

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

# KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/114  
30.08.2005

Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta  
koondaruande kohta

Tallinn  
2005

## Riigikontrolli hinnang riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontroll auditeeris 31.12.2004. a seisuga koostatud riigi majandusaasta koondaruannet, mis koosneb tegevusaruandest, riigi raamatupidamise aastaaruandest ja täiendavast infost avalik-õiguslike juriidiliste isikute, kohalike omavalitsuste ja valitsussektori kohta. Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud Eesti heast raamatupidamistavast ja riigieelarve seadusest lähtudes. Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister. Riigikontrolli kohustuseks on auditi tulemustele tuginedes avaldada arvamust riigi majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI<sup>1</sup> auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas majandusaasta aruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollis Riigikontroll väljavõttelisel tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigi majandusaasta koondaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

- 2003. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud bilansi saldode õigsust 31.12.2003. a seisuga Riigikontroll ei ole auditeerinud. Riigi raamatupidamise üldeeskiri jõustus 01.01.2004. a ning selle alusel muutusid varem kehtinud raamatupidamise arvestuspõhimõtted oluliselt. Üld-eeskirja rakendamise korrigeeriti 2004. aasta jooksul korduvalt bilansi 01.01.2004. a seisuga koostatud algsaldosid. Riigikontrollil ei olnud võimalik korrigeerimiskannete õigsuses veendumiseks teha ulatuslikke ja ajamahukaid auditiprotseduure, mistõttu ei saa Riigikontroll anda hinnangut 01.01.2004. a seisuga koostatud algsaldode kohta.
- Riigieelarve seaduse kohaselt viib ministeeriumi ja maavalitsuse majandusaasta aruande auditi läbi vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi 2004. aasta majandusaasta aruande auditis planeeris Riigikontroll hinnangu andmisel tugineda riigiraamatupidamiskohustuslaste siseauditi eest vastutavate isikute (edaspidi *siseaudiitorid*) tööle. Ministeeriumite siseaudiitorite töö ülevaatamisel selgus, et siseaudiitorite töö ulatus ei olnud piisav. Selleks et anda hinnangut riigi majandusaasta koondaruandele siseaudiitoritele tuginemata, ei olnud Riigikontrollil piisavalt ressursse. Riigikontrollil ei olnud võimalik alustada auditiprotseduuridega varem, kuna seoses arvestuspõhimõtete muutumisega viibis vahearuannete koostamine.
- Koondaruande õigsuse auditeerimisel ei saanud Riigikontroll piisavat kinnitust, et kohalike omavalitsuste 31.12.2004. a seisuga esitatud andmete õigsust on kinnitanud neid kontrollivad audiitorid.
- Riigi osalusega äriühingute ja riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus majandusaasta aruandeid auditeerinud vannutatud audiitorid on andnud hinnangu raamatupidamise aastaaruannetele, kuid ei ole hinnanud aruandeperioodi majandustehingute seaduslikkust.
- Riigi majandusaasta koondaruanne ei kajasta riigi vara (ehitised ning maa) õiges väärtuses, kuna vara ümberhindlus on olulises osas tegemata.

**Tulenevalt eeltoodud asjaoludest ei saa Riigikontroll anda hinnangut riigi majandusaasta koondaruandele 31. detsembri 2004. aasta seisuga ega riigi 2004. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta.**

---

<sup>1</sup> *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

## Sisukord

<b>RIIGIKONTROLI HINNANG RIIGI 2004. AASTA MAJANDUSAASTA KOONDARUANDE ÕIGSUSE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA .....</b>	<b>2</b>
<b>1. RIIGIKONTROLI ARVAMUST MÕJUTAVAD ASJAOLUD .....</b>	<b>4</b>
<b>2. RIIGIKONTROLI TÄHELEPANEKUD RIIGI MAJANDUSAASTA KOONDARUANDE, RIIGI RAAMATUPIDAMISE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA.....</b>	<b>7</b>
2.1. Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis.....	7
2.2. Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta .....	8
2.3. Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta .....	10
<b>3. ETTEPANEKUD RAHANDUSMINISTRILE .....</b>	<b>11</b>
<b>4. RIIGIKONTROLI PEAMISED TÄHELEPANEKUD MINISTEERIUMITE, RIIGIKANTSELEI JA PÕHISEADUSLIKE INSTITUTSIOONIDE KOHTA.....</b>	<b>12</b>
4.1. Haridus- ja Teadusministeerium .....	12
4.2. Justiitsministeerium.....	13
4.3. Kaitseministeerium .....	14
4.4. Keskkonnaministeerium.....	14
4.5. Kultuuriministeerium .....	15
4.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium .....	16
4.7. Põllumajandusministeerium .....	17
4.8. Rahandusministeerium.....	17
4.9. Riigikantselei .....	18
4.10. Siseministeerium .....	19
4.11. Sotsiaalministeerium.....	20
4.12. Välisministeerium .....	21
4.13. Kokkuvõtte Riigikohtu, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruannete audititest.....	22
<b>5. RIIGIKONTROLI ARUANDES “ÜLEVAADE RIIGI VARA KASUTAMISE JA SÄILIMISE KOHTA 2003. AASTAL” TEHTUD ETTEPANEKUTE RAKENDAMINE..</b>	<b>23</b>
<b>LISA. HINNANGUD RIIGIRAAMATUPIDAMISKOHUSTUSLASTE 2004. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANNETE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA.....</b>	<b>25</b>
<b>RAHANDUSMINISTRI VASTUS.....</b>	<b>26</b>

# 1. Riigikontrolli arvamust mõjutavad asjaolud

Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeerium kui riigi raamatupidamise eest vastutav ministeerium teinud märkimisväärset tööd riigi raamatupidamise arendamiseks. Erinevalt eelnevatest aastatest on 2004. aastal riigi raamatupidamises lähtunud Eesti heast raamatupidamistavast, mille põhinõuded on kinnitatud raamatupidamise seadusega. Rahandusministeeriumi töö tulemusel on juba esimese aastaga, mil uusi arvestuspõhimõtteid rakendati, saavutatud oluline edasimineku riigi finantsaruandluse kvaliteedis.

Järgnevalt on kirjeldatud asjaolusid, mis kogumina põhjustasid hinnangu andmata jätmise riigi majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

## Algsaldodele hinnangu andmine

Riigi raamatupidamise üldeskirja rakendatakse alates 01.01.2004. a ning praegune on esimene riigi majandusaasta aruanne, mis on koostatud raamatupidamise seadusest ja riigi raamatupidamise üldeskirjast lähtudes. Üldeskirja jõustumisega muutusid avaliku sektori raamatupidamise arvestuspõhimõtted ja aruandlus oluliselt.

31.12.2003. a seisuga koostatud riigi lõppbilansis lähtuti üldeskirjaga kehtestatud arvestuspõhimõtetest osas, mille kohta olid olemas lähteandmed. 2003. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud bilansi saldode õigsust 31.12.2003. a seisuga ei ole Riigikontroll auditeerinud. Kuna bilansi 01.01.2004. a seisuga koostatud algsaldosid korrigeeriti 2004. aasta jooksul korduvalt, siis ei olnud Riigikontrollil võimalik korrigeerimiskannete õiguses veendumiseks teha ulatuslikke ning ajamahukaid auditiprotseduure, mistõttu ei saa Riigikontroll anda hinnangut 01.01.2004. a seisuga koostatud algsaldode kohta.

## Siseaudiitorite tööle tuginemine

Riigieelarve seaduse kohaselt peab ministeeriumi ja maavalitsuse majandusaasta aruande auditi läbi viima vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kuna Riigikontrolli ressursid ei ole piisavad hindamaks kõikide riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise aastaaruannete õigsust ja tehingute seaduslikkust, siis planeeris Riigikontroll riigi majandusaasta aruande auditi selliselt, et hinnangu andmisel riigi majandusaasta aruande kohta tuginetakse siseaudiitorite tööle. Seega keskendus Riigikontroll riigi majandusaasta aruande auditeerimiseks siseaudiitorite töö ülevaatamisele. Auditi tulemusel jõudis Riigikontroll järeldusele, et ei saa tugineda siseaudiitorite tööle. Samas jäi täiendavate auditiprotseduuride tegemiseks ebapiisavalt aega. Riigikontrollil ei olnud võimalik alustada auditiprotseduuridega varem, sest seoses arvestuspõhimõtete oluliste muudatustega viibis vahearuanne koostamine.

Riigikontroll ei saanud tugineda siseaudiitorite tööle, kuna siseaudiitorite töö osutus ebapiisavaks. Riigikontroll ei tuginenud siseaudiitoritele nendes riigiraamatupidamiskohustuslastes, kus

- auditi riskihinnanguga ei olnud kaetud kogu valitsemisala või siseaudiitor ei olnud Riigikontrolli hinnangul kogunud piisavalt tõendusmaterjali selleks, et anda hinnangut majandusaasta aruandele (Kultuuriministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Põllumajandusministeerium, Välisministeerium);
- audit ei olnud dokumenteeritud selliselt, et Riigikontrollil oleks olnud võimalik tehtud auditiprotseduuridele tugineda (Keskkonnaministeerium, Põllumajandusministeerium, Siseministeerium).

Riigikontroll leiab, et Rahandusministeerium ja ministrid ei ole taganud, et siseaudiitorite kompetents ja valmisolek neile pandud kohustuse täitmiseks oleks piisav. Riigieelarve seaduse muudatus, millega pandi siseauditi eest vastutavale isikule kohustus anda hinnang riigiraamatupidamiskohustuslase

majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele, jõustus 2003. aasta detsembris. Metoodiline abimaterjal, finantsauditi käsiraamat, valmis alles 2004. aasta detsembris. Metoodilise materjali hilisest valmimisest tulenevalt jäi ka siseaudiitoritele mõeldud koolituste arv ebapiisavaks ning need toimusid alles 2005. aasta alguses, s.o ajal, mil auditid pidanuks olema juba planeeritud ning suur osa auditiprotseduure tehtud. Finantsauditi tegemiseks vajavad siseaudiitorid lisaks finantsauditi metoodika tundmisele ka häid teadmisi finantsarvestuse vallast. Ka finantsarvestuse osas on siseaudiitorite ettevalmistus jäänud ebapiisavaks.

Lisaks eelnevale leiab Riigikontroll, et lahendust vajab vastuolu riigieelarve seaduse ning rahvusvaheliste auditeerimisstandardite vahel. Riigikontrolli hinnangul on riigieelarve seadusega siseaudiitoritele pandud kohustus vastuolus rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega, kuna siseaudiitorid ei ole hinnangu andmisel majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele piisavalt sõltumatud. Majandusaasta aruandele hinnangu andmisel peab audiitor lähtuma rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest, sh audiitorite eetikakoodeksist. Rahvusvahelised auditeerimisstandardid sätestavad nõude, et auditit tehes peab audiitor tagama oma sõltumatuse. Audiitorite eetikakoodeks loetleb ohud sõltumatusele, milleks loetakse muu hulgas muret töö kaotamise võimaluse pärast ja enda töö ülevaatamise ohtu (st enda tehtud otsuste auditeerimist).

Kokkuvõtlik tabel siseaudiitorite hinnangutest riigiraamatupidamiskohustuslaste majandusaasta aruannete ning tehingute seaduslikkuse kohta on esitatud kontrolliaruande lisas.

### **Ebapiisav kontroll kohalike omavalitsuste raamatupidamise aruannete üle**

Riigi majandusaasta aruandes on esitatud täiendava infona kohalike omavalitsuste konsolideeritud bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja netovarade liikumise aruanne koos vastavate lisadega. Riigikontroll ei saanud tõendusmaterjali selle kohta, kas kohalike omavalitsuste finantsnäitajad, mille põhjal on elloetletud aruanded koos lisadega koostatud, on auditeeritud. Rahandusministeerium, kes riigi raamatupidamise korraldajana peaks veenduma, et aruandes kasutatav info on õige, ei ole vastavat infot kogunud. Seetõttu võib riigi majandusaasta aruanne sisaldada vigu, mis tekivad, kui kohaliku omavalitsuse raamatupidamise aastaaruandes tehakse parandusi, mida ei näidata saldoandmike süsteemis, mille alusel koostatakse riigi majandusaasta aruanne. Riigi pearaamatupidaja kontrollis vaid Tallinna Linnavalitsuse raamatupidamise aastaaruande vastavust Rahandusministeeriumile esitatud saldoandmikule. Riigikontrolli arvates peaks edaspidi kontroll olema ulatuslikum.

### **Ebapiisav auditi ulatus tehingute seaduslikkuse osas**

Riigi majandusaasta aruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Sihtasutustes ja äriühingutes on raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andnud vannutatud audiitorid, kes on teinud raamatupidamise aastaaruande auditi, kuid ei ole hinnanud tehingute seaduslikkust. Kuna tehingute seaduslikkust ei ole auditeeritud piisavas ulatuses, ei saa Riigikontroll anda riigi majandusaasta koondaruande auditi käigus hinnangut tehingute seaduslikkusele.

Vajadust panna vannutatud audiitoritele kohustus hinnata riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi tulundusasutuste tehingute seaduslikkust on Riigikontroll rõhutanud iga-aastastes ülevaadetes riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Rahandusministeerium on välja töötanud auditi ulatuse laiendamise kontseptsiooni, mille kavatses esitada Vabariigi Valitsusele käesoleva aasta sügisel.

### **Varade ümberhindlus**

31.12.2004. a seisuga on riigi kinnisvarainvesteeringute jääkväärtus 292 miljonit krooni ja materiaalse põhivara jääkväärtus 48 miljardit krooni. Metsa ümberhindluse tulemusena võeti riigi majandusaasta aruandes arvele bioloogiline vara summas 26,6 miljardit krooni. Lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirjast, on riigiraamatupidamiskohustuslastel võimalus varasid ümber hinnata kuni 31.12.2005. a. Praeguseks ei ole kõik riigiraamatupidamiskohustuslased varade ümberhindlust

lõpetanud, ümber hinnatud on vaid kümmekond kinnisvaraobjekti. Nende objektide ümberhindluse tulemusena suurendati riigi varade väärtust ligikaudu 500 miljoni krooni võrra. Maa ümberhindluse tulemusel suurendati riigi varade väärtust 31.12.2003. a seisuga 3,6 miljardi krooni võrra ning 2004. aasta jooksul 930 miljoni krooni võrra. Samas on maade osas ümberhindlus tegemata näiteks Kaitseministeeriumis. Riigikontrolli hinnangul on ümberhindluste tegemata jätmise mõju riigi varade õiges väärtuses kajastamisele oluline. Riigikontroll juhib tähelepanu, et põhivara ümberhindlus õiglasele väärtusele peab toimuma hiljemalt 31.12.2005. a, s.o lähikuudel.

## 2. Riigikontrolli tähelepanekud riigi majandusaasta koondaruande, riigi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse kohta

### 2.1. Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis

Käesoleval aastal on esitatud riigi majandusaasta aruande n-ö maksimumvariant. Esitatud info hulk on seoses valitsussektorisse konsolideeritavate raamatupidamisüksuslaste suure arvuga väga suur, mistõttu peab Riigikontroll otstarbekaks, et Rahandusministeerium analüüsiks aruandes esitatud info vajalikkust ja otstarbekust ning riigi majandusaasta koondaruande struktuuri täpsustataks riigieelarve seadusega.

#### Riigi raamatupidamise aastaaruanne

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel tuleb lähtuda arusaadavuse ja olulisuse printsiibist. See tähendab, et raamatupidamise aruandes avalikustatav info peab olema esitatud nii, et see oleks ülevaatlik ja üheselt mõistetav aruande kasutajale, ning raamatupidamise aruandes peab kajastuma kogu oluline informatsioon, mis mõjutab raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Väheolulisi objekte võib aruandes kajastada lihtsustatud viisil. Riigikontrolli hinnangul võiks kaaluda mõningaid muudatusi aruande struktuuris – näiteks konsolideerimata ja konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande esitamist ühes aruandes kõrvuti veergudena ning kohalike omavalitsuste, valitsusektori ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta lisades esitatud täiendava info hulga vähendamist, kuna praegusel kujul on info liiga detailne. Otsustada tuleks, kas riigieelarve kulude täitmise aruandes on vajalik kulude nii detailne jaotus.

#### Riigi tegevusaruanne

Eelmisel aastal märkis Riigikontroll, et tegevuskavade täitmise aruanded ei ole seotud valdkondlike strateegiatega ega teiste strateegiliste arengukavadega. Ka 2004. aasta aruannetes ei ole märgata seotuse paranemist. Strateegilisi plaane ja tegevusi siduvaks dokumendiks peaks olema riigi eelarvestrateegia, kus tuleks kajastada kõik eelarve kaudu rahastamist leidvad (strateegilised) plaanid ja tegevused. Seega oleks loogiline, et tegevuskavade täitmise aruanded oleks koostatud sama struktuuri ja näitajatega. Eelarvestrateegiaid on koostatud alates 2004. aastast. Enamik ministeeriume on tegevusaruande koostamisel nendest lähtunud. Erandina on Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium valinud aruannetele sellise struktuuri, mis ei vasta täielikult nende tegevuse planeerimisel valitud teemadele. Põllumajandusministeeriumi aruanne on struktureerimata ja kirjutatud vabas vormis ülevaadena.

Eelmisel aastal tegi Riigikontroll Vabariigi Valitsusele ettepaneku määratleda tegevusaruandluse eesmärk ja koht eelarveprotsessis ning siduda ministeeriumite tegevusaruanded strateegilise planeerimise korraldusega. Vabariigi Valitsus ei ole seda senini teinud.

Riigikontrolli hinnangul on tegevuskavade ülevaade struktuurilt ebaühtlane ja riigivalitsemise strateegiliste tegevustega halvasti seotud.

Tegevuskavade täitmise aruanne peaks võimaldama siduda strateegiliste plaanide ülevaate konkreetse aasta eelarvega. Aruandes toodud tulemusnäitajad pole aga sageli esitatud mitte 2004. aasta, vaid eelarvestrateegia ja tegevuskava lõpptähtaja kohta. Seega ei ole ministeeriumid analüüsinud mitte aruandeperioodi saavutusi ega puudusi, vaid aruannet on kasutatud oma tulevaste tegevuste kirjeldamiseks ja tulevaste eelarvesoovide rõhutamiseks (nt Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Seetõttu on tegevuskavade täitmise aruanne 2004. aasta eelarveraha kasutamise põhjendamise osas väheinformatiivne dokument.

Riigi tegevusaruandes on keskendunud ministeeriumite valitsemisalade tegevuste kirjeldamisele, mitte strateegilistele prioriteetidele ega laiemat huvi pakkuvatele muutustele (kodanike heaolu, avalike teenuste kättesaadavus jne). Tegevuse tulemustena on ära märgitud struktuurimuudatusi (nt Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium), perioodilisi nõupidamisi ja teisi administratiivseid tegevusi.



Riigikontrolli hinnangul ei peaks riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatavas tegevusaruandes keskenduma ministeeriumite tegevuste kirjeldamisele, kuna see info avalikustatakse ministeeriumite majandusaasta aruannete koosseisus. Riigi tegevusaruandes peaks näiteks olema ülevaade raamatupidamise aruandes esitatud näitajatest, sh riigivaraga toimunud suuremate muutuste analüüs, Vabariigi Valitsuse hinnang sisekontrollikeskkonnale riigiasutustes, ülevaade välisraha kasutamisest, ülevaade riigi osalemisest äriühingutes ja sihtasutustes koos majandustulemust mõjutavate olulisemate aruandeaasta sündmuste ja oodatavate arengute kirjeldamisega, ülevaade eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal vms. Riigikontrolli hinnangul tuleks riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatava tegevusaruande erisused sätestada riigieelarve seadusega.

## **2.2. Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta**

### **Raamatupidamise korraldus**

Sarnaselt varasemate aastatega leidis Riigikontroll, et raamatupidamine ministeeriumite keskasutustes on valdavalt korras, kuid nende valitsemisala asutustes esineb endiselt puudusi ning raamatupidamine on asutuste lõikes ebahühtlane. Ülevaade raamatupidamisest riigiraamatupidamiskohustuslaste kaupa on esitatud kontrolliaruande 4. peatükis.

Auditeeritud perioodil ei olnud Sotsiaal-, Haridus- ja Teadus-, Põllumajandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Kulutuuri-, Keskkonna- ning Justiitsministeerium kehtestanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja. Nelja ministeeriumi (Haridus- ja Teadus-, Kaitse-, Kultuuri- ning Sotsiaalministeerium) puhul leidis Riigikontroll, et ministeeriumite roll valitsemisala asutuste raamatupidamise koordineerimisel on olnud nõrk. Ühtse raamatupidamise sise-eeskirja kehtestamist nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri. Riigikontrolli hinnangul on tegu olulise sisekontrollisüsteemi meetmega, millega on võimalik tagada arvestuspõhimõtete ühtsus ja järjepidevus riigiraamatupidamiskohustuslaste üksustes.

### **Nõrgast raamatupidamisest põhjustatud ja parandatud vead**

Riigi majandusaasta koondaruande koostamisel selgusid ja parandati järgmised riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste nõrgast raamatupidamisest põhjustatud vead:

- Raamatupidajad ei ole töös korrektsed ja kasutavad valesid tehingupartnerite koode. Valede tehingupartnerite koodide kasutamise korral ei ole võimalik asutuste aruandeid konsolideerida.
- Tegemata olid võrdlused omavahelistes tehingutes. Kõik vastastikused nõuded ja kohustused ei olnud aruannetes kajastatud – esines palju tehinguid, kus üks tehingupool näitas nõuet või kohustust, kuid teine tehingupool seda ei kajastanud.
- Ebakorrektselt oli kajastatud sihtfinantseerimisega seotud saldosisid, kuna aruande esitamise päevaks ei oldud välja selgitatud, kas saadud või antud sihtfinantseering on kasutatud ja nõutud tingimused täidetud või mitte. Paljud vead tekkisid omavahelise infovahetuse puudumise või info halva esitamise tõttu.

Nõuded omavaheliste tehingute võrdlemiseks ning tehingupartnerite koodide kasutamiseks on kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, kuid avaliku sektori üksuste raamatupidajad ei ole neid täitnud.

- Muud olulised vead, mille tuvastas riigi pearaamatupidaja riigi raamatupidamise aruande koostamisel. Näiteks tegi riigi pearaamatupidaja 489,9 mln kroonise paranduse Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) tulude ja kulude vastavusse viimiseks, kuna PRIA ei olnud kajastanud kõiki nõudeid ja ettemakseid.

## **Varade inventeerimine**

Mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased pole siiani piisavalt tähelepanu pööranud varade inventeerimisele.

Riigikontrolli arvates ei ole asutustes järgitud inventeerimise head tava ega hinnatud nõuete vanuselist struktuuri, varade inventuuride materjalidest puuduvad käskkirjad inventuuri korraldamiseks ja tulemuste kinnitamiseks, tehtud võrdlusi ei ole kirjalikult fikseeritud, varude inventuurid ei ole olnud alati kõikehõlmavad ja nõuetekohaselt dokumenteeritud, materiaalse ja immateriaalse põhivara inventuurid on korraldatud formaalselt ning pole piisavalt usaldusväärsed. Esines ka juhtumeid, kus inventuur oli küll tehtud, kuid inventuuri tulemusel leitud vahesid raamatupidamises polnud kajastatud.

Näiteks tuvastasid audiitorid, et kõikehõlmavat ja nõuetekohaselt dokumenteeritud varade inventuuri ei ole korraldatud Rahandus-, Kultuuri-, Kaitse-, Sotsiaal- ja Siseministeeriumi valitsemisalas. Samuti on teinud siseaudiitorid tähelepanekuid varade inventeerimise korralduse kohta, enim näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Sotsiaalministeeriumis (sh Tööturuametis).

## **Kohustuste kõikehõlmav kajastamine**

Mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased on sõlminud rendilepinguid, mis on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") kohaselt käsitletavat kapitalirendilepingutena. Kapitalirendiks loetakse tehing siis, kui põhilised varaga seotud riskid ja hüved on üle kandunud rentnikule ning lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast või rendimaksetega tasutakse suur osa vara maksumusest. Kapitalirendi korral kajastab rentnik vara ja kohustuse oma bilansis.

Rendilepingutest tulenevaid kohustusi ning saadud vara ei ole Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikohus, Riigikantselei, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, Põllumajandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Justiitsministeerium oma raamatupidamises kajastanud.

Riigikontrolli hinnangul on nimetatud asutuste sõlmitud lepingute puhul tegemist kohustustega, mille ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik, ning seetõttu peaks need olema raamatupidamises kohustustena kajastatud.

Riigikontrolli arvamusel on rikutud riigieelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased on põhjendanud rendilepingute käsitlemist kasutusrendina sellega, et riigieelarve seaduses ei ole kapitalirendi mõiste sisu täpselt määratletud.

Rahandusminister on oma kirjalikus vastuses Riigikontrolli järelepärimisele kinnitanud, et riigieelarve seaduse § 29 lg 3 tõlgendamisel tuleb rahaliste kohustuste mõiste definitsiooni "kapitalirent" osas lähtuda Raamatupidamise Toimkonna avaldatud juhendist "Rendiarvestus".

Riigikontroll ei nõustu rahandusministri seisukohaga ning leiab, et riigiasutustele lubatav tegevus kohustuste võtmisel tuleb sätestada seaduse tasandil.

## **Põhivarade arvestus**

Auditite tulemusena selgus, et mitmes asutuses ei ole põhivara soetusi kajastatud mitte bilansis, vaid tegevuskuludes. Samuti selgus, et põhivara parendusega seotud kulud ei ole lisatud vara soetusmaksumusele, vaid on kajastatud tegevuskuludes. Probleeme esines näiteks Riigikohtus, Riigikantseleis, Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala õppeasutustes, Justiitsministeeriumi valitsemisalas Tartu Vanglas ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas Sideametis. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt lisatakse parendustega seotud kulud vara soetusmaksumusele juhul, kui need tõstavad vara esialgset tootlustaset, parandavad kvaliteeti või pikendavad vara järelejäänud eluiga rohkem kui ühe aasta võrra.

## 2.3. Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta

### Riigihangete seadus

- Riigiasutused on 2004. aastal ostnud ilma riigihanget korraldamata kaupu ja teenuseid kokku vähemalt 27 miljoni krooni eest. Riigi asutatud SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla on hankeid korraldamata soetanud kaupu ja teenuseid orienteeruvalt 85 miljoni krooni eest.

Riigihangete korraldamata jätmist avastas Riigikontroll Haridus- ja Teadusministeeriumi, Põllumajandus-, Rahandus-, Sise-, Sotsiaal- ning Välisministeeriumi valitsemisalas, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikogu Kantseleis ja Riigikantseleis. Sagedamini esines riigihanke korraldamata jätmist reisiteenuste ja autokütuse ostmisel.

- Hangete mahud on paljudel juhtudel olnud suuremad hankekonkursil välja kuulutatust, konkursi võitnud firmadelt on ostetud või tellitud täiendavaid kaupu või teenuseid (selliseid tehinguid tuvastas Riigikontroll näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi valitsemisalas ja Riigikogu Kantseleis).
- Paljudel juhtudel jäeti riigihangete deklaratsioonid riigihangete registrile esitamata, sagedased olid juhud, mil enne kauba või teenuse ostmist võeti pakkumine vaid ühelt firmalt.

Deklaratsioonide esitamata jätmist avastas Riigikontroll Haridus- ja Teadusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas ning Vabariigi Presidendi Kantseleis. Enne kauba või teenuse ostmist võeti pakkumine vaid ühelt firmalt näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas.

### Riigieelarve seadus

- Riigiasutused olid vara soetanud investeringuteks eraldatud raha asemel majandustegevuse summade arvel. See näitab, et asutused planeerivad tegevuskulusid valesti, s.o ülepaisutatult. Tähelepanekuid riigieelarves sätestatud kulude otstarbe muutmise kohta tehti näiteks Riigikohtus ja Välisministeeriumis.

Riigikontroll leiab, et selline tegevus on vastuolus riigieelarve seadusega, mis ütleb, et riigieelarves määratud kulude otstarvet võib muuta vaid riigieelarve muutmise teel.

- Riigiasutused on sõlminud kapitalirendi tingimustele vastavaid rendilepinguid. Selliseid lepinguid leidis nii Riigikohtu, Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikantselei, Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas.

Riigikontrolli arvamuse kohaselt on rikutud riigieelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirendi ning võtta muid selliseid kohustusi. (Vt ka aruande punkti 2.2 “Kohustuste kõikehõlmav kajastamine”.)

Riigivaraseaduse järgimises tuvastatud probleeme on Riigikontroll käsitlenud aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal”.

### 3. Ettepanekud rahandusministrile

Riigikontroll teeb rahandusministrile, kes vastutab riigi raamatupidamise eest, järgmised ettepanekud:

- Koostöös Riigikontrolliga vaadata üle ning vajaduse korral täiendada riigi finantsaruannete auditeerimise mudelit.
- Tagada, et siseaudiitorid lähtuvad finantsauditi tegemisel valitsemisala riskihinnangutest, samuti tagada siseaudiitoritele piisav finantsauditi ning finantsarvestuse alane koolitus.
- Veenduda enne riigi majandusaasta koondaruande koostamist riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning kohalike omavalitsuste esitatud saldoandmikes toodud andmete õigsuses. Selleks nõuda majandusaasta aruannete (sh audiitori järeldusotsuse) esitamist.
- Pöörata rohkem tähelepanu põhivara ümberhindlusele ja tagada, et ministeeriumid teeksid vajaliku ümberhindluse 2005. aasta lõpuks.
- Nõuda ministeeriumitelt valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja kinnitamist.
- Informeerida teisi ministreid vajakajäämistest raamatupidamise korralduses, mis selgusid riigi majandusaasta koondaruande koostamisel, ja nõuda, et teised ministrid informeeriks rahandusministeeriumit puuduste kõrvaldamiseks rakendatud või rakendatavatest meetmetest.
- Tagada, et riigiraamatupidamiskohustuslased peaksid varade inventeerimisel kinni riigi raamatupidamise üldeeskirjaga reguleeritud varade inventeerimise ja hindamise protseduuridest.
- Täpsustada riigieelarve seaduses kapitalirendi mõistet, kuna riigiasutustele lubatav tegevus kohustuste võtmisel tuleb sätestada seaduse tasandil.
- Kaaluda vajadust täpsustada riigieelarve seadusega riigi raamatupidamise koondaastaruande struktuuri ja tegevusaruande sisu ning kui leitakse see vajalik olevat, algatada riigieelarve seaduse muudatus. Riigikontrolli hinnangul võiks kaaluda konsolideerimata ning konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande esitamist ühes aruandes kõrvuti veergudena ja hinnata kohalike omavalitsuste ning valitsussektori ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta täiendava info esitamise ulatust.
- Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega ning tagada, et tegevusaruanded annaksid ülevaate ministeeriumite tegevusest strateegiliste eesmärkide saavutamisel aruandeaasta jooksul. Töötada välja tegevusaruande koostamise meetodilised soovitusel, et tagada aruannete ühtlane kvaliteet.

Lisaks siin esitatud ettepanekutele on kontrolliaruande 5. osas esitatud ülevaade Riigikontrolli eelmisel aastal puuduste kõrvaldamiseks tehtud ettepanekutest ja nende täitmisest. Kuigi rahandusministeerium on astunud samme ettepanekute täitmiseks, leiab Riigikontroll, et enamik eelmisel aastal tehtud ettepanekuid on aktuaalsed ka käesoleval aastal.

Oma vastuses Riigikontrollile nõustus rahandusminister koostöös Riigikontrolliga vaatama üle siseauditi eest vastutavatele isikutele pandud kohustused riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannete auditeerimisel. Rahandusminister viitas oma vastuses asjaolule, et ta ei saa tagada varade ümberhindlust teistes ministeeriumites ega varade inventeerimist teistes riigiraamatupidamiskohustuslastes. Riigieelarve seaduse kohaselt on Rahandusministeeriumi kohustus koostada riigi majandusaasta koondaruanne. Koondaruandes peab Rahandusministeeriumi tegevjuhtkond oma deklaratsiooniga kinnitama, et raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti ja õiglaselt raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Riigikontrolli hinnangul tuleb Rahandusministeeriumil tagada kontrollimise abil riigi majandusaasta aruandes esitatava info õigsus. Esitatava info õigsuse eelduseks on varade ümberhindlus ja varade õigeaegne inventeerimine.

Rahandusministri vastuse täistekst on kontrolliaruandele lisatud.

## 4. Riigikontrolli peamised tähelepanekud ministeeriumite, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide kohta

Seoses riigi raamatupidamise üldeeskirja rakendamisega 2004. aastal pidas Riigikontroll vajalikuks auditeerida, kuidas on raamatupidamine uutest arvestuspõhimõtetest lähtuvalt ministeeriumite valitsemisalades ja Riigikantseleis ning põhiseaduslikes institutsioonides korraldatud. Auditis selgitati, kas on loodud eeldused õigeks finantsaruandluseks ja kas ministeeriumite koordineerimine valitsemisala raamatupidamise korraldamisel on olnud piisav, ning kontrolliti valikuliselt tehingute seaduslikkust ja kajastamist raamatupidamises. Mitme riigiraamatupidamiskohustuslase puhul auditeeriti valitsemisala allasutusi. Auditite käigus tegid Riigikontrolli audiitorid kontrolliprotseduure saamaks tõendusmaterjali selle kohta, kas siseaudiitorite töö on piisav selleks, et Riigikontroll saaks sellele tugineda riigi majandusaasta aruandele hinnangu andmisel. Alljärgnevalt on esitatud **lühikokkuvõtted** Riigikontrolli auditite aruannetest.

### 4.1. Haridus- ja Teadusministeerium<sup>2</sup>

Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et saab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda sise- ja vannutatud audiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule Haridus- ja Teadusministeeriumi konsolideeritud majandusaasta aruande kohta.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse korraldus on asutuste lõikes ebahütlane – on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise heale tavale, ja on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus ei taga aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamist raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustegevuse tulemustest ja rahavoogudest.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Haridus- ja Teadusministeerium piisaval määral koordineerinud oma valitsemisala asutuste raamatupidamise korraldust. Välja töötamata ja kinnitamata on üldeeskirja nõuetele vastav valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri. Sellest tulenevalt on määramata vastutuse jagunemine Haridus- ja Teadusministeeriumi ja tema iseseisvat raamatupidamist pidavate üksuste vahel. Ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja puudumise tõttu ei ole ka valitsemisala asutused kehtestanud eraldi asutuste spetsiifikast lähtuvaid raamatupidamise sise-eeskirju.

Riigikontroll leidis Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala astutuste raamatupidamise arvestuses vigu nõuete ja kohustuste kajastamises ning varade inventeerimisel. Näiteks:

- Nõuded ja tulud ei olnud kõikehõlmavalt kajastatud, kuna kõiki väljakirjutatud müügiarveid ei kirjendatud raamatupidamisregistrites, samuti ei võrreldud raamatupidamises kirjendatud müügiarveid arvete väljakirjutajatelt saadud registritega. Seetõttu puudus raamatupidamises kõikehõlmav objektiivne info laekumata nõuete ja nende vanuselise jaotuse kohta, mistõttu on olemas risk, et osa nõudeid ja tulusid on jäänud raamatupidamisarvestuses üldse kajastamata (nt Eesti Mereakadeemia).
- Majandustehingute kirjendamisel raamatupidamisregistritesse kasutatakse sageli kassapõhist arvestusprintsipi nõutud tekkepõhise asemel, mistõttu jääb osa tulusid ja kulusid õiges aruandeperioodis kajastamata (nt Eesti Mereakadeemia).
- Varude inventuurid ei ole alati olnud kõikehõlmavad ja nõuetekohaselt dokumenteeritud (nt Eesti Mereakadeemia).

---

<sup>2</sup> Riigikontrolli 08.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/95 "Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus"

Riigikontrolli hinnangul on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste sisekontrolli-süsteem nõrk, mistõttu ei ole tagatud varade kaitse, juhtimis põhimõtetest kinnipidamine, raamatupidamisarvestuse täpsus ja täielikkus ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegne esitamine.

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll puudusi riigivara- ja riigihangete seaduse järgimises. Näiteks:

- Auditi käigus selgus, et riik ei saanud rendi- ja üüritegevusest enamikul juhtudel tulu. Haridus- ja Teadusministeeriumil ning tema hallatavatel riigiasutustel oli suur hulk eluruume, mida anti kasutusse tasuta või väga madala üürihinna ja ebaselgetel alustel. Analüüsitud rendi- ja üürilepingutest selgus, et ministeerium ja valitsemisala riigiasutused olid Tallinnas bürooruume välja rentinud keskmisest turuhinnast 48% ja eluruume 74% soodsamalt.
- Esines juhtumeid, kus riigihanke deklaratsioone ei olnud riigihangete registrile esitatud ja pakkumisi ei olnud võetud vähemalt kolmelt pakkujalt (nt Luua Metsanduskool, Viljandi Kultuuriakadeemia).

Finantsjuhtimise osas leidis Riigikontroll puudusi riigivara haldamisel. Näiteks:

- Haridus- ja Teadusministeeriumi valitseda on ASi Imanta Hariduskeskus aktsiad (54 000 aktsiat). Aktsiaseltsi 2004. a majandusaasta tegevusaruandest selgub, et aruandeaastal majandustegevust ei toimunud. 2004. a majandusaasta lõppes 319 004-kroonise kahjumiga. Tegevusaruandest ei selgu, millised on aktsiaseltsi tulevikuplaanid. ASi Imanta Hariduskeskus juhataja selgitusel on haridus- ja teadusministri poolt nõukogule antud suunise kohaselt kogu tegevus peatatud ning äriplaan puudub.

## 4.2. Justiitsministeerium<sup>3</sup>

Auditi tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle ainult siseauditi eest vastutava isiku deklareeritud ulatuses. Samas tuleb märkida, et siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud olulistes valdkondades piisav.

Justiitsministeerium ei olnud auditeeritud perioodil kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja, kuigi seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri. Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri kinnitati 28.07.2005. a. Riigikontroll hindas Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja eelnõu vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Mittevastavusi Riigikontroll ei tuvastanud.

Puudusi tuvastasid Riigikontrolli audiitorid Justiitsministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korralduses üksikutes valdkondades.

- Mõningaid eksimusi esineb põhivara arvestuses: kuludesse on kantud põhivarasid, võrdlemata on põhivara register ja riigivara register, mistõttu ei selgunud vead riigivara registri andmetes.
- Pikaajalistest kokkusaamistest laekuvate tulude arvestusega Tartu Vanglas ei ole tagatud kõigi tulude laekumine ja kõigi laekunud tulude kajastamine raamatupidamises, kuna kehtestatud kord ei ole kõigis punktides piisav ja alati ei peeta sellest kinni.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on sõlmitud liisingulepinguid, millest osa puhul on tegemist kapitalirendi tingimustele vastavate liisingulepingutega. Riigikontroll on seisukohal, et nimetatud lepingutega seotud vara ja kohustused tuleb kajastada bilansis.

Järelduskontrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et eelmisel aastal tehtud ettepanekud<sup>4</sup> on olulises osas täidetud.

---

<sup>3</sup> Riigikontrolli 11.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSII-2-6/05/101 "Justiitsministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus"

<sup>4</sup> Riigikontrolli 02.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/83 "Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustegevuste seaduslikkuse kohta"

### 4.3. Kaitseministeerium<sup>5</sup>

Kuna siseaudiitorid ei ole auditeerinud piisavas mahus Kaitseministeeriumi valitsemisala 2004. a majandusaasta aruannet, ei ole siseauditi eest vastutav isik andnud hinnangut valitsemisala aruandele. Riigikontroll saab tugineda Kaitsejõudude Peastaabi siseaudiitorite tööle selles osas, mida nad auditeerinud on.

Riigikontroll on seisukohal, et kaitseminister ei pööranud õigel ajal vajalikul määral tähelepanu, et siseauditi osakondades oleks piisavalt töötajaid ja siseauditi eest vastutav isik saaks täita talle pandud kohustust anda hinnang valitsemisala majandusaasta aruandele.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Kaitseministeerium piisaval määral koordineerinud oma valitsemisala asutuste raamatupidamisarvestuse korraldust. Arvestuse tase on Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustes ebahühtlane. Raamatupidamise sise-eeskirjad vajavad aga kogu valitsemisala ulatuses täiendamist ja ühtlustamist asutuste tegevuse spetsiifikast ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetest lähtuvalt.

Riigikontroll leidis Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise arvestuses ja sisekontrolli-süsteemis probleeme järgmistes valdkondades:

- Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi eest vastutav isik ei andnud hinnangut varude kajastamise õigsusele ega varudega seotud tehingute seaduslikkusele. Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevatest varudest asus 91% (kogusummas 961,8 mln krooni) Kaitseväe Logistikakeskuses. Riigi koondbilansi varude mahust moodustavad nimetatud varud ca 80%.
- Kaitseministeerium on eraldistena Kaitseleiidule näidanud oma aruandes kulutusi valveteenuse ostmiseks Kaitseleiidult, mis Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud näidata majanduskuludena kõigi teenust ostnud valitsemisala asutuste aruannetes. Kaitseministeerium on seisukohal, et tegemist ei ole valveteenuse ostmisega, vaid kaitseleilitlaste väljaõppega.
- Sisekontrollisüsteemi toimimise ühe puudusena märkis Riigikontroll, et Mereväe Staabi kontroll laevade kütusekulu üle ei olnud rahuldaval tasemel. Kuluaruandeid ei ole alati kontrollitud ja kinnitatud ega analüüsitud kütusekulu vastavust laevade läbisõidule ning laevamootorite tööajale.

Majandustehingute seaduslikkuse ja finantsjuhtimise osas märgib Riigikontroll järgmisi puudusi:

- Riigi osalemine omanikuna Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevas ASis E-Arsenal on riigile kokkuvõttes toonud kahju ega ole seetõttu kooskõlas riigivaraseadusega.

Järelokrolli tulemusena leidsid audiitorid, et Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekud<sup>6</sup> on olulises osas täidetud.

### 4.4. Keskkonnaministeerium<sup>7</sup>

Kuna siseaudiitorid ei auditeerinud piisavas mahus Keskkonnaministeeriumi 2004. a majandusaasta aruannet, ei saanud Riigikontroll nende arvamusele tugineda. Ministeeriumi valitsemisala mitmete asutuste ja valitsemisala konsolideeritud aastaaruannet auditeerisid vannutatud audiitorid. Siseaudiitorite töö kohta on Riigikontrollil järgmised tähelepanekud:

---

<sup>5</sup> Riigikontrolli 12.08.2005. a kontrolliaruanne nr OS-II-2-6/05/105 "Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

<sup>6</sup> Riigikontrolli 12.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/91 "Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>7</sup> Riigikontrolli 23.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIV-2-6/05/111 "Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus 2004. aastal"

- Audititoimingute kavandamine ei põhinenud riskihinnangutel.
- Auditite toimingud ei olnud nõuetekohaselt dokumenteeritud.
- Siseauditi eest vastutav isik ei ole teinud kontrolliprotseduure saamaks piisavat asjakohast tõendusmaterjali selle kohta, et välisaudiitorid keskendusid oma töös olulisematele riskidele ja et nende tehtud töö maht oli piisav selleks, et nende hinnangule tuginedes saaks siseauditi eest vastutav isik formuleerida temalt riigieelarve seadusega nõutava arvamuse ministeeriumi 2004. a majandusaasta aruande kohta.

Auditeeritud perioodil jäi ministeeriumil täitmata riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenev nõue kehtestada ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded valitsemisalas olevatele asutustele. Üldeeskirjale vastav raamatupidamise sise-eeskiri kehtestati 21.04.2005. a.

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ei ole maavarasid kajastatud bilansiväliste varadena, nii nagu seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri.

Samuti ei ole Riigikontroll veendunud, et saadavate keskkonnatasude (maardlate kaevandamise õiguse tasud) ning saastetasude ja hüvitiste (sh saastetasud jäätmete viimisel keskkonda ja saasteainete viimisel välisõhku) aluseks olevate andmete vastavust tegelikule olukorrale piisavalt kontrollitakse.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekud<sup>8</sup> osaliselt täidetud.

#### 4.5. Kultuuriministeerium<sup>9</sup>

Ministeeriumi siseauditi osakonna materjalidega tutvudes selgus, et Riigikontroll ei saa oma hinnangutes tugineda Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule, mille ta on andnud riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Ministeeriumi siseauditi osakonna kontrolliprotseduuridele ei saa tugineda seetõttu, et riskihinnangutega ei ole kaetud olulised tehinguklassid.

Riigikontrolli hinnangul on Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustes raamatupidamisarvestuse korraldus ebahühtlane: on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise heale tavale, ja on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus ei taga aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamist raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustegevuse tulemustest ja rahavoogudest. Riigikontrolli arvamusel ei ole Kultuuriministeerium piisavalt koordineerinud oma valitsemisala asutuste raamatupidamise korraldust. Välja töötamata ja kinnitamata on üldeeskirja nõuetele vastav valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri. Sellest tulenevalt on määramata vastutuse jagunemine ministeeriumi ja tema iseseisva raamatupidamisega üksuste vahel.

Ministeeriumi raamatupidamises puudub süsteem riigilõivude arvestuseks ja arvestus ei vasta riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele. Sellest tulenevalt ei ole tulude arvestus korrektne ning puudub kindlustunne, et kõikide väljastatud ringhäälingulubade eest on riigilõiv ka tegelikult laekunud.

Kultuuriministeeriumi valitseda on ASi Sakala Keskus aktsiad. Aktsiaseltsi 2004. a majandusaasta tegevusaruandest selgus, et aruandeaastal ei tegelenud äriühing oma põhikirjajärgse põhitegevusega. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigil otstarbekas omada sellise äriühingu aktsiaid, kes ei tegele oma põhikirjajärgse põhitegevusega ega teeni aktsionäri tulu. Riigikontroll näeb siin ohtu, et olemasolev finantsinvesteering võib veelgi väheneda mitmesuguste üldhalduskulude tõttu. Selleks et koguda hoonestusõiguse tasu ja teostada järelevalvet hoonestaja tegevuse üle, ei ole vaja riigil omada äriühingut.

<sup>8</sup> Riigikontrolli 03.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/84 "Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustegevuste seaduslikkuse kohta"

<sup>9</sup> Riigikontrolli 15.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/107 "Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"



Kultuuriministeeriumi valitsemisala sihtasutuse Eesti Draamateater auditeerimisel leidis Riigikontroll, et Kultuuriministeerium moodustas seni hallatava riigiasutusena töötanud teatri likvideerimiseks komisjoni, kuid ei kontrollinud piisaval määral tema tööd. Kuna likvideerimiskomisjon ei alustanud oma tööd õigeaegselt, ei tehtud inventuure ega kinnitatud likvideerimisbilanssi. Likvideerimis-komisjoni töö oli puudulik. Riigiteatri lõpetamisega seonduv asjaajamise üleandmine-vastuvõtmine ei toimunud kehtestatud korra kohaselt.

Riigikontroll märkis juba Kultuuriministeeriumi 2003. a raamatupidamise aastaaruande auditi aruandes<sup>10</sup>, et ei ministeeriumi ega teatrite raamatupidamises ei olnud kajastatud osalust OÜs Eesti Näite-mänguagentuur (selle äriühingu osanikeks olid kaheksa ministeeriumi valitsemisalas tegutsevat teatrit). Alles 2005. aasta mais määras Vabariigi Valitsus Kultuuriministeeriumi selle äriühingu riigile kuuluva osa valitsejaks. Ülejäänud tähelepanekute osas leidsid audiitorid järelkontrolli tulemusena, et Kultuuri-ministeerium on eelmisel aastal Riigikontrolli välja toodud puuduste likvideerimisega alustanud.

#### **4.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium<sup>11</sup>**

Riigikontroll sai riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle ainult siseauditi eest vastutava isiku deklareeritud ulatuses. Siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud majandusaasta aruande seisukohalt olulistes valdkondades piisav.

Ministeerium ei ole kehtestanud valitsemisalas olevatele üksustele aruandluse ja arvestuse nõudeid raamatupidamise sise-eeskirjaga<sup>12</sup>, vaid valitsemisala asutuste koostatud raamatupidamise sise-eeskirjad kinnitatakse ministeeriumis pärast koostamist. Auditi käigus hindas Riigikontroll ministeeriumi, Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse, Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni, Sideameti ja Veeteede Ameti raamatupidamise sise-eeskirju ning jõudis järeldusele, et need vastavad raamatupida-mise üldeeskirja nõuetele ning nendega on reguleeritud kõik olulisemad tehinguklassid ja toimingud.

Riigikontroll leidis puudusi raamatupidamise üldises korralduses, põhivara ja tulude arvestuses. Näiteks:

- Kapitalirendilepinguid ei ole bilansis kajastatud kohustusena (Sideameti soetatud arvutid).
- Veeteede Ameti põhivara ei kajastu majandusaasta aruandes õiglasel väärtuses.
- Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse järelevalve riigilõivu vastu võtvate asutuste üle ei olnud piisav.
- Sideameti oli 2004. aastal ameti tegevuskuludest rahastatud põhivara soetusi ja parendusi (soetused ja tööd maksumuses 10 000 krooni ja enam) kogumaksumuses 368 329 krooni ning sellest tulenevalt olid tehingud kajastatud tegevuskuludena.

Ministeeriumi siseaudiitorid kontrollisid Riigikontrolli eelmise aasta auditi aruandes<sup>13</sup> märgitud puuduste kõrvaldamist ja märkisid, et välja toodud vead on osaliselt parandamata. Siseaudiitorid märkisid, et endiselt ei järgita alati riigihangete korraldamisel riigihangete seaduse nõudeid ning esineb olulisi puudusi inventuuride korraldamisel.

---

<sup>10</sup> Riigikontrolli 18.06.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/47 "Riigikontrolli arvamus Kultuuriministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>11</sup> Riigikontrolli 23.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIV-2-6/05/110 "Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

<sup>12</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 1 lg 4

<sup>13</sup> Riigikontrolli 26.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/78 "Riigikontrolli arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

#### 4.7. Põllumajandusministeerium<sup>14</sup>

Riigikontroll ei saanud riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmisel tugineda Põllumajandusministeeriumi siseaudiitorite tehtule ning siseauditi eest vastutava isiku arvamusele ministeeriumi majandusaasta aruande kohta, kuna auditi tegemiseks ei koostatud riskihinnangut, auditiga ei hõlmatud bilansimahust olulise osatähtsusega asutuste saldosisid ning auditi protseduure ei dokumenteeritud nõuetekohaselt.

Riigikontroll hindas oma auditis lisaks ministeeriumi raamatupidamisarvestuse ja siseauditi korraldusele Veterinaar- ja Toiduameti, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) ning Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi tulude ja põhivara arvestuse õigsust. Riigikontroll ei tuvastanud ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes tehtud põhivara ja tulude kajastamise kontrollimisel selles osas olulisi puudusi.

Ministeerium ei olnud 2004. aastal kehtestanud valitsemisala asutustele raamatupidamise sise-eeskirja, see kehtestati alles 1. juulil 2005.

Riigikontroll leidis puudusi varade arvestuses ja riigihangete korralduses. Näiteks:

- Ministeeriumi valitsemisala asutused on sõlminud vara kasutusse võtmise lepinguid, mis oma sisult on kapitalirendilepingud, kuid mida on kajastatud kui kasutusrendilepinguid.
- Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutused ostsid riigihanget korraldamata 2004. aastal AS-ilt Hermann Reisid reisisõudeid enam kui 10 miljoni krooni eest. 2004. aastal ostis PRIA autokütust enam kui 1,2 miljoni krooni eest, kokku viielt müüjalt. Põllumajandusministeerium on olnud teadlik, et PRIA ostab autokütust ilma kütusemüüja valikuks riigihankemenetlust korraldamata, kuid ei ole riigihangete seadusest tuleneva nõude täitmiseks omapoolseid meetmeid rakendanud.

Maaelu Edendamise Sihtasutuse auditeerimisel leidis Riigikontroll, et sihtasutuse põhikirja ja mitmeid olulisi regulatsioone ei olnud viidud kooskõlla viimasel ajal seadustes tehtud muudatustega. Laenutegevust ja laenude tagamist käsitlevates juhendites ei olnud mõningad sätted piisavalt selgelt määratletud. Sihtasutuse töötajad ei olnud paljudel juhtudel kinni pidanud krediteerimisreeglitest, eri laenutoodete tingimustest ja nõukogu otsustest ega täitnud korrektselt koostööpartneritega sõlmitud koostöölepingute nõudeid. Paljud laenud olid antud nii, et puudusid olulised alusdokumendid. Sihtasutusel ei olnud teavet, kas kõiki väljastatud laene on kasutatud sihipäraselt. Laenu kasutamise perioodil ei olnud sihtasutus nõudnud laenusaajatelt lepingutega ette nähtud informatsiooni esitamist.

Järelokrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et eelmise aasta ettepanekud<sup>16</sup> on valdavas osas rakendatud.

#### 4.8. Rahandusministeerium<sup>17</sup>

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle ning siseaudiitorite hinnangule Rahandusministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande kohta. Riigikontrolli hinnangul oli Rahandusministeeriumi siseaudiitorite töö Rahandusministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega.

---

<sup>14</sup> Riigikontrolli 23.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIV-2-6/05/109 "Põllumajandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

<sup>15</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 1 lg 4

<sup>16</sup> Riigikontrolli 10.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/88 "Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>17</sup> Riigikontrolli 01.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSI-2-6/05/93 "Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustes on olemas kinnitatud raamatupidamise sise-eeskirjad. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjad vastavuses raamatupidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Riigikontroll leidis Rahandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise arvestuses vigu kohustuste kajastamisel, samuti inventuuride tegemises ja tulemuste kinnitamisest. Näiteks:

- Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide alusel deklareeritud 2004. aasta tulumaks, mis kuulub kohalikele omavalitsustele edasikandmisele, oleks tulnud kajastada bilansis 31.12.2004. a seisuga kohustusena. Viga parandati riigi majandusaasta aruandes.
- Riigikassa osakonna halduses olevate varade inventuuride materjalidest puudusid käskkirjad inventuuri korraldamiseks ja tulemuste kinnitamiseks ning tehtud võrdlusi ei olnud kõigil puhkudel kirjalikult fikseeritud.

Riigikontrolli hinnangul vajab sisekontrollisüsteem täiendamist riigikassa osakonna raha- ja kapitaliturgude talituses sooritavate tehingute osas. Näiteks:

- Riigikassa osakonna raha- ja kapitaliturgude talituses sooritatakse mõlemasse reservi sama väärtpaberi ostmisel tehing ühe reservi vahenditest ja jagatakse tehtud investeering hiljem sisemiste tehingutega stabiliseerimisreservi ja kassareservi vahel. Samas pole fikseeritud reservide omavaheliste ostu-müügitehingute põhimõtted. Riigikontrolli hinnangul võib selliste tehingute reguleerimata jätmine tekitada olukorra, kus ühe reservi finantsvahendeid kasutatakse teise reservi kasumi suurendamiseks või kahjumi katmiseks.

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll puudusi riigihangete seaduse järgimises. Näiteks:

- Maksu- ja Tolliamet ostis 2004. aastal kaupu ja teenuseid kokku 1 437 613 krooni eest ilma riigihanget korraldamata.
- Tehinguid, mille hankesummad ulatusid 118 000 – 356 000 kroonini ning mille puhul riigihanke deklaratsioon oli esitamata, avastati Maksu- ja Tolliameti 2004. aasta tehingutest kokku 1,4 miljoni krooni ulatuses.

Järelokrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et eelmisel aastal tehtud auditi ettepanekud<sup>18</sup> on olulises osas täidetud.

#### **4.9. Riigikantselei<sup>19</sup>**

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule Riigikantselei majandusaasta aruande kohta. Riigikontrolli hinnangul oli Riigikantselei siseaudiitorite töö Riigikantselei majandusaasta aruande auditeerimisel kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega.

Riigikontroll ja Riigikantselei siseaudiitorid jäid eri arvamusele renditehingute kajastamise ja riigihangete seaduse rikkumise osas, kus Riigikontroll leidis erinevalt siseaudiitoritest, et sõlmitud lepingute puhul on tegemist kapitalirendilepingutega ja reisiteenuse otsmisel oleks pidanud korraldama riigihanke.

Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud valdkondades raamatupidamiskorraldus Riigikantseleis hea. Riigikontrolli arvates on Riigikantselei haldusala raamatupidamise sise-eeskirjad vastavuses raamatu-

---

<sup>18</sup> Riigikontrolli 12.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/92 "Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>19</sup> Riigikontrolli 18.07.2005. a kontrolliaruanne nr OSI-2-6/05/79 "Riigikantselei haldusala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

pidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, välja arvatud Riigi Teataja Kirjastuse raamatupidamise sise-eeskiri, kus trükitööde omahinna arvestamise põhimõtteid ei ole piisaval määral kirjeldatud.

Riigikontroll leidis Riigikantselei haldusala raamatupidamises vigu varade ja kohustuste arvelevõtmises ja kajastamises. Näiteks:

- Riigikantselei haldusalas on soetatud kokku 590 488 krooni eest (ilma käibemaksuta) põhivara, mida ei ole arvele võetud varana, vaid on kantud kuludesse.
- Kapitalirendilepinguid ei ole Riigikantselei ega Rahvusarhiivi bilansis kajastatud pika- ega lühiajalise kohustusena.

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll puudusi ühel juhul riigihangete seaduse järgimises. Riigikantselei oli riigihanke piirmäära ületavalt ja riigihanget korraldamata ostnud reisiteenuseid ASilt Hermann Reisid ja ASilt Estravel kokku 1 905 040 krooni eest (ilma käibemaksuta).

Järelkontrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et Riigikantselei tegeleb Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekute<sup>20</sup> täitmisega ning ettepanekud on osaliselt täidetud.

#### **4.10. Siseministeerium<sup>21</sup>**

Auditi tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et ei saa riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseauditi eest vastutava isiku hinnangule, kuna Riigikontrolli auditi ajaks oli siseaudiitorite töö dokumenteeritud ainult osaliselt ning sellest tulenevalt ei olnud võimalik kontrollida täies mahus auditi ulatust ja tehtud kontrolliprotseduure, mis olid aluseks siseauditi eest vastutava isiku antud hinnangule. Siseaudiitorite tööle tugineb ainult selles ulatuses, mis oli meie auditi ajaks dokumenteeritud.

Riigikontroll ja Siseministeeriumi siseaudiitorid jäid eri arvamusele Politseiameti valitsemisala kogutavate trahvide kajastamises, kus Riigikontroll leidis erinevalt Siseministeeriumi siseaudiitoritest, et kajastatud trahvinõuetele ei saa hinnangut anda.

Riigikontrolli hinnangul on Siseministeeriumi valitsemisala üldjuhul raamatupidamise korraldamisel lähtunud riigi raamatupidamise üldeeskirjast ja heast raamatupidamistavast. Samuti on kinnitatud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri ja valitsemisala asutused on kehtestanud eraldi asutuste endi spetsiifikast tulenevad raamatupidamise sise-eeskirjad. Riigikontroll hindas Siseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale ning leidis selle vastavuses olevat.

Valdkondades, mis puudutavad trahvitulude kajastamist ja põhivara arvestust, ei ole Siseministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestus Riigikontrolli hinnangul piisaval tasemel. Näiteks:

- Politseiamet kogub väärteomenetluse seadustiku alusel trahve. 31.12.2004. a seisuga oli aruandes kajastatud trahvinõudeid 335,3 mln krooni ulatuses, millest ebatõenäoliselt laekuvaks oli kantud 241,9 mln krooni. Trahvi- ja menetluskuludega seotud nõuete arvestamiseks kasutatakse programmi POLIS. Nõuete saldo kajastatakse raamatupidamises POLISi andmete alusel. Riigikontrolli audiitorid ei ole veendunud kajastatud saldo õigsuses, kuna seda ei olnud võimalik auditi ajal kontrollida. Nimelt puudus programmis POLIS võimalus koostada tagantjärele (31.12.2004. a seisuga) väljavõtteid. Bilanssaldo aluseks oleva aruande koostas Politseiamet varasemalt andmebaasist võetud ja seejärel töödeldud algandmete alusel. Riigikontrolli hinnangul on selline bilanssaldo arvestamine ebausaldusväärne.

---

<sup>20</sup> Riigikontrolli 24.05.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/31 "Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>21</sup> Riigikontrolli 26.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSII-2-6/05/112 "Siseministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus"

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll mõningaid puudusi riigihangete seaduse järgimises. Näiteks:

- Majandustehingute vastavust riigihangete seadusele vaatasid Riigikontrolli audiitorid Keskkriminaalpolitseis ja Piirivalve Lennusalgas tehtud auditite käigus. Audiitorid tuvastasid, et Keskkriminaalpolitsei on hanget tegemata soetanud kaupu ja teenuseid summas 1,6 mln krooni.

Finantsjuhtimise osas leidis Riigikontroll puudusi põhjendamatutes ettemaksudes. Näiteks:

- 31.12.2004. a seisuga oli Siseministeeriumi valitsemisalas tehtud ettemakseid tulevaste perioodide kulude eest ligi 17,8 mln krooni ja toetuste eest 67,0 mln krooni ulatuses. Auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et osaliselt on tegemist põhjendamatute ettemaksetega. Samuti oli osa ettemakseid kajastatud juba varade või kuludena.

Järelokrolli tulemusena leidis Riigikontroll, et Siseministeerium tegeleb Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud ettepanekute<sup>22</sup> täitmisega ning ettepanekud on osaliselt täidetud.

#### **4.11. Sotsiaalministeerium<sup>23</sup>**

Tehtud kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et saab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule Sotsiaalministeeriumi majandusaasta aruande kohta.

Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse korraldus on nõrk ega taga aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamist raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustegevuse tulemustest ja rahavoogudest. Riigikontroll leidis ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamise arvestuses ja korralduses vigu põhivara ja varude ning kohustuste arvelevõtmisel, varade inventeerimisel ja bilansiväliste kontode esitamisel.

Sotsiaalministeerium ei ole kehtestanud valitsemisala asutustele riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetega vastavuses olevat raamatupidamise sise-eeskirja. Samuti ei ole kõik valitsemisala asutused kehtestanud oma raamatupidamise sise-eeskirja, lähtudes asutuse spetsiifikast.

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll olulisi puudusi riigihangete seaduse järgimises ja mitmeid eelarveseaduse rikkumisi. Näiteks:

- Tööturuametis ja tööhõiveametites tuvastati esitamata deklaratsioone 46 hankelepingu puhul, mille lepingusummad kokku moodustavad 7,481 mln krooni. Enamik neist hankelepinguist on sõlmitud tööturukoolituse ostmiseks.
- Tervisekaitseinspeksioon kasutas riigieelarves varude soetamiseks määratud raha 230 805 krooni ulatuses varude soetamisena mitteklassifitseeritavate kulude tegemiseks.

Finantsjuhtimise osas tehti tähelepanekuid kulutuste planeerimise kohta eelarves enne, kui on lõplikult läbi arutatud plaanitava kulutuse elluviimise võimalikkus. Näiteks:

- Auditi käigus veendusid Riigikontrolli audiitorid, et MTÜ Peeteli Kiriku Sotsiaalkeskus ei ole riigieelarvest saadud raha kasutanud, kuna detailplaneering on kinnitamata ja ehituseks puudub luba. Riigikontrolli hinnangul ei selgitanud Sotsiaalministeerium enne riigieelarvelise eraldise lepingu sõlmimist ja raha väljamaksmist, kas eraldise saajal on võimalik ka eraldist selleks mõeldud otstarbel kasutada.

---

<sup>22</sup> Riigikontrolli 27.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/80 "Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>23</sup> Riigikontrolli 15.08.2005. a kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/108 "Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus"

Siseaudiitorid märkisid, et eelmise aruandeaasta auditi tulemusena Riigikontrolli poolt tehtud järeldused ja ettepanekud<sup>24</sup> (puudutasid Sotsiaalministeeriumi ja Tööturuametit) on jäetud põhiosas tähelepanuta, kuna samu probleeme ja vigu tuvastati ka 2004. aasta raamatupidamise aruande auditeerimisel.

#### 4.12. Välisministeerium<sup>25</sup>

Kuna siseaudiitorid ei auditeerinud piisavas mahus Välisministeeriumi 2004. a majandusaasta aruannet ega andnud hinnangut majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, ei saanud Riigikontroll nende tööle tugineda. Siseauditi eest vastutava isiku selgituste kohaselt jäi hinnang andmata, kuna auditeerijatel puudus eelnev finantsauditi kogemus ning audit oli ajaliselt piiratud.

Tulenevalt sellest, et siseaudiitorite auditi ulatus ei olnud piisav andmaks hinnangut Välisministeeriumi majandusaasta aruande kohta, tegi Riigikontroll kontrolliprotseduure oluliste bilansi-kirjete ja tehinguklasside osas. Majandusaasta aruandele üldhinnangut andmata on Riigikontroll arvamusel, et kontrollitud tehinguklassid on raamatupidamise aastaaruandes kajastatud olulises osas õigesti. Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud valdkondades raamatupidamiskorraldus Välisministeeriumis hea.

Riigikontroll leidis Välisministeeriumi raamatupidamise arvestuses ja sisekontrollisüsteemis mõningaid puudusi ettemaksete kajastamises ja põhivarade arvelevõtmises. Näiteks:

- Välisministeerium on võtnud enamasti ettemaksed põhivara eest arvele arve esitamise kuupäeval, mitte makse ülekandmise kuupäeval, nagu seda näeb ette riigi raamatupidamise üldeeskiri.
- Raamatupidamises puudus info vara tegeliku kasutuselevõtu kohta, kuna varade üleandmise-vastuvõtmise aktid või muud kättesaamist tõendavad dokumendid raamatupidamisse ei jõudnud. Sellest tulenevalt ei võetud põhivara arvele mitte kasutuselevõtu kuupäevaga, vaid arve kuupäevaga.

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll, et ühel juhul ei olnud riigihangete seadust järgitud. Välisministeerium on 2004. aastal ostnud kaheksalt erinevalt hankijalt kontoritarbeid ilma riigihanget korraldamata kokku 795 788 krooni eest (koos käibemaksuga).

Finantsjuhtimise osas jättis soovida eelarve raha kasutamine inventari soetamisel. Näiteks:

- Välisministeerium on 2004. aastal soetanud eelarvest tegevuskulude realt (mitte investeeringute realt) inventari kokku 2 966 533 krooni eest.

Eelmise aastal tehtud tähelepanekute<sup>26</sup> osas leidis Riigikontroll, et Välisministeerium on alustanud ettepanekute rakendamisega.

---

<sup>24</sup> Riigikontrolli 31.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/102 "Riigikontrolli arvamus Sotsiaalministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

<sup>25</sup> Riigikontrolli 14.07.2005. a kontrolliaruanne nr OSI-2-6/05/75 "Välisministeeriumi raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal"

<sup>26</sup> Riigikontrolli 19.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/75 "Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

#### **4.13. Kokkuvõte Riigikohtu, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruannete audititest<sup>27</sup>**

Riigikohtu, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei auditite tulemusena leidis Riigikontroll, et raamatupidamisarvestus on üldiselt korraldatud heal tasemel ning riigi raamatupidamise üldeeskirja rakendamine on õnnestunud ilma suuremate probleemideta. Levinuima puudusena tõi Riigikontroll välja kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingute kajastamata jätmist asutuse bilansis. Samuti esines puudusi tulude kajastamises (Vabariigi Presidendi Kantselei) ning varade õiges kajastamises (Riigikohus).

Tehingute seaduslikkuse ja finantsjuhtimise hindamisel leidis Riigikontroll mõningad läbivad probleemid, mis esinesid mitmes asutuses. Auditeeritavad on sõlminud liisingulepinguid (eelkõige sõiduautode ning kontoritehnika tarbeks), mis on käsitletavad kapitalirendilepingutena. Riigihangete korraldamata jätmist esines Riigikogu Kantseleis ning Vabariigi Presidendi Kantseleis. Riigikontrolli hinnangul ei vaja Riigikogu Kantselei ega Riigikohus oma põhitegevuseks ametikortereid ning tuleks kaaluda korterite võõrandamist või küsida välja üüritud korterite eest turuhinda. Auditeeritud perioodil kuulus Riigikohtule 15 ametikorterit, mida üüriti oma töötajatele, ning Riigikogu Kantselei töötajate kasutada oli kokku 8 ametikorterit, kus töötajatel tuli tasuda vaid kommunaal- ja halduskulud.

---

<sup>27</sup> Riigikontrolli kontrolliaruanded nr OSI-2-6/05/42 ("Riigikontrolli arvamus Riigikogu Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta"), nr OSI-2-6/05/43 ("Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta"), nr OSI-2-6/05/44 ("Riigikontrolli arvamus Riigikohtu 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta"), nr OSI-2-6/05/52 ("Riigikontrolli arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta")

## 5. Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” tehtud ettepanekute rakendamine

Riigikontroll tegi oma aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” Vabariigi Valitsusele ettepanekuid raamatupidamise parandamiseks ja sisekontrollisüsteemide tõhustamiseks. Järgnevalt on esitatud ülevaade eelmisel aastal tehtud ettepanekute rakendamisest.

- Riigikontrolli ettepanek oli viia valitsuse aruandlus vastavusse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega, sh
  - pidada tegevusaruandega seotud arengute puhul silmas ka Riigikontrolli esitatud tähelepanekuid;
  - töötada välja ja sätestada õigusaktiga riigi majandusaasta koondaruandes esitatavate aruannete täpne struktuur ja sisu;
  - liita valitsuse aruandlusse info riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi tulundusasutuse tegevuse kohta.

Riigikontrolli hinnangul on 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamisel lähtutud raamatupidamise seadusest ning Eesti heast raamatupidamistavast. Esitatud majandusaasta aruandesse on lisatud infot riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning riigi tulundusasutuste kohta, samas tegevusaruandes seda tehtud ei ole. Riigikontrolli ettepanekud riigi majandusaasta koondaruande ühe osana esitatud tegevusaruande osas on jätkuvalt aktuaalsed. Riigikontroll leiab jätkuvalt, et riigi majandusaasta koondaruande struktuur ja sisu tuleks täpsustada seadusega.

- Riigikontrolli ettepanek oli 2004. aasta jooksul hinnata sisekontrollisüsteemide toimimist ja rakendada probleemkohtades täiendavaid meetmeid.

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on 2004. aastal tegeletud mitmete ettevalmistavate töödega (loodud kriteeriumid siseaudiitorite töö kvaliteedi hindamiseks), samas on 2005. aasta lõppu lükkunud sisekontrollisüsteemi hindamise juhendmaterjali valmimine.

Riigikontrolli hinnangul pole kõik ministeeriumid sisekontrollisüsteemidest kõikehõlmavat ülevaadet endale loonud ning valitsemisala riskihinnanguid koostanud. Seetõttu hindab Riigikontroll tähelepaneku aktuaalseks ka 2005. aastal.

- Riigikontrolli ettepanek oli laiendada seadusega riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi tulundusasutuse auditi ulatust.

Rahandusministeerium on välja töötanud auditi ulatuse laiendamise kontseptsiooni ning kavatab selle esitada Vabariigi Valitsusele käesoleva aasta sügisel.

- Riigikontrolli ettepanek oli analüüsida riigiasutustes kasutatava erineva raamatupidamistarkvaraga seonduvaid probleeme ning kaaluda ühtse raamatupidamistarkvara soetamist.

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on lõpetatud katseprojekt ühtse raamatupidamistarkvara hankimiseks ja töötatud välja selle juurutamise põhimõtted. Justiitsministeeriumis on hange lõppenud ning leping raamatupidamistarkvara soetamiseks allakirjutamisel. Siseministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi hanked on välja kuulutatud.



- Riigikontrolli ettepanek oli tagada, et Maksu- ja Tolliameti riigilõivude arvestus oleks korraldatud selliselt, et riigilõivude laekumine toimingute ja nende teostajate kaupa oleks eristatav.

Maksu- ja Tolliameti riigilõivude arvestus korraldati selliselt ümber, et riigilõivude laekumine toimingute ja nende teostajate kaupa on eristatav.

- Riigikontrolli ettepanek oli tagada sisekontrollisüsteemide toimimine riigihangete seaduse täitmisel teenuste ja toodete ostmisel (nt ministeeriumites vastavate juhendite koostamine).

Rahandusministeerium on välja töötanud üldised riigihangete korraldamise juhised, kuid nagu auditid näitavad, on riigihangete tegemata jätmise endiselt probleemiks.

Riigikontrolli hinnangul on ettepanek aktuaalne ka 2005. aastal.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## Lisa. Hinnangud riigiraamatupidamiskohustuslaste 2004. aasta majandusaasta aruannete ja tehingute seaduslikkuse kohta

	Bilansimaht <sup>28</sup> (tuh kr)	Hinnangu andja	Hinnang raamatupidamise aruandele	Hinnang seaduslikkusele
Haridus- ja Teadusministeerium	968 299	Siseauditi eest vastutav isik	Arvamus avaldamata	Märkused puudusid
Justiitsministeerium	752 992	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Kaitseministeerium	4 033 269	Siseauditi eest vastutav isik	Arvamus avaldamata	Arvamus avaldamata
Keskonnaministeerium	32 345 142	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Arvamus avaldamata
Kultuuriministeerium	1 118 801	Siseauditi eest vastutav isik	Eitav otsus	Märkustega otsus
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	26 662 422	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Arvamus avaldamata
Põllumajandusministeerium	1 822 911	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Rahandusministeerium	87 715 259 <sup>29</sup>	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Siseministeerium	1 788 633	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Sotsiaalministeerium	4 785 052	Siseauditi eest vastutav isik	Arvamus avaldamata	Arvamus avaldamata
Välisministeerium	638 231	Siseauditi eest vastutav isik	Arvamus avaldamata	Arvamus avaldamata
Riigikantselei	266 249	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Harju Maavalitsus	340 943	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Hiiu Maavalitsus	50 698	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Arvamus avaldamata
Ida-Viru Maavalitsus	77 494	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Jõgeva Maavalitsus	105 445	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkustega otsus
Järva Maavalitsus	139 795	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Lääne Maavalitsus	87 188	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkustega otsus
Lääne-Viru Maavalitsus	144 520	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Põlva Maavalitsus	43 353	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Pärnu Maavalitsus	190 194	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Rapla Maavalitsus	119 370	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Saare Maavalitsus	72 976	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Tartu Maavalitsus	84 663	BDO Eesti AS	Puhas järeldusotsus	Arvamus avaldamata
Viljandi Maavalitsus	191 812	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Arvamus avaldamata
Võru Maavalitsus	102 859	Siseauditi eest vastutav isik	Märkustega otsus	Märkused puudusid
Valga Maavalitsus	78 587	Siseauditi eest vastutav isik	Puhas järeldusotsus	Märkused puudusid
Riigikogu	1 723 105	Riigikontroll	Märkustega otsus	Märkustega otsus
Vabariigi President	59 654	Riigikontroll	Märkustega otsus	Märkustega otsus
Riigikontroll	23 621	AS PricewaterhouseCoopers	Puhas järeldusotsus	Arvamus avaldamata
Õiguskantsler	675	Riigikontroll	Märkustega otsus	Märkustega otsus
Riigikohus	20 765	Riigikontroll	Märkustega otsus	Märkustega otsus

<sup>28</sup> Bilansimahud 31.12.2004. a seisuga on võetud riigiraamatupidamiskohustuslaste 2004. aasta raamatupidamise aastaaruannetest.

<sup>29</sup> Rahandusministeeriumi bilansimaht 31.12.2004. a seisuga sisaldab teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste netovara summas 63 785 715 000 krooni.

Rahandusministri vastus



## RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll  
Narva mnt 11a  
15013 Tallinn

Teie 10.08.2005 nr OSI-2-7.1/05/1279

Meie 22.08.2005 nr 8-1/11455

### Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta"

2004. aasta oli avaliku sektori üksuste raamatupidamises põhjalike muutuste aasta. Alates 01.01.2004 jõustus riigi raamatupidamise üldeeskiri (edaspidi üldeeskiri), mis tingis muutusi arvestuspõhimõtetes, aruandluse süsteemis ja raamatupidamisprogrammides. Üldeeskiri rakendati alates 01.01.2004 1300 üksuses ning seisuga 01.01.2005 lisandus neile veel 450 üksust. Üksuste erineva taseme tõttu valmisid kvartaalsed koondaruanded hilinemisega, olles põhjustatud üksuste hilinemisest aruandluse esitamisel kui ka aruannetes leitud puuduste parandamise vajadusest. Rahandusministeeriumi hinnangul on aruandluse esitamine pidevalt paranenud, samas pole veel kaugeltki põhjust rahuloluks. Samuti pole kõiki puudusi võimalik avastada ja likvideerida saldoandmike ülevaatamise ja konsolideerimise protsessis. Seetõttu peame väga oluliseks siseaudiitorite ja Riigikontrolli osalemist aruandluse analüüsimisel ja arvestuse kontrollimisel.

Üldeeskirja rakendamisel nähti võimalikke probleeme ette. Seetõttu kehtestati teadlikult 2-aastane üleminekuajag, andes võimaluse, et 2004. aastal võivad aruandluses esineda vead, mis tulenevad suurest konsolideeritavate üksuste arvust ja nende erinevast tasemest finantsarvestuse alal. Samuti keskenduti esmajärjekorras igapäevaste tehingute korrektsele arvestusele ning anti enam aega põhivara ümberhindluste läbiviimiseks. Viimane peab olema lõpetatud hiljemalt 31.12.2005.

Oleme tänulikud Riigikontrolli järjekindlale tööle finantsarvestuse ja -aruandluse kontrollimisel ning nende poolt kontrolliaruandes kokkuvõtlikult osutatud puudustele ja tähelepanekutele. Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes rahandusministrile tehtud ettepanekute osas vastame järgmist.

Ettepanek	Vastus
Koostöös Riigikontrolliga vaadata üle ja vajaduse korral täiendada riigi finantsaruannete auditeerimise mudelit.	Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga vaadata omavahelises koostöös üle siseauditi eest vastutavate isikute kohustused riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannete auditeerimisel. Siseauditi eest vastutavatele isikutele pandi kohustus anda hinnang riigi raamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele 2003. aastal vastu võetud "Riigieelarve seaduse" muudatusega.

	<p>Vastavasisulise muudatuse ettepaneku tegi Riigikontroll (Riigikontrolli kiri 07.05.2003 nr 6-2/03/546-2; 17.11.2003 nr 6-2/03/1665). Rahandusministeerium koostas koostöös Riigikontrolliga juhendmaterjali, mis annab suunised majandusaasta aruande õigusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks ning viis läbi vastavasisulise koolituse. 2004. aasta majandusaasta aruanne oli esimene, millele siseauditi eest vastutavad isikud hinnangu pidid andma. Riigiraamatupidamiskohustuslasel polnud 2004. aastal teist tõhusamat vahendit veendumaks, et aruanne, mis esitatakse Rahandusministeeriumile konsolideerimiseks ja Valitsusele heakskiitmiseks, ei sisalda vigu ja tehingud on seaduslikud. Toetame Riigikontrolli arvamust, et siseaudiitor ei tohiks oma hinnangus viidata rahvusvahelistele auditeerimisstandarditele, kuna nende töö ei ole ega saagi olla täielikult sõltumatu.</p>
<p>Tagada, et siseaudiitorid lähtuvad finantsauditi tegemisel valitsemisala riskihinnangutest, samuti tagada siseaudiitorite piisav finantsauditi ning finantsarvestuse alane koolitus.</p>	<p>Siseaudiitorid peavad lähtuma auditeeritavate valdkondade valikul ja konkreetse auditi ulatuse määramisel riskihinnangutest. Sellest põhimõttest lähtutakse ka majandusaasta aruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmisel. Siseaudiitorite koolitamisele on Rahandusministeerium pööranud suurt tähelepanu. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond on koolituste osas teinud kaks aastat koostööd Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusega. Leiame, et siseaudiitoritele on loodud võimalus finantsauditi ja finantsarvestuse alaste teadmiste täiendamiseks.</p>
<p>Veenduda enne riigi majandusaasta koondaruande koostamist riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning kohalike omavalitsuste esitatud saldoandmikus toodud andmete õigsuses. Selleks nõuda majandusaasta aruannete (sh audiitori järeldusotsuse) esitamist.</p>	<p>2004. a koondaruande koostamisel kontrolliti kõikide üksuste, välja arvatud kohalike omavalitsuste üksuste (kelle hulgast kontrolliti ainult Tallinna Linnavalitsuse aruannet) auditeeritud majandusaasta aruandeid. Nõustume ettepanekuga ning kavatseme alates 2005. aastast kontrollida kõikide aruannete ja saldoandmike vastavust. Samuti nõustume vajadusega tutvuda audiitori järeldusotsuste olemasolu ja sisuga.</p>
<p>Pöörata rohkem tähelepanu põhivara ümberhindlusele ja tagada, et ministeeriumid teeksid vajaliku ümberhindluse 2005. aasta lõpuks.</p>	<p>Rahandusministeeriumi roll selles protsessis on seadusandlus (mis on üldeeskirja näol olemas) ning koolitamine/nõustamine. Kinnitame, et põhivara ümberhindluse teemaga oleme tegelnud pidevalt ning kavatseme sellele jätkuvalt pöörata tõsist tähelepanu, kogudes ministeeriumitelt vastavat informatsiooni ja vajadusel neid nõustades. Rahandusministeerium ei saa aga tagada ümberhindluse läbiviimist teistes ministeeriumites, kui võrd see on vastavate ministeeriumite kohustus.</p>



<p>Nõuda ministereidelt valitsemisala raamatupidamise siseeeskirja kinnitamist.</p>	<p>Valitsemisala sise-eeskirja kinnitamise nõue on kehtestatud üldeeskirjas. Vastavalt Riigikontrolli tähelepanekutele võtame ühendust nende ministereid, kellel siseeeskiri on praeguseks veel kehtestamata, jälgides selle ülesande täitmist ja andes neile vajadusel abi dokumendi sisu osas.</p>
<p>Informeerida teisi ministreid vajaka-jäämistest raamatupidamise korralduses, mis selgusid riigi majandusaasta koondaruande koostamisel, ja nõuda, et teised ministrid informeeriks Rahandusministeeriumit rakendatud või rakendatavatest meetmetest.</p>	<p>Rahandusministeeriumi hinnangul on piisav informeerida riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajaid, kes üldeeskirja kohaselt vahetult korraldavad riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamist. Nimetatud isikud on saanud pidevalt informatsiooni kõigist valitsemisalas avastatud puudustest ning kavatsame samaga jätkata ka edaspidi. Ministreid peame vajalikuks informeerida juhul, kui koostöö riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajaga ei anna tulemust. Lisame, et mitmetes riigiraamatupidamiskohustuslastes on pearaamatupidaja 2004. a jooksul vahetunud, kusjuures vahetuse tulemusena loodame senise arvestuse taseme kiiremat paranemist.</p>
<p>Tagada, et riigiraamatupidamiskohustuslased peaksid varade inventeerimisel kinni riigi raamatupidamise üldeeskirjaga reguleeritud varade inventeerimise ja hindamise protseduuridest.</p>	<p>Nõuetest kinnipidamise eest vastutab iga riigiraamatupidamiskohustuslane ning nendest kinnipidamise kontrollimine on siseaudiitorite kohustus. Vajadusel teeb siseaudiitor asutuse juhile ettepaneku sisekontrollisüsteemide täiendamiseks. Tulenevalt "Vabariigi Valitsuse seaduse" § 92<sup>1</sup> lõikest 2 vastutab asutuse juht sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse eest. Kuna ei ole võimalik luua kõikidele asutustele sobivat sisekontrollisüsteemi, ei saa sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse tagamine asutustes olla Rahandusministeeriumi ülesanne. Samuti on siinkohal oodatud Riigikontrolli kui välise ja sõltumatu kontrolli teostaja tähelepanekud.</p>
<p>Täpsustada riigieelarve seaduses kapitalirendi mõistet, kuna riigiasutustele lubatav tegevus kohustuste võtmisel tuleb sätestada seaduse tasandil.</p>	<p>Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga. Rahandusministeerium teeb vastava ettepaneku, kui seaduse muutmise võetakse päevakorda.</p>
<p>Kaaluda vajadust täpsustada riigieelarve seadusega riigi raamatupidamise koondaastaruande struktuuri ja tegevusaruande sisu ning kui leitakse vajalik olevat, algatada riigieelarve seaduse muudatus. Riigikontrolli hinnangul võiks kaaluda konsolideerimata ning konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande esitamist ühes aruandes kõrvuti veergudena ja hinnata kohalike omavalitsuste ning valitsussektori ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta täiendava info esitamise ulatust.</p>	<p>Koondaruande vormi ja tegevusaruande sisu ei peaks Rahandusministeeriumi hinnangul täpsemalt seaduses sõnastama, kuna see on juba piisava täpsusega sätestatud "Raamatupidamise seaduses" (üldnõuded) ja "Riigieelarve seaduses" (erinõuded). Samas leiame, et Riigikontrolli poolt antud punktis esitatud ettepanekud on asjakohased ja neid on võimalik arvesse võtta 2005. a aastaaruande koostamisel.</p>

Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega ning tagada, et tegevusaruanded annaksid ülevaate ministriumite tegevusest strateegiliste eesmärkide saavutamisel aruandeaasta jooksul. Töötada välja tegevusaruande koostamise meetodilised soovitusel, et tagada aruannete ühtlane kvaliteet.

Tegevusaruanded annavad ka täna ülevaate ministriumite tegevustest strateegiliste eesmärkide saavutamisel. Nõustume siiski vajadusega täiendada aruandlust eelkõige eesmärkide, tegevuste ja nende maksumuse omavaheliste seoste väljatoomisega, mis on pikaajaline protsess ning vajab ka vastava arvestuse pidamist. Samuti nõustume vajadusega töötada välja meetodilisi juhendeid, millega oleme ka alustanud.

Jätkuvat tulemuslikku koostööd soovides



Aivar Sõerd  
Minister

Aare Järvan  
Kantsler

