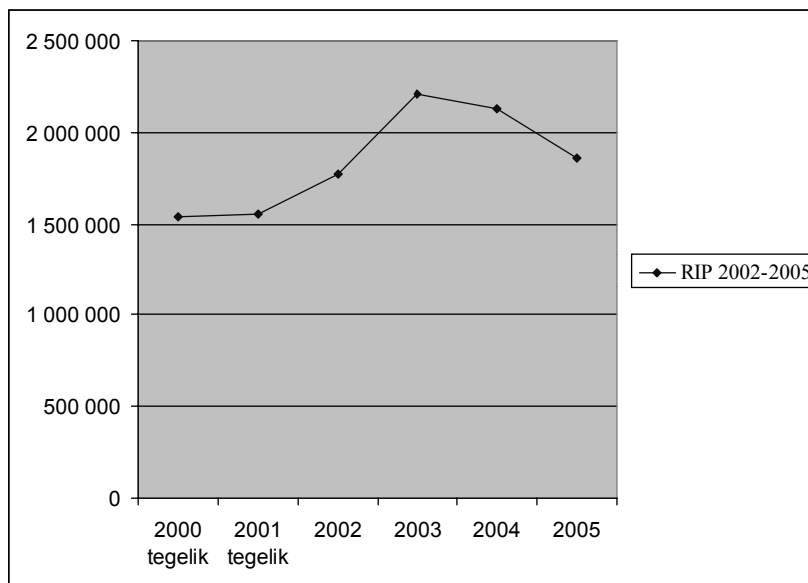
Joonis 1. Investeeringute koguvajadus ja katmine riigieelarvest



4. See on tekitanud olukorra, kus eelkõige planeeritavale eelarveaastale järgnevaaks aastaks (st RIP-i 2001–2004 puhul 2002. aastaks ja RIP-i 2002–2005 puhul 2003. aastaks) prognoositakse realiseerimatuid investeeringumahte ning uue RIP-i koostamisel tuleb suur hulk asju jälle järgmisse aastasse edasi lükata. Selline korraldus devalveerib RIP-i kui plaani. Nii näiteks kavandati 2000. aastal 2002. aastaks riigieelarvest finantseeritavate investeeringute kasvu võrreldes 2001. aastaga 71% ning 2001. aastal kärbiti vastavat prognoosi 600 mln krooni võrra. 2001. aastal 2003. aastaks planeeritud investeeringumaht ületas 2001. aasta tegelikku taset 42%.
5. Kui võrrelda Vabariigi Valitsuse eelarvestraategias planeeritud eelarve kasvu, mis on aastatel 2002–2004 7,5%–8,7%, ning RIP-is ja investeeringukavades prognoositud investeeringumahte, siis võib tõdeda, et ministriumide nägemus investeeringute kasvust ei haaku võimaliku eelarve kasvuga. Samuti ei ole valitsus deklareerinud soovi puudu jääv summa laenata.

Kuna prognoositakse realiseerimatuid investeeringumahte ning uue RIP-i koostamisel tuleb suur hulk asju jälle järgmisse aastasse edasi lükata, siis devalveerub kogu RIP-i tähtsus.

Joonis 2. Riigieelarve vahenditest prognoositavad investeeringud 2002–2005 (tuhandetes kroonides)



Pikaajaline planeerimine ei toimi: RIP-is 2001–2004 ja RIP-is 2002–2005 kattuvad maksumuse ja lõpetamise aasta poolest ainult üksikud projektid.

- RIP-i ja investeeringukavade pikaajalise planeerimise üks peamistest eesmärkidest on tagada järjepidevus investeeringute juhtimisel. Eri aastate RIP-ide ja investeeringukavade kõrvutamise aga näitab, et pikaajaline planeerimine ei toimi. Kui võrrelda RIP-is 2001–2004 ja RIP-is 2002–2005 toodud projektide nimistut ning nende maksumust, siis leidub ainult üksikuid, mis kattuvad oma maksumuse ja lõpetamise aasta poolest (nt Vanemuise kontserdimaja). Samas on projekte, mis on toodud RIP-is 2001–2004, kuid mis on täielikult välja jäetud RIP-ist 2002–2005 (nt Eesti Akadeemilise Raamatukogu hoidla).
- Iseenesest pole midagi halba selles, et riik on ühte dokumenti koondanud kõik oma pikaajalised plaanid. Samas tekitavad deklareeritud, kuid kogumahu reaalse rahaga katmata ja tähtsuse järjekorda seadmata vajadused igal aastal eelarve koostajatele väga ränga surve, vähendavad RIP-i väärtust ja suunavad kulutajaid otsima RIP-ist “välja jäänud” investeeringute finantseerimiseks kõrvalteid.

Ülevaade riigi pikaajalistest kohustustest

Kuna avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud sihtasutuste kohustuste katmine on riigi moraalne kohustus, siis käsitleb Riigikontroll neidki riigi pikaajaliste kohustustena, ehkki riigieelarve täitmise aruanne seda ei tee.

- Pikaajaliseks kohustuseks loetakse kohustust, mille maksetähtaeg on üle aasta, st pikaajalised kohustused seisuga 31.12.2001 kajastavad summasid, mis tuleb välja maksta pärast 2002. aasta lõppu. Kohustus tuleneb sõlmitud lepingutest, kus riik on kohustatud maksma kindla summa kindlas ajavahemikus. Levinumad kohustused on nt laenud, liisingud ja tagatised. Riigile pikaajalisi kohustusi võttes finantseeritakse nii RIP-is ja investeeringukavades olevaid kui ka neist väljapoole jäävaid projekte.
- Riigikontroll on käesolevas analüüsis käsitlenud riigi pikaajalisi kohustusi laiemalt, kui seda teeb riigieelarve täitmise aruanne, hõlmates ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud sihtasutuste kohustusi, sest nende katmine on riigi moraalne kohustus. Seetõttu ei kattu kasutatud andmed 2001. aasta riigieelarve täitmise aruandes esitatud riigi pikaajaliste kohustuste mahuga.

10. Riigikontroll analüüsis kõikide ministeeriumide ja Riigikantselei pikaajalisi kohustusi seisuga 31.12.2001 nende esitatud andmete alusel. Riigi lühiajalisi kohustusi, lühi- ja pikaajalisi väliskohustusi ning maavalitsuste kohustusi järgnev analüüs ei sisalda.

Selgus, et ministeeriumide ja Riigikantselei pikaajaliste kohustuste kogusumma 31.12.2001. a seisuga oli 938 463 558 krooni. Pikaajaliste kohustuste keskmine intress oli 02.07.2002. a seisuga 6,87%.

Tabel 1. Riigi pikaajaliste kohustuste jagunemine valitsemisala asutuste, sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kaupa

	Pikaajalised kohustused kokku	Osakaal	Keskmine intress
Valitsemisala asutused	456 716 254	49%	6,94%
Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	351 632 948	37%	7,12%
Sihtasutused	130 114 356	14%	6,18%
Kokku	938 456 558	100%	6,87%

Tabelist on näha, et sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute võetud pikaajalised kohustused on kogumahult suuremad kui valitsemisala asutuste pikaajalised kohustused kokku. Samas tuleb märkida, et sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute võetud pikaajalised kohustused ei pruugi riigi pikaajaliste kohustustena realiseeruda, sest sageli on tegu riigi garantiiga juhuks, kui tekivad makseraskused.

Sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute võetud pikaajalised kohustused on kogumahult suuremad kui valitsemisala asutuste pikaajalised kohustused kokku.

11. Intressimäärasid analüüsid selgus, et üle poole (55,9%) riigi pikaajalistest kohustustest võetakse intressimääraga 4–6%, üle kolmandiku (34,7%) aga määraga 6–10%.

Tabel 2. Riigi pikaajaliste kohustuste jaotus intressimäärade kaupa

Intressimäära vahemik	Riigi pikaajaliste kohustuste maht	Osakaal
0–2%*	76 556 693	8,86%
2–4%	4 960 675	0,57%
4–6%	486 069 822	55,91%
6–8%	162 878 844	18,85%
8–10%	129 340 192	14,97%
10–12%	5 972 987	0,69%
12% ja üle	1 303 691	0,15%
Kokku**	864 082 904	100%

* Suur osa kohustusi oli 0%-lise intressimääraga, sest väljamakstav summa oli ainult põhiosa, st intressimaksed olid juba eelnevalt tasutud.

** Riigikontrollil puuduvad andmed kõikide riigi pikaajaliste kohustuste intressimäärade kohta.

3. Riiklike investeeringute korraldus

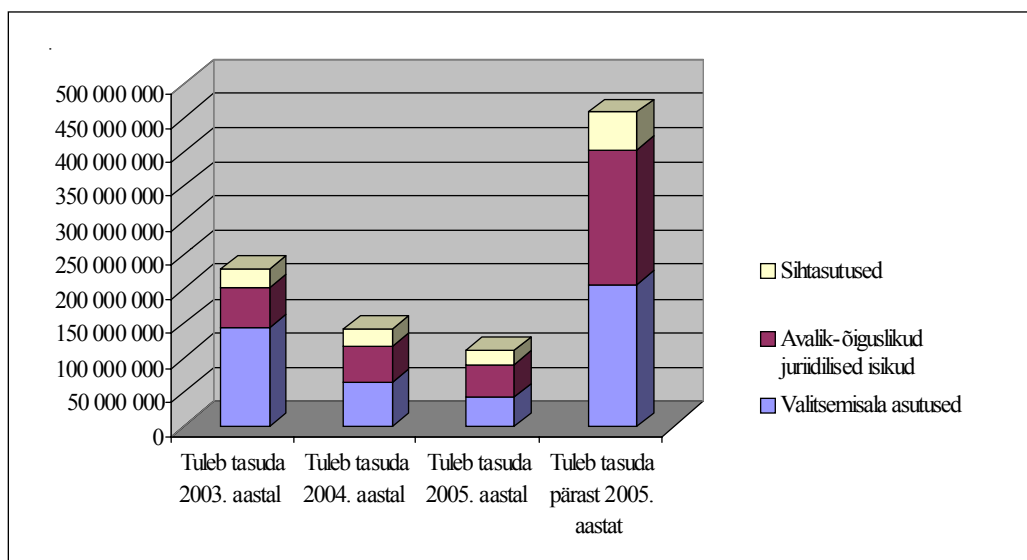
12. Riigi pikaajaliste kohustuste hulgas on kõige suurem osa Haridusministeeriumil kogusummaga 261,4 mln krooni, mis moodustab 27,85% kõikidest riigi pikaajalistest kohustustest. Teisel kohal on Kultuuriministeerium 225,3 mln krooniga (24,01%).

Avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest on riigile pikaajalisi kohustusi võtnud ainult Haridus- ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalas olevad; pikaajalisi kohustusi võtnud sihtasutused jagunevad kolme ministeeriumi vahel – lisaks Haridus- ja Kultuuriministeeriumile on riigi pikaajalisi kohustusi suurendanud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevad sihtasutused.

Kohustuste jaotust ministeeriumide kaupa kajastab lisas tabel 5.

13. Riigikontroll analüüsis riigi pikaajalise kohustuste väljamaksmise jaotust aastate kaupa.

Joonis 3. Riigi pikaajaliste kohustuste väljamaksmine



14. Riigi pikaajaliste kohustuste finantseerijad on peamiselt finantsasutused – pangad ja liisinguettevõtted. Teise grupi moodustavad ettevõtjad, peamiselt ehitusvaldkonnast, kes ehitavad objekti oma kuludega valmis ja sõlmivad lepingu, mille kohaselt ostab riik objekti kindla aja vältel kindla intressiga välja. Kolmas rühm on kohalikud omavalitsused, riik, välisriigid ja organisatsioonid, sihtasutused ja mittetulundusühingud.

Tabel 3. Riigi pikaajaliste kohustuste jaotus finantseerijate kaupa

	Kohustuste summa	Osakaal
Finantsasutused	765 681 211	81,59%
Ettevõtted	49 273 720	5,25%
Muu (KOV, (välis)riik, sihtasutus jne)	123 508 627	13,16%
Kokku	938 463 558	100,00%

Analüüsid finantsasutuste kaupa, selgus, et suurim riigi pikaajaliste investeeringute finantseerija finantsasutuste seas on Hansapank, järgnevad Eesti Ühispank ja Nordea pank.

Tabel 4. Riigi pikaajaliste kohustuste jaotus finantsasutuste kaupa

	Kohustuste summa	Osakaal
AS Hansapank*	343 893 644	44,91%
AS Eesti Ühispank*	271 243 213	35,43%
Nordea pank*	134 082 509	17,51%
AS Eesti Liisingukeskus	14 619 100	1,91%
AS Sampo Grupp*	1 795 653	0,23%
TBB liisingu AS	47 092	0,01%
Kokku	765 681 211	100,00%

* Tegelik finantseerija võib kuuluda antud finantseerija gruppi.

4. Ülevaade riigi infosüsteemide arendamisest

IT-kuludeks on aastatel 1994–2001 eraldatud ligi 1,5 mld krooni. 2002. aasta alguseks oli üles seatud ligi 15 000 arvutitöökohta vajaliku tarkvara, arvutivõrgu ja andmesidevõimalustega ehk 92% vajadusest.

Vabariigi Valitsus võttis 1993. aastal vastu otsuse kasutada alates 1994. aastast teatud osa riigieelarve vahendeid infotehnoloogilise keskkonna ühtlaseks väljaarendamiseks. IT-kuludeks on riigieelarves (artikkel 37) planeeritud keskmiselt 1% aastas, kokku on aastatel 1994–2001 eraldatud ligi 1,5 mld krooni. Infosüsteemid⁸² on loodud peaaegu kõigis riigihaldusasutustes⁸³. 2002. aasta alguseks oli üles seatud ligi 15 000 arvutitöökohta vajaliku tarkvara, arvutivõrgu ja andmesidevõimalustega. See moodustas üle 92% asutuste poolt deklareeritud arvutitöökohtade vajadustest⁸⁴. Avalikus sektoris loodud infosüsteemide ja andmekogude arv ületab juba riigiasutuste endi arvu⁸⁵.

Selles peatükis anname ülevaate probleemidest, mis on seotud infosüsteemide arendamisega ning laiemas mõttes ka Eesti infopoliitika⁸⁶ elluviimisega. Peatüki koostamise aluseks on Riigikontrollis aastatel 2000–2002 läbi viidud infosüsteemide auditid⁸⁷ ning töö käigus koostatud arvamused infotehnoloogilisi aspekte hõlmavate õigusaktide eelnõude kohta. Ligi neljasaja infotehnoloogilise arendustöö hulgast oleme lähemalt uurinud kahtekümmend suuremat infosüsteemi ja nende koosseisus olevaid andmekogusid. Infosüsteemide auditite kontrolliaruanetes toodud detailsemad soovitusi on auditeeritavad enamasti rakendanud, ettepanekud Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele on aga sageli tähelepanuta jäänud.

Peamised ettepanekud

Vabariigi Valitsus peaks:

1. **Ajakohastama riigi infopoliitika põhialuseid infoühiskonna arendamise uute põhimõtetega, mis arvestaksid Eestis realselt saavutatud taset ning Euroopa infoühiskonna programme.**

Uued põhimõtted tuleks esitada heakskiitmiseks veel praegusele Riigikogu koosseisule ning võtta neid arvesse valdkondade strateegiate koostamisel.

2. **Horisontaalseks koordineerimiseks ja üleriigiliste projektide paremaks edendamiseks looma vastava struktuuri võimalikult kõrgel juhtimistasandil.**

⁸² Infosüsteem on infot andev, jaotav ning koguv infotöötlussüsteem koos juurdekuuluvate organisatsiooniliste ressurssidega, sealhulgas inim-, tehniliste ja rahaliste ressurssidega (EVS-ISO/IEC 2382-1:1998 Infotehnoloogia. Sõnastik. Osa 1:Põhiterminid)

⁸³ Valitsusasutused ja põhiseaduslike institutsioonide tugiasutused

⁸⁴ Aastaraamat "Infotehnoloogia avalikus halduses", Eesti Informaatikakeskus (EIK) 2001

⁸⁵ EIK kogutava statistika kohaselt oli avalikus sektoris 2001. aasta lõpuks üle 900 mitmekasutaja andmebaasi, registri, katastri, klassifikaatori jms.

⁸⁶ 1998. aastal kiitis Riigikogu heaks Eesti infopoliitika põhialused ja Vabariigi Valitsus kinnitas infoühiskonna rajamise raamkava.

⁸⁷ Vt <http://www.riigikontroll.ee/auditid.php?loppenud=1> aruanded: Infosüsteemide arendusprojektide tulemuslikkus, Infosüsteemide projektijuhtimine Sotsiaalministeeriumis Phare abiprogrammi näitel, Valitsusasutuste dokumendihaldusprogramm 2000–2003, Rahvaraamatukogude infotehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamine, Rahvastikuandmed riigi registrites.

See peaks tagama, et igale projektile (näiteks kodaniku infotehnoloogilise suhtluskeskkonna loomine, infosüsteemide andmevahenduskihi juurutamine, digitaalalkirja kasutuselevõtt e-teenuste väljaarendamiseks jm) oleks määratud ametkond, kes vastutab selle läbiviimise eest kogu valitsemissektori ulatuses ja kelle pädevuses on valitsuse nimel konkreetset projekti juhtida, käsutades ka vastava projekti eelarvet.

3. **Kohustama Rahandusministeeriumi koos riigi infopoliitikat koordineeriva ametkonnaga⁸⁸ välja töötama IT-investeeringute hindamise põhimõtted ning juhendi infotehnoloogilise projekti tulemusel tekkinud vara (riist- ja tarkvara, andmekogum vms) arvelevõtmiseks raamatupidamises, et luua põhjendatud alus teenuste hinna kujundamisele ja tagada nende jätkusuutlik areng.**

Alustada tuleks riigi andmekogudes olevate andmete arvelevõtmisega immateriaalse põhivarana, sest infoteenuste laialdasemal juurutamisel osalevad need tõenäoliselt tulu tekkimisel, on identifitseeritavad ja neid kasutatakse teenuste osutamisel või administratiivülesannete täitmisel⁸⁹. Andmekogude teenuste väljaarendamisel soovitame selgemalt eristada inimese õigused saada teavet tema kohta kogutud andmetest, ametniku õigused kasutada andmeid avalike ülesannete täitmisel, äriühingu õigused kasutada andmeid tulu teenimise eesmärgil ja muude isikute õigused õigustatud huvi olemasolu korral.

4. **Integreerima infosüsteemide strateegilise planeerimise programm-dokumendis “Eesti riiklik arengukava 2003–2006” käsitletavatesse valdkondadesse.**

Seejuures tuleks eristada konkreetse ministeeriumi arengukavasse kuuluvad ja kogu valitsemissektori ühiseks kasutamiseks loodavad süsteemid ning vältida kõigiti viimaste sattumist ametkondlikust lähenemisest tulenevate kitsenduste alla. Infosüsteeme ei tuleks edaspidi käsitada mitte enam abistavate tugisüsteemidena, vaid raamstruktuurina, mis seob riigi toimimiseks vajalike asutusi, infot, tööprotsesse, ametnikke ja elanikke.

Andmekogude teenuste väljaarendamisel tuleks selgemalt määratleda, millist teavet võib saada inimene tema kohta kogutud andmetest, millist ametnik oma ülesannete täitmisel ning millist äriühing tulu teenimise eesmärgil.

Olulisemad tähelepanekud

1. **Ajaloolisest ja tehnoloogilisest arengust johtuvalt on enamik enne 2000. aastat loodud infosüsteemidest ja nende koosseisus olevatest andmekogudest asutusekesksed, sobimata asutustevaheliseks koostööks ja infoteenuste osutamiseks väljapoole valitsemisala.** Näiteks peetakse Eestiga kokku puutunud välismaalaste üle mitmesugust arvestust eri ametkondade seitsmes andmekogus⁹⁰. 2001. aastal asuti riigi ja erasektori koostöös looma eeldusi riigi andmekogude ühiseks kasutamiseks. Tänapäevaks on loodud tehnoloogiline lahendus infosüsteemide andmevahenduskihi X-tee näol, mille kaudu on põhimõtteliselt võimalik tagada asutustele ja kodanikele andmekaitse nõuetele vastav juurdepääs sellega liitunud andmekogudesse kantud andmetele.

Enamik enne 2000. aastat loodud infosüsteemidest ja andmekogudest on asutusekesksed, sobimata asutustevaheliseks koostööks ja infoteenuste osutamiseks väljapoole valitsemisala.

⁸⁸ Praegu täidab seda funktsiooni Teede- ja Sideministeeriumi riigi infosüsteemide osakond.

⁸⁹ Vt Hea raamatupidamistava, ERS 6 Raamatupidamise aastaaruannete bilansi kirjete sisu (revideeritud 2000) § 10. Immateriaalne põhivara, Tallinn 2000

⁹⁰ Sissesõidukeeldude riiklik register, riiklik pagulaste register, EV viisataotluste register, välismaalaste seaduse rikkujate andmekogu, Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste andmekogu, varjupaigataotlejate ja pagulaste andmekogu, andmebaas Eestis akrediteeritud välisesindajate kohta.

Positiivne samm X-tee edukaks rakendamiseks oleks 14.12.2001. a kolme ministri – justiitsministri, siseministri ning teede- ja sideministri vahel sõlmitud koostööprotokoll⁹¹ täitmine ning teiste avalikku võimu teostavate asutuste ühinemine protokolliga.

Kuna IT-valdkonda juhtivatel riiklikel struktuuridel pole otsese juhtimise volitusi ning 2003. aastast muutuvad IT-kulud ametkonnakeskseks, siis on ka raske arendada üldisi huve teenivat infotehnoloogilist infrastruktuuri ning algatada asutuste ühisprojekte.

- Riigi IT-valdkonda koordineerivatel ja nõustavatel struktuuridel ei ole piisavalt otsese juhtimise volitusi.** Rahandusministeerium on võimaluse korral siiski arvestanud IT-kulude taotlusi läbi vaatava ekspertiisikomisjoni ettepanekutega, mis on jäänud väljapoole ametkondade aastaeelarvete üldisi piirsummasid. Nii on õnnestunud riigi IT-keskkonda arendustööde detsentraliseeritud juhtimisele vaatamata üsna ühtlaselt arendada. Alates 2003. aastast see võimalus kaob, sest IT-kulud sisalduvad iga ametkonna piirsummas, see aga ei soodusta üldisi huve teeniva infotehnoloogilise infrastruktuuri arendamist. Kuna valitsusaparaadis puudub ka vastavate volitustega struktuur, siis on raskendatud asutuste horisontaalne koostöö – ühisprojektide algatamine ja rahastamine. Näiteks on seni täitmata andmekogude seadusega Vabariigi Valitsusele pandud kohustus kehtestada kord riigi põhiregistrite kasutamist kindlustavate süsteemide väljatöötamiseks ja rakendamiseks⁹². Mahajäämus kogu valitsemissektori ühiseks kasutamiseks kavandatud süsteemide loomisel takistab oluliselt koostööd ja põhjustab täiendavaid kulutusi.
- IT-investeeringute kasutamine ja arendustööde tulemuslikkuse hindamine on läbi töötamata,** puuduvad vastavad juhendid ja hindamiskriteeriumid. Aruandlussüsteem ei võta arvesse kõiki infotehnoloogiaga seotud kulusid ja tulusid. Samuti pole seni IT-alaseid investeeringuid infosüsteemide käigus-hoidmise kulutustest selgelt eristatud ning riiklikud andmekogud on immateriaalse põhivarana hindamata ja raamatupidamises arvele võtmata. Seetõttu on juhtkonnal raske infoteenuste majanduslikku põhjendatust hinnata ja mõistlikke otsuseid langetada. Äsja kirjeldatu on tekitanud raskusi ka riigieelarve prioriteetide määramisel.
- Avalikus sektoris ei ole juurutatud ühtset projektihalduse raamstruktuuri,** mis kehtestaks projekti osaliste rollid, vastutuse ja projektihalduse metoodika infosüsteemide projektide juhtimiseks. Seetõttu sõltub tööde suunitlus ja tase vastava ettevalmistusega spetsialistide olemasolust ja projekteeriva firma oskustest. Projektihaldus on tähtis, sest tehnoloogia kiire areng on toonud kaasa vajaduse infosüsteeme sagedasti ümber projekteerida ja pidevalt täiendada. Paraku langetatakse strateegilised otsused sageli tippjuhtkonna osavõtuta, tellija kompetentsus on madal ja kontroll täitja üle nõrk, lubamatult vähe kaasatakse projekteerimisse süsteemi tulevasi kasutajaid. Selle tulemusel on tööprotsesside kompleksne automatiseerimine tihti ebaõnnestunud ning arvutit kasutatakse pelgalt üksikute funktsioonide täitmiseks.

Projektihalduse nõrkuse tõttu ei suudeta infosüsteeme piisavalt sagedasti ümber projekteerida ja pidevalt täiendada. Seetõttu on tööprotsesside kompleksne automatiseerimine tihti ebaõnnestunud ning arvutit kasutatakse pelgalt üksikute funktsioonide täitmiseks.

⁹¹ Vt <http://x-tee.riik.ee/koostööprotokoll.htm>

⁹² Andmekogude seaduse § 53 kohaselt tuli põhiregistrite loomist kindlustavad süsteemid välja töötada kahe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist, s.o 19. aprilliks 1999.

5. **Õigusaktid ei arvesta alati tegelike vajadustega ning on kohati vastuolulised**, ehkki IT-valdkonna õigusliku keskkonna kujundamisel on tehtud märkimisväärset tööd. Näiteks piiratakse mitmes seaduses⁹³ inimese tasuta juurdepääsu tema enda andmetele ühe korraga aastas. See takistab andmete õigsuse jälgimist ja paranduste esitamist. Rahvastikuregistri seaduse § 43 loob võimaluse elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmiseks kohaliku omavalitsuse algatusel, § 44 lg 1 aga sisuliselt välistab selle. Õigusakte välja töötades saaks senisest paremini arvestada selle valdkonna ühe iseloomulikumaga tunnusjoonega – suure arengukiirusega, et seadused-määrused ei takistaks uute tehnoloogiliste võimaluste kasutamist.

⁹³ Isikuandmete kaitse seadus § 21, rahvastikuregistri seadus § 69

5. Kuritarvituse ja väärkasutuse riskid toetuste maksmisel

Toetused moodustasid 2001. aastal koos eraldistega ravi- ja pensioni-kindlustusele ning valla- ja linnaeelarvetele 19,7 mld krooni ehk üle 60% riigieelarve kogukuludest.

Toetus kõige üldisemalt on riigieelarvest eraisikule või äriühingule eraldatav raha, mille eest riik ei saa vastu konkreetset kaupa või teenust.

Toetusena ei käsitle Riigikontroll mitte ainult riigieelarve seaduses toetuse real olevaid summasid, vaid ka muid sihtotstarbelisi eraldisi, mis mahuvad äsja toodud definitsiooni alla.

2001. aastal moodustasid toetused 19,7 mld krooni (koos eraldistega ravi- ja pensionikindlustusele ning valla- ja linnaeelarvetele) ehk üle 60% riigieelarve kogukuludest. Toetuste osa oli suurim Sotsiaalministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kuludes.

Kuna toetused liiguvad erinevate kanalite kaudu, siis ei puuduta toetuste maksmise probleemid üksnes ministeeriume, vaid ka paljusid teisi riigiasutusi ning kõiki omavalitsusi. Rahakasutuse sihipärasuse tagamine on osa igas asutuses toimuvast finantsjuhtimisest.

Toetuste auditites keskendub Riigikontroll riskidele, mis võimaldavad raha kuritarvitamist ja väärkasutamist.

Auditit läbi viies kirjeldatakse olulisemad kuritarvituse ja väärkasutuse riskid, mille maandamisega vastutavad isikud peaksid tegelema.

Raha kuritarvituseks loeb Riigikontroll seaduses sätestatud normide rikkumist. Väärkasutus on toetuse maksmine toetuse eesmärgiga vastuolus olevateks kuludeks, rikkumata otseselt seadust, kuid kasutades ära regulatsiooni lünki.

Raha kuritarvituseks loetakse seaduses sätestatud normide rikkumist. Väärkasutus on toetuse maksmine toetuse eesmärgiga vastuolus olevateks kuludeks, mida tehes ei rikuta otseselt seadust, kuid kasutatakse ära regulatsiooni lünki. Väärkasutuse käsitlemine eeldab toetuse eesmärgi analüüsi ning sellest tulenevat mitteaktsepteeritavate kulude määratlemist.

Toetuste kuritarvituse ja väärkasutuse põhilised riskid on järgmised:

- toetuse eesmärgi ja sihtrühma pole seaduses üheselt määratud;
- toetust saab isik, kes ei kuulu toetuse saajate sihtgruppi;
- toetust määratakse vales suuruses;
- toetusemäärad ei ole põhjendatud;
- toetuse taotlejaid ei kohelda võrdselt;
- toetust ei kasutata sihipäraselt.

Auditeeritud toetused

Auditiobjektide valiku aluseks oli eelkõige makstavate summade suurus, aga ka regulatsioon, millest tulenevalt kuritarvitamise ja väärkasutamise riskid olid tavalisest suuremad (mh käsitati ohutegurina seda, kui toetuse maksmine tugines suure osas toetuse saaja enda esitatud teabele).

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas auditeeriti 2001. aastal teravilja- kasvatajatele, piimalehma kasvatajatele ning põllumajandusmaa lupjamiseks makstavat toetust;

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas üksikvanema, lapsehooldus- ja toimetuleku- toetust, samuti puuetega inimeste toetusi;

Siseministeeriumi valitsemisalas piirivalveametnikele makstavat toetust.

Peamised ettepanekud

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

Audititele tuginedes leiab Riigikontroll, et ministeeriumid peaksid toetusi reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel ja toetuste administreerimise parandamisel kujundama senisest ühtsema poliitika kuritarvituse ja väärkasutuse ennetamiseks.

1. Valitsus peaks välja töötama ja kinnitama nn toetuste maksmise hea tava, mis määratleks miinimumnõuded toetuste kui kuritarvitusest ja väärkasutusest ohustatud vahendite administreerimiseks.
2. Valitsus peaks tagama keskse kontrolli ministeeriumidepoolse toetuste administreerimise ja konkreetsete väljamaksete üle analoogiliselt Euroopa Liidu vahenditest makstavate toetuste järelevalvesüsteemiga. Seda võiks teha nt Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna kaudu.
3. Iga minister peaks hindama oma ministeeriumi valitsemisalas makstavate toetuste kuritarvitamise ja väärkasutamise riskide olulisust ning realiseerumise tõenäosust, riskihinnangud dokumenteerima ning asuma riske maandama regulatsiooni ja kontrollimehhanismide ning sanktsiooni- ja avalikustamispoliitika täiustamise teel.

Ministeeriumid peaksid kujundama ühtse poliitika kuritarvituse ja väärkasutuse ennetamiseks ning valitsus välja töötama nn toetuste maksmise hea tava.

Ettepanekud auditeeritud asutustele

1. Kontrollimehhanismidega seoses soovitati:
 - kehtestada ühtsed protseduurireeglid, mis järgiksid kohustuste lahususe ning vastutuse määratletuse põhimõtet;
 - dokumenteerida otsused ja säilitada nii otsused kui ka otsuste aluseks olev info, et hiljem oleks võimalik toetuse väljamaksja toimingute seaduslikkust ja piisavust hinnata;
 - võtta tarvitusele meetmed andmekogude kaitseks (nt välistada nende hilisema kuritahtliku muutmise võimalus).
2. Rõhutati sanktsioonide rakendamise vajalikkust juhtudel, kui lepingu teine osapool ei täida endale võetud kohustusi ning
3. raha saajate nimede, makstud summade, programmide puhul nii tehtud kulutuste kui ka saavutatud tulemuste avalikustamist.

Kui teine lepingupool ei täida kohustusi, peab rakendama sanktsioone. Avalikustada tuleb raha saajate nimed, makstud summad ning programmide puhul nii tehtud kulutused kui ka saavutatud tulemused.

Olulisemad tähelepanekud

Peamised puudused toetuste maksmisel

1. **Seadused** ei määratlenud alati üheselt, mis eesmärgiga ja millistel tingimustel toetatakse, võimaldades seetõttu täitevvõimu suvaotsuseid toetuste jagamisel.
2. Rakendatud **kontrollimehhanismid** ei aidanud piisavalt veenduda taotleja õiguses toetust saada. Tehtud otsused ja nende aluseks olev teave ei olnud alati dokumenteeritud.
3. Kuritarvituse/väärkasutuse korral ei rakendatud **sanktsioone**. See juhtus mitmel põhjusel. Mõnikord oli regulatsioon selleks liialt puudulik, teisalt võis nende rakendamine olla läbi mõtlemata. Asutustel puudus mõnel juhul ka huvi tagada raha sihipärane kasutamine, nt kohalikel omavalitsustel riigieelarve rahast oma linna või valla elanikele toimetulekutoetust makstes.
4. **Info** toetuse väljamaksmise tingimuste, saajate ja summade kohta ei olnud alati avalikkusele kättesaadav. Seetõttu ei saanud avalikkus ka võimalikele kuritarvitus- ja väärkasutusjuhtumitele tähelepanu juhtida.

Kuna info toetuse väljamaksmise kohta ei olnud alati avalikkusele kättesaadav, ei saanud avalikkus ka võimalikele kuritarvitus- ja väärkasutusjuhtumitele tähelepanu juhtida.

Riskid

Järgnevalt on esitatud toetustega seonduvad riskid koos kommentaaridega nende realiseerumise kohta.

1. Seadus ei määratle piisavalt täpselt toetuse eesmärki ja sihtgruppi. Kuna ei ole üheselt selge, milleks toetus on ette nähtud ning kes seda saada peavad, ei saa ka toetuse eesmärgipärast kasutamist kuritarvituseks pidada.
 - ◇ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses ei olnud toetuse saajate sihtgrupp selgelt määratletud. Puudega täisealise toetust maksti puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks. Puude määramise aluseks oli puudega isiku kõrvalabi vajadus. Nii lisakulutuste mõiste kui ka kõrvalabi vajadus olid aga regulatsioonis täpsemalt avamata jäänud. Seetõttu kujunes toetusesaajate arv oodatust suuremaks ning raha kulus planeeritust enam. Puude määramise kriteeriumide üldsõnalisuse tõttu võis keskmise puude määrata suurele osale inimestest. Alates 01.01.2002 jõustunud seadusemuudatusega muutusid kriteeriumid mõnevõrra selgemaks.
2. Toetust saab inimene, kes ei kuulu toetuse saajate sihtgruppi või ei tõenda oma õigust toetust saada.
 - ◇ Auditeerides toimetulekutoetuste maksmist omavalitsustes, selgus, et toetust maksti ebaseaduslikult neile, kel ei olnud elamisluba või alalist elukohta. Üliõpilastele maksti samuti toetust, kuigi puudusid sätted, mis oleks võimaldanud neil ühiselamukulusid arvestada eluasemekuludena (ühiselamud ei ole alalise eluruumina käsitatavad). Toimetulekutoetuse taotlejad ei tõendanud alati toetuse maksmise aluseks olevaid eluasemekulusid ja oma leibkonna suurust. Esines ka toetuse maksmist ühekordse materiaalse abina ja eelmiste perioodide võlgnevuse katteks, kuigi see ei olnud tollal kehtinud valitsuse korraga ette nähtud.
 - ◇ Üksikvanema lapse toetuse puhul eksiti siis, kui toetust maksti edasi isaduse tuvastamisest hoolimata – lapse vanemad ega kohtud ja perekonnaseisuametid ei teatanud sellest pensioniametile. Samuti ei olnud alati kindel, kas toetusesaaja laps tõepoolest õpib, nagu regulatsioon toetuse saamise tingimuseks seadis.
 - ◇ Peretoetuste seaduse kohaselt on õigus saada üksikvanema lapse toetust, kui teine vanem on tagaotsitavaks kuulutatud. Esines juhtumeid, mil kohtutäiturid olid küll vanema tagaotsitavaks kuulutanud, ent politseiasutused ei pidanud vajalikuks teda

Kõige sagedamini realiseeruvad riskid on toetuse eesmärgi ja sihtrühma ebaselge määratlus seaduses ning toetuse maksmine inimesele, kes ei kuulu toetuse saajate sihtrühma.

taga otsida. Seega maksti toetust vormiliselt õigesti, n-ö tagaotsimise ajal, ehkki tegelikult ei otsinud ükski asutus teist vanemat taga.

- ◆ Teraviljatoetuste maksmist auditeerides ilmnes, et ei kontrollitud taotlejate maakasutusõigust tõendavaid dokumente ega põllukultuuride kasvupindade suurust. Kontrolli puudumise tõttu ei olnud tagatud, et teraviljatoetust said üksnes need, kellel oli selleks õigus.
- ◆ Jõudluskontrolli Keskuse ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti põllumajandusloomade registreid võrreldes selgus, et esimeses leidis piimalehmi, kes olid juba 1999. aastal realiseeritud ega saanud seetõttu jõudluskontrolli alla kuuluda. Jõudluskontrolli andmebaasi andmed on aga piimalehma kasvataja toetuse määramise aluseks.
- ◆ Kaitseväeteenistuse seaduse ja valitsuse korra järgi makstakse piirivalveametnikele iga kuu toidu- ja korteritoetust seoses teenistussuhtega. Kaitseväeteenistuse seadus näeb ette, et puhkust antakse piirivalveametnikule kaitseväeteenistuse seaduses ja puhkuse-seaduses sätestatud alustel ja korras. Puhkuse seaduse kohaselt tähendab põhi- ja lisa-puhkus teenistussuhte peatumist. Piirivalveamet on seisukohal, et ametnikul on neile toetustele õigus ka puhkuse ajal. Samas ei ole toetuste maksmist puhkuse ajal ette nähtud seaduses. Toidu- ja korteritoetuse maksmiseks piirivalveametnike põhi- ja lisa-puhkuse ajal kulus 2001. aastal kokku 7,4 mln krooni.

3. Toetust määratakse vales suuruses.

- ◆ Valitsus kehtestas kaitseväeteenistuse seaduse sätet järgides kaadrikaitsevälase toidutoetuse suuruseks 60 krooni päevas. Piirivalve Lennusalgas maksti 2001. aastal toiduraha 10 krooni, Piirivalvelaevade Üksikdivisjonis merepäevadel 30 krooni päevas ettenähtust rohkem.

4. Toetuse määr ei ole põhjendatud.

- ◆ Põllumajandusmaade lupjamise toetusega kaetakse lupjamise maksumus arvestusega kuni 5 t lubja hektari kohta. Auditeerimisel selgus, et see kogus oli ka lupjamistööde tegemise lepingutes. Ent lubja kogus peaks sõltuma eelkõige mulla happesusest ning vastav skaala peaks olema enne määratud. Seni pole seda tehtud, sest puuduvad andmed kõikide muldade happesuse kohta. Põllumajandusministeeriumi selgituse kohaselt on perioodiliselt toimuva muldade happesuse seire korral võimalik toetuse suurust diferentseerida vastavalt mulla happesusele.

5. Toetust kasutatakse ebasihipäraselt.

- ◆ Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutus pidi riigihanke korras saadud programmi rahast (4,1 mln kr) rahastama projekte, mille oli heaks kiitnud Sotsiaalministeeriumi moodustatud programmi nõukogu. Tegelikult rahastas sihtasutus aga ka projekte, mida nõukogu heaks ei kiitnud või ei arutanudki. Projektide haldamiseks kulunormatiive ei kehtestatud või ei peetud neist kinni. See võimaldas Tervisekasvatuse Keskusel kulutada programmi juhtimiseks 10% programmi rahast, ehkki lubatud oli kuni 2,5%. Uimastipreventsiooni Sihtasutus jättis eraldatud rahast juhtimise tarbeks koguni 21%.

6. Ülevaade tegevuslubadest

Tegevuslubade kui olulise majanduse korraldamise instrumendiga seab riik ettevõtlusele piiranguid, millest Riigikontrolli hinnangul on tähtsaimad tarbijate, turu toimimise ja riigi julgeolekuhuvide kaitse.

Täpset ülevaadet rakendatavatest tegevuslubadest ei ole. Majandusministeeriumi mittetäieliku ülevaate kohaselt reguleeritakse tegevuslubadega rohkem kui 130 tegevust.

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

Piiranguid seatakse erinevatel eesmärkidel, millest olulisemad on Riigikontrolli hinnangul tarbijate, turu toimimise ja riigi julgeolekuhuvide kaitse.

See, millistele tingimustele mingil alal tegutseda soovijad peavad vastama, sõltub tegevusalast ja piirangu eesmärkidest. Nõudeid esitatakse ettevõtja isikule, kapitalile, ettevõttes töötavale personalile, tootmisvahenditele ja toodetele. Lisatingimuseks on enamasti riigilõivu tasumine, samuti see, et taotlejal ei tohi olla maksuvõlgu. Nõuetele vastavust kontrollivad riigiasutused nii enne tegutsemisõiguse andmist kui ka pisteliselt selle kehtimise ajal.

Täpsemalt väljenduvad piirangud kohustusena omada riigi antavat tegevusluba, olla registreeritud erinõuetega tegevusalade riiklikus registris või omada riigipoolset tunnustust. Ühtset regulatsiooni, mis sätestaks, millisel juhul millist piirangu vormi rakendatakse, Eestis ülevaate esitamise hetkel ei eksisteerinud. Sisult on nõuded tegevusloa, registreeringu või tunnustuse saamiseks paljuski sarnased, erinevused seisnevad peamiselt protseduurides ja ametnike õigustes otsustada ettevõtja nõuetele vastavuse üle. Kõige töömahukam ja aeganõudvam on tunnustuse saamine, kõige formaalsem registrisse pääsemine – sinna pääsevad kõik, kes on registreerijale esitanud vastavas seaduses nimetatud dokumendid.

Kuna õigusaktides on tegevusloa ja selle eri vormide mõiste määratlemata, puudub praegu ka täpne ülevaade rakendatavatest tegevuslubadest. Majandusministeeriumi koostatud mittetäieliku ülevaate kohaselt reguleeritakse tegevuslubadega rohkem kui 130 tegevust.

Auditeeritud load

Riigikontroll alustas eelmisel aastal auditistrateegia kohaselt tegevuslubadega seotud riskide ja nende maandamiseks kasutatavate meetmete auditeerimist.

Oleme oma auditites käsitlenud järgmisi lube:

Majandusministeeriumi valitsemisala – alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo ja hulgimüügi load ning ehitusvaldkonnas tegutsemise load;

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala – maaparandustööde load, toidu- toorme ja toidu importimise load ning loomse tooraine ja loomse päritoluga toidu sisseveo eriload;

Rahandusministeeriumi valitsemisala – hasartmängude ja loteriide korraldamise load ning alkoholi aktsiisilao load;

Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisala – teehoiutööde load, raudtee-ehituse load ning laevanduse ja meretranspordiga seonduvad tegevusload;

Kultuuriministeeriumi valitsemisala – kultuurimälestiste konserveerimise ja renoveerimise load.

Peamised ettepanekud

1. **Vabariigi Valitsus peaks välja töötama ühtse õigusliku raamistiku,** mis sätestaks:
 - alused, millal riik piirab ettevõtlusvabadust lubadega;
 - lubade liigid ning nende andmise ja tühistamise alused;
 - miinimumnõuded lubade andmisele eelnevatele ja järgnevatele toimingutele (sh kontrolliprotseduuridele);
 - ühtse sanktsioonipoliitika;
 - ühtsed alused riigilõivude suuruse määramiseks.
2. **Vabariigi Valitsus peaks üle vaatama olemasolevad load,** hindama nende vajalikkust ning korrastama nende õigusliku raamistiku ja kontrollisüsteemid, võttes arvesse Riigikontrolli väljatoodut.

Käesoleva aasta aprillis otsustas valitsus, et oktoobriks peab Majandusministeerium koostöös Justiitsministeeriumiga ette valmistama tegevuslubade väljaandmist ja sisult lähedaste toimingute korraldamist käsitleva seaduseelnõu. Rahandusministeeriumi kohustati üle vaatama tegevuslubade eest võetavate riigilõivude suurused ja esitama ettepanekud riigilõivu määramise aluste täpsemaks sätestamiseks.

Riigikontroll jätkab tegevuslubadega seonduvate toimingute auditeerimist vastavalt oma tööplaanile ja otsustab kavandatu korrigeerimise pärast nimetatud seaduseelnõu valmimist.

Olulisemad tähelepanekud

Peamised puudused lubadega seonduva korraldamisel

Kuigi Riigikontroll on auditeerinud vaid osa rakendatavatest tegevuslubadest, saame tehtud töö tulemusi üldistades juhtida tähelepanu järgmistele vajaka-jäämistele lubade valdkonnas:

1. Riigis puudub ühtne lähenemine, kuidas valitakse tegevusalad, kus tegutsemist piiratakse; milliseid piiranguid (luba, tunnustamine, registreering) rakendatakse ning kuidas määratakse riigilõivu suurus.
2. Mitte alati ei ole selge, mida konkreetse piiranguga saavutada soovitakse.
3. Loa eesmärk ei ole tegelikkuses sisuliste nõuete või kontrollisüsteemide puudulikkuse tõttu saavutatav.

Sisulisest küljest tuleb ette heita, et kriteeriumid loataotleja hindamiseks on üldsõnalised, mitmeti tõlgendatavad või pole neid üldse. Kontrollisüsteemide puudulikkus hõlmab järgmisi aspekte: pole ülevaadet väljaantud lubadest, olukorda turul pärast loa väljaandmist ei kontrollita, teave puudustest loa omaniku juures ei jõua selle väljastajani, ei rakendata sanktsioone.

4. Ebaselged nõuded võimaldavad ametnikel neid erinevalt tõlgendades lubade taotlejaid ebavõrdselt kohelda ja loovad korruptsioonivõimalusi.
5. Lõivu tasumise kontrolli meetmed ei ole piisavad – lubade andjad ei kontrolli riigilõivude tegelikku laekumist.

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

Riskid

Järgnevalt on esitatud tegevuslubadega seonduvad riskid koos kommentaaridega nende realiseerumise kohta.

1. Loal puudub seaduslik alus.
 - ◆ Ehitus-, projekteerimis- ja ehitusliku ekspertiisi tööde lubasid auditeerides tuvastas Riigikontroll, et seaduslik alus puudub Põllumajandusministeeriumi rakendatavatel maaparanduslitsentsidel⁹⁴.
2. Ettevõtjatele esitatavate põhjendamatute nõuetega takistab riik ettevõtluse ja turu arengut.
 - ◆ Teede- ja Sideministeeriumi allasutuse, Veeteede Ameti toiminguid uurides ilmnes, et vastavalt meresõiduohutuse seadusele tuleb selles seaduses sätestatud tegevuslubade taotlemisel esitada ettevõtja äriregistri kood. Seetõttu saab luba taotleda ainult äriregistrisse kantud ettevõtja. Asutatud, kuid veel registrisse kandmata äriühing või füüsilisest isikust äriregistrisse kandmata ettevõtja tegevusluba taotleda ei saa.
3. Loa eesmärgi ebaselguse või sellele mittevastavuse korral saavad loa või omavad luba isikud, kel ei tohiks selleks õigust olla.
 - ◆ Ehitus-, projekteerimis- ja ehitusliku ekspertiisi tööde lubadega seotud riskide hindamisel ilmnes, et Majandusministeeriumi väljastatavate ehitusvaldkonna lubade saamiseks sisuliselt nõudeid peaaegu polnud.
4. Loa saavad või seda omavad isikud, kes ei vasta kehtestatud tingimustele või ei täida loaga kaasnevat kohustusi.
 - ◆ Tegevuslubade väljastamist sellistele isikutele pole Riigikontroll seni tuvastanud.
5. Loa taotlejaid koheldakse ebavõrdselt.
 - ◆ Taotlejate ebavõrdse kohtlemise riski realiseerumist ei ole Riigikontroll seni toimunud auditite käigus tuvastanud.
6. Loa saavad isikud, kes ei ole ette nähtud riigilõivu tasunud või on tasunud lõivu valele kontole.
 - ◆ Tegevusloa väljastamist isikuile, kes polnud riigilõivu tasunud, tuvastas Riigikontroll Rahandusministeeriumis (hasartmängulubade andmisel) ja Majandusministeeriumis (ehitustööde lubade andmisel). Lõivude tasumist valele kontole on Riigikontroll tuvastanud mitme auditi käigus.
7. Loa eest võetav riigilõiv ületab oluliselt loaga seotud riigipoolseid kulutusi⁹⁵.
 - ◆ Majandusministeeriumilt alkoholi tootmise, sisseveo, väljaveo või hulгимүүги loa saamiseks tuli tasuda riigilõivu juhul, kui luba taotleti aastaks, 2500-st 60 000 kroonini; juhul, kui luba taotleti kolmeks aastaks, aga 6500-st 150 000 kroonini. Summad olid erinevad hoolimata sellest, et loaandmise protseduurid olid kõigi lubade puhul ühesugused (alates k.a 1. septembrist pole neis valdkondades tegutsemiseks enam luba vaja).
 - ◆ Rahandusministeeriumilt hasartmängude korraldamise loa saamiseks tuleb tasuda 700 000 krooni riigilõivu – see summa ei ole mitte kuidagi seotud riigi kulutustega nende lubade andmisel.
8. Turul tegutsevad isikud, kellel tegevusluba puudub.
 - ◆ Selliseid juhtumeid ei ole Riigikontroll auditite käigus tuvastanud.

⁹⁴ Maaparanduslitsentside seaduslik alus nähakse ette uues maaparandusseaduses.

⁹⁵ Riigilõivuseaduse § 2 kohaselt on riigilõiv tasumisele kuuluv summa juriidiliste toimingute tegemise, avalduste läbivaatamise ja dokumentide väljastamise eest.

Lisa

Tabel 1. 2001. aasta riigieelarve tulud
(tuhandetes kroonides)

Tulud	Maksu- amet	Tolliamet	Riigikassa	Sotsiaal- kindlustus- amet	Välis- ministeerium	Laekumised keskkonna- kasutusest	Kokku
Maksutulud	14 035 621	13 622 243	0	0	0	0	27 657 864
Riigilõiv	478 059	94 883	43 650	0	32 365	0	648 957
Segatulud	127 302	10 015	290 210	1969	1347	161 395	592 239
Tulud varadelt	582 806	535	399 679	375	0	104 062	1 087 457
Finants- tulud	5455	0	79 464	5	0	0	84 925
Majandus- tegevusest	0	0	473 465	0	0	0	473 465
Laenude tagastamine	0	0	27 795	0	0	0	27 795
Tulud kokku	15 229 243	13 727 677	1 314 263	2350	33 712	265 457	30 572 702

Tabel 2. Riigi asutatud sihtasutustele 1998–2001 eraldatud raha
ministeeriumide kaupa (miljonites kroonides)⁹⁶

	1998	1999	2000	2001	Kokku
Haridusministeerium	121,82	124,04	120,69	104,23	470,78
Justiitsministeerium	0	0	0,1	0,05	0,15
Keskkonnaministeerium	1,6	0,72	6,1	0	8,42
Kultuuriministeerium	0	0	76,82	19,37	96,19
Majandusministeerium	0	0	0	96,04	96,04
Põllumajandusministeerium	27,01	19,37	21,83	2,82	71,03
Rahandusministeerium	97	72,09	241,4	0	410,49
Riigikantselei	0,15	1,28	0,88	2,41	4,72
Siseministeerium	87,68	82,7	73,45	8,82	252,65
Sotsiaalministeerium	0	1,5	2,43	8,8	12,73
Välisministeerium	1,02	2,09	2,83	1,71	7,65
Kokku	336,28	303,79	546,53	244,25	1430,85

⁹⁶ Tabel on koostatud ministeeriumide andmete ja Riigikassa andmebaaside alusel.

Tabel 3. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute bilansimaht, kapital ja auditi tulemused

	Bilansimaht 31.12.2001	Kapital 31.12.2001	Omakapital 31.12.2001	Audiitor	Audiitori järelendusotsus
Haridusministeerium					
Tartu Ülikool	644 004 946	320 128 156	370 257 652	KPMG Estonia	Puhas otsus
Eesti Kunstiakadeemia	27 976 134	10 960 550	17 251 439	KPMG Estonia	Puhas otsus
Eesti Muusika- akadeemia	136 002 196	60 852 748	54 582 511	Rimess MRI OÜ	Puhas otsus
Tallinna Tehnikaülikool	446 687 142	266 498 217	301 189 790	Pricewaterhouse- Coopers	Puhas otsus
Eesti Põllumajandus- ülikool	148 359 047	86 548 096	93 232 467	ELSS AS	Puhas otsus
Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	15 215 328	11 610 348	7 845 482	Rimess MRI OÜ	Puhas otsus
Eesti Teaduste Akadeemia	5 082 029	3 222 572	3 158 694	BDO Eesti	Puhas otsus
Tallinna Pedagoogika- ülikool	65 972 396	17 980 851	31 209 058	KPMG	Märkustega otsus
Kultuuriministeerium					
Eesti Televisioon	106 565 579	45 470 591	-3 080 008	Pricewaterhouse- Coopers	Märkus: audiitoritel on kahtlus, kas ettevõtte on võimeline tegutsemist jätkama, kuna tema omakapital seisuga 31.12.2001 oli negatiivne 3,1mln krooni ulatuses.
Eesti Raadio	23 500 330	18 080 211	7 449 637	Pricewaterhouse- Coopers	Puhas otsus
Eesti Rahvus- raamatukogu	151 162 026	148 071 020	141 921 335	Audit EA	Puhas otsus
Rahvusoper Estonia	38 682 746	5 187 353	4 602 667	Pricewaterhouse- Coopers	Puhas otsus
Eesti Kultuurkapital	Ei esitanud Riigikontrollile aruannet, auditeerimata				
Rahandusministeerium					
Hoiuste Tagamise Fond	416 899 329	416 787 773	416 787 773	KPMG Estonia	Puhas otsus
Hüvitusfond	1 366 673 000	1 264 081 000	1 108 975 000	Pricewaterhouse- Coopers	Puhas otsus
Eesti Liiklus- kindlustuse Fond	191 510 628	72 160 954	14 160 365	KPMG Estonia	Puhas otsus
Notarite koda	3 513 924	0	3 132 099	Aino Linnas	Puhas otsus
Kaitseministeerium					
Kaitseliit	Ei esitanud Riigikontrollile aruannet, auditeerimata				
Sotsiaalministeerium					
Eesti Haigekassa	503 009 664	202 726 564	202 726 564	KPMG Estonia	Puhas otsus

Table 4. Riigieelarvest finantseeritavate avalik-õiguslike juriidiliste isikute laenukohustused ja tulem

	31.12.2000	31.12.2001	Muutus	Tulem
Eesti Televisioon	46 898 806	75 684 254	28 785 448	-5 641 810
Eesti Raadio	1 758 489	6 008 125	4 249 636	-3 943 268
Rahvusraamatukogu	534 992	2 804 947	2 269 955	-5 078 961
Rahvusoper Estonia	206 702	2 372 605	2 165 903	-267 067
Tallinna Tehnikaülikool	22 579 669	88 575 107	65 995 438	9 181 643
Eesti Põllumajandusülikool	23 409 056	26 383 390	2 974 334	2 321 178
Tallinna Pedagoogikaülikool	8 554 500	7 141 000	-1 413 500	4 020 448
Eesti Muusikaakadeemia	2 945 975	3 146 411	200 436	-3 041 293
Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	0	0	0	-421 864
Tartu Ülikool	87 058 072	99 764 852	12 706 780	25 943 011
Eesti Teaduste Akadeemia	0	13 200	13 200	492 194
Eesti Kunstiakadeemia	3 403 389	2 532 176	-871 213	-1 097 844
Kokku	197 349 650	314 426 067	117 076 417	22 466 367

Tabel 5. Riigi pikaajaliste kohustuste jaotus ministeriumide ja Riigikantselei vahel

	Valitsemisala asutuste pikaajaliste kohustuste summa	Osakaal	Avalik-õiguslike juriidiliste isikute pikaajaliste kohustuste summa	Osakaal	Sihtasutuste pikaajaliste kohustuste summa	Osakaal	Pikaajaline kohustus kokku	Osakaal
Haridusministerium	4 329 322	0,95%	256 888 126	73,06%	167 560	0,13%	261 385 008	27,85%
Kultuuriministerium	97 344 807	21,31%	94 744 822	26,94%	33 245 000	25,55%	225 334 629	24,01%
Justiitsministerium	212 121 259	46,44%	0	0,00%	0	0,00%	212 121 259	22,60%
Sotsiaalministerium	4 454 511	0,98%	0	0,00%	96 701 796	74,32%	101 156 307	10,78%
Siseministerium	45 782 300	10,02%	0	0,00%	0	0,00%	45 782 300	4,88%
Kaitseministerium	34 634 376	7,58%	0	0,00%	0	0,00%	34 634 376	3,69%
Keskkonnaministerium	30 392 082	6,65%	0	0,00%	0	0,00%	30 392 082	3,24%
Teede- ja Sideministerium	21 942 944	4,80%	0	0,00%	0	0,00%	21 942 944	2,34%
Põllumajandusministerium	4 802 686	1,05%	0	0,00%	0	0,00%	4 802 686	0,51%
Rahandusministerium	470 090	0,10%	0	0,00%	0	0,00%	470 090	0,05%
Majandusministerium	223 634	0,05%	0	0,00%	0	0,00%	223 634	0,02%
Riigikantselei	165 325	0,04%	0	0,00%	0	0,00%	165 325	0,02%
Välisministerium	52 918	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	52 918	0,01%
Kokku	456 716 254	100%	351 632 948	100%	130 114 356	100%	938 463 558	100%

Vabariigi Valitsuse vastus

Riigikontrolli seaduse § 50 lõike 4 alusel esitas Riigikontroll riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate eelnõu valitsusele tutvumiseks. Käesolevasse kirja on Rahandusministeerium koondanud need ministrite esitatud kommentaarid, mille suhtes Riigikontroll jäi eriarvamusele. Ministrite vastuskirjad on avaldatud täies mahus Riigikontrolli välisveebis.



RAHANDUSMINISTEERIUM

Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 4
15013
Tallinn

Teie

Meie 21.08.2002 nr X-2/10138

Riigieelarve täitmise aruandest ning riigi vara kasutamisest ja säilimisest

Austatud härra Kõrge

Põhiseaduse § 135 alusel esitas riigikontrolör Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarve aastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

Riigikontrolli seaduse § 50 lg 4 alusel esitas Riigikontroll 05.08.2002. a. aruande eelnõu valitsusele tutvumiseks ning asjassepuutuvatelt ministritelt kirjalike seisukohtade saamiseks neid puudutavate ettepanekute osas.

Vabariigi Valitsusele esitasid omapoolsed kommentaarid rahandusminister, kultuuriminister, põllumajandusminister, sotsiaalminister, välisminister, keskkonnaminister, regionaalministri ülesannetes siseminister ja majandus ning teede- ja sideminister.

Tulenevalt valitsuskabineti 13.08.2002 nõupidamisel otsustatust koondas Rahandusministeerium alljärgnevalt üheks need ministrite esitatud kommentaarid, mille osas Riigikontroll jäi eriarvamusele ning esitab need vastusena riigikontrolöri kirjale.

Rahandusministeeriumi 13.08.2002 kirjas nr X-2/9719, Kultuuriministeeriumi 12.08.2002 kirjas nr 1-2-1/2430, Põllumajandusministeeriumi 13.08.2002 kirjas nr 3.4-1/3010-1, Sotsiaalministeeriumi 12.08.2002 kirjas nr 1-3/4451, regionaalministri ülesannetes oleva siseministri 12.08.2002 kirjas nr 4-3.1/5531, Keskkonnaministeeriumi 13.08.02 kirjas nr 5-1/5964 ning Teede- ja Sideministeeriumi 13.08.2002 kirjas nr 1-11-1-1/02/3445 toodud kommentaare, mille põhjal Riigikontroll tegi parandused aruande "Ülevaade riigivara kasutamise ja säilimise kohta 2001. aastal" eelnõudesse, alljärgnevalt välja ei tooda.

I osa - Riigikontrolli arvamus 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta.

Arvestus- ja aruandlussituatsiooni parandamiseks on Rahandusministeerium koostanud riigieelarve seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis võeti Riigikogus vastu käesoleva aasta juulis. Lähiajal kehtestatakse rahandusministri määrusega uus eelarveklassifikaator, mis kehtestab eelarve tulude, kulude ja finantsinvesteeringute liigenduse vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetele. Samuti on Rahandusministeerium ettevalmistanud uue raamatupidamise seaduse eelnõu, mis on Riigikogu

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
<http://www.fin.ee>

Reg. kood 70000272

E-post: info@fin.ee	
RIIGIKONTROLL	
Kuupäev	Reg nr
21.08.2002	3-1/02/1380-2

menetluses ja mille jõustumine muudab arvestus- ja aruandlussituatsiooni riigisektoris vastavaks raamatupidamise heale tavale ja rahvusvahelistele raamatupidamisstandarditele (vt aruande eelnõu I osa Riigieelarve täitmise aruande struktuur ja sisu).

Riigi osalusega äriühingu, avalik-õigusliku juriidilise isiku ja sihtasutuse poolt tellitava auditi ulatus sõltub asutuse juhi ja audiitorfirma (audiitori) vahel sõlmitud lepingus fikseeritust. Eelarvevahendite jm vara kasutamise auditeerimine kuulub välisauditi kohustuste hulka. Auditite ulatuse peab kindlaks määrama eelnimetatud organisatsioonide nõukogu auditi teenuse ostmise lepingus (vt aruande eelnõu I osa Ettepanekud p 2).

II osa – Ülevaade probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2001. aastal.

Rahandusministeerium on teadvustanud oma eestvedavat rolli riigi strateegilise planeerimise süsteemi arendamisel. Planeerimise süsteemi korrastamiseks ja sidumiseks eelarvestamisega töötab Rahandusministeerium välja Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu "Strateegiliste arengukavade koostamise tingimused ja kord". Antud määrus saab peamiseks instrumendiks keskvalitsuse strateegilise planeerimise korrastamisel (vt aruande eelnõu II osa 1. ptk).

Rahandusministeerium rakendab praktikat, mille tulemusena omab Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond andmebaasi täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üksuste poolt planeeritavatest ning läbi viidud audititest (vt aruande eelnõu II osa 2. ptk p 1).

Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a. määruse nr 329 § 3 sätestab siseauditi ülesandena tuvastada asutuse eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeeteid, hinnata nende tulemuslikkust, säästlikkust ning avaldada arvamust nende meetmete piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta.

Kehtiv seadusandlus ei kohusta siseauditit hindama ühtegi konkreetset riigiasutuse tegevuse valdkonda. Täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitoritele seadusega konkreetsete kohustuste panemine piiraks siseaudiitorite tegevusvabadust lähtuda auditi objektide valikul riskide hindamise tulemustest.

Tagamaks siseaudiitorite sõltumatus, on Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a. määruse nr 329 § 9 alusel täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi struktuuriüksusel ja siseaudiitoril keelatud osaleda asutuse juhtimises ja kontrolliprotseduuride väljatöötamises ning rakendamises. Täidesaatva riigivõimu asutustes, kus on siseaudiitoreid rakendatud juhtimise ja kontrolliprotseduuride väljatöötamises ja rakendamises on mindud vastuollu eelpool toodud määruse nõuetega (vt aruande eelnõu II osa 2. ptk p 2).

Rahandusministeerium on nõus, et täidesaatva riigivõimu asutuste sise- ja välisauditi (ehk Riigikontrolli) ressursside võimalikult optimaalseks kasutamiseks ning sünergia tekitamiseks on oluline kooskõlastada audiitorite tööplaanid nii valitsusasutuste valitsemis- või haldusala ulatuses kui ka sise- ja välisaudiitorite vahel (vt aruande eelnõu II osa 2. ptk p 3).

Vabariigi Valitsuse seaduse § 92² lõige 4 sätestab kohustuse nimetada siseauditi eest vastutav isik ja vajadusel moodustada vastav struktuuriüksus valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhi vahetus alluvuses. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt juhib ministeeriumi minister. Seega peab siseauditi eest vastutav isik ja selle olemasolul ka vastav struktuuriüksus olema riigiasutuse juhi ehk vastavalt ministri alluvuses (vt aruande eelnõu II osa 2. ptk p 4).

Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga kaaluda riigiasutuste võetud finantskohustuste refinantseerimist soodsama laenu abil. Rahandusministeeriumis on finantskohustuste refinantseerimise küsimust arutatud ning küsimusega tegelemist jätkatakse (vt aruande eelnõu II osa 3. ptk p 4).

Riigi andmekogudes olevate andmete immateriaalse põhivarana arvelevõtmise ettepanek ei haaku raamatupidamise hea tava ega rahvusvaheliste standardite nõuetega, mille kohaselt sisemiselt (riik) genereeritud immateriaalsed väärtused ei kuulu kajastamisele arvestuses. Immateriaalse põhivarana arvestatakse ostetud (soetatud) väärtusi (vt aruande eelnõu II osa 4. ptk p 3).

Rahandusministeerium (finantskontrolli osakond) on võrrelnud kontrollsüsteeme Euroopa Liidu eelstruktuuri fondidest toetuste maksmisel ja riigieelarvest eraldatud toetuste maksmisel ning näeb samuti olulist vajadust tõhustada riigieelarve vahendite kasutamise finantsjärelvalve süsteemi.

Rahandusministeerium valmistab ette projekti, mille tulemusena töötatakse täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitorite jaoks välja kaasaegne finantsauditi meetodika riigieelarveliste vahendite (s.h. riiklike toetuste maksmine) kasutamise auditeerimiseks (vt aruande eelnõu II osa 5. ptk p 2).

Rahandusministeerium ei pea otstarbekaks lähtuda kõigi riigilõivumäärade arvutamisel kuluprintsiibist, vaid peab vajalikuks paindliku süsteemi rakendamist ning selle kohase riigilõivuseaduse muudatuse eelnõu ettevalmistamist. (vt aruande eelnõu II osa 6. ptk Riskid p 7)

Lugupidamisega



Harri Õunapuu
Rahandusminister



Aare Järvan
Kantsler

- Lisad: 1) Regionaalministri 12.08.02 kiri nr 4-3.1/5531 – 1 eks 1 lehel;
2) Kultuuriministeeriumi 12.08.02 kiri nr 1-2-1/2430 – 1 eks 2 lehel;
3) Põlluministeeriumi 13.08.02 kiri nr 3.4-1/3010-1 – 1 eks 2 lehel;
4) Sotsiaalministeeriumi 12.08.02 kiri nr 1-3/4451 – 1 eks 1 lehel;
5) Teede- ja Sideministeeriumi 13.08.02 kiri nr 1-11-1-1/02/3445 – 1 eks 2 lehel;
6) Keskkonnaministeeriumi 05.08.02 kiri nr 16-2/5531 – 1 eks 1 lehel;
7) Välisministeeriumi 12.08.02 kiri nr 8.1/8411 – 1 eks 1 lehel.

Sama: Riigikantselei

Kaur Siruli 611 3449



VABARIIGI VALITSUS
MINISTER

Riigikantselei
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

Tcic: 05.08.2002 nr 16-2/5531

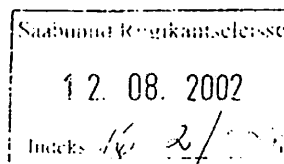
Meie: 12.08.2002 nr 4-3.1/5531

Käesolevaga esitame oma seisukoha Riigikontrolli poolt esitatud "Arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta ja ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest" projekti kohta.

Leiame, et Riigikontrolli riigieelarves seaduse muutmise ja riigieelarve täitmise aruande koostamise korra kohta tehtud ettepanek nr.1 (vt. arvamus lk.16) on aktsepteeritav ainult juhul, kui seda täpsustatakse selliselt, et kohustus majandusaasta aruannet esitada on ainult ministeeriumi juhtival ministril.

Lugupidamisega

Ain Seppik
Siseminister
regionaalministri ülesannetes



Rahukohtu 3
15161 TALLINN

Tel 6 935 800
Faks 6 935 801

E-kiri: regmin@rk.ee



KULTUURIMINISTEERIUM

Riigikantselei

Teie: 05.08.2002 nr 16-2/5531

Meie: 12.08.2002 nr 1-2-1/2430

Kultuuriministeerium tunnustab Riigikontrolli tööd ülevaate tegemisel riigi vara kasutamisest ja säilimisest ning leiab, et mitmed aruandes toodud märkused on igati õiged ja asjakohased. Samas peame vajalikuks märkida, et me ei kooskõlasta "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2001. aastal" eelnõu teksti esitatud kujul. Seda järgmistel põhjustel:

Kõik Kultuuriministeeriumi kohta toodud näited ja nende põhjal esitatud ettepanekud on tehtud Kultuuriministeeriumi 2001. a. auditi eelaruande põhjal. Me oleme enamuse eelaruandes toodud märkustest vaidlustanud või andnud täiendavaid seletusi. Siiani pole me Riigikontrollilt saanud mingit tagasisidet, ega näinud ka auditi lõplikku teksti

Kultuuriministeeriumis Riigikontrolli poolt teostatud audit viibis ligi 4 kuud ja nagu eelpool mainitud, pole me lõppotsust siiani näinud. Tegelikult peaks iga auditi eesmärk olema aidata Riigikontrolli ja auditeeritava asutuse aastaaruande kvaliteedi parandamisele ning tähelepanu osutamisele nendele majandustehingutele ja nende kajastamisele aastaaruandes, mis võivad tuua kaasa olulisi majanduslikke riske tulevikus. Kultuuriministeerium esitas oma aastaaruande õigeaegselt ja oleks me ka audiitori märkused saanud õigeaegselt, oleks meie aastaaruande kvaliteet märgatavalt parem ning mitmed märkused ja ettepanekud ülevaate eelnõus olemata

Mitmed ülevaate eelnõus esitatud leiud on õiged, aga nende põhjal tehtud järeldused täiesti väärad. Näiteks leitakse eelnõus, et Kultuuriministeerium ei ole kontrollinud Eesti Televisioonile ja Eesti Raadiote eraldatud vahendite kasutamise sihipärasust jättes arvestamata asjaoluga, et Kultuuriministeeriumil puudub selleks õiguslik alus ja kontrollimise kohustus on hoopis Ringhäälingunõukogul

Ka ei ole me garanteerinud Eesti Ühispingale Pärnu kontserdimajale elutamiseks võetavat laenu nagu väidetakse eelnõus. Vastupidi, ministrina olen täitnud põhiseaduses väga selgelt riigile pandud ülesannet - tagada eesti keele ja kultuuri järjepidevus ning areng.

Kultuuriministeerium on veendunud ja saanud selles arvamuses tuge muusikaavalikkuselt Kultuuriministeeriumi arengukava 2003 - 2006 koostamisel, et sarnaselt Tallinnale ja Tartule vajab ka Pärnu uut ning kaasaegset kontserdisaali. Siiani puudub Pärnus igasugune võimalus sümfoonilise muusika aastaringseks kvaliteetseks esitamiseks

Kultuuriministeeriumil oli kaks valikut

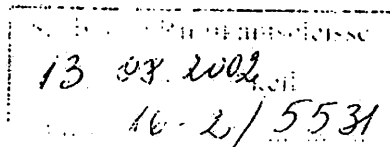
- ehitada aeglaselt, sinkroonselt rahastamisega.
- ehitada kurelt ja rahastada tagantjärele

Esimesel juhtumil saaks Pärnu elanikkond, kulalised ja muusikud kontserdisaali poolt pakutatavat avalikku teenust kasutada kümne aasta pärast ning riigil, pannes kontserdimajale

Suur-Karja 23
15076 TALLINN
Reg. kood 70000941

tel 628 2250
faks 628 2200
e-mail min.@kul.ee

a/a 10052003507001
Eesti Ühispank
Kood 101

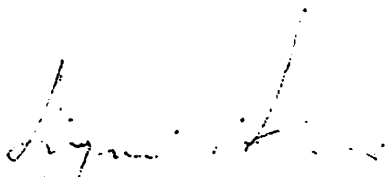


nurgakivi, lasuks kohustus see alustatud asi nii või teisiti lõpetada. Ehitades kiirelt saame ka kiirelt hakata tarbima neid võimalusi, mida uus kontserdimaja meile pakub ning meie muusikakultuuri arenguks ja ka säilitamiseks on tehtud oluline tegu. Probleemile võib läheneda ka teisiti. Kultuuriministeerium nagu iga teine ministeerium alustab igal aastal mõne objekti ehitamist või renoveerimist. Kui me midagi alustame, võtame me kohustuse see asi ka lõpetada. Vastasel korral võiks meid süüdistada raiskamises, ebaperemehelikus käitumises jne. Seega on iga alustatud objekt eelarve seisukohalt vaadeldav teatud kohustusena ja see, kuidas me oleme otsustanud ehitamist või renoveerimist rahastada, ei oma mingit tähendust.

Eelnõus väidetakse, et Kultuuriministeerium pole Riigikontrollile esitanud Saku Suurhalli koosolekute protokolle. Meie väidame, et me ei ole esitanud asju, mida meilt pole küsitud. Kultuuriministeeriumil on olemas kõigi riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koosolekute protokollid, need on registreeritud ja esitatakse Riigikontrolli esimesel nõudmisel.

Kokkuvõtteks soovime veelkord rõhutada, et enne koondaruande esitamist peab Riigikontroll kinnitama oma aruannete lõplikud tekstid iga ministeeriumi kohta, olles eelnevalt kahepoolselt arutanud selle teksti üle ka vastava ministriga ning alles siis saab asuda arutama koondaruande eelnõud.

Lugupidamisega



Signe Kivi
Minister



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

☐ Riigikantselei

☐

Teie 05.08.2002 nr 16-2/5531

Meie 13.08.2002 nr 3.4-1/3010-1

Vastus Riigikontrolli arvamusele 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta

Põllumajandusministeerium esitab selgitused Riigikontrolli poolt koostatud eelnõus esitatud seisukohtadele alljärgnevates punktides:

I osa 2 peatükk 2.27. alapunkt (lk 36) – AS-i Eesti Viljasalv tehtud komisjonikulud.
Leiame, et nimetatud Riigikontrolli arvamus pole põhjendatud, sest AS Eesti Viljasalv poolt igakuuliselt esitatavas aruandluses on ära näidatud aruandeperioodil täidetud tehingute maht tabelite viisi. Nimetatud tabelid sisaldavad komisjonitasu arvutamise aluseks olevaid andmeid.

I osa 6 peatükk 6.4. alapunkt (lk 52) – Loomsete Jäätmete Käitlemise AS-i aktsiakapitali sissemaks.

Kuna Loomsete Jäätmete Käitlemise AS moodustati 2001. aastal (05.06.01. a. Vabariigi Valitsuse korraldus nr. 373-k), siis põlnud võimalik 2000. aastal planeerida 2001. aasta eelarvet koostades Loomsete Jäätmete Käitlemise AS-ile aktsiakapitali. Vabariigi Valitsuse reservfondist eraldati 19.06.2001. aastal 400 tuh. krooni aktsiakapitaliks, et oleks võimalik registreerida asutus äriregistris ja alustada tegevust. Lisaeelarve võeti vastu alles septembrikuus.

I osa 12. peatükk 12.3.3. alapunkt (lk 76) – AS Tartu Agro, AS Eesti Seeme, AS Eesti Viljasalve tegevuse ülevaated.

Vabariigi Valitsuse 2002. a 2. juuli määrus nr 217 "Nõuded riigi osaluse valitsemise aruande sisule ja selle esitamise kord" on täiendavaks abiks nimetatud aruandluse korrapärasele esitamisele.

II osa 5. peatükk 4 alapunkt (lk 111) – Põllumajandusmaade lupjamistoetuse määr ei ole põhjendatud.

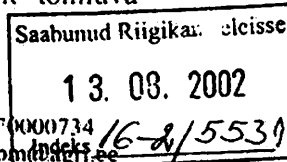
Riigikontrolli ettepanekut põllumajandusmaade lupjamise toetamisel diferentseerida lubja kogus hektari kohta vastavalt mulla happesusele ei ole käesoleval ajal võimalik, kuna puuduvad täpsed andmed kõlvikute happesuse kohta. Perioodiliselt toimuva

RM 024318

Lai 39 41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

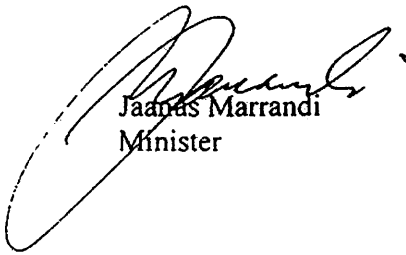
Reg nr 7000734
E-mail pmd@riik.ee



muldade happesuse seire korral on Riigikontrolli ettepanekut võimalik rakendada. Põllumajandusministeeriumil on plaanis koostada uus lubjatarbe kaart.

II osa 6. peatükk 1 alapunkt (lk 114) –Maaparanduslitsentsidel puudub seaduslik alus. Maaparanduslitsentside seaduslik alus kehtestatakse maaparandusseadusega (eelnõu vormis), mille alusel litsentseerimine asendatakse maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri registreeringuga.

Lugupidamisega



Jaanus Marrandi
Minister

Astra Tiks 625 6152

LL 008455

Reg nr 70000734



SOTSIAALMINISTEERIUM

Riigikantselei
Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

Teie 05.08.2002. nr. 16 2/553.

Meie 12.08.2002. nr. 13/4457

Riigikontrolli arvamuse 2001.aasta riigieelarve täitmise aruande kohta

Käesolevaga teatame, et oleme teadlikud Riigikontrolli auditi tulemustega. Sotsiaalministeerium peab vajalikuks võõrandada Saksamaa Liitvabariigi Suursaatkonnale renditud kinnistu, aadressil Lossi plats 7, Tallinn, kuna nimetatud hoone ei ole vajalik Sotsiaalministeeriumi olemasolevate funktsioonide täitmiseks.

Lugupidamisega,

Siiri Oviir
Minister

Jaan Vinnal
6 269 860

Hille Martisen
6 269 896

Saabunud Riigikantseleisse
13.08.2002
Indeks: 16 2/5531



Teede- ja Sideministeerium

Riigikantslele
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

Teie 05.08.2002 nr16-2/5531
Meie 13.08.2002 nr 1-11-1-1/02/3445

Riigieelarve täitmise aruanne ning
ülevaade riigi vara kasutamisest ja
säilimisest 2001. aastal

Ülevaatega riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2001. aastal esitatud üldistus Riigikontrolli tähelepanekutest on kahtlemata abiks ministeeriumidele ja ametkondadele vastava töö korraldamisel.

Tingituna eelnõu tutvumiseks antud aja piiratusest võime esitada vaid mõningad kommentaarid eelnõus kajastatud seisukohtade ja faktide kohta:

Lk. 17 ja 90 p.2 – ei saa nõustuda Riigikontrolli ettepanekuga lülitada ministeeriumi valitsemisala majandusaruande koosseisu ministri siseaudiitori järeidusotsus aruande õigsuse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrolli süsteemi kohta.

Esitatud ettepanek seab ohtu siseaudiitori sõltumatuse, kuna kohustab teda esitama tööandjale (tippjuhile) määratud informatsiooni välisele osapoolele, muutes sellega siseaudiitori võrdseks välisaudiitoriga. Riigikontrolli ettepanek läheb vastuollu INTOSAI Lima deklaratsioonis ning sisekontrolli standardites esitatud põhimõtete (vastavalt § 3 ja I peatükk p.1) ning IIA siseauditi standarditega (1110, 2330.A1, samuti ka 2030-2).

Lk.35 2. lõik p.2.25 – eelnõus on toodud, et "Maanteeamet ostis riigihanget korraldamata Tallinn-Pärnu-Ikla maantee remondi ja ehituse projekteerimise E.Jahhu Projektbüroo OÜ-lt summas 497 450 krooni; sõiduauto VW Bora 1,4 Ecoline Saksa Auto AS-ilt summas 217 990 krooni (sõiduauto osteti 199 900 krooni eest ühe arvega, sama auto lisaseadmed 18 090 krooni eest teise arvega); viadukti renoveerimise Via Pont AS-ilt 4 367 474 krooni, kusjuures sõlmiti kaks lepingut samaaegselt ja samasisuliste tööde tegemiseks."

Teede- ja Sideministeerium teatas 26.07.2002. a oma kirjaga nr.1-11-1-1/02/132 Riigikontrollile, et võttes arvesse Maanteeameti selgitusi ei ole antud juhul otseselt riigihangete seadust rikutud, kuna riigihangete seadus ei määratle konkreetselt riigihanke objekti ja jätab sellega võimaluse erinevateks tõlgendusteks.

Maanteeameti poolt Riigikontrollile 19.07.2002. a esitatud õiendis nr.2-3-5/947 on esitatud omapoolsed selgitused ja põhjendused, mille järgi:

- E Jahhu Projektbüroo OÜ-lt ostetud teenuste puhul ei ole riigihanke piirmäär ületatud, kuna tellimise ja lepingu sõlmimise ajal kehtis Riigihangete seaduse 31.05.1995.a. redaktsioon, mille § 4 järgi seaduses sätestatud kord kehtib teenuste

0000327

Viru 9
15081 TALLINN

Telefon (2) 639 7612
Faks (2) 639 7606
E-post tsm@tsm.ee

Saabus Riigikantslele
A/a 0002033015005

14.08.2002

Indeksi 16-2/5531


Reg kood 70000266

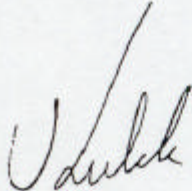
tellimisel, mille maksumus on 200 000 krooni ja üle selle. Vastavalt lepingutele on töövõtja osutanud teenuseid 3 erineval iseseisval objektilt, igatüpe maksumus alla 200 000 krooni.

- Ääsmäe I ja Ääsmäe II viadukti renoveerimisel on tegemist eraldi maanteeregistris olevate objektidega, ning mõlema objekti puhul lepingu sõlmimisel ei ületanud lepingu maksumus riigihanke piiri 2 000 000 krooni, küll aga tööde käigus tehtud ettenägemata tööde tõttu ületas mõlema objekti kogumaksumus selle piiri.

Lk.76 p.12.4 – AS Bituumen osas tuleks lisada, et AS Bituumen aktsiate müümiseks korraldas Erastamisagentuur 2001. a ministeeriumi ettepanekul 3 avalikku enampakkumist, mis kõik nurjusid ostjate puudumise tõttu. Käesoleval ajal valmistab ministeerium ette uut aktsiate müügi protsessi.

Lugupidamisega


Liina Tõnisson
Majandus ning teede- ja sideminister


Urmas Kukk
Asekantsler
kantsleri ülesannetes

Aade Saade 6 397 628
aade.saade@tsm.ee

0000301



KESKKONNAMINISTEERIUM

Riigikantselei

Meie 13.08.02. nr. 5-1/5564
Teie 05.08.02 a. nr.16-2/5531

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2001.a. (Riigikontrolli eelnõu)

Käesolevaga esitame oma seisukoha alljärgnevas:

Lk7 Riigieelarve aruande struktuur ja sisu

Riigikogu tahe väljendub läbi vastuvõetud ja jõustunud seadusandluse.

Juba praegu on aruandlus väga mahukas ja mahukas aruandlus on teatavasti ka väga kallis maksumaksjale. Siinjuures peaks valitsema siiski riigimehelikus, et asjatult aruandlust kalliks ja mahukaks ei muudetaks. Seega otstarbekohane ja ratsionaalne lähenemine peaks peale jääma. Aruandluse mahutunde suurenemine kätkeb endas ka salakesi tekkivat üldist usaldamatust tegijate suhtes. Me tulime juba ühest riigist kus aruandlus oli mahukas ja kontrolli oli nõrkemiseni. RM aruandluse töögrupp peaks olema kaasatud laiem grupp riigiasutuste töötajast kui seni.

Lk. 10 p.6 riigikontrolli märkus on asjakohane

Lk. 12 p.8,9 Riigikontroll on auditeerinud 2001.a. riigieelarve vahendite kasutamist ja teinud et-eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ja 2001.a. riigieelarves toodud sihtotstarbega.

Aruandes tähelepanu alla võetud tehinguid ei liigendata osadeks kus õigusakte on vaja muuta või täiendada. Nii saaks ka abiks olla riigikogule tema tahte rahvale lähemale toomisel. Vaadeldud tehingute osas on tegelikkuses tagajärgedel põhjused ja aruandest sellekohast informatsiooni ei saa.

Aruanne on liialt ennast kordav, mistõttu ka raskesti loetav ja kohati arusaamatu (näit.lk.76). Siin on viide VV määrusele nr. 179.08.06.99.a. ja see määrus vajaks tõsisit revideerimist/arutelu, sest ainult paberite kogumine ja pidev ringlus ei taga iseenesest midagi, määrus tuleks läbi mõtestada ja selle üle diskuteerida. Ka ei vasta tööle, sest esitatud vaid küsiti pearaamatupidaja käest kes neid dokumente enda juures hoidma ei peagi.

Aruanne ei too välja ka esitatud näidete puhul milliseid samme juhtkond on juba astunud, mistõttu aruanne jääb selles osas väga ühepoolseks. Osaliselt ka auditi käigus toimuvatel intervjuudel inimesed räägivad mida ja kuidas kavatsetakse, kuid aruannetes on need siis välja toodud puudustena ja tehtud vastavad ettepanekud.

Aruandes toodu osas on iga üksiku auditi kohta seisukohad, selgitused ja põhjendused esitatud Riigikontrollile ja siinjuures nende taasesitamine oleks asjatu kordamine.

Ettepanek: Riigikontroll võiks aruande selgemaks ja arusaadavamaks muuta, misjärel ministeeriumid esitavad oma seisukohad uuesti.

Lugupidamisega

Heiki Kranich
Keskkonnaminister

Saabunud Riigikantselesse

14.08.2002

Indeks 16-2/5531

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

telefon 626 2802
faks 626 2801

e-post: min@ekm.ee
Reg. nr 70001231



Välisministeerium

Riigikantselei
Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

Teie 06.08.2002 nr 16-2/5531
Meie 12.08.2002 nr 8.1/8411

Vastus peaministri resolutsioonile

Vastuseks peaministri 6. augusti 2002. a resolutsioonile nr 16-2/5531 teatame, et Välisministeerium, vaadanud läbi Riigikontrolli koostatud ülevaate eelnõu riigi vara kasutarnise ja säilimise kohta 2001. aastal, nõustub sellega märkusteta.

Lugupidamisega

Kristiina Ojuland
Välisminister

Harri Tiido
Asekantsler
kantsleri ülesannetes

Kerli Veski
6 317 431
kerli.veski@mfa.ee

EA 019989

Saabunud Riigikantseleisse
14. 08. 2002
Indeks 16-2/5531

Rävala pst 9
15049 Tallinn
Registrikood 70002526

Tel. (2) 6317 000
Faks (2) 6317 098

Arve nr. 22 100 610 4336
kood 420101767 Hansapank