

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal



RIIGIKONTROLL

Saateks



RIIGIKONTROLL

Te loete riigikontrolöri ülevaadet riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal, mille esitamine Riigikogule on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus nii nagu ka riigikontrolöri ülesanne tutvustada nimetatud dokumenti Riigikogu ees üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

Ülevaate koostamisel pidasime silmas, et Riigikontrolli ülesanne kõrgeima kontrolliasutusena on anda avalikkusele kindlustunnet, et riigi vara üle peetav arvestus on õige ning aruandlus kajastab tõetruult riigi vara ja finantsolukorda.

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 ülevaade kahte ossa:

- ▣ I osas esitame tähelepanekud Rahandusministeeriumi koostatud 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta. Lisaks kajastame selles osas ka oma seisukohti, mis puudutavad valitsuse aruandluse head tava, ja esitame täiendavat infot, mida oleme pidanud Riigikogu liikmetele vajalikuks, kuid mis ei sisaldu riigieelarve täitmise aruandes;
- ▣ II osas esitame ülevaatliku kokkuvõtte, mis koosneb peamiselt auditite käigus tehtud olulisematest tähelepanekutest ja ettepanekutest teemadel, mis puudutavad kogu valitsussektori toimimist tervikuna eelmisel eelarveaastal ja mõnel juhul ka varasematel aastatel.

Jälgitavuse ja arusaadavuse suurendamiseks koostasime nii kogu ülevaate kui ka ülevaate I osa kohta kokkuvõtte ning varustasime dokumendi tabelite ja skeemidega. Samuti on ülevaatele lisatud rahandusministri vastus.

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

Juhan Parts

Riigikontrolör

Sisukord

Saateks	1
Kokkuvõte olulisemast	9
I OSA	
Riigikontrolli arvamus 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta	11
Olulisemad seisukohad riigieelarve täitmise aruande kohta	13
Riigieelarve täitmise aruande struktuur ja sisu	13
Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta	14
Sissejuhatus	19
Riigieelarve täitmise aruandest arvamuse andmise õiguslikud alused	19
Arvamuse andmise eesmärk, objekt ja ulatus	19
1. Valitsuse aruandluse eesmärk, põhimõtted ja finantsaudit	21
Aruandluse eesmärk	21
Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted	21
Valitsuse aruandlust reguleerivad õigusaktid Eestis	22
Vastutava isiku probleem	24
Finantsauditi ja aruandluse seos	25
2. 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	26
Riigieelarve tulud	27
Riigieelarve kulud	29
3. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne eelarveaasta alguse ja lõpu seisuga	31
Auditi ulatus	31
Üldised tähelepanekud riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande kohta	31
Tähelepanekud riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande bilansikirjete kohta	32
4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused	34
Auditi ulatus	34
Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste loetelu informatiivsus	34
Auditite käigus tehtud tähelepanekud	35
5. Ülekantavad ja arvestuslikud kulud	37
Ülekantavad kulud	37
Arvestuslikud kulud	38
6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine	39

7. Riigi varalised kohustused	41
Auditi ulatus	41
Välislaenude võlgnevus	41
Riigigarantiid välislaenudele	42
8. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne	43
Auditi ulatus	43
Tähelepanekud aruande kohta	43
Sotsiaalkindlustusameti ja pensioniametite auditeerimisel tehtud tähelepanekud	44
9. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2000. aasta aruanne	46
Auditi ulatus	46
Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande ülesehitus	47
Tähelepanekud riiklikuks ravikindlustuseks 2000. aastal eraldatud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud info kohta	47
10. Stabiliseerimisreservi haldamine ja kasutamine 2000. aastal	44
Riigikontrolli arvamus stabiliseerimisreservi haldamise 2000. aasta aruande kohta	49
Rahandusministeeriumi seisukohad	51
Riigikontrolli seisukohad	51
Ettepanekud	52
11. Riigiasutuste koondaruanded	53
Koondbilanss	54
Koondtulemiaruanne	57
12. Riigi osalusega äriühingud	58
Pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamine ministeeriumide aruannetes	58
Riigi osalusega äriühingute juhtimine	59
Riigi osalusega äriühingute auditeerimine	60
13. Sihtasutused	61
Auditi ulatus	61
Riigi poolt asutatud sihtasutused	61
Sihtasutuste aruandlus	61
Eraaudiitorite auditi ulatus	63
14. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	64

II OSA

Ülevaade probleemidest riigivara kasutamisel ja säilimisel 2000. aastal	67
Sissejuhatus	69
1. Ülevaade planeerimisest ja eelarvestamisest	70
2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris	77
3. Vabariigi Valitsuse tegevus haldusreformi juhtimisel	81
4. Infrastruktuuriettevõtete erastamine	85
5. Kuritarvitusi ja väärkasutusi põhjustavate riskide maandamine toetuste administreerimisel	93
6. Riigieelarvest toetlustamiskulude katteks raha eraldamine ja kasutamine	98
7. Mootorikütuse ostmine	102
Lisa	103
Tabel 1. Riigieelarve tulude laekumine	105
Tabel 2. Riigi osalus äriühingutes Riigikontrollile saadetud 2000. a auditeeritud aastaaruannete põhjal	106
Tabel 3. Pankrotis olevad, tegevuse lõpetanud ja likvideeritud äriühingud	107
Tabel 4. Sihtasutustele kuuluvad aktsiad ja väärtpaberid	107
Tabel 5. Avalik-õiguslike isikute bilansimaht, kapital ja auditite tulemused	108
Tabel 6. Riigieelarvest finantseeritavate avalik-õiguslike isikute laenukohustused ja tulem	109
Tabel 7. Avalik-õiguslike isikute laenutagatised	110
Tabel 8. Riigikontrolli auditeeritud toetused 2000. ja 2001. aastal	111
Tabel 9. Toetlustamiskulud 2000. ja 2001. aasta riigieelarves	112
Tabel 10. Toetlustamisnorm ööpäevas	113
Rahandusministri vastus	117

Kokkuvõte olulisemast

Kokkuvõte olulisemast

Riigikontroll toob käesolevas aruandes välja oma arvamuse ja tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja mitmete riigi juhtimise ning vara säilimise ja heapere-meheliku kasutamise seisukohalt oluliste teemade suhtes.

Peame eriti vajalikuks rõhutada järgmisi väljakutseid, mis seisavad täna jätkuvalt avaliku sektori ees.

Need on:

- riigi olulisemate tegevusvaldkondade ressursiga kaetud pikaajaliste plaanide loomine ja nende pidev korrigeerimine vastavalt ressursside ja eesmärkide muutumisele;
- vastutavuse põhimõtte sisuline rakendamine, mis tähendab, et ministrid ja teised juhid peavad olema kohustatud selgitama ja põhjendama, milliste seaduste alusel ja milliste tulemuste saavutamiseks eelarveaastal raha ja muid ressursse kavatakse kulutada, ja hiljem ka tegelikult saavutatud tulemustest aru andma;
- õppida tunnetama oma võimete piire ehk seda, kas poliitika, reform jms on tegelikkuses elluviidav, ja keskenduma elluviidavatele praktilistele lahendustele, mis tegelikult mõjutavad maksumaksja heaolu;
- iga-aastaste kulutuste sisulise analüüsi tugevdamine ning selleks kulude põhjendamisel argumentatsiooni viimine lisaks kulude majanduslikule sisule ka kulutaja põhitegevusele ja selles toimivatele muutustele;
- siseauditi kui seaduskuulekuse ja juhtimisinfo kvaliteedi tagaja tugevdamine;
- piisavate kontrollisüsteemide rakendamine kõrgema kuritarvituste ja väärkasutuse riskiga rahavoogude administreerimisel.

Valitsuse sammud neile väljakutsetele vastamisel mõjutavad otseselt ka seda, milline peaks olema riigi aruandlus ja mida peab Riigikontroll tulevikus auditeerima.

Riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse vastutuse tagamise peamise instrumendi suhtes on Riigikontroll järgmisel seisukohal:

- Aruandlus tuleks viia vastavusse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega ja selleks peaks Riigikogu võtma seisukoha, milliste otsuste langetamiseks ta infot riigi kui terviku, ministriumide ja üksikute asutuste riigieelarve täitmise ja finantspositsiooni kohta vajab, ning langetama sellest tulenevalt otsused, mis määratlevad:
 - ▣ aruandesse lülitatavad subjektid;
 - ▣ aruandes esitatava põhi- ja lisainfo struktuuri, detailiseerituse ja kajastamisprintsipi (kassa- või tekkepõhine).

2000. aasta kohta esitatud riigieelarve täitmise aruande suhtes on Riigikontroll järgmisel seisukohal:

- Riigieelarve täitmise aruanne on esitatud kooskõlas riigieelarve seadusega, kuid aruandes sisalduvate vigade ja ebapiisava info tõttu ei anna see veel arusaadavat ja asjakohast ülevaadet riigi ressursside (sh varad ja eelarvevahendid) kasutamisest ja finantsseisundist.
- Riigikontroll ei võta seisukohta riigieelarve täitmise aruande kinnitamise või mittekinnitamise suhtes, sest kuigi aruande kinnitamine on Riigikogu põhiseaduslik kohustus, ei ole sellest tulenevaid tagajärgi seadustes avatud ja seetõttu ei oma selline Riigikogu otsus Eesti seadusandlikus ruumis tähendust.

* * *

Rahandusminister nõustus oma vastuses sellega, et riigieelarve täitmise arvestus- ja aruandlussüsteemid vajavad täiustamist ja korrastamist, ning märkis, et on käivitunud projekti eesmärgiga viia aruandlus vastavusse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega. Selle töö lõpule jõudes peab olema saavutatud olukord, kus riigi kui ühe juriidilise isiku ulatuses on majandustehingute üle arvestuse pidamine ja majandustehingute tulemustest aru andmine juhitud ühtse tervikuna ning õiguslik keskkond on piisavalt reguleeritud. Riigi raamatupidamist reguleeriv õiguslik keskkond korrastatakse 2002. aastal.

Samuti märkis rahandusminister, et ministeerium on välja töötanud ja Riigikogu menetlusse andnud riigieelarve seaduse ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille üks eesmärke on viia valitsussektori tulude ja kulude käsitus kooskõlla rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega. Ka on Rahandusministeeriumis väljatöötamisel uus eelarve klassifikaator.

Rahandusministri vastus on lisatud käesolevale aruandele.

I osa

Riigikontrolli arvamus 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta

Olulisemad seisukohad riigieelarve täitmise aruande kohta

Käesolevas kokkuvõttes esitame oma seisukohad struktureerituna riigi finantsseisu (st riigi tulude, kulude, varade ja kohustuste) ja selles toimunud muutuste kaudu ning esitame kokkuvõtavad ettepanekud. Kõigepealt kokkuvõtavad seisukohad ja ettepanekud aruande struktuuri ja sisu kohta.

Riigieelarve täitmise aruande struktuur ja sisu

Riigieelarve täitmise aruanne on esitatud kooskõlas riigieelarve seaduse §-ga 45.

Riigieelarve seaduses sätestatud nõuded riigieelarve täitmise aruandele ei ole kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega¹ ning aruanne ei sisalda seetõttu piisavalt infot².

- Aruanded ei anna veel täielikku pilti riigi kui terviku tuludest, kuludest, varadest ega kohustustest, vaid esitavad neist üksikuid lõike, mille seostamine teiste aruannetega on subjektide osalise kattumise või mõnede subjektidega seotud näitajate puudumise tõttu võimatu. Näiteks ei sisalda tulude ja kulude täitmise aruanne meie arvates piisavalt infot andmaks ülevaadet eelarvetulude laekumisest ja eelarvehendite sihipärasest kasutamisest, samuti ei sisalda see võrdlust eelneva perioodiga, mistõttu puudub ülevaade trendidest.
- Riigieelarve vahendite olemis ja paigutuses toimunud muutuste põhjuseid ei ole veel võimalik lõplikult tuletada ühestki lisatud aruandest. Nii näiteks ei ole riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud ühtegi riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandega piisavalt haakuvat aruannet või aruandeid, mis avaks(id) kajastatavate vahenditega seotud tulusid ja kulusid eelarveaastal. Ei ole võimalik ka hinnata, milliste sündmuste tulemusena on esitatud vahendite olem ja paigutus võrreldes eelarveaasta algusega muutunud ja kas need sündmused annavad märku valitsuse positiivsest või negatiivsest tegevusest.
- Aruande lisadena on esitatud riigiasutuste koondbilanss ja -tulemiaruanne, mis oma olemuselt on aruande põhiosad, põhiosas aga on esitatud aruandeid, mis oma olemuselt peaksid olema koondbilanssi ja tulemiaruanne iseloomustavad lisad, nagu näiteks ülevaade riigi varalistest kohustustest.
- Aruande osad sisaldavad erinevaid subjekte. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena on esitatud Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite bilanss. Kuna seadusandja on jätnud aruande sisu avamata ning Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane, ei ole arusaadav, kelle nõudeid-kohustusi ja kelle suhtes see aruanne peaks sisaldama. Nii näiteks kajastuvad Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi vahendid 2000. aasta riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes. Tegemist on eelarveväliste vahenditega, mis ei peaks kajastuma nimetatud aruandes.

- Aruanne ei sisalda infot riigieelarve eelnõu seletuskirjas kulusid ja tulemusi puudutavate lubaduste täitmise kohta. Me ei väida, et eelarve täitmise käigus peaks riigieelarve eelnõus antud lubaduste täitmine olema kohustuslik, kuid ilma tagasisideta perioodi lõpul puudub selliste selgituste esitamisel eelarve eelnõu koosseisus mõte.
- Aruannete koostamisel on kasutatud nii kassa- kui ka tekkepõhist arvestusprintsipi.
- Mitmete aruannete või nende osade mõistmiseks vajalik lisainfo kas puudub või on ebapiisav. Nii näiteks ei selgitata aruandes välislaenudele antud riigigarantiisid summas 904,9 mln krooni.

Ettepanek

Riigikogu peaks võtma seisukoha, milliste otsuste langetamiseks ta infot riigi kui terviku, ministriumide ja üksikute asutuste riigieelarve täitmise ja finantspositsiooni kohta vajab ning langetama sellest tulenevalt otsused, mis määratlevad:

- ▶ aruandesse lülitatavad subjektid;
- ▶ aruandes esitatava põhi- ja lisainfo struktuuri, detailiseerituse ja kajastamisprintsipi (kassa- või tekkepõhine).

Soovitame valitsuse aruandlus viia vastavusse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega. Lähtuda saaks seejuures SIGMA³ soovituslikest juhistest.

Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta

Kuna riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud aruanded ei anna terviklikku ülevaadet riigi finantsseisundist, siis oleme kokkuvõttes välja toonud Riigikontrolli olulisemad seisukohad tulude, kulude, varade ja kohustuste kaupa.

1. Tulud

Tuginedes maksutulude audititele Maksuametis ja Tolliametis ning nendest asutustest saadud selgitustele, oleme veendunud, et kassapõhises riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruandes esitatud tuludest kogusummas 28 077,4 mln krooni on olulises osas õigesti kajastatud tulude laekumine kogusummas 27 363,5 mln krooni. Riigikontroll ei ole auditeerinud ega anna seetõttu hinnangut sellele osale kogutuludest, mille moodustavad eelarvelised laekumised majandustegevusest (omatulud) – 468,8 mln krooni ning Välis- ja Keskkonnaministeeriumile laekunud tulud – kokku 245,1 mln krooni.

Riigikontroll ei ole auditeerinud ega anna seetõttu hinnangut ka tulude kajastamise õigsusele riigieelarve tulude klassifikaatorite lõikes, kuid teeb mõningaid märkusi tulude arvestamise ja kajastamisega seotud probleemide suhtes.

¹ SIGMA väljaanne “Best Practice on Governmental Annual Financial Statements” on Majanduskoostöö ja -arengu Organisatsiooni OECD ja Euroopa Liidu publikatsioon.

² Samale probleemile juhtisime tähelepanu ka Riigikontrolli arvamuses 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta.

³ SIGMA on Majanduskoostöö ja -arengu Organisatsiooni OECD ja Euroopa Liidu Toetusprogramm Valitsemise ja Juhtimise Täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.

2. Kulud

Riigikontroll on pisteliselt auditeerinud ega anna seetõttu kõikehõlmavat hinnangut üksikute asutuste kulude vastavusele riigieelarve seadusele ja teistele õigusaktidele.

Oleme auditite käigus teinud tähelepanekuid:

- ▣ kulutustest, mille otstarve erineb riigieelarve seadusega sätestatust;
- ▣ kulutustest, mille puhul ei ole kinni peetud riigihangete seadusest;
- ▣ kulutuste kohta Vabariigi Valitsuse reservi vahenditest.

Me ei ole hinnanud eelmainitud juhtumite võimalikku rahalist ulatust ja mõju riigieelarve täitmise aruande kui terviku kontekstis.

3. Varad

Kassa ja pank

Me ei ole kõikehõlmavalt auditeerinud ega anna seetõttu hinnangut riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes sisalduvate varade õigsusele. Samas juhime siinkohal tähelepanu, et riigiasutuste bilanssides on kajastamata mitmed pangakontod ja nende kaudu toimunud tehingud.

Nõuded

Oleme seisukohal, et riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes kajastatud nõuded – 1 687,6 mln krooni – ei kajasta riigi nõudeid täielikult ega usaldusväärset järgmistel põhjustel:

- Aruandes kajastatud välislaenude saldode inventeerimine on meie arvates ebapiisav ning nõuded välislaenude edasilaenamisest sisaldavad ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid.
- Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes on kajastatud lisaks eelarvevälised vahendid, näiteks Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist väljaantud laenud.

Riigieelarve täitmise aruande lisana esitatud riigiasutuste koondbilanss annab terviklikuma ülevaate riigi nõuetest, sisaldades lisaks riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes toodud nõuetele ka teiste riigiasutuste nõudeid.

Lisaks eelnimetatud puudustele on riigiasutuste koondbilansis toodud nõuded mitmel juhul näidatud tegelikust suuremana, osa nõudeid ja viitlaekumisi on bilansis kajastamata ning elimineerimata on riigiasutuste omavahelistest tehingutest tulenevad nõuded.

- Juhime tähelepanu sellele, et üheski aruandes ei ole nõuete hulka lülitatud riigi maksunõudeid, mis ulatuvad Maksuameti esitatud auditeerimata andmeil 31.12.2000. a seisuga 4 975 mln kroonini (sh intressinõue 2 178 mln), mistõttu ei ole võimalik hinnata, kas riigi tegevust finantseeritakse maksunõuete vähendamise või maksude suurenemise arvelt.

Ettemaksed

Ettemakstud tulevaste perioodide kulud (sh rent, kapitalirent, kindlustus, intressid ja muud ettemaksed), ettemaksed hankijatele ja materiaalsete põhivarade ettemaksed moodustavad riigiasutuste koondbilansi mahust ligikaudu 12% ehk 3 558,1 mln krooni.

Meie hinnangul on osa ettemaksete eest aruandeaastal teenused või kaup kätte saadud, mistõttu nende kajastamine ettemaksena on põhjendamatu ja bilansi lugemisel eksitav. Samas on osa ettemakseid kantud maksmisel kuludesse, ilma et kaupa või teenust oleks kätte saadud.

Finantsinvesteeringud

Ülevaade pikaajalistest finantsinvesteeringutest on riigieelarve täitmise aruande lisana esitatud riigiasutuste koondbilansis, kus finantsinvesteeringud moodustavad 38% ehk 11 267,2 mln krooni koondbilansi mahust.

Finantsinvesteeringute kajastamisel ei ole lähtutud kapitaliosaluse meetodist ning investeeringud on kajastatud nimiväärtuses, mis on vastuolus hea raamatupidamistavaga. Seetõttu ei kajasta bilanss riigi finantsinvesteeringute tegelikku väärtust ega aruandeperioodil selles toimunud muutusi.

Põhivarad

Ülevaade riigile kuuluvatest põhivaradest on riigieelarve täitmise aruande lisana esitatud riigiasutuste koondbilansis, kus põhivarad (materiaalne ja immateriaalne põhivara) moodustavad jääkmaksumuses koondbilansi mahust 38% ehk 11 212,2 mln krooni.

Meie hinnangul ei näita see summa riigile kuuluva vara tegelikku väärtust järgmistel põhjustel: renoveerimiskulusid ei liideta põhivara maksumusele; osa vara ei kajastu bilansis; bilansis näidatakse majandusüksusele mittekuuluvat vara.

4. Kohustused

Kohustused riigiasutuste koondbilansis

Riigiasutuste koondbilansi mahust moodustasid riigiasutuste kohustused 31.12.2000. a seisuga 18,7% ehk 5,6 mld krooni. Kohustuste kajastamisel oleme tuvastanud järgmised põhiprobleemid: kohustusi kajastatakse valedel bilansikirjetel, alati ei järgita tekkepõhist arvestusprintsipi kohustuste arvele võtmisel, osa kohustusi ei kajastu raamatupidamisarvestuses ja -aruandluses, maksukohustuste saldod on inventeerimata ega lähe kokku Maksuameti isikukontode saldogega. Kohustusena on kajastamata Maksuameti ja Tolliameti kogutud maksude ettemaksed (Maksuameti esitatud auditeerimata andmetel 2,6 mld krooni).

Välislaenu/välisvõlg

Riigi varaliste kohustuste aruande ja 2000. aasta riigieelarve vahendite olemit ja paigutuse aruande kohaselt oli seisuga 31.12.2000 riigi välisvõlg 2 830,2 mln krooni, sellest lühiajaline osa 295,8 mln krooni, pikaajaline osa 2 492,8 mln krooni ja intressivõlg 41,7 mln krooni.

Riigikontroll ei saa läbiviidud auditi tulemusena väita, et välislaenudest tulenevad kohustused on kajastatud õigesti ja õiglaselt, sest Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnal puudus 2000. aastal jooksev arvestus, mis oleks andnud kindluse välislaenudest tulenevate kohustuste õige ja õiglase kajastamise kohta seisuga 31.12.2000. Ka ei olnud välislaenude kohustusi aruandeaasta 2000 lõpus piisavas ulatuses inventeeritud.

Lisaks juhime siinkohal tähelepanu, et esitatud aruanne ei kajasta võimalikke välisvõlgade kohustusi, mis pärinevad taasiseseisvusele eelnevast ajast.

Garantiid välislaenudele

Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande bilansiväliste kohustuste osas on riigigarantiid välislaenudele toodud ära kogusummana 904,9 mln krooni. Selgitamata on, kellele ja kui kauaks on riigigarantiisid antud.

5. Muud tähelepanekud

Riigivara kasutamine

Oleme seisukohal, et riigil on materiaalsel põhivara, mis ei ole vajalik riigiasutuste põhikirjast tulenevate funktsioonide täitmiseks, eriti juhtudel, kui ülalpidamiskulud ületavad vara kasutusse andmisest saadava tulu. Väljarenditud põhivarad moodustavad kogu materiaalsest põhivarast Kultuuriministeeriumis 79%, Majandusministeeriumis 30%, Riigikantseleis 15% jne.

Riigikontrolli auditite tulemusena järeldame, et riigivara kasutada andmisel ei ole riigivara valitsejad alati lähtunud põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu ning seetõttu on riigil jäänud saamata võimalik tulu.

Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne

Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2000. aasta aruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt pensionikindlustuse kassapõhiseid laekumisi ja nende kasutamist kooskõlas riikliku pensionikindlustuse seadusega, kuid aruanne ei näita pensionidega seotud kulutusi täies ulatuses. Oleme arvamusel, et aruanne peaks andma kinnitust ka riigieelarve eelnõus välja toodud eeldustele ja prognoosidele, mille alusel eelarvest raha taotleti, ning seatud eesmärkide saavutamisele.

Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2000. aasta aruanne

Riiklikuks ravikindlustuseks 2000. aastal ettenähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud kassapõhiste eelarvenumbrite ning tekkepõhiste kulude ja osalt ka tulude võrdlemine on eksitav ja aruande lisana esitatud info on ebapiisav. Riigieelarve seadus ei nõua riikliku ravikindlustuse koondbilansi esitamist, seetõttu ei kajasta aruanne haigekassade finantsseisundit – vara, kohustusi ja omakapitali.

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

Mitmete riigi funktsioonide täitmine on delegeeritud selleks loodud sihtasutustele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Samuti omab riik strateegiliselt tähtsate eesmärkide saavutamiseks osalust äriühingutes. Riigieelarve täitmise aruandes on täiendava infona esitatud info ainult sihtasutuste kohta, kusjuures ei selgu, kui palju on eelarvest eraldatud sihtasutustele mitmesuguste programmide vms elluviimiseks, kas eesmärgid on saavutatud jne. Riigi osalusega äriühingute ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta andmeid esitatud ei ole. Peame vajalikuks info esitamist riigi osalusega äriühingute, riigi poolt asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta viisil, mis võimaldaks ülevaadet nende finantsseisundi, eesmärkide saavutamise ning eelarvest eraldatud raha sihipärase kasutamise kohta.

Üldhinnang

Kuigi riigieelarve täitmise aruanne on esitatud kooskõlas riigieelarve seadusega, on Riigikontroll arvamusel, et aruandes sisalduvate vigade ja eba-piisava info tõttu ei anna see arusaadavat ja asjakohast ülevaadet riigi ressurs-side (sh varad ja eelarvevahendid) kasutamisest ja finantsseisundist.

Riigikontroll ei võta seisukohta riigieelarve täitmise aruande kinnitamise või mitte kinnitamise suhtes, sest kuigi aruande kinnitamine on Riigikogu põhi-seaduslik kohustus, ei ole sellest tulenevaid tagajärgi seadustes avatud ja see-tõttu ei oma selline Riigikogu otsus Eesti seadusandlikus ruumis tähendust.

Sissejuhatus

Riigieelarve täitmise aruandest arvamuse andmise õiguslikud alused

- Riigikontrollile on põhiseadusega (§ 135) pandud ülesanne esitada Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 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, aga ka 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 riigieelarve seadusega sätestatud kohustuslikud osad ning teises täiendav info. Kuigi riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrollil kohustus anda arvamus ainult esimese osa kohta, oleme käsitlenud aruannet kui tervikut ning toome välja ka täiendava osa kohta tehtud tähelepanekuid. Samuti oleme käsitlenud finantsaruandlusega seonduvaid üldisemaid, põhimõttelisi probleeme ja esitameme oma seisukohad selleski valdkonnas.
- Riigieelarve täitmise aruandest arvamuse andmiseks viis Riigikontrolli finantsauditi osakond 2000. aasta aruannete auditid läbi järgmiselt:
 - ▣ Aastaruannete auditid viidi läbi kõikides ministeeriumides ja Riigikantseleis kui valitsemisalade raamatupidamisarvestust ja -aruandlust koordineerivas asutuses, samuti Kesksaigekassas ja Sotsiaalkindlustusametis kui riiklikku ravi- ja pensionikindlustust korraldavates asutustes. 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 auditid läbi järgmiselt:

- ▣ Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas stabiliseerimisreservi haldamise 2000. aasta aruande audit eesmärgiga anda hinnang selle aruande vastavuse kohta riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele;
Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas riigikassa halduses olevate vahendite 2000. aasta bilansi audit samuti eesmärgiga hinnata aruande vastavust riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.

Piiratud ulatusega auditid viisime läbi järgmiselt:

- ▣ viies piirkondlikus haigekassas eesmärgiga avaldada arvamust riikliku ravikindlustuse vahendite tulude ja kulude aruande kohta;
kolmes piirkondlikus pensioniametis eesmärgiga avaldada arvamust riikliku pensionikindlustuse vahendite tulude ja kulude aruande kohta; Maksuametis ja Tolliametis maksutulude laekumise aruannetes esitatud andmete õigsuse kohta.
- Lisaks läbiviidud audititele võrdlesime riigieelarve täitmise aruandes esitatud infot riigikassa infosüsteemi vastavate näitajatega ning koondaruannetes esitatud näitajaid Rahandusministeeriumi eelarveliste asutuste raamatupidamisaruannete andmebaasi näitajatega. Analüüsisime ka riigi osalusega äriühingute, riigi poolt asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute aastaaruandeid (sh audiitorite järeldusotsuseid).

1. Valitsuse aruandluse eesmärk, põhimõtted ja finantsaudit

Käesoleva peatüki eesmärk on informeerida maksumaksjate ja Riigikogu rahvusvahelistest nõuetest valitsuse aruandlusele ning kirjeldada hetkeseisu tänases Eestis. Peame märkima, et kahjuks ei nõua meie praegused seadused aruannete esitamist, mis oleksid kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega. Soovitame valitsuse aruandluse kvaliteedi parandamisele mõeldes alustada aruandlust reguleerivate õigusaktide vastavusse viimisest rahvusvahelistelt heakskiidetud põhimõtetega.

Aruandluse eesmärk

- 1.1. Aruandlus on vastutuse realiseerimine. Avalikus sektoris on aruandlus suure tähtsusega eelarve koostamise, vastutavuse ning läbipaistvuse seisukohast lähtudes. Finantsaruandlus peab näitama valitsuse vastutavust 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 erinevate programmide/tegevuste maksumus ja kuidas on need finantseeritud; millised on tulemused/saavutused; kuidas/milliste kuludega on valitsus juhtinud riigi varasid?
 - ▣ **Finantsseisund** – kas riigi finantsseisund on paranenud või halvenenud; millised reservid on moodustatud võimalike riskide maandamiseks?
 - ▣ **Süsteemid ja kontroll** – kas süsteemide ülesehitus võimaldab tagada vastavuse eelarve- ja finantsregulatsioonidega, valitsemisalade adekvaatse toimimise ning nõuetele vastava varade juhtimise?

Aruandlus on vastutuse realiseerimine. Finantsaruandlus peab näitama valitsuse vastutavust finantstegevuse ja ressursside kasutamise eest ning pakkuma tarbijale vajalikku infot otsuste tegemiseks.

Valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted

- 1.3. Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetele⁴ tuginedes peab valitsuse aruandlus sisaldama järgmisi aruandeid:
 - ▣ **Finantsaruanne** (*financial reporting*). Finantsaruande peamised osad on bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja kapitali liikumise aruanne. Neid aruandeid täiendavad lisad, mis annavad selgitusi olulisemate aruandes esitatud näitajate jm kohta.

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

- ▣ **Vastavusaruanne** (*compliance reporting*). Tegemist on aruandega, mis peaks näitama, kas eelarvevahendid kulutati selleks ettenähtud otstarbel ja koguses. See aruanne peaks andma kinnituse, et eelarvevahendid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega.
- ▣ **Tegevusaruanne** (*performance reporting*) peaks sisaldama infot valitsemisalade poolt pakutavate teenuste liikide, hindade, koguste ja kvaliteedi kohta. Mõningad tegevusaruande elemendid võivad sisalduda ka finantsaruannetes, kuid finantsaruanded on siiski mõeldud rohkem finantstegevuse, mitte põhitegevuse kajastamiseks.

1.4. Valitsus peab Riigikogule ja avalikkusele andma aru vähemalt kord aastas. Aruandlus koosneb mitmest aruandest, mida võib esitada eraldiseisvaina, kuid valitsuse tegevusest ülevaatlükuma pildi saamiseks on otstarbekas need esitada ühtse aruandena. Riigi haldamist kajastavad tegevusaruanded ning finantsinfo ja mittefinantsinfo võrreldavus on avalikku sektorit puudutava info kasutajatele muutumas järjest olulisemaks.

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

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 põhimõtete rakendamise vajadusele juhtisime tähelepanu ka aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal”, mille esitasime Riigikogule 3. septembril 2000.

Valitsuse aruandlust reguleerivad õigusaktid Eestis

1.6. Aruandlus jaguneb kolmeks tasandiks: **valitsuse aruandlus, ministeeriumi valitsemisala aruandlus, üksikasutuse aruandlus**. Valitsuse aruandlus põhineb eelarvest finantseeritavate asutuste (valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused, samuti riigi poolt loodud sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja riigi osalusega äriühingud) aruannetel.

Valitsuse aruandlus. Riigi kui terviku aruandlust reguleerib riigieelarve seaduse § 45, mis sätestab aruande kohustuslikud osad. Lahti seletamata on aruande eri osade koostamise põhimõtted, eesmärk ja täpsem sisu.

Riigikontroll on arvamusel, et riigieelarve seaduses sätestatud nõuded riigieelarve täitmise aruandele ei ole kooskõlas valitsuse aruandluse rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega⁵:

Riigieelarve seaduse nõuded riigieelarve täitmise aruandele ei ole kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega.

- 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 põhiaruanded (koondbilanss, -tulemiaruanne), on esitatud täiendava info ehk lisadena, sest seadus nende aruannete esitamist ei nõua. Samas on aruanded, mis oma sisu poolest on lisad (näiteks rahaliste kohustuste aruanne, varaliste kohustuste aruanne), esitatud põhiaruannetena, sest seda nõuab seadus.

⁴ SIGMA väljaanne “Best Practice on Governmental Annual Financial Statements”

⁵ sealsamas

- **Finantsaruandlus.** Riigieelarve seadus ei nõua bilansi, tulemiaruaude, raha-voogude aruaude ega kapitali liikumise aruaude esitamist. Valitsus on finantsaruannetest esitanud ainult koondbilansi ja -tulemiaruaude riigieelarve täitmise aruaudes täiendava infona. Riigieelarve täitmise aruaudes esitatud kohustuste aruauded ja riigikassa halduses olevate vahendite bilanss on küll informatiivsed, kuid ei ole rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete kohaselt käsitletavad finantsaruannete, vaid nende lisadena.
- **Vastavusaruandlus.** Riigieelarve eelnõu on eelarve kinnitamise aluseks, seetõttu on eelnõus 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 eelarvevahendid on kasutatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega.
- **Tegevusaruandlus.** Riigieelarve seadus ei sätesta tegevusaruandluse kohustust. Valitsus ei ole tegevusaruannet esitanud ei riigieelarve täitmise osana ega ka iseisva aruandena.
- **Valitsemisala aruandlus.** Valitsemisala asutuste koondaruandlust reguleerib määrus⁶, mis kohustab valitsemisalasid esitama Rahandusministeeriumile koondbilansi ja -tulemiaruaude koos lisadega. Määruses ei sätestata aga koondaruannete konsolideerimispõhimõtteid, mis tagaksid asutuste omavaheliste tehingute elimineerimise koondaruandest.
- **Üksikasutuse aruandlus.** Eelarvelised asutused korraldavad oma raamatupidamisarvestust ja -aruandlust vastavalt raamatupidamise seadusele ulatuses, mis sõltub asutuse tüübist. Lisaks reguleerivad eelarveliste asutuste raamatupidamist ja aruandlust rahandusministri määrused⁷. Neid silmas pidades tuleks järgida head raamatupidamistava, mis definitsiooni kohaselt tugineb rahvusvahelistele raamatupidamisstandarditele (IAS – International Accounting Standards) ja Euroopa Ühenduse direktiividele. Siiski on rahandusministri määrusega tehtud teatav järeleandmine, mis kohati takistab head raamatupidamistava täies ulatuses rakendamast. Nimelt on eelarvelised asutused rahandusministri määrusest tulenevalt kohustatud järgima head raamatupidamistava ainult ulatuses, mis ei ole vastuolus rahandusministri määrustega.

Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil kui eelarveliste asutuste aruandlust korraldaval asutusel püüelda raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse reguleerimisel rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete poole. Rahvusvaheline raamatupidajate organisatsioon IFAC (International Federation of Accountants) on tajunud vajadust parandada eelarveliste asutuste raamatupidamise kvaliteeti ning asunud välja töötama rahvusvahelisi avaliku sektori raamatupidamisstandardeid (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards), mis põhinevad Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite Komitee IASC väljatöötatud ja äriettevõtetele mõeldud rahvusvahelistel raamatupidamisstandarditel, kuid arvestavad avaliku sektori asutuste eripäraga.

Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil kui eelarveliste asutuste aruandlust korraldaval asutusel püüelda raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse reguleerimisel rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete poole.

⁶ Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100

⁷ sh rahandusministri 18.05.2000. a määrus nr 44 ja 30.11.2000. a määrus nr 100

⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 94

Vastutava isiku probleem

1.7. Eestis on vastutus valitsuse finantsaruannetes sisalduva info õigsuse eest õigusaktidega ebapiisavalt määratletud:

1.7.1. Riigieelarve täitmise aruande koostamine on reguleeritud riigieelarve seaduse §-s 46, mis vastutavat isikut täpsustamata sätestab aruande esitamise kohustuse järgmiselt:

- ▶ riigieelarvest finantseeritavad asutused koostavad oma eelarve täitmise aruande;
- ▶ ülalnimetatud aruande põhjal koostab Rahandusministeerium riigieelarve täitmise aruande.

1.7.2. Raamatupidamise aastaaruande õigsuse eest vastutab rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 kohaselt iga asutuse juht, kes kinnitab aruande oma allkirjaga. Valitsemisala kohta koostatud koondaruande õigsuse eest vastutajat ei ole õigusaktidega määratletud. On põhjendatud alus⁸ arvata, et see, mis toimub ministreeriumi valitsemisalas, on ka ministri vastutada, kuid tegelikule praktikale toetudes allkirjastab koondaruande kantsler ning ministri vastutus koondaruande õigsuse eest jääb ebaselgeks. Samas puuduvad ministril kontrolliprotseduurid, mis tagaksid talle aruandes sisalduva info õigsuse, ja nii oleks ministri allkiri valitsemisala koondaruandel paljuski vaid formaalne ega tähendaks sisulist vastutust.

1.8. Riigieelarve assigneeringute kasutamise kontrollimine on sätestatud riigieelarve seaduse §-s 35, mille kohaselt:

- ▶ valitsusasutused annavad valitsuse kehtestatud korras valitsusele aru kord kvartalis. See aruandlus näitab ainult riigieelarve kulude kassapõhist täitmist ega sisalda sisulisi selgitusi saavutatud eesmärkide, tulemuste jne kohta;
- ▶ minister kontrollib oma ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarvete täitmist ja kehtestab eelarvete täitmise kontrollimise eeskirjad. Selliseid eeskirju ei olnud 2000. aastal kehtestanud ükski ministeerium. Raske on kindlaks teha, kuidas teostati valitsemisala asutustes kontrollimist, kui puudub vastav aruandlus ja kirjalikult fikseeritud kontrolliprotseduurid. Seetõttu ei saa olla kindel kontrolli tegelikus toimumises ja selle regulaarsuses.

Eesti õigusaktid ei määratle vajaliku täpsusega vastutust valitsuse finantsaruannetes sisalduva info õigsuse eest.

Finantsauditi ja aruandluse seos

1.9. Riigikontrolli finantsaudit annab sõltumatu kinnituse valitsuse aruannetes sisalduva info usaldusvääruse kohta, mis on seda suurem, mida laiem on auditeeritavate asutuste (üksuste vm) hulk, st auditi ulatus. Auditi ulatuse ja läbi viimise efektiivsuse suurendamiseks on Riigikontrolli finantsauditi osakonna püüd võimalikult palju tugineda auditeeritava sisekontrollisüsteemile (st protseduuridele, mis tagavad olulisemate riskide maandamise) ja siseaudiitorite tööle. Võimalik lahendus siin on siseaudiitorite arvamuse lisamine asutuste aruannetele. Seetõttu näeme ühe tegurina finantsauditi ulatuse ja efektiivsuse suurendamisel koostööd valitsusasutuste siseauditi üksustega.

Riigikontrolli finantsaudit annab sõltumatu kinnituse valitsuse aruannetes sisalduva info usaldusvääruse kohta.

1.10. Suurendamaks Riigikontrolli auditeeritavate aruannete hinnangu sisulist ulatust, on kavas laiendada finantsauditi käigus antavat hinnangut järgmiselt:

Tulemusi puudutava info õigsus					
Kuluinfo õigsus					
Sisekontrolli ja finantsjuhtimise tase	Valikuline testimine üldhinnangut andmata				
Tehingute seaduslikkus	Valikuline testimine üldhinnangut andmata				
Raamatupidamise aruannete õigsus					
Aeg	2001	2003	2005	⁹	

⁹ Kuluinfole ja tulemusi puudutava info õigsusele hinnangu andmine sõltub sellest, millal alustatakse vastava info produtseerimist.

2. 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruanne ei näita kõiki eelarveaastal laekunud tulusid ja kulusid, näiteks stabiliseerimisreservi tulusid ja kulusid ning asutustele sponsoreluse ja annetustena laekunud toetusi. Kogutavate maksude kohta ei ole esitatud tekkepõhist arvestust, laekunud tuludes kassapõhiselt kajastatud maksud sisaldavad järgmistel perioodidel tagasikantavaid ettemakseid. Riigieelarvest tehtud kulude puhul esines eelarvevahendite mittesihipärast kasutamist. Esitatud aruanne ei sisalda meie arvates piisavalt infot, andmaks ülevaadet eelarvetulude laekumisest ja eelarvevahendite sihipärasest kasutamisest; aruanne ei sisalda võrdlust eelneva perioodiga, mistõttu puudub ülevaade trendidest.

Riigieelarve seadus ei määratle riigieelarve tulude ja kulude aruande täpsemat sisu.

2.1. Riigieelarve seadus ei määratle riigieelarve tulude ja kulude aruande täpsemat sisu. Aruande ülesehitust on igal aastal muudetud, seetõttu ei ole eri aastate aruanded võrreldavad. Näiteks esitati 1999. aasta vastavas aruandes lisaks kassakuludele ka tegelikud kulud, mis 2000. aasta aruandes enam kajastamist ei leia. 2000. aasta eelarve on esitatud koos 1999. aastast ülekantud assigneeringutega, 1999. aasta aruande eelarve veerg aga ei sisalda 1998. aastast ülekantud assigneeringuid. **Riigikontroll on arvamusel, et aruande koostamise põhimõtete puudumine ja sellest tulenev aruannete pidev muutumine võib olla eksitav aruande kasutajale ja mõjutada juhtimisotsuseid.**

2.2. 2000. aasta riigieelarve tulude-kulude täitmise aruanne koos selgitavate lisadega ei sisalda piisavalt infot, mis oleks vajalik aruande kasutajatele adekvaatsete juhtimisotsuste tegemiseks. **Riigikontroll on seisukohal, et aruanne peaks sisaldama lisaks kajastatule ka võrreldavat infot eelmise perioodi kohta.**

Riigieelarve seadus ei kehtesta nõuet lähtuda eelarvevahendite kasutamisel eelarve eelnõus toodud eesmärkidest.

2.3. Riigieelarve menetlemise aluseks on eelarve eelnõu ja sellega koos esitatud seletuskiri. Riigieelarve seadus ei kehtesta nõuet lähtuda eelarvevahendite kasutamisel eelarve eelnõus toodud eesmärkidest. Juhime tähelepanu, et seetõttu ei ole eelarvevahendite kasutamisel alati lähtutud eelarve eelnõus nimetatud eesmärkidest. Ka ei anna esitatud aruanne infot eelarvevahendite jaotamisel püstitatud eesmärkide saavutamise ja vahendite sihipärase kasutamise kohta.

2.4. Riigieelarve seaduse § 35 järgi annavad valitsusasutused Vabariigi Valitsusele aru riigieelarves ettenähtud assigneeringute kasutamisest vähemalt üks kord kvartalis. Selline kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 06.06.2000. a määrusega nr 180, mille kohaselt Rahandusministeerium esitab valitsusele kord kvartalis riigikassa poolt koostatud asutuste kassaaruanded, millele eelnevalt annavad kinnituse vastavad valitsusasutused. **Riigikontroll on seisukohal, et nimetatud aruanne ei näita eelarvevahendite kasutamise sihipärasust.**

Riigieelarve tulud

2.5. Riigieelarve seaduse § 2 lg 2 kohaselt koosneb riigieelarve kõigest eelarve-aasta tuludest ja kuludest. Riigieelarve täitmise aruandes ei kajastu aga stabiliseerimisreservi 2000. aasta tulud summas 258 mln krooni. Kajastamata on ka asutustele sponsorluse ja annetustena laekunud toetused, mida esitatud koondtulemiaruaande põhjal on kokku 536 mln krooni.

Aruandes on kajastamata stabiliseerimisreservi tulud ning asutustele laekunud toetused.

2.6. 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal olid riigi tulud 2000. aastal 28 077 mln krooni, mis moodustas 98,4% kinnitatud eelarvest. Aruande selgitava osana on toodud tulugruppide võrdlused eelarvega, kuid ei ole meie arvates piisavalt selgitatud üle- ja alalaekumiste põhjuseid.

2.7. Riigitulude laekumise kohta oleme koostanud tabeli (vt tabel 1). Tabelis toodud laekumiste aruanded esitatakse Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale ning nende põhjal koostatakse riigitulude koondaruanne. Rahandusministeeriumile esitatud aruannetes kajastatud andmete õigsust riigikassas ei kontrollita. Tulusid, mis laekuvad riigieelarvesse, võrreldakse võimalusel kogulaekumisega. Tuginedes Riigikontrolli läbiviidud maksutulude audititele Maksuametis ja Tolliametis ning meile antud selgitustele, ei saa me anda hinnangut üksikute tulukirjete õigsusele. Auditi tulemusena oleme kindlad, et 2000. aastal riigieelarvesse laekunud tulude summa 27 363,5 mln krooni on olulises osas õige. Riigikontroll ei ole kõikehõlmavalt auditeerinud ega anna hinnangut eelarvelistele asutustele laekunud tuludele majandustegevusest (468,8 mln krooni) ega Välis- ja Keskkonnaministeeriumile laekunud tuludele (kokku 245,1 mln krooni).

2.8. Maksutulud on kajastatud 2000. aasta riigieelarve täitmise aruandes nii tulude ja kulude täitmise aruandes kui ka eelarveliste asutuste koondtulemiaruaandes kassapõhiselt. Seetõttu on aruandeperioodi tuludena kajastatud järgmiste perioodide tulude eest tehtud ettemaksed ning kajastamata on arvestatud, kuid laekumata maksunõuded.

- Käibemaksu tuludena on kajastatud Tolliametile aasta lõpuks laekunud deposiidid järgmisel perioodil deklareeritava kauba eest ning tuludena on kajastamata lepinguliste klientide poolt aasta lõpuks tasumata krediidi jääk.
- Maksuameti andmetele tuginedes on aasta lõpu seisuga maksunõudeid 4 975 mln krooni (sh intressinõue 2 178 mln) ja maksude ettemakseid 2 585 mln krooni.

2.9. Maksunõuded on aasta jooksul suurenenud 14,3% (349,3 mln), kuid maksude laekumine on suurenenud vaid 8,7%. Kõige rohkem – 330,6 mln krooni – suurenesid Maksuameti käibemaksunõuded. **Teeme ettepaneku lisaks kassapõhisele tulude aruandele esitada ka tekkepõhine aruanne, mis annaks aruande kasutajale rohkem infot, sh maksunõuete ja kohustuste suuruse ja muutuste kohta.**

Riigivara kasutusse andmisel ei ole riigivara valitsejad alati lähtunud põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu ning seetõttu on riigil võimalik tulu saamata jäänud.

2.10. Riigi muud tulud riigivara kasutamisest olid 2000. aastal kokku 35,3 mln krooni. Riigivaraseaduse § 7 järgi on ministeeriumid kui riigivara valitsejad kohustatud riigivaraga tehtavate tehingute puhul juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu. Riigikontrolli auditite põhjal järeldame, et riigivara kasutusse andmisel ei ole riigivara valitsejad alati eelnimetatud põhimõttest lähtunud ning seetõttu on riigil jäänud saamata võimalik tulu.

- 2.10.1. **Majandusministeerium.** AS-ile A.L.A.R.A. olid kuni 1.03.2001 renditud Kiriku 6 hoovihoone ruumid üldpindalaga 123,3 m² hinnaga 2 959 krooni kuus (24 kr/m²); OÜ-ga Sagriling oli sõlmitud rendileping¹⁰ ruumide rendiks pindalaga 9,9 m² Lai 25/27 asuvas hoones summas 350 krooni kuus (35 kr/m²); Tallinna Linnateatrile olid kuni 2.02.2001 renditud ruumid pindalaga 1 043,4 m² Lai 25 asuvas hoones hinnaga 2 129 krooni kuus (2 kr/m²) ja AS-ile Kommunaalprojekt olid kuni 31.12.2000 renditud Lai 27 ruumid üldpindalaga 291,9 m² hinnaga 1 275,5 krooni kuus (koos käibemaksuga, 4 kr/m²). 2000. aastal ei nõudnud Majandusministeerium AS-ilt Eesti Kommunaalprojekt sisse lepingu järgi ettenähtud tasu, kuna AS Eesti Kommunaalprojekt tasus kõik Lai 27 asuva hoone kommunaalmaksed.
- 2.10.2. **Majandusministeerium** on paljude rentnikega sõlminud kasutusvalduse lepingud, mille kohaselt rendi asemel makstakse kasutustasu. Kuna kasutustasu ei kuulu riigieelarvesse kandmisele, on ministeerium seda raha ise kasutanud, sh töötasude maksmiseks. Oleme arvamisel, et sisuliselt on tegemist rendiga, mis oleks tulnud riigieelarvesse kanda¹¹. Näiteks AS-iga BDG Meelelahutus on sõlmitud tähtajatu kasutustasu leping ruumide kasutamise eest pindalaga 24,4 m² Lai 25/27 asuvas hoones summas 610 krooni kuus (25 kr/m²); MTÜ-ga Eesti Standardikeskus aga tähtajatu leping Aru 10 asuvas hoones 882,7 m² suuruse pinna rendiks, kusjuures rent on 1 496 krooni kuus ja kasutustasu 29 339 krooni kuus (mõlemad summad ilma käibemaksuta).
- 2.10.3. **Kultuuriministeeriumi** hallatav riigiasutus, Eesti Riiklik Vene Draamateater andis 1990. aastal äriühingule (alates aastast 1999 on teiseks lepingu pooleks AS Alexela Entertainment) 99 aastaks rendile kasiino Astoria-Palace kasutuses olevad ruumid pinnaga üle 800 m² (rendile antud pinna täpset suurust ei ole rendilepingus fikseeritud). Lepingu kohaselt ei maksa rentnik renti, vaid tasub teatri kommunaalkulud. Oma sisult on need maksed rent. Riigikontrolli arvestuste kohaselt maksis rentnik 2000. aastal kasutatavate ruumide ruutmeetri eest 66 krooni kuus. Äripindade tavaline rent samas piirkonnas Tallinnas Vabaduse väljakul on vahemikus 150–260 kr/m².
- 2.10.4. **Põllumajandusministeerium** on OÜ-le Miku-Manni andnud tasuta kasutada ministeeriumi omanduses olevat vara maksumusega 196 868 krooni (kõõgisisustus), mis ei ole vajalik ministeeriumi põhikirjaliste ülesannete täitmiseks. MTÜ-le Eesti Maaturism on antud aruandeperioodil tasuta kasutada ministeeriumi valduses olevat riigivara soetusmaksumusega 336 752 krooni.
- 2.10.5. **Välisministeerium** on 20.06.1995 sõlminud rendilepingu A-Ettevõtmiste AS-iga, mida on pikendatud kuni 20.09.2003. Lepingu kohaselt annab Välisministeerium oma peahoones rendile 1 052,8 m² renditasuga 1 kr/m² kuus. Vastavalt lepingule oli rentnikul kohustus investeerida ruumide parendusse kuni 2000. aastani 3,7 mln krooni. Välisministeeriumil puudub ülevaade nimetatud põhivara parendustest ning raamatupidamises ei kajastu ruumide parendused ega ka nõue rentnikule investeerimiskohustuse eest. Koos investeerimiskohustusega tuleks kuu rendiks 60 kr/m². Oleme arvamisel, et nii madal rent ei ole majanduslikult põhjendatud.

¹⁰ Rendileping kehtis kuni 31.12.2000.

¹¹ Rahandusministri 31.01.2000. a määruse nr 12 § 2

2.10.6. **Sotsiaalministeerium** andis mitteiluruumi kasutusse andmise lepingu (15.05.1995) nr 14 kohaselt OÜ-le Maritaana kuni 14.05.2001 rendile toitlustuskompleksi ruumid pindalaga 585,5 m². Vastavalt lepingule arvatakse viie aasta rendi katteks osauhingu soetatud ja pärast lepingu lõppemist ministeeriumi omandusse jääva söökla, baari ja pagaritöökoja tehnoloogiliste seadmete, inventari ja mööbli maksumus, kokku 215 000 krooni. 4.04.2000 sõlmiti OÜ-ga Maritaana uus mitteiluruumide rendileping nr 12-2 tähtajaga 5 aastat. Renditava pinna suuruseks on lepingus näidatud 494,32 m². Lepingu järgi on rentnik kohustatud remontima söökla, baari ja pagaritöökoja ruumid ning uuendama seal tehnoloogilisi seadmeid 85 000 krooni ulatuses (ehk 165 000 krooni vähem kui enne), mis loetakse rendise tasumiseks rentniku poolt ruumide kasutamise eest lepingu kehtimisaja jooksul. Juhime tähelepanu asjaolule, et vastavalt riigivara kasutusse andmise korra punktile 83.1 võib rendileandja teha tasaarveldusi rentniku poolt hoonete ja rajatiste parendamiseks tehtud kulutuste hüvitamiseks, kuid söökla jooksev remont ja sisseseade uuendamine ei ole käsitletav põhivara parendamisena.

Riigil on materiaalselt põhivara, mis ei ole vajalik riigiasutuste põhikirjast tulenevate funktsioonide täitmiseks.

2.11. **Oleme seisukohal, et riigil on materiaalselt põhivara, mis ei ole vajalik riigiasutuste põhikirjast tulenevate funktsioonide täitmiseks, eriti juhtudel, kui selle haldamiskulud ületavad kasutusse andmisest saadavat tulu.**

Väljarenditud põhivarad moodustavad kogu materiaalsest põhivarast Kultuuriministeeriumis 79%, Majandusministeeriumis 30%, Riigikantseleis 15% jne.

- Riigikantselei väljarenditava Keila-Joa suvilakompleksi haldamiskulud ületasid 2000. aastal väljarentimisest saadavat tulu 1,6 mln krooniga.

Riigieelarve kulud

2.12. Riigieelarve seaduse § 6 lg 2 järgi liigendatakse riigieelarve kulud administratiivse jaotuse ja funktsionaalse otstarbe järgi peatükkideks ja osadeks ning majandusliku sisu järgi artikliteks. 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruandes näidati liigitamata kulusid (art 99) kokku 608,8 mln krooni. Aruande selgitustest ei ilmne, millest liigitamata kulud koosnevad, ega see, miks paljudel juhtudel ületavad kassakulud tunduvalt eelarvet. **Riigikontroll on seisukohal, et liigitamata kulude maht eelarves on põhjendamatult suur ja eelarve täitmise aruanne ei ole piisavalt läbipaistev.**

Liigitamata kulude maht eelarves on põhjendamatult suur ja eelarve täitmise aruanne ei ole piisavalt läbipaistev.

2.13. Riigieelarve seaduse järgi ei ole ministril õigust muuta riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet. Selles suhtes on Riigikontrollil oma 2000. aasta auditite alusel järgmised tähelepanekud:

- 2.13.1. **Haridusministeerium** ei ole eelarvevahendite kasutamisel lähtunud eelarves kehtestatud kulude otstarbest 4 237 100 krooni ulatuses.
- 2.13.2. **Kultuuriministeerium** on vastuolus riigieelarve seadusega muutnud kulude otstarvet 94 750 krooni ulatuses
- 2.13.3. **Kaitseministeerium** ei ole eelarve kasutamisel lähtunud eelarves kehtestatud kulude otstarbest 985 632 krooni ulatuses.

2.13.4. **Pensioniametid** ületavad riiklikeks toetusteks ja hüvitisteks määratud eelarvet. Nii on ületatud 2000. aasta riigieelarve seadusega osa 141 ptk 38 art-s 69 "Ühekordsed ja perioodilised toetused puuetega inimestele" määratud telefonide kasutamise ja transporditoetuste eelarvet.

2.14. Riigihanget korraldamata osteti järgmisi töid ja teenuseid:

2.14.1. **Siseministeerium** ostis 2000. aastal riigihanget korraldamata AS-ilt AK Süsteemid võrguehitustööde teenust 361 799 krooni ja Unicenter TNG-lt võrguhalduse arendusprojekt 484 537 krooni eest.

2.14.2. **Keskkonnaministeerium** on riigihanget korraldamata ostnud bürootehnika AS-ilt KTK Overall 454 750 krooni eest, keskkonnategevuskava koostamiseks teenustöid OÜ-lt Bürgerson 212 277 krooni eest, Eesti looduskaitsealade plotterkaardi ja turismikaardi koostamiseks teenustöid AS-ilt Regio 206 067 krooni eest.

2.14.3. **Kultuuriministeerium** on riigihanget korraldamata soetanud AS-ilt Hansa Liising Eesti sõiduauto Audi V6 1,8 Turbo 399 900 krooni eest.

2.14.4. **Välisministeerium** on riigihanget korraldamata ostnud kolimis-teenust AS-ilt KLG Eesti 523 289 krooni eest ning kindlustusteenuseid AS-ilt Salva Kindlustus 363 078 krooni eest.

2.14.5. **Teede- ja Sideministeerium** on riigihanget korraldamata ostnud OÜ-lt IT Arvutiteenindus arvuti riist- ja tarkvara 360 099 krooni eest ning AS-ilt Office Economicus koopiamasinad 274 938 krooni eest.

3. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne eelarveaasta alguse ja lõpu seisuga

Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena on esitatud Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite bilanss. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane ning tema halduses olevad vahendid ei kajastu ühegi aruandekohustuslase aastaaruannetes. Aruandes kajastatud välislaenude saldode inventeerimine on meie arvates ebapiisav; nõuded välislaenude edasilaenamisest sisaldavad ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid.

Auditi ulatus

3.1. Arvamuse andmiseks riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandele viisime Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas kui riigieelarve vahendite arvestusega tegelevas üksuses läbi piiratud ulatusega auditi, eesmärgiga hinnata aruande vastavust riigieelarve seadusele, raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.

Üldised tähelepanekud riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande kohta

3.2. Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustuse, seletamata lahti aruande sisu, koostamis põhimõtteid ja eesmärgi. Aruande sisu ei ole defineeritud ka muudes õigusaktides. Rahandusministeerium esitas riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena riigikassa halduses olevate vahendite bilansi (edaspidi *riigikassa bilanss*). Tulenevalt riigieelarve seaduse muutumisest esitati 2000. aastal sisu poolest 1999. aasta aruandega¹² sarnane aruanne, kuid muudetud nimega. Kuna riigieelarve vahendite definitsioon on riigieelarve seaduses ebatäpne, siis on Rahandusministeerium tõlgendanud seda aruannetes mitmeti.

- Omandireformi reservfondi ja stabiliseerimisreservi vahendid ei kajastu riigieelarve tulude ja kulude aruandes, kuid kajastuvad riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes.

3.3. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane. Riigikassa halduses olevad vahendid ühegi teise aruandekohustuslase aruandes ei kajastu. **Riigikontroll on arvamusel, et kuigi riigikassa bilanss on vajalik aruanne, peaksid aruandes sisalduvad andmed kajastuma ka mõne aruandekohustuslase aruannetes, kui ei peeta vajalikuks iseseisvat asutust moodustada.**

3.4. Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruanne. Kuigi bilanss annab ülevaate riigikassa hallata olevate vahendite ja nende allikate seisundist aruandeperioodi alguse ja lõpu seisuga, ei peegelda see perioodi tulusid ja kulusid,

Riigieelarve seadus nõuab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamist, kuid ei selgita aruande sisu, koostamis põhimõtteid ja eesmärgi.

¹² 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitas Rahandusministeerium riigikassa halduses olevate vahendite bilansi.

Riigikassa halduses olevate vahendite tulemiarunde esitamise kohustus tuleks sätestada riigieelarve seaduses.

mida näitaks tulemiaruanne. **Riigikontroll on seisukohal, et riigikassa halduses olevate vahendite tulemiarunde esitamise kohustus tuleks kehtestada riigieelarve seaduses riigieelarve täitmise aruande osana.**

Tähelepanekud riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande bilansikirjete kohta

3.5. Maailemapanga energeetikalaenu tagasilaekunud summade arvel on välislaenu teenindamise reservist uuesti välja antud laene 35,8 mln krooni ulatuses. See summa sisaldub ka nõuetes. Välislaenu teenindamise reservi arvestamisel on võetud see arvesse topelt.

3.6. Omandireformi reservfondi nõuded on inventeerimata ning eraldamata on ebatõenäoliselt laekuvad nõuded.

- Näiteks laenati Majandusministeeriumile 1997. aastal elamute tehnohoolduse alaste käsiraamatute kirjastamiseks 605 tuhat krooni, mille ministeerium maksis ettemaksena OÜ-le Viplala, kes võttis endale kohustuse käsiraamat välja anda. Kuna lepingupartner käsiraamatut ei koostanud ja summat ei tagastanud, arvas Majandusministeerium ettemakse ebatõenäoliselt laekuvaks nõudeks. Majandusministeeriumi eelarves laenu tagastamiseks raha puudub.

3.7. Kohalikele omavalitsustele üle kandmata tulumaksu saldo 37,1 mln krooni on riigikassas leitud arvestuslikul teel ja on 17 mln krooni väiksem Maksuameti kogutavate riigitulude laekumise aruandes näidatust.

3.8. Välislaenu edasilaenamise nõudeid oli 31.12.2000. a seisuga 1 546,2 mln krooni, sellest lühiajaline osa 207,7 mln, pikaajaline osa 1 219,2 mln ja intressinõue 119,2 mln krooni. Nimetatud nõuete kohta on Riigikontrollil järgmised tähelepanekud:

Riigikassa osakonna jooksev arvestus välislaenu edasilaenamise kohta ei olnud rahuldaval tasemel.

3.8.1. Riigikassa osakonnal puudus 2000. aastal rahuldaval tasemel välislaenu edasilaenamise jooksev arvestus.

3.8.2. Välislaenu edasilaenamise nõuded sisaldavad nõudeid Sotsiaalpangale kokku 3 555 364 krooni ja RE-le Eesti Kütus kokku 21 270 821 krooni. Meie hinnangul on tegemist ebatõenäoliselt laekuvate nõuetega, mis oleks tulnud kanda kuluks ning mille katteks oleks tulnud moodustada provisjon.

3.8.3. Nõuetes kajastub AS-ile Edelaraudtee antud laen 89,7 mln krooni (seisuga 31.12.2000). Kuna 29.11.2000 sõlmitud erastamislepingus GB Railways Groupiga sätestatakse, et AS Edelaraudtee tagab laenulepingust tulenevate kohustuste täitmise riigieelarvest talle selleks sihtots- tarbeliselt eraldatud vahenditega, ei ole eelnimetatud nõude kajastamine bilansis põhjendatud.

3.8.4. Seisuga 30.09.2000 viis OÜ Rimess MRI läbi saldoküsitluse välislaenu edasilaenamise kohta. 322 all-laenust oli saldoteatise tagasi saadetud 62 kohta, kokku umbes 190,5 mln krooni ehk 13,4% kogunõudest. 53-l tagastatud saldoteatisel tunnistati laenujääk õigeks, 9-l leiti erinevusi kokku 25,8 mln krooni. Oleme arvamusel, et nõuete inventuur oli ebapiisav ja registrid ei pruugi kajastada seisuga 31.12.2000 nõuete tegelikku saldot.

3.9. Seisuga 31.12.2000 oli välislaenude rahalisi vahendeid (ehk välislaenude reservi) 500 181 983 krooni. Sellest 45 546 373 krooni oli välislaenude erikontodel¹³. Ülejäänud summa – 454 635 610 krooni – oli mitmesugustel tähtajalise deposiidi ja arvelduskontodel. **Kuna viimase summa puhul ei olnud pangaväljavõtetelt eristatavad välislaenudega seotud rahalised vahendid, oleme arvamusel, et välislaenudega seotud rahalised vahendid ei ole seisuga 31.12.2000 inventeeritavad.** Seetõttu ei ole võimalik kontrollida deposiitidelt saadud intressitulude eelarvelisse ja eelarvevälisesse tulemisse jagamise õigsust.

Välislaenudega seotud rahalised vahendid ei ole seisuga 31.12.2000 inventeeritavad.

3.10. Eelarveväliste tehingute tulem oli miinus 1 431,3 mln krooni ja välislaenude teenindamise reserv 438,2 mln krooni. Eelarveväliste tehingute tulemi moodustavad Vabariigi Valitsuse tähtajaliste võlakirjade negatiivne tulem miinus 210 mln krooni, välisabist saadud vahendite tulem 0,8 mln krooni ja välislaenude negatiivne tulem miinus 1 222,1 mln krooni. Eelõeldu suhtes on Riigikontrollil järgmised tähelepanekud:

3.10.1. Välislaenude tulemis ei ole eraldatud aruandeaasta ega eelmiste perioodide tulem.

3.10.2. OÜ Rimess MRI koostatud analüüsi põhjal oli välislaenude tulemisse kantud 8,3 mln krooni selgitamata summasid, mille kohta algdokumentatsioon puudub.

3.11. Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnal puudus 2000. aastal jooksev arvestus, mis annaks kindluse välislaenudest tulenevate kohustuste õige ja õiglase kajastamise kohta seisuga 31.12.2000. Oleme arvamusel, et välislaenude kohustusi ei olnud aruandeaasta 2000 lõpus piisavas ulatuses inventeeritud. Detailsed tähelepanekud välislaenude võlgnevuse kohta on esitatud käesoleva aruande osas “Riigi varalised kohustused”.

3.12. Stabiliseerimisreservi kohta, mis bilansikirjena kajastub ka riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes, oleme läbi viinud stabiliseerimisreservi haldamise aruande auditi ning esitame peakontrolöri otsuse käesoleva arvamusel osas “Stabiliseerimisreservi haldamine ja kasutamine 2000. aastal”.

¹³ Erikonto all on siinses arvamusel mõeldud konkreetse laenuga seotud pangakontot.

4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused

Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste aruanne ei kajasta riigi rahalisi kohutusi õigesti, kuna see ei sisalda kõiki kohutusi, kohustuste kajastamisel esineb vigu ning elimineerimata on riigiasutuste omavahelised tehingud. Kohustusena on kajastamata Maksuameti ja Tolliameti kogutud maksude ettemaksed.

Auditi ulatus

4.1. Lisaks läbiviidud audititele kontrollisime riigieelarve täitmise aruandes esitatud eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste tabeli vastavust ministeeriumide valitsemisala aruannetes ja teiste asutuste aastaaruannetes kajastatud summadele. Samuti võrdlesime kohustuste tabeli koondsummasid riigiasutuste koondbilansi vastavate ridadega. Selgitasime ka välja, millised andmed eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste tabeliga võrreldes puuduvad või on lisatud teistesse eespool nimetatud aruannetes.

Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste loetelu informatiivsus

Eelarveaasta lõpuks täitmata kohustuste aruandes, aga ka riigiasutuste koondbilansis ei ole elimineeritud riigiasutuste omavahelisi kohutusi.

4.2. Eelarveaasta lõpuks täitmata kohustuste aruandes, aga ka riigiasutuste koondbilansis ei ole elimineeritud riigiasutuste omavahelisi kohutusi. Seetõttu ei anna need aruanded täpset ülevaadet riigiasutuste eelarveaasta lõpuks täitmata rahalistest kohustustest.

4.3. 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 Rahandusministeeriumi real Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna bilansis olevaid kohutusi summas 3,3 mld krooni. Kuna aga koondbilansis riigikassa kohustused kajastuvad, siis rahaliste kohustuste aruannet ei saa käsitleda väljavõttena koondbilansist.

4.4. Kohustusena on kajastamata Maksuameti ja Tolliameti kogutud maksude ettemaksed.

4.5. Rahaliste kohustuste aruanne sisaldab miinusmärgiga kohutusi. Sisuliselt tähendab see, et tegemist ei ole mitte kohustuste, vaid nõuetega, mis tuleks näidata bilansi aktivas ehk varades.

- Haridusministeeriumi valitsemisala aruande kohustustes on kajastatud kaugõppe tulevaste perioodide tulud miinusega. Seetõttu on eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste nimekirjas Haridusministeeriumi muud ettemakstud tulevaste perioodide tulud negatiivsed ehk miinus 91,6 tuhat krooni.

4.6. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahaliste kohustuste nimekirja mitmel veerul (nt “Kohustused töötajatele” ja “Võlad tarnijatele”) on ministeeriumide andmetes suuri kõikumisi. Aruande selgitustes nende kõikumiste kohta infot esitatud ei ole.

4.7. Rahandusministri 30. novembri 2000. a määruse nr 100¹⁴ § 29 sätestab, et sihtfinantseerimist näidatakse bilansireal 18 “Kapital”. Hea raamatupidamistava¹⁵ järgi peaks seda aga näitama kohustusena. Näiteks valitsuselt saadud sihtfinantseerimise arvestamiseks raamatupidamises on koostatud juhend, mille kohaselt valitsuselt saadud sihtfinantseerimist ei kirjendata omakapitali kontodel¹⁶.

Auditite käigus tehtud tähelepanekud

2000. a aastaaruannete 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 tähelepanekud leitud vigade kohta.

4.8. Tulenevalt rahandusministri määrusest¹⁷ tuleb rahalisi kohustusi inventeerida bilansipäeva seisuga. Mitmes kontrollitud asutuses ei olnud seisuga 31.12.2000 seda tehtud.

- Rahandusministeeriumis laekusid tarnijate saldokinnitused viielt ettevõttelt, mis moodustasid ainult 1% ministeeriumi lühiajaliste kohustuste kogumahust.
- Kaitseministeeriumis oli samuti bilansikirje “Võlad tarnijatele” summas 10 580 237 krooni bilansipäeva seisuga osaliselt inventeerimata.

4.9. Tekkepõhiselt oli arvestamata ja kohustusena arvele võtmata osa kulusid.

- Kaitseministeeriumi aruandes oli 31.12.2000. a seisuga kajastamata kapitalirendi intressikohustus 2,9 mln krooni, mille võrra oleks pidanud kohustused ja intressikulud olema suuremad.
- Keskkonnaministeeriumis oli tekkepõhiselt jäetud kohustusena arvele võtmata Finnish Environment Institute'i 16.11.2000. a arve nr SY00P0152-044 summas 226 280 FIM-i (595 473 krooni¹⁸) tankeri Alambra reostuse likvideerimise eest.
- Kaitseministeeriumi auditi käigus vaatasime pisteliselt 2001. aasta kuludokumente ja leidsime, et 2000. a aastaruandes oli tekkepõhiselt kajastamata 13 kuludokumenti. Seisuga 31.12.2000 oli kohustustes ja kuludes kajastamata hankijate arveid kokku 396 809 krooni.
- 2000. aasta detsembris vastu võetud ja tööettevõtu lepingute järgi ette nähtud teenuste eest oli Sotsiaalministeeriumis arvestamata töötasu 221 146 krooni ja sellelt arvestatav sotsiaalmaks 72 978 krooni ning seega kohustusi arvele võtmata kokku 294 124 krooni.

Rahaliste kohustuste aruanne ei anna õiget ja usaldusväärset ülevaadet kohustuste tegelikust seisust.

Tekkepõhiselt oli arvestamata ja kohustusena arvele võtmata osa kulusid.

¹⁴ 2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine

¹⁵ Raamatupidamise seaduse § 35 lg 2

¹⁶ Eesti Raamatupidamise Standard 11 osa B1

¹⁷ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 7

¹⁸ Eesti Panga valuutakursi järgi seisuga 31.12.2000 oli 1 FIM = 2,631576 EEK.

¹⁹ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 “2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine” § 23 lg 4 p 6

²⁰ Vabariigi Valitsuse 15.12.1998. a määrus nr 278

²¹ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 10

4. Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused

4.10. Auditite käigus leidsime puudujääke maksuarvestuses. Samuti ei võrdu asutuste aruannete maksusaldod alati Maksuameti väljavõtetel kajastatuga.

Asutuste aruannete maksusaldod ei võrdu Maksuameti väljavõtetel kajastatuga.

- Sotsiaalministeeriumi 2000. a aastaaruande maksusaldod erinesid Maksuameti vastavate väljatrükkide saldodest üksikisiku tulumaksu, sotsiaalmaksu, käibemaksu ja erisoodustuste tulumaksu osas kokku 431 144 krooni. Samuti oli Sotsiaalministeeriumil aruandeaastal arvestamata ja deklareerimata erisoodustus ministeeriumi valduses olevatelt sõiduautodelt, mida kasutati tööülesannetega mitteseotult. Kajastamata maksukohustus aasta arvestuses oli 56 608 krooni.
- Rahandusministeeriumi üksikisiku tulumaksukohustus oli 2000. a aastaaruandes näidatud 129 242 krooni võrra suuremana kui Maksuameti väljavõttel.
- Keskkonnaministeeriumi bilansis kirjel "Maksukohustused" olid ekslikult kajastatud lühiajalised kohustused riigile ja asutustele summas 1 113 002 krooni (sh maa erastamisest Hüvitusfondile 497 508 krooni, omandireformi reservfondile 276 394 krooni, Harju Maavalitsusele 173 481 krooni, Tartu Maavalitsusele 102 913 krooni, Keskkonnafondile 55 259 krooni, metsa kännuraha Maksuametile 7 447 krooni). Nimetatud kohustused tulnuks kajastada bilansikirjel "Muud lühiajalised kohustused"¹⁹.

4.11. Mitmes asutuses ei olnud puhkusetasude reservi arvestamisel kinni peetud "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast"²⁰. Samuti oli vigu saamata puhkusepäevade inventeerimisel.

Puhkusetasude reservi arvestamisel ei olnud alati lähtutud "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast".

- Rahandusministeeriumis esines vigu saamata puhkusepäevade inventeerimisel ja reservi arvutamisel ei lähtutud "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast".
- Välisministeeriumi puhkusereserv kogusummas 6 834 780 krooni oli arvestatud töötajate ühe kuu palga alusel, seega ei olnud puhkusereservi arvestamisel lähtutud "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast".
- Kaitseministeeriumis ei lähtutud reservi arvutamisel "Keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise korrast" ja saamata puhkusepäevade inventuuris ilmnes vigu. Samuti ei sisaldanud puhkusetasude reserv sotsiaalmaksu kohustust (kokku 488 968 krooni), nagu seda nõuab rahandusministri määrus²¹.

5. Ülekantavad ja arvestuslikud kulud

Riigieelarve täitmise aruandes esitatud ülekantavate kulude aruanne sisaldab kulusid, mis seaduse järgi ei ole ülekantavad, nagu näiteks Sotsiaalministeeriumile eelarvest riiklikeks sotsiaalhoolekande-programmideks (osa 141 ptk 39 art 52) eraldatud 16,2 mln krooni, millest 2001. aastasse on kantud 2,4 mln. Arvestuslike kulude aruande selgitused ei sisalda kommentaare kulude suurte erinevuste kohta võrreldes eelarvega.

Käesolevas osas toome välja tähelepanekud riigieelarve täitmise aruandes esitatud ülekantavate ja arvestuslike kulude ülevaate kohta. Ülekantavate ja arvestuslike kulude puhul võrdlesime Rahandusministeeriumi esitatud aruannet seadusega “2000. aasta riigieelarve” ja selle muudatustega. Pisteliselt kontrollisime 2001. aastasse ülekantavate kulude taotlusi ja rahandusministri vastuseid taotlustele. Samuti tegime tähelepanekuid 2000. a aastaaruannete auditite käigus.

Ülekantavad kulud

5.1. Riigieelarve täitmise aruandes on ülekantavate kulude eelarve 1 761,6 mln krooni, millest täideti 1 619,3 mln krooni. Ülekantavate kulude eelarve jääk 2000. aastal oli 142,3 mln krooni, millest 2001. aastasse kanti rahandusministrile esitatud taotluste alusel 141,5 mln krooni²².

Ülekantavate kulude aruande selgitused on ebapiisavad ja väheütleavad.

5.2. Ülekantavate kulude aruande selgitused on ebapiisavad ja väheütleavad. Välja toomata on asjaolu, et aruandes kajastatud ülekantavate kulude eelarve sisaldab 1999. aastast ületulnud jääke summas 57,6 mln krooni.

5.3. Vastavalt riigieelarve seadusele määratakse kululiigid riigieelarves²³. Ülekantavat kulu võib osaliselt kanda üle järgmisse eelarveaastasse, kuid seda ei või ületada²⁴. Seaduses ei ole määratud korda, kuidas toimub kulude ülekandmine järgmisse eelarveaastasse, seetõttu jääb ebaselgeks:

- ▣ mille alusel otsustatakse kulude ülekandmine;
- ▣ millised on taotluste esitamise tähtajad.

5.4. Seadusega “2000. aasta riigieelarve” on ülekantavateks kuludeks määratud kulutused investeeringutele ja infotehnoloogiale. Siiski on aruandes näidatud ka kulusid, mis seaduse järgi ei ole ülekantavad.

- Sotsiaalministeeriumile eelarvest riiklikeks sotsiaalhoolekande-programmideks (osa 141 ptk 39 art 52) eraldatud 16,2 mln kroonist on 2001. aastasse kantud 2,4 mln krooni.

²² Riigieelarve täitmise aruanne, lk 53

²³ Riigieelarve seaduse § 8 lg 5

²⁴ Riigieelarve seaduse § 8 lg 4

Arvestuslikud kulud

5.5. Arvestuslik kulu on kulu, mille summa on määratud riigieelarve seaduse alusel ja mida võib tulenevalt seadusest eelarveaastal ületada. Ületamine kaetakse riigieelarve tulude ülelaekumise või Vabariigi Valitsuse reservi arvel²⁵.

Riigieelarve seadus ei sätesta, mille alusel määratakse kulu arvestuslikuks.

5.6. Vastavalt riigieelarve seadusele määratakse kululiigid riigieelarves²⁶. Seaduses on määratlemata, mille alusel määratakse kulu arvestuslikuks. Oleme tuvastanud probleemina, et 2000. aasta eelarves on Riigikogu liikmete töötasu määratud arvestuslikuks, kuid töötasult arvestatav sotsiaalmaks mitte. **Oleme arvamisel, et töötasusid ja sotsiaalmaksu kui kulusid, mis on omavahel otseselt seotud, tuleks eelarve koostamisel käsitleda sarnaselt.**

Aruandest on näha, et esineb suuri erinevusi eelarve ja tegeliku täitmise vahel, kuid selle põhjuseid ei selgitata.

5.7. Arvestuslike kulude aruandest on näha, et esineb suuri erinevusi eelarve ja tegeliku täitmise 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 omatulude arvel tehtud kulutuste puhul (132,1%). Suurte erinevuste põhjuseid eelarve ja tegeliku täitmise vahel ei ole aruandes selgitatud. Suuremad erinevused olid järgmised:

- Vabariigi Valitsuse reservist maksumärkide trükikuludeks eraldatud vahendite eelarve oli 0,5 mln krooni ja täitmine 4 035,1 mln krooni, s.o 807%;
- Teede- ja Sideministeeriumi omatulude arvel tehtavate kulude eelarve oli 15,2 mln krooni ja täitmine 48,2 mln krooni, s.o 318,8%;
- Majandusministeeriumil olid vastavad arvud 1,8 mln krooni ja 4,5 mln krooni, s.o 257,8%;
- Sotsiaalministeeriumil olid vastavad arvud 21,6 mln krooni ja 41,8 mln krooni, s.o 192,9%.

5.8. Omatulude arvel tehtud kulud moodustavad arvestuslikest kuludest 5% ning riigieelarve kogukuludest 1,5%. Omatulude kajastamises ja aruandluses on auditite käigus ilmnenud järgmised probleemid:

5.8.1. Omatulu mõistet ei ole üheski õigusaktis defineeritud ja seetõttu tõlgendavad riigiasutused seda mitmeti. Näiteks on Majandusministeerium paljude rentnikega sõlminud kasutusvalduse lepingud, mille kohaselt rendi asemel makstakse kasutustasu, mida omatuluna on kasutatud ministeeriumi kulude katmiseks, sh töötasude maksmiseks.

5.8.2. Seaduse "2000. aasta riigieelarve"²⁷ alusel kinnitatud korra²⁸ järgi tuli omatulud kanda riigieelarvesse selleks otstarbeks avatud kontole. Seda aga ei tehtud ning seetõttu oli 2000. aastal omatulude kajastamine riigikassas ainult arvestuslik, st raha ei kantud riigikassasse, vaid esitati omatulude laekumise ja kasutamise aruanne. Sellest tulenevalt puudus riigikassal reaalne kontroll omatulude arvel tehtavate kulutuste kohta. Alates 2001. aastast toimub omatulude kandmine riigieelarvesse vastavalt seadusele.

²⁵ Riigieelarve seaduse § 8 lg 3

²⁶ Riigieelarve seaduse § 8 lg 5

²⁷ Seaduse "2000. aasta riigieelarve" § 4

²⁸ Rahandusministri 31.01.2000. a määrus nr 12 "Majandustegevusest laekuvate tulude riigieelarvesse kandmine ja kasutamine"

6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine

Vabariigi Valitsuse reservi kasutati 2000. aastal põhiliselt kuludeks, mida oleks olnud võimalik ette planeerida 2000. aasta riigieelarve koostamisel. Reservi kasutamise aruanne ei ole piisavalt informatiivne ega läbipaistev. Esines juhtumeid, kus reservist eraldatud raha kasutati mittesihipäraselt.

6.1. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruande kohta arvamuse andmiseks viisime läbi piiratud ulatusega auditi. Arvamuse andmisel lähtusime järgmistest aspektidest:

- Kas 2000. aasta riigieelarves kulude määramisel Vabariigi Valitsuse reservist on järgitud riigieelarve seaduse sätteid ja valitsuse reservi kasutamise põhimõtteid?
- Kas Vabariigi Valitsuse reservist raha taotlemine on põhjendatud?
- Kas Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud raha on kasutatud eesmärgipäraselt?
- Kas Vabariigi Valitsuse aruanne reservi kasutamisest annab küllaldast infot?

6.2. Seadusega “2000. aasta riigieelarve” määrati Vabariigi Valitsuse reservi suuruseks 87,3 mln krooni. Sama seaduse muutmise seadusega suurendati reservi 2,4 mln krooni võrra. Koos eelmisest aastast ületunud jääkidega (22,5 mln krooni) ja 2000. aastal riigiasutuste reorganiseerimise tulemusena toimunud riigieelarve vahendite ümberjaotamisega²⁹ (55,2 mln krooni) kujunes Vabariigi Valitsuse reservi suuruseks 167,4 mln krooni. 2000. aasta kassakulud moodustasid 153,6 mln krooni ehk 91,7% reservist. Olulist osa Vabariigi Valitsuse reservist kasutati 2000. aastal tegevuskuludeks – 76 mln krooni (sh vahendite ümberpaigutamine 55,2 mln krooni ulatuses) ehk 49,5%.

6.3. Riigikontroll on arvamusel, et Vabariigi Valitsuse reservi tuleks kavandada ja kasutada ainult ettenägematuteks kuludeks, mitte aga kuludeks, mida on võimalik planeerida ning mida tuleks ette näha riigieelarves. Asutuste reorganiseerimine tuleks ette näha eelarve koostamisel, mitte paigutada vahendeid ümber reservi kaudu, mis suurendab reservi mahtu kunstlikult ega anna tõepäraselt infot reservi vahendite tegeliku kasutamise mahust.

- Põllumajandustehnikumide üleviimisega Põllumajandusministeeriumi valitsemisala Haridusministeeriumi valitsemisalasse vähendati Põllumajandusministeeriumile ettenähtud tegevuskulusid 31,6 mln krooni võrra, suunati see raha Vabariigi Valitsuse reservi ning eraldati sama summa Haridusministeeriumile põllumajandustehnikumide finantseerimiseks.

Vabariigi Valitsuse reservi tuleks kavandada ja kasutada ainult ettenägematuteks kuludeks.

²⁹ Seaduse “2000. aasta riigieelarve” § 7 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus riigiasutuste reorganiseerimisel vähendada neile riigieelarvest ettenähtud summasid, suunates vabanevad vahendid reservifondi ning finantseerida sealt reorganiseeritavaid ja moodustatavaid asutusi.

6. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamine

- Vanglate Ameti reorganiseerimisega suunati ametile riigieelarvest ettenähtud 13,7 mln krooni valitsuse reservi ning sealt Justiitsministeeriumi eelarvesse.
- Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Keskuse ümbernimetamisega ametiks vähendati keskuse finantseerimist 3,9 mln krooni võrra ning suunati see summa reservi, ühtlasi eraldades ümbernimetatud ametile sama summa.

6.4. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne ei ole ülevaatlik ega läbipaistev.

Puuduvad andmed, milleks reservist raha eraldati ja kas raha eraldamise eesmärgid on saavutatud.

6.4.1. Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise aruanne on väheinformatiivne. Puuduvad andmed, milleks eraldati raha ja kas raha eraldamise eesmärgid on saavutatud. Olulist osa kuludest on näidatud artiklite alt, mis ei anna infot kulude sisust (nt kulud, mida näidati artiklite 44 “Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt ostetavad tööd ja teenused”, 51 “Liigitamata ülekanded avalikule sektorile”, 52 “Sihtotstarbelised ülekanded avalikule sektorile” ja 55 “Ülekanded avaliku sektori võlgnevuste kustutamiseks” all).

- Haridusministeeriumile eraldati kokku 7,2 mln krooni, sellest teistele sektoritele ülekandmiseks (art 54) 6,2 mln krooni ehk 86,1%. Vabariigi Valitsuse korralduste põhjal nähtub, et sellest summast 6 mln krooni eraldati Eesti Infotehnoloogia Sihtasutuse erarakenduskõrgkooli Infotehnoloogia Kolledži käivitamise kuludeks.
- Kultuuriministeeriumile eraldati 12,3 mln krooni, sh 6 mln krooni avalikule sektorile kulude täielikuks või osaliseks katmiseks (art 53) ja teistele sektoritele kuludeks (art 54) 4,5 mln krooni. Vabariigi Valitsuse korraldustest selgub, et 6 mln krooni eraldati toetusena Eesti Televisiooni töötajate koondamishüvitisteks, 2,8 mln rahvaraamatukogudesse internetipunktide loomise projekti “Küla Tee” jätkamiseks, 0,6 mln Kultuuriministeeriumile ülekandmiseks Eesti Üldlaulu- ja Tantsupeo Sihtasutusele Eesti-Soome laulu- ja tantsupeo laste transpordikulude osaliseks katmiseks jne.
- Välisministeeriumile eraldatud 7,4 mln kroonist kulutati 6,1 mln krooni, mis näidati art 99 “Liigitamata kulud” all. Vabariigi Valitsuse korraldustest selgub, et sellest summast kulutati humanitaar- ja arenguabiks määratud vahendite raames ÜRO kahele inimõiguste kaitsega seotud fondile ülekandmiseks 600 tuhat krooni, ÜRO Lastefondile ülekandmiseks 600 tuhat, ÜRO Arenguprogrammile ülekandmiseks 300 tuhat, Rahvusvahelisele Punase Risti Komiteele ülekandmiseks 600 tuhat, Jugoslaavia Liitvabariigile ülekandmiseks 600 tuhat, Gruusiale ülekandmiseks 1,5 mln krooni jne.

Aruandes ei ole näidatud asutuste reorganiseerimise tõttu reservi kaudu ümberpaigutatud vahendeid.

6.4.2. Aruandes ei ole näidatud asutuste reorganiseerimise tõttu reservi kaudu ümberpaigutatud vahendeid, mis kunstlikult suurendasid reservi mahtu ühe kolmandiku võrra.

7. Riigi varalised kohustused

Riigi varaliste kohustuste aruanne on sisuliselt riigi välisvõlgnevuse aruanne. Välislaenude ja nende edasilaenamise kohta puudus 2000. aastal jooksev arvestus, sellest tulenevate probleemide lahendamiseks on Rahandusministeerium tegelnud nii 2000. kui 2001. aastal, sellele vaatamata oleme arvamusel, et välislaenude kohustusi ei ole aruandeaasta 2000 lõpus piisavas ulatuses inventeeritud. Seetõttu puudub kindlus, et aruanne näitab välisvõlgade suurust õigesti ja õiglaselt. Nimetatud aruanne ei anna ka piisavat infot laenuintressidest (puudu on intressimäärad, aruandeperioodil arvestatud intress). Samuti puudub info riigigarantiide kohta.

Auditi ulatus

7.1. Riigi varaliste kohustuste aruande kontrollimiseks viisime läbi auditi Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas, mis tegeleb välislaenude arvestuse ja aruandlusega.

Välislaenude võlgnevus

7.2. Riigi varaliste kohustuste aruande ja 2000. aasta riigieelarve vahendite olemit ja paigutuse aruande kohaselt oli seisuga 31.12.2000 riigi välisvõlg 2 830,2 mln krooni, sellest lühiajaline osa 295,8 mln krooni, pikaajaline osa 2 492,8 mln krooni ja intressivõlg 41,7 mln krooni.

7.3. Auditi käigus täheldasime, et Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnal puudus 2000. aastal jooksev arvestus, mis annaks kindluse välislaenude ja nende edasilaenamise õige ja õiglaselt kajastamise kohta. Rahandusministeerium tellis 2000. aasta lõpus OÜ-lt Rimess MRI raamatupidamisteenust välislaenudega seotud raamatupidamiskontode süstematiseerimiseks ja korrastamiseks seisuga 31.12.2000. Auditi käigus võrdlesime välislaenudega seotud kirjeid riigikassa aruandes OÜ Rimess MRI koostatud aruannetega, samuti kontrollisime pisteliselt OÜ Rimess MRI aruannete õigsust, st vastavust raamatupidamise algdokumentidele, laenuandjate saldoteatise ja muid dokumente, mis kinnitaksid laenusaldot seisuga 31.12.2000. Nimekirjas olnud 20 laenust oli olemas 14 saldoteatist, neist seitsme laenu puhul ilmsid vahed saldoteatiste ja riigikassa laenuarvestuse vahel. Summaarselt oli laenuarvestuses kajastatud välislaene umbes 35,9 mln krooni võrra suuremana, kui saldokinnitustest selgus.

7.4. Riigi varaliste kohustuste aruanne koosneb laenude nimekirjast ning selgitavatest lisadest. Oleme arvamusel, et riigi varaliste kohustuste aruanne ei ole piisavalt ülevaatlik järgmistel põhjustel:

- ▣ eraldamata on laenude lühi- ja pikaajaline osa;
- ▣ puudub info intressimäärade ja muude oluliste lepingust tulenevate kohustuste (nt kohustistasud, administratiivtasud jne), samuti laenude 2000. aasta intressikulude kohta;
- ▣ koostatud ei ole koondmaksegraafikut järgnevate aastate tagasimaksete kohta, mistõttu puudub info, kuidas jaotub maksekoormus;

Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnal puudus 2000. aastal jooksev arvestus, mis annaks kindluse välislaenude ja nende edasilaenamise õige ja õiglaselt kajastamise kohta.

Riigi varaliste kohustuste aruanne ei ole piisavalt ülevaatlik.

7. Riigi varalised kohustused

- ▣ aruanne ei sisalda infot selle kohta, kas ja kui suures summas on konkreetseid välislaenusid edasi laenatud;
- ▣ riigi varaliste kohustuste aruande ja aruandele lisatud selgituste vahel esineb erinevus ühe laenu puhul: leping Eesti Vabariigi ja Euroopa Investeerimispanka vahel maanteede projekti rahastamiseks 15 mln euro suuruses summas ei kajastu riigi varaliste kohustuste aruandes, kuigi kajastub aruande selgitustes.

7.5. Riigikantselei väljaannetest riigi välisvõla kohta 1938/39. aastal nähtub, et seisuga 31.03.1939 oli riigi võlgade hulgas välisvõlgu 114 963 000 krooni. 2000. aasta riigieelarve täitmise aruandes nimetatud kohustused ei sisaldu. Samuti puudub sealt info Eesti NSV aegsete välisvõlgade kohta. Leiame, et eelnimetatul puhul võib tegemist olla riigi võimalike kohustustega, mis tuleksid sel juhul head raamatupidamistava järgides riigikassa bilansi väliselt riigieelarve täitmise aruandes lahti kirjutada.

Riigigarantiid välislaenudele

Riigi varaliste kohustuste aruanne riigigarantiide kohta ei sisalda täpsemat infot.

Riigivara olemi ja paigutuse aruandes on garantiid toodud ära kogusummana.

7.6. Bilansiväliste kohustustena on kajastatud riigigarantiid välislaenudele summas 904,9 mln krooni, mis koosneb seitsmest välislaenust ning on arvele võetud laenujääkide summana. Riigi varaliste kohustuste aruanne riigigarantiide kohta täpsemat infot ei sisalda. Riigivara olemi ja paigutuse aruandes on garantiid toodud ära kogusummana.

8. Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruanne

Riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2000. aasta aruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt pensionikindlustuse kassapõhiseid laekumisi ja nende kasutamist kooskõlas riikliku pensionikindlustuse seadusega, kuid aruanne ei näita pensionidega seotud kulutusi täies ulatuses. Oleme arvamusel, et aruanne peaks andma kinnitust ka riigieelarve eelnõus välja toodud eeldustele ja prognoosidele, mille alusel eelarvest raha taotleti, ning seatud eesmärkide saavutamisele.

Auditi ulatus

8.1. Riikliku pensionikindlustuse vahendite laekumise ja kasutamise aruande kohta arvamuse avaldamiseks viisime läbi Sotsiaalkindlustusameti kui piirkondlike pensioniameteid koordineeriva asutuse 2000. aasta majandustegevuse auditi ning kolme pensioniameti (Tallinna, Põlvamaa ja Raplamaa Pensioniameti) majandustegevuse auditid. Sotsiaalkindlustusameti audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2000 ning pensioniametite vaheauditid raamatupidamise andmetele seisuga 31.08.2000. Auditeeritud pensioniametite pensionikindlustuse vahendid moodustavad 40% kogu 2000. aasta pensionikindlustuse mahust. Võrdlesime aruandes esitatud andmeid riikliku pensionikindlustuse kassalise täitmise aruandega ja pensioniametite aruannetega ning 2000. aasta riigieelarve eelnõuga.

8.2. Me ei ole auditeerinud pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite 1999. aasta aruannet, milles esitatud info moodustab osa 2000. aasta aruandest. Seetõttu ei anna me hinnangut eelarveaasta 2000 algjäägi õigsusele.

Tähelepanekud aruande kohta

8.3. Oma olemuselt kujutab aruanne endast kassapõhiselt koostatud väljavõtet riikliku pensionikindlustuse tuludest ja kuludest. Aruande tulud näitavad pensionikindlustuse laekumisi vastavalt riikliku pensionikindlustuse seadusele ning kulud näitavad väljamakstud pensione ja osa pensionide maksimisega seotud tegevuskuludest, mis seadusega "2000. aasta riigieelarve" oli lubatud katta pensionikindlustuse vahendite arvelt.

8.4. Pensionikindlustuse aruande sisu, koostamispõhimõtteid ja eesmärki ei ole lahti seletatud ega määratletud üheski õigusaktis. Seetõttu on aruande sisu olnud aastati erinev ning eri aastate andmed ei ole võrreldavad. Aruanne ei sisalda andmeid möödunud perioodi kohta.

8.5. Riigieelarve seadus ei nõua pensioniametilt tekkepõhise koondbilansi ega -tulemiaruaande koostamist. Peame vajalikuks nimetatud aruannete esitamist, et avalikustada pensioniametite vara ja kohustused ning näidata pensionikindlustuse tulusid ja kulusid täies mahus.

Riigieelarve seadus ei nõua pensioniametilt tekkepõhise koondbilansi ega -tulemiaruaande koostamist.

8.6. Pensionikindlustuse aruanne ei ole piisavalt informatiivne. Näiteks ei sisalda see riikliku pensionikindlustuse tegevusaruannet, mis näitaks, kas raha on kulutatud eesmärgipäraselt. Samuti ei anna aruanne kinnitust riigieelarvest assigneeringute taotlemisel eelarve eelnõus esitatud eelduste ja prognooside³⁰ täitumise kohta, mida võiks aruandelt põhjendatult oodata. **Meie arvates oleks oluline ka analüüsida, milline oli õigusaktide muudatuste mõju pensionikindlustuse vahenditele.** Näiteks kuidas keskmine pension kunstlikult tõusis (pensionäride arv vähenes kunstlikult, kuna toitjakaotuspensioni saajaks on alates 2000. aastast pere, enne seda olid pere liikmed), kuidas muutusid pensionid seoses invaliiduspensionide saajate ümberkvalifitseerimisega rahvapensioni või vanaduspensioni saajateks jne.

8.7. 1999. aastal laenati riigikassast riiklikule pensionikindlustusele 52 mln krooni, mis seoses riikliku pensionikindlustuse arvamisega riigieelarve koosseisu tasaarveldati 2000. aastal pensionikindlustusest üle tulnud vahenditega. Riigikassale tasutud intresside võrra on aruandes vähendatud pensionikindlustuse tulused 7,4 mln krooni ulatuses. **Oleme arvamusel, et intressid oleks tulnud kajastada kuludes, mitte tulude vähendamisena.**

Sotsiaalkindlustusameti ja pensioniametite auditeerimisel tehtud tähelepanekud

8.8. Tallinna, Raplamaa ja Põlvamaa Pensioniameti 2000. aasta 8 kuu majandustegevuse ja pensioniametite tegevuse juhtimise kohta on alljärgnevad tähelepanekud:

Pensioniametitest väljamakstud toetuste ja hüvitiste kohta ei ole aruandlust välja töötatud.

- 8.8.1. Pensioniametid esitavad Sotsiaalkindlustusametile regulaarseid aruandeid vaid pensionikindlustuse vahenditest väljamakstud summade kohta. Pensioniametitest väljamakstud toetuste ja hüvitiste kohta ei ole vastavat aruandlust välja töötatud.
- 8.8.2. Pensioniametid ei ole kohustatud esitama Sotsiaalkindlustusametile jooksvaid finantsaruandeid ega eelarve täitmise aruandeid, mistõttu võib väita, et keskasutus, st Sotsiaalkindlustusamet, ei tegele operatiivselt pensioniametite finantsjuhtimisega.
- 8.8.3. Sotsiaalkindlustusamet ei ole välja töötanud ega kavandanud kontrolliprotseduure pensioniametite 2000. aasta pensionikindlustuse tulude ja kulude aruannete usaldusväärsuse ega pensioniametite majandustegevuse aruannete usaldusväärsuse tagamiseks.
- 8.8.4. Sotsiaalkindlustusameti tegevuskulude tasumiseks kasutatavad Hansapanga krediitkaadid on seotud pensionikindlustuse pangakontoga. Ehkki tehtud kulud taastatakse, ei saa sellist sidumist lugeda õigeks. Samuti on see vastuolus 26. juunil 1998 vastu võetud ja 1. aprillil 2000 jõustunud riikliku pensionikindlustuse seadusega³¹, mille kohaselt pensionikindlustuse eelarve tulused võib kasutada üksnes nimetatud seadusega sätestatud riiklike pensionide väljamaksmiseks ja eelarveaasta lõpu jäägi moodustamiseks.

³⁰ Näiteks on eelarve eelnõus käsitletud nii kavandatud tuluallikaid kui ka muutusi pensionide ja pensionäride struktuuris.

³¹ Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 25 lg 1

8.8.5. Sotsiaalkindlustuse infosüsteemi SKAIS väljatöötamisele on kulutatud aastatel 1997–2000 vähemalt 14,6 mln krooni, kuid infosüsteem sisaldab hulgaliselt puudusi.

- Infosüsteemist SKAIS ei ole võimalik saada terviklikke ja operatiivseid aruandeid 2000. aasta jooksul pensioniametite ja Sotsiaalkindlustusameti kaudu makstud pensionide, toetuste ja hüvitiste kohta, mis on vajalikud juhtkonnale asjakohaste juhtimisotsuste vastuvõtmiseks.
- Infosüsteemist SKAIS ei ole võimalik saada analüütilist infot, mis oleks vajalik raamatupidamisandmete jooksvaks täpsustamiseks (väljamakstud summade jaotamiseks eelarveartiklite vahel) ja võrdlemiseks ning statistiliste aruandevormide koostamiseks.
- Infosüsteemi ei saa kasutada 2000. aasta raamatupidamise andmete kontrollimiseks ning väljamakstud ja tagasimakstud pensionide, toetuste ja hüvitiste analüütilise arvestuse pidamiseks, sest SKAIS ei võimalda arvestada pensionide ja toetuste tagasimakseid. Ka ei olnud kõigi toetuste, pensionide ja hüvitiste liike võimalik 2000. aasta jooksul registreerida, samuti ei registreeritud neid tagantjärele.

Sotsiaalkindlustuse infosüsteemi SKAIS väljatöötamisele on aastatel 1997–2000 kulutatud vähemalt 14,6 mln krooni, kuid see infosüsteem sisaldab mitmeid puudusi.

9. Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2000. aasta aruanne

Riiklikuks ravikindlustuseks 2000. aastal ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud kassapõhiste eelarvenumbrite ning tekkepõhiste kulude ja osalt ka tulude võrdlemine on eksitav, aruande lisana esitatud info on ebapiisav. Kuna riigieelarve täitmise aruande koostamisel on lähtutud riigieelarve seadusest, mis ei nõua riikliku ravikindlustuse koondbilansi esitamist, siis ei kajasta aruanne haigekassade finantsseisundit – varasid, kohustusi ja omakapitali, ehkki Keskhaigekassa on esitanud Rahandusministeeriumile riikliku ravikindlustuse koondbilansi ning tekkepõhise tulude ja kulude aruande koos täpsustavate lisadega.

Ravikindlustussüsteemi kuulusid 2000. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevate iseseisvate riigiasutustena Keskhaigekassa ja 17 piirkondlikku haigekassat. Piirkondlike haigekassade tööd koordineeris Keskhaigekassa, kes koostas ka ravikindlustuse tulude ja kulude aruande. Eesti Haigekassa seaduse alusel moodustasid 1. jaanuaril 2001 Keskhaigekassa ja piirkondlikud haigekassad ühtse avalik-õigusliku juriidilise isiku Eesti Haigekassa.

Keskhaigekassa koos kohalike haigekassadega pidas tekkepõhist raamatupidamisarvestust, välja arvatud eelarvetulude kohta, mida kajastati kassapõhiselt.

Auditi ulatus

9.1. Riikliku ravikindlustuse tulude ja kulude aruande kohta arvamuse avaldamiseks viisime läbi majandustegevuse kontrollimise Keskhaigekassas kui piirkondlike haigekassasid koordineerivas asutuses. Samuti kontrollisime viit piirkondlikku haigekassat (Tallinna, Harjumaa, Tartumaa, Pärnumaa ja Ida-Virumaa Haigekassa), mis koos Keskhaigekassaga moodustavad 87% haigekassade bilansimahust ja 68% ravikindlustusele 2000. aastaks eraldatud eelarvevahenditest.

9.2. Keskhaigekassas teostasime 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande auditi, mille tulemuste põhjal koostatud peakontrolöri otsusega andsime hinnangu Keskhaigekassa 2000. aasta raamatupidamise aastaaruandes esitatud info õigsuse kohta.

9.3. Viies piirkondlikus haigekassas oli kontrolliobjektiks majandusarvestuse korraldus ning tulude-kulude aruandes kajastuvate andmete õigsuse hindamine. Auditi käigus hindasime valitud haigekassade raamatupidamise vastavust raamatupidamise seadusele ja rahandusministri määrustele.

9.4. Me ei ole auditeerinud haigekassade 1999. aasta aruandeid, milles esitatud info moodustab osa 2000. aasta aruandest. Seetõttu ei anna me hinnangut 2000. aasta algsaldodele, sh riikliku ravikindlustuse 2000. aasta tulude ja kulude aruandes esitatud eelarveaasta algjäägi kõikehõlmavusele.

Riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande ülesehitus

9.5. Riigieelarve seadus sätestab riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise aruande esitamise kohustuse, seletamata lahti aruande sisu, koostamis põhimõtteid ja eesmärki. Esitatud aruandes on kassapõhiste eelarvetulude kõrval kajastatud tekkepõhised kulud ja osalt ka tulud. **Riigikontroll on arvamusel, et sellisel kujul esitatud info on eksitav, ebapiisav ega anna aruande lugejale terviklikku ülevaadet ravikindlustuse finantsseisundist. Seepärast tuleks aruannet täiendada järgmiselt:**

- ▣ Aruanne, mis eelarve veerus näitab kassapõhiseid, st eelarveaastal laekuvaid või väljamakstavaid vahendeid ning täitmise veerus tekkepõhiseid, st lisaks eelarveaastal tegelikult välja makstud summadele ka tasumata arveid tarbitud teenuste ja soetatud kaupade eest, on lugejale eksitav. Seetõttu tuleks aruande koostamis põhimõtted aruande lisades selgitada.

9.6. Riigieelarve seadus ei nõua haigekassadelt koondbilansi ja -tulemiaruaruande esitamist. Seetõttu ei anna aruanne ülevaadet haigekassade finantsseisundist. Näiteks ei selgu, kui palju on suurenenud-vähenenud haigekassade vara ja kohustused, tekkepõhise info puudumine ei võimalda teada saada, kui palju jäi aruandeperioodil osutatud teenuste eest tasumata. Et riigieelarve täitmise aruanne edastaks kõikehõlmavat infot, peaks see sisaldama ka Keskhaigekassa poolt Rahandusministeeriumile esitatud haigekassade koondbilansi ja -tulemiaruaruannet.

9.7. Andmete võrreldavuse seisukohalt oleks vaja esitada lisaks aruandeperioodi majandusnäitajatele ka info eelmise aasta andmete kohta, nagu tegi seda Keskhaigekassa oma aastaaruande seletuskirjas. **Oleme arvamusel, et tulude ja kulude dünaamika koos põhjenduste ja kommentaaridega annaks info kasutajale ülevaate olulisematest muutustest ravikindlustuses.**

9.8. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda riikliku ravikindlustuse tegevusaruannet, mistõttu ei ole infot selle kohta, kas raha on kulutatud eesmärgipäraselt, st selleks, milleks seda küsiti, ning kas riigieelarve menetlemise käigus püstitatud eesmärgid on saavutatud. **Tegevusaruanne peaks muu hulgas sisaldama meditsiiniuasutusi iseloomustavaid statistilisi näitajaid, nagu kindlustatute arv, ravijärjekordade pikkus raviteenuste kaupa, osutatud raviteenuste maht olulisemates raviteenuste valdkondades (nt vastuvõttude, operatsioonide jms arv).**

Keskhaigekassa koostatud ning Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile esitatud aastaaruanne neid näitajaid ka sisaldas. Samuti avaldab Keskhaigekassa selliste näitajatega aruandeid regulaarselt oma veebilehel.

Saamaks kõikehõlmavat infot haigekassade finantsseisundist, on Keskhaigekassa koostanud haigekassade koondbilansi ja -tulemiaruaruannet.

Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda riikliku ravikindlustuse tegevusaruannet, mistõttu ei ole infot rahakulutuse eesmärgipärasuse kohta.

Tähelepanekud riiklikuks ravikindlustuseks 2000. aastal eraldatud vahendite laekumise ja kasutamise aruandes esitatud info kohta

9.9. Riiklikuks ravikindlustuseks 2000. aastal eraldatud vahendite laekumise ja kasutamise aruande kohta on järgmised märkused:

- 9.9.1. Aruande tuludes on real "Laenud" näidatud laenudest laekunud tulud summas 50,6 mln krooni. Tegelikult laekus laenude tagasimakseid ja intresse 7,2 mln krooni. Ülejäänud 43,4 mln krooni moodustavad tekkepõhine intress ning laekumata laenude arvelevõtmine bilansis.

Tegemist on Keskhaigekassa poolt raviasutustele perioodil 1993–1996 antud laenudega, mis võeti 2000. aasta aruandes arvele Riigikontrolli auditi käigus, kajastades neid finantstuluna. Riigikontrolli seisukohad laenude arvelevõtmise suhtes on järgmised:

- ▶ Kuna laenud anti enne aruandeperioodi, oleks tulnud korrigeerida algbilanssi. Laenude arvelevõtmise kajastamine aruandeaasta finantstuludes on eksitav.
- ▶ Arvele võetud laene ei ole hinnatud nende laekumise tõenäosust arvestades. Raamatupidamise seaduse järgi tuleb varade hindamisel lähtuda konservatiivsuse printsiibist³². Kui varade (laenude) reaalkäärtus on madalam raamatupidamise väärtusest, siis tuleb varad (laenud) alla hinnata. Raamatupidamise andmetel ei ole laene 2000. aastal vastavalt graafikule tasunud näiteks Onkoloogia Keskus (laenujääk 9 090 000 krooni), Tartumaa Polikliinik (laenujääk 858 297 krooni) ja Ahtme Haigla (laenujääk 93 300 krooni).
- ▶ Keskhaigekassa ei ole üldjuhul kasutanud laenulepingutest tulenevaid õigusi ega sanktsioone. Enamiku laenude puhul ei peeta kinni maksegraafikust, kuigi neid on korduvalt pikendatud. Lepingu alusel on viiviseid nõutud vaid üksikutel juhtudel.

9.9.2. Aruande kuludes real “Raviteenused” on kajastatud 13 mln krooni JEXIM laenulepingute 5-9-93 ja 5-15-94 tagasimakseid (vastavalt sotsiaalministri 16.06.2000. a käskkirjale nr 158). Need laenud võttis riik haiglatele ostetud kallihinnaliste meditsiiniseadmete eest tasumiseks. Riigikontroll on arvamusel, et riigieelarve osa 158 peatükis 11 “Raviteenused” ei olnud see summa ette nähtud laenude tagasimaksmiseks. Vaidlustamata vajadust soetada raviasutustele meditsiiniaparatuuri eelarvevahenditest, oleme arvamusel, et laenude tagasimaksed oleks tulnud ette näha eelarve koostamisel.

9.9.3. Aruandes real “Muud kulud” on maha kantud lootusetuks tunnistatud nõudeid summas 84 mln krooni. Tegemist on tekkepõhise raamatupidamiskandega, mis reaalseid rahavoogusid ei puuduta. Kuna eelarvest selleks vahendeid ei eraldada, jääb ilma selgitusi lisamata lugejale arusaamatuks, mille arvelt kulud tehti.

9.9.4. Aruande lisades antud selgitused on ebapiisavad aruandes kajastatud arvandmete korrektseks interpreteerimiseks:

- ▶ Olukorras, kus bilanssi ei avaldata, on ebaõige näidata nõudeid ja kohustusi saldeerituna summas 14 mln krooni (punkt 9.7.2 “Riikliku ravikindlustuse selgitused”), kuna kohustused kuuluvad väljamaksmisele sõltumata sellest, kas nõuded laekuvad või mitte. Riigikontrolli andmetel oli seisuga 31.12.2000 tasumata kohustuste summa 210 mln krooni.
- ▶ Ebaselgeks jääb, mis moodustab eelarveaasta jäägi seisuga 31.12.2000. Aruanne annab jäägiks 84,1 mln krooni, millest selgituste kohaselt 95,1 mln on sotsiaalmaks koos intressiga. Jääb arusaamatuks, millest tekib 11 mln kroonine vahe ehk miks ei kajastu see eelarvevahendite jäägis.

Aruande lisades antud selgitustest ei piisa aruandes kajastatud arvandmete korrektseks interpreteerimiseks.

³² Raamatupidamise seaduse § 5 lg 12

10. Stabiliseerimisreservi haldamine ja kasutamine 2000. aastal

Riigieelarve seaduse kohaselt³³ kontrollib stabiliseerimisreservi haldamist ja kasutamist Riigikontroll vähemalt kord aastas ning esitab kontrollaruande Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele. Viisime läbi stabiliseerimisreservi haldamise 2000. aasta aruande auditi ning esitasime Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule finantsauditi osakonna peakontrolöri 6. augusti 2001. aasta otsuse³⁴ nr 11-7/016 nimetatud aruande kohta. Stabiliseerimisreservi haldamise aruanne on esitatud riigieelarve täitmise aruande osana. Seetõttu peame vajalikuks esitada riigieelarve täitmise aruandest arvamust andes peakontrolöri otsuses stabiliseerimisreservi haldamise 2000. aasta aruande kohta tehtud ettepanekud, Rahandusministeeriumi seisukohad ja Riigikontrolli arvamuse ministeeriumi seisukohtade suhtes.

Riigikontrolli arvamus stabiliseerimisreservi haldamise 2000. aasta aruande kohta

10.1. Me ei avalda arvamust stabiliseerimisreservi 2000. aasta algsaldode kohta summas 459 220 512 krooni, sest 1999. aastal stabiliseerimisreservi aruannet ei esitatud. Stabiliseerimisreservi saldo kajastus ühe summamana aruandes “1999. aasta riigikassa halduses olevate vahendite bilanss”, mis esitati 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus. Praktilised auditi protseduurid ei võimaldanud meil saada piisavat kindlust selle summa kujunemise õigsuses valdkonna õigusliku reguleerimise puudulikkuse tõttu, millele oleme viidanud ka varasema kontrollimise käigus³⁵.

10.2. Me ei anna hinnangut stabiliseerimisreservi kantud erastamisest laekunud vahendite ammendavuse kohta summas 226 272 408 krooni, kuna Rahandusministeeriumi poolt 2000. aastal läbiviidud kontrolliprotseduurid olid meie arvates ebapiisavad ega andnud kindlustunnet, et on olemas erastamisest laekuvate vahendite kõikehõlmavuse kontrollisüsteem.

10.3. Me ei anna hinnangut aruandes kajastatud realiseerunud intressitulu kõikehõlmavuse kohta summas 31 772 152 krooni, kuna intressisumma oli arvestuslik. Arvestuse aluseks oli arvestuslik keskmine proportsionaalne osa koguinvesteeringus, samuti puudus sellekohane kirjalik meetodika. Seetõttu ei olnud meil võimalik kontrollida arvestuse õigsust.

10.4. Stabiliseerimisreservi kogujäägist, mis seisuga 31.12.2000 moodustab 1 074 mln krooni, ei ole puuduliku raamatupidamisarvestuse tõttu stabiliseerimisreserviga otseselt seostatavad investeeringud summas 77,9 mln krooni. See summa moodustab ühe osa suuremast investeeringust, kuhu on paigutatud ka riigi muud vabad rahalised vahendid.

10.5. Stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse korraldus ei vasta riigieelarve seaduse § 37¹¹ lg 1 nõuetele, mille kohaselt oleks tulnud stabiliseerimisreservi kohta pidada majandusüksuse printsiibist lähtudes eraldi raamatupidamisarvestust vastavalt eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjale.

Stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse korraldus ei vasta riigieelarve seaduse § 37 nõuetele.

10.6. Kontrolli käigus ei avastatud kõrvalekaldeid seadusega sätestatud investeerimispiirangutest.

10.7. 2000. aastal stabiliseerimisreservi ei kasutatud. Riigikontroll stabiliseerimisreservi kasutamist kontrollimise käigus ei tuvastanud.

10.8. Meie arvates – välja arvatud punktides 1–5 kirjeldatud asjaolude võimalik mõju – kajastab stabiliseerimisreservi 2000. aasta aruanne stabiliseerimisreservi vahendeid aasta lõpu seisuga olulises osas õigesti ja usaldusväärselt. Aruanne näitab erastamisest 2000. aastal laekunud vahendeid summas 226 272 408 krooni, stabiliseerimisreservi kantud 1999. aasta riigieelarve tulude ülelaekumist summas 357 438 397 krooni, 2000. aastal realiseerunud intressitulused summas 31 772 152 krooni ning stabiliseerimisreservi 2000. aasta lõppjääki summas 1 074 703 468 krooni.

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

Stabiliseerimisreservi nõukogu roll ja vastutus on riigieelarve seadusega ebaselgelt sätestatud ning kohati vastuolus kohustuste lahususe põhimõtetega.

10.8.1. Riigieelarve seaduse kohaselt ei kanna stabiliseerimisreservi nõukogu sisulist vastutust ega tee ka sisulisi otsuseid, vaid on pigem Vabariigi Valitsusele aruande esitamise 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 ning kohati vastuolus kohustuste lahususe põhimõtetega.

10.8.2. Õigusaktidega ei ole sätestatud stabiliseerimisreservi aastaaruande vormi ja ulatust³⁶. Riigikontrolli hinnangul ei vasta olemasolev aruanne hea raamatupidamistavaga aruandlusele seatud nõuetele: info on esitatud liiga üldiselt ega anna lugejale küllalt infot. Nii näiteks puudub info kasutatud arvestuspõhimõtete kohta, välja toomata on tekkepõhine intressiarvestus ja stabiliseerimisreservi haldamisega seotud kulud. Oleme arvamusel, et parema ülevaate saamise huvides võiks aruandes avada ka investeerimisportfelli täies ulatuses aruandeaasta lõpu seisuga.

10.8.3. Ei Rahandusministeeriumi siseauditi osakond ega ka finantskontrolli osakond ole stabiliseerimisreservi 2000. aastal auditeerinud. Riigikassa osakonna sisesed stabiliseerimisreservi arvestust puudutavad kontrollirutiinid toimivad, kuid neid ei ole kirjalikult fikseeritud. Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna töötajad on 2000. aastal läbi viinud kontrollimise Lääne-Viru Maa-valitsuses, kus muu hulgas käsitleti ka erastamisest laekuvate vahenditega seonduvat. Kontrolli tulemusena puudusi ei avastatud. Riigikontroll on arvamusel, et stabiliseerimisreservi paigutatud summade olulisuse tõttu tuleks esmalt fikseerida olemasolevad kontrolliprotseduurid, anda neile nii Rahandusministeeriumi juhtkonna kui ka siseaudiitori hinnang ning tõsiselt kaaluda regulaarsete kontrollimiste vajadust.

³³ Riigieelarve seaduse § 3712

³⁴ Peakontrolöri 6. augusti 2001. a otsuse nr 11-7/016 täistekst on avaldatud ka internetis Riigikontrolli veebilehel <http://www.riigikontroll.ee>.

³⁵ Peakontrolöri 3. juuni 1999. a otsus nr 30-13/133

³⁶ Kord kuus esitatava stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise aruande vorm on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 04.07.2000. a määrusega nr 220 riigieelarve seaduse § 37¹¹ lg 2 alusel, kuid aastaaruande kohta see vorm ei kehti.

Rahandusministeeriumi seisukohad

Üldjoontes nõustub Rahandusministeerium Riigikontrolli seisukohtadega, et arvestus- ja kontrollisüsteemid Rahandusministeeriumis vajavad jätkuvat korrastamist ja arendamist, kusjuures 2001. aasta prioriteediks Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnas on igakülgne operatsiooniriskide vähendamine. Eesmärgi saavutamiseks on loodud *back-office* funktsiooni täitev finantsarvestuse talitus, eristamaks tehingute sooritamist täitmisest ja aruandlusest. Täiendavate automaatsete kontrollide suurendamiseks, jooksva aruandluse parandamiseks ja tekkepõhise arvestuse juurutamiseks on rakendusfaasis tarkvara SAP.

Väikeste summade ühendamine parema tulemi saamise huvides ühtseks investeeringuks (plokk-tehing) on finantsturgudel tavapärane, mistõttu kasutab Rahandusministeerium sellist lähenemist ka stabiliseerimisreservi varadega tehingute sooritamisel.

Stabiliseerimisreserv ei ole omaette juriidiline isik, mistõttu täieliku eraldiseisvat raamatupidamisarvestust Rahandusministeerium ei rakenda.

Riigi raamatupidamises valitsevate ebakõlade vähendamiseks on Rahandusministeerium alustanud riigi raamatupidamise ümberkorraldamisega. Töögrupi koosseisu on palutud ka Riigikontrolli vastava ala spetsialiste.

Riigikontrolli seisukohad

Riigikontroll nõustub Rahandusministeeriumi seisukohaga, et väikeste summade ühendamine parema tulemi saamise huvides ühtseks investeeringuks on finantsturgudel tavapärane, kuid juhib tähelepanu vajadusele täiustada arvestussüsteeme, et hiljem oleks võimalik tuvastada nii stabiliseerimisreservi osa koguinvesteeringust kui ka investeeringuga seotud intressituluseid.

Riigikontroll nõustub Rahandusministeeriumi seisukohaga, et stabiliseerimisreserv ei ole omaette juriidiline isik, kuid peab täieliku eraldiseisva raamatupidamisarvestuse sisseseadmist vajalikuks, kuna seda nõuab riigieelarve seaduse § 37¹¹ lg 1. Eraldi raamatupidamisarvestuse puudumine raskendab tunduvalt tehingute analüütilist jälgimist investeerimistegevuse ja intressiarvestusega seotud valdkondades.

Ettepanekud

Riigikontroll on Rahandusministeeriumile teinud järgmised ettepanekud:

**Parema ülevaate
huvides võiks
aruandes avada
ka investeerimis-
portfelli täies
ulatuses
aruandeaasta lõpu
seisuga.**

10.9. Riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatava stabiliseerimisreservi haldamise aruande vormi tuleks täiendada nii, et see sisaldaks ka aasta algsaldosid, tekkepõhist arvestust, Rahandusministeeriumi juhtkonna hinnangut kasutatud arvestuspõhimõtetele ning stabiliseerimisreservi haldamise kulusid. Lisaks oleme arvamusel, et parema ülevaate huvides võiks aruandes avada ka investeerimisportfelli täies ulatuses aruandeaasta lõpu seisuga.

10.10. Riigikassal eristada stabiliseerimisreservi raamatupidamine täielikult muust riigikassa raamatupidamisest, lähtudes majandusüksuse printsiibist.

10.11. Rahandusministril teha täiendused riigieelarvelistele asutustele kehtestatud kontoplaani selliselt, et see võimaldaks kirjendada riigikassal tehinguid, lähtudes objektiivsuse printsiibist.

10.12. Likvideerida puudujäägid raamatupidamisarvestuse korralduses, mis puudutavad stabiliseerimisreservi vahendite intressiarvestust.

10.13. Soovitame stabiliseerimisreservi vahendite haldamise, sh arvestuse ja aruandlusega seotud olemasolevad kontrolliprotseduurid fikseerida, anda neile Rahandusministeeriumi juhtkonna ja siseaudiitori hinnang ning kaaluda regulaarsete kontrollimiste vajadust selles valdkonnas.

11. Riigiasutuste koondaruanded

Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutuste konsolideeritud koondbilanss ja -tulemiaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse poolt esitatava aasta olulisima aruande kohustuslikud osad. Riigiasutuste 2000. aasta koondaruanded (koondbilanss ja -tulemiaruanne) sisaldavad asutuste finantsaruannetes esinevatest vigadest tulenevalt olulisi puudusi, mistõttu aruannete arvnäitajad ei peegelda riigiasutuste tegelikku finantsseisundit (varasid, kohustusi, tulusid, kulusid ega tulemit).

11.1. Riigieelarve seadus³⁷ ei nõua riigiasutuste koondbilansi ega -tulemiaruanne koostamist ja esitamist Riigikogule. Rahandusministeerium esitas riigiasutuste koondbilansi ja -tulemiaruanne 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande II osas kui täiendava info. **Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutuste eelnevalt konsolideeritud koondbilanss kui riigi varasid, kohustusi ja omakapitali kõige täpsemi kajastav finantsaruanne ning tulemiaruanne kui riigi lõppenud majandusaasta tegelikke tulusid ja kulusid kajastav finantsaruanne peaksid olema riigieelarve täitmise aruande kui valitsuse poolt esitatava aasta olulisima aruande kohustuslikeks osadeks.**

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

11.2. Riigiasutuste koondaruannetest avaldame arvamust koondbilansi ja koondtulemiaruanne kohta. Oma arvamuse andmisel oleme lähtunud Riigikontrolli finantsauditi osakonna audititest (auditeeritud aastaaruannete bilansside kogumaht hõlmab 60,12% koondbilansi mahust). Riigiasutuste koondbilanssi on arvatud 505 asutuse bilansid ja Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite bilanss. Riigiasutuste koondtulemiaruanndesse on arvatud 505 asutuse tulemiaruannded, Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite kasutamise kohta tulemiaruanne koostatud ei ole.

11.3. Võrreldes eelmise aastaga on muutunud koondaruandes arvatud riigiasutuste arv (1999. aasta aruandes 583 asutust, 2000. aastal 505). Seda muutust aruande lisades kommenteeritud ei ole. Näiteks on aruandest välja jäetud Keskhaigekassa ja piirkondlikud haigekassad.

11.4. Oma “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal” märkisime, et riigiasutuste aastaaruannete summeerimise teel koostatud koondbilanss ja -tulemiaruanne ei anna õiget ja õiglast ülevaadet riigi varadest, kohustus-est ega ka tulemist, kuna kirjed sisaldavad riigiasutuste omavahelisi tehinguid, nõudeid ja kohustusi. Koondaruannete koostamis- põhimõtteid, mis sisaldaksid ka omavaheliste tehingute elimineerimis- protseduure, kehtestatud ei ole. Sellest tulenevalt on asutused käitunud koondaruannete koostamisel erinevalt – osa ministeeriume on püüdnud valitsemisala asutuste koondaruandest elimineerida valitsemisala asutuste vahelised tehingud, osa ei ole seda teinud. Eri valitsemisaladesse kuuluvate asutuste omavahelisi tehinguid ei ole elimineeritud.

Koondaruannete koostamis- põhimõtteid, mis sisaldaksid ka omavaheliste tehingute elimineerimis- protseduure, ei ole kehtestatud.

11.5. Koondbilansis on tehtud muudatusi algsaldodes, mis on ka üksikasjalikult aruande lisades lahti seletatud. Samas juhime tähelepanu asjaolule, et enamik muudatusi algsaldodes on seotud riigikassa algbilansi korrigeerimisega, samas ei ole kirjeldatud korrigeerimisi, mida tegid teised riigiasutused. Audititele tuginedes võib öelda, et kõik riigiasutused (nt Kaitseministeerium, Haridusministeerium, Välisministeerium) ei ole 1999. a aastaaruandes sisaldanud vigade võrra korrigeerinud oma 2000. a aastaaruannete algsaldosid.

Paljud eelmise aasta aruannetes olnud vead esinevad ka käesoleva aasta aruannetes.

11.6. Auditite põhjal võib öelda, et paljud eelmise aasta aruannetes olnud vead esinevad ka käesoleva aasta aruannetes. Sealjuures on mitmed riigiasutuste aruannetes esinevad vead tingitud olemasolevate juhendite vähesest detailsusest ja mõningate valdkondade kirjelduste puudumisest juhendites.

11.6.1. Annetatud kapitali ja annetatud kapitali kulumi arvestus – asutustes puudub selge arusaam, millal tuleb saadud põhivarad arvestada annetatud kapitalina ja kuidas toimub nende kulumi arvestus.

11.6.2. Pikaajaliste finantsinvesteeringute puhul on määratlemata, millises väärtuses tuleks neid kajastada. Ministeeriumid on seda teinud eelmiste aastate praktika järgi ehk kajastanud pikaajalise finantsinvesteeringuna soetatud äriühingute aktsiad/osad bilansis nende nimiväärtuses. Rahandusministri määrus³⁸ sätestab, et aastaaruande koostamisel tuleb lähtuda heast raamatupidamistavast ja Raamatupidamise Toimkonna juhenditest, mis näevad aga ette finantsinvesteeringute kajastamise kapitaliosaluse meetodil.

Koondbilanss

Tulenevalt auditite käigus tehtud tähelepanekutest oleme arvamusel, et riigiasutuste koondbilanss sisaldab vigu ega anna seetõttu õiget ja usaldusväärset infot riigi varade ja kohustuste tegeliku seisuga kohta.

11.7. Riigiasutuste koondbilansi varade kohta, mis moodustavad 29,7 mld krooni, toome järgnevalt välja olulisemad tähelepanekud.

11.7.1. Riigiasutuste bilanssides on kajastamata mitmed pangakontod ja nende kaudu toimunud tehingud.

- Kaitseministeeriumi bilansis on kajastamata kaks Eesti Ühispangas olevat pangakontot summas 13 551 krooni. 2000. aastal oli nende kontode deebetkäive 14 106 971 krooni ja kredietkäive 14 117 537 krooni, mis ei kajastu Kaitseministeeriumi 2000. aasta raamatupidamises ega aruandluses.
- Keskkonnaministeerium on avanud keskkonnakasutusest laekuva raha ja kalapüügiõiguse tasu kogumiseks 30 kontot nii Ühispangas kui ka Hansapangas. Tegelikult kasutavad pangakontosid maakondade keskkonnateenistused ning ühte kontot Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakond. Keskkonnakasutusest laekuv raha ei kajastu keskkonnateenistuste ega ka Keskkonnaministeeriumi bilansis. Nende pangakontode jäägid, kokku 2,7 mln krooni, asuvad Keskkonnaministeeriumi bilansivälisel kontrol ning olid seisuga 31.12.2000 riigieelarvesse kandmata.

Pikaajaliste finantsinvesteeringute erastamise või müügi kajastamist riigiasutuste raamatupidamises ja aastaaruannetes ei ole piisavalt reguleeritud.

11.7.2. Riigiasutuste aastaaruannetes on eristamata finantsinvesteeringute lühija pikaajaline osa. Rahandusministri määrustega ei ole piisavalt reguleeritud pikaajaliste finantsinvesteeringute erastamise või müügi kajastamist riigiasutuste raamatupidamises ja aastaaruannetes. Oma hinnangus oleme lähtunud hea raamatupidamistava nõuetest³⁹.

³⁷ Riigieelarve seaduse § 45

³⁸ Rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100

³⁹ EV Raamatupidamise Toimikond "ERS 6 Raamatupidamise aastaaruande bilansi kirjete sisu (revideeritud 2000)": "Vastavalt heale raamatupidamistavale loetakse lühiajaliseks finantsinvesteeringuks aktsiad ja muud väärt-paberid, mis on ette nähtud realiseerimiseks järgneva majandusaasta jooksul, ning võlakirjad, mille maksetähtaeg on bilansipäevast arvestades üks aasta või vähem."

- Kultuuriministeeriumi bilansis on lühiajaliste investeeringute asemel pikaajaliste investeeringutena kirjas peatselt erastatavate äriühingute AS-i TOP ja AS-i Rahva Raamat aktsiad kokku nimiväärtuses 166,4 mln krooni.

11.7.3. Nõuded on näidatud tegelikust suuremana järgmistel juhtudel:

- Ebatõenäoliselt laekuvate nõuete katteks on moodustamata provisjon, mistõttu nõuded on näidatud tegelikust suuremas summas.
- Nõuete hulka on arvatud tulevaste perioodide riigieelarvetest tagasimakstavad nõuded summas 89,7 mln krooni.

11.7.4. Osa nõudeid ja viitlaekumisi on bilansis kajastamata.

- Põllumajandusministeeriumi bilanss ei kajasta 47,6 mln kroonist nõuet julgeolekuvaru hoidja AS-i Eesti Viljasalv vastu, kuigi aktsiaseltsi enda raamatu-pidamises kajastub selle summa võlgnevus Põllumajandusministeeriumile.
- Kultuuriministeeriumi bilansis on nõuetena kajastamata AS-ilt Elias tähtjaks laekumata nõuetelt arvestatud viivised kokku 0,5 mln krooni.
- Põllumajandusministeeriumi varad ja tulud on näidatud 1,7 mln krooni võrra väiksemana, sest bilanss ei kajasta nõuet AS-ile Riigiresursside Keskus müüdüd julgeolekuvarude eest. Samuti ei ole arvestatud ega nõutud lepingu järgi ettenähtud viivist tähtjaks tasumata summadelt. Seisuga 31.12.2000 ulatub viivis arvestuslikult 2 mln kroonini.

11.7.5. Ettemakstud tulevaste perioodide kulud (sh rent, kapitalirent, kindlustus, intressid ja muud ettemaksed), ettemaksed hankijatele ja materiaalse pöhi-varade ettemaksed moodustavad koondbilansi mahust ligikaudu 12%. Osa ettemaksete eest on aruandeaastal teenused või kaup kätte saadud, mistõttu nende kajastamine ettemaksena on põhjendamatu ja bilansi lugemisel eksitav. Samas on osa ettemakseid kantud maksmisel kuludesse, ilma et kaupa või teenust oleks kätte saadud.

- Kaitseministeeriumi bilansis on tsentraliseeritud varustamise korras soetatud varade eest tehtud ettemaksete jääk seisuga 31.12.2000 kokku 34 967 455 krooni. Kaitseministeeriumis ei ole tsentraliseeritud varustamise korras tehtud ettemaksete saldot aasta lõpu seisuga inventeeritud. Seetõttu ei ole selge, kas ja millal valitsemisala asutus on nimetatud ettemaksete eest kauba või teenuse kätte saanud ning kas kajastamine bilansis ettemaksetena on põhjendatud.
- Sotsiaalministeeriumi bilanss ei kajasta meditsiini julgeolekuvarude soetamiseks Mustamäe haiglale tehtud kokku 3 042 000 kroonist ettemakset.

Osa ettemaksete eest on aruandeaastal teenused või kaup kätte saadud, mistõttu nende kajastamine ettemaksena on põhjendamatu ja bilansi lugemisel eksitav.

11.7.6. Pikaajalised finantsinvesteeringud moodustavad 38% koondbilansi mahust. Finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka likvideeritud ja pankrotis või likvideerimisel olevate äriühingute aktsiad, kokku 67,3 mln krooni. Finantsinvesteeringute kajastamisel ei ole lähtutud kapitaliosaluse meetodist ning investeeringud on kajastatud nimiväärtuses, mis on vastuolus hea raamatu-pidamistavaga. (Täpsema ülevaate riigi osalusega äriühingutest anname järgmises peatükis.)

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

11.7.7. Põhivarad (materiaalne ja immateriaalne põhivara) moodustavad jääkmaksumuses koondbilansi mahust 38% ehk 11,2 mld krooni. Nimetatud summa ei näita riigile kuuluva vara tegelikku väärtust järgmistel põhjustel: renoveerimiskulusid ei liideta põhivara maksumusele; osa vara ei kajastu bilansis; bilansis näidatakse majandusüksusele mittekuuluvat vara.

Põhivarade jääkmaksumus koondbilansis ei näita riigile kuuluva vara tegelikku väärtust.

- Kaitseministeeriumis ei ole materiaalse põhivarana arvele võetud 101 421 048 krooni hoonete renoveerimiskulusid, mis 1999. aastal kanti ministeeriumi kuludesse. Samuti ei kajastu bilansis, kuid on kantud riigivara registrisse järgmised hooned: Riia 12 (Tartu), Nurme 31 (Taebala) ja Kose tee 11/13 (Tallinn) kogusummas 2 179 532 krooni.
- Sotsiaalministeeriumi bilansikirjel "Lõpetamata ehitus" on seisuga 31.12.2000 kajastatud ministeeriumi valitsemisala ehituskuludena Tartu Ülikooli Biomeedikum summas 1 703 943 krooni, mis peaks kajastuma põhivarana Tartu Ülikooli bilansis.
- 2000. aasta detsembris müüs Rahandusministeerium kaks pooleliolevat elamut (Tallinnas Jalaka 9 ja Kauge 6), mille soetusmaksumus oli 368 727 krooni ning jääkmaksumus 314 953 krooni. Seisuga 31.12.2000 kajastuvad põhivara objektid endiselt bilansis.

11.7.8. Esineb selgitamata erinevusi koondbilansis esitatud põhivara kirjete ja koondbilansi lisana esitatud põhivara aruannete ("Täiendav informatsioon", osad 4 ja 5) summades.

11.8. Riigiasutuste kohustused seisuga 31.12.2000 moodustavad koondbilansi mahust 18,7% ehk 5,6 mld krooni. Kohustuste kajastamisel oleme tuvastanud järgmised põhiprobleemid: kohustusi kajastatakse valedel bilansikirjetel, alati ei järgita tekkepõhist arvestusprintsipi kohustuste arvele võtmisel, osa kohustusi ei kajastu raamatupidamisarvestuses ja -aruandluses, maksukohustuste saldod on inventeerimata ega lähe kokku Maksuameti isikukontode saldodega. Detailsed näited oleme esitanud käesoleva arvamuse osas "Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused".

11.9. Kapital summas 24 094 mln krooni on koondbilansis esitatud ühe kirjena, seda detailselt lahti kirjutamata. Kapitali kohta on meil järgmised olulisemad tähelepanekud:

11.9.1. Riigikassa halduses olevate vahendite kohta 2000. aasta tulemiaruanne ei koostatud ning koondtulemiaruanne esitatud aruandeaasta tulem ei sisalda riigikassa tulemit. Bilansi tasakaalustamiseks on riigikassa tulem liidetud kapitalile.

11.9.2. Kapital sisaldab vastavalt Rahandusministeeriumi juhenditele⁴⁰ sihtfinantseerimise kirjet, mis oma olemuselt ja hea raamatupidamistava kohaselt kuulub kohustuste hulka.

⁴⁰ Rahandusministri 18.05.2000. a määruse nr 44 § 2 lg 2

Koondtulemiaruanne

11.10. Riigiasutuste koondtulemiaruanne põhjal on riigiasutuste 2000. aasta positiivseks tulemiks 389 mln krooni, mis on saadud 505 riigiasutuse tulemiaruannete summeerimise teel. Riigiasutuste omavahelised tehingud on üldjuhul elimineerimata.

11.11. Koondtulemiaruanne ei sisalda Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite kasutamisest saadud tulusid ja tekkinud kulusid ehk riigikassa tulemiaruanne, mistõttu aruandes esitatud tulem on 1,3 mld krooni võrra suurem. Seda asjaolu ei ole selgitatud ka aruande lisades.

Koondtulemiaruanne ei sisalda Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna halduses olevate vahendite kasutamisest saadud tulusid ja tekkinud kulusid.

11.12. Tulemiaruanne selgitustes on välja toomata, et aruandes ei kajastu kõik aruandeaastal saadud ja riigieelarvesse edasikandmisele kuuluvad tulud, sh tulud majandustegevusest (omatulud), intressitulud, dividenditulud ja tulud põhivara võõrandamisest. Põhjus on tulukontode saldeerimises, sest Rahandusministeeriumi juhendit⁴¹ järgides krediteeritakse tulude saamisel vastavat tulukontot ning raha ülekandmisel riigieelarvesse debiteeritakse sama kontot.

- ▣ Finantstulud, mis koondtulemiaruanne esitatakse summas 8,5 mln krooni⁴², ei sisalda rahandusministri määruse⁴³ kohaselt pankadelt laekunud ning riigieelarvesse kantud intresse. Riigieelarvesse on 2000. aastal pangaintresse laekunud 2000. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal 31,6 mln krooni.

11.13. Rahandusministri määruse⁴⁴ kohaselt tuleb finantstuludes kajastada ka finantsinvesteeringutelt saadud dividendid, mida riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande järgi on kokku 362,7 mln krooni. Riigikontrolli auditite käigus selgus, et kuna äriühingud kannavad dividendid otse riigieelarvesse, siis ministriumid neid oma finantstuludes ei kajasta.

Aruandes ei kajastu kõik aruandeaastal saadud ja riigieelarvesse edasikandmisele kuuluvad tulud.

11.14. Rahandusministeeriumi 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande selgitustes ei ole lahti kirjutatud, mida tähendab 1999. aasta negatiivne tulem 5 101 mln krooni ja 2000. aasta positiivne tulem 389 mln krooni.

11.15. Riigiasutuste tulemiaruanne sisaldab rida "Tulude korrigeerimine", kus kajastuvad aruandeaastal korrigeeritud eelmiste perioodide vead, mistõttu tulem ei näita asutuste aruandeaasta tegelikku tulemit.

11.16. Kulude kirjendamisel ei järgita tekkepõhisuse printsiipi. Üksikasjalikud näited selle kohta oleme esitanud osas "Eelarveaasta lõpuks täitmata rahalised kohustused".

⁴¹ Rahandusministri 18.05.2000. a määruse nr 44 § 2 lg 4

⁴² Summas ei sisaldu riigikassa halduses olevatest vahenditest saadud intressitulud, kuna riigikassa tulemiaruanne ei koostanud.

⁴³ Rahandusministri 18.05.2000. a määruse nr 44 järgi krediteeritakse finantstulude kontot pangalt intresside saamisel. Nende edasikandmisel riigieelarvesse debiteeritakse sama kontot, kuhu saldot ei jää.

⁴⁴ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 20 lg 2

12. Riigi osalusega äriühingud

Riigile kuuluvad pikaajalised finantsinvesteeringud äriühingutesse moodustasid seisuga 31. detsember 2000. riigiasutuste koondbilansis 11,2 mld krooni, mis on 37,7% koondbilansi mahust. Riigi osalusega äriühingutest saadud dividenditulu, mis 2000. aastal oli 362,4 mln krooni, moodustab riigi kogutulu-dest 1,3%. Peame seda teemat riigi aruandluse seisukohalt oluliseks ja leiame, et riigieelarve täitmise aruanne peaks sisaldama ülevaadet riigi osalusega äriühinguist.

12.1. Riigikontroll viis läbi kõigi ministeeriumide raamatupidamise aastaaruannete auditid, mille käigus kontrolliti ka finantsinvesteeringute kajastamist. Lisaks tutvuti Riigikontrollile saadetud 2000. a majandusaasta aruannetega ja audiitorite järeldus-otsustega.

12.2. Riigi osalusega äriühingute arv mitmesugustes registrites ei lange kokku: keskäriregistri andmetel on neid 31.12.2000. a seisuga 81, riigivara registri andmetel 63 ja ministeeriumide 2000. aasta koondaruannete andmetel 75.

12.3. Keskäriregistri andmete põhjal oli 31.12.2000. a seisuga 81 riigi osalusega äriühingut, mille soetusmaksumus riigi koondbilansis oli 11,2 mld krooni. Osalusega üle 50% oli 55 äriühingut, soetusmaksumusega koondbilansis 10,6 mld krooni.

Pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamine ministeeriumide aruannetes

12.4. Riigieelarveliste asutuste raamatupidamist käsitlevad õigusaktid reguleerivad pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamist ebapiisavalt ning seetõttu ei anna raamatupidamisaruanded, sh riigieelarve täitmise aruandes esitatud koondbilanss, õiget ja usaldusväärset ülevaadet sellest arvestusloigust. Määramata on, millises väärtuses tuleks kajastada pikaajalisi finantsinvesteeringuid.

Ministeeriumid on seda teinud eelmiste aastate praktika järgi, st kajastanud pikaajalise finantsinvesteeringuna soetatud äriühingute aktsiad/osad bilansis nende nimiväärtuses, mis aga ei näita investeeringu majandustulemusi arvestavat tege-likku väärtust (vt tabel 2). Head raamatupidamistava järgides tuleks pikaajalisi finantsinvesteeringuid kajastada kapitaliosaluse meetodil⁴⁵.

12.5. Koondbilansis esitatud pikaajalised finantsinvesteeringud sisaldavad osalust pankrotis olevates, tegevuse lõpetanud ja likvideeritud äriühingutes kokku 67,3 mln krooni (vt tabel 3). Vastavalt raamatupidamise seadusele⁴⁶ tuleb aruanded koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, mis tähendab varade allahindamist juhul, kui nende reaalkäivõtte on madalam bilansilisest väärtusest.

Riigi osalusega äriühingute arv mitmesugustes registrites ei lange omavahel kokku.

Õigusaktid ei reguleeri piisavalt pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamist raamatupidamisaruannetes.

⁴⁵ ERS 8 Kapitaliosaluse meetod (revideeritud 2000)

⁴⁶ Raamatupidamise seaduse § 5 p 12

12.6. Pikaajalised finantsinvesteeringud seisuga 31.12.2000 olid õigeaegselt korri-geerimata äriühingute aktsia-/osakapitali muudatustega kokku 72,7 mln krooni.

- Teede- ja Sideministeeriumi raamatupidamises oli kajastamata kolme äriühingu aktsiakapitali suurenemine kokku summas 72,7 mln krooni (AS Saarte Liinid 0,4 mln krooni, AS Eesti Post 46,4 mln krooni, AS Tallinna Lennujaam 25,9 mln krooni).

12.7. Pikaajaliste finantsinvesteeringute saldo sisaldab järgmisel aruandeperioodil müümisele kuuluvate äriühingute (AS-ide TOP ja Rahva Raamat) aktsiaid kokku 166,4 mln krooni. Kuna rahandusministri määrustega ei ole piisavalt reguleeritud erastamisele või müümisele kuuluvate finantsinvesteeringute kajastamist, siis ole-me oma hinnangus lähtunud hea raamatupidamistava nõuetest.

Riigi osalusega äriühingute juhtimine

12.8. Riigi osalemist äriühingute juhtimisel reguleerib riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja neis osalemise seadus⁴⁷ ning “Riigi esindaja kohus-tuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus”⁴⁸. Auditite käigus ilmnes, et ministeeriumid ei ole alati järginud eelnimetatud õigusakte.

12.8.1. Vastavalt seadusele⁴⁹ ei tohi riigi osalus eraõiguslikes juriidilistes isikutes olla väiksem kui 10%. Sellest ei ole kinni peetud järgmistel juhtudel:

- Majandusministeerium kajastas bilansis seisuga 31.12.2000 AS-i Kroonpress aktsiaid väärtuses 6 000 krooni, mis moodustab äriühingu aktsiakapitalist 0,08%.
- Keskkonnaministeerium kajastab bilansis AS-i NEXUS aktsiad väärtuses 8 000 krooni. Aktsiate tegelik nimiväärtus on 17 600 krooni, mis moodustab aktsiaseltsi aktsiakapitalist 4,4%.
- Põllumajandusministeeriumi omanduses oli AS-i Desintegraator aktsiaid summas, mis moodustas 2,2% aktsiakapitalist.
- Sotsiaalministeeriumi pikaajaline finantsinvesteering AS-i Värskas Sanatoorium aktsiatesse moodustab 2,9% aktsiakapitalist.

12.8.2. Mitmes ministeeriumis ei esitatud meile aruandeid⁵⁰ äriühingute tegevuse ja ministeeriumi tegevuse kohta riikliku majanduspoliitika elluviimisel ega üle-vaateid⁵¹ äriühingu finantsmajanduslikust olukorrast või nõukogu tegevusest.

- Kultuuriministeerium, Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium ning Teede- ja Sideministeerium ei esitanud ülevaadet äriühingute finantsmajanduslikust olukorrast ja nõukogu tegevusest.
- Teede- ja Sideministeeriumis ei esitatud nimetatud ülevaadet järgmiste riigi osalusega äriühingute kohta: AS Estonian Air, AS Edelaraudtee, AS Saarte Liinid, AS Eesti Ringhäälingu Saatekeskus ja AS Bituumen.

⁴⁷ Vastu võetud 12.06.1996

⁴⁸ Vabariigi Valitsuse 08.06.1999. a määrus nr 179

⁴⁹ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse § 12 lg 1 ja § 2 p 5

⁵⁰ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse § 7 lg 7

⁵¹ Vabariigi Valitsuse 08.06.1999. a määruse nr 179 “Riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus” p 4.6

12. Riigi osalusega äriühingud

Mitmel aktsiaseltsil oli netovara seisuga 31.12.2000 väiksem kui pool aktsiakapitalist.

12.9. Mitmel aktsiaseltsil oli netovara seisuga 31.12.2000 väiksem kui pool aktsiakapitalist. Aktsiaseltsi juhatus, nõukogu ja aktsionärid ei ole kokku kutsunud erakorralist üldkoosolekut vastavalt äriseadustiku § 292 nõuetele ega ole oma koosolekutel arutanud äriseadustiku §-st 301 tulenevaid tegevusviise.

- AS-i Imanta Hariduskeskus (Haridusministeerium) ja AS-i Perioodika (Kultuuri-ministeerium) netovara oli seisuga 31.12.2000 väiksem kui pool aktsiakapitalist.

12.10. Riigi osalusega äriühingute hulgas on ka ettevõtteid, mis ei täida seadusega ettenähtud ülesandeid⁵² 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 investeringuna on arvel 30% AS-i Nybit aktsiatest. AS-i Bituumen juhtkond tegeleb finantsinvesteeringute juhtimise ja dividendide jaotamisega. Halduskulud olid 1998. aastal 0,8 mln krooni, 1999. aastal 1,6 mln krooni ja 2000. aastal 1,8 mln krooni. Oleme arvamisel, et nimetatud investeeringu juhtimiseks aastatel 1998–2000 tehtud halduskulud ei ole põhjendatud ning riigil on saamata jäänud dividenditulu.

Riigi osalusega äriühingute auditeerimine

12.11. Tutvusime äriühingute (osalus vähemalt 51%) auditeeritud 2000. a aastaaruannetega, mille koopia on riigi osalusega äriühingud kohustatud Riigikontrollile esitama kahe nädala jooksul pärast majandusaasta aruande kinnitamist⁵³. 54-st sellisest ettevõttest saatis oma aruande meile 40. Aruannet ei saanud 8 pankrotistunud või likvideeritud äriühingut ning OÜ Ehituse TUI ja AS-id Kuressaare Lennujaam, Teede Tehnokeskus, Elektriraudtee, Eesti Energia⁵⁴ ja Eesti Loots⁵⁵.

Oleme arvamisel, et riigi osalusega äriühingute auditeerimisel keskendub eraaudit liialt raamatupidamisprobleemidele, andmata ülevaadet nende äriühingute juhtimise usaldusväärsest ning jätkusuutlikkusest.

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

Riigi osalusega äriühingute auditeerimisel keskendub eraaudit liialt raamatupidamisprobleemidele.

⁵² Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse § 1 lg 2

⁵³ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse § 7 lg 8

⁵⁴ AS-il Eesti Energia on kalendriaastast erinev majandusaasta.

⁵⁵ AS Eesti Loots registreeriti äriregistris 28.12.2000, aga oma tegevust alustas ta alles 2001. aastal.

13. Sihtasutused

Sihtasutuste koondaruanne ei sisalda andmeid kõikide riigi poolt asutatud sihtasutuste kohta. Aruanne ei anna ülevaadet riigieelarvest sihtasutustele eraldatud vahenditest ega nende sihipärasest kasutamisest. Puudub info sihtasutuste põhikirjaliste eesmärkide täitmise kohta.

Auditi ulatus

13.1. Võrdlesime riigieelarve täitmise aruandes täiendava infona esitatud sihtasutuste aruannete vastavust sihtasutuste poolt Riigikontrollile saadetud aastaaruannetega⁵⁶. Samuti vaatasime auditeeritud aastaaruannete vastavust raamatupidamise seadusele ning tutvusime audiitorite järeldusotsustega. Võrdlesime riigi poolt asutatud sihtasutuste nimekirja Justiitsministeeriumi registrikeskuse andmetega.

Riigi poolt asutatud sihtasutused

13.2. Rahandusministri käskkirja⁵⁷ aluseks võttes on riigi poolt asutatud sihtasutusi 51. Rahandusministeeriumi koostatud sihtasutuste koondaruanne, mis näitab seisuga 31.12.2000 bilansimahuks 1 950,7 mln krooni, kajastab 46 riigi poolt asutatud sihtasutuse bilanssi.

Koondaruandes on kajastamata järgmised riigi poolt asutatud sihtasutuste bilansid:

- ▣ SA Eesti Välispoliitika Instituut – asutatud 2000. aastal⁵⁸
- ▣ SA Erametsakeskus – asutatud 1999. aastal⁵⁹
- ▣ Kagu-Eesti Logistika Arengu SA – asutatud 1999. aastal⁶⁰
- ▣ SA Eesti Migratsioonifond – asutatud 1998. aastal⁶¹
- ▣ SA Eesti Õiguskeskus – asutatud 1995. aastal

13.3. Justiitsministeeriumi registrikeskuse andmete võrdlemisel rahandusministri käskkirjaga kinnitatud riigi poolt asutatud sihtasutuste nimekirjaga selgus, et registrikeskuse nimekirjas oli 10 sihtasutust vähem.

Sihtasutuste aruandlus

13.4. Riigi poolt asutatud sihtasutuste aruandlus on reguleeritud kahe õigusaktiga, mis nõuavad kahe erineva struktuuriga auditeeritud aruande esitamist. **Riigikontroll on arvamusel, et kahekordse aruandluse nõudmine on põhjendamatu.**

⁵⁶ Meile ei esitanud oma aastaaruannet järgmised sihtasutused:

SA Tartu Jaani Kirik, SA Kääriku-Tehvandi Olümpiakeskus ja SA Lõuna-Eesti Turism.

⁵⁷ Rahandusministri 12.12.2000. a käskkiri nr 570

⁵⁸ Vabariigi Valitsuse 10.05.2000. a korraldus nr 400-k

⁵⁹ Vabariigi Valitsuse 10.03.1999. a korraldus nr 326-k

⁶⁰ Vabariigi Valitsuse 10.03.1999. a korraldus nr 323-k

⁶¹ Vabariigi Valitsuse 05.05.1998. a korraldus nr 380-k

13. Sihtasutused

Riigi poolt asutatud sihtasutuste aruandlust reguleerivad kaks õigusakti, mis nõuavad kahe erineva struktuuriga auditeeritud aruande esitamist.

- ▶ Sihtasutuste seaduse⁶² järgi korraldab sihtasutus oma raamatupidamist vastavalt raamatupidamise seadusele, mille kohaselt esitatakse auditeeritud aastaaruanne raamatupidamise seaduses sätestatud formaadis.
- ▶ Lisaks esitavad riigi poolt asutatud sihtasutused auditeeritud aastaaruande, mis on koostatud rahandusministri määrusega⁶³ sätestatud formaadis.

13.5. Auditeeritud on ainult need aastaaruanded, mis on koostatud raamatupidamisseaduses sätestatud nõuete kohaselt, Rahandusministeeriumi esitatud koondaruanne koosneb rahandusministri määruse nõuetele vastavatest aastaaruannetest, mis on aga auditeerimata. See on koondaruandes esinevate vigade üheks põhjuseks.

13.6. Sihtasutuste koondaruande kohta on järgmised tähelepanekud:

13.6.1. Selgusetuks jääb sihtasutuste koondaruande koostamise eesmärk ja meetodika.

Sihtasutuste koondaruande koostamise eesmärk ja meetodika jääb selgusetuks.

- ▶ Aruandes ei ole kajastatud kõiki riigi poolt asutatud sihtasutusi. Välja toomata on põhjused, miks ei ole eespool nimetatud sihtasutused lisatud koondaruandesse.
- ▶ Riigieelarvest eraldatakse raha nii sihtasutustele, kus üheks asutajaliikmeks on Eesti Vabariik, kui ka sihtasutustele, kus riik ei ole asutajaliige. Koondaruanne sisaldab infot ainult riigi poolt asutatud sihtasutuste kohta.
- ▶ Tulenevalt sihtasutuste seadusest asutatakse sihtasutusi teatud eesmärgi saavutamiseks⁶⁴. Aruanne ei sisalda ülevaadet sihtasutuste põhikirjaliste eesmärkide täitmise kohta.

13.6.2. Koondaruande kassa ja pangakontode saldo on näidatud 66,7 mln krooni väiksemana, kuna mõne sihtasutuse deposiidid kajastuvad mitmesugustes nõuetes:

- SA Eesti Eluase – 26,5 mln krooni;
- Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise SA – 40 mln krooni;
- Ettevõtluse Krediteerimise SA – 0,2 mln krooni.

13.6.3. Ettemakstud tulevaste perioodide tuludes ja lühiajalistes kohustustes on kajastatud kokku 59,5 mln krooni sihtfinantseerimist, mida vastavalt rahandusministri määrusele⁶⁵ tuleb näidata omakapitalis, sh:

- Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise SA – 6,5 mln krooni;
- Tiigrihüppe SA – 14,4 mln krooni;
- SA Archimedes – 32,6 mln krooni;
- Maaelu Edendamise SA – 6,0 mln krooni.

⁶² Sihtasutuste seaduse § 33

⁶³ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 2 lg 6

⁶⁴ Sihtasutuste seaduse § 5 lg 1

⁶⁵ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 29 lg 3

13.6.4. Koondbilansis on kajastatud nii lühi- kui ka pikaajalisi aktsiaid ja väärt-pabereid kogusummas 27,6 mln krooni (vt tabel 4). Kuna sihtasutuste seaduse kohaselt võib sihtasutus kasutada oma tulusid üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks⁶⁶, jääb arusaamatuks, kuidas on seotud aktsiate soetamine sihtasutuse põhikirjaliste eesmärkide saavutamiselega.

Eraaudiitorite auditi ulatus

13.7. Tutvusime audiitorite järeldotsustega riigi poolt asutatud sihtasutuste 2000. a aastaaruannetele, mis olid enamikus märkusteta. **Oleme arvamusel, et riigi poolt asutatud sihtasutuste auditeerimisel keskendutakse liialt raamatupidamise probleemidele.** Näiteks ei sisalda järeldotsused arvamust sihtasutuste juhtimise usaldusväärsuse ja põhikirjaliste eesmärkide täitmise kohta.

Riigi poolt asutatud sihtasutuste auditeerimisel keskendutakse liialt raamatupidamise probleemidele.

⁶⁶ Sihtasutuste seaduse § 2 lg 3

14. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Oleme arvamisel, et riigi aruandluse seisukohalt oleks oluline lisada riigieelarve täitmise aruande koosseisu ka ülevaade avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse, eesmärkide saavutamise ja finantsseisundi kohta.

Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda infot avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse, eesmärkide saavutamise ega finantsseisundi kohta.

14.1. Riik on loonud oma paljude funktsioonide täitmiseks ja programmide elluviimiseks mitmeid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda infot nende tegevuse, eesmärkide saavutamise ega finantsseisundi kohta. Peame seda teemat riigi aruandluse seisukohalt oluliseks.

14.2. Ülevaate saamiseks avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevusest ja finantsseisundist analüüsisime Riigikontrollile esitatud aastaaruandeid eesmärgiga selgitada, kas aruanded annavad infot, mis on vajalik avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse hindamiseks ja juhtimiseks.

14.3. Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid oli 2000. aastal 18, nendest Riigikontrollile aastaaruande esitanuid 17. Andmed bilansimahu ja audiitori järeldusotsuste kohta esitame tabelis 5.

14.4. Läbivaadatud aruannete põhjal on meil järgmised tähelepanekud:

14.4.1. Oma aruanded esitanud avalik-õiguslikest isikutest oli jäänud rahaliste vahendite puudumise tõttu auditeerimata Eesti Teaduste Akadeemia.

14.4.2. Rahandusministri määruse⁶⁷ kohaselt peab avalik-õiguslik juriidiline isik aastaaruande koosseisus esitama aruandeaasta tuludest üksikasjaliku loetelu, mis iseloomustab tema majandustegevust. Järgmised avalik-õiguslikud juriidilised isikud seda ei teinud:

▣ Tallinna Tehnikaülikool	omatulu	58 718 221
▣ Eesti Kunstiakadeemia	“	6 439 117
▣ Rahvusraamatukogu	“	5 425 419
▣ Eesti Teaduste Akadeemia	“	1 419 496

Mitmete avalik-õiguslike isikute võlakohustused on suured, laenude tagatisena aga on enamasti seatud hüpoteegid kinnistutele, millel asuvad nende põhitegevuseks vajalikud hooned.

14.4.3. Avalik-õiguslike isikute aruandeaasta tulemid olid suures osas negatiivsed (kahjumi üldsumma läbivaadatud aruannete puhul oli 25,5 mln krooni (vt tabel 6)). Samas on mitmete avalik-õiguslike isikute võlakohustused suured ning võetud laenude tagatisena on enamasti seatud hüpoteegid kinnistutele, millel asuvad nende põhitegevuseks vajalikud hooned. Eesti Televisioon on pantinud oma praegused ja tulevased varad ning nendest tulenevad õigused (vt tabel 7). Tagatiseks oleva vara müümine laenu tagasimaksmiseks tähendaks tõenäoliselt kas avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevuse lõppemist või tooks kaasa suuri raskusi tegevuse jätkamisel. Kuna avalik-õigusliku isiku tegevuse mahu ajutine piiramine või lõpetamine ei ole üldjuhul poliitiliselt vastuvõetav, tekitavad need lisakoormuse riigieelarvele, sest enamasti ei piisa avalik-õiguslike isikute omatulust laenude kustutamiseks. Sel viisil seatakse Riigikogu tulevaste eelarvesummade määramisel sundseisu.

⁶⁷ Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 “2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine” § 2 lg 5

14.5. Tutvusime audiitorite järeldusotsustega avalik-õiguslike juriidiliste isikute 2000. a aastaaruannete kohta. Oleme arvamusel, et auditite ulatus ei ole nimetatud aruannete (aga ka riigi poolt asutatud sihtasutuste ja riigi osalusega äriühingute) puhul piisav, kuna audiitori aruanne (järeldusotsus) on liialt keskendunud raamatupidamisprobleemidele. Leiame, et audit peaks andma kinnituse ka avalik-õigusliku isiku juhtimise usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse kohta ning kahjumi korral tooma välja kahjumlikud tehingud ja nende põhjused.

II osa

Ülevaade probleemidest riigivara kasutamisel ja säilimisel 2000. aastal

Sissejuhatus

Käesolevas osas antakse ülevaade olulisematest probleemidest, tähelepanekutest ja ettepanekutest, mis tuginevad Riigikontrolli tulemusaudititele ja tegevusriskide audititele.

Osa koosneb seitsmest peatükist.

Esimene peatükk annab ülevaate Vabariigi Valitsuse ja ministrite tegevusest planeerimise ja eelarvestamise korraldamisel.

Teine peatükk analüüsib Vabariigi Valitsuse tegevust siseauditisüsteemi kui olulise kontrolliinstrumendi arendamisel.

Kolmandas on ülevaade Vabariigi Valitsuse tegevusest haldusreformi läbiviimisel.

Neljas peatükk kirjeldab olulisemate infrastruktuuri ettevõtete erastamise korraldust.

Viiendas hinnatakse Vabariigi Valitsuse ja ministrite tegevust kuritarvitusi ja väärkasutusi põhjustavate riskide maandamisel toetuste administreerimisel.

Kuues annab ülevaate Vabariigi Valitsuse ja ministrite tegevusest riigieelarvest tootlustamiskulude katteks eraldatud raha kasutamisel.

Seitsmes peatükk kirjeldab Vabariigi Valitsuse ja ministrite tegevust mootorikütuse hankimisel.

Kõik peatükid on üles ehitatud järgmiselt: peatükk algab teemat avava sissejuhatusega, seejärel esitatakse Riigikontrolli ettepanekud, millele järgnevad teema raames tehtud järeldused ja tähelepanekud.

1. Ülevaade planeerimisest ja eelarvestamisest

Riigikontroll on käsitlenud planeerimise ja eelarvestamisena eelkõige neid Vabariigi Valitsuse tegevusi, mis on suunatud riigieelarve eelnõu ettevalmistamisele ning eelarvevahendite kasutamise ja tulemuste määratlemisele planeerimisdokumentides.

Planeerimine ja eelarvestamine pole eraldiseisvad tegevused, vaid neil on mõtet üksnes siis, kui plaanidest peetakse kinni ja raha kulutatakse plaanitud tegevustele ning plaane ja tegevusi korrigeeritakse tegelike tulemuste alusel.

Samas ei käsitle Riigikontroll planeerimist ja eelarvestamist eraldiseisva tegevusena, mis lõpeb planeerimisdokumendi valmimise või riigieelarve seaduse vastuvõtmisega Riigikogus. Planeerimise ja eelarvestamise tulemusena valminud plaanidel ja eelarvetel on mõte vaid siis, kui plaanidest peetakse kinni ja raha kulutatakse plaanitud tegevustele ning tegelike tulemuste alusel korrigeeritakse plaane ja tegevusi. Meie seisukohad ja ettepanekud sellekohase aruandlusega seoses on käesoleva aruande esimeses osas.

Järgnevalt anname ülevaate probleemidest, mis on seotud planeerimistegevuse tulemusi kirjeldavate dokumentide – plaanide – sisu ja kasutatavusega ning probleemidega planeerimisprotsessis, samuti selle sisendites ja väljundites.

Käsitleme nii strateegilise kui operatiivtasandi planeerimisprobleeme ning vaatleme plaanide sidumist reaalsete tegevuste ja ressurssidega. Peatüki koostamise aluseks on Riigikontrolli poolt 2000. ja 2001. aastal läbi viidud auditid⁶⁸ ning Riigikontrolli arvamused seaduseelnõude kohta⁶⁹.

Peamised ettepanekud

Vabariigi Valitsus peaks ühtlustama riikliku planeerimise korralduse, esitama selle seadustamiseks vajalikud õigusaktid Riigikogule otsustamiseks ning langetama ja dokumenteerima olulisemad planeerimisega seonduvad otsused valdkondades, kus need praegu puuduvad või on eelarvevahendite planeerimiseks ning kasutamise hindamiseks ebapiisavad.

Selleks peaks Vabariigi Valitsus või asjaomane minister:

- 1. Määratlema planeerimise seisukohalt prioriteetsed valdkonnad,** kus korrektse strateegilise raamistiku puudumine kõige enam Riigikogu poliitika elluviimist takistab.

⁶⁸ Teemat käsitlevad järgmised peakontrolöri otsused:

“Personalijuhtimine kaitseväes Kaitsejõudude Peastaabi personaliplaneerimise näitel”

“Riiklike investeringute juhtimine Haridusministeeriumis”

“Läänemere piirkonna merekeskkonnakaitse konventsiooni (Helsingi konventsiooni) täitmise audit”

“Personali ja personalikulude planeerimine piirivalves”

“Riiklike investeringute planeerimine Kultuuriministeeriumis”

“Jäätme poliitika ellurakendamise eelduste audit”

“Kuritegevuse tõkestamise poliitika tulemuslikkuse eeldused”

⁶⁹ Teemat käsitlevad järgmised Riigikontrolli arvamused:

Riigikontrolli arvamus seaduse “2001. aasta riigieelarve” eelnõu ja selle koostamise kohta

Riigikontrolli arvamus Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõust

Riigikontrolli arvamus avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta

2. Viima esmajärjekorras neis valdkondades läbi strateegilise raamistiku inventuuri ning langetama selle käigus järgmised otsused:

- ▣ määratlema hetkeolukorra ja soovitava olukorra vahena või selle põhjusena esinevad olulisemad lahendamist vajavad probleemid valdkonnas. Piisava info puudumisel eelmise otsuse langetamiseks peab asjaomane isik määratlema otsuse langetamiseks vajaliku minimaalse juhtimisinfo ja asuma seda koguma;
- ▣ hindama, tuginedes Eesti ja teiste riikide kogemusele poliitika kujundamisel, milliseid tegevusinstrumente saab riik probleemide lahendamiseks või olukorra parandamiseks kasutada;
- ▣ hindama, milliste tegevusinstrumentide abil on võimalik saavutada parim tulemus olemasolevate kuludega või soovitav tulemus minimaalsete kuludega ehk hindama erinevate instrumentide tulu-kulu suhet;
- ▣ hindama, millised on ressursside piiratusest tulenevad piirangud erinevate tegevusinstrumentide kasutamiseks;
- ▣ otsustama, milliseid riigi käsutuses olevaid tegevusinstrumente, millises ulatuses (rahalisel, ajalisel või muus mõõtühikus) ja milliste eesmärkide saavutamiseks rakendada;
- ▣ hindama, millistes küsimustes on poliitika kujundamiseks vaja Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsust, selle ette valmistama ja vajalikule tasandile otsustamiseks esitama;
- ▣ hindama, kas eeltoodud otsused on olemasolevas strateegilises raamistikus korrektselt langetatud ja dokumenteeritud.

Vabariigi Valitsus peaks langetama otsused valdkondades, kus planeerimise korraldus on ebapiisav.

3. Tõstma eelarvemenetluses Vabariigi Valitsuse kui terviku huve kaitsva Rahandusministeeriumi suutlikkust poliitikatega seonduvaid tulu-kulu analüüse läbi viia, saavutatud tulemusi hinnata lühi- ja pikaajalises perspektiivis ning eelarvemenetluses argumentidena rakendada.

Piirdumisel üksnes strateegiliste dokumentide loomisega on vähe väärtust. Ka rahastamisel tuleks jälgida põhimõtet, et rahastatakse mitte tegevusi ja asutusi, vaid oodatavaid tulemusi või muutusi ühiskonna seisundis. Ametnikel puudub motivatsioon tegelda planeerimisega, kui rahastamisel ei arvestata plaanidega ning plaanide elluviimist keegi ei jälgi. Et aga valitsusel selline vajadus tekiks, peaks Riigikogu eelarvemenetluse käigus kehtestama valitsusele sellise info esitamise kohustuse.

Rahastada tuleb mitte tegevusi ja asutusi, vaid oodatavaid tulemusi või muutusi ühiskonna seisundis.

4. Poliitikavaldkondi korrastades tekkinud kogemuste toel looma planeerimisele ühtse õigusliku raamistiku, mis hõlmaks nõudeid planeerimisdokumentide sisule, eri taseme plaanide õiguslikku staatust, plaanide hierarhiat ja nende koostamise, uuendamise ning saadaolevate ressurssidega ühitamise protseduuri eelarvemenetluses.

Olulisemad tähelepanekud

Et planeerimise korraldus avalikus sektoris on selgelt reguleerimata, on ka planeerimise protsess olnud kaootiline ega ole andnud terviklikku pilti Eesti riigi arengust.

- 1. Strateegiliste arengukavade ja tegevuskavade koht Eesti haldusmaastikul on määratlemata.** Planeerimise korraldus avalikus sektoris on selgelt reguleerimata ning seetõttu on ka strateegiliste arengukavade ja teiste planeerimisdokumentide tegelikud funktsioonid ja rakendatavus (eelkõige eelnevale aastale tugineva eelarvemenetluse taustal) üheselt määratlemata. Nii on planeerimise protsess avalikus sektoris olnud kaootiline ega ole andnud terviklikku pilti Eesti riigi arengust.
- 2. Arengukavad ja tegevuskavad ei ole suunatud valdkondade probleemide lahendamisele.** Kuna arengukavade ja tegevuskavade koostamise ühtseid põhimõtteid ei ole välja töötatud ning tihti puudub ka otsene "tellija", kes annaks lähteülesande arengukava koostamiseks, siis on olemasolevad arengukavad ja tegevuskavad sisult sageli laialivalguvad ega sätesta väga konkreetseid tegevusi. Nii välditakse oluliste ja reaalselt muutuste kajastamist arengukavades ja tegevuskavades ning hoidutakse tegelikust otsustamisest.
- 3. Planeerimiseks ei ole piisavalt juhtimisalast, majandusarvestuslikku ja statistilist teavet.** Ministeeriumide ja nende allasutuste koondatav info ei taga küllaldast ülevaadet valdkonna probleemidest ja tegevustest. Nii näiteks ei ole küllaldast ja usaldusväärset jäätmealast teavet, kuna ei peeta täpset arvestust jäätmete tekke, veo, taaskasutamise ja käitlemise kohta ega ole ka kontrolli esitatud andmete õigsuse üle.
- 4. Olemasolevate arengukavade ja tegevuskavade kvaliteet on madal.** Tihti ei sisalda ministeeriumide ja nende allasutuste koostatud arengukavad ja tegevuskavad konkreetseid tähtaegu, täitjaid ja ressursse. Näiteks puuduvad Kultuuriministeeriumi väljatöötatud "Eesti riigi kultuuripoliitika põhialustes" ja "Vabariigi Valitsuse tegevuskavas kultuuripoliitika elluviimiseks" nii konkreetset tähtajad, täitjad kui ka ressursivajadus püstitatud eesmärkide saavutamiseks.
- 5. Arengukavad ja tegevuskavad ei ole paljudel juhtudel rakendatavad ning rahastamisel ei arvestata olemasolevates arengukavades ja tegevuskavades toodud tegevuste ega oodatavate tulemustega.** Kuna arengukavade kvaliteet on madal ning neis pole välja toodud konkreetseid tegevusi ega ressursse, siis pole võimalik nendest ka eelarvestamisel lähtuda. Eelarvestamisel lähtutakse peamiselt eelmiste perioodide kuludest ja reaalsetest asutuse või objekti ülalpidamiskuludest, millel aga puudub otsene seos püstitatud eesmärkidega.
- 6. Otsuste langetamisel ei arvestata alati reaalselt kasutada olevate ressursidega.** Valitsusasutuste otsustele ei eelne finantsanalüüsi või on see analüüs puudulik, mistõttu pole võimalik langetatud otsuseid ellu viia. Nii näiteks on Siseministeerium kinnitanud Piirivalveameti koosseisu, mille komplekteerimiseks vahendeid ei jätku, ning kui võtta eelarvet ainsa piiranguna, siis saavutatakse praegust eelarve juurdekasvu arvestades Piirivalveametis 100%-line komplekteeritus alles 55 aasta pärast.
- 7. Rahastatakse asutusi ja tegevusi, mitte oodatavaid tulemusi või muutusi ühiskonnas,** mistõttu on raskendatud ministeeriumidevaheliste koostööprojektide juhtimine ja finantseerimine. Seni kehtiv eelarve korraldus on asutusekeskne ning seepärast on raskendatud mitut ministeeriumi hõlmavate programmide ja projektide rahastamine ning võib juhtuda, et mõningaid tegevusi rahastatakse mitmest allikast, mõni tegevus aga jääb täiesti rahastamata.

Arengukavades pole välja toodud konkreetseid tegevusi ega ressursse, seepärast pole võimalik nendest ka eelarvestamisel lähtuda.

Eelarvekorraldus on asutusekeskne, mistõttu võib juhtuda, et mõningaid tegevusi rahastatakse mitmest allikast, mõni tegevus aga jääb täiesti rahastamata.

8. Ministeeriumide eelarve protsess ei ole küllalt läbipaistev. Ministeeriumidele on jäetud suured õigused eelarveraha jagamisel, kuid paljudel juhtudel puuduvad selged põhimõtted ja kriteeriumid, millest lähtuvalt rahastamisotsuseid langetatakse. Nii näiteks ei ole võimalik hinnata ministeeriumides tehtavaid investimisotsuseid, kuna selleks puudub dokumentatsioon ning olemasolevad investimisprojektide taotlused ei anna küllaldast infot projekti kohta. Samas moodustavad investeeringud ligi 10% riigieelarve kuludest.

Detailsemad tähelepanekud auditite põhjal

1. Ülevaade ja analüüs riigi strateegilistest dokumentidest

Riigikontroll viis läbi uuringu selgitamaks, milliseid strateegilisi dokumente, miks ja kes toodab ning kuidas neid kasutatakse. Selleks töötas Riigikontroll välja küsimustiku ja saatis selle kõigile ministeeriumidele ning Riigikantseleile. Küsimustikule jätsid vastamata Kaitseministeerium ja Põllumajandusministeerium. Lisaks küsitleti valikuliselt ka ministeeriumide ja ametite ametnikke. Küsitluste teemadeks olid strateegiliste dokumentide koostamine, nende sisu, struktuur ja hierarhia, eelarvestamine ning huvigruppide olemasolu. Lisaks analüüsiti mitmesuguste strateegiliste dokumentide kohta Eesti õigusruumis.

Riigikontroll analüüsis strateegiliste dokumentide koostamist, nende sisu, struktuuri ja hierarhiat ning kohta Eesti õigusruumis.

Uuringu tulemusel tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- 1.1. Välja on töötatud 160 strateegilist dokumenti, millest 20 pärineb internetist, st neid ei saadetud vastavalt teabepäringule. Teabepäringus eristati viit tüüpi dokumente (sulgudes on nende dokumentide arv): strateegilised arenguplaanid (40); pikaajalised riiklikud tegevuskavad (15); arengukavad (19); riiklikud programmid/ arenguprogrammid/ sihtprogrammid (80) ja tegevuspoliitikad (6).
- 1.2. Eelnimetatud 160 strateegilisest dokumendist kattis vaid 37% ministeeriumide valitsemisalade valdkondade koguarvust ja sedagi osaliselt. Võib väita, et enamikus valdkondades puudus strateegiline dokument kui selline.
- 1.3. Valdkondi, kus oleks olemas terviklik dokumentatsioon, mis kajastaks tegevusi programmist poliitikani, ei tuvastatud. Harva olid valdkonnas mõningad programmid koos strateegiliste arenguplaanidega (nt Haridusministeeriumis hariduse valdkond; Kultuuriministeeriumis kultuuri valdkond; Rahandusministeeriumis tolli, konkurentsi järelevalve ja statistika valdkond; Siseministeeriumis kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu valdkond). Sageli oli valdkondades esitatud üks strateegiline arenguplaan, tegevuskava, arengukava või programm, mille eesmärk oli selgitada valitsusinstitsiooni visiooni tulevikust.
- 1.4. Strateegilistel dokumentidel puudub legitiimsus ja koht Eesti õigussüsteemis. Pole kehtestatud kohustuslikke nõudeid strateegia koostamiseks ja kehtestamiseks ega vajalikke õiguslikke regulatsioone, mis tagaksid strateegia järgimise. Seadus ei kuuluta otseselt mingit osa dokumentidest strateegiliseks. Ainus dokument, mis midagi sellekohast fikseerib, on Riigikogu 6. märtsi 2001. aasta otsus "Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine". Selle punktis 3.3 "Vabaturumajanduse tugevdamine" on öeldud: "Eesti majanduspoliitika strateegilised baasdokumendid on riiklik arengukava, Eesti majanduse arengukava,

Enamikus riigielu valdkondades strateegiline dokument puudub.

1. Ülevaade planeerimisest ja eelarvestamisest

eelarvestrateegia, IMF-i majanduspoliitiline memorandum ja Eesti Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks”. See deklaratsioon aga ei loo eeldusi nimetatud dokumentide õiguslikuks kehtivuseks.

- 1.5. Praegu ei ole selge, millal ja millistele kriteeriumidele vastavuse puhul loetakse dokument strateegiaks, programmiks või arengukavaks. Ministeeriumide ja ametite ametnike arusaam strateegiliste dokumentide koostamisest kattus vaid programmide puhul. Peamiseks põhjuseks võib pidada seda, et riiklike investeeringute programm (RIP) toimib ja selle koostamine on ainsana suhteliselt hästi reglementeeritud. Strateegiliste arenguplaanide sisu analüüsid selgus, et sageli pole koostajad aru saanud eesmärgi olemusest, puuduvad ressursid, mille abil strateegiaid ellu kavatsatakse viia, pole välja arvatud, kui palju ressursi mingi strateegia nõuab, viited teistele strateegilistele dokumentidele aga olid pigem erand kui tava.
- 1.6. Riigiametnikud mõistavad strateegilisest juhtimisest tulenevat kasu ning seepärast oodatakse strateegilise sisuga dokumentide riiklikku reguleerimist (sisu, struktuur, hierarhia, seos teiste dokumentidega jne). Selgus aga, et strateegilise iseloomuga dokumentide koostajatel pole huvi luua korralikke, strateegiliste dokumentide üldtunnustatud sisule vastavaid dokumente, sest puudub usk nende elujõulisusse. Dokumentid on olemas olnud küll juba viis aastat, kuid ametnikel puudub igasugune tahe täiendada neid vastavalt ülevaalt tulevatele meeleoludele või siis luua uusi, sest puuduvad nende koostamiseks vajalikud juhendid, meetodika, legitiimsus, dokumentide reaalsed väljundid ja ressurss.

Ehkki riigiametnikud mõistavad strateegilisest juhtimisest tulenevat kasu, pole neil initsiatiivi luua korralikke strateegilisi dokumente, sest puuduvad nende koostamiseks vajalikud juhendid, legitiimsus, väljundid ja ressurss.

2. Personali planeerimine kaitseväes ja piirivalves⁷⁰

Riigikontroll viis Kaitsejõudude Peastaabis ja Piirivalveametis läbi auditid, mille eesmärgiks oli hinnata personali ja personalikulude planeerimise süsteemsust ning eesmärgistatust.

Auditite käigus tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- 2.1. Nii piirivalves kui ka kaitseväes puuduvad pikema perioodi arengukavad, mis oleksid seotud rahaliste võimalustega ning kus oleks näidatud mõõdetavad eesmärgid. Seetõttu ei saa määrata isikkoosseisu suurust selliselt, et oleks võimalik püstitatud eesmärgid täita. Puudub seisukoht, kuidas ja mis ajaks kavandatakse komplekteerida käskkirjadega kinnitatud koosseis. Näiteks kui võtta eelarvet ainsa piiranguna, siis saavutatakse praegust eelarve juurdekasvu arvestades Piirivalveametis 100%-line komplekteeritus alles 55 aasta pärast.
- 2.2. Pole selge, milles seisneb ministeeriumide põhimäärustes deklareeritud kohustus vaadata üle allasutuste struktuurid. Siiani on see seisnenud ainult käskkirja kinnitamisest. Kinnitamisel ei hinnata, kas struktuurimuutusteks on olemas vajalikud ressursid (raha, inimesed).
- 2.3. Praegu toimiv kinnine karjäärisüsteem ei “tooda” piisaval hulgal erialahvitsere. Arvestades väikest rahvaarvu ja piiratud koolitusvõimalusi, oleks vaja rakendada paindlikku personalipoliitikat ning kaasata enam tsiviilteenistujaid.

Kuna puuduvad pikaajalised arengukavad, kus oleks näidatud eesmärgid ja nende seotus ressursiga, ei saa määratleda ka sobivat isikkoosseisu suurust. Lisaks ei rahulda suletud karjäärisüsteem personalinõudlust.

⁷⁰ Teemat käsitlevad järgmised peakontrolöri otsused:
“Personalijuhtimine kaitseväes Kaitsejõudude Peastaabi personaliplaneerimise näitel”
“Personali ja personalikulude planeerimine piirivalves”

2.4. Kaitseministeerium ja Siseministeerium ei olnud enne uue kaitseväeteenistuse seaduse vastuvõtmist küllaldase põhjalikkusega hinnanud selle mõju lepingulistele tegevteenistujatele ja kaitseväeametnikele, mistõttu võib juhtuda, et koosseisu ei suudeta komplekteerida. Nii ei vasta kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud nõuetele kaitseväes 399 lepingulist tegevteenistujat ja 98 kaitseväeametnikku (ca 60%) ning piirivalves 597 lepingulist tegevteenistujat (ca 54%).

3. Investeeringute planeerimine Haridusministeeriumis ja Kultuuriministeeriumis⁷¹

Riigikontroll viis 2000.–2001. aastal Haridusministeeriumis ja Kultuuriministeeriumis läbi auditid, mille eesmärgiks oli selgitada, kas investeeringute planeerimine ministeeriumides on süsteemne ja põhjendatud ning kas on olemas mehhanismid, mis tagavad prioriteetsete objektide rahastamise.

Auditite käigus tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- 3.1. Ei Kultuuriministeeriumi ega Haridusministeeriumi strateegilistes arengukavades pole selgelt sätestatud oma haldusala asutuste võrgustiku arendamise eesmärgi ega põhimõtteid. Seetõttu pole selge, kas rahastatavad investeeringuprojektid on kooskõlas ministeeriumi strateegiliste eesmärkidega.
- 3.2. RIP ei täida talle pandud funktsioone pikemaajalise investeerimisplaanina, kuna seda muudetakse pidevalt. Nii on Haridusministeeriumi koostatud 2000.–2002. aasta RIP-is ainult 4 investeerimisprojekti 230-st, mis lähevad täpselt kokku (nii maksumuselt kui ka ajagraafikult) 1999.–2001. aasta RIP-is kajastatud objektidega. Kultuuriministeeriumi 2000.–2002. aasta RIP-i 200-st investeerimisprojekti kattuvad ainult 2 nii maksumuselt kui ka ajagraafikult 1999.–2001. aasta RIP-is kajastatud objektidega.
- 3.3. Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste strateegilise planeerimise vahel puudub selge seos ja protsess on korrastamata.
- 3.4. Investeerimisotsuste aluseks olev info on liiga üldine, andmata ülevaadet investeerimisprojekti eesmärkidest, oodatavatest tulemustest ja projekti juhtimisest.
- 3.5. Investeerimisprojektide valik pole läbipaistev, kuna investeerimisotsuste langetamise protsessi ei dokumenteerita ning investeerimisotsuseid kirjalikult ei põhjendata.

Investeeringuprojektid ei pruugi olla kooskõlas strateegiliste eesmärkidega. Ka riiklike investeeringute programm ei aita nende seost selgitada, sest programmi muudetakse pidevalt.

4. Ministeeriumidevaheliste koostööprogrammide planeerimine ja eelarvestamine⁷²

Eesmärgiga hinnata ministeeriumidevaheliste koostööprogrammide juhtimist viis Riigikontroll läbi auditid “Kuritegevuse tõkestamise poliitika tulemuslikkuse eeldused” ja “Valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000–2002”.

Auditite alusel tegi Riigikontroll programmide planeerimise ja eelarvestamise kohta järgmised tähelepanekud:

- 4.1. Ulatuslikke ja ressursimahukaid tegevusi, mille tulemused mõjutavad kuritegevuse taset, viiakse Eestis ellu ka väljaspool kuritegude ennetamise programmi. Seetõttu peaks programm seadma oma tegevusele eriomased prioriteedid, kuid tegelikult keskendutakse väga suurele osale kõikidest kuritegudest.

1. Ülevaade planeerimisest ja eelarvestamisest

Ministeeriumide eelarve kaudu toimiv rahastamisskeem raskendab märkimisväärselt programmide juhtimist ühtsete prioriteetide alusel, sest see ei võimalda keskenduda üksnes tähtsamatele tegevustele.

Sellega võib kaasneda oht, et hõlmatakse ka tegevusi, mis ei vaja koordineerimist, välja on jäetud aga need, mis seda vajaksid. Riigikontrolli hinnangul ei ole tagatud, et strateegia ja sellevälised samaliigilised tegevused kulgeksid ühes suunas ja töötaksid ühe eesmärgi nimel. Tulemuseks võib olla programmi ebaefektiivsus.

- 4.2. Tegevuste asjakohasust eesmärkide saavutamisel oli siiski võimatu hinnata, sest puudusid lühiajalised eesmärgid ning info lähteolukorra ja oodatavate tulemuste kohta.
- 4.3. Riigikontrolli hinnangul raskendab kehtiv, ministeeriumide eelarve kaudu toimiv rahastamisskeem märkimisväärselt programmide juhtimist ühtsete prioriteetide alusel, sest see ei võimalda keskenduda üksnes tähtsamatele tegevustele. Seega pole tagatud, et finantseeritakse kõige olulisemaid projekte. Nii võidakse jõuda olukorrani, kus kavandatud eesmärgid ei suudeta tegelikult saavutada.

5. Jäätme poliitika planeerimine ja eelarvestamine⁷³

Riigikontroll viis Keskkonnaministeeriumi haldusalas läbi auditi, mille eesmärgiks oli hinnata jäätme poliitika ellurakendamise eeldusi.

Auditi käigus selgus, et ei riiklikul, maakondlikul ega ka kohalikul tasandil ole küllaldasi eeldusi jäätme poliitikat edukalt ellu viia. Aluse selliseks hinnanguks andsid järgmised tähelepanekud:

Juhtimis-, majandusarvestuslikku ja statistilist teavet napib ning puudub ka strateegiline raamistik – üleriigiline jäätmekava. See on häirinud nii jäätmehoolduse kavandamist kohalikes omavalitsustes kui ka prügilaprojektide arendajaid ja jäätmekäitlejaid.

- 5.1. Ei ole küllalt usaldusväärset jäätmealast juhtimis-, majandusarvestuslikku ega statistilist teavet. Pole täpset arvestust jäätmete tekke, veo, taaskasutamise ja käitlemise kohta ega ka kontrolli esitatud andmete õigsuse üle.
- 5.2. Puudub strateegiline raamistik – üleriigiline jäätmekava, mille alusel saaks planeerida jäätmemajandust, välja töötada arengukavu, otsustada prügilate ehitamise üle ja määrata rahastamisvajadust. See on häirinud nii jäätmehoolduse kavandamist kohalikes omavalitsustes kui ka prügilaprojektide arendajaid ja jäätmekäitlejaid.
- 5.3. Praeguse tavajäätmehoolduse finantseerimise juures nõuavad seatud eesmärgid ligi 10 korda pikemat aega, kui on täitmise tegelikud võimalused. 2000. aastal eraldasid riik ja omavalitsused selleks otstarbeks 32,1 mln krooni, kuid Keskkonnaministeeriumi Euroopa Liidule esitatud prügiladirektiivi rakendamis-kava järgi kulub jäätmehooldusele eelseisva kümne aasta jooksul üle 3,3 mld krooni. Vajalikke otsuseid olukorra lahendamiseks ei ole aga siiani tehtud.
- 5.4. Jäätme poliitika juhtimisel esineb killustatust ja koordineerimatust. Teisisõnu – õigel ajal ei ole loodud vajalikke organisatsioonilisi eeldusi, mis võimaldaksid jäätme poliitikat tulemuslikult ellu viia. Planeerimist, järelevalvet, korrigeerimist, protokollimist ja aruandlust tagavad struktuurid, protseduurid, õigusaktid ja töömeetodid olid pikka aega ja on osaliselt praeguseni välja töötamata ja kehtestamata.

⁷¹ Teemat käsitlevad järgmised peakontrolõri otsused:
"Riiklike investeeringute juhtimine Haridusministeeriumis"
"Riiklike investeeringute planeerimine Kultuuriministeeriumis"

⁷² Teemat käsitlevad järgmised peakontrolõri otsused:
"Kuritegevuse tõkestamise poliitika tulemuslikkuse eeldused"
"Valitsusasutuste dokumendihalduse programm 2000–2002"

⁷³ "Jäätme poliitika ellurakendamise eelduste audit"

2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris

Peatüki eesmärgiks on anda Riigikogule ülevaade siseauditisüsteemi kui olulise kontrolliinstrumendi arengust Eestis aastatel 1999–2000, tuues välja ka käesoleva aasta suuremad muutused. Peatüki koostamise aluseks on Riigikontrollilt kõikidele ministriumidele ja Riigikantseleile saadetud küsimustikud ja intervjuud ministriumide siseaudiitoritega. Küsitlus leidis aset perioodil 1. mai – 1. juuli 2001.

Küsimustike vastuseid analüüsiti ja võrreldi omavahel ning tehti üldistavad kokkuvõtted. Seejärel vaadati põhjalikumalt ministriumide auditiaruandeid (kokku 10) ning võrreldi nende vastavust rahvusvaheliste standarditega.

Lisaks kohtuti auditiaruande koostanud ministriumide siseaudiitoritega (v.a kahel juhul) ning vesteldi ministriumide siseauditi arengust, Rahandusministriumide rollist selles, uuriti auditi protsessi ning mõnel juhul ka teisi aruandeid, et selgitada 2001. aastal toimunud muutusi.

Riigikontroll analüüsis ministriumide auditiaruandeid, võrdles nende vastavust rahvusvaheliste standarditega ning uuris Rahandusministriumide rolli siseauditi arengus.

Peamised ettepanekud

1. Ministriumidel ja Riigikantseleil tuleks parandada siseauditi funktsiooni kvaliteeti.

- ▣ Siseaudiitorid peaksid keskenduma eeskätt vastutava isiku riskide maandamisele. See eeldab kõigepealt juhi (ministri) selge vastutuse määramist, mis praegu on sõnastatud Vabariigi Valitsuse seaduses tegevuste kaudu. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt valvab minister eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ja muu välisabi sihipärase kasutamise üle; kinnitab ministriumide valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved riigieelarvest lähtudes ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks.
- ▣ Tulenevalt ministri vastutusest peab siseaudiitor määratlema ning hindama riskid. Pärast riski analüüsimist tuleb siseaudiitoril kujundada pikaajaline programm sihiga saavutada usaldusväärne finantsjuhtimine.
- ▣ Stardipunktiks peaks olema ministri esitatav aruanne. Riigikontroll peab minimaalselt heaks siseauditisüsteemiks seda, mis on võimeline igal aastal kinnitama, et kulutused on tehtud vastavalt seadustele ning ministri esitatavad finantsaruanded on õiged ja õiglased (kajastavad tegelikku finantsolukorda).
- ▣ Aruandlus algab valitsemisala asutustest, seega peaks tippjuhtkond määratlema strateegilise siseauditi ahela kogu valitsemisalas (pikaajaline). Vältimaks Rahandusministriumide ja teiste ministriumide ning nende valitsemisala siseaudiitorite üheaegseid või sarnaste teemadega auditeid, peaks üksteise tulemustele tuginemine olema pikaks ajaks kokku lepitud.
- ▣ Liikumaks rahvusvaheliste standardite järgimise suunas, tuleks eelkõige parandada auditite kavandamist (riskipõhisus, ülesandepüstitus, ulatuse ja meetodite valik jms) ning auditi aruandeid (nõuete, olukorra kirjelduse, järeltulemuste ja ettepanekute loogilist seost).

Edukas siseaudit eeldab kõigepealt juhi (ministri) selge vastutuse määramist. Sellele toetudes saab siseaudiitor määratlema ja hinnata riskid ning kujundada pikaajalise programmi usaldusväärse finantsjuhtimise saavutamiseks.

2. Rahandusministeerium siseauditi koordineerijana peaks keskendama oma tegevuse kahele põhisuunale: metoodiline nõustamine ja auditeerimine.

Esimese puhul tuleks lisaks koolitusele ja teabepäevadele välja töötada konkreetseid nõustamisinstrumendid, nagu näiteks riskide hindamise konsulteerimine, üksikaruannete hindamine jms. Teise tegevussuuna puhul tuleks keskenduda riigieelarve kulude analüüsimisele ja rahandusministrile tema vastutuse realiseerumiseks vajaliku info tootmisele.

Olulisemad tähelepanekud

Siseauditi funktsiooni areng on viimasel aastal olnud küll suur, kuid ebaühtlane – siseaudit ei taga praegu veel adekvaatset infot finantsolukorra õigsuse kohta.

1. Siseauditi funktsiooni areng ministeeriumides on olnud ebaühtlane.

Siseauditi funktsioonis on viimasel aastal toimunud oluline areng – õigusliku aluse loomine, siseauditi eest vastutavate isikute määramine jms. Siiski on siseauditi areng olnud ebaühtlane ning võib täheldada, et ministeeriumides, kus siseauditi alal oli ametis rohkem inimesi, on areng olnud kiirem. Siseauditi korraldus valitsemisalas tervikuna aga ei taga veel adekvaatset info andmist finantsolukorra õigsuse kohta.

2. Siseauditi funktsiooni täitmisel ei järgita veel täielikult rahvusvahelisi standardeid, kuigi selle poole liigutakse.

Puudustena võib välja tuua järgmised asjaolud: auditid ei ole riskipõhised, auditi kavandamine on nõrk (planeerimine, ülesandepüstitus) ning seosed aruande faktide, järelduste ja ettepanekute vahel ei ole enamasti loogilised. Auditi liikidena on ministeeriumid kirja pannud palju finantsauditeid, mis tegelikult on suunatud rohkem raamatupidamise korraldusele kui aruandlusele. Samuti nimetati väga palju auditeid muu auditi või kompleksauditi all.

3. Rahandusministeerium siseauditi arengu koordineerijana on tegelnud põhiliselt mitmesuguste koolituste korraldamisega, kuid mitte küllalt palju siseauditisüsteemi nõustamise ja auditeerimisega.

Mitme ministeeriumi (nelja) siseaudiitorite hinnangul ei täida Rahandusministeerium oma rolli siseauditi hindamisel ja nõustamisel.

Detailsemad tähelepanekud

1. Muudatused siseauditi arengus tervikuna

2000. aastal pandi alus siseauditi õiguslikule korraldusele, Rahandusministeerium töötas välja "Siseauditi hea tava" ning algatas siseaudiitorite koolitusprogrammi.

2000. aastal toimunud peamise positiivse muudatusena võib esile tuua siseauditi õigusliku regulatsiooni loomise (07.06.2000. a muudatused Vabariigi Valitsuse seadusse, Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329). Siseauditi koordineerimise seisukohast on oluliseks sammuks Rahandusministeeriumis väljatöötatud "Siseauditi hea tava" (2000. aasta detsember) ning siseaudiitorite koolitustsükli käivitumine *twinning*-projektina koostöös Iiri Rahandusministeeriumiga 2001. aastal.

Vahetult pärast Vabariigi Valitsuse seaduse muudatust alustati muudatustega ka ministeeriumide struktuurides – komplekteeriti siseauditi üksused. Küsitluse ajal olid need olemas kõikides ministeeriumides, v.a Välisministeerium. Kokku oli põhikohaga siseaudiitori ametikohti ministeeriumides 38, enamik neist täidetud.

Asutusesiseses siseauditi arengus peavad siseaudiitorid oluliseks teadmiste kasvu nii siseaudiitorite kui juhtide hulgas (5 ministeeriumi) ning strateegiliste plaanide koostamist (4 ministeeriumi). Töökorralduses on peamised muutused toimunud 2001. aastal pärast “Siseauditi hea tava” kinnitamist. Enamikul juhtudest muutus aruande struktuur ja auditi läbiviimise kord, samuti ka aruande kvaliteet.

2. Auditite valiku alused

Ehkki mõnes ministeeriumis on välja töötatud ka auditite valiku kriteeriumid, on valik seni toimunud peamiselt juhtkonna soovitude põhjal. Vaid neli küsitletud asutust nimetasid valiku aluseks riskide hindamist.

Riskide hindamisi on läbi viidud mitmel viisil. Paaril juhul on välja töötatud küsimustik, mille alusel asutuse juhid ise riske hindavad, mõned kasutavad ka osakonna juhatajate hinnanguid, ühes ministeeriumis töötati metoodikat välja.

3. Läbiviidud auditid

Ministeeriumides ja nende valitsemisalades on perioodil 2000–2001 aprill läbi viidud 141 auditit, millest 42 keskendusid ministeeriumile ja 99 ministeeriumi valitsemisalale. Kaks ministeeriumi ei ole seni läbi viinud ühtki auditit.

Ministeeriumide siseauditi üksuste hinnangul on peamiseks auditiliigiks finantsaudit (29%), kuid võttes auditite loetelu, võib öelda, et ühtegi finantsaruande auditit, mis annaks juhtkonnale infot valitsemisala finantstegevuse õigsuse kohta, pole läbi viidud. Arvukuselt järgmisena võib välja tuua kompleksauditid (22,8%) ja muud auditid (20,2%), kusjuures nende auditite osakaal auditite koguarvust on kokuni 43%. Eelmistest pisut vähem on läbi viidud õiguspärasuse auditit (17,5%) ja tunduvalt vähem tulemusauditit (7,3%). Läbi on jõutud viia ka järelauditeid (3,2%).

4. Auditite kvaliteet

Analüüsitud siseauditi lõpparuannete (10 aruannet) kvaliteet oli ebahütlane. Aruandeid ja auditi toimikuid analüüsidis saab välja tuua sarnaseid puudusi. Auditeerimise kõige nõrgem osa, mis nii aruannetes kui ka auditi toimikutes väga ilmekalt avaldus, on puudujäägid auditi planeerimisel. Sellele viitavad järgmised asjaolud:

- ▣ Paljudes ministeeriumides ei olnud auditi algust ja lõppkuupäeva üldse planeeritud.
- ▣ Auditi fookust ja ulatust ei ole üldjuhul suudetud määratleda või on seda tehtud väga laialt. Juhul kui fookus ja ulatus olid määratletud (kolmes auditis), ei suudetud seda auditi käigus järgida ning lõpptulemusena uuriti teemat laiemalt ja pealiskaudselt.
- ▣ Aruannetes puudub auditi metoodika kirjeldus, põhjalikumad selgitused olid vaid kolmes aruandes, kuid needki mitte piisavad. Nii on aga väga raske hinnata auditi ettepanekute asjakohasust, samuti ei saa teha järeldusi auditi usaldusväarsuse kohta.

Enim puudusi esineb auditi planeerimisel. Ehkki ka sisult on auditid sageli ebaloogilised ja pealiskaudsed, võib nii mõneski aruandes näha selget arengut.

2. Siseauditi korraldus avalikus sektoris

Lisaks puudustele planeerimises võis aruannete sisu puhul enamasti täheldada segadusi faktide, järelduste ja ettepanekute loogiliste seoste vahel. Ettepanekud või järeldused ei olnud paljudel juhtudel seostatud probleemi kirjeldusega (faktidega), mistõttu jäi probleem ja selle võimalik lahendus arusaamatuks, ettepanekud ja järeldused põhjendamatuks ning aruanne ei olnud usaldusväärne. Puudu oli ka viiteid algmaterjalidele.

Mitmel juhul ei olnud aruandest võimalik aru saada, millisele probleemile rõhuti. Lisaks olid aruanded valdavalt kirjeldavad, pealiskaudsed ja laiahaardelised, esitatud ei olnud probleemi ja selle võimalikku mõju, analüüs oli nõrk. Peamiselt keskenduti formaalsetele dokumentidele, mitte probleemi põhjustele.

Aruannetest võib välja tuua ka positiivseid tähelepanekuid. Mõne aruande kvaliteet oli paranenud 2001. aastal – faktid, järeldused ja ettepanekud olid loogilises seoses, kirjeldati probleemi jms, kolmes aruandes oli kajastatud juhtkonna tagasiside (ettepanekutega nõustumine).

5. Rahandusministeeriumi tegevus siseauditi juhendamisel

Rahandusministeerium on tegelnud siseauditi funktsiooni nõustamisega, korraldades teabepäevi ja koolitust, mis on olnud heal tasemel. Igapäevane juhendamine ei ole siseauditisüsteemi ühtlasele arengule palju kasu andnud. Väga mitmel juhul vajatakse tihedamat nõustamist ja hinnanguid tehtud tööle ning tihti ei olda info liikumisega rahul.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna tegevus siseauditi süsteemi arendamisel auditite abil on piirdunud käesoleval aastal ainult ühe auditiga (“Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi korralduse hindamine”) ja sedagi formaalsel tasemel. Kriteeriumideks olid põhimääruse, vastutava isiku, temalt nõutava kvalifikatsiooni, strateegilise plaani ja läbiviidud auditite olemasolu. Hinnang siseauditi korraldusele anti kvaliteeti hindamata.

3. Vabariigi Valitsuse tegevus haldusreformi juhtimisel

Haldusreform⁷⁴ on olnud üks viimastel aastatel enam avalikkuse tähelepanu köitnud Vabariigi Valitsuse tegevussuundi. Vaieldamatult on tegemist ühega kõige ambitsioonikamatest kavadest avaliku halduse struktuuri ja tegevuspõhimõtete muutmiseks, mis oma ideoloogias on järginud moodsamaid suundi ja ideid avaliku halduse reformimisel.

Haldusreformi senised tegevused on jagunenud peamiselt 1999. aasta lõpus taas-komplekteeritud avaliku halduse büroo ja ministeeriumide vahel, kusjuures büroo on eelkõige keskendunud reformi planeerimisele ning ministeeriumid on planeerimisega paralleelselt astunud ka mitmesuguseid sisulisi samme, millest enim tähelepanu on pälvinud haldusterritoriaalse reformiga seonduvad tegevused.

Riigikontroll on haldusreformi protsessi jälginud nii kõrvalt kui ka ise mitmes töörühmas ja Haldusreformi Komitee töös osaledes oma seisukohti ja ettepanekuid esitanud.

Planeerimistegevuse tulemusena valminud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm jagab edasised tegevused viieks strateegiaks:

1. kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamise strateegia,
2. valitsemisinstitutsioonide tööjaotuse ja koostöö optimeerimise strateegia,
3. eelarvereformi ja finantsjuhtimise ning sisekontrolli ja -auditi tugevdamise strateegia,
4. kodanikule suunatud avaliku halduse arendamise strateegia,
5. avaliku teenistuse arendamise strateegia.

Peame siinkohal rõhutama, et iga muutuse elluviimine on seotud ressursikuluga. Seda nii muutuste ettevalmistamise kui ka elluviimise puhul. Ka haldusreformi programmi ettevalmistamine ja mitmesugused katsetused on kulutanud ametnike tööaega ja riigi raha. Ressursside optimaalseks kasutamiseks tuleb tegutseda koordineeritult. Seetõttu peavad iga strateegia elluviimist tulevikus toetama konkreetsed, tähtaegu ja vastutajaid sisaldavad, ressursidega kaetud tegevuskavad. Neile tingimustele vastavad kavad enamikus valdkondades sisuliselt puuduvad.

Alljärgnev analüüs on koostatud spetsiaalselt käesoleva ülevaate tarvis. Auditit haldusreformi teemal ei ole me läbi viinud, kuid seire raames oleme kogunud materjali, et tuua välja tähelepanekud ja teha ettepanekuid.

Kuna reformi mõõdetavaid eesmärke, mille tähtajad oleksid juba saabunud, valitsus määratlenud ei ole, on reformi edukust praegu raske hinnata nii Riigikontrollil kui ka reformi elluviimisega tegelevatel osapooltel. Siiski on Riigikontrollil mitmeid ettepanekuid, mis tuginevad meie tähelepanekutele, jälgides reformiprotsessi senist kulgu.

Haldusreform on üks ambitsioonikamaid kavasad muuta avaliku halduse struktuuri ja tegevuspõhimõtteid. Kuna valitsus ei ole määratlenud reformi mõõdetavaid eesmärke, mille tähtajad oleksid juba saabunud, on reformi edukust praegu raske hinnata.

⁷⁴ Haldusreformi all peame silmas Eesti riigihalduse laiaulatuslikku ja koordineeritud korrigeerimist. Detailsemalt haldusreformi osistest vt Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm.

Peamised ettepanekud

Kuna kõiki suuri asju korraga muuta ei ole võimalik, peaks valitsus määratlema valdkonnad, kus ta soovib lähemal ajal edu saavutada, sõnastama vastavad eesmärgid ja korraldama aruandluse nende täitmise kohta.

- 1. Valitsus peaks senisest rohkem pöörama tähelepanu selliste muutuste juhtimisele halduses, mille kaudu haldusreformi ideoloogiast tulenev kasu jõuaks avalike teenuste tarbijateni. Arvestades senist kogemust, ei ole realistlik muuta kõiki suuri asju korraga.** Seetõttu peaks valitsus avalikult määratlema valdkonnad, kus ta soovib lähemal ajal tegelikku edu saavutada, sõnastama lühiajalised ja keskmise pikkusega perioodi eesmärgid ning seal ka aktiivselt ja koordineeritult tegutsema.
- 2. Valitsus peaks suunatud ja koordineeritud tegevuse tagamiseks sisse seadma halduse reformimisega seotud konkreetsete lühiajaliste ja keskmise pikkusega perioodi eesmärkide saavutamise jälgimiseks vajaliku formaalse aruandluse ning määratlema sellise aruandluse esitamise, õigsuse ja auditeerimisega seonduvad õigused, kohustused ja vastutuse.**
- 3. Kogu haldust hõlmavates muutustes peaks Vabariigi Valitsus keskenduma suutlikkuse tõstmisele halduse kulude ja tulemuste hindamisel ning reaalsete muutuste tegemisel konkreetsete poliitikatega seotud eesmärkide ja kulude osas.** See eeldab ümberkorraldusi eelarvesüsteemis, poliitika kujundamises ja juhtimisaruandluses. Kui riigistruktuuride ümberkorralduse eesmärgiks on suutlikum ja säästlikum tegevus, peaks peamise tähelepanu suunama tegevusinstrumentidele, mida kasutades reaalsed arengud toimuvad. Riigistruktuurides on nendeks instrumentideks poliitikad, eelarve ja juhtimisaruandlus. (Seda teemat on käsitletud ka peatükis “Ülevaade planeerimisest ja eelarvestamisest”.)
- 4. Üheks võimaluseks põhjalikumalt analüüsida Eesti halduskorralduse toimimist konkreetsetes valdkondades parimal tasemel oleks koondada olemasolev (ja osaliselt ka haldusreformi planeerimise käigus rakendatud) ajupotentsiaal tõhususe hindamisega tegelevasse üksusse.** Tegemist oleks ekspertrühmaga, mis analüüsiks riigiasutuste tegevust nende tulemuste ja kulude seisukohast, tuues välja kokkuhoiu ja tunduvalt paremate tulemuste saavutamise võimalused. Selle rühma aruanded peaksid olema avalikud, mis rõhutaks valitsuse kui terviku vastutust ja tagaks avalikkusele pideva ülevaate haldusaparaadi olulisemate lõikude suutlikkusest. Rõhutame, et see üksus ei saaks tulenevalt sobivate oskuste ja kogemustega isikute piiratud arvust olla suur ega tegelda korraga paljude valdkondadega. Seega kujuneks tema võimaluste tunnetamine ja tegevuste pingeritta seadmine võtmeküsimuseks.
- 5. Valitsus peaks langetama poliitilise otsuse, millist halduse mudelit Eestis kogu avalikku sektorit läbivalt rakendada hakatakse, ja sellele vastavalt ühtlustama haldusstruktuuri ja toimimispõhimõtteid reguleerivad õigusaktid.** Eesti täitevvõim ei suuda veel koordineeritult tegutseda. Seetõttu on haldusaparaadis eneses kujunemas hulk käsitusi riigist, mis väljenduvad ka õigusaktide eelnõudes ja programmides. Eestis arendatava riigi mudeli määratlemine vähendaks valitsemisalade-vaheliste konfliktide tekke ohtu, mis tuleneb erinevate riigikäsituslike juurutamisest.
- 6. Valitsus peaks suurte, kogu avalikku sektorit puudutavate muutuste juurutamisel senisest enam rakendada pilootprojekte, et saada enne ulatuslike ja ressursimahukate muutuste alustamist teada, kas ja kuidas on võimalik Eesti avalikus halduses ideid tegelikult rakendada.**

Vaja on poliitilist otsust, millist halduse mudelit kogu Eesti avalikus sektoris rakendada hakatakse.

Olulisemad tähelepanekud

- 1. Haldusreformi programm on keskendunud kogu haldust läbivate tugi-süsteemide ja struktuuride arendamisele lähtuvalt moodsatest ideedest. Samas on ministriumid pidevalt teinud tegelikke muutusi konkreetsetes valitsemisalade lõikudes.** Tegelikke muutusi ei ole kogu programmi ettevalmistamise aja jooksul koordineerinud aga ükski haldusreformi juhtiv isik. Selliste muutuste tegijad ei ole üldjuhul teadlikult lähtunud haldusreformi ideoloogiast, kuna see ei olnud dokumendina kinnitatud. Ka kinnitatud haldusreformi programm ei sisalda otseseid kohustusi poliitikaide ettevalmistavatele ja elluviivatele ministriumidele, vaid on pigem soovitusliku iseloomuga.
- 2. Senised suuremad halduse reformimise algatused nagu nullpõhine eelarve ja tulemusjuhtimine on algatatud kogu valitsussektoris korraka. Need projektid ei ole aga olnud edukad ega ole viinud kvalitatiivsete muutusteni.**
- 3. Vastutavuse põhimõte pole juurdunud.** Vaatamata mitmele halduse reformimise algatusele, ei ole paljud tähtsad halduse toimimise printsiibid juurdunud. Üheks olulisemaks neist on vastutavuse põhimõtete jätkuv eiramine. Eeskätt väljendub see valitsuse kui terviku vastutuse hajuvuses. Ilma tegevusaruandluse või poliitika analüüsi süsteemita on raske seda printsiipi ka edukalt rakendada⁷⁵.
- 4. Haldusreformi organisatsioon pole praktikas tööle hakanud.** Haldusreform on kuni viimase ajani keskendunud peamiselt planeerimisele. Samas on haldusreformi programmi ja seda täiendavate strateegiliste plaanide koostamisega tegelnud ministriumide ja avaliku halduse büroo ametnikud, kellel pole enamasti olnud võimalusi anda ministriumide ja valitsuse nimel siduvaid lubadusi. Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi heakskiitmine ei ole toonud kaasa märgatavat haldusreformi kiirenemist. Praktikas on haldusreformiga seotud peamised tegevused olnud siiani mõnekümne keskastmeametniku osaline tööülesanne.
- 5. Riigikontroll on eelneva tõttu kahtleval seisukohal küsimuses, kas Eesti valitusaparaat on suuteline haldusreformi programmis planeeritud ulatusega muutusi koordineeritult ja optimaalse ressursikuluga ellu viima.**

Haldusreformi ei ole terviklikult koordineeritud – ministriumid on teinud programmilisi muutusi üksikute valitsemisalade kaupa, haldusreformi organiseerimine aga on jäänud mõnekümne keskastmeametniku osaliseks tööülesandeks.

Detailsemad tähelepanekud

Hoolimata haldusreformi nime all toimuva protsessi käivitamisraskustest, toimuvad tegelikud muutused halduse korralduses pidevalt. Paraku ei lähtuta nende läbiviimisel alati haldusreformi loogikast.

Viimase kahe aasta jooksul on Eesti halduskorralduses läbi viidud ligikaudu 150 muudatust. Haldusreformi koordinaatori funktsioone täitev Riigikantselei avaliku halduse büroo on avaldanud arvamust või muul viisil osalenud ligi 15% tegevuste puhul. Seega on riiki reformitud paljuski ilma haldusreformiga seotud asutuste koordineerimiseta ja vastavate põhimõtete rakendamiseta.

⁷⁵ Avalike vahendite haldajate ja üldse igasugune vastutus saab realiseeruda vaid siis, kui eesmärkide püstitaja ja ülesannete andja on nende täitjale seadnud selged nõuded eraldatud vahendite kasutamise kohta sisulise aruande esitamiseks ja näinud ette vastavad protseduurid ning vastutuse realiseerumise sisu ehk võimalikud tagajärjed. Ülevaade saavutatud eesmärkidest ilma sellega kaasneva infota kulutatud vahenditest jätab saavutused võrreldamatuks.

3. Vabariigi Valitsuse tegevus haldusreformi juhtimisel

Haldusreformi elluviimise raskuskese on koondunud ministeeriumidesse. Avaliku halduse büroo on osalenud 15% tegevuste juures, Haldusreformi Komitee on viimase poole aasta jooksul käinud koos ühe korra. Seega on riiki reformitud suures osas haldusreformi põhimõtteid rakendamata.

Ministeeriumidel on äärmiselt erinevad struktuurid ja allasutuste staatused, mis raskendab nendevahelist koostööd ja arusaama riigi toimimisest.

Haldusreformi elluviimise raskuskese on koondunud ministeeriumidesse. Vabariigi Valitsuse tasandil protsessi koordinaatori funktsioone täitev Haldusreformi Komitee on viimase poole aasta jooksul käinud koos ühe korra. Kesksel koordineerimisel ei toimu.

Vabariigi Valitsuse 04.07.2000. aasta protokollilise otsuse kohaselt otsustati luua haldusreformi tegevuskavade koostamiseks 5 töörühma. Nende tegevuse kohta esitame järgmised tähelepanekud:

- ▣ Strateegiaid asuti koostama enne, kui kinnitati Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm.
- ▣ Töörühmadesse koondatud inimeste koolitus käsitles ainult strateegilise juhtimise üldprintsiipe.
- ▣ Töörühma liikmete volituste erinevus ei võimaldanud sõlmida ministeeriumidevahelisi kokkuleppeid.
- ▣ Riigikantselei avaliku halduse büroo osales töörühmade töös liikmena, ilma erivolitusteta.
- ▣ Eelarvereformi strateegia töögrupi loomist on pidevalt edasi lükatud ning strateegiat pole esitatud.
- ▣ Väljatöötatud strateegiad erinevad nii stiili, vormi kui ka rakendatavuse poolest.
- ▣ Pärast strateegiate valmimist novembris 2000 ei ole töörühmad koos käinud.

Kuigi haldusterritoriaalse, avalike teenuste ja avaliku teenistuse reformimisel on jõutud konkreetsete tegevusteni, on nende eelduseks olev eelarvereform ohtlikult tagaplaanil.

Strateegiate väljatöötamise lähteülesandeks oli koostada reaalsed, ametnike poolt toetatavad tegevuskavad reformi elluviimiseks. Kavade valmimisel nimetas protsessi koordinaator Riigikantselei avaliku halduse büroo toimunud strateegilise planeerimise põhimõtete rakendamise vajadust rõhutavaks prooviks.

Rahandusministeeriumi poolt 2000. aastal algatatud riigi funktsioonide kaardistamise projekt, mille eesmärk oli saada ülevaade riigi ja kohalike omavalitsuste tegelikult täidetavatest funktsioonidest, ei ole siiani arvestatavate tulemusteni jõudnud. Kogutud andmed andsid ülevaate asutuste põhimäärustest, mitte nende tegelikust tegevusest.

Vabariigi Valitsuse määratletud haldusreformi valdkondades on konkreetsete tegevusteni jõutud kolmes: haldusterritoriaalses, avalikes teenustes ja avalikus teenistuses. Kõigi nimetatud valdkondade eelduseks olev eelarvereform on ohtlikult tagaplaanil.

Riigikogu menetlusse esitatud või esitamisel olevad seaduseelnõud, näiteks halduskorralduse seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, riigieelarve seaduse ja avaliku teenistuse seaduse eelnõu on halduse korralduses väga olulised. Need dokumendid ei kannu aga ühesuguseid ideid ega ole omavahel kooskõlas ning paraku ei selgu ka probleemid, mida lahendada kavatakse.

4. Infrastruktuuriettevõtete erastamine

Traditsiooniliselt on maailmas riigikontrollide tähelepanu all ennekõike suurt majanduslikku ja sotsiaalset tähtsust omavate äriühingute või ettevõtete erastamised. INTOSAI erastamisauditite tööriühm on andnud välja oma suunised selliste erastamiste auditeerimiseks. Ka Riigikontroll on pidanud vajalikuks auditeerida oluliste infrastruktuuriettevõtete erastamist.

Oleme auditeerinud AS-ide Eesti Telekom, Narva Elektriijaamad ja Eesti Raudtee erastamist. Tegemist on väga erinevate infrastruktuuriettevõtetega, samuti oli erinev auditite fookus ja ulatus, millest anname siinkohal põgusa ülevaate.

“AS-i Eesti Raudtee 66% aktsiate erastamislepingu ja aktsionäride lepingu õiguspärasus”

Auditi käigus hinnati eeskätt riigile varalisi kohustusi kaasa toovate lepingupunktide õiguspärasust 30. aprillil 2001 sõlmitud lepingutes. Need lepingud on erastamise ettevalmistamise ja läbiviimise kokkuvõtvaks väljundiks ning riigile võetud kohustuste tõttu võib väheneda erastamisest loodetav tulu.

“AS-i Narva Elektriijaamad strateegilise investori kaasamine”

Auditi käigus analüüsiti, kas augustis 2000 allkirjastatud põhitingimuste kokkulepe on kooskõlas Vabariigi Valitsuse püstitatud lähteülesannetega ning kuivõrd sõlmitavate lepingutega kaasnevad riigi ja elektritarbija seisukohast olulised riskid on maandatud.

“AS-i Eesti Telekom aktsiate müügi ettevalmistamine ja korraldus”

Auditi käigus analüüsiti ETL-i aktsiate müügi ettevalmistust ja läbiviimist aastatel 1998–2000 ning erastamise korraldaja tegevuse eesmärgistatust ja tulemuslikkust.

Ehkki auditite objektid ja fookused olid erinevad, saab siiski välja tuua ühiseid probleemkohti.

- ▣ Suuremahuliste infrastruktuuride erastamisprotsesside ettevalmistustase ei olnud küllaldane.
- ▣ Erastamise otsused ei tuginenud poliitilisele konsensusele ega omanud selget eesmärgiseadet ja lähteülesande püstitust.
- ▣ Erastamise ettevalmistamise käigus ei loodud piisavaid regulatsioonimehhanisme, mis tagaksid riigi huvide kaitse pärast lepingute jõustumist ja teeksid võimalikuks lepingute täitmise järelevalve.
- ▣ Sõlmitud erastamislepingud jätsid riskid maandamata ja lepingu tulemusena pandi riik soovimatusse olukorda.
- ▣ Läbiviidud suuremahuliste infrastruktuuriettevõtete erastamisprotsesside kulgemise järjepidevust ja olulisi lepingutingimusi ei hinnatud pidevalt, igal tähtsamal etapil.
- ▣ Erastamisprotsess ei olnud läbipaistev, seda ei selgitatud arusaadavalt ka parlamendile ja avalikkusele.

Peamised ettepanekud

Riigikogu ja Vabariigi Valitsus peaksid erastamisotsustes määratlema väga selgelt erastamise eesmärgid ja eeldatavad tulemused ning nõuded erastajale. Eriti hoolikalt tuleb kaaluda lisatingimuste rakendamist.

1. Soovitame Riigikogul ja Vabariigi Valitsusel oma konkreetseid erastamisi puudutavates otsustes ja juhtnõuroides määratlema võimalikult selgelt erastamise eesmärgid, eeldatavad tulemused ja lisatingimused ning üheselt tõlgendatavalt defineerida nõuded ja seisukohad, mida erastamise läbiviija lepingu ettevalmistamisel järgima peab.
2. Igasugusel lisatingimustel, mis on seotud erastaja strateegilisuse, omanike päritolu ja muu sellisega, on üldjuhul negatiivne mõju erastatava vara eest saadavale hinnale ning samas on neid lisatingimusi äärmiselt raske kontrollida ja lepingu abil tagada. Seetõttu tuleks selliste tingimuste rakendamise otstarbekust väga hoolikalt kaaluda.
3. Vabariigi Valitsus peaks Riigikontrolli esiletoodud probleemidest lähtuvalt üle vaatama erastamist puudutava õigusliku raamistiku, pidades silmas eelkõige järgmist:
 - ▣ tuleks korrigeerida erastamisega seotud isikute ja organite õigused, kohustused ja vastutus seoses erastamise läbiviimisega;
 - ▣ tuleks selgelt ja erastamise etappide eripära arvesse võttes sätestada pakkujate võrdse kohtlemise nõue;
 - ▣ tuleks sätestada miinimumnõuded erastamisega seotud otsuste dokumenteerimisele;
 - ▣ tuleks määratlema erastamistehinguga seonduvate aruannete sisu ja esitamise protseduurid ning see, milline info on avalik.

Olulisemad tähelepanekud

Erastamislepingut sõlmides kiirustati, eirati pakkujate võrdse kohtlemise printsiipi ja võeti riigile kohustusi, mida õigusaktidele toetudes ei oleks tohtinud võtta.

1. AS-i Eesti Raudtee 66% aktsiate erastamine viidi läbi vastavalt Riigikogu otsusele erastamiseaduses sätestatud korras ja valitsuse otsusest tulenevalt eelläbirääkimistega rahvusvahelise pakkumise teel. Läbiviidud auditi tulemusena toome välja järgmised probleemkohad:
 - **Erastamisleping sõlmiti kiirustades**, eirates nõuet teostada avalikku võimu läbipaistvalt ja arusaadavalt ning lähtuvalt püstitatud eesmärkide saavutamisest.
 - **Protsessi läbiviimisel eirati pakkujate võrdse kohtlemise printsiipi**, sest enne pakkumise väljakuulutamist ei olnud lõpuni selgelt formuleeritud, mida, millise hinna ja milliste tingimustega müüakse. Et mitu olulist tehingutingimust lisati lepingusse üksnes müüja ja ostja vaheliste läbirääkimiste tulemusena, puudub kindlus, et tehing tehti riigile parimatel võimalikel tingimustel.
 - **Tehinguga võeti riigile kohustusi, mida õigusaktidele toetudes ei oleks tohtinud võtta**. Riigile võetud kohustused kaaluvad üles tehingu hinna ning seda ei tasakaalusta strateegilise investori tagatised.
 - **Sõlmitud erastamisleping jättis tehingu riskid maandamata** ja lepingu tulemusena on riik pandud soovimatusse olukorda.

2. **AS-i Narva Elektri jaamad** strateegilise investoriga sõlmitud põhitingimuste kokkuleppes sätestatu on olulises osas kooskõlas Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud põhiseisukohtadega (lähteülesandega), kuid Riigikontroll juhib tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- **Elektri jaamade erastamisega kaasnevad majanduslikud ja sotsiaalsed riskid ei ole maandatud.**
- **Vastutava ministri järelevalvetegevuse tulemusi (täpsustavaid suuniseid ja otsuseid) ei dokumenteeritud täies mahus.** See on vastuolus sisekontrolli-standardite põhimõtetega ning raskendab otsuste kujunemise aluste ja põhjenduste hilisemat määratlemist.

3. Kuigi **AS-i Eesti Telekom** 49% aktsiaid võõrandati kavandatud mahus, aktsiate müügi ajastatus õnnestus ja riigieelarvesse laekus üle kolme miljardi Eesti krooni, juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele erastamise korraldamise probleemidele:

- **Riigi eesmärgid ei olnud selgelt formuleeritud** ja koostamata jäid tegevuskavad taotletavate eesmärkide saavutamiseks.
- **Ei taotletud ega koostatud eelarvet müüki ettevalmistavate toimingute läbiviimiseks.**
- **Riik ei dokumenteerinud kõiki tehtud otsuseid** ega rakendanud abinõusid oluliste dokumentide säilitamiseks süstematiseeritult.
- **Kõik müügi korraldamise puutuvad seadusandlikud aktid ei olnud ajakohastatud** ja seepärast takistasid riigi varaga tehtavate tehingute kõige otstarbekamat korraldamist riigi enda kehtestatud reeglid.
- **Puudusid aruanded, mis sisaldanuks infot nii müügi läbiviimise kulutuste kui ka eesmärkide saavutamise kohta.**

Riigi eesmärgid olid selgelt formuleerimata ja tegevuskavad taotletavate eesmärkide saavutamiseks jäid koostamata.

Detailsemad ettepanekud ja tähelepanekud

1. AS-i Eesti Raudtee 66% aktsiate erastamislepingu ja aktsionäride lepingu õiguspärasuse audit

Ettepanek

1.1. Riigikontrolli peakontrolöri otsuses tehti Eesti Erastamisagentuuri (EEA) peadirektorile ettepanek hoiduda seadusega vastuolus olevatest lepingupunktidest tulenevaid kohustusi täitmast. Ühtlasi paluti kutsuda kokku Erastamisagentuuri Nõukogu koosolek, et arutada läbi eelnimetatud lepingutega võetud õiguspärasust kohustused ja anda EEA peadirektorile juhised õiguspärasuse tagamiseks erastamise jätkumisel.

Tähelepanekud

- 1.2. Erastamisagentuur sõlmis erastamislepingu, teades, et selle sõlmimine on vastuolus juba tehtud, kuid veel jõustumata kohtuotsusega. Riigikontrolli hinnangul oluks mõistlik jätta leping sõlmimata kuni lõpliku kohtuotsuse saamiseni.
- 1.3. EEA peadirektor ning teede- ja sideminister ületasid oma volitusi, võttes erastamislepingus ja aktsionäride lepingus riigile kohustusi, milleks neil erastamisest ega ühestki teisest õigusaktist tulenevalt õigust ei olnud.

Erastamisleping oli vastuolus juba tehtud, ehkki veel jõustumata kohtuotsusega.

4. Infrastruktuuriettevõtete erastamine

1.4. Olulisemad võimalikud riigi rahalised kohustused on kohustus hüvitada kuni 100 mln krooni ulatuses kahju, mida AS Eesti Raudtee võib saada 5 Vene päritolu veduri edasimüümisel või rentimisel, ja kohustus hoida selleks 50 mln krooni kuni 7 aastat riigi pangakontol; kohustus juhul, kui Maksuamet nõuab Eesti Raudteelt tulumaksu tasumist vagunite ühise kasutamise lepingute alusel Venemaa või teiste lepingus osalevate riikide raudteeorganisatsioonidele tehtud maksetelt enne aktsiate Baltic Rail Services OÜ-le üleminekut; kohustus hüvitada Eesti Raudtee põhjustatud varasemad keskkonnakahjud. Riigile rahalisi kohustusi kaasa toovad erastamislepingu ja aktsionäride lepingu vastavad punktid on seadusega vastuolus ning seetõttu tühised.

Mitmed riigile rahalisi kohustusi kaasa toovad erastamislepingu ja aktsionäride lepingu punktid on seadusega vastuolus ning seetõttu tühised.

1.5. Mitmete riigile võetud kohustuste puhul on lepingus määramata riigi vastutuse maksimumsumma, mistõttu riigi võimalike kohustuste maksimumsummana saab viidata üksnes sellele, et lepingu järgi ei saa riigi vastutus mingil juhul osutada suuremaks kui miljard krooni.

1.6. Erastamisagentuuri esitatud pakkumiskutse dokumentides kehtestatud nõuded tagatistele on ebapiisavad, et erastajapoolsete kohustuste rikkumise korral esitada nõudeid strateegiliste investorite vastu.

1.7. Erastamise ebaõnnestumisel kannaks riik vähemalt 60,9 mln krooni suurust kahju ka siis, kui erastamine ebaõnnestuks ostjast tingitud põhjustel, sest sel juhul on riigil võimalik saada kuni 25 mln krooni suurust hüvitist, samas kui riigi kulud AS-i Eesti Raudtee erastamise korraldamisega seoses ulatuvad vähemalt 85,9 mln kroonini. Ehkki erastamisleping on sõlmitud, pole aktsiate eest seni tasutud ega esitatud pakkumise täitmise tagatise ning on olemas risk, et erastamine võib ebaõnnestuda.

Lepingut sõlmides eksiti pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte vastu.

1.8. AS-i Eesti Raudtee erastamise käigus ei olnud mitmed olulised tehingutingimused sisuliselt hõlmatud konkursiga, vaid lisandusid lepingusse üksnes Erastamisagentuuri ja ostja vaheliste läbirääkimiste tulemusena. See läheb vastuollu pakkujate võrdse kohtlemise põhimõttega. Ei ole võimalik väita, et erastamistehing tehti riigile parimatel võimalikel tingimustel ning küllaldase läbipaistvusega.

1.9. Raudteeameti esindajad kohalikke olusid ja nõudeid tundvate asjatundjatena ei olnud kaasatud Erastamisagentuurile ja erastamise eest vastutavale teede- ja sideministrile eksperthinnangute andmisse ning tehnilise- ja finantsplaani analüüsimisse.

2. AS-i Narva Elektri jaamad strateegilise investori kaasamise audit

Ettepanekud

2.1. Riigikontroll soovib Vabariigi Valitsusel tugevdada Energiaturu Inspektsiooni võimekust teostada energiaturul hinnajärelevalvet ja rakendada meetmeid turu usaldusväärsuse tõstmiseks (ennekõike tähendab see turujärelevalve strateegiat ja selle elluviimiseks vajalikku metoodikat). Väga tähtis on tagada Energiaturu Inspektsiooni sõltumatus.

2.2. Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku otsustada Ida-Virumaa sotsiaalküsimuste lahendamise prioriteedid ja hädavajalike tegevuste etapilisisus ning prognoosida riigi lisakulutuste vajadus.

- 2.3. Riigikontroll juhib Vabariigi Valitsuse tähelepanu sellele, et tuleks teadvustada eesmärkide konflikt põlevkivienergeetika arendamise, elektrituru reaalse avamise ja piirkonna sotsiaalsete probleemide lahendamise vahel ning otsida nii poliitiliselt kui ka majanduslikult vastuvõetavat kompromissi.
- 2.4. Riigikontroll soovib Vabariigi Valitsusel otsustada, milliste vahenditega ja millal luuakse tehnilis-tehnoloogilised võimalused Põhjamaade ja Lääne-Euroopa elektrivõrkudega ühenduse loomiseks, selgitades eelnevalt välja elektrienergia konkurentsivõimelisuse tulevikus, seejuures arvestades keskkonnakaitselisi kohustusi ja sealt tulenevaid keskkonnamakse eurointegratsiooni raames.
- 2.5. Riigikontroll soovib Vabariigi Valitsusel soodustada elektrituru suurema avatuse tagamiseks elektritarbijate valikuvõimaluste avardamist, vaadates selleks läbi elektrituru vaba valiku subjekti määratlemise kriteeriumid.
- 2.6. Vabariigi Valitsusel (peaministril) tugevdada järelevalvet läbirääkimiste käigu üle eesmärgiga tagada protsessi dokumenteerimine edaspidi ja kogu lepingu kehtivuse jooksul, sh läbirääkimiste käigu, järelevalvetegevuse, antud suuniste ja tehtavate otsuste kohta nii, et oleks jälgitav sündmuste käik ning otsuste kujunemise alused.
- 2.7. Riigikontroll teeb majandusministrile ettepaneku enne elektrienergia ostumüügilepingu allkirjastamist sätestada poolte vahel ka ketisisese hinnakujundusreeglite muutmise kord, mille alusel oleks võimalik teostada järelevalvet. Niisugune kord peaks kindlustama selguse AS-i Narva Elektriijaamad (NE) omakapitali tootluse maksimaalse määra (12%) arvestamisel ja avama “mõistlike ärilike võtete” ja teiste selliste määratluste sisu.

Tuleks leida kompromiss põlevkivi-energeetika arendamise, elektrituru reaalse avamise ja piirkonna sotsiaalsete probleemide lahendamise vahel.

Tähelepanekud

- 2.8. Riigikontroll juhib tähelepanu elektrienergia tarbijahinna suurele mõjutatavusele tulevastest võimalikest seadusemuudatustest (keskkonnamaksud ja -tasud), millest tulenevalt jääb finantskoormus elektritarbija kanda. Valitseb teatav määramatus, sest elektrienergia tõusu mõju Eesti majandusele ja tarbijale pole tõsiselt modelleerinud ei tehingu osapooled ega ka tehingu oponentid. Seetõttu on oht, et elektrienergia kalkulasioonides arvesse võetud majandusnäitajad ei kajasta tulevast olukorda, mil võimsustasude ja energiatasude tegelikud rahalised suurused lepinguliselt fikseeritakse.
- 2.9. Riigikontroll näeb ohtu Energiaturu Inspeksiooni (ETI) sõltumatusele. ETI-st oleneb riigi neutraalne positsioon tururegulatsiooni korraldamises ning energiatarbija huvide ja looduse kaitsemises. Oht sõltumatule positsioonile seisneb ETI kuulumises Majandusministeeriumi valitsemisalas, samal ajal kui ministeeriumi hallata on ka Eesti Energia (EE) aktsiad.
- 2.10. Investeeringiprogrammis keskkonnakahjude heastamiseks prognoositud summa ei pruugi olla küllaldane. Keskkonnariskide jagunemine ja hajutamine toimub järgmiselt: investeeringiprogrammis ette nähtud mahus – 19 mln eurot – tekkinud keskkonnakahjude korvamise eest on NE vastutav. Varem tekkinud keskkonnakahjude heastamise kulud on raskesti määratletavad ja keskkonnakahjude korvamise prognoosid kõiguvad 300–450 mln krooni vahel. Seega ei ole investeeringiprogrammis välja pakutud rahaline kate piisav.
- 2.11. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et erastamistinginguga kaasnevad sotsiaalsed garantiid mõjutavad vaid lühiajalist probleemilahendust, asendamata

Võimalikud seadusemuudatused tulevikus võivad jätta hinnatõusu suuresti tarbija kanda.

Energiaturu Inspeksioon peab olema sõltumatu, sest temast oleneb riigi neutraalne positsioon tururegulatsiooni korraldamises ning energiatarbija huvide ja looduse kaitsemises.

täiel määral riiklikku regionaalpoliitikat, mis sisuliselt tähendab piirkonna majanduse restruktureerimist ja ettevõtluskliima uuendamist tervikuna. Hinnanguliselt kaasneb põlevkivi- ja energiatootmise restruktureerimisega kuni 3400 inimese töölt vabanemine aastatel 2000–2005. Kuna vahendid, mida NE maksab sotsiaalfondi, on avatud ka Eesti Põlevkivi (EP) töötajatele ja maakonna sotsiaalplaanis väljatoodud konkreetsetel lahendustel puudub tegelik rahaline kate, siis on oht, et kriitiliste sotsiaalsete probleemide lahendamiseks Ida-Virumaal puudub vajalik mahus rahaline kate.

Eesti Energia võib olla huvitatud turu avanemisest ekspordile, mitte aga impordile.

- 2.12. On olemas võimalikud riskid seoses elektrituru avamisega, ehkki põhitingimustes sätestatu ei ole vastuolus EL-i energiaturu avamise nõuetega. Küll aga tekib teatud tururisk EE-le, kelle aktsiad kuuluvad teatavasti riigile. Asjaolu, et 98% siseturu vajadustest toodab üks ettevõtja (NE) ning vastavalt elektrienergia ostu-müügilepingule on EE-le kuni aastani 2002 tagatud NE-lt tootmisvõimsused vähemalt kuni 1350 MW, aastatel 2003–2004 aga juba 1520 MW ja aastast 2005 alates 1593 MW, tingib olukorra, kus EE on majanduslikult huvitatud turu avanemisest ekspordile, mitte impordile.
- 2.13. Majandusministri tegevus ei olnud alati kooskõlas hea juhtimistavaga. Läbirääkimiste käigus antud täpsustavaid suuniseid ja otsuseid mainimisväärses mahus ei dokumenteeritud, see aga halvendab järelevalvet ja eirab sisekontrolli-standardite põhimõtteid. Ka on seetõttu hiljem raske otsustada sündmuste käigu ning otsuste kujunemise põhjuste ja aluse üle. Siiski on elektritootmisse strateegilise investori kaasamiseks peetavate läbirääkimiste eest vastutavaks määratud majandusminister toiminud Vabariigi Valitsuselt saadud volituste piires.

3. AS-i Eesti Telekom aktsiate müügi ettevalmistamise ja korraldamise audit

Ettepanekud

Uudsete keerukate tehingute puhul tuleks kõik vajalikud toimingud koos eesmärkide loetelu ja eelarvega koondada ühtsesse tegevusplaani.

- 3.1. Uudsete keerukate tehingute puhul peaks riigi esindaja nende ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks vajalikud toimingud juba ettevalmistustööde alguses selgelt jaotama oma ülesanneteks ja teiste protsessis osalejate ülesanneteks, määrama isikud, kes riigi lahendatavate küsimustega tegelevad, koostama riigi toimingute eelarved ning korraldama neis kavandatud kulude katmise sellisel, et see ei seaks riigi esindajaid sõltuvusse tehingute tulemustest huvitatud isikutest.
- 3.2. Kõik vajalikud toimingud koos eesmärkide loeteluga, mida nende abil soovitakse saavutada, tuleks võimalikult vara koondada osapoolte aktsepteeritavasse tegevusplaani, mida vastavalt asjaolude kujunemisele peaks operatiivselt korrigeerima.
- 3.3. Ministriumis tehtavad olulised otsused tuleks kirjalikult fikseerida ja kui need seonduvad riigi äriühingus või teistes riigiasutustes tehtavate otsustega, siis tuleks nõuda ka seal tehtavate otsuste kirjalikku fikseerimist ning vastava dokumentatsiooni säilitamist korrastatud kujul.
- 3.4. Keerukamate, tavapärestest erinevate tehingute korraldamisel riigi varaga peaks neid küsimusi otsustav ministrium määrama ühe või mitu oma töötajat kõiki riigipoolseid küsimusi lahendama ning ühtlasi tegelema neis tehinguis riiki nõustavate isikutega. Kui vajaliku kvalifikatsiooniga töötajaid ministeer-

riumi personali hulgas ei leidu, tuleks nad konkreetse(te) tehingu(te) korraldamiseks konkursi teel väljastpoolt ministerruumi leida, töötamaks ministerruumis töövõtulepingu alusel.

- 3.5. Kohe pärast seda, kui langetatakse otsus alustada tehingute ettevalmistamist riigi varaga, tuleks selgitada õigusaktides ning riigi ja teiste isikute sõlmitud lepinguis vajalikuks osutuvad muudatused, nende tegemise võimalused ja selleks kuluv aeg ning kavandada vastav tegevus (määrates ka vastutavad isikud). See väldiks olukorda, kus riigi varaga tehtavate tehingute kõige otstarbekamat korraldamist takistavad riigi enda kehtestatud reeglid ja sõlmitud lepingud.
- 3.6. Suuremate riigi varaga tehtavate, üldsuses eeldatavalt huvi tekitavate tehingute puhul peaks riik tellima erapooletuult asjatundjailt hinnangu oma tegevuse korralduse ja selle tulemuste kohta ning saadud hinnangu avalikustama.

Tuleb vältida olukorda, kus riigi varaga tehtavate tehingute kõige otstarbekamat korraldamist takistavad riigi enda kehtestatud reeglid ja sõlmitud lepingud.

Tähelepanekud

- 3.7. AS-i Eesti Telekom (ETL) aktsiate esmalevitamise protsess ei olnud strateegiliselt eesmärgistatud, st ei formuleeritud küllalt selgelt eesmäärke, ei koostatud selgeid tegevuskavu kõigi taotletud eesmärkide saavutamiseks ega järjestatud eesmäärke vastavalt prioriteetsusele.
- 3.8. Ei taotletud ega koostatud eelarvet aktsiate müüki ettevalmistavate toimingute läbiviimiseks.
- 3.9. Suhtekorralduskampaania oli suunatud eelkõige juriidilisest isikust investori-tele ja välisinvestoritele ning selles ei pööratud võrdväärset tähelepanu võimalike väikeinvestoritele. Eestikeelne aktsiate müügi- ja investatsiooniprojekt ei selgitanud täiesti selgelt aktsiate jaotamise põhimõtteid nn Eesti pakkumise raames, osa selle formuleeringuid oli ilmselt segadusttekitavad.
- 3.10. Minister oma otsustes tugines protsessi korralduses juhtpositsiooni omavate isikutest (tähtsamad nõustajad, AS-ide Eesti Telekom, Eesti Telefon ja Eesti Mobiiltelefon juhid ja kahe viimatinimetatu aktsionärid) moodustatud juhtkomitee seisukohtadele.
- 3.11. ETL-i aktsiate müügi korraldamisel ei tegelnud Teede- ja Sideministerruumi personal, v.a minister, sisuliselt aktsiate müügi ettevalmistamisega ega omanud sellest piisavat ülevaadet.
- 3.12. Protess ei olnud läbipaistev, kuna riik (Teede- ja Sideministerruum) ei dokumenteerinud korrektselt kõiki aktsiate esmalevitamise ettevalmistamisel ja läbiviimisel riigi esindaja tehtud otsuseid ega rakendanud abinõusid seda protsessi kirjeldavate väga oluliste dokumentide säilitamiseks süstematiseeritult, et hiljem oleks võimalik taastada protsessi käiku.
- 3.13. Valitsuse kehtestatud aktsiate müügi kord oli vastuolus mitme õigusaktiga, kuna õigel ajal ei pööratud tähelepanu vajadusele muuta mõningaid riigivara-seaduse ja väärtpaperite emissiooni korraldamist sätestava Vabariigi Valitsuse kehtestatud korra sätteid. Kui õigusakte oleks muudetud õigel ajal, võinuks riik aktsiate müügist tunduvalt rohkem tulu saada.
- 3.14. ETL-i aktsiate müüki korraldanud Teede- ja Sideministerruum ei koostanud oma tegevuse kohta ETL-i aktsiate müügi puhul sisulist aruannet-analüüsi. Olnuks loomulik selle protsessi korraldamisest saadud kogemus kuidagi fikseerida, et kasutada seda järgmiste analoogsete tehingute korraldamisel.

Aktsiate müügi kord oli vastuolus mitme õigusaktiga, mille õigeaegne muutmine andnuks aktsiate müügist tunduvalt rohkem tulu.

4. Infrastruktuuriettevõtete erastamine

Pärast ministri vahetumist polnud ministeeriumis toimunud kui terviklikku protsessi vähegi põhjalikumalt analüüsida suutvaid töötajaid; neid polnud ka teistes riigiasutustes. Vabariigi Valitsus ei andnud ka ühelegi teisele riigiasutusele ülesannet ETL-i aktsiate müügi korralduse käigus omandatud kogemus kirjalikult fikseerida.

Nii üldsus kui ka poliitikud olid erastamisprotsessi käigust vähe informeeritud.

- 3.15. Üldsus oli ebapiisavalt informeeritud erastamisprotsessi käigust. Samavõrd oluline kui on riigi varaga tehtavast tehingust võimalike huvitatute informeerimine tehingu ettevalmistamise seisust ning ettevalmistuste käigus tehtud olulistest otsustest, on ka üldsuse ja poliitikute informeerimine kõigist tehingu ettevalmistamisse puutuvatest küsimustest, mis neile võiksid huvi pakkuda. Seda eriti juhul, kui võib arvata, et üldsus või mõned poliitikud on millegipärast kavandatava tehingu või seda korraldava asutuse (ametiisiku) suhtes umbusklikult meelestatud. Peab arvestama asjaoluga, et avaliku arvamuse küsitluste andmeil enamik inimesi Eestis praegu üldjuhul valitsust ei usalda.

5. Kuritarvitusi ja väärkasutusi põhjustavate riskide maandamine toetuste administreerimisel

Toetustena käsitleb Riigikontroll valitsussektorist väljapoole jäävatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele tehtavaid makseid riigieelarvest, mille puhul riik otseselt tooteid ega teenuseid vastu ei saa. Toetust antakse kas taotleja või kolmanda osapoole esitatava info alusel ja toetuse kasutamiseiga võivad olla seotud piirangud ning kohustus anda aru raha kasutamisest ja selle tulemusest.

Selline toetuste käsitus on tunduvalt laiem kui praeguse riigieelarve klassifikaatori kohaselt kuluartiklina "Toetused" näidatavad assigneeringud. 2000. aasta riigieelarves oli sellise käsitluse alla sobivaid vahendeid ligikaudu 4 mld krooni⁷⁶ ehk 14%. Toetuste osakaal ministriumide valitsemisala kuludes on suurim Põllumajandusministeeriumil (47%) ja Sotsiaalministeeriumil (66%). Lisaks ministriumidele maksavad mitmesuguseid toetusi ka maavalitsused ja kohalikud omavalitsused.

Arvestades toetuste jagamisel esinevat suuremat kuritarvituse ja väärkasutuse riski, on Riigikontroll välja töötanud kriteeriumide paketi, mida auditite⁷⁷ käigus rakendatakse toetuste maksmist reguleerivatele õigusaktidele ning nende maksmiseks loodud süsteemile ja protseduuridele.

- ▣ **Õigusaktid** peavad üheselt määratlema, mis eesmärgiga, milliseid sihtgruppe ja millistel tingimustel toetatakse, ja mitte võimaldama täitevõimu suvaotsuseid toetuste jagamisel.
- ▣ **Kontrollimehhanismid** peavad aitama veenduda toetuse taotleja õiguses toetust saada, samuti väljamakstud summade õigsuses ning toetuse kasutamise vastavuses toetuse saamise tingimustele. Et hiljem hinnata toetuse väljamaksja toimingute seaduslikkust ja piisavust, tuleb otsused ja nende aluseks olevad asjaolud ning info dokumenteerida ja vältida olukorda, kus väljamaksja langetab otsuseid välise kontrollita.
- ▣ Võimalike kuritarvituste ja väärkasutuste korral peavad olemas olema **sanktsioonid** ja nende rakendamise mehhanism nii valeinfot esitanud toetuse taotleja kui ka ebaseadusliku väljamakse teostanud asutuse ja ametniku suhtes.
- ▣ **Info** toetuse väljamaksmise tingimuste ja toetuse saajate kohta peab olema avalikkusele kättesaadav, et avalikkus saaks juhtida tähelepanu võimalikele kuritarvituste ja väärkasutuse juhtumitele.

⁷⁶ Toetustena pole arvestatud riikliku pensioni- ja ravikindlustuse ega riiklike programmide summasid.

⁷⁷ Teemat käsitlevad järgmised peakontrolöri otsused:

“Ravikindlustusega hõlmamata isikute vältimatuks raviks riigieelarvest ettenähtud raha kasutamise riskide hindamine”

“Riigieelarvest noorte spordiklubidele ja -koolidele eraldatud raha kasutamise korraldus”

“Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamiseiga seotud riskide hindamine”

Peamised ettepanekud

Tuginedes läbiviidud audititele ja rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetele, leiab Riigikontroll, et ministeeriumid peaksid toetusi reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel ja administreerimise parandamisel kujundama ühtse poliitika kuritarvituste ja väärkasutuste ennetamiseks.

Selleks peame vajalikuks järgmisi samme:

Ministeeriumid peaksid kujundama ühtse poliitika kuritarvituste ja väärkasutuste ennetamiseks.

1. Valitsus peaks allpool järgnevatest ettepanekutest lähtudes määratlema miinimumnõuded kuritarvituste ja väärkasutustega ohustatud vahendite administreerimisele.
2. Ministeeriumid peaksid kaardistama olemasolevad toetused ja jaotama ohustatuse alusel kategooriatesse, lähtudes võimalike kuritarvituste ja väärkasutuste tõenäosusest, mis tuleneb nende rahalisest mahust, toetuse aluseks olevate andmete riskiprofiilist ja võimalike pettuseskeemide tõenäosusest, ning koostama plaani võimalike kuritarvituste ja väärkasutuste riskide maandamiseks.
3. Toetuste administreerimiseks loodud süsteeme tuleks nende riskantsuse järjekorras asuda testima, lähtudes neljast aspektist: **õigusakt, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine**. See tähendab, et tuleks hinnata,
 - ▶ **kas** õigusakt avab selgelt ja üheselt toetuse eesmärgi ja sellest tulenevad toetuse määramise alused;
 - ▶ **kuidas** on tagatud toetuse aluseks oleva info õigsus;
 - ▶ **millised** on sanktsioonid valeinfo esitamise ning toetuse ebasihipärase kasutamise korral;
 - ▶ **kuivõrd** on rakendatud toetuse jagamisega seonduvate otsuste ja toetuse saajate ning saamise aluseks olnud info avalikustamist kui kontrollimehhanismi.

Samuti tuleks hinnata,

- ▶ **kuidas** on otsused dokumenteeritud ja tagatud kontroll otsuseid langetavate ametnike üle. Sellist ülevaatamist tuleks teha perioodiliselt.
4. Kõigi uute toetusi puudutavate õigusaktide kehtestamisel ja süsteemide loomisel tuleks hinnata nende piisavust lähtuvalt eeltoodud neljast kriteeriumist – õigusakt, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine. Uute õigusaktide ja loodavate süsteemide hindamiseks peaksid ministeeriumid välja töötama omad täpsustavad miinimumnõuded ja nende rakendamise poliitika.

Olulisemad tähelepanekud

Läbiviidud auditite (vt tabel 8) tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele, et toetuste väljamaksmise süsteem ei välista raha kuritarvitamist ja väärkasutust. Nende ärahoidmise poliitika polnud vaadeldud ministeeriumides ja maavalitsustes piisavalt rakendunud.

1. Õigusaktid ei avanud alati toetuste eesmärki ja jaotamise aluseid või andsid mitu tõlgendamisvõimalust. Juhul kui toetuse määramise alused on lahtised, puudub tihti mõte ka edasistel kontrollimehhanismidel.

- Ühistranspordiseadus, mille alusel transporditoetuste maksmine toimub, ei ava küllaldase selgusega toetuste maksmise aluseks olevat veokulude mõistet (toetuse suurus võib küündida kuni 70% veokuludest). Reguleerimata on, milliseid kulusid ja mil määral riik aktsepteerib.
- Sotsiaalministeeriumi kaudu antava ravikindlustuseta isikute vältimatu ravi toetuse puhul ei olnud kehtestatud, millistel juhtudel tasub vältimatu arstiabi osutamise eest riik ja millal peab seda tegema patsient ise.
- Kultuuriministeeriumi kaudu eraldatava noortesporti toetuse puhul on seaduse tasemel määratlemata nii selle täpne eesmärk, saajate ring kui ka toetuse kasutamine. Seetõttu ei põhinenud spordialaliitude kehtestatud noortesporti toetuse jaotamise kriteeriumid ühtsel alustel ning eri spordialadel tegutsevad spordikoolid ja -klubid ei konkureerinud toetuse saamiseks samadel alustel.
- Õppelaenu käsitlevad õigusaktid ei sätesta kommertsintressi mõistet ega selle määramise aluseid. Kommertsintressi suurus lepitakse kokku rahandusministri ja pankade vahel, kriteeriumid selle määramise aluseks aga puuduvad.

2. Kontrollimehhanismid ei sisaldanud piisavaid protseduure info kontrollimiseks, mida taotlejad toetuse saamise ja kasutamise kohta esitasid. Toetuste kasutamist ei kontrollitud toetuse saajate juures.

- Raviteenuste arvetest, mis raviteenuste osutajad Ida-Viru Maavalitsusele väljamaksmiseks esitasid, oli väär iga neljas raviarve. Maakonnaarsti tegevuse tulemusena suudeti osa selliseid raviarveid raviasutustele tagastada, kuid vaatamata sellele jäi kontrollimehhanismide puudulikkuse tõttu osa neist avastamata (hinnanguliselt kuni 10%).
- Kultuuriministeerium ei olnud avastanud, et hoolimata korrast, mille kohaselt spordialaliidud võisid kuni 10% spordialale eraldatud noortesporti toetusest jätta spordialaliidu käsutusse sihtotstarbega arendada noortesporti, olid mitmed alialiidud otsustanud rohkema kui 10% kasutamise üle.
- Teede- ja Sideministeeriumi tegevus Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetuse kasutamise kontrollimises on piirdunud ainult rahaliste mahtude ja osutatud rongkilomeetrite kohta esitatud dokumentide kontrollimisega.
- Teede- ja Sideministeerium ning maavalitsused ei saanud aruandeid ega kontrollinud, kuidas mõned omavalitsused ja vedajad kasutasid neile bussitranspordi toetuseks eraldatud raha.

3. Sanktsioone juhtudeks, kui toetust makstakse ebaõigesti, ei olnud enamiku auditeeritud toetuste puhul välja töötatud. Olemasolevaid võimalikke sanktsioone ei rakendatud.

- Saaremaa Tööhõiveamet ei kasutanud väiksema konkurentsivõimega isikutele toetuse maksimisele lepingutes sätestatud võimalust katkestada tööandjaga leping, juhul kui viimane ei esitanud tööle rakendatud isiku palgatõendeid ja tööajatabeleid. Saaremaa

Toetuste väljamaksmise süsteem ei välista raha kuritarvitamist ja väärkasutust.

Kontrollimehhanismid ei sisalda piisavaid protseduure taotlejate poolt toetuse saamise ja kasutamise kohta esitatud info kontrollimiseks.

5. Kuritarvitusi ja väärkasutusi põhjustavate riskide maandamine toetuste administreerimisel

Tööhõiveamet ja Pärnu Tööhõiveamet ei nõudnud toetust tagasi, kui töölepingud väiksema konkurentsivõimega isikutega lõpetati enne tähtaega.

- Teede- ja Sideministeerium maksis 2000. aastal Elektriraudtee AS-ile 48 tuhat krooni ettenähtust rohkem. Lepingut ministeeriumi ja Elektriraudtee AS-i vahel täies ulatuses ei täidetud, kuid ministeerium ei pidanud seda oluliseks ega rakendanud ettenähtud sanktsioone.

Toetuse jagajad ei avalikustanud toetuse saanud isikuid ega vastavate otsuste aluseks olnud tingimusi ja infot.

4. Toetuse jagajad ei **avalikustanud** toetuse saanud isikuid ega vastavate otsuste aluseks olnud tingimusi ja infot.

- Spordialaliidud ei avalikustanud piisavalt noortesporti toetuse saamise täpseid kriteeriume.
- Sotsiaalministeerium ega Tööturuameti piirkondlikud tööhõiveametid ei teavitanud avalikult kõiki potentsiaalseid huvilisi väiksema konkurentsivõimega isikute tööle-rakendamiseks antavast toetusest tööandjale, põhjendades seda sellega, et ressursid nimetatud toetuse maksmiseks on liiga napp.

Ebaseaduslikud kulud

Läbiviidud audititega tehti mitmel juhul kindlaks ebaseaduslikke (mittesihipäraseid) kulusid.

1. Bussitoetuste auditeerimisel ilmnis, et

- Teede- ja Sideministeerium eraldas riigieelarve seadust rikkudes 2000. aastal 300 tuhat krooni Järva Maavalitsusele, kes seda raha kasutas transpordi infrastruktuuri kulude katteks;
- Mitmed maavalitsused doteerisid 2000. aastal bussiliinidele eraldatud toetusega kohalikke omavalitsusi. Ida-Viru Maavalitsus kandis talle eraldatud riiklikust bussidotatsioonist Maidla, Alajõe ja Lüganuse Vallavalitsusele üle 323,4 tuhat krooni. Viljandi Maavalitsus toetas Viiratsi, Kõo ja Karksi Vallavalitsust 178,9 tuhande krooniga. Eraldatud dotatsiooni kasutasid omavalitsused eelkõige õpilasliinide kulude katteks;
- Ida-Virumaal kandis kohalik riigikassa 1999. aastal linnavalitsuste maksekorralduste alusel maavalitsuse teadmata vedajatele üle kokku 635,5 tuhat krooni. Maavalitsuse raamatupidamine lülitas nimetatud summa kasutamise tagantjärele aastaaruandesse;
- Ida-Viru Maavalitsus tegi 1999. aasta viimasel päeval bussidotatsiooni ettemakse viiele vedajale, kokku 447,8 tuhat krooni. On ilmne, et sellega välditi eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud summade sulgemist;
- 2000. aasta bussidotatsiooniks eraldatud summast kandis Ida-Viru Maavalitsus 24,1 tuhat krooni Autoliidu kvartaliürituse korraldamiseks. Rahaeraldus mittetulundusühingule ei ole vastavuses toetuse andmist reguleerivate õigusaktidega;
- Viljandi Maavalitsus kandis 2000. aastal AS-ile Viljandi ATP üle dotatsiooni 1,3 mln krooni linnaliinide tarbeks. Lepingut reisijate veoks linnaliinidel maavalitsuse ja vedaja vahel ei olnud sõlmitud;
- Jõgeva Maavalitsus kandis kogu 2000. aasta dotatsiooniraha 3,3 mln krooni üle Jõgeva Bussikeskuse OÜ-le. Viimasega oli sõlmitud haldusleping ning keskus täitis mõningaid maavalitsuse funktsioone bussitranspordi korraldamisel. Keskus jaotas dotatsiooni nii teistele vedajatele kui endale. 976,2 tuhande krooni kasutamise kohta puudus maavalitsuses ülevaade. Kontrollimisel selgus, et osaliselt jäi see raha keskuse ülalpidamiskulude katteks. Bussikeskus oli 100% eraomanduses.

Mitmed maavalitsused doteerisid 2000. aastal bussiliinidele eraldatud toetusega kohalikke omavalitsusi.

2. Ravikindlustusega hõlmamata isikute vältimatu ravi kulude katmise auditeerimisel ilmnis, et
 - Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis oli tehtud mittesihipäraseid kulutusi (toetuse maksmine kindlustatud isikute ravi eest, vältimatu ravi hulka mittekuuluvate arvete tasumine jms) 113,4 tuhande krooni ulatuses.

3. Väiksema konkurentsivõimega isikute tööerakendamisel tööandjatele antava toetuse auditeerimisel selgus, et
 - Saaremaa Tööhõiveameti direktor oli võtnud endale tööandja rolli, võttes väiksema konkurentsivõimega isiku tööle abitöölise ja koristaja ametikohale. Ehkki Tööhõiveameti kulud kaetakse riigieelarvest ning seega puudub põhjendus toetuse maksmiseks, kanti aastatel 1999–2001 ametile üle toetust 15,3 tuhat krooni.

4. Noortesporti toetuse auditeerimisel selgus, et
 - 2000. aastal maksti ühtseid jaotuskriteeriume arvestamata spordikoolidele toetusena 5,4 mln krooni;
 - Kultuuriministeerium eraldas 23.01.2001. aastal 64,8 tuhat krooni Eesti Spordiseltsi Kalev Ratsaspordikoolile, mis oli tegevuse lõpetanud juba 01.01.2001.

Muud probleemid toetuste kasutamisel

1. Ministeeriumid jätsid osa toetusteks eraldatud rahast reservi ja jagasid seda osaliselt mittesihipäraselt. Samuti võib reservide moodustamine tekitada olukorra, kus reservist toetuse taotlejad pole võrdses olukorras ning võib võimalik olla, et raha kasutatakse mittesihipäraselt.

Ministeeriumid jätsid osa toetusteks eraldatud rahast reservi ja jagasid seda osaliselt mittesihipäraselt.

- Teede- ja Sideministeerium jättis 2000. aastal osa bussiliinidele eraldatud toetusest reservi ning jagas sellest aasta lõpul mõnele maavalitsusele ja vallale raha busside soetamiseks ja infrastruktuuri kulude katteks.
 - Kultuuriministeeriumis jäeti nii 2000. kui ka 2001. aastal osa noortesportidele eraldatavast toetusest reservi, mille kasutamine oli reguleerimata. Reservi jäetud toetus kasutati siiski sihipäraselt spordikoolidele ja -klubidele.
2. Kulutusi tehti riigieelarves sätestatust rohkem. Puudus usaldusväärne info tekkinud kohustuste kohta, mistõttu toetuste võlad võisid jääda asutuste ja riigi koondbilansis kajastamata.
 - Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti võlgnevuse kogusumma kõikidele raviteenuse osutajatele oli 2000. aasta lõpul 10,1 mln krooni (suurenedes aastaga 58%). Kohustusi ei olnud kajastatud ei Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ega Sotsiaalministeeriumi bilansis. Tegelikud kulud ja võlgade arvestus ei olnud usaldusväärne.
 - Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ning suurima raviteenuse osutaja Mustamäe Haigla arvestused tasumata arvete osas erinesid 2000. aasta 1. jaanuari seisuga 1,9 mln krooni võrra.

6. Riigieelarvest toitulustamis- kulude katteks raha eraldamine ja kasutamine

Riigi kulul toitulustati paljusid väga mitmesugustesse sihtgruppidesse kuuluvaid inimesi – ajateenijaid, kaadrikaitseväelasi, kaitseväe- ja piiriametnikke, mereinspektsiooni patrull-laevade meremehi, piiril töötavaid veterinaar- ja fütosanitaarinspektoreid, laevaperesid ja tuleornitöötajaid, Sisekaitse- ja Mereakadeemia ning politsei-, pääste- ja piirivalvekooli kadette, Spordigümnaasiumi, Tallinna Balletikooli, riigi- ja sanatoorsete internaatkoolide, erikoolide, hälviklaste riigikoolide ja Puuetega Inimeste Kutseõpetuse Keskuse õpilasi, varjupaigataotlejaid ning riigipiiril, arestimajas ja vanglas kinnipeetavaid isikuid.

Toitulustamisele kulutas riik 2000. aastal 216,7 mln krooni ja 2001. aastaks nähti ette 289,8 mln krooni (vt tabel 9). Toitulustatavate sihtgruppide toitulustusnormid olid aga väga erinevad (vt tabel 10).

2000. aastal viis Riigikontroll Kaitseministeeriumi valitsemisalas läbi auditi “Kaitsejõudude toitulustamise finantseerimise korraldus”. Auditiga hõlmati 10 kaitseväeasutust, kellele 1999. aasta riigieelarvest oli eraldatud toitulustamiskuludeks 42,7 mln krooni. Auditi järeldused ja ettepanekud, mis tehti põhiliselt 1999. aasta toitulustamise finantseerimise korralduse kohta, olid asjakohased ka 2000. aastal. Lisaks tutvuti toitulustamiskulude katmise korraldusega mitme teise ministeeriumi valitsemisalas.

Peamised ettepanekud

Riigikontroll soovib eelarveraha paremaks kasutamiseks ja toitulustamiseks eraldatud raha kuritarvituse ja väärkasutuse ärahoidmiseks Vabariigi Valitsusel ja asjaomastel ministritel:

1. määratleda üldpõhimõtted, mille alusel igal üksikjuhtumil otsustatakse isikute või isikute gruppide lülitamine tasuta toitulustatavate ringi;
2. koostada ühtsed põhimõtted, mille alusel planeerida eelarvesse toitulustamiseks mõeldud assigneeringud;
3. õigusaktides vaadata üle ning ühtlustada tasuta toitulustatavate ring ja toidunormid;
4. kehtestada sanktsioonid toitulustamiseks eraldatud raha mittesihhipärase või ülenormatiivse kasutamise korral;
5. tagada toitulustamiskulude võrreldavus, suurendades kulude läbipaistvust riigieelarve klassifikaatori täiendamise ning piisava detailsusega kulude üle arvepidamise kaudu;
6. kaaluda toiduainete hankimist tsentraliseeritult.

Olulisemad tähelepanekud

1. Tasuta toitlustamise otsused on langetatud väga erineval tasandil (Riigikogust kuni valitsemisala asutuse juhini) või selline otsus puudub üldse. Selgelt ei ole määratletud, kellel on õigus toidunormi kehtestada. Osal juhtudel puudub toidunormi kehtestamise volitus.
2. Ei ole tagatud eri valitsemisalade teenistujate või kõrgkoolide õppurite võrdne kohtlemine.
3. Riik ei ole kehtestanud ühtseid aluseid toitlustamise korraldamiseks ega päevase toidunormi kehtestamiseks.
 - 2000. aastal kehtisid sotsiaalministri kinnitatud Eesti toitumissoovitused, mis ei olnud kohustuslikud ja mis 2001. aastal tühistati. Soovitusi kasutati üksikutel juhtudel.
 - Toitlustamisel riigieelarvest ei arvestatud roogade kalorsust.
 - Sihtgruppide toidunormi kehtestamisel ei kasutatud ühtseid toiduainete hinnaprognose, mistõttu normi põhjenduseks koostatud kalkulatsiooni hinnad olid kohati kõrged.
4. Riigieelarves kavandatakse toiduraha lähtuvalt maksimaalsest toitlustatavate arvust, sest eelarveaasta keskel täiendavaid summasid eraldada ei ole üldjuhul võimalik. Sellisele planeerimismeetodile peaks vastama range järelevalve planeeritud normi püsivuse ja raha kasutamise üle kehtestatud toitlustamisnormi piires.
5. Sanktsioone toitlustamisnormi ületamise või toitlustamisraha ebasihhipärase kasutamise eest ei ole rakendatud.
6. Kaitsevæeosades 1999. aasta toitlustamisraha kasutamise auditeerimisel avastatud raha väärkasutamise juhtumid tulenesid õigusliku reguleerimise lünklikkusest, järelevalve puudumisest, toitlustamiskulude vähesest läbipaistvusest ja avalikustamisest ning väärkasutuste korral sanktsioonide rakendamata jätmisest.

Tasuta toitlustamise otsused on langetatud väga erineval tasandil. Selgelt ei ole määratletud, kellel on õigus toidunormi kehtestada.

Detailsemad tähelepanekud

Järgnevad tähelepanekud lähtuvad kaitsevæelaste toitlustamise finantseerimise korralduse auditist ja teistest käesoleva ülevaate koostamise käigus tehtud tähelepanekutest.

1. Tasuta toitlustamise otsused on langetatud väga erineval tasandil.
 - Politseikooli kadettide ja kuulajate tasuta toitlustamise otsuse langetas siseminister.
 - Tuletornitöötajate ja laevapereliikmete tasuta toitlustamise otsuse langetas Veeteede Ameti peadirektor.
 - Päästekooli päevaste õpilaste tasuta toitlustamise otsuse langetas Väike-Maarja Päästekooli direktor.

6. Riigieelarvest toitlustamiskulude katteks raha eraldamine ja kasutamine

2. Tasuta toitlustamise otsust ei ole vastu võetud ühelgi tasandil:
 - Keskkonnaministeeriumi Keskkonnainspektsiooni patrull-laevade meremeeste suhtes;
 - Teede- ja Sideministeeriumi Laevaliikluse Juhtimise Keskuse laevaperede suhtes.
3. Ei ole selgelt määratletud, kellel on õigus toidunormi kehtestada.
 - Veeteede Ameti peadirektoril ei olnud volitust tuletornitöötajate ja laevapere liikmete toidunormi määramiseks.
 - Politsei ameti peadirektoril ei olnud volitust arestitute toidunormi määramiseks.
 - Kaitseministril ei olnud volitust kaitseväelaste ja kaitseväämetnike toidunormi määramiseks.
4. Toitlustamise päevanorm on kehtestamata.
 - Haridusminister ei olnud kehtestanud Spordigümnaasiumi, Tallinna Balletikooli, riigi ja sanatoorsete internaatkoolide, erikoolide, hälviklaste riigikoolide ja Puuetega Inimeste Kutseõpetuse Keskuse õpilaste päevast toidunormi.
 - Puudus riigipiiri ületamisel kinnipeetavate isikute toidunorm, neid isikuid toitlustati kaitseväelase toidunormi piires.
5. Kaitseväelaste toitlustamisel esines erinevusi sõltuvalt sellest, kas toidu valmistamisega seotud kulud kaeti toidunormi arvelt (tellides toiduvalmistamise äriühingult) või väeosa majandamiskulude arvelt. Auditeeritud väeosades ei peetud toitlustamise korraldamisega seotud kõikide kulude arvestust.
 - Kadeti toidunorm oli Sisekaitseakadeemias 36, Mereakadeemias aga 28 krooni.
 - Tulevasi haldusametnike toitlustati igal õppepäeval tasuta Sisekaitseakadeemias, kuid Tallinna Pedagoogikaülikoolis, Tallinna Tehnikaülikoolis ning Tartu Ülikoolis sama eriala üliõpilasi tasuta ei toitlustatud.
 - Merepäeval suurendati 1,5 korda toidunormi piirivalvemeremeestel, mereväelastel aga mitte.
6. Puudusid ühtsed alused toitlustamise korraldamise ja päevase toidunormi kehtestamise kohta.
 - Kaitsejõudude Peastaabi kehtestatud kaitseväelaste toitainevajaduse piirmäärad olid sotsiaalministri soovitustest kõrgemad.
 - Toitlustamisel riigieelarvest ei arvestatud väeosades roogade kalorsust.
 - 2000. aastal toitlustati kinnipeetavaid 16,5 krooni eest päevas, aga üle 1,9 m pikkuseid ajateenijaid näiteks 100 krooni eest päevas.
7. Toidunormi kehtestamisel ei kasutatud ühtseid toiduainete hinnaprognose, mistõttu normi põhjenduseks koostatud kalkulatsiooni hinnad olid kohati kõrged. Vaatamata suurtes kogustes toiduainete tarbimisele, oli kaitseväelase 2000. aasta päevanormi kalkulatsioonis suhkru hind 7, või hind 42 ning kohvi hind 135 kr/kg.

8. Maksimaalsele vajadusele vastavate tootlustamiskulude planeerimine riigieelarves peaks olema tasakaalustatud tootlustamisraha kasutamise tõhusa järelevalve ja ülennormatiivsete kulude korral sanktsioonide rakendamisega.
- 2000. aasta riigieelarve eelnõus näidatuga võrreldes suurendas aruandeaastal päevast toidunormi Sisekaitseakadeemia 9%, Väike-Maarja Päästekool 17% ja Piirivalveamet piiril kinnipeetavate isikute tootlustamisel 39%.
 - 1999. aastal ületati kümnest kontrollitud väeosast seitsmes kaitseministri käskkirjaga kinnitatud kaitseväelase päevast toiduraha normsuurust, kulutades tootlustamisele kokku 2,07 mln krooni rohkem (koos laovarude kahanemise ja aasta lõpuks tasumata jäänud arvetega 6,28 mln krooni).
 - Ülema käskkirja alusel ei peetud Rahuoperatsioonide Keskuses kinni üksikisiku tulumaksu isikkoosseisu kaadrikaitseväelastele väljamakstavalt toidurahalt. Harju Maksuameti ettekirjutuse täitmiseks kulutas keskus eelarveraha täiendavalt üksikisiku tulumaksu võlgnevuse katteks 1999. aastal 658,2 tuhat krooni ja 2000. aastal ligikaudu 1,5 mln krooni.
 - Kõrvaliste isikute tootlustamisele kulutasid Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused 179 tuhat krooni, Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljon 104 tuhat krooni, Rahuoperatsioonide Keskus 79 tuhat krooni, Kalevi Üksik-jalaväepataljon 39,5 tuhat krooni.
 - Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljonis ning Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes eirati kehtestatud tootlustamise päevanormi ja kulutati 1999. aastal täiendavalt eelarveraha vastavalt 101,3 tuhat ja 48 tuhat krooni.
 - Kaitseminister ei ole kehtestanud toiduainete laovaru norme. Suurtükiväegrupis oli seisuga 31.12.1998 toiduainete laovaru 329,4 tuhat krooni ja seisuga 31.12.1999 kokku 33,8 tuhat krooni.
 - Toiduraha vaba jääki kasutasid asutused toiduainete laovaru suurendamiseks, mille arvel oli võimalik järgmisel aastal kontrollimatult suurendada tootlustatavate ööpäevast toidukulu. Kirjeldatud teguviis võimaldas tasuda 1999. aastal Suurtükiväegrupis 82% ja Kalevi Üksik-jalaväepataljonis 90% aasta tegelikest toidukuludest.
 - Sanktsioone tootlustamisnormi ületamise või tootlustamisraha ebasihipärase kasutamise eest Kaitseministeeriumi valitsemisalas ei ole rakendatud.
9. Toitlustamise korraldamisel hankis iga asutus eraldi mitmeid sarnaseid mitte-riknevaid toiduaineid (suhkur, jahu, makaronid, tee, kohv jne) erineva ja küllalt kõrge hinnaga, sealjuures riigihanget korraldamata. Auditeeritud väeosad ostsid 1999. aastal kokku 10,4 miljoni krooni eest toiduaineid ja tellisid tootlustamise teenust ilma riigihankeid korraldamata.
10. Toitlustamiseks eraldatud raha kajastus 2000. aasta riigieelarves ühe kuluartikli all ja oli jälgitav. 2001. aasta riigieelarves lisati veel toetuste kuluartikkel, millest muu hulgas makstakse kaadrikaitseväelastele ja tegevteenistuslepinguga ametnikele välja toiduraha. Toitlustamiskulud ei kajastu 2001. aasta riigieelarves ühtsetel põhimõtetel: Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarves on tagatud kulude läbipaistvus toetuste kuluartikli alajaotusena toiduraha eraldi välja-toomisega, Siseministeeriumi valitsemisala eelarves aga mitte.

Toitlustamiskulude planeerimine riigieelarves peaks olema tasakaalustatud tõhusa järelevalve ja vajaduse korral sanktsioonide rakendamisega.

Toitlustamiskulud ei kajastu 2001. aasta riigieelarves ühtsetel põhimõtetel.

7. Mootorikütuse ostmine

Valdavalt ostavad riigiasutused mootorikütust autode ja mitmesuguste eriotstarbeliste sõidukite tarbeks.

Autoregistris registreeritud mootorsõidukeid oli ministriumidel, nende valitsemisala asutustel ja põhiseaduslikel institutsioonidel seisuga 31.12.1999 kokku 7141, lisaks 316 kasutusrendi korras liisitud mootorsõidukit.

Peamised ettepanekud

Arvestades riigihangete tähtsust riigi kulutuste läbipaistvuse ja säästlikkuse seisukohalt, on kindlasti vaja tagada hangete teostamise üle süstemaatiline kontroll ning kohased sanktsioonid.

Riigihangete Amet peaks kontrollima ka seda, kas seaduses ettenähtud juhtudel hanked üldse korraldatakse.

Riigikontroll on seisukohal, et Riigihangete Amet peaks kontrollima ka seda, kas seaduses ettenähtud juhtudel hanked üldse korraldatakse, vastasel juhul on küsitav ka muude kontrolliprotseduuride mõttekus. Kuna Riigikontrolli ja Riigihangete Ameti tõlgendused riigihangete seadusest lahknevad, pöördus Riigikontroll majandusministri poole, tehes ühtlasi ettepaneku teavitada Riigikontrolli meetmetest, mida Majandusministeerium kavatses rakendada tagamaks, et riigiasutused seaduses ettenähtud juhtudel hanked korraldaksid.

Olulisemad tähelepanekud

Riigikontroll leiab, et hangete osadeks jaotamise üle puudub mootorikütuse ostmise näitel seni süstemaatiline kontroll.

Vastutavatel ametnikel ei ole karta mingit tagajärge juba seetõttu, et õigusrikkumine ei tule suure tõenäosusega ilmsiks.

Kütuse ostmiseks kulunud summaga võrreldes on riigihankekonkursside maht väike.

1999. aastal ostsid ministriumid, nende valitsemisala asutused ja põhiseaduslikud institutsioonid mootorikütust 126,5 mln krooni eest. Samas korraldati 1999. aastal mootorikütuste ostmiseks vaid 5 riigihankekonkurssi maksumusega kokku 12,7 mln krooni. Seega moodustas 1999. aastal mootorikütuste ostmiseks korraldatud riigihangete maksumus vaid 10% samal perioodil riigiasutuste poolt mootorikütuste ostmiseks kulutatud summast. Enamik asutusi, kes ostetud koguse maksumusest tulenevalt oluks kohustatud riigihanke korraldama, ei teinud seda.

2000. aastal mootorikütuste ostmiseks korraldatud riigihankekonkursside maht küll suurenes, kuid see jäi endiselt väikeseks, võrreldes kütuse ostmiseks kulunud summaga.

Lisa

Tabel 1. Riigieelarve tulude laekumine (tuhandetes kroonides)

Tulud	Maksuamet	Tolliamet	Välis- ministeerium	Keskkonna- ministeerium	Ravi- kindlustus	Pensioni- kindlustus	Riigikassa	Kokku
Maksutulud	14 138 283	11 144 084	0	0	22	0	0	25 282 389
Riigilõiv	460 804	134 398	31 660	0	0	0	40 619	667 481
Segatulud	117 914	2 419	2 589	135 817	9 544	1 829	596 301	866 413
Tulud varadelt	453 680	0	71	74 852	0	313	202 147	731 064
Finantstulud	1 204	0	52	0	541	15	30 803	32 615
Tulud majandus- tegevusest	0	0	0	0	0	0	468 818	468 818
Laenude tagastamine	0	0	0	0	7 220	0	21 375	28 595
Kokku	15 171 885	11 280 901	34 373	210 669	17 327	2 157	1 360 063	28 077 375

Halliga on märgitud riigieelarve tulud, millele Riigikontroll vastavate auditite puudumise tõttu hinnangut ei anna. Riigikontroll ei anna seisukohta ka konkreetsete ridade õigsusele.

Tabel 2. Riigi osalus äriühingutes

Riigikontrollile saadetud auditeeritud 2000. a aastaaruannete põhjal

Nr	Äriühingu nimi	Riigi osalus	Aktsia/osakapital		Omakapital	
			Kokku	Riigi osa	Kokku	Riigi osa
1	AS A.L.A.R.A.	100,00%	400 000	400 000	36 016 454	36 016 454
2	AS Andmevara	100,00%	5 000 000	5 000 000	8 572 023,00	8 572 023
3	AS Bituumen	75,46%	13 875 000	10 470 075	16 070 382,00	12 126 710
4	AS Cybernetica	100,00%	18 000 000	18 000 000	18 617 489,00	18 617 489
5	AS E-Arsenal	100,00%	733 000	733 000	1 525 200,00	1 525 200
6	AS Edelaraudtee	100,00%	100 000 000	100 000 000	168 899 211,00	168 899 211
7	AS Eesti Kaardikeskus	100,00%	2 000 000	2 000 000	6 097 710,00	6 097 710
8	AS Eesti Loto	100,00%	3 500 000	3 500 000	3 238 925,00	3 238 925
9	AS Eesti Post	100,00%	107 175 300	107 175 300	233 663 552,00	233 663 552
10	AS Eesti Raudtee	100,00%	300 000 000	300 000 000	726 453 538,00	726 453 538
11	AS Eesti Ringhäälingu Saatekeskus	51,00%	83 600 000	42 636 000	190 042 136,00	96 921 489
12	AS Eesti Seeme	100,00%	868 000	868 000	1 225 510,00	1 225 510
13	AS Eesti Telekom	27,28%	1 373 832 780	374 781 582	3 592 033 000,00	979 906 602
14	AS Eesti Viljasalv	100,00%	7 595 661	7 595 661	25 108 627,00	25 108 627
15	AS Elumaja	100,00%	2 242 000	2 242 000	8 921 700,00	8 921 700
16	AS Harjumaa Liinid	66,66%	720 000	479 952	3 761 771,00	2 507 597
17	AS Imanta Hariduskeskus	75,00%	7 200 000	5 400 000	1 399 152,00	1 049 364
18	AS Kärdla Lennujaam	100,00%	2 773 900	2 773 900	4 433 400,00	4 433 400
19	AS Lennuliiklusteenindus	100,00%	80 000 000	80 000 000	195 830 926,00	195 830 926
20	AS Medis	100,00%	2 700 000	2 700 000	5 061 682,00	5 061 682
21	AS Metrosert	100,00%	876 000	876 000	2 264 239,00	2 264 239
22	AS Perioodika	100,00%	2 421 000	2 421 000	1 677 167,00	1 677 167
23	AS Pärnu Lennujaam	100,00%	1 463 100	1 463 100	5 131 379,00	5 131 379
24	AS Ragn-Sells Läänemaa	50,00%	4 265 600	2 132 800	8 335 457,00	4 167 729
25	AS Rahva Raamat	51,00%	400 000	204 000	3 378 348,00	1 722 957
26	AS Rocca al Mare Suurhall	20,00%	5 009 340	1 001 868	19 124 260,00	3 824 852
27	AS Saarte Liinid	100,00%	78 380 000	78 380 000	87 864 770,00	87 864 770
28	AS Sakala Keskus	100,00%	58 400 000	58 400 000	52 425 977,00	52 425 977
29	AS Tallinna Lennujaam	100,00%	128 714 300	128 714 300	137 853 670,00	137 853 670
30	AS Tallinna Olümpiapurjespordikeskus	100,00%	166 188 000	166 188 000	166 410 667,00	166 410 667
31	AS Tallinna Sadam	100,00%	2 750 000 000	2 750 000 000	3 598 705 261,00	3 598 705 261
32	AS Tartu Agro	100,00%	9 639 260	9 639 260	25 269 784,00	25 269 784
33	AS Tartu Lennujaam	100,00%	3 915 600	3 915 600	3 845 807,00	3 845 807
34	AS Tartu Puukool	100,00%	400 000	400 000	1 636 788,00	1 636 788
35	AS Vaba Maa	56,39%	14 324 000	8 077 304	16 160 911,00	9 113 138
36	OÜ Areto	100,00%	100 000	100 000	1 575 822,00	1 575 822
37	OÜ Eesti Geoloogiakeskus	100,00%	15 200 700	15 200 700	15 125 931,00	15 125 931
38	OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100,00%	4 000 000	4 000 000	27 795 710,00	27 795 710
39	OÜ Eesti Metsakorralduskeskus	100,00%	10 478 800	10 478 800	17 155 138,00	17 155 138
40	OÜ Pärnu Keskkonnauuringud	100,00%	77 300	77 300	144 059,00	144 059
41	OÜ Tartu Keskkonnauuringud	100,00%	605 000	605 000	645 621,00	645 621
42	OÜ Tehnokontrollikeskus	100,00%	60 000	60 000	2 264 675,00	2 264 675
43	OÜ Virumaa Keskkonnauuringud	100,00%	344 600	344 600	418 615,00	418 615
Kokku			5 367 478 241	4 309 435 102	9 676 913 343	6 703 217 465

Tabel 3. Pankrotis olevad, tegevuse lõpetanud ja likvideeritud äriühingud

Ministeerium	Ettevõte	Summa
Rahandusministeerium		
	Eesti Maapank	1 811 240
	Eesti Innovatsioonipank	250 000
	Ühinenud Balti Pank	14 500
Majandusministeerium		
	OÜ Kuressaare Leib	3 400 000
	AS Estimpex	2 450 000
	RAS Kodu	570 000
	RAS Kreenholmi Manufaktuur	49 794 000
	RAS Ehituskaubandus	159 200
	RAS Projekteerimis- ja Tehnoloogiainstituut	38 600
	RAS Eesti Autokaubandus	2 614 000
	RAS Järvakandi Tehased	3 400 000
	Koksohimmontaaž	3 047
	Kokku	64 504 587

Tabel 4. Sihtasutustele kuuluvad aktsiad ja väärtpaberid

Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise SA	14 384 835
Ühispanga Rahaturufondi osakud	14 000 000
EVP-d	384 835
AS Krediidinfo	20 000
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	1 190 860
Eesti Infotehnoloogia SA	500 000
Ühispanga Rahaturufondi osakud	500 000
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	220 731
Kalev	6 700
Eesti Ühispanga Võlakirjade Fond	183 616
Eesti Telekomis osalus aktsiaportfellis	32 629
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	342 673
Klementi A aktsia	57 586
ASA Kindlustuse aktsia	32 629
Standardi aktsia	102 458
Äripäeva Indeksi Fondi osak	150 000
Eesti Filmi SA	10 453 281
AS Tallinnfilm (tütarettevõte)	10 453 281
Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise SA	427 972
AS Ekspordikrediit (tütarettevõte)	427 972

Tabel 5. Avalik-õiguslike isikute bilansimaht, kapital ja auditite tulemused

		Bilansimaht 31.12.00	Kapital 31.12.00	Omakapital 31.12.00	Audiitor	Audiitori järeldusotsus, märkused
	Haridusministeerium					
1	Tartu Ülikool	524 995 451	244 127 162	268 561 483	KPMG Estonia	märkusteta
2	Eesti Kunstiakadeemia	28 411 383	10 353 633	18 484 967	KPMG Estonia	märkus algsaldode kohta
3	Eesti Muusikaakadeemia	142 997 732	103 686 560	57 623 805	Rimess MRI OÜ	märkusteta
4	Tallinna Tehnikaülikool	363 398 742	266 865 843	290 597 320	AS Pricewater- houseCoopers	märkus algsaldode kohta
5	Eesti Põllumajandus- ülikool	135 404 782	86 019 763	102 504 774	KPMG Estonia	märkus algsaldode kohta
6	Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	17 337 930	11 610 385	8 267 347	Rimess MRI OÜ	märkusteta
7	Eesti Teaduste Akadeemia	4 075 108	3 091 324	2 669 890	Eelarves puudusid vahendid	ei ole auditeeritud
8	Tallinna Pedagoogika- ülikool				KPMG	Hinnang jäeti andmata, kuna raamatupidamise ja sisekontrollisüsteem ei olnud korraldatud selliselt, et oleks olnud tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava info saamine.
	Kultuuriministeerium					
9	Eesti Televisioon	97 523 417	45 470 591	2 561 802	Pricewater- houseCoopers	Märkus: audiitoritel on kahtlus, kas ettevõtte on võimeline tegutsemist jätkama, kuna tema omakapital seisuga 31.12.2000 oli positiivne 2,6 mln kr, kuid seisuga 4.06.2001 negatiivne 2,9 mln kr ulatuses.
10	Eesti Raadio	22 016 556	18 080 211	11 392 905	Pricewater- houseCoopers	märkusteta
11	Eesti Rahvusraamatu- kogu	155 586 450	148 307 983	147 486 633	Audit EA	märkusteta
12	Rahvuskooper Estonia	36 518 324	5 187 353	4 869 734	Pricewater- houseCoopers	märkusteta
13	Eesti Kultuurkapital	34 468 212	20 000 000	33 885 712	KPMG Estonia	märkusteta
	Rahandusministeerium					
14	Hoiuste Tagamise Fond	212 347 825		212 113 666	KPMG Estonia	märkusteta
15	Hüvitusfond	1 494 931 000	1 445 578 000	1 044 440 000	Pricewater- houseCoopers	märkusteta
16	Eesti Liikluskindlustuse Fond	241 305 349	72 160 954	71 800 315	KPMG Estonia	märkusteta
	Justiitsministeerium					
17	Notarite Koda	3 373 353	3 058 862	3 058 862	Ailer-A OÜ	märkusteta
	Kaitseministeerium					
18	Kaitseliit					ei esitanud Riigikontrollile aruannet

Tabel 6. Riigieelarvest finantseeritavate avalik-õiguslike isikute laenukohustused ja tulem

Avalik-õiguslik isik	Lühiajaline võlg	Pikaajaline võlg	Pikaajaline liising	Muud kohustused	Laenukohustused kokku	Aruandeaasta tulem
Eesti Televisioon	13 474 731	19 192 568	14 231 507	-	46 898 806	-7 760 250
Eesti Raadio	852 750	-	-	905 739	1 758 489	-5 533 823
Rahvusraamatukogu	111 258	-	26 165	397 569	534 992	-1 070 724
Rahvusoper Estonia	282 905	-	-	6 660	289 565	-756 193
Kultuurkapital	-	-	-	-	-	2 884 833
Tallinna Tehnikaülikool	4 928 203	8 533 326	8 817 117	301 023	22 579 669	-5 187 657
Eesti Põllumajandusülikool	4 322 428	8 004 467	1 928 128	9 154 033	23 409 056	2 684 584
Tallinna Pedagoogikaülikool	1 413 500	7 141 000	-	-	8 554 500	986 846
Eesti Muusikaakadeemia	2 945 975	-	-	-	2 945 975	-3 228 943
Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut	373 495	-	-	-	373 495	-1 394 110
Eesti Teaduste Akadeemia	-	-	-	-	-	-588 636
Eesti Kunstiakadeemia	1 722 419	1 000 008	-	680 962	3 403 389	7 188 539
Kokku	30 427 664	43 871 369	25 002 917	11 445 986	110 747 936	-11 775 484

Tabel 7. Avalik-õiguslike isikute laenutagatised

Avalik-õiguslik isik	Laenu saldo 31.12.00	Laenu nimetus	Laenu tagatis	Tagatise otstarve
Eesti Televisioon	18 333 330	pikaajaline laen	Varalise õiguse pandileping, millega on panditud ETV-le riigieelarvest seadusega eraldatud või eraldatavad varad ja nendest tulenevad õigused	ETV põhitegevus
	6 802 944	investeeringislaen	Euroopa Ringhäälingute Liidu garantii	-
Eesti Põllumajandus- ülikool	12 026 896	pikaajaline laen	Hüpoteegid viiele kinnistule	Õppehooned, katselaut, spordibaas jms
Eesti Muusikaakadeemia	1 470 000	lühiajaline laen	Hüpoteek kinnistule asukohaga Tallinn, Toomkooli 4	Lavakunstkateeder
Tartu Ülikool	56 841 668	investeeringislaen	Hüpoteegid kinnistutele aadressil Ülikooli 16, Jakobi 2 ja Lossi 3	Õppehooned
	23 047 999	investeeringislaen	Hüpoteek kinnistule aadressil Vanemuine 46	Õppehoone
	5 800 006	investeeringislaen	Hüpoteek kinnistule aadressil Pepleri 14	Ühiselamu
Tallinna Tehnikaülikool	8 000 000	investeeringislaen	Hüpoteek kinnistule asukohaga Tallinn, Raja 15/Mäepealse 1	Arvutuskeskus
Eesti Kunstiakadeemia	2 383 449	pikaajaline laen ja arvelduskrediit	Hüpoteek kinnistule asukohaga Tallinn, Tartu mnt 1	Õppehoone

Tabel 8. Riigikontrolli auditeeritud toetused 2000. ja 2001. aastal (tuhandetes kroonides)

Ministeeriumi valitsemisala	Toetuse liik	2000. aasta		2001. aasta	
		eelarve	kassaline täitmine	eelarve	kassaline täitmine (I kv)
Kultuuriministeerium	Toetus noorte spordile	26 009,7	26 009,7	26 000,0	3 870,2
Rahandusministeerium	Õppelaenu tagatis	56 000,0	80 033,6	105 000,0	26 709,7
Sotsiaalministeerium	Toetus ravikindlustamata isikute vältimatuks raviks	57 300,0	56 950,0	55 000,0	13 652,9
	Väiksema konkurentsivõimega inimeste tööturutoetus	2 231,0*	2 133,0	3 000,0	613,2
	Toetus töötute koolituseks	38 947,5**	38 274,0	50 162,0	10 759,1
Teede- ja Sideministeerium	Toetus bussiliikluseks	126 311,4*	126 011,4	121 000,0	24 556,6
	Toetus elektrirongiliiklusele	73 391,5	73 391,5	62 000,0	9 500,0

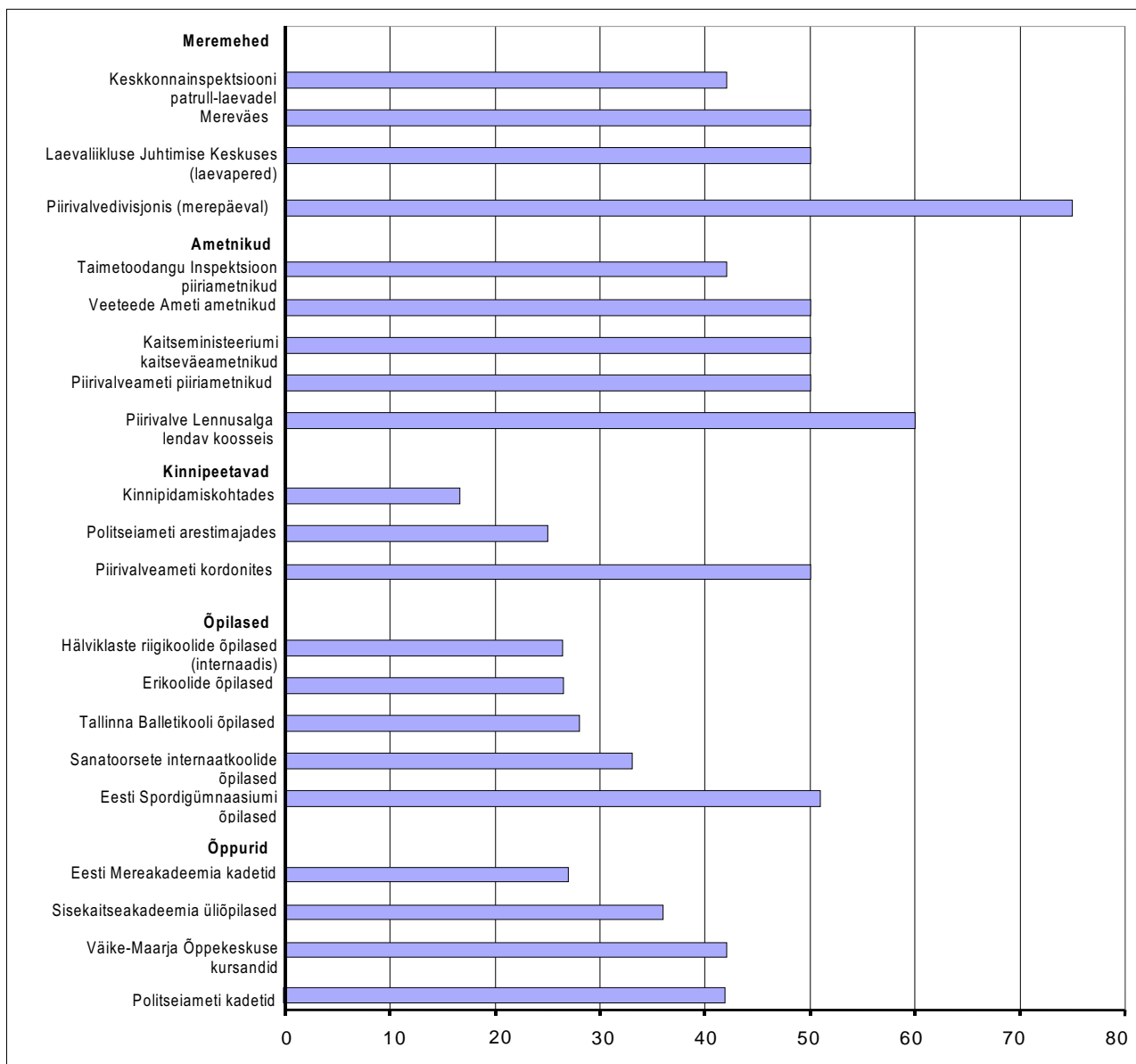
* Eelarve on näidatud koos 1999. aastast ületulevate summadega.

** Hõlmab nii töötute koolituse (art 44) kui ka töötute ümberõppe stipendiumi (art 66) kulusid.

Tabel 9. Toitlustamiskulud 2000. ja 2001. aasta riigieelarves (kroonides)

Ministeeriumi valitsemisala	2000. aasta			2001. aasta
	eelarve	täitmine	täitm.%	eelarve
Haridusministeerium	25 541 100	24 157 400	94,58	20 120 000
Justiitsministeerium	25 175 100	24 979 300	99,22	18 420 000
Kaitseministeerium	96 158 400	95 191 800	98,99	172 290 500
Keskkonnaministeerium	814 000	678 700	83,38	0
Põllumajandusministeerium	1 768 000	1 328 600	75,15	1 700 000
Siseministeerium	61 132 100	60 269 000	98,59	73 237 600
Sotsiaalministeerium	712 000	417 300	58,61	440 000
Teede- ja Sideministeerium	5 403 900	5 403 900	100,00	3 600 000
Kokku	216 704 600	212 426 000	98,03	289 808 100

Tabel 10. Toitlustamisnorm ööpäevas (krooni)



Rahandusministri vastus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Juhan Parts
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 08.08.2001 nr 15-1/2484

Meie *22.* 08.2001 nr *60-1-3/8214*

Austatud härra Parts

Täna Teid eelneva informatsiooni eest Riigikontrolli seisukohtadest 2000. aasta riigieelarve täitmise aruande osas.

2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne on valminud kooskõlas kehtivate riigiasutuste raamatupidamist reguleerivate õigusaktidega. Samas nõustub Rahandusministeerium Riigikontrolli arvamusega, et riigieelarve täitmise arvestus- ja aruandlussüsteemid vajavad täiustamist ja korrastamist.

Rahandusministeerium on välja töötanud ning andnud Riigikogu menetlusse "Riigieelarve seaduse ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu, mille üheks eesmärgiks on valitsussektori tulude ja kulude käsitlemise kooskõlla viimine rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega. Väljatöötamisel on ka uus eelarveklassifikaator, milline peaks rakenduma koos riigieelarve baasseaduse muutmise seaduse jõustumisega. Uue eelarveklassifikaatoriga liigendatakse detailselt eelarvete tulud, kulud ning finantseerimistehingud. Liigendamata kulusid uus klassifikaator ette ei näe.

Samuti käivitas Rahandusministeerium käesoleval suvel riigi raamatupidamise ümberkorraldamise projekti eesmärgiga viia aruandlus vastavusse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetele.

Veel 2001 aasta jooksul esitatakse Riigikogule parandusettepanekud menetluses oleva raamatupidamise seaduse muutmiseks. Samaaegselt kaardistab Rahandusministeeriumi poolt moodustatud töögrupp aruannetes sisalduva informatsiooni tarbijad ja nende nõuded esitatava informatsiooni osas. Samuti alustatakse riigi raamatupidamise üldeeskirja kontseptsiooni väljatöötamisega. Aastal 2002 korrastatakse praegune riigi raamatupidamist reguleeriv õiguslik keskkond.

Projekti lõppedes peab olema saavutatud olukord, kus riigi kui ühe juriidilise isiku ulatuses on majandustehingute üle arvestuse pidamine ja majandustehingute tulemustest aruandmine juhitud ühtse tervikuna ning õiguslik keskkond on piisavalt reguleeritud.

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

kantselei@fin.ee	
RIIGIKONTROLL	
Kuupäev <i>23.08.2001</i>	Reg nr <i>2000/75-5/2484</i>

Kuna eelpool nimetatud ümberkorralduste tulemused realiseeruvad mõistetavalt alles järgnevatel aastatel, on Rahandusministeerium finantsaruandluse kvaliteedi parandamiseks sisse viinud ka jooksvaid muudatusi:

Võrreldes 1999. aasta riigieelarve täitmise aruandega oleme riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandesse sisse viinud pankrotistunud pankade vastu nõuete ja potentsiaalsete kohustuste bilansivälise kajastamise, välislaenude ja omandireformi reservfondi vahendite tekkepõhise kajastamise. Samuti on eraldi esitatud stabiliseerimisreservi aruanne.

Käesoleval aastal on sisse viidud stabiliseerimisreservi vahendite tekkepõhine intressiarvestus. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond jätkab välislaenudest tulenevate nõuete ja kohustuste inventeerimist ning lootusetute laenude väljaselgitamist. Eraldi arvestust peetakse kõikide riigikassa hallata olevate vahendite üle – eraldatud on riigieelarve, välislaenude ja eelarveväliste fondide ning reservide vahendid.

Rahandusministeerium loodab viljakat diskussiooni jätkumist Riigikontrolliga.

Lugupidamisega



Siim Kallas
Minister