

Riigikontrolli aruanne riigi 2008.
aasta majandusaasta
koondaruande kohta

Sisukord

Riigikontrolli hinnang riigi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta	2
Riigi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige	2
Majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seadustega	2
Tähelepanekud riigi raamatupidamise aastaaruande kohta	2
Varade ja kohustuste inventeerimine on puudustele vaatamata paranenud	3
Materiaalse põhivara arvestuses esines vigu vähem	5
Maksuotsuste kajastamise põhimõtted vajavad muutmist	6
Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta	7
Teehoiuks eraldatud rahade kasutamises ja kajastamises esineb puudusi	7
Investeeringutest tehakse majandamiskulusid ja vastupidi	8
Võetakse riigieelarve seadusega keelatud kohustusi	9
Halduslepingud kiirabipidajatega vajavad täiendamist	10
Riigihangete seaduse rikkumised on vähenenud	10
Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta	12
Riigi reservid on pärast bilansi kuupäeva oluliselt kahanenud	12
Aasta lõpu kulud olid suured ja tehti ka põhjendamatu ettemakseid	13
Tähelepanekud kohalike omavalitsuste ja valitsussektori täiendava info kohta	14
Kohalikud omavalitsused on rikkunud laenude tagamise keeldu ja jätnud võetud kohustused arvele võtmata	14
Raamatupidamise Toimkonna juhendite järgimisel kohalike omavalitsuste poolt valitseb õiguslik vaakum	14
Kohalikele omavalitsustele ülekantav tulumaks tekitas küsimusi	15
Tallinna Ülikooli raamatupidamise aastaaruande koostamisega on jätkuvalt probleeme	16
Tähelepanekud riigi majandusaasta koondaruande esitusviisi kohta	16
Riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruandes tehtud soovituste rakendamine	19
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	20
Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest	24
Auditi iseloomustus	24
Auditi eesmärk	24
Riigikontrolli varasemad auditid	27

Riigikontrolli hinnang riigi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele

Riigi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige

1. Riigi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2008. aasta kassakuludeks 89,4 miljardit krooni, aruandeperioodi konsolideeritud tulemiks -7 miljardit krooni ja konsolideeritud bilansimahuks 31.12.2008. a seisuga 175 miljardit krooni, kajastab olulises osas õigesti riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.

Majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seadustega

2. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud olulised tehingud tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega, 2008. aasta lisaeelarve seadusega ja 2008. aasta riigieelarve muutmise seadusega.

Hinnang tehingute riigieelarve seadustele vastavuse kohta

Tähelepanekud riigi raamatupidamise aastaaruande kohta

3. Riigikontroll auditeeris 31.12.2008 seisuga koostatud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud riigi raamatupidamise aastaaruannet ja riigi eelarve täitmise aruannet. Riigi majandusaasta koondaruanne sisaldab lisaks eelnevale ka täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta. Täiendava info on Riigikontroll üle vaadanud ning tehtud tähelepanekud on esitatud kontrolliaruandes.

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

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

Raamatupidamise tase ministeeriumite valitsemisalades on ebahütlane

6. Riigi raamatupidamise üldeeskiri sätestab, et riigiraamatupidamiskohustuslane peab korraldama raamatupidamisarvestust oma valitsemisala ulatuses ning riigiraamatupidamiskohustuslase raamatupidamist korraldab vahetult pearaamatupidaja. See tähendab, et ministeeriumi pearaamatupidaja peab tegelema raamatupidamisküsimustega kogu valitsemisalas, mitte ainult ministeeriumi keskasutuses.

7. Viimastel aastatel on Riigikontroll korduvalt tõdenud, et raamatupidamine ministeeriumite keskasutustes on valdavalt korras, kuid

Riigi raamatupidamise üldeeskiri selgitab ja täpsustab Eesti hea raamatupidamistava nõudeid riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslase suhtes ning on riigi raamatupidamise siseeeskirjaks.

Riigiraamatupidamiskohustuslased on kõik ministriumid ja Riigikantselei oma valitsemisala ulatuses ning põhiseaduslikud institutsioonid.

Raamatupidamiskohustuslaseks on Eesti Vabariik ühe avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kohaliku omavalitsuse üksus, iga Eestis registreeritud era- või avalik-õiguslik juriidiline isik.

valitsemisala asutustes esineb endiselt puudusi ning raamatupidamise tase on asutuste lõikes ebahühtlane. Riigikontroll selgitas käesoleval aastal, kuidas on ministriumite pearaamatupidajad korraldanud raamatupidamist valitsemisalas, sh hinnati, kuidas on korraldatud infovahetus allasutustega, kas pearaamatupidajad on nõustanud allasutuste raamatupidajaid, kas ministriumi pearaamatupidaja on teinud vajaduse korral kontrollitoiminguid allasutuste raamatupidamises jne.

8. Riigikontrolli hinnangul peaksid Kultuuriministriumi, Põllumajandusministriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumi pearaamatupidajad senisest enam tegelema kogu valitsemisala raamatupidamise koordineerimisega, sealhulgas andma valitsemisala asutuste raamatupidajatele suuniseid ning teostama pistelisi kontrole asutuste raamatupidamises. Järelevalvet allasutuste raamatupidamise üle peaksid tõhustama ka Haridus- ja Teadusministriium, Sotsiaalministriium ja Keskkonnaministriium.

Puudused raamatupidamise sise-eeskirjades

9. Riigiraamatupidamiskohustuslane peab kehtestama vastavuses üldeeskirja nõuetega oma raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded nii riigiraamatupidamiskohustuslasele kui ka selle koosseisus olevatele üksustele, kelle kohta peetakse iseseisvat raamatupidamisarvestust.

10. Riigikontroll leidis, et mitme ministriumi valitsemisalas ei reguleeri valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri või nende üksuste raamatupidamise sise-eeskirjad kõiki olulisi arvestusvaldkondi. Selliseid puudusi leiti Sotsiaalministriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumis, Kultuuriministriumis, Siseministriumis ning Välisministriumi välisesindustes. Põllumajandusministriumis ja Kultuuriministriumi allasutustes oli kehtiv raamatupidamise sise-eeskiri jäetud ajakohastamata. Riigikontrolli hinnangul on raamatupidamise sise-eeskirja näol tegu olulise sisekontrollisüsteemi meetmega, millega on võimalik tagada arvestuspõhimõtete ühtsus ja järjepidevus riigiraamatupidamiskohustuslase üksustes, mis omakorda tagab raamatupidamise aastaaruande õigsuse.

Varade ja kohustuste inventeerimine on puudustele vaatamata paranenud

11. Sarnaselt eelmise nelja aastaga ei ole mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased varade ja kohustuste inventeerimisele piisavalt tähelepanu pööranud. Riigikontroll rõhutab taas, et inventuur on organisatsiooni sisekontrollisüsteemi üks võtmelemente, mis maandab mitmeid riske ja mille korraldamine valdavas osas ei nõua sügavaid erialaseid teadmisi (erinevalt näiteks riigihangete korraldamisest), vaid vastutustundlikku suhtumist ja tahtmist, mistõttu selle pealiskaudne läbiviimine pole mingil moel vabandatav.

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

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

12. Varade ja kohustuste inventeerimise enam levinud puudused seisnesid **inventuuride** dokumenteerimises ja korralduses. Näiteks:

- inventeerijad ja materiaalselt vastutavad isikud ei olnud kinnitanud inventuuride tulemusi, selgitanud välja vahede põhjuseid ega kajastanud inventuuride tulemusi;
- inventuuri käigus ei hinnatud materiaalse põhivara järelejäänud kasulikku eluiga, varade seisukorda, nende kasulikku eluiga ega realiseerimiskõlblikkust;
- varade inventuuri käigus kasutati eeltäidetud lugemislehti, kuhu olid märgitud kogused;
- inventuuriaktidel ja lugemislehtedel puudusid inventuuri tegemise kuupäevad ning materiaalselt vastutavate isikute allkirjad.

13. Puudusi inventuuride läbiviimisel esines Sotsiaalministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalas.

14. Riigimetsa inventeerimise korraldus ei pruugi tagada bioloogilise vara õiget kajastamist. Riigikontrolli hinnangul on raamatupidamises kajastamise seisukohalt bioloogilise vara koguselise arvestuse kõikehõlmavus ja täpsus esmatähtis ning inventeerimine on üks selle kindlustamise osa. Igal aastal inventeerib Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) vaid osa metsast ning 10 aastaga on kavandatud inventeerida kogu riigimets, kuid puudub konkreetne pikaajaline inventeerimiskava, mis sätestaks inventeeritavad üksused ja kindlustaks, et kogu riigimets oleks 10-aastase perioodi jooksul inventuuridega hõlmatud.

15. Metsade inventeerimise töökorralduslik juhend kinnitati alles 5.4.2009. Auditeeritud perioodil oli RMK juhendmaterjalidega kindlaks määratud inventeerimise metsakorralduslik meetodika, kuid ei olnud sätestatud inventeerimise korraldus (vastutajad, tähtajad, inventeerimisandmete võrdlemine ja kinnitamine).

16. Riigikontroll tegi Keskkonnaministeeriumi auditis soovitus nõuda Riigimetsa Majandamise Keskuselt pikaajalise inventeerimiskava koostamist, mis kindlustaks kogu riigimetsa hõlmatuse inventuuridega.

17. Positiivselt võib esile tõsta inventuuride läbiviimist Riigikantselei ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas, kus on koostatud põhjalik ja järeletegemist vääriv inventeerimise juhend.

18. Riigikontrolli ametnikud osalesid 2008. aasta lõpus toimunud varade inventuurides vaatlejana. Ilma ühelegi asutusele otseselt viitamata võib välja tuua järgmised üldised tähelepanekud, mis mõjutavad inventuuride kvaliteeti:

- inventuuride planeerimine oli sageli nõrk (näiteks oli otsustamata, kas inventeerida nimekirja järgi, vastutavate isikute

Kas teadsite, et

riigi metsade kogumaksumus 2008. aasta lõpu seisuga oli 37,1 miljardit krooni.

lõikes, korruste kaupa, põhivara koos bilansiväliste varadega jms), mistõttu esines läbimõtleमतut tegevust;

- mitte kõik inventuurikomisjoni liikmed ei teadnud täpselt oma ülesandeid (nt inventuurikomisjoni esimehel polnud selge, mida ta peab inventuuri käigus peale paberite allkirjastamise tegema, kas tema juuresolek kogu aeg on tingimata vajalik; materiaalselt vastutav isik loendas vara objekte; komisjonis oli inimesi, kellel ei olnudki tööülesannet jmt);
- osa komisjoni liikmeid käisid inventuuri ajal täitmas oma muid tööülesandeid, mis näitab, et inventeerimist ei võeta sama tõsiselt kui oma otseseid tööülesandeid.

19. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Vaatamata sellele, et inventuure puudutav osa on riigi raamatupidamise üldeeskirjas põhjalikult lahti kirjutatud, tuleks üldeeskirja täiendada nõudmisega koostada ka inventuuri plaan, kus oleksid kirjeldatud inventeerimistoimingud, logistika, komisjoni liikmete ülesanded jms, et tagada inventuuride läbiviimine tõhusal viisil.

Rahandusministri vastus: Kaalume teie ettepanekut peale analüüsi viidatud puuduste kohta, aga ka peale tutvumist kontrolliaruande punktis 17 viidatud Haridus- ja Teadusministeeriumi põhjaliku inventeerimise juhendiga. Üldeeskirja täiendamisest nõudega koostada inventuuri plaan võib olla kasu siis, kui seda täiendaksime põhjalikuma juhendiga plaani sisu osas. Viime läbi vastava analüüsi ja vajadusel täiendame üldeeskirja ning koostame juhendi 2009. a viimases kvartalis.

Materiaalse põhivara arvestuses esines vigu vähem

20. Riigi osalusega äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid auditeerivad vannutatud audiitorid. Ühel juhul on vannutatud audiitor teist aastat järjest koostanud märkusega aruande äriühingu raamatupidamise aastaaruande kohta. 2007. aasta raamatupidamise aastataruande kohta tegi AS Tallinna Sadam auditeerinud audiitor märkuse, et AS Tallinna Sadama bilansis on kajastatud 900 miljoni krooni eest sellist materiaalselt põhivara, mille väärtuse kohta ei olnud võimalik saada piisavat kindlust. 2008. aasta aruande auditeerimisel leidis vannutatud audiitor, et materiaalse põhivarana kajastatud reisijate veoga seotud kaide ja territooriumite (jäakväärtus bilansis 128 miljonit krooni) väärtuse kohta ei olnud võimalik saada piisavat kindlust. Tallinna Sadama juhtkond **testis varade väärtust** ega pidanud vajalikuks neid alla hinnata. Auditi käigus ei õnnestunud audiitoril saada kindlust varade väärtuse testis kasutatud eelduste kohta (sh kasutatud diskontomäär ja laevaliikluse kasv), mistõttu põhivara bilansiline maksumus ei pruugi tema hinnangul olla õige.

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

21. Võrreldes möödunud aastatega esines põhivara arvestuses vigu vähem. Peamise puudusena tuvastati probleeme põhivara arvelevõtmisel – põhivara parendused olid jäetud soetusmaksumusele lisamata. Kapitaliseerimisele kuuluvate väljaminekute kuludesse kandmisega näidati põhivara maksumust tegelikust väiksemana ning tegevuskuludid suuremana. Selliseid puudusi esines Põllumajandusministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas.

Maksuotsuste kajastamise põhimõtted vajavad muutmist

22. Rahandusministeeriumi raamatupidamise aruandesse ei tehtud parandusi, mis on seotud ASi Sylvester endistele omanikele füüsilise isiku tulumaksu tagastamisega, kuigi Rahandusministeeriumi aruande koostamise ajaks olid teada Tartu Ringkonnakohtu 19.1.2009. aasta ja Tartu Halduskohtu 18.6.2008. aasta otsused. Parandused tehti riigi majandusaasta koondaruandesse Riigikohtu 17.6.2009 otsuse alusel. Otsuse tulemusena vähendati füüsilise isiku tulumaksutulu summas 389 miljonit krooni, arvestati intressikulu 142 miljonit krooni ja moodustati täiendav eraldis kohtukulude katteks summas 7 miljonit krooni. Kokku võeti vastava otsuse alusel 31.12.2008. aasta seisuga eraldisena arvele 538 miljonit krooni.

Maksuotsus on maksuhalduri poolt määratud maksusumma.

23. Maksu- ja Tolliamet on maksuotsustest laekuva tulu kajastanud raamatupidamises perioodil, kui maksuotsus tehti. Vastavalt heale raamatupidamistavale kajastatakse tulu siis, kui tehingust saadava tasu laekumine on tõenäoline.

24. Riigikontrolli hinnangul tuleks maksuotsuste alusel laekuvate tulude kajastamisel kasutada senisest konservatiivsemat arvestuspõhimõtet.

25. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Raamatupidamises kajastamisel hinnata iga maksuotsust individuaalselt ning kajastada tulu juhul, kui selle laekumine on tõenäoline, nt edasikaebamise tähtaja möödumisel või kohtulahendi selgumisel.

Rahandusministri vastus: Vaidlustega seotud maksuotsuste korral kavatses muuta arvestuspõhimõtteid järgmiselt: nõudeid kajastatakse kuni vaidluse lõppemiseni bilansiväliselt ning laekumisi saadud ettemaksetena. Tulu arvelevõtmine toimuks vaidluse edasikaebamise tähtaja möödumisel.

Arvestuspõhimõtete muutuse kavatses lõplikult välja töötada ja rakendada 2009. a viimases kvartalis, kuna see on seotud infotehnoloogiliste lahendustega.

Maksunõuete hindamise metoodikat tuleb täpsustada

Maksunõue on mingi maksuliigi lõikes registreeritud maksukohustus.

26. Vastavalt Maksu- ja Tolliameti finantsarvestuse korrale loetakse infosüsteemis maksunõue automaatselt ebatõenäoliselt laekuvaks, kui nõude tasumise tähtaeg on juriidilisel isikul ületatud 180 päeva ja füüsilisel isikul 360 päeva.

27. Koos maksunõuete üldise kasvuga on kasvanud ebatõenäoliselt laekuvateks hinnatud maksunõuete maht. 2008. aasta lõpu seisuga oli maksunõudeid summas 16,3 miljardit krooni, millest ebatõenäoliselt laekuvateks oli hinnatud 4,8 miljardit krooni, st umbes kolmandiku nõuete laekumist hindab Maksu- ja Tolliameti juhtkond ebatõenäoliseks. Võrdluseks – 2007. aasta lõpus oli ebatõenäoliseks hinnatud nõuete osakaal umbes 25% maksunõuetest. Muutunud majanduskeskkond ja maksunõuete kasv viitab Riigikontrolli hinnangul vajadusele kaaluda isikupõhise riskihindamise juurutamist maksuvõlgade sissenõudmisel ning sellest tulenevalt ka nõuete isikupõhist hindamist raamatupidamises kajastamisel.

28. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Kehtestada nii füüsiliste isikute kui juriidiliste isikute maksunõuetele piirmäärad, millest alates korraldatakse maksunõuete laekumise tõenäosuse isikupõhine hindamine.

Rahandusministri vastus: Kavandame kriteeriumide väljatöötamist, mille alusel hinnatakse majandusaasta lõppedes üle 5 mln kr suuruste nõuete laekumise tõenäosust individuaalselt. Esmakordselt kavatseme individuaalset hindamist rakendada 2009. a lõpu seisuga arvestatud nõuetele.

Isikute pankroti väljakuulutamisel, surma- ja likvideerimise kuupäeva registreerimisel soovime tunnistada arvelevõetud nõuded ebatäieliselt laekuvateks. Vastavate arvestuspõhimõtete muutmiseks on vajalik infosüsteemi tugi, mistõttu saame tähtaegadest teatada peale arendustööde kokkuleppimist.

Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta

Teehoiuks eraldatud rahade kasutamises ja kajastamises esineb puudusi

29. Riigikontroll tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi auditis märkuse 2008. aasta eelarves eraldatud rahade kasutamise kohta, kuna mitmes ministeeriumi valitsemisala asutuses ei ole kulusid tehtud kooskõlas eelarves nimetatud otstarbega. 2008. aasta riigieelarvega eraldati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile investeeringuteks kokku 2,8 miljardit krooni, millest kasutati 2,7 miljardit krooni. Suurimaks investeeringuks auditeeritud perioodil oli riigimaanteede ehitus. Maanteeamet kasutas 2008. aastal investeeringuteks 2,5 miljardit krooni. Olulisemad eksimused tuvastaski Riigikontroll teede hoiuks, renoveerimiseks ja ehitamiseks ettenähtud raha jaotamisel teede hoolduseks (eelarves majandamiskulu) ja ehituseks (eelarves investeering).

30. Näiteks Kagu Teedevalitsuses oli investeeringute eelarvest majandamiskulusid tehtud 45 miljoni krooni eest. Väidetavalt tingis selle vajadus kulusid taastada ehk varasemalt oli majandamiskulude arvelt tehtud investeeringuid. Auditi käigus ei esitatud Riigikontrollile arvestust selle kohta, kui palju oli eelnevalt investeeringute eest tasutud majandamiskuludest. Seetõttu puudub Riigikontrollil kindlus, et Kagu Teedevalitsus on talle eraldatud investeeringute raha kasutanud sihipäraselt. Teede hoolduskuludeks eraldatud rahast (majandamiskuludest) on tasutud teede investeeringuid Pärnu Teedevalitsuses kokku 7,6 miljoni krooni ja Põhja Regionaalses Maanteeametis kokku 6,9 miljoni krooni suuruses summas. Teehooldeks ja -ehituseks eraldatud rahast on tasutud teedeehitusega mitteseonduvaid kulusid Saarte Teedevalitsuses ca 439 000 krooni eest.

31. Samuti on probleemiks tehtud teetööde kajastamine raamatupidamises. Maanteeamet ei ole koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga kehtestanud teedevalitsuste reegleid, kuidas kajastada teetöödega seonduvaid kulusi raamatupidamises ja jagada neid jooksvate kulude (hooldetööd) ja

Kas teadsite, et

riigi maanteede kogumaksumus 2008. aasta lõpu seisuga oli 15 miljardit krooni.

investeeringute (säilitusremont ja ehitus) vahel, mis on põhjustanud asutuse eri erinevat praktikat kulude kapitaliseerimisel. Detailsete arvestuspõhimõtete puudumine ja ühtlustamata praktika võivad põhjustada vigu teede maksumuse arvestuses.

32. Riigikontroll tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi auditis soovitus kehtestada teehoiutööde kulude jaotuspõhimõtted, sh kulumudel tööjõu- ja majandamiskulude jaotamiseks hooldetööde ja teeinvesteeringute vahel, ning tagada, et asutuse eelarve kava koostamise ajal hinnatakse kavandatavate kulude iseloomu õigesti.

Investeeringutest tehakse majandamiskulusid ja vastupidi

33. Sarnaselt varasemate aastatega leidis Riigikontroll, et riigiasutused on eksinud riigieelarve seaduse vastu, tehes investeeringuid majandamiskulude arvelt ning majandamiskuludest investeeringuid. Selliseid rikkumisi on toime pandud Põllumajandusministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ja Riigikantselei haldusalas.

34. Riigikontrolli arvates ei tohi aruandluse ja eelarvestamise läbipaistvuse huvides teha majandamiskulude arvelt ei põhivara- ega muid **pikaajalisi investeeringuid**, vaid neid tuleb teha põhivara soetamise ja renoveerimise kulude arvelt.

35. Mõlemat tüüpi rikkumisi tuleb käsitleda ühtviisi halbadena. Majanduskuludest investeeringute tegemine viitab asjaolule, et asutus on seadusandja tahet eirates oma eelarvetaolustes majanduskulusid sihilikult paisutanud, eeldades, et talle investeeringuteks raha ei eraldata. Investeeringutest majandamiskulude tegemine tähendab omakorda, et soetamata jäi pikema aja jooksul kasutatav vara, milleks eraldatud raha kulutati igapäevase tegevuse tarbeks lühiajalisi eesmärke silmas pidades.

36. Tagamaks eelarve sihipärast kasutamist tegi Riigikontroll eelarvet mittesihipäraselt kasutanud asutustele soovitus eelarve koostamise ajal analüüsida, milline on kavandatavate kulutuste majanduslik sisu ja kas kavandatav soetus vastab põhivara kriteeriumitele või mitte. Samuti rõhutati, et kulutused tuleb raamatupidamisaruannetes kajastada nende majandusliku sisu järgi vaatamata sellele, millise eelarve osa alt need tehti.

Pikaajaline investeering on kasu saamise eesmärgil või mingiks kindlaks otstarbeks tehtud kapitaalrahutus, mille tasuvusaeg on pikem kui üks aasta.

Võetakse riigieelarve seadusega keelatud kohustusi

Pikaajaline kohustus on võlg,
 (a) mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel,
 (b) millest vabanemine nõuab eeldatavasti tulevikus ressursidest loobumist ja
 (c) mis kavatakse tasuda pikema perioodi jooksul kui üks aasta.

Kapitalirent on rent, mille puhul kõik vara omandiõigusega seonduvad riskid ja hüved lähevad olulises osas üle rentnikule. Omandiõigus võib, kuid ei pruugi lõppkokkuvõttes üle minna. Kasutusrent on rent, mis ei ole kapitalirent.

37. Sarnaselt varasemate aastatega leidis Riigikontroll, et riigiasutused on võtnud **pikaajalisi kohustusi** selliste lepingute sõlmimisega, mis on klassifitseeritavad kapitalirendina. Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel keelatud võtta laenu, kasutada **kapitalirenti** ning võtta muid selliseid kohustusi.

38. Kuna kehtiv seadusesäte, aga samuti kapitali- ja kasutusrendi mõiste on mitmeti tõlgendatav, tegi Riigikontroll 2007. aastal rahandusministrile ettepaneku analüüsida seaduse muutmise vajalikkust. Seadust seni muudetud ei ole. Juhtumite analüüs näitab, et praktikas on välja kujunenud olukord, kus mitmesuguse vara (nt sõidukid, IT-seadmed jms) soetamine tingimustel, mis oleksid ühemõtteliselt klassifitseeritavad kasutusrendina, ei ole võimalik. Tüüpolepingute kohaselt jäävad peamised riskid vara rentijate kanda ja makseid tuleb tasuda aastast pikema perioodi jooksul, mis viitab kapitalirendi tunnustele.

39. Riigikontroll rõhutab, et riigiasutuste puhul ei seisne küsimuse tuum mitte selles, kas tegemist on kapitali- või kasutusrendiga, vaid lepingutega kaasnevates pikaajalistes kohustustes, olgu siis leping aruandes nimetatud kas kapitali-, kasutus- või katkestamatuks kasutusrendi lepinguks.

40. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Täpsustada riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korda nii, et riigiasutustel oleks võimalik vara soetada kooskõlas riigieelarve seadusega.

Rahandusministri vastus: Nõustume, et riigieelarve seaduse § 29 lõige 3 on ebaselgelt sõnastatud selles osas, kas kapitalirendi tingimustel lepingu sõlmimise luba saab anda konkreetse aasta riigieelarvega (ehk kas § 29 lg 3 teise lause tingimuslik osa kehtib ka esimese lause kohta). Praktikas on kapitalirendi kasutamiseks antud luba konkreetse aasta riigieelarvega. Kapitalirendi tingimustel lepingute sõlmimise keeld juhul, kui selleks konkreetse aasta riigieelarvest vastavat luba ei tulene, on meie hinnangul seaduses üheselt mõistetavalt kirjas. Seda, kas konkreetne leping vastab kapitalirendilepingu tingimustele või mitte, on võimalik raamatupidamise seaduse ja Raamatupidamise Toimkonna juhendite alusel tuvastada. Eelnevalt tulenevalt ei pea me käesoleval hetkel riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korra täpsustamist vajalikuks. Küll oleme ette valmistamas riigi finantsjuhtimise ulatuslikku muutmist, mille raames muudetakse ka pikaajaliste kohustuste võtmise regulatsiooni.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll peab siiski vajalikuks riigieelarve seaduse ebaselgelt sõnastatud paragrahvi täpsustamist reaalse elu nõuetele vastavaks. Kui suuremate soetuste (nagu ehitused) puhul antakse luba konkreetse aasta riigieelarvega, siis pole mõeldav, et suure hulga väiksemate soetuste puhul, nagu on eespool mainitud sõidukid ja IT-seadmed, antakse luba samal viisil.

Haldusleping on haldusõigussuhteid reguleeriv kokkulepe. Halduslepingu alusel saab avaliku võimu üksus anda kokkuleppe teel eraõiguslikule isikule täitmiseks avalikke ülesandeid. Tavapärase ühepoolne korraldav tegevus asendub mitmepoolse halduslepinguga. Haldusleping on vajalik, et muuta haldustegevus paindlikumaks ning eri olukordadega paremini arvestavaks.

Halduslepingud kiirabipidajatega vajavad täiendamist

41. Sotsiaalministeeriumi eelarves nähti 2008. aasta riigieelarvega ette kiirabiteenuse ostmiseks 369 miljonit krooni. Kiirabiteenuse ostmiseks (kättesaadavuse tagamiseks) on Tervishoiuamet sõlminud kiirabiteenuse osutajatega (edaspidi nn kiirabipidajad) **halduslepingud**. Halduslepingu kohaselt esitab kiirabipidaja iga kuu aruande, kus näitab kiirabi tegelikud kulud kuluartiklite kaupa. Tehtud kulused (v.a palgakulud) ei ole siiski võimalik millegagi võrrelda, kuna ei lepingus ega ka selle lisades ei ole kokku lepitud, milliseid kuluseid võib riigieelarvest antud raha eest kiirabiteenuse osutamiseks teha. Samuti ei ole lepingutes kokku lepitud, milliste arvestuspõhimõtete järgi tuleb kiirabipidajal aruanne esitada, st milliseid kulutusi millistel kulukirjetel näidata. Puudused sõlmitud lepingutes võimaldasid kiirabipidajatel Riigikontrolli poolt tuvastatud põhjendamatud kulud summas 3,8 miljonit krooni asendada teiste kuludega ja esitada Tervishoiuametile parandatud aruanded.

42. Riigikontrolli arvates tuleks halduslepinguid täiendada lepingupoolte omavahelises aruandluses kulude kajastamise korra ning tingimustega. See teeks aruande esitajal lihtsamaks koostada nii enda kui ka riigieelarvest saadava raha kasutamise eelarve ja selle täitmise aruanne. Samuti lihtsustaks see Tervishoiuameti järelevalvet nii lepingu täitmise kui ka riigi raha kulutamise üle.

43. Riigikontrolli tegi Sotsiaalministeeriumi auditis soovitus täpsustada ja täiendada kiirabipidajatega sõlmitud halduslepinguid nii raha kasutamise kui ka kasutamata jäänud raha tagasinõudmise kohta, et tagada kiirabi valmisolekuks antud raha sihipärane kasutamine.

Riigihangete seaduse rikkumised on vähenenud

Riigihange tuli 2008. aastal kehtinud seaduse kohaselt korraldada, kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli

- 1) asjade ostmisel või teenuste tellimisel 40 000 eurot ja üle selle;
- 2) ehitustööde tellimisel 250 000 eurot ja üle selle.

44. Riigikontroll auditeeris varade soetusi ja sealhulgas **riigihangete** seaduse järgimist kõigis ministeeriumites, põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis. Auditeeritud soetuste puhul oli üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid.

45. Märgatavalt vähem kui möödunud aastal tuvastasid audiitorid seadusele vastava riigihankemenetluse korraldamata jätmist. Kuigi suhteliselt harva, aga ikkagi esines nimetatud puudust Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas ning Välisministeeriumis.

Kas teadsite, et

riigihangetealastel koolitustel osalejatest eelistaks 94% saada praktilistel näidetal põhinevaid koolitusi, kuid 85% ulatuses saadakse teoreetilise suunitlusega koolitusi, mis on risti vastupidine soovitudle ja koolitajate seisukohast vaadates lihtsama vastupanu teed minek.

Ainult pooled soovinutest saavad osaleda vajalikuks peetavatel riigihangetealastel koolitustel. Eriti puudutab see kohalikke omavalitsusi.

46. Muudest sagedamatest puudustest tuleb ära märkida riigihanke aruannete esitamata jätmist või esitamist hilinemisega (Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisalas).

47. Rahandusministri varasemates vastustes Riigikontrolli soovitudele, aga samuti riigihangete temaatikat käsitlevates uurimustes tuuakse riigihangete seaduse rikkumise peamiste põhjustena harilikult välja teadmatust ja oskuste puudumist, mis tuleneb süsteemitult korraldatud sise- ja väliskoolitusest ning konkreetse vastutaja puudumisest riigihangetealases koolitustegevuses¹. Puudustele Riigihangete Ameti nõustamistegevuses on osutatud ka Rahandusministeeriumi siseauditi osakond.

48. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Määrata riiklikul tasandil riigihangetealase koolitussüsteemi koordineeriija;
- pöörata tähelepanu kõigile süsteemse koolituse etappidele – koolitusvajaduse kindlakstegemine, koolitamine ja tulemuste hindamine;
- leida võimalusi teha koolitused kättesaadavaks ka väljaspool suuremaid keskusi.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on analüüsinud riigihangetealast koolitusvajadust läbi vaidluskomisjoni otsuste ning alustab alates selle aasta oktoobrist hankijatele riigihangetealaste koolituste läbiviimisega. Koolitused on planeeritud läbi viia hankeprotsessi etappide ja hankemenetluse liikide lõikes. Lisaks antakse koolituse käigus selgitusi riigihangete registri väljade täitmise küsimustes ning e-hangete keskkonna võimaluste osas.

Kaalume teie ettepanekuid määrata riiklikul tasandil riigihangetealase koolitussüsteemi koordineeriija ja korraldada koolitusi väljaspool suuremaid keskusi.

¹ Jarlo Dorbek. Riigihankealane koolitusvajadus. Riigikogu Toimetised nr 17.

Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise kohta

Riigi reservid on pärast bilansi kuupäeva oluliselt kahanenud

Riigieelarve kassareserv on moodustatud eelarveseaduse § 36 alusel riigieelarve likviidsuse tagamiseks. Kassareservi suurus määratakse iga-aastases eelarveseaduses. Aastatel 2007 ja 2008 suunati riigieelarve täitmisel saavutatud eelmise aasta tulude ja kulude vahe kassareservi täiendamiseks. Kassareserv kujutab endast puhvrit tuludest suuremate kulutuste ajutiseks katmiseks ning üldjuhul seda ei tohiks kulutada, vaid see peaks seisma pidevalt reservis ja olema kaetud likviidsete vahenditega. Kassareserv ei näita, kui palju on mingi kuupäeva seisuga veel vaba raha tuludest suuremaid kulutusi teha.

49. Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna 20.02.09 koostatud memo alusel on 2008. a. lõpus vähendatud riigieelarve kassareservi ca 4,8 mld krooni võrra, et viia bilansis kajastatud reserv riigikassas olevatele tegelikele likviidsetele vahenditele vastavaks. Sisuliselt on tegemist arvestuspõhimõtete muutusega, mille tulemusena korrigeeriti kassareservi mahtu aastatel 2003–2008 tehtud finantseerimistingutega, sest ka need on vaja katta likviidsete vahenditega. Riigikontroll nõustub, et kassareserv tuleb viia tegelikele likviidsetele vahenditele vastavaks, kuid vastavalt riigieelarve seadusele oleks see pidanud toimuma rahandusministri otsusega.

50. Riigi 2009. a. lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega vähendati riigieelarve kassareservi 2,84 miljardilt kroonilt 100 miljonile kroonile ning suurendati riigieelarve tulude laekumist ületavate kulude finantseerimise piirmäära 8,5 miljardilt kroonilt 12 miljardile kroonile.

51. Seisuga 30.06.09 moodustasid riigikassa halduses olevad riigi finantsvarad turuväärtuses 13,0 miljardit krooni. Võrreldes 2008. aastaga on 2009. aasta I pooles stabiliseerimisreservi turuväärtus suurenenud ca 200 mln krooni võrra ja riigieelarve varade kassareserv on turuväärtuses vähenenud ca 2,7 miljardi krooni võrra.

52. Ülevaate riigikassa hallatavate reservide mahu muutumisest saab alljärgnevast tabelist 1.

Tabel 1. Riigikassa hallatavate reservide muutused ajavahemikul 31.12.2007–30.06.2009

Reservi nimetus (kroonides)	Turuväärtus 30.6.2009	Turuväärtus 31.12.2008	Turuväärtus 31.12.2007
Stabiliseerimisreserv	7 403 360 016	7 197 262 145	6 409 139 159
Riigieelarve varade kassareserv, sh	5 570 054 916	8 271 032 826	14 981 017 638
- riigieelarve kassareserv	100 000 000	2 079 254 979	2 836 330 915
- omandireformi reservfond	450 748 485	426 438 838	372 597 379
- riikliku pensionikassa erakorraline reserv	3 485 366 113	4 784 374 698	4 784 374 698
- riigikassa klientide raha	1 882 284 060	902 796 746	998 619 809
- riigieelarve vabad vahendid	-348 343 742	78 167 565	5 989 094 837
Haigekassa reservkapital*	494 226 976	483 884 491	458 055 219
Haigekassa kassatagavara*	2 498 576 391	2 971 558 376	2 548 904 075
Töötukassa reservkapital*	321 630 290	304 152 809	251 819 134
RIIGIKASSA KOKKU	16 287 848 589	19 227 890 648	24 648 935 225

*Lisaks haldab riigikassa Haigekassa kassatagavara ja reservkapitali ning Töötukassa reservkapitali vahendeid.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakond

Aasta lõpu kulud olid suured ja tehti ka põhjendamatuid ettemakseid

53. Mitmed riigiasutused on 2008. aasta lõpus teinud põhjendamatuid ettemakseid. Riigi raamatupidamise üldeeskiri ettemaksete tegemist otseselt ei keela, vaid soovib nende tegemist võimalusel vältida. Kuigi ettemaksed ei mõjuta otseselt tekkepõhiselt arvestatavat valitsussektori tasakaalu (ehk nn Maastrichti eelarvekriteeriumi täitmist), pingestab see asjatult riigi rahalist olukorda.

Riigi Kinnisvara AS on eraõigusliku juriidilise isikuna tegutsev äriühing, mille kõik aktsiad kuuluvad riigile. Aktsiakapital on 1,46 miljardit krooni ja aktsiaid valitseb Rahandusministeerium.

54. Põhjendamatuid ettemakseid esines mitme ministeeriumi valitsemisalas. Sealjuures tegi Rahandusministeerium 9,5 miljoni krooni suuruse renditasude ettemakse **Riigi Kinnisvara AS**ile, ilma et kokkuleppes oleksid kavandatud investeeringute sisu ja tähtsused olnud täies mahus kindlaks määratud.

Kas teadsite, et

Rahandusministeeriumi koduleheküljel <http://www.fin.ee/?id=81725> avaldatakse igakuine põhjalik ülevaade riigieelarve tuludest ja kuludest ning riigi finantsmajanduslikust olukorrast.

55. Riigikontroll juhib lisaks tähelepanu asjaolule, et riigieelarve jooksvat täitmist kajastav aruanne ei näita ega saagi mõistetavatel põhjustel näidata aasta lõpu kulusid, kuid just 2008. detsembris olid riigi kulud muude kuudega võrreldes umbes kaks korda suuremad, põhjustades valdava osa 4,7 miljardi suurusest riigieelarve tulude ja kulude vahest.

56. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Võttes arvesse riigi pingelist finantsmajanduslikku olukorda, rakendada meetmeid aasta lõpu kulusid kontrolli all hoidmiseks, et vältida võimalikku likviidsuskriisi ning hoida eelarve defitsiiti planeeritud taseme juures.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi pädevuses on riigieelarve seaduse §36 lg 1 kohaselt iga-aastase eelarvega kinnitatud tulude laekumist ületavate kulude finantseerimise piirmäärast kinnipidamise jälgimine. Rahandusminister on nimetatud õigust kasutanud 2009. aasta lisaelarvete ettevalmistamisel. Kulude tegemise ajal langemist aasta lõpu ei ole võimalik täielikult vältida, kuna riigieelarve on planeeritud kassapõhiselt aastaseks perioodiks. Aasta lõpu kuhjivate maksete probleemi üheks võimalikuks lahenduseks oleks tekkepõhisele eelarvestamisele üleminek, mille rakendamiseks viib Rahandusministeerium 2009. aasta jooksul läbi tekkepõhise eelarve pilootprojektid, mille järgselt töötatakse välja vajalik eelarvestamise meetodika ja finantsjuhtimise muudatused.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll nõustub, et märgatava osa kulude ajal langemist aasta lõpu ei ole võimalik täielikult vältida, kuid juhib tähelepanu sellele, et jooksev raporteerimine kulusid suurusest ilma aasta lõpu kulusid kuhjumise mõju välja toomata võib mõjuda avalikkusele eksitavalt. Vältimaks aasta lõpu kulusid kuhjumist tuleks rakendada meetmeid kogu aasta jooksul.

Tähelepanekud kohalike omavalitsuste ja valitsussektori täiendava info kohta

Kas teadsite, et

seadus keelab kohalikel omavalitsustel laenude tagamise.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus §38 lg 2

Kas teadsite, et

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

Raamatupidamise Toimkond on raamatupidamise seaduse alusel moodustatud sõltumatu komisjon, mille ülesandeks on välja anda raamatupidamise seadust selgitavaid ja täpsustavaid raamatupidamisjuhendeid, mis peavad omakorda tuginema rahvusvahelistele finantsaruannete standarditele (IFRS).

Kohalikud omavalitsused on rikkunud laenude tagamise keeldu ja jätnud võetud kohustused arvele võtmata

57. Kohalike omavalitsuste majandustegevuses on ilmnunud mitmeid probleeme, mis on peamiselt seotud olukorraga, kus kohalik omavalitsus on loonud oma sotsiaalobjektide haldamiseks äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse.

- Esiteks on Rahandusministeerium saldoandmike infosüsteemi analüüsil tuvastanud mitmeid lepinguid, millega kohalikud omavalitsused on taganud oma valitseva mõju all olevate äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste laenusid, kuigi see on seadusega keelatud.
- Teiseks on kohalikud omavalitsused jätnud lepingutest tulevad kohustused ja vara arvele võtmata, mistõttu need ei kajastu aruandes. Rahandusministeeriumi andmetel on vähemalt 15 omavalitsust eri skeeme kasutades jätnud kohustusi kajastamata ligikaudu 480 miljoni krooni ulatuses.

58. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ülalnimetatud kohustuste arvelevõtmisega kohalike omavalitsuste bilansis võib mõnede kohalike omavalitsuste võlakoormus ületada seaduses lubatud piirmäära.

59. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Jätkata kohustuste koguulatuse väljaselgitamist ja analüüsida selle võimalikku mõju valitsussektori eelarvepositsioonile.
- Informeerida Audiitorkogu kaudu kohalikke omavalitsusi auditeerivaid audiitoreid riskist, et kohalikud omavalitsused võivad olla seadust rikkudes taganud oma valitseva mõju all olevate äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste laenusid.

Rahandusministri vastus: Tegeleme kohalike omavalitsuste võetud kohustuste väljaselgitamisega ja võtame kohaliku omavalitsuse poolt võetud laenukohustusi arvesse valla- ja linnaeelarve seaduse § 8 alusel kehtestatud piirangute jälgimisel olenemata sellest, kas kõik võetud kohustused kajastuvad kohaliku omavalitsuse bilansis või mitte. Nõustume ettepanekuga koostada 2009. a lõpul märgukiri Audiitorkogule, et audiitorid pööraksid oma auditites tähelepanu võimalikele seaduserikkumistele ja tooksid need välja oma järeldusotsustes.

Raamatupidamise Toimkonna juhendite järgimisel kohalike omavalitsuste poolt valitseb õiguslik vaakum

60. Riigi raamatupidamise üldeeskiri (edaspidi üldeeskiri) reguleerib valitsussektori ja avaliku sektori, sh ka kohalike omavalitsuste aruandlust. Üldeeskirjas kirjeldatud arvestusmeetodid tulenevad raamatupidamise seadusest ja Raamatupidamise Toimkonna juhenditest (RTJ).

61. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jõudis 2008. a lõpul raamatupidamiskorraldust reguleerivate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimisel seisukohale, et kohalike omavalitsustelt ei saa majandusaasta aruande koostamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjaga nõuda lähtumist RTJdest, kuna RTJid ei ole õigust loovad aktid, vaid oma valdkonna spetsialistide koostatud hea raamatupidamistava reeglid.

Kas teadsite, et

Riigikohus leidis, et põhiseadus ei anna Raamatupidamise Toimkonnale pädevust kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi
15.12.2008. a kohtuotsuses nr 3-4-1-14-08 (RT III
2008, 52, 360)

62. Riigikontroll leiab, et selline õiguslikult ebaselge olukord peaks võimalikult kiiresti lahenduse leidma, et ennetada edaspidiseid vaidlusi ja erinevaid tõlgendusi. Riigil on võimalik olukord lahendada arvestades, et kohalikud omavalitsused peavad majandusaasta aruande koostama vastavuses üldeeskirjas esitatud arvestuspõhimõtetega.

63. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Viia Raamatupidamise Toimkonna juhendid riigiraamatupidamiskohustuslaste ja kohalike omavalitsuste aruannete koostamist silmas pidades raamatupidamise seaduse alusel kehtestatavasse raamatupidamise üldeeskirja koosseisu (näiteks arvestuspõhimõtete lisadena).

Rahandusministri vastus: Kaalume nii raamatupidamise seaduse muutmise ja selle alusel Raamatupidamise Toimkonna juhendite õigusliku staatuse muutmise kui ka ainult riigi raamatupidamise üldeeskirja muutmise varianti. Käesolevaks ajaks on Tallinna Linnavalitsuse poolt vaidlustatud arvestuspõhimõtte viidud üldeeskirja koosseisu ja seega kehtestatud seadusandlusega.

Kohalikele omavalitsustele ülekantav tulumaks tekitas küsimusi

64. Maksukorralduse seaduse muudatuste kohaselt muutus ka kohalikele omavalitsustele tulumaksu ülekandmise kord. Alates 1.1.2009 ei eraldata omavalitsustele enam tulumaksunimelist ettemaksu ega intressitulu, mistõttu mitmed omavalitsused pöördusid Maksu- ja Tolliameti ja Riigikontrolli poole sooviga saada selgust, miks neile eraldatavad summad on vähenenud. Olles tutvunud olukorraga, leidis Riigikontroll, et puudub põhjendatud alus arvata, et omavalitsused ei saa kätte neile seadusega ettenähtud tulumaksu. Kuigi Maksu- ja Tolliamet on teavitanud kohalikke omavalitsusi maksukorralduse seaduse muudatustest, siis viitab kohalike omavalitsuse järelepärimiste suur arv sellele, et omavalitsuste teavitamine selles küsimuses oleks arusaamatuste vältimiseks võinud olla tõhusam.

65. Maksu- ja Tolliametil on info kättesaadavuse lihtsustamiseks plaanis 2009. a II poolaasta jooksul luua omavalitsustele võimalus maksustamise aluseks olevate andmete kohta päringute tegemiseks X-tee (infosüsteemide andmevahetuskihi) kaudu.

66. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Tegeleda aktiivsemalt omavalitsuste teavitamisega ning koostada uue X-tee päringu aluseks olevate andmete kasutamise kohta vastav juhendmaterjal.

Rahandusministri vastus: X-tee teenuse kohta koostatakse teenuse kirjeldus ning teenuse valmimisel teavitatakse omavalitsusi teenusega liitumise võimalusest. Ühtlasi sätestatakse Maksu- ja Tolliameti ja omavalitsuse vahelises lepingus teenuse kasutamise tingimused.

Tallinna Ülikooli raamatupidamise aastaaruande koostamisega on jätkuvalt probleeme

67. Kuna riigi majandusaasta koondaruandes esitatavasse valitsussektori aruandesse konsolideeritakse ka avalik-õiguslike juriidiliste isikutena tegutsevate ülikoolide majandusaasta näitajad, siis on oluline ülikoolide auditeeritud raamatupidamise aastaaruannete olemasolu, et tagada riigi majandusaasta koondaruande õigsus.

68. Tallinna Ülikool ei ole suutnud õigeaegselt koostada ja esitada 2006, 2007 ja 2008. aasta majandusaasta auditeeritud raamatupidamise aastaaruannet. 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta on ülikooli audiitor 15.01.2008 andnud arvamuse, 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta 30.03.2009. Riigi majandusaasta koondaruande audititoimingute tegemise ajaks oli auditeerimata Tallinna Ülikooli 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne. Auditeeritud raamatupidamise aastaaruannetes on audiitor leidnud vigu, mis mõjutavad aastaaruande õigsust. Leitud puudused korduvad aastast aastasse ning on seotud vara ja kohustuste väärtuse õigsusega.

69. **Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:** Korraldada riiklik järelevalve Tallinna Ülikoolis ülikooliseaduse § 54 „Aruandlus“ täitmise üle.

Haridus- ja teadusministri vastus: Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktides 67 ja 68 märkused ja punktis 69 toodud soovitus Tallinna Ülikooli osas on asjakohased. Vastavalt Ülikooliseaduse § 53 teostab Haridus- ja Teadusministeerium riiklikku järelevalvet ülikooli tegevuse õiguspärasuse üle ja § 54 kohaselt annab ülikool oma tegevusest aru seaduses või selle alusel sätestatud mahus ja korras. Raamatupidamise seaduse § 35 ja 36 on sätestatud, et riigi raamatupidamist ja finantsaruandlust korraldab Rahandusministeerium (sh kehtestab üldeeskirja ja selles omakorda aruannete vormid ja nende esitamise korra ka muudele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele). Siin on meil järelevalve osas Rahandusministeeriumiga ühine roll.

Haridus- ja teadusminister teeb rahandusministrile ettepaneku korraldada Tallinna Ülikoolis riiklik järelevalve koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga vastavalt soovitusel toodule.

Riigikontrolli märkus: Käesoleva kontrolliaruande koostamise ajal avalikustati Tallinna Ülikooli 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne koos audiitori 10.07.2009 antud järeldusotsusega.

Tähelepanekud riigi majandusaasta koondaruande esitusviisi kohta

70. Riigi majandusaasta koondaruanne (RMKA) koosneb vastavalt riigieelarve seadusele riigi konsolideerimata ja konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandest, täiendavast informatsioonist kohalike omavalitsuste kohta eraldi ning konsolideerituna riigi ja kohalike omavalitsuste kohta. Lisaks riigieelarve seaduses nõutule on Rahandusministeerium koostatavasse aruandesse lisanud ka täiendava

info avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning riigi tegevusaruande. Riigi majandusaasta koondaruande kiidab heaks Vabariigi Valitsus ja see esitatakse koos Riigikontrolli kontrolliaruandega Riigikogule kinnitamiseks.

71. Riigikontrolli hinnangul on riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamine aasta-aastalt paranenud ning see on Rahandusministeeriumil võimaldanud koostada järjest täpsemat ja põhjalikumat finantsaruannet riigi kohta.

72. Finantsaruande struktuuri ja detailsust mõjutab aruande kasutamise eesmärk. RMKA kasutajate ring on lai, alates ametnikest ja finantsanalüütikutest ning lõpetades Riigikogu liikmete ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. RMKA esitamine võimaldab Riigikogul kontrollida valitsust ning valitsusel selgitada oma tegevust aruandeaastal. RMKA teiseks eesmärgiks on informeerida finantsturgusid valitsuse eelarvepoliitika distsiplineeritusest ja varade haldamise heaperemehelikkusest, mis mõjutavad valitsuse usaldusväarsust ja seeläbi laenuraha hinda riigi jaoks.

73. Senised riigi majandusaasta raamatupidamisaruande arutelud Riigikogus on näidanud, et Riigikogu liikmetel napib raamatupidamisteadmisi, et mõista aruannetes sisalduvaid peensusi. Riigikontrolli auditi „Rahandusministeeriumi tegevus eelarvestamise põhimõtete kujundamisel“ käigus intervjueritud Riigikogu liikmed hindasid Eesti riigieelarve täitmise arvestust ja aruandlust keeruliseks. Kui Riigikogule kinnitamiseks esitatavatest dokumentidest hästi aru ei saada, nõrgeneb parlamentaarne kontroll valitsuse tegevuse üle. Riigikontrolli hinnangul võiks olukorda leevendada Riigikogule esitatava aruande juurde lisatav lihtne lühikokkuvõtte aruandeaasta kõige olulisematest sündmustest, nende mõjust riigi finantsseisule, eelarvepositsioonile jne.

74. Riigi majandusaasta koondaruannet koos Riigikontrolli ülevaatega riigi varade koostamise ja säilimise kohta on arutatud Riigikogus järgneva aasta oktoobris-novembris. Riigikontrolli hinnangul on ligi aasta vanune info osa oma väärtusest selleks ajaks juba kaotanud, mistõttu tuleks kaaluda aruannete koostamistähtaegade ettepoole nihutamist.

75. Riigikontroll on viimastel aastatel korduvalt juhtinud tähelepanu probleemile, et riigi majandusaasta koondaruande koosseisus Riigikogule esitatav valitsuse tegevusaruanne ei võimalda anda valitsuse tegevustele tervikhinnangut. Valitsuse tegevusaruandest ei selgu, kui hästi sai iga ministeerium hakkama talle seatud eesmärkide täitmisega ning kui palju see maksma läks. 2008. aasta kohta koostatud tegevusaruandes on esmakordselt avaldatud ministeeriumite meetmepõhine tulude ja kulude jaotus. Aruandes esitatud tabel annab info igale meetmele kulunud rahast, kuid jätkuvalt puudub seos planeeritud rahaga. Tulemustele ja tegevustele maksumusele orienteeritud aruandluse edasiarendamine on oluline, kuna vastasel juhul kaotab valitsuse aruandlus Riigikogule mõtte.

76. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- koostada Riigikogule riigi majandusaasta koondaruande juurde lühikokkuvõtte olulisematest aruandeperioodi sündmustest ning nende mõjust riigi finantsseisule, eelarve positsioonile jne;

- tuua riigi majandusaasta koondaruande koostamise, auditeerimise ja Riigikogule esitamise tähtajad varasemaks;
- siduda riigi tegevusaruandlus riigi eelarve planeerimisega selliselt, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministriumite tegevused seatud eesmärkide saavutamisel koos tegevustele planeeritud ja kulunud rahaga;
- tagamaks järjepidevuse ja võrreldavuse printsiibist kinnipidamist riigi koondaruande koostamisel täpsustada riigieelarve seadust selliselt, et selguks riigi majandusaasta koondaruande koosseis ning kõigi osade kohta avalikustamisele kuuluv informatsioon (nt milline on eelarve täitmise aruande struktuur, kas avaliku sektori ja valitsussektori kohta koostakse täiemahuline raamatupidamise aastaaruanne või raamatupidamise aastaaruande põhiosad, millised on riigi tegevusaruande kohustuslikud osad jne).

Rahandusministri vastus:

Oleme nõus täiendama riigi majandusaasta koondaruannet lühikokkuvõttega aruandeperioodi olulisematest sündmustest.

Tähtaegade varemaks toomise eeltingimuseks on riigiraamatupidamis-kohustuslaste, kohalike omavalitsuste, muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja eespool loetletud isikute valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute aastaaruande tähtaja varasemaks toomine, mis eeldab mitmete seaduste muutmist, aga ka audiitorite ajalimiitidega arvestamist. Seni ei ole vastavaid seadusi õnnestunud muuta, kuna aruandekohustuslased on kaitsnud pikema tähtaja vajalikkust. Auditeerimata aruanded on kättesaadavad saldoandmike infosüsteemis juba 28. veebruaril ning riigieelarve täitmise aruanded on kättesaadavad riigikassa süsteemist igapäevaselt eelmise päeva seisuga. Riigi majandusaasta koondaruanne avaldatakse rahandusministeeriumi koduleheküljel enne lõplikku auditeerimist 30. juuniks. Seega huvi korral on auditeerimata andmeid võimalik saada varem, kuid auditeeritud aruande oluliselt varasema tähtaja saavutamist tuleb meie arvates lühiajalises perspektiivis pidada ebarealistlikuks, kuid aruandluse tähtaegade lühendamiseks rakendatavaid meetmeid tuleks võimalusel alati kaaluda.

Riigieelarve planeerimise ja tegevusaruandluse sidumiseks vajalik lahendus on riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis välja pakutud. Rahandusministeerium viib nimetatud kontseptsioonist lähtuvalt 2009. aastal läbi tekke- ja tulemus/tegevuspõhise eelarvestamise pilootprojektid, mille tulemusel töötatakse välja meetodikad ja tehnoloogilised lahendused riigieelarve planeerimise ja tegevusaruandluse seostamiseks.

Riigi majandusaasta koondaruannet on sarnases struktuuris ja andmemahus koostatud aastate 2004–2008 kohta. Oleme seda aasta-aastalt püüdnud lühendada, kuna mahukas informatsioon võib raskendada vajaliku leidmist. Raamatupidamise aastaaruande osas oleme järginud, et raamatupidamise seadusest tulenev põhiline avaldamisele kuuluv informatsioon oleks avaldatud. Nõustume, et oleks aeg küsida aruande tarbijatelt nende arvamust aruande koosseisu kohta ning vajadusel tuleks

riigieelarve seaduses aruande struktuuri täpsustada. Kavandame seda arutada koos riigieelarve seaduse põhjalikuma muutmise ettepanekutega.

Riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruandes tehtud soovituste rakendamine

77. Eelmisel aastal soovitasime rahandusministrile töötada välja riigi raamatupidamise ja riigi majandusaasta koondaruande koostamise siseeeskiri ning koostada juhendmaterjal riigi eelarve täitmise aruande koostamiseks. Rahandusminister on soovitusi täitnud.

78. Samuti lubas rahandusminister põhjalikumalt analüüsida akreditiivide avamise taotlusi, et vältida nende avamist vaid kasutamata eelarvehendite ülekandmiseks. 2008. aasta jooksul nimetatud eesmärgil avatud akreditiive lisandunud ei ole.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Ministrid Jürgen Ligi ja Tõnis Lukas saatsid vastavalt 19.08. 2009 ja 24.08.2009 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Kontrolliaruande eelnõus esitatud kokkuvõtlikud tähelepanekud riigi 2008. aasta majandusaasta koondaruande kohta on suunatud teemadele, mis vajavad uusi või täiendavaid lahendusi. Ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks ja aruandluse täiustamiseks on meile abiks riigi finantsalase tegevuse edasisel suunamisel.

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

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministri ning haridus- ja teadusministri vastused
<p>Inventuuride korraldus</p> <p>19. Soovitus rahandusministrile: Vaatamata sellele, et inventuure puudutav osa on riigi raamatupidamise üldeeskirjas põhjalikult lahti kirjutatud, tuleks üldeeskirja täiendada nõudmisega koostada ka inventuuri plaan, kus oleksid kirjeldatud inventeerimistoimingud, logistika, komisjoni liikmete ülesanded jms, et tagada inventuuride läbiviimine tõhusal viisil (p 11-18).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Kaalume teie ettepanekut peale analüüsi viidatud puuduste kohta, aga ka peale tutvumist kontrolliaruande punktis 17 viidatud Haridus- ja Teadusministeeriumi põhjaliku inventeerimise juhendiga. Üldeeskirja täiendamise nõudega koostada inventuuri plaan võib olla kasu siis, kui seda täiendaksime põhjalikumalt juhendiga plaani sisu osas. Viime läbi vastava analüüsi ja vajadusel täiendame üldeeskirja ning koostame juhendi 2009. a viimases kvartalis.</p>
<p>Maksuotsuste kajastamine</p> <p>25. Soovitus rahandusministrile: Raamatupidamises kajastamisel hinnata iga maksuotsust individuaalselt ning kajastada tulu juhul, kui selle laekumine on tõenäoline, nt edasikaebamise tähtaja möödumisel või kohtulahendi selgumisel (p 22-24).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Vaidlustega seotud maksuotsuste korral kavatsime muuta arvestuspõhimõtteid järgmiselt: nõudeid kajastatakse kuni vaidluse lõppemiseni bilansiväliselt ning laekumisi saadud ettemaksetena. Tulu arvelevõtmine toimuks vaidluse edasikaebamise tähtaja möödumisel. Arvestuspõhimõtete muutuse kavatsime lõplikult välja töötada ja rakendada 2009. a viimases kvartalis, kuna see on seotud infotehnoloogiliste lahendustega.</p>
<p>Maksunõuete hindamine</p> <p>28. Soovitus rahandusministrile: Kehtestada nii füüsiliste isikute kui juriidiliste isikute maksunõuetele piirmäärad, millest alates korraldatakse maksunõuete laekumise tõenäosuse isikupõhine hindamine (p 26-27).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Kavandame kriteeriumide väljatöötamist, mille alusel hinnatakse majandusaasta lõppedes üle 5 mln kr suuruste nõuete laekumise tõenäosust individuaalselt. Esmakordselt kavatsime individuaalset hindamist rakendada 2009. a lõpu seisuga arvestatud nõuetele.</p> <p>Isikute pankroti väljakuulutamisel, surma- ja likvideerimise kuupäeva registreerimisel soovime tunnistada arvelevõetud nõuded ebatõenäoliselt laekuvateks. Vastavate arvestuspõhimõtete muutmiseks on vajalik infosüsteemi tugi, mistõttu saame tähtaegadest teatada peale arendustööde kokkuleppimist.</p>
<p>Pikaajaliste kohustuste võtmine</p> <p>40. Soovitus rahandusministrile: Täpsustada riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korda nii, et riigiasutustel oleks võimalik vara soetada kooskõlas riigieelarve seadusega (p 37-39).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Nõustume, et riigieelarve seaduse § 29 lõige 3 on ebaselgelt sõnastatud selles osas, kas kapitalirendi tingimustel lepingu sõlmimise luba saab anda konkreetse aasta riigieelarvega (ehk kas § 29 lg 3 teise lause tingimuslik osa kehtib ka esimese lause kohta). Praktikas on kapitalirendi kasutamiseks antud luba konkreetse aasta riigieelarvega. Kapitalirendi tingimustel lepingute sõlmimise keeld juhul, kui selleks konkreetse aasta riigieelarvest vastavat luba ei tulene, on meie hinnangul seaduses üheselt mõistetavalt kirjas. Seda, kas konkreetne leping vastab kapitalirendilepingu tingimustele või mitte, on võimalik raamatupidamise seaduse ja Raamatupidamise Toimkonna juhendite alusel tuvastada. Eelnevast tulenevalt ei pea me käesoleval hetkel riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korra täpsustamist vajalikuks. Küll oleme ette valmistamas riigi finantsjuhtimise ulatuslikku muutmist, mille raames muudetakse ka pikaajaliste kohustuste võtmise</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ning haridus- ja teadusministri vastused
	<p>regulatsiooni.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Riigikontroll peab siiski vajalikuks riigieelarve seaduse ebaselgelt sõnastatud paragrahvi täpsustamist reaalse elu nõuetele vastavaks. Kui suuremate soetuste (nagu ehitused) puhul antakse luba konkreetse aasta riigieelarvega, siis pole mõeldav, et suure hulga väiksemate soetuste puhul, nagu on eespool mainitud sõidukid ja IT-seadmed, antakse luba samal viisil.</p>
<p>Riigihangete seadus</p> <p>48. Soovitus rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Määrata riiklikul tasandil riigihangetealase koolitussüsteemi koordineerija; ■ pöörata tähelepanu kõigile süsteemse koolituse etappidele – koolitusvajaduse kindlakstegemine, koolitamine ja tulemuste hindamine; ■ leida võimalusi teha koolitused kättesaadavaks ka väljaspool suuremaid keskusi (p 44-47). 	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Kaalume teie ettepanekut määrata riiklikul tasandil riigihangetealase koolitussüsteemi koordineerija.</p> <p>Rahandusministeerium on analüüsinud riigihangetealast koolitusvajadust läbi vaidluskomisjoni otsuste ning alustab alates selle aasta oktoobrist hankijatele riigihangetealaste koolituste läbiviimisega. Koolitused on planeeritud läbi viia hankeprotsessi etappide ja hankemenetluse liikide lõikes. Lisaks antakse koolituse käigus selgitusi riigihangete registri väljade täitmise küsimustes ning e- hangete keskkonna võimaluste osas.</p> <p>Kaalume teie ettepanekut korraldada koolitusi väljaspool suuremaid keskusi.</p>
<p>Aasta lõpu kulutused</p> <p>56. Soovitus rahandusministrile: Võttes arvesse riigi pingelist finantsmajanduslikku olukorda, rakendada meetmeid aasta lõpu kulutuste kontrolli all hoidmiseks, et vältida võimalikku likviidsuskriisi ning hoida eelarve defitsiiti planeeritud taseme juures (p 53-55).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Rahandusministeeriumi pädevuses on riigieelarve seaduse §36 lg 1 kohaselt iga-aastase eelarvega kinnitatud tulude laekumist ületavate kulude finantseerimise piirmäärast kinnipidamise jälgimine. Rahandusminister on nimetatud õigust kasutanud 2009. aasta lisaeeelarvete ettevalmistamisel. Kulude tegemise ajal langemist aasta lõppu ei ole võimalik täielikult vältida, kuna riigieelarve on planeeritud kassapõhiselt aastaseks perioodiks. Aasta lõppu kuhjuvate maksete probleemi üheks võimalikuks lahenduseks oleks tekkepõhisele eelarvestamisele üleminek, mille rakendamiseks viib Rahandusministeerium 2009. aasta jooksul läbi tekkepõhise eelarve pilootprojektid, mille järgselt töötatakse välja vajalik eelarvestamise meetodika ja finantsjuhtimise muudatused.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Riigikontroll nõustub, et märgatava osa kulude ajal langemist aasta lõpule ei ole võimalik täielikult vältida, kuid juhib tähelepanu sellele, et jooksev raporteerimine kulutuste suurusest ilma aasta lõpu kulude kuhjumise mõju välja toomata võib mõjuda avalikkusele eksitavalt. Vältimaks aasta lõpu kulude kuhjumist tuleks rakendada meetmeid kogu aasta jooksul.</p>
<p>Kohalike omavalitsuste võetud kohustused</p> <p>59. Soovitus rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Jätkata kohustuste koguulatuse väljaselgitamist ja analüüsida selle võimalikku mõju valitsussektori eelarvepositsioonile. ■ Informeerida Audiitorkogu kaudu kohalikke omavalitsusi auditeerivaid auditooreid riskist, et kohalikud omavalitsused võivad olla seadust rikkudes taganud oma valitseva mõju all olevate äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste laenusid (p 57-58). 	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Tegeleme kohalike omavalitsuste võetud kohustuste väljaselgitamisega ja võtame kohaliku omavalitsuse poolt võetud laenukohustusi arvesse valla- ja linnaeelarve seaduse § 8 alusel kehtestatud piirangute jälgimisel olenemata sellest, kas kõik võetud kohustused kajastuvad kohaliku omavalitsuse bilansis või mitte.</p> <p>Nõustume ettepanekuga koostada 2009. a lõpul märgukiri Audiitorkogule, et audiitorid pööraksid oma auditites tähelepanu võimalikele seaduserikkumistele ja tooksid need välja oma järeldusotsustes.</p>
<p>Raamatupidamise Toimkonna juhendid</p> <p>63. Soovitus rahandusministrile: Viia Raamatupidamise Toimkonna juhendid riigiraamatupidamiskohustuslaste ja kohalike omavalitsuste aruannete koostamist silmas pidades raamatupidamise seaduse alusel kehtestatavasse raamatupidamise üldeeskirja koosseisu (näiteks arvestuspõhimõtete lisadena) (p 60-62).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Kaalume nii raamatupidamise seaduse muutmise ja selle alusel Raamatupidamise Toimkonna juhendite õigusliku staatuse muutmise kui ka ainult riigi raamatupidamise üldeeskirja muutmise varianti. Käesolevaks ajaks on Tallinna Linnavalitsuse poolt vaidlustatud arvestuspõhimõtte viidud üldeeskirja koosseisu ja seega kehtestatud seadusandlusega.</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ning haridus- ja teadusministri vastused
<p>Ülekantav tulumaks</p> <p>66. Soovitus rahandusministri: Tegeleda aktiivsemalt omavalitsuste teavitamisega ning koostada uue X-tee päringu aluseks olevate andmete kasutamise kohta vastav juhendmaterjal (p 64-65).</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>X-tee teenuse kohta koostatakse teenuse kirjeldus ning teenuse valmimisel teavitatakse omavalitsusi teenusega liitumise võimalusest. Ühtlasi sätestatakse Maksu- ja Tolliameti ja omavalitsuse vahelises lepingus teenuse kasutamise tingimused.</p>
<p>Tallinna Ülikooli raamatupidamine</p> <p>69. Soovitus haridus- ja teadusministri: Korraldada riiklik järelevalve Tallinna Ülikoolis ülikooliseaduse § 54 „Aruandlus“ täitmise üle (p 67-68).</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus:</p> <p>Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktides 67 ja 68 märkused ja punktis 69 toodud soovitus Tallinna Ülikooli osas on asjakohased. Vastavalt Ülikooliseaduse § 53 teostab Haridus- ja Teadusministeerium riiklikku järelevalvet ülikooli tegevuse õiguspärasuse üle ja § 54 kohaselt annab ülikool oma tegevusest aru seaduses või selle alusel sätestatud mahus ja korras. Raamatupidamise seaduse § 35 ja 36 on sätestatud, et riigi raamatupidamist ja finantsaruandlust korraldab Rahandusministeerium (sh kehtestab üldeskirja ja selles omakorda aruannete vormid ja nende esitamise korra ka muudele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele). Siin on meil järelevalve osas Rahandusministeeriumiga ühine roll.</p> <p>Haridus- ja teadusminister teeb rahandusministri ettepaneku korraldada Tallinna Ülikoolis riiklik järelevalve koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga vastavalt soovitusel toodule.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Käesoleva kontrolliaruande koostamise ajal avalikustati Tallinna Ülikooli 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne koos audiitori 10.07.2009 antud järeldusotsusega.</p>
<p>Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis</p> <p>76. Soovitus rahandusministri:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ koostada Riigikogule riigi majandusaasta koondaruande juurde lühikokkuvõtte olulisematest aruandeperioodi sündmustest ning nende mõjust riigi finantsseisule, eelarve positsioonile jne; ■ tuua riigi majandusaasta koondaruande koostamise, auditeerimise ja Riigikogule esitamise tähtjad varasemaks; ■ siduda riigi tegevusaruandlus riigi eelarve planeerimisega selliselt, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministeeriumite tegevused seatud eesmärkide saavutamisel koos tegevustele planeeritud ja kulunud rahaga; ■ tagamaks järjepidevuse ja võrreldavuse printsiibist kinnipidamist riigi koondaruande koostamisel, täpsustada riigieelarve seadust selliselt, et selguks riigi majandusaasta koondaruande koosseis ning kõigi osade kohta avalikustamisele kuuluv informatsioon (nt milline on eelarve täitmise aruande struktuur, kas avaliku sektori ja valitsussektori kohta koostatakse täiemahuline raamatupidamise aastaaruanne või 	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>Oleme nõus täiendama riigi majandusaasta koondaruannet lühikokkuvõttega aruandeperioodi olulisematest sündmustest.</p> <p>Tähtaegade varemaks toomise eeltingimuseks on riigiraamatupidamis-kohustuslaste, kohalike omavalitsuste, muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja eespool loetletud isikute valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute aastaaruande tähtaja varasemaks toomine, mis eeldab mitmete seaduste muutmist, aga ka audiitorite ajalimiitidega arvestamist. Seni ei ole vastavaid seadusi õnnestunud muuta, kuna aruandekohustuslased on kaitsnud pikema tähtaja vajalikkust. Auditeerimata aruanded on kättesaadavad saldoandmike infosüsteemis juba 28. veebruaril ning riigieelarve täitmise aruanded on kättesaadavad riigikassa süsteemist igapäevaselt eelmise päeva seisuga. Riigi majandusaasta koondaruanne avaldatakse rahandusministeeriumi koduleheküljel enne lõplikku auditeerimist 30. juuniks. Seega huvi korral on auditeerimata andmeid võimalik saada varem, kuid auditeeritud aruande oluliselt varasema tähtaja saavutamist tuleb meie arvates lühiajalises perspektiivis pidada ebarealistlikuks, kuid aruandluse tähtaegade lühendamiseks rakendatavaid meetmeid tuleks võimalusel alati kaaluda.</p> <p>Riigieelarve planeerimise ja tegevusaruandluse sidumiseks vajalik lahendus on riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis välja pakutud. Rahandusministeerium viib nimetatud kontseptsioonist lähtuvalt 2009. aastal läbi tekke- ja tulemus/tegevuspõhise eelarvestamise pilootprojektid, mille tulemusel töötatakse välja meetodid ja tehnoloogilised lahendused riigieelarve planeerimise ja tegevusaruandluse seostamiseks.</p> <p>Riigi majandusaasta koondaruannet on sarnases struktuuris ja andmemahus koostatud aastate 2004–2008 kohta. Oleme seda aasta-aastalt püüdnud lühendada, kuna mahukas informatsioon võib raskendada vajaliku leidmist. Raamatupidamise aastaaruande osas oleme järginud, et raamatupidamise seadusest tulenev põhiline avaldamisele kuuluv informatsioon oleks avaldatud. Nõustume, et oleks aeg küsida aruande tarbijatelt nende arvamust aruande koosseisu kohta ning vajadusel tuleks riigieelarve seaduses aruande struktuuri täpsustada. Kavandame seda arutada koos riigieelarve seaduse põhjalikuma muutmise ettepanekutega.</p>

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministri ning haridus- ja teadusministri vastused
<p>raamatupidamise aastaaruande põhiosad, millised on riigi tegevusaruande kohustuslikud osad jne) (p 70-75).</p>	

Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest

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

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigi Metsamajandamiskeskuse, 62 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 38 tütarettevõtja näitajad. Täiendavat informatsiooni esitatakse 227 kohaliku omavalituse kohta ning nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksuseid.

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

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

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigikontrolli auditi eesmärk on anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning hinnata tehingute seaduslikkust. Riigikontroll auditeeris 31.12.2008. a seisuga koostatud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud riigi raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet. Riigikontroll on üle vaadanud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendava info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas finantsauditid kooskõlas INTOSAI auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et auditid planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Riigi majandusaasta koondaruande õigsusele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll riigi raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri vastavatele määrustele ning raamatupidamise heale tavale. Riigiraamatupidamiskohustuslaste auditite käigus

kontrollis Riigikontroll väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Auditid hõlmasid ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet Riigikontroll ei auditeerinud, küll aga kontrollis tegevusaruandes esitatud numbrilise info kooskõla muudes aruannetes esitatuga.

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

Ulatuse piirang tehingute seaduslikkuse auditeerimisel

Riigikontroll annab hinnangu, kas riigiraamatupidamiskohustuslaste majandustehingud vastavad riigieelarve seadusele, 2008. aasta riigieelarve seadusele, riigi 2008. aasta lisaelarve seadusele ja 2008. aasta riigieelarve muutmise seadusele. Lisaks on Riigikontroll kontrolliaruandes esitanud ka auditite käigus tuvastatud puudused riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse järgimises.

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Raamatupidamise aastaaruannetele on sihtasutustes, äriühingutes ja riigi tulundusasutuses hinnangu andnud vannutatud audiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

Teiste töö kasutamine

Andmaks hinnangut 2008. aasta riigi majandusaasta koondaruandele sooritas Riigikontroll audititoimingud koondaruande seisukohast olulistes tehinguklassides ise või tugines siseaudiitorite või vannutatud audiitorite tööle. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande auditi tegema vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kui Riigikontroll kasutas ministeeriumite auditite käigus siseaudiitorite tööd, kooskõlastas ta nendega auditi plaani ja riskihinnangu ning vaatas üle nende töö.

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

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2009. aasta juulis.

Auditi meeskond:

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on FAO-2-1.4/09/63.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemad auditid

28.08.2008 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

28.08.2007 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

29.08.2006 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

30.08.2005 – **Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee