

Riigikontrolli majandusaasta aruanne

01.01.2017–31.12.2017

Asutuse nimetus: Riigikontroll

Asutuse registrikood: 74000056

Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn

Telefon: +372 640 0700

E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee

Kodulehekülg: <http://www.riigikontroll.ee>

Tegevjuht: Alar Karis

Audiitor: Grant Thornton Baltic OÜ

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 47 leheküljest.

SISUKORD

RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS 2017. AASTAL	3
Juhtimine ja struktuur	6
Personal	15
Peamised finantsnäitajad 2013–2017	16
RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE	19
RIIGIKONTROLÕRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL	34
SÕLTUMATU VANDEAUDITORI ARUANNE	35
LISA. RIIGIKONTROLÕRI ETTEKANNE RIIGIKOGUS NING VASTUS ARUPÄRIMISELE.....	38

RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS 2017. AASTAL

Kelle heaks töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töötulemused on suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis: temata poleks raha, mida kulutada, temata ei saaks kulutamist kontrollida ega kumbagi – ei kulutamist ega kontrollimist – arvustada. Kuna teemast sõltumata on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud sõltumatusel sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) oleme valmis kaaluma nende soove, kellele töötame. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgime asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, seirates auditis tehtud soovitude täitmist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises pruugis väljendit „kõrgeim auditiasutus” (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse – auditite – kaasaraäkimist ka avaliku sektori muus kontrollitegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et kontrolli all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle aruande kohta arvamuse ettevalmistamiseks annavad oma panuse kõik auditiosakonnad ning selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse finantsauditeid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Riigikontroll lähtub auditite tegemisel INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditest, mille järgi koosneb finantsaudit

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, kus vaadatakse tehingute õiguspärasust, s.t hinnatakse kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamist (vastavusnõuete täitmist).

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovime aruande lugejale anda kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindame, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Samuti toome hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemide kohta.

Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärged täitnud. Enamasti seisneb see avalikkuse informeerimises riigi tegevuses esinevatest vajakajäämistest ning vastutavate ametnike suunamises nende probleemidega tegelema. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid, kuidas neid ületada. Samuti on tulemusauditi eesmärk tuvastada parimat halduspraktikat ja aidata kaasa selle levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seire objektiks on eelkõige igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses. Vältides parteipoliitikasse sekkumist, arvestatakse tulemusauditi teemade valikul ka seda, kas valitsus on uuritava probleemi lahendamiseks üldse midagi teinud või teha plaaninud. Samas võidakse auditeerida ka probleemi, mille suhtes valitsusel küll konkreetne tegevuskava puudub, kuid mis on oluline mõne üldisemal tasemel kindlaksmääratud riikliku eesmärgi saavutamiseks.

Tulemusaudit keskendub põhiliselt kolmele aspektile: säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

Säästlikkust (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

Tõhusust hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse, seda, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadusi. Uurida võidakse ka seda, kas valitsusel on teatud ühiskondliku eesmärgi saavutamiseks üldse mingi sihipärane tegevus, kuidas see on kujunenud, kas ja kuidas see haakub valitsuse teiste tegevustega ning kas seda juhitakse piisaval määral. Suurt tähelepanu pööratakse kulupidajate, tulemit ja mõju iseloomustava aruandlusinfo olemasolule ja usaldusvärsusele.

Vastavusauditi olemus

Vastavusaudit keskendub küsimusele, kas auditi objekt on vastavuses regulatsioonidega, mida kasutatakse kriteeriumitena. Vastavusauditis hinnatakse, kas tegevus, majandustehingud ja info on olulises osas kooskõlas regulatsioonidega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Kuna Riigikontrolli mandaat ei luba hinnata kohalike omavalitsuste tegevust tulemusauditi aspektidest lähtudes, on vaja selgelt eristada, millal vastavusaudit kasvab üle tulemusauditiks, et Riigikontrolli tegevus jääks oma volituste piiridesse. Sellest tulenevalt võib omavalitsuste auditeerimise puhul esile tuua kaht võrdväärset eesmärki. Üldine eesmärk on anda kindlust, et omavalitsused koguvad ja kulutavad oma vahendeid kooskõlas asjakohaste regulatsioonidega, ning seeläbi edendada head valitsemistava, mis seisneb läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse printsiibi järgimises. Lisandväärtust andev eesmärk on probleemide väljaselgitamine, nende põhjuste avamine ja asjakohaste soovitude tegemine.

Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juhib riigikontrolör Alar Karis.

Riigikontrolli struktuur 1. jaanuarist 2017 kuni 9. oktoobrini 2017 oli järgmine:

- finantsauditi osakond, selle juht oli peakontrolör Krista Zibo;
- tulemusauditi osakond, selle juht oli peakontrolör Tarmo Olgo;
- kohaliku omavalitsuse auditi osakond, selle juht oli peakontrolör Airi Mikli.

Riigikontrolöri ja auditiosakondade tööd toetasid arendusteenistus (juhataja Urmet Lee), haldusteenistus (juhataja Margit Kuusk) ning õigusnõunik (Rait Sannik).

9. oktoobril 2017 toimus Riigikontrolli struktuuri muudatus, mille tulemusel moodustati kaks osakonda:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- arendus- ja haldusteenistus, mille direktor on Urmet Lee.

Riigikontrolöri ja osakondade tööd toetasid riigikontrolöri nõunik (Airi Mikli) ja õigusnõunik (Rait Sannik).

Audititegevus 2017. aastal

2017. aastal valmis Riigikontrollis 36 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju, vastus arupärimisele ja artikleid. Riigikontroll peab väga oluliseks tutvustada auditite tulemusi aktiivselt nii Riigikogus kui ka avalikkusele. Nii andis Riigikontroll oma töö kohta infot Riigikogu komisjonide istungitel, konverentsidel, seminaridel, meedias ja sotsiaalmeedias.

2017. aasta sügisel korraldas riigikontrolör auditivaldkonna töö ümber nii, et senised kolm auditiosakonda liideti üheks auditiosakonnaks. Muudatuse eesmärk on Riigikontrolli tegevuse suurem mõjususe ja efektiivsuse ning organisatsioonina parem võimekus oma ülesandeid ka tulevikus hästi täita. Muudatuse tulemusel peab Riigikontroll saama oma töös tugineda tugevale auditijuhtide tasandile, mida koordineerib üldisel tasandil peakontrolör. Riik on liikumas n-ö tervikvalitsuse lahenduse suunas, mis sisaldab ka üha rohkem programmipõhiseid juhtimisskeeme. See on ka üks põhjusi, miks oli vaja luua üks suur ja terviklik (s.t erinevaid auditiliike ja audiitoreid lõimiv) auditiosakond. Seda eelkõige selleks, et tegutseda ühtses infoväljas ja suuta auditeerida edaspidi üle riigi, ministeeriumide ja üksikute asutuste ulatuvaid programme ning seda tervikuna eri aspekte hinnates.

Mõjususele aitab kaasa uuendatav seireprotsess, sh nii sisuliste teemade kui ka Riigikontrolli tegevuse mõju süsteemne jälgimine. Efektiivsusele aitavad kaasa struktuuri, juhtimis- ja töökorralduse muudatused, sh otseselt juhtimisega seotud ametikohtade arvu vähendamine.

2017 aasta olulisemad tegevused ja tulemused

Põhilise osa 2017. aastast oli Riigikontrolli töö korraldatud kolme auditiliikidel põhineva osakonna kaudu ja nii on alljärgnevalt peamised tulemused kirjeldatudki auditiliikide kaupa.

Finantsauditi valdkond

Finantsauditi valdkonna töö on suures osas paika pandud riigieelarve seadusega. Sellest tulenevalt on finantsaudiitorite ülesanne anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja riigi majandustehingute seaduslikkusele. See tähendab, et kontrollitakse raamatupidamisarvestuse õigsust ja tehingute seaduslikkust riigiasutustes. Audit käigus hindab Riigikontroll ka seda, kas riigieelarve täitmise aruanne annab usaldusväärset teavet riigi tulude ning nende arvelt tehtud kulude ja investeeringute kohta.

Lõppenud aastal koostas Riigikontroll muu hulgas arvamuse eelarveseaduse muudatuste kohta, analüüsis tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut ja riigi reservidega seonduvat. Nii reservide kasutamise kui ka eelarvestamise kohta esitas Riigikontroll järeldused ja soovitused riigi majandusaasta koondaruande kontrolliaruandes.

Finantsaudiitorite töö tulemusena saab välja tuua, et riigieelarve täitmise aruanne koos lisadega annab rohkem infot ja on kvaliteetsem kui kunagi varem. Näiteks on selgitatud olulisi erinevusi planeeritu ja tegelikkuse vahel, samuti on avatud raha ülekandmise põhjuseid.

Kohaliku omavalitsuse valdkond

Kohalike omavalitsuste auditeerimise eesmärk on olnud tuua välja omavalitsuste jätkusuutlikkust, toimimise efektiivsust ja ausust mõjutavad probleemid ja riskid. Samuti teha ettepanekuid riigi ja kohalikul tasandil õigusliku keskkonna täiustamiseks, et paraneks omavalitsuste haldussuutlikkus, oleks loodud eeldused omavalitsuste tugevdamiseks ja avalike teenuste kvaliteetseks osutamiseks.

Kohalike omavalituste valdkonnas panustas Riigikontroll lisaks auditite tegemisele enim eksperdikomisjoni töösse, mille riigihaldusminister lõi haldusreformi ettevalmistamise ja elluviimise nõustamiseks. Lisaks koostati omavalitsustele ka märgukiri „Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta“.

Riigikontrolli kohalikke omavalitsusi käsitlevate auditi materjalide põhjal algatas politsei mitu korrupsiooni süüteoasja.

Praktikas sai Riigikontroll kinnituse, et tavapärase auditiaruande asemel võib mõnel juhul olla otstarbekam võtta auditi tulemused kokku muus vormis. Näiteks sai positiivset tagasisidet Riigikontrolli initsiatiivil koostöös Audiitorkoguga vandeaudiitoritele korraldatud seminar omavalitsuste raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli probleemidest tehtud ülevaate tulemuste põhjal.

Tulemusauditi valdkond

Tulemusauditite tegemise eesmärk on olnud juhtida tähelepanu probleemidele, mis takistavad riigi teenuste kvaliteetset, aga samas rahaliste võimaluste kohast osutamist ja pärsivad pikaajalist majandusarengut.

Mahukaim töö 2017. aastal oli audit „Riigi ülesannete täitmine Euroopa Liidu toetustest“, mis koosnes katusauditist ja kaheksast valdkondlikust alamauditist. Auditit ajendas tegema mure, et olukorras, kus on prognoositav Euroopa Liidu toetuste vähenemine, kasutab riik ELi toetusi pikaajaliselt vajalike tegevuste rahastamiseks ning riigil on ülesandeid, mis sõltuvad olulisel osal ELi toetustest. Auditis rõhutas Riigikontroll, et ettevalmistusi ELi toetuste vähenemiseks tuleks alustada kohe ja laiapõhjalisemaks prioriteetide seadmiseks tuleks järgmise eelarveperioodi planeerimisse kaasata ka Riigikogu. Auditit peamised sõnumid leidsid rõhutamisriigikontrolöri aastakõnes ning tänu sellele on audit saanud palju tähelepanu nii Riigikogus kui ka avalikkuses. Riigikontroll loodab, et auditil on positiivne mõju, nt on rahandusminister auditi järel oma suunistes riigi eelarvestrateegia koostamise kohta toonitanud, et seekord on eritähelepanu ELi struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise ja planeerimise teemal, sh raha eeldataval vähenemisel ELi 2021+ eelarveperioodil.

Samuti koostas Riigikontroll ülevaate Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta. Ülevaate kasutajad on esile tõstnud ülevaate sisukust ning kvaliteeti. Ajendatuna ülevaatega kaasnenud diskussioonidest täiendati Riigikogus Rail Balticu valitsustevahelise kokkuleppe ratifitseerimise seadust teise lugemise käigus nii, et iga-aastase riigieelarve seaduse lisana esitatakse Rail Balticu Eesti osa ehitamise tegevuskava eelarveaasta kohta, näidates planeeritavad investeeringud objektide kaupa ja nende eeldatav maksumus.

Olulised tegevussuunad aastaks 2018

Riigikontroll on otsustanud edaspidigi seirata ja auditeerida Rail Balticu projekti kulgu. 2018. aastal on sellega seoses kavas juhtida Balti riikide kõrgeimate kontrolliasutuste ühisauditit, mis uurib Rail Balticu projekti sisekontrollisüsteeme ja hankeid.

Osakonna oluline eesmärk on arendada IT-valdkonna auditit. 2018. aastal suureneb IT-auditi meeskonna koosseis ning algavad ettevalmistused 2019. aastaks kavandatud horisontaalse auditi jaoks.

2018. aastal loodab Riigikontroll leida lahenduse probleemile, et avaliku sektori raamatupidamise aruannetes ei avalikustata infot seotud isikutega tehtud tehingute kohta. Riigikontrolli hinnangul ei taga kehtestatud arvestuse ja aruandluse põhimõtte seotud isikutega tehtud tehingute läbipaistvust ega kontrollitavust. Probleemile lahenduse leidmine aitaks täita valitsuse korrupsioonivastases strateegias toodud eesmärki suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust avalikus sektoris.

Auditiaruanded ja muud publikatsioonid

(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures.)

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Hariduse ja teaduse ja tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivate tegevuste rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Riigikontrolli märgukiri auditi „Riigi tegevus laste digioskuste tagamisel“ tulemuste kohta
Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Justiitsministeerium

Justiitsministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes

Kaitseministeerium

Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta
Kaitseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Kaitseväe üksuste lahinguvalmiduse saavutamine

Keskkonnaministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Keskkonnavaldkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes
Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta

Kultuuriministeerium

Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel
Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus
Kultuuriministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal
Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine
Riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid

Maaeluministeerium

Maaeluministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Ettevõtluse ja regionaalarengu rahastamine Euroopa Liidu toetustest
IT-valdkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Transporditaristu rekonstrueerimise ja ehitamise rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Ülevaade riigi tegevusest ekspordi arendamisel
Ülevaade korrupsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes
Märgukiri rahvusvahelise paralleelauditi „Isikuandmete kaitse riiklikes andmekogudes“
tulemuste kohta
Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise
kokkuleppe kohta

Rahandusministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Ettevõtluse ja regionaalarengu rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
Rahandusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Ülevaade riigi tegevusest ekspordi arendamisel
Ülevaade korrupsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes
Ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe
kohta

Siseministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Hariduse ja teaduse ja tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist
soosivate tegevuste rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Järelaudit: Omavalitsuse eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmine
Siseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Sotsiaalministeerium

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Hariduse ja teaduse ja tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist
soosivate tegevuste rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Töö-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Järelaudit: Omavalitsuse eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmine
Sotsiaalministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal
Ülevaade korrupsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes
Märgukiri rahvusvahelise paralleelauditi „Isikuandmete kaitse riiklikes andmekogudes“
tulemuste kohta
Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel

Välisministeerium

Ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe
kohta

Eesti Pank

Ülevaade riigi tegevusest ekspordi arendamisel

Riigikantselei

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest
Ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta

Kohaliku omavalitsuse valdkond

Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes
Järelaudit: Omavalitsuse eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmine
Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta
Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes
Kohalike omavalitsuste rahastamine
Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest
Ülevaade omavalitsuste raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli probleemidest

Varia

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal

* * *

Kõik auditaruanded on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel www.riigikontroll.ee.

Riigikontrolli tugiteenistus

2017. aasta oktoobris toimunud struktuurimuudatuse käigus ühendati kaks teenistust arendus- ja haldusteenistuseks. Teenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab arendust, välissuhtlust, kommunikatsiooni, infotehnoloogiat kasutamist, majandustegevust, asjaajamist, personalitööd ja raamatupidamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigushoidmise ning arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega. 2017. aasta peamiseks ülesandeks oli struktuurireformi sujuv elluviimine, et selle tulemusel ei kannataks auditite kvaliteet. Samuti rakendati Riigikontrolli töö planeerimiseks siseveebi rakendus „Audiitiideede ait“. Oluliselt panustati audiitorite koolitusse kvantitatiivmeetodite paremaks kasutamiseks auditites.

Riigikontrolli strateegilises juhtimises olulisi muudatusi ei toimunud. 2017. aasta mais hindas juhtkond koos personalijuhiga kehtiva strateegia asjakohasust. Strateegia kehtestamisel 2014. aastal valitud fookusvaldkonnad ning horisontaalsed teemad on endiselt asjakohased ning Riigikontrolli audititeemade valikud ning personalipoliitika toetavad seatud sihtide saavutamist (vt lähemalt [Riigikontrolli strateegia 2014–2020](#)). Strateegiasse toodi uue horisontaalse teemana sisse säästva arengu aspekt.

Välissuhtluse valdkonnas korraldas Riigikontroll EUROSAI noorte audiitorite konverentsi, kus osales ligi 100 inimest. 2017. aastal sai Riigikontroll EUROSAI kongressil mandaadi jätkata veel kolm aastat EUROSAI keskkonnaauditi töörühma juhtimist. Samas alustati ettevalmistusi, et kandideerida EUROSAI IT-töörühma järgmiseks juhiks hiljemalt 2020. aasta EUROSAI kongressil.

Aasta lõpus käivitus esimene Riigikontrolli kollegiaalhindamise projekt: Riigikontrolli meeskond peab andma oma hinnangu Kasahstani Riigikontrolli tööle.

Kommunikatsiooni valdkonnas toimus tavapärase töö auditite avalikustamise ja riigikontrolööri töö toetamiseks. Samuti on kommunikatsioonijuht Riigikontrolli kontaktisik suhetes Riigikogu komisjonidega, eriti riigieelarve kontrolli erikomisjoniga.

Arendusteenistuse koosseisu kuuluv infokeskus tagas Riigikontrolli varustamise asjakohaste teavikutega, hoiul oli 4337 nimetust teavikuid (v.a perioodika).

Majandustegevuse ja dokumendihalduse valdkonna aasta suurimaks väljakutseks ja tegevuseks oli Riigikontrolli uue dokumendihaldussüsteemi juurutamine. Uus dokumendihaldussüsteem on turvalisem ja kiirem ning vastab uutele nõuetele. Süsteem kasutab automaatset juurdepääsupiirangute klassifikaatorit ja on liidestatud dokumendivahetusprotokolliga DHX.

Personali valdkonna tegevuse olulisemad märksõnad olid struktuurireform ja selle tehniline toetamine ning uue personalipoliitika väljatöötamine. Uus personalipoliitika kinnitati riigikontrolööri käskkirjaga 16.01.2018.

Raamatupidamise valdkonnas toimus 2017. aastal üleminek Riigi Tugiteenuste Keskuse raamatupidamisteenuste kasutamisele. Üleminek toimus sujuvalt ning olulisi tõrkeid ei esinenud.

Infotehnoloogia valdkonnas pööras Riigikontroll olulist tähelepanu infokommunikatsioonitehnoloogia taristu ning seal oleva teabe turvalisuse parandamisele. Alustatud on ettevalmistusi, et viia koos infoturbe töötajaga läbi ISKE-audit. Samuti viidi läbi ja toetati olulisi, kogu organisatsiooni puudutavaid tarkvarasüsteemide uuendamisi (nt uus audititarkvara TeamMate, uus Office ning uus dokumendihaldussüsteem). Organisatsioonis on kasutusele võetud turvaline majasisene failivahetuskeskkond, mida saavad kasutada ka partnerid. Paigaldatud on mobiilseadmete keskhalduse ja USB-irdmeedia haldustarkvara testkeskkonnad. On alustatud üleminekut operatsioonisüsteemile Windows 10.

Arendus- ja haldusteenistuses on pärast ühendamist kokku 21 ametikohta. Aasta jooksul ei võetud teenistusse tööle ega lahkunud teenistusest ühtegi töötajat.

Personal

2017. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 98 inimest, aktiivselt töötas 84 inimest. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 6%.

Riigikontrolli teenistujaist 39% on asutuses teenistuses olnud üle kümne aasta, 23% 5–10 aastat ning 1–5 aastat töötanute osakaal on 32% ning aasta jooksul asus teenistusse 6%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97%, sh 76% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2017. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 31% ja naisi 69%. Teenistujate keskmine vanus on 40 aastat ning suurim on endiselt 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (40%), sellele järgneb 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (29%).

Peamised finantsnäitajad 2013–2017

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2017	2016	2015	2014	2013
Bilansinäitajad					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	257	100	232	262	152
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	458	9 448	8 993	7 794	7 087
Tulemiaruaude näitajad					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	1	0	0	9	0
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 315	-4 752	-4 692	-5 227	-4746
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	-343	-327	-282	-255	-352
Muud näitajad					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	84	88	95	92	92
Eelarve ja selle täitmise näitajad					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	10	9	4
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	1	0	11	8	4
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	6 070	5 285	5 121	4 972	4 899
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	5 910	4 957	4 988	4 841	4 711

01.01.2008–31.12.2017 kajastati välja teenitud, kuid välja maksmata pensionisuurendused, ametipensionid ja muud pikaajalised tööga seotud hüvitised endistele ja tööl käivatele teenistujatele eraldisena Riigikontrolli bilansis. Edaspidi kajastatakse eraldisi Sotsiaalkindlustusameti bilansis nagu enne 2008. aastat.

Finantskulude all kajastatakse pensionieraldiste pikaajaliselt jäägilt arvestatud intress 4% aastas.

Riigikontrolli tegevust rahastatakse riigieelarvest, mille kinnitab iga aasta kohta parlament, ning seetõttu Riigikontroll üldjuhul eelarvesse tulusid ei kavanda. Tuludena on kajastatud 2013. aastal alanud Jordaania mestimisprojekti eksperdilepingute tasud.

RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE (2017. aasta tegevuskava täitmise aruanne)

Riigikontrolli põhitegevus on auditeerimine. 2017. aastal valmis kokku 36 auditit ja ülevaadet (vt täpsemalt [2017. aasta tööd Riigikontrolli veebis](#)). See on 92% töödest, mis 2017. aasta alguses tööplaani kinnitati. Lõpetamata töödest arvati kaks tööd aasta jooksul tööplaanist seoses muude olulisemate teemade lisandumisega välja ning mitu tööd on rahvusvahelised projektid, kus Eesti-sisesed toimingud on lõpetatud ja jäänud on veel koostööauditites osalenud teiste riikidega järelduste koondamine.

2017. aasta tähelepanuväärsemad tööd on järgmised:

- riigi 2016. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit on igal aastal Riigikontrolli jaoks üks mahukamaid töid, mis peab looma veendumuse, et riigi raamatupidamine on korras, varad arvel ja olulised tehingud seaduslikud;
- ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest on samuti iga-aastane Riigikogule esitatav kogumik, mis 2017. aastal keskendus riigieelarve tulude jätkusuutlikkuse küsimustele seoses ELi toetuste võimaliku vähenemisega tulevikus. Samal teemal avaldas Riigikontroll lisaks hulga täpsemaid valdkondlikke (transporditaristu, IT, keskkond jm) analüüse.
- märgukiri haldusreformi riskidest kajastas avalikkuse suure tähelepanu all olnud protsessis ilmnunud paljusid praktilisi probleeme (andmekogude ühendamise, varade säilimine jm), millele Riigikontrolli arvates ühinemiste käigus kindlasti tähelepanu oli vaja pöörata;
- ülevaade Rail Balticu projekti hetkeseisust koondas Riigikogu jaoks kõik olulised lepete ratifitseerimisega seotud asjaolud.

Auditite kvaliteeti on auditeeritavad jätkuvalt hinnanud üsna heaks: 2017. aastal pidas 88% auditijärgsetele küsitlustele vastanutest (vastas 48 isikut) auditite üldist kvaliteeti vähemalt heaks.

Riigikontrollis kasutatakse lisaks kehtestatud tööplaanile ja strateegiale ka üksikasjalikumate tegevuskava, mille rakendamine läks 2017. aastal edukalt. Aasta olulisim üksikprojekt oli uue dokumendihaldussüsteemi arendus ja juurutamine. 2018. aasta alguses toimunud üleminek uuele süsteemile möödus oluliste tõrgeteta. Oluline oli ka auditeerimistarkvara TeamMate põhjalik uuendamine ning sealjuures kasutajate pakkumine. Lõpule viimata jäi auditi käsiraamatu uuendamine, millega jätkatakse intensiivselt uuel aastal.

Riigikontrolli esindajad osalesid riigieelarve kontrolli erikomisjoni 33 istungil, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Alar Karis vastas Riigikogu liikmete ühele arupärimisele (vt lisa) ja pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne.

2017. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja tema tööd 2386 materjalis.

Riigikontrolli esindajad on osalenud mitmetes tööruhmades (nt korrupsioonivastane tööruhm). Neist kõige kaalukam on Euroopa keskkonnaauditi tööruhma juhtimine, mis on jätk perioodil 2008–2013 aset leidnud ülemaailmse keskkonnaauditi tööruhma juhtimisele. Kohalike omavalitsuste auditeerimisega tegelev meeskond on kujunenud kompetentsuskeskuseks omavalitsuste arengu ja haldusreformi küsimustes, Riigikontrolli esindajaid palutakse tihti esinema omavalitsuste teemasid käsitlevatele seminaridele ja koolitustele.

Siseveebis käivitati välislähetuste aruandluse ja tööülesannete veebiosad ning täiendati auditite kavandamise veebiosad.

Olulisemaks investeeringuks olid dokumendihaldussüsteemi ja siseveebi arendustööd. Dokumendihaldussüsteem viidi üle platvormile SharePoint 2016.

2018. aastaks on kavandatud siseveebi arenduse teise etapi käivitamine. Siseveebi keskkonnas on kavas parandada navigeerimist ja info leidmist. Arendamisel keskendutakse töödele, mis parandavad auditite kavandamist ja audititeabe esitamist.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

Bilanss

tuhandetes eurodes

	Lisa	31.12.2017	31.12.2016
Varad			
Käibevara			
Nõuded ja ettemaksed	3	46	46
Käibevara kokku		46	46
Põhivara			
Materiaalne põhivara	4	38	16
Immateriaalne põhivara	5	173	38
Põhivara kokku		211	54
Varad kokku		257	100
Kohustised			
Lühiajalised kohustised			
Võlad tarnijatele		109	20
Võlad töövõtjatele	6	192	166
Muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	119	148
Eraldised	8	38	542
Lühiajalised kohustised kokku		458	876
Pikaajalised kohustised			
Eraldised	8	0	8 572
Pikaajalised kohustised kokku		0	8 572
Kohustised kokku		458	9 448
Netovara		-201	-9 348
Kohustused ja netovara kokku		257	100

Tulemiaruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2017	2016
Tegevustulud			
Saadud välismaine sihtfinantseerimine		1	0
Tegevustulud kokku		1	0
Tegevuskulud			
Antud toetused	10	-1	-1
Tööjõukulud	11	-3 732	-3 587
Majandamiskulud	12	-1 295	-931
Muud tegevuskulud	13	-259	-176
Põhivara amortisatsioon	4,5	-28	-57
Tegevuskulud kokku		-5 315	-4 752
Tegevustulem kokku		-5 314	-4 752
Intressikulu	8	-343	-327
Kulud kokku		-5 658	-5 079
Aruandeperioodi tulem		-5 657	-5 079
Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2	5 657	5 079

Rahavoogude aruanne
tuhandetes eurodes

	Lisa	2017	2016
Rahavood põhitegevusest			
Tegevustulem		-5 314	-4 752
Põhivara amortisatsioon	4, 5	27	57
Käibemaksukulu põhivara soetuseks	13	37	12
Põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		0	138
Põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		-399	-383
Kokku rahavood põhitegevusest		-5 649	-4 928
Rahavood investeerimisest			
Tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 13	-174	-74
Kokku rahavood investeerimisest		-174	-74
Rahavood finantseerimisest			
Rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	5 823	5 002
Kokku rahavood finantseerimisest		5 823	5 002
Puhas rahavoog		0	0

Netovara muutuste aruanne
tuhandetes eurodes

	Lisa	Kokku
Saldo 31.12.2015		-8 760
Pensionieraldiste kindlustusmatemaatilised kasumid ja kahjumid	8	-511
Siire tulemi elimineerimisest	2	-77
Saldo 31.12.2016		-9 348
Pensionieraldiste kindlustusmatemaatilised kasumid ja kahjumid	8	-164
Siire tulemi elimineerimisest	2	9 311
Saldo 31.12.2017		-201

Riigieelarve täitmise aruanne

tuhandetes eurodes

Liik	Konto	Objekt	Sisu selgitus	Esi- algne eelarve	Lõplik eelarve	Täit- mine	Üle viidud 2018. aastasse
Tulud				0	0	1	
20	3591		Saadud lähetuskulude hüvitised	0	0	1	
Eelarvepositsiooni kaasatud kulud				-5 767	-5 800	-5 688	
	4		Antud toetused ja muud ülekanded	-1	-1	-1	
20	45	SE000003	Liikmemaksud	-1	-1	-1	
	5		Tööjõu- ja majandamiskulud	-5 766	-5 799	-5 687	
10	5	SE000001	Õppelaenude tagasimaksamisega seotud kulud	-2	-2	-1	
10	5	SE000026	Eripensionide väljamaksed	-521	-521	-524	
10	5	SEP30001	Riigikontrolöri töötasu	-72	-72	-71	
20	5		Tööjõu- ja majandamiskulud	-4 431	-4 464	-4 352	
20	5	SE000028	Vahendid Riigi Kinnisvara ASile	-740	-740	-739	
Investeeringud				-16	-270	-222	
30		INP30000	Investeeringud	-16	-270	-222	
Sealhulgas käibemaksukulu investeeringutelt						-37	
Eelarvepositsiooni kaasamata kulud				-28	-28	67	
10	650	SE000036	Intressikulu pensionieraldistelt	0	0	-343	
10	5	SE000036	Avaliku sektori eripensionid	0	0	-48	
10	5	SE000026	Korrigeerimine eripensionide väljamaksetega	0	0	524	
10	5	SEP30001	Riigikontrolöri töötasu	0	0	-38	
60	61		Põhivara amortisatsioon ja väärtuse muutus	-28	-28	-28	

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisan 14.

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardi ja riigieelarve seadusega. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetele ning selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid, sealhulgas avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend.

Finantsvarad ja -kohustised

Finantsvaradeks peetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ja muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks peetakse tarnijatele tasumata arveid ning muid lühi- ja pikaajalisi võlakohustisi.

Finantsvarad ja -kohustised võetakse algul arvele nende soetusmaksumuses, milleks on finantsvara või -kohustise eest makstud või saadud tasu õiglane väärtus. Algne soetusmaksumus sisaldab kõiki finantsvara või -kohustisega otseselt seotud tehingukulutusi.

Finantsvara eemaldatakse bilansist siis, kui asutus kaotab õiguse finantsvarast tulenevatele rahavoogudele või annab kolmandale osapoolle üle varast tulenevad rahavood ning enamiku finantsvaraga seotud riskidest ja hüvedest. Finantskohustis eemaldatakse bilansist siis, kui see on rahuldatud, lõpetatud või aegunud.

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

Arvestus- ja esitusvaluuta

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav valdamine kestab kuni ühe aasta või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

Nõuded

Nõuded võetakse arvele nõudeõiguse tekkimisel ning hinnatakse, lähtudes tõenäoliselt laekuvatest summadest.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varad hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 5000 eurost (ilma käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenu-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele, liidetakse põhivara maksumusele.

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Kulumi norm määratakse igale põhivaraobjektile eraldi, lähtudes selle hinnangulisest kasulikust tööeast.

Materiaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel sõiduauto kasuliku elueaga 5 aastat ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmed kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Immateriaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel arvutitarkvara kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Renditud varad

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Eraldised ja tingimuslikud kohustised

Bilansis kajastatakse eraldisena enne bilansipäeva tekkinud kohustisi, millel on seaduslik või lepinguline alus või mis tulenevad aruandekohustuslase senisest tegevuspraktikast, mis nõuab varast loobumist ja mille suurust saab usaldusväärset hinnata, kuid mille lõplik maksumus või maksetähtaeg ei ole kindlalt fikseeritud. Pikaajalised eraldised on diskonteeritud intressimääraga 4%.

Pensionieraldistena kajastatakse endistele ja praegustele töötajatele seaduse alusel tagatud hüvitisi eripensionide ja pensionisuurenduste maksmiseks. Pensionide väljamakseperioodi leidmiseks kasutatakse Statistikaameti oodatava eluea andmeid. Pensioni suuruse hindamiseks kasutatakse Rahandusministeeriumi keskmise pensioni muutuse prognoose. Eripensionid ja pensionisuurendused kajastatakse kuluna proportsionaalse osa krediteerimise meetodil, mille kohaselt tekitab iga tööalase teenistuse periood lisaühiku pensioni saamiseks vastavalt pensioni saamiseks nõutavale staažile.

2017. aastal muudeti avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit. Muudetud arvestuspõhimõtete kohaselt tuleb eripensionide ja pensionisuurenduste eraldised, mille väljateenimise periood on lõppenud, anda siirdena üle Sotsiaalkindlustusametile, kes neid tulevikus välja maksab. Kuna Riigikontrolli töötajatel puudub edaspidi õigus täiendavalt pensioni saamise õigusi välja teenida, siis arvestati 2017. aasta lõpul pensionieraldised viimast korda ümber ja anti seejärel üle Sotsiaalkindlustusametile.

Töösuhte lõppemise hüvitist kajastatakse eraldisena bilansis juhul, kui selle maksmise kohustus tuleneb seadusest, selle realiseerumine on tõenäoline ja seda saab usaldusväärset mõõta.

Lubadused, garantiid ja muud kohustused, mis teatud tingimustel võivad tulevikus muutuda kohustisteks, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades tingimuslike kohustistena.

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval kehtinud Euroopa Keskpannga valuutakursid. Välisvaluutas fikseeritud monetaarsed finantsvarad ja -kohustised hinnatakse aasta lõpu seisuga ümber bilansipäeval ametlikult kehtinud Euroopa Keskpannga valuutakursside alusel. Välisvaluutatehingutest saadud kasumid ja kahjumid kajastatakse tulemiaruanDES kuluna.

Kulude arvestus

Kulusid kajastatakse tekkepõhiselt. Põhivara või varude soetamisega kaasnevad mittetagastatavad maksud ja lõivud kajastatakse soetamise momendil kuluna, mitte varade ega varude soetusmaksumusena.

Sihtfinantseerimine

Sihtfinantseerimisena kajastatakse sihtotstarbeliselt antud ja teatud tingimustega seotud toetusi. Sihtfinantseerimist ei kajastata tuluna või kuluna enne, kui on piisavalt kindel, et toetuse saaja vastab sihtfinantseerimisega seotud tingimustele ja sihtfinantseerimine leiab aset. Sihtfinantseerimise kajastamisel rakendatakse brutomeetodit, mille korral kajastatakse sihtfinantseerimise tulu ja selle arvel tehtud kulu või põhivarade soetust eraldi.

Tegevuskulude sihtfinantseerimise kajastamisel lähtutakse tulude ja kulude vastavuse printsiibist. Varade sihtfinantseerimise korral kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna selles perioodis, mil sihtfinantseerimise abil soetatud vara võetakse bilansis põhivarana arvele.

Siirded ja netovara

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

Tekkinud tulemlahendused antakse täielikult üle Rahandusministeeriumile. See kajastatakse täiendava mitterahalise siiretena Rahandusministeeriumile ning ühtlasi ka netovarade muutusena bilansis. Tulud ja kulud, mida tulemlahenduses ei kajastata (näiteks pensionieraldiste kindlustusmatemaatilised kasumid ja kahjumid), kajastatakse otse netovarade muutusena.

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmsid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 03.04.2018 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustiste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades.

Riigieelarve täitmise aruanne

2017. aastal koostati riigieelarve esimest korda tekkepõhisel printsiibil. Riigieelarve täitmise aruanne on koostatud samal põhimõttel ning on võrreldav tulemlahendusega. Aruande ülesehituses on arvestatud riigieelarve seaduse osas 3 (Riigikontroll) määratud kirjeid.

Tehingud seotud osapooltega

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapoolteks on riigikontrolör, peakontrolör ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud

tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 11 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisa 2.

Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega
tuhandetes eurodes

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
31.12.2016		
Riigiraamatupidamiskohustuslased	1	147
Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	0	1
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	1	148
31.12.2017		
Riigiraamatupidamiskohustuslased	1	118
Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	0	1
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	1	119

Kohustistest moodustasid maksukohustised *ca* 118 000 eurot (31.12.2016 seisuga *ca* 146 000 eurot, vt lisa 7).

Tegevuskulud	2017	2016
Riigiraamatupidamiskohustuslased	271	177
Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	618	427
Kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	4	3
Muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	10	19
Avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	3	0
Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku	906	626

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu *ca* 259 000 eurot (31.12.2016 seisuga *ca* 176 000 eurot, vt lisa 13). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile *ca* 616 000 eurot (2016. aastal *ca* 427 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2017	2016
Siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	5 823	5 002
Pensionieraldiste üleandmine (vt lisa 8)	9 145	0
Siire tulemi elimineerimisest (vt netovara muutuste aruanne)	-9 311	77
Kokku siirded tulemiaruanandes	5 657	5 079

Lisa 3. Nõuded ja ettemaksed
tuhandetes eurodes

	31.12.2017	31.12.2016
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	1	1
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	45	45
Nõuded ja ettemaksed kokku	46	46

Lisa 4. Materiaalne põhivara
tuhandetes eurodes

	Infotehnoloogia seadmed	Transpordi- vahendid	Kokku
Seisuga 31.12.2016			
Soetusmaksumus	110	0	110
Akumuleeritud kulum	-94	0	-94
Jääkmaksumus	16	0	16
2017. aasta liikumised			
Soetused ja parendused	18	19	37
Amortisatsioonikulu	-13	-2	-15
Liikumised kokku	5	17	22
Seisuga 31.12.2017			
Soetusmaksumus	128	19	146
Akumuleeritud kulum	-107	-2	-108
Jääkmaksumus	21	17	38

2016. aasta kohta esitatud aruandes masinate ja seadmetena ning muu põhivarana esitatud varad on käesolevas aastaaruandes täpsustatult kajastatud infotehnoloogia seadmetena. 2017. aastal soetati arvutikomplekt ja kettamassiiv kokku *ca* 18 000 euro eest ning sõiduauto Audi A6 *ca* 19 000 euro eest.

Lisa 5. Immateriaalne põhivara
tuhandetes eurodes

	Tarkvara	Kasutusele võtmata varad	Kokku
31.12.2016			
Soetusmaksumus	180	22	202
Akumuleeritud kulum	-164	0	-164
Jääkmaksumus	16	22	38
2017. aasta liikumised			
Soetused ja parandused	0	148	148
Ümberklassifitseerimine	24	-24	0

Amortisatsioonikulu	-13	0	-13
Liikumised kokku	11	124	135
31.12.2017			
Soetusmaksumus	204	146	350
Akumuleeritud kulum	-177	0	-177
Jääkmaksumus	27	146	173

2016. aastal algas siseveebi arendamise esimene etapp. Uus siseveeb võeti kasutusele 2017. aastal. 2017. aasta jooksul soetati siseveebi arendustöid ca 14 000 euro eest ja dokumendihaldussüsteemi arendustöid ca 134 000 euro eest.

31.12.2017 seisuga moodustasid võlad tarnijatele soetatud immateriaalse põhivara eest ca 48 000 eurot.

Lisa 6. Võlad töötajatele tuhandetes eurodes

	31.12.2017	31.12.2016
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	167	166
Väljamaksmata töötasud ja neilt arvestatud maksukohustised	25	0
Võlad töötajatele kokku	192	166

Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed tuhandetes eurodes

	31.12.2017	31.12.2016
Sotsiaalmaks	70	87
Tulumaks	35	47
Töötuskindlustusmaks	5	6
Kogumispension	4	5
Erisoodustuste tulumaks	4	1
Muud viitvõlad	1	2
Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku	119	148

Lisa 8. Eraldised
 tuhandetes eurodes

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/ lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
2016						
Riigikontrolöri ja peakontrolöri eripensioni eraldis	8 039	-506	460	327	0	8 320
Avaliku teenistuse pensionisuurenduse eraldis	639	0	155	0	0	794
Kokku	8 678	-506	615	327	0	9 114
sh lühiajalised	514					542
pikaajalised	8 164					8 572
2017						
Töösuhte lõppemise hüvitis	0	0	38	0	0	38
Riigikontrolöri ja peakontrolöri eripensioni eraldis	8 320	-524	49	311	-8 156	0
Avaliku teenistuse pensionisuurenduse eraldis	794	0	163	32	-989	0
Kokku	9 114	-524	250	343	-9 145	38
sh lühiajalised	542					38
pikaajalised	8 572					0

Pensionieraldised on seisuga 31.12.2017 viimast korda arvestatud, lähtudes avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis tehtud muudatusest (vt lisa 1). Riigikontrolöri ja peakontrolöri eripensioni eraldisi arvestati 38 pensionile jäänud isikule ja 2 töötavale isikule ning avaliku teenistuse seadusel alusel 59 töötavale isikule. Kuna Riigikontrolli töötajatel puudub edaspidi õigus täiendavalt pensioni saamise õigusi välja teenida, anti eraldised siirdena üle Sotsiaalkindlustusametile, kes neid tulevikus välja maksab.

Perioodi jooksul tühistatud ja lisandunud summades on kajastatud jooksva aasta perioodi kuluna välja teenitud eripensioni ja pensionisuurenduste kulu ca 48 000 eurot (2016. a ca 103 000 eurot, vt lisa 11) ning kindlustusmatemaatiliste kasumite ja kahjumitena otse netovarades ca 164 000 eurot (2016. a ca 511 000 eurot). Kasutamisenä on kajastatud riigikontrolöri ja peakontrolöri eripensionite väljamaksed Sotsiaalkindlustusameti teatise alusel, kuna need on planeeritud riigieelarves Riigikontrolli kuludes.

Aruandeaasta lõpu seisuga arvestati lisaks töösuhte lõppemisega seotud eraldisena ja tööjõukuluna riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 38 000 eurot, mis makstakse seaduse alusel välja 2018. aastal.

Lisa 9. Tingimuslikud kohustised

tuhandetes eurodes

	31.12.2017	31.12.2016
Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel		
Sh hooned	186	185
Sh transpordivahendid	2	17
Kokku	188	202

Tingimuslike kohustustistena on kajastatud tulevaste perioodide rendikulu, mille maksmisest bilansipäeva seisuga ei ole võimalik hoiduda. Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohoonete kolme kuu kasutusrendimaksud, kuna leping on katkestatav 30 päevase etteteatamistähtajaga ning sisaldab rentnikupoolse ülesütleamise korral trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

Lisa 10. Antud toetused

Antud toetustena on kajastatud rahvusvahelistele audiitororganisatsioonidele EUROSAI summas 468 ja INTOSAI summas 459 tasutud liikmemaksud. Riigikontroll on INTOSAI liige alates 1992. aastast ja regionaalse ühenduse EUROSAI liige alates 1993. aastast.

Lisa 11. Tööjõukulud

tuhandetes eurodes

	2017	2016
Töötasukulud		
Avaliku teenistuse ametnike töötasud	2 091	2 006
Töötajate töötasud	494	490
Valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	82	53
Ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	32	17
Eripensionid ja pensionisuurendused (vt lisa 8)	48	103
Töötasukulud kokku	2 747	2 669
Erisoodustused	44	31
Sotsiaalkindlustusmaks	908	859
Töötuskindlustusmaks	21	20
Tulumaks erisoodustustelt	12	8
Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku	941	887
Tööjõukulud kokku	3 732	3 587
Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale	2017	2016
Avaliku teenistuse ametnikud	65	70
Töötajad	17	17
Valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
Kokku	83	88

Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud	2017	2016
Riigikontrolör	53	53
Riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis	29	0
Peakontrolörid	127	145
Kokku	209	198

Lisa 12. Majandamiskulud

tuhandetes eurodes

	2017	2016
Administreerimiskulud	115	140
Uurimis- ja arendustööd	53	11
Lähetuskulud	97	53
Koolituskulud	80	57
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	617	427
Sõidukite ülalpidamiskulud	24	29
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	229	164
Inventari majandamiskulud	13	19
Töötervishoiu kulud	9	14
Mitmesugused majanduskulud	58	17
Kokku	1 295	931

Lisa 13. Muud tegevuskulud

tuhandetes eurodes

	2017	2016
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	222	164
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	37	12
Kokku	259	176

Rahavoogude aruandes ja riigieelarve täitmise aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringutena.

Lisa 14. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta
tuhandetes eurodes

Lõpliku eelarve kujunemine

	Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	Investeeringud
Esialgne eelarve 2017. a riigieelarve seaduse alusel	-5 767	-16
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 20.09.2017. a käskkirja nr 165 alusel	-92	-194
Ümbertõstmise 2017. a riigieelarve seaduse muutmise seaduse alusel	60	-60
Kokku lõplik eelarve	-5 799	-270

Võrdlus tulemiarundega

	Tegelikud kulud
Kulud kokku tulemiarundes	-5 658
Kulud riigieelarve täitmise aruandes	
Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	-5 688
Käibemaksukulu investeeringutelt	-37
Eelarvepositsiooni kaasamata kulud	67
Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku	-5 658

Riigieelarves ja riigieelarve täitmise aruandes on kulud jaotatud eelarvepositsiooni kaasatud ja eelarvepositsiooni kaasamata kuludeks, lähtudes Statistikaameti reeglitest, mis kehtivad riikidele valitsussektori ülejäägi või puudujäägi arvestamiseks.

Eraldised kajastatakse eelarvepositsioonis väljamaksmise, mitte moodustamise hetkel. Seetõttu kajastuvad eraldiste väljamaksed riigieelarve täitmise aruandes eelarvepositsiooni kaasatud kuludena summas ca 524 000 eurot (vt lisa 8). Samas on need tagasi arvestatud eelarvepositsiooni kaasamata kulude korrigeerimisena.

Investeeringud mõjutavad eelarvepositsiooni nende soetamisel. Hilisem amortisatsioonist tekkinud kulum, väärtuse langus ja muud soetusmaksumuse korrigeerimised enam eelarvepositsiooni ei muuda.

Võrdlus põhivara liikumise aruandega

	Tegelikud investeeringud
Materiaalse põhivara soetus (vt lisa 4)	-37
Immateriaalse põhivara soetus (vt lisa 5)	-148
Käibemaksukulu investeeringutelt (vt lisa 13)	-37
Kokku investeeringud riigieelarve täitmise aruandes	-222

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2017 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud majandusaasta aruande ning riigikontrolör on selle läbi vaadanud ja Riigikogule esitamiseks heaks kiitnud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Alar Karis
riigikontrolör

03.04.2018



Grant Thornton

An instinct for growth™

SÖLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Grant Thornton Baltic OÜ
Ahtri 6a
10151 Tallinn
Estonia

T +372 626 4500
F +372 626 4501
E info@ee.gt.com
www.grantthornton.ee

REG. CODE 10384467
VAT CODE EE100086678

Riigikogule

Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2017 ning tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud aasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet, mis on esitatud lk 19-33.

Meie arvates kajastab kaasnev raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2017 ning sellel kuupäeval lõppenud aasta finantstulemust ja rahavoogusid kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga.

Arvamuse alus

Viisime auditi läbi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) (ISA (EE)). Meie kohustusi vastavalt nendele standarditele kirjeldatakse täiendavalt meie aruande osas „Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga”. Me oleme asutusest sõltumatud kooskõlas Kutseliste arvestusekspertide eetikakoodeksiga (Eesti) (eetikakoodeks), ja oleme täitnud oma muud eetikaalased kohustused vastavalt eetikakoodeksi nõuetele. Me usume, et auditi tõendusmaterjal, mille oleme hankinud, on piisav ja asjakohane aluse andmiseks meie arvamusele.

Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma tegevusaruannet ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlustandvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda tegevusaruannet ja kaaluda seda tehes, kas tegevusaruandes sisalduv informatsioon oluliselt lahknab raamatupidamise aastaaruandest või meie poolt auditi käigus saadud teadmistest või tundub muul viisil olevat oluliselt väärkajastatud. Kui me teeme tehtud töö põhjal järelduse, et tegevusaruanne on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

Audit
Internal audit
Outsourcing
Tax
Legal
Financial advisory



Juhtkonna ja nende, kelle ülesandeks on valitsemine, kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega

Juhtkond vastutab raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise eest kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga ja sellise sisekontrolli eest, nagu juhtkond peab vajalikuks, et võimaldada kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta raamatupidamise aastaaruande koostamist.

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel on juhtkond kohustatud hindama asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana, esitama infot, kui see on rakendatav, tegevuse jätkuvusega seotud asjaolude kohta ja kasutama tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi, välja arvatud juhul, kui juhtkond kavatab kas asutuse likvideerida või tegevuse lõpetada või tal puudub sellele realistlik alternatiiv.

Need, kelle ülesandeks on valitsemine, vastutavad asutuse raamatupidamise aruandlusprotsessi üle järelevalve teostamise eest.

Vandeauditiitori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga

Meie eesmärk on saada põhjendatud kindlus selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne tervikuna on kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta, ja anda välja vandeauditiitori aruanne, mis sisaldab meie arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas ISA (EE)-dega läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

Me kasutame auditi osana vastavalt ISA (EE)-dega kutsealast otsustust ja säilitame kutsealase skeptitsismi kogu auditi käigus. Me teeme ka järgmist:

- teeme kindlaks ja hindame raamatupidamise aastaaruande kas pettusest või veast tuleneva olulise väärkajastamise riskid, kavandame ja teostame auditiprotseduure vastuseks nendele riskidele ning hangime piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali aluse andmiseks meie arvamusele. Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise mitteavastamise risk on suurem kui veast tuleneva väärkajastamise puhul, sest pettus võib tähendada salakokkulepet, võltsimist, tahtlikku tegevusetust, vääresitiste tegemist või sisekontrolli eiramist;
- omandame arusaamise auditi puhul asjassepuutuvast sisekontrollist, et kavandada nendes tingimustes asjakohaseid auditiprotseduure, kuid mitte arvamuse avaldamiseks asutuse sisekontrolli tulemuslikkuse kohta;
- hindame kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust ning juhtkonna arvestushinnangute ja nendega seoses avalikustatud info põhjendatust;
- teeme järelduse juhtkonna poolt tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi kasutamise asjakohasuse kohta ja saadud auditi tõendusmaterjali põhjal selle kohta, kas esineb olulist ebakindlust sündmuste või tingimuste suhtes, mis võivad tekitada märkimisväärset kahtlust asutuse suutlikkuses jätkata jätkuvalt tegutsevana. Kui me teeme järelduse, et eksisteerib oluline ebakindlus, oleme kohustatud juhtima vandeauditiitori aruandes tähelepanu raamatupidamise aastaaruandes selle kohta avalikustatud infole või kui avalikustatud info on ebapiisav, siis modifitseerima oma arvamust. Meie järeldused põhinevad vandeauditiitori aruande kuupäevani saadud auditi tõendusmaterjalil. Tulevased sündmused või tingimused võivad siiski kahjustada asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt

tegutsevana;

- hindame raamatupidamise aastaaruande üldist esitusviisi, struktuuri ja sisu, sealhulgas avalikustatud informatsiooni, ning seda, kas raamatupidamise aastaaruanne esitab aluseks olevaid tehinguid ja sündmusi viisil, millega saavutatakse õiglane esitusviis.

Me vahetame nendega, kelle ülesandeks on valitsemine, infot muu hulgas auditi planeeritud ulatuse ja ajastuse ning märkimisväärsete auditi tähelepanekute kohta, sealhulgas mis tahes sisekontrolli märkimisväärsete puuduste kohta, mille oleme tuvastanud auditi käigus.

/digitaalselt allkirjastatud/

Aivar Kangust, vandeaudiitor nr 223

Grant Thornton Baltic OÜ, tegevusluba nr 3

Ahtri 6a, 10151 Tallinn

03. aprill 2018

LISA. RIIGIKONTROLÖRI ETTEKANNE RIIGIKOGUS NING VASTUS ARUPÄRIMISELE

Riigikontrolör Alar Karise kõne Riigikogus 8. novembril 2017 riigi vara kasutamise ja säilimisega seotud probleemidest

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Nagu austatud rahandusminister siit puldist äsja kinnitas, viidates Riigikontrolli hinnangule, on riigi arvepidamine endiselt korras. Riigikontrolli audit näitab, et möödunud aasta raamatupidamise aruanne on olulises osas õige ehk kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded on ilma oluliste vigadeta. Eesti riigi majandustehingud olid olulises osas tehtud, lähtudes riigieelarve seadusest ning seadusena vastu võetud 2016. aasta riigieelarvest ja selle muutmise seadusest.

Eelmise aasta alguses jõustus ka riigieelarve seaduse muudatus, mis vabastas ministereid ja põhiseaduslikud institutsioonid raamatupidamisaruannete iga-aastasest eraldi koostamisest. Neil aruannetel puudus tegelik tarbija.

Tänu liigsete aruannete tootmise lõpetamisele on säästetud hulk tööaega ja vaeva nii ministereid kui ka Riigikontrollis. Nende ebavajalike raamatupidamisaruannete kaotamise ettepaneku tein Riigikogule aastal 2013, tutvustades siin saalis riigikontrolörina esimest korda Riigikontrolli aastaaruannet. Täna, kui tutvustan teile riigikontrolörina viimast korda aastaaruannet, on mul rõõm nentida, et Riigikontrolli töö tulemusena on bürokraatiat vähemaks jäänud.

Et aeg liigub kiiresti, on täna põhjust alustada riigi arvepidamise auditeerimise uuendustega ning võtta senisest veelgi enam kasutusele võimalused, mida pakub tehnoloogia areng.

Riigikontroll on valmis hakkama riigis eestvedajaks arendustele, mille tulemusel finantsauditite tegemine võiks olla väga suures osas automatiseeritud. See annab võimaluse keskenduda suuremat lisandväärtust loovatele audititöödele. Tehnoloogia võimaldab mustrite ja ebaloomisuste väljatoomise abil fookustada tähelepanu sinna, kus vaja just inimese hinnangut. Sellest võidaks eriti just arvepidamisega tegelevad riigiasutused ise.

Sellelaadseid tehnoloogilisi arendusi ei saa aga paraku teha Riigikontroll üksinda – see nõuab laiapõhjalist kokkuleppimist, planeerimist ja elluviimist. Kuid see ei ole midagi ennekuulmatut ega üle mõistuse käivat. Lihtsalt tuleks see ette võtta ja ära teha.

Head kuulajad

Riigikontrolli tänavuses ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta on üks osa pühendatud riigieelarve mõistetavuse ja selguse teemale. Kuna eelarve üle otsustamise õigus on Riigikogu tähtsamad õigusi, olen tänulik, kui võtate aega ja süvenete mõtetesse, mis Riigikontroll soovib teieni tuua.

Kui riigieelarve võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega on aastate jooksul vähehaaval paranenud, siis ülevaade sellest, milleks eelarves ettenähtud summasid võib kasutada, on Riigikontrolli hinnangul pigem kahanenud.

Ka Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon on oma raportis aasta tagasi leidnud, et praegune riigieelarve on Riigikogu liikmetele raskesti mõistetav. Komisjoni raportist nähtub, et riigieelarvest sisuliselt arusaamiseks on tarvis süvitsi tunda raamatupidamist, rahandus- ja majandustermineid ning leida väga palju aega erinevate materjalide koos analüüsimiseks.

Riigikontroll on siinkohal korduvalt nentunud, et eelarve arusaadavuse parandamine on Riigikogu liikmete endi kätes – just parlament saaks väga selgelt valitsusele öelda, missugusel viisil peab olema eelarve esitatud, et iga maksumaksja seda kätte võttes saaks aru, mida tema raha eest tehakse, kuhu raha kulub ja kust tuleb.

Kes soovib näha, kuidas oli koostatud Riigikogule esitatud riigieelarve eelnõu sõjaeelses Eesti Vabariigis, võib läbi astuda riigieelarve kontrolli erikomisjonist. Riigikontroll tegi komisjoni liikmetele faksiimileväljaande 1939/40. aasta eelarvest ja ka valitsusasutuste tegevusaruandest 1938/39. Mõlemad on kättesaadavad ka Riigikontrolli veebis.

Riigieelarve arusaadavuse üks eeldus on sobiva üldistusastmega riigieelarve seadus ning sisukas ja ühtlase kvaliteediga seletuskiri. Selle ühtlusega on aga seni probleeme – sealt on olulist infot puudu või pakutakse liigset ja ebavajalikku. On paraku juhtumeid, kus seletuskirjas on küll selgitatud marginaalseid tulusid summades 140 või 300 eurot, kuid näiteks ligi 33 miljoni euro kohta pole mingit selgitust, mis selle tehingu sisu on ja miks seda on vaja teha. Sellelaadseid näiteid olen toonud siin saalis varemgi, ja seda samuti kümnete miljonite kulutamise kohta, mille sisu selgituseks ei leia seletuskirjast midagi.

Tulevikus muutub olukord veelgi, kui tegevuspõhise eelarvestamise korral koostatakse riigieelarve tulemusvaldkondade ja programmide kaupa, mille loetelu määrab valitsus. Valitsusel on võimalik nende valdkondade ja programmide sisu omal äranägemisel ja soovitud regulaarsusega muuta.

Jah, valitsus näeb selles võimalust kasutada eelarveraha paindlikult. Teisalt võib see vähendada Riigikogu ja avalikkuse võimalust eelarveotsuseid jälgida ning nende tegemisel soovi korral kaasa rääkida. Juunis 2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seaduse järgi väheneb aastaeelarve seadusega määratavate kulude informatiivsus veelgi.

Teie kui parlamendi liikmed olete avaldanud selget tahet, et ei soovi edaspidi kinnitada eelarves kulude majanduslikku otstarvet. See tähendab, et te ei määratle enam kulusid tegevuskuludeks, investeeringuteks ja toetusteks, nagu seni. Kulude otstarbe üle hakkab nüüd otsustama iga valdkonna eest vastutav minister ise. Loodan, et Riigikogu liikmed saavad edaspidi ministritelt nende valitsemisala kulude suuruse, nende muutuste põhjuste ning vajaduste kohta ammendavat infot.

Ja kahtlemata ongi Riigikogu otsustada, mil määral ta soovib eelarveprotsessis osaleda ja milliseid viise selleks kasutada. Kindlasti on võimalik lähtuda põhimõttest, et Riigikogu usaldabki eelarveprotsessi peamiselt valitsusele, kelle ta on ametisse pannud, ning pigem kinnitab eelarvet tervikuna vastu võttes valitsuse suhtes oma usaldust. Polegi ju ilmselt mõistlik, et Riigikogu tegeleks üksikute kuluartiklite ja objektidega.

Küll aga peaks valitsus olema valmis sellise eelarveprotsessi puhul selgitama ja põhjendama Riigikogule ja avalikkusele operatiivselt, miks on tehtud üks või teine põhimõtteline valik.

Selle kõige juures on siiski peamine, et Riigikogu, kes valitsuse esitatud kulude plaanile heakskiidu peab andma, teadvustaks oma otsuste ja valikute sisu ning tagajärgi. Ja teadvustaks valdkondi, kus on eriti oluline hoida toimivat kaalude ja vastukaalude süsteemi, seda ka täitevvõimu ja seadusandliku võimu teljel.

Peaaegu silmas sellelaadseid põhimõttelisi muudatusi, nagu tänavune otsus korrigeerida eelarvepositsiooni reegleid, lubades 0,5-protsendilist struktuurset puudujääki ja seda teatud eritingimustel. Kahtlemata on Riigikogul täielik õigus meie enda reegleid Euroopa Liidu üldreeglistiku raamides paindlikumaks muuta. See paindlikumaks muutmise varu pole ka praegu veel täies ulatuses kasutusele võetud, vaid alles poolenisti – Euroopa Liidus on lubatud struktuurne puudujääk üks protsent.

Nagu aga praktika on seni näidanud, ja näitab ilmselt ka edaspidi, võib Eesti enda ja Euroopa Komisjoni hinnang meie struktuursele tasakaalule oluliselt erineda. Põhjuseks on erinev meetodika ja selle sobivus või mitesobivus meie mõningate eripärade valguses. Ka need vaidlused komisjoniga on kestnud juba aastaid.

Kuid üldiselt võib nentida, et stabiilsetel aegadel on nii majanduslikus kui ka poliitilises plaanis selline rahanduslik paindlikkus targalt toimetava valitsuse käes väga tõhus vahend edendada riigi elanike elujärge.

Majanduslikult muutlikel aegadel – olgu siis buum või kriis, vahet ei ole – ja poliitiliselt turbulentsel hetkedel varitseb aga oht, et see moonutab valitsuse ja avalikkuse jaoks riigi rahanduslikku tegelikkust ning tekitab niigi muutlikes oludes segadust juurde. Ja siin ei ole oluline, kas meie potentsiaalne majanduskasv on prognoosi järgi pisut üle või alla oma hinnangulist maksimaalset sooritusvõimet.

Tähtis on see, kuidas sellised reeglite muudatused mõjutavad valitsuse hoiakut ning otsuseid tulevikus. Ehk kas teatud kiusatusetele, näha lubatud miinuses täiendavat tulu ja püsiva kulutamise allikat, suudetakse vastu panna.

Seega oleks olnud Riigikontrolli vaatest tervitatav, kui eelarvepositsiooni reeglite paindlikumaks muutmisega kaasneuks vastukaaluks otsus, millega Riigikogu oleks kehtestanud stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse ja reegli, et kui eelarve pole tasakaalus, siis suurenevad sissemaksed stabiliseerimisreservi.

Oleks arukas, kui riik suurendaks jätkusuutlikult stabiliseerimisreservi kokkulepitud tasemeni, suunates sinna näiteks iga-aastase riigieelarvega teatud summa. Seda veel lisaks Eesti Panga kasumieraldisele, mis ei ole kuigi suur, või muule erakorralisele tulule.

Kohane riigi reservide hoidmise ja kogumise poliitika ning põhimõtted oleks mõistlik sätestada riigieelarve seaduses, nende nõuete täitmise kontroll võiks olla Riigikogu pädevuses.

Miks ma seda erinevate reservide kogumise juttu nii palju rõhutan? Aga sellepärast, et keskvalitsuse osa riigi likviidsusreservis ammendus juba 2015. aasta sügisel ehk kaks aastat tagasi. See ei tähenda muidugi, et riigil on raha otsas. Ei ole. Kuid see tähendab laias laastus, et mis sisse tuleb, see ka kohe välja läheb. Ja jääb veel puudugi.

Meenutan, et riigil on raha kahes reservis: need on stabiliseerimisreserv ja likviidsusreserv. Siinkohal räägime nüüd viimasest.

Likviidsusreservis on lisaks keskvalitsuse enda rahale hoiul kahe avalik-õigusliku isiku, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha, ning riigi sihtasutuste, Euroopa Komisjoni Euroopa Liidu toetusteks ettemakstud raha.

Kui keskvalitsusel pole likviidseid reserve, siis on tavapärane, et kui kulutusi ja tasumist ei ole võimalik vältida või edasi lükata, finantseerib riik oma kohustusi laenu või arvelduskrediidiga.

Rahandusministeerium on laenu ja arvelduskrediidi asemel kasutanud likviidsusreservis olevat haigekassa ja töötukassa raha, sest see on olnud ministeeriumi hinnangul soodsam kui laenu võtta. 2017. aasta septembri seisuga oli valitsus ajutiselt oma jooksvate kulude ning kohustuste katmiseks kasutanud ligikaudu 340 miljoni euro ulatuses avalik-õiguslike isikute – töötukassa ja haigekassa – raha, mida alates 2012. aastast hoitakse riigikassas.

Rõhutan, et see ei tähenda, et kui valitsus ei oleks kasutanud haigekassa ja töötukassa raha oma igapäevakulude katteks, siis oleks inimeste ravimiseks või töötute koolitamiseks kuskilt juurde ilmunud 340 miljonit vaba raha. Valitsus peab tagama, et töötukassa ja haigekassa makseteks on igal ajahetkel raha olemas, ja tõesti pole seni häireid haigekassa ega töötukassa väljamaksetes olnud.

Samas vajaks selline avalik-õiguslike isikute raha kas või ajutine kasutamine riigi jooksvate kulude katteks, kui see on tõesti Riigikogu kindel tahe, õigusselgust. Ja selguse huvides tuleks see tahe siis lisaks riigieelarve baasseadusele seadustada ka õigusaktides, mis käsitlevad töötukassa ja haigekassa tööd. Õigusselguse saamist ja seaduste omavahel kooskõlla viimist toetab ka õiguskantsler. Ja mul oli hea meel kuulda, et mõned minutid tagasi rahandusminister oma ettekandes lubas need seadused ka kooskõlla viia.

Austatud Riigikogu liikmed

Aastate jooksul on palju räägitud, et valitsuse ja Riigikogu mängumaa eelarveotsuste tegemisel on tegelikult väike, sest enamik raha on juba seaduste ja muude otsustega n-ö ette kinni pandud, fikseeritud. Sellised fikseeritud kulud moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel riigieelarvest 2016. aastal 78% ning prognoosi kohaselt moodustavad aastal 2020 pea 80%.

Millest fikseeritud kulud koosnevad? Seda infot pole paraku aastaid Riigikogu ega Riigikontroll saanud. Muide, alates käesolevast aastast ei räägi valitsus fikseeritud kuludest enam ka eelarve seletuskirjas, sest väljatöötamisel olevat uus arvestamismetoodika.

Paremini laekuvad maksud on summaarselt küll rohkem või sama palju raha valitsuse käsutusse andnud, kuid laekumiste kasvu sööb ära meie ühiskonna vananemise ja muude demograafiliste aspektidega seotud kulude kasv. Möödunud aastal moodustasid sotsiaal- ja tervishoiukulud 47% riigieelarve kogukuludest. Aastaks 2020 kasvab osakaal rahandusministeeriumi hinnangul 50%-ni. Arenguks jääb igal aastal raha proportsionaalselt üha vähemaks.

Riik on osaliselt seda vaba raha nappust saanud enda arengu, funktsioonide ja investeringute rahastamisel leevendada, kasutades tagastamatut välisabi, eelkõige toetusi Euroopa Liidult. Viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt ligikaudu pool valitsussektori investeeringuist ja ca 11% Eesti riigieelarve kuludest tehtud välistoetuste abiga.

Välisabi on aga olemuslikult mõeldud meie arengule tõe andmiseks, millegi käimalükkamiseks, ja sellest on Eestile tõesti palju abi olnud. Meil on põhjust olla teiste riikide maksumaksjatele selle kingi eest tänulikud.

Kuid me ei saa ega tohigi jääda lõputult vaatama omamoodi nõudliku ootusega jõukamate liidu liikmesriikide poole, pidades seesugust abi loomulikuks ja vääramatuks osaks meie elust ning sissetulekutest. On isekas arvata, et keegi teine peabki meile raha andma.

Erinevatel põhjustel terendabki nüüd aeg, mil Eesti saadav välisabi hakkab kahanema. Euroopa Liidu uuel eelarveperioodil Eestile eraldatava raha hulk pole muidugi veel teada. Ent isegi kui mitte arvestada Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju, väheneb see Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk *ca* 1,5 miljardi euro võrra.

Praegusel perioodil on Eesti kasutada euroraha kokku 4,4 miljardit. Kui siit maha arvestada põllumajanduse ja kalanduse toetused, mille jagamine käib erialusel, siis on meil kasutada 3,5 miljardit eurot.

Riigikontrolli tänavune aastaülevaade keskendub just välisabirahale ja selle kasutamise tulevikule. Selle täienduseks avaldab Riigikontroll lähinädalail ka eraldi teemakohase auditi, mille juures on lisad eri valdkondade kohta. Loodetavasti on Riigikogu valdkondlikel komisjonidel nendest materjalidest abi teema teadvustamisel.

Poolteist kuud tagasi, 26. septembril, möödus 30 aastat päevast, mil ilmus Tartu ajalehes Edasi IME ehk isemajandava Eesti programm, mis on saanud üheks oluliseks sümboolseks tähiseks Eesti iseseisvuse taastamisele viinud sündmuste teel. Ja kuigi aeg ja kogu Eesti on nüüdseks täiesti muutunud, on toonane lööklause aktuaalne ka nüüd – Eesti peaks suutma end ise majandada. Meil on aga mitmes valdkonnas välja kujunemas omamoodi välisabisõltuvus.

Näiteks riigi teedevõrgu arendamist finantseeritakse aastatel 2014–2020 *ca* 36% ulatuses Euroopa Liidu toel. Samuti on peamiselt eurotoetustest rahastatud töövõimereformi elluviimist ning finantseeritakse mitmete tööturuteenuste pakkumist. Ettevõtluse ja regionaalarengu rahaline toetamine toimub *ca* 85–90% ulatuses Euroopa Liidu fondidest. Kuid välisabi pole mõeldud millegi püsivalt ülevalhoidmiseks, seda enam, kui üks või teine ülesanne kuulub riigi püsiva iseloomuga funktsioonide hulka.

Minu arvates peab üks riik, kui ta tahab olla elujõuline ja kestlik, oma funktsioneerimise üles ehitama sellele rahale, mida ta ise on suuteline oma rahva käte ja ajudega teenima. Ma ei kahtle, et Eesti riik seda suudab, me ei ole kunagi olnud materiaalselt nii jõukad kui praegu. Kuid me suudame oma ühiskonna arengut ja jõukust suunata ning kasvatada paremini ja tulemuslikumalt, kui valmistume eluks ilma välisabita piisavalt varakult ja läbimõeldult.

Muu hulgas tuleb arvesse võtta ka seda, et olulised rahastusotsused mõjutavad riigi arengut üle eelarveaastate, ent riigi eelarvestrateegiaga tegeleb üksnes valitsus ja Riigikogu puutumus sellega on pigem kinnitamisjärgne, informatiivne, teadmiseks võttev. Arvestada tuleb ka seda, et Euroopa Liidu eelarveperiood ulatub üle siinsete valimisperioodide, ning seda, et valitsusel pole praegu meie eurorahasõltuvuse ulatusest täielikku pilti.

Rahandusministeeriumi hinnangul võib Euroopa Liidu uuel eelarveperioodil meile eraldatava raha hulk väheneda 150–200 miljoni euro võrra aasta kohta. Millega seda võrrelda? Näiteks on sarnase mahuga uuest aastast jõustuv tulumaksuvaba miinimumi tõusu hinnanguline maksumus. Ühest küljest on see 150–200 miljonit eurot raha hulk, mille vähenemine Eesti majanduses kindlasti tunda annab. Niisama kindlasti mõjutab see ka valitsuse suunatud investeeringuid ning tegevusi, mida suures osas rahastatakse Euroopa struktuuritoetustest.

Teisest küljest ei ole paarsada miljonit ka hoomamatult suur summa. Toogem võrdluseks kas või selle, et terve riigi peale aastas vähem saadava euroraha eest saaks renoveerida ilmselt vaid

kaks Tallinna linnahalli või ehitada paar Eesti Rahva Muuseumi. Ja sama palju maksavad Eesti-Soome elektriühenduse ESTLINK 2 jaoks vajalikud mere- ja maakaablid.

Kui Riigikontroll küsis ministriumidelt, kas neil on plaan, milliseid euroraha eest finantseeritavaid tegevusi vähendada või millised sootuks lõpetada, siis arvasid ministriumid, et umbes 90% ulatuses on vaja jätkata kõike praegu tehtavat ka Euroopa Liidu uuel eelarveperioodil. Kui uus periood tuleb seitsmeaastane, siis on investeeringute ja tegevuste samal tasemel rahastamiseks seega vaja aastatel 2021–2027 vähemalt 3 miljardit eurot, mis praegu tuleb Euroopa Liidult.

Ja kui Riigikontroll küsis ministriumiametnikelt, kust ja kuidas seda kõike euroraha vähenemisel või puudumisel finantseerida, olid kaks põhilist vastust „ei tea“ või siis „riigieelarvest“. Kust ja kuidas raha riigieelarvesse peaks saama, Riigikontroll enam edasi ei hakanud küsima ...

Igatahes võiks valitsus juba täna omi plaane tehes lähtuda põhimõttest, et iga abi on olemuselt ühekordne ja seda ei saa sisse programmeerida riigi igapäevasesse toimumudelisse. Samuti tuleks hakata harjutama end mõttega, et Eesti muutub abi saajast abi andjaks. Tuleks läbi mõelda, mida me eeldame, et meie panustatava raha toel Euroopa mastaabis muutuks.

Rahandusministeeriumi ametnikud on Riigikontrollile öelnud, et euroraha vähenemisega seotud probleemid lahenevad n-ö töö käigus, eelkõige riigi eelarvestrateegia ja aastaelarvete koostamise käigus. Siinkohal juhin veel kord teie tähelepanu, et eelarvestrateegia ei kuulu nende dokumentide hulka, mida Riigikogu arutaks.

Need teemad paistavad olema siiski sedavõrd olulised, et Riigikogu võiks kinkida oma tööaega nende läbimõtlemisele ning valitsuse orienteerimisele. Aga ka see, kas teemaga tegelda või mitte, on selgelt Riigikogu enda otsustada.

Head Riigikogu liikmed

Nagu ma juba riigieelarve reeglistikku käsitledes toonitasin, on praegusi häid aegu mõistlik kasutada, et valmistuda aegadeks, mis ei ole nii head, kogudes selleks reserve ning tehes kulutuste kasvu ohjamiseks ja uute tulude tekkimise soodustamiseks reforme.

Nii on oluline, et valitsus toetaks just neid tugevusi, mis on end ajas tõestanud kui tulutoovad: hariduse edendamine ning ettevõtlikkuse, loovuse, innovaativuse ja leidlikkuse soosimine. Ajas on end tõestanud ka vajadus korraldada riiki mõistuspäraselt ning tõhusalt.

Ka erinevaid reforme tehes võiksime küsida, õigemini peaksime endalt küsima, milline osa neist loob majanduses lisandväärtust, unustamata seejuures ka ühiskondlikku sidusust ning ebavõrdsuse vähendamist. Ja pole liigne taas meelde tuletada juba korduvalt kõneks olnud vajadust oma mõtetes kriitiliselt hinnata kõike, millega riik praegu tegeleb. Ja mõelda läbi, mis on ka tegelikkuses vajalik, ja millest võiks loobuda.

Seda tuleks teha sõltumata sellest, kas välisabi voog jätkub samamoodi või väheneb. Valikute tegemisel aitab meid lihtne küsimus: kas me teeksime seda või teist ning praegusel moel ka siis, kui peaksime kõik selle otsusega kaasnevad kulud ise kandma? Ja enne kui vastata, võiks võtta järelemõtlemiseks pausi. Praegu on selliseks mõtteharjutuseks sobiv aeg.

Täna teid tähelepanu eest. Ja aitäh Riigikogu eelmisele ning praegusele koosseisule koostöö eest!

Riigikontrolör Alar Karise vastus Riigikogu Vabaerakonna fraktsiooni liikmete arupärimisele Sisekaitseakadeemia kolimise mõttekuse asjus 13. märtsil 2017

Austatud juhataja, head Riigikogu liikmed

Riigikogu Vabaerakonna fraktsiooni liikmed on esitanud mulle tänavu 20. veebruaril arupärimise, mis käsitleb Sisekaitseakadeemia Ida-Virumaale kolimise plaani eri aspekte. Enne konkreetsete küsimuste juurde asumist mõned lähtekohad minu vastuste paremaks mõistmiseks. Lähtun vastamisel nii infost, mis mul on riigikontrolörina, kui toetun ka oma varasemale kogemusele kahe ülikooli rektorina ning rahvusvaheliste haridusalaste otsustuskogude liikmena.

Kui teemat analüüsida kas või väga lihtsustatult, peaks otsus viia kool või mõni muu asutus kuhugi teise kohta sõltuma sellest, kas see muudab selle töö tulemused paremaks. Siinsel juhul – kas Sisekaitseakadeemias hakataks andma Narva kolimise tulemusel senisest kvaliteetsemat ja vajaduse korral rahvusvahelisemat haridust, kas üha rohkem ja üha sobivamate isikuomadustega tudengeid sooviks kooli Narvas paiknemise tõttu sinna õppima asuda ja tippõppejõud seal õpetada, kas parema hariduse saanud töötajate abil saavutatakse riigis siseturvalisuse kõrgem tase, kas kooli ülalpidamise kulud on riigile jõukohased praegu ja tulevikus jne.

Olen nüüd juba aastaid näinud, kuidas valitsuse moodustamise ja koalitsioonileppe kokkukirjutamise tohuvabohus tekivad plaanidesse ka lõpuni läbi kaalumata mõtted. Sisekaitseakadeemia kolimine Ida-Virumaale näib olema üks sellelaadsetest. Mõnele üksikule isikule või rühmale paistab see aga olevat lausa kinnisidee, mis oma definitsioonile kohaselt on nende vaimu haaranud nii, et see peaaegu ei allu muutmisele mingite argumentidega, mistõttu teema kerkib pinnale kindla järjepidevusega. Ma loodan siiski väga, et valitsus mõistab laiemalt akadeemia asjus otsuseid tehes, et lisaks nn poliitilisele tahtele on veel hulk mõistuslikke argumente, mida ei tohiks kõrvale heita.

Riigikontroll on Sisekaitseakadeemia teemal saatnud valitsusele mitu kirja, kus on juhtinud tähelepanu riskidele, mis mõjutavad hariduse kvaliteeti ja riigile tekkida võivad kahju. Asusin juba 2013. aastal seisukohale, et Sisekaitseakadeemia Ida-Virumaale viimine pole otstarbekas. Olen samal seisukohal ka täna – seni tehtud otsuseid ja praeguseks teada olevaid asjakohaseid mõjuanalüüse ja -hinnanguid arvesse võttes ei ole Sisekaitseakadeemia Ida-Virumaale viimine otstarbekas. Vastupidi – see on mõttetu, ülikallis, seab vastutustundetult ohtu siseturvalisuskoolituse kvaliteedi ja sisaldab olulisi julgeolekriske. Teatud riskid on spetsiifilised ja nende avalik käsitlemine pole minu töö. Vastav asutus on oma hinnangu andnud, riigikontrolörina olen selle dokumendiga tutvunud ning ühinen nende järeldustega.

Aga nüüd siis küsimused ja vastused.

Esimene küsimus: Millisel moel mõjutab planeeritav kolimine Sisekaitseakadeemias antava hariduse kvaliteeti, õpilaskoha maksumust ja kõrgharidusstrateegia eesmärkide täitmist?

Vastan: Risk, et Sisekaitseakadeemia ei suuda Narva sundviimise järel jätkata innovaatilise ja rahvusvaheliselt tunnustatud õppe-, teadus- ja arenduskeskusena, on minu hinnangul väga suur. On oht kaotada kvalifitseeritud õppejõudkond ja seeläbi oluliselt kahjustada Eesti siseturvalisuse kaitsel seisvate asutuste võimalusi saada endale tulevikus tööle hästi väljaõpetatud inimesi.

Värskeim ehk paar kuud tagasi Sisekaitseakadeemias tehtud küsitlus näitas, et absoluutne enamik korralistest õppejõududest ja muudest töötajatest ei nõustu või pigem ei nõustu Narva kolimise puhul Sisekaitseakadeemias jätkama. Akadeemias on märkimisväärne osa õppetööst ka tunnitaskuliste õppejõudude kanda. Nad on oma ala praktikud, kes käivad põhitöö kõrvalt suhteliselt väikese koormusega õpetamas. Akadeemia hinnangu järgi enamik neist ehk ca 80% ei oleks valmis jätkama. Vaid väike osa personalist nõustuks Ida-Virumaale tööle käima erinevate soodustuste rakendamisel nagu näiteks kõrgem palk, sõidukulu hüvitamine jm.

Nii tuleks lisaks rajamiskuludele leida hariduse vajaliku kvaliteedi tagamiseks veel täiendavat püsiraha olemasoleva personali erinevate soodustuste katteks ja uue personali leidmiseks ning koolitamiseks. Kui suur see summa on ja millised on katteallikad, ei ole seni selge. Puhtteoreetiliselt on arvatud kulusid, mida toovad endaga kaasa püüded õppekvaliteeti Ida-Virumaa tingimustes kuidagigi hoida. Need ulatuvad miljonitesse. Isegi, kui see raha leitaks, siis väga suure tõenäosusega ei leitaks inimesi.

Gümnaasiumilõpetajate arvu langus ja noorte haridusvalikute avarumise on toonud kaasa ka Sisekaitseakadeemia õppurite hulga vähenemise, see trend jätkub. Lõpetajate hulk ei taga ka praegu Politsei- ja Piirivalveametile piisavat järelkasvu. Et juba nüüd on inimesi Sisekaitseakadeemiasse raske õppima meelitada, oleks täiesti vastutustundetu seda olukorda veelgi halvendada. Sisekaitseakadeemias õppivatest tudengitest kinnitas ligi kolm neljandikku juba aastal 2012, et kui Sisekaitseakadeemia asuks Ida-Virumaal, ei oleks nad sellesse kooli õppima tulnud. Praegu on sellisel seisukohal eri küsitluse järgi juba 75–87% õppijatest.

Minu hinnangul oleks praegu Sisekaitseakadeemiaga seoses oluline kõrgharidustaseme tõstmine ja säilitamine ning teadustöö arendamine, keskendumine sellele, et otsida võimalusi professionaalseks koostööks riigisiseste ja rahvusvaheliste partneritega. Ida-Virumaa arendamiseks tuleks aga kasutada võimalusi, mida pakuvad Tartu Ülikooli Narva kolledž ja Virumaa kolledž, millel on erinevalt Sisekaitseakadeemiast kohalik iseloom ja õppurikond.

Küsimuses oli juttu ka õppekoha maksumusest. Kui võrrelda õppeasutuste kaupa kõrghariduse keskmist kogukulu õppuri kohta aastas, sh investeeringuid taristusse jms, ja selle muutust perioodil 2010–2015, selgub, et Sisekaitseakadeemia kulud on kõrgkoolide võrdluses teisel kohal Eesti Lennuakadeemia järel. Kolimine Narva ja sinna kalli kompleksi rajamine muudaks Sisekaitseakadeemia kogukulu õpilase kohta ebaproportsionaalselt suureks.

Teine küsimus: Millised eeldatavad kulutused kaasnevad Sisekaitseakadeemia uute hoonete ehitamisega ja sellele järgneva ekspluatatsiooniga? Mida tähendavad sellised kulutused riigieelarve strateegia jaoks ning kas Teile on selge, millistest täiendavatest tuluallikatest kavatseb Vabariigi Valitsus seda projekti rahastada?

Ja kolmas küsimus: Kuidas sobituks selline investeering kõrghariduse rahastamise ja taristu arendamise seniste kavadelega?

Vastan neile küsimustele koos: Eri variatsioonidest ja arvutustest lähtudes oleks akadeemia Narva üleviimise ühekordse kulu suurus ilmselt 50 ja 60 miljoni euro vahel, seejuures kasvaks ka akadeemia senised püsikulud rohkem kui 2 miljonit. On ka arvutusi, et võimalike kogukulude kasv võib ulatuda isegi 6,7 miljoni euroni aastas. Narva praktikabaasi rajamise variandi puhul oleks ühekordne investeering umbes 2,1 miljonit eurot ja püsikulude kasv väike.

Riigivaraseaduse põhimõtetele ja riigi kõrgharidusstrateegilistele eesmärkidele vastab valitsusele välja pakutud kolmest variandist vaid see, mille puhul Narva luuakse praktikabaas ja täienduskoolituse õppekompleks, ning Tallinna, Väike-Maarja ja Paikuse õppekompleks

säilitatakse. Nimetatud alternatiivi puhul on võimalik hoida hariduse pakkumise taset ja seda arendada, sest Tallinnasse jäämisel oleks tagatud õppejõudude olemasolu. Valitsusele esitatud materjalis on toodud, et nimetatud alternatiivi puhul oleksid ühekordne investeeringukulu suurus ja selle katteallikas teada ning hilisemad ülalpidamiskulud kõigist kolmest variandist väikseimad. Siseministeeriumi hinnangul võimaldaks ühine praktikabaas ja täienduskoolituse õppekompleks politseinikel, piirivalvuritel, vanglateenistujatel ja päästjatel, kes omavahel õppeprotsessis eriti kokku ei puutu, saada kogemusi koostööst, mida neil tulevikus igapäevaselt vaja läheb.

Ülejäänud alternatiivide puhul kaasneks investeeringute ja püsikulude märkimisväärne kasv ning nende kulude rahastamise allikad ei ole suurelt jaolt teada.

2012. aastast alates on Sisekaitseakadeemia asukoha ja õppeasutusse investeerimise küsimusi arutatud valitsuses mitmel korral, ma ei hakka neid kõiki uuesti üle kordama.

Sisekaitseakadeemia olude parandamiseks on juba praegusesse taristusse investeeritud hulk raha – näiteks aastatel 2010–2015 ligi 3 miljonit eurot. Akadeemia arendamiseks planeeritud edasised kulutused on tänu juba tehtud investeeringutele oluliselt väiksemad, kui need oleksid uude asukohta täiesti uue kompleksi rajamisel. Tallinnas Kase tänaval asuva õppelinnaku uue hoone rajamiseks on juba kulutatud 750 000 eurot. Perioodil 2016–2019 on kavandatud eraldada investeeringuraha Sisekaitseakadeemia olemasolevasse taristusse kokku 16,39 miljonit eurot, millest 12,44 ehk 75,9% moodustab välisraha. Ülejäänud kaetakse riigieelarvest ja Sisekaitseakadeemia omatulust. Lisaks on vaja leida 4,5 miljonit ka Paikuse õppekeskuse treeningrajatise rekonstrueerimiseks ja Kase tänavaga õppepiiririba väljaehitamiseks.

Tuleb arvestada, et kuna investeeringute puhul kasutatakse välisraha, on selle tarvitamise üheks oluliseks tingimuseks õppekvaliteedi paranemine. Kase tn õppekeskuse puhul vastab projekt välisraha meetme tingimustele, aga Narva kolimise puhul on tõenäoline, et projekt ei pruugi enam abikõlblik olla.

Ja viimane küsimus: Me kõik mõistame, et Ida-Virumaa vajab arengutõuget. Millised argumendid kõnelevad selle kasuks, et Sisekaitseakadeemia viimine Ida-Virumaale on parim viis sellise arengutõuke andmiseks? Kas on teada ka muid, efektiivsemaid ideid regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamiseks? Kas Teile on teada, milliste analüüsidele ja eksperdihinnangutele on Vabariigi Valitsus Sisekaitseakadeemia Ida-Virumaale viimist otsustades tuginenud?

Vastan: Ma ei näe, et sedavõrd kalli ja tundliku haridusasutuse viimine Ida-Virumaale oleks otstarbekas lahendus riigi käsutuses olevate regionaalpoliitiliste meetmete kõrval. Pealegi – nagu ma varem rõhutasin – on Sisekaitseakadeemia ülesanne anda võimalikult head haridust, mitte asendada puuduvaid või mittetöötavaid ideid regionaalpoliitilisel tasandil.

Akadeemia vajab oma tegevuseks väga kvalifitseeritud spetsialiste, kelle leidmine Ida-Virumaalt on keeruline, mistõttu puudub akadeemial oluline mõju kohalikele tööturule. Makstes Ida-Virumaale tööle mineku eest lisatasu personalile, on see riigile lisakulu, mis ei elavda majandust. Loodavad tugipersonali ametikohad võivad küll kohalikele pakkuda mõningaid võimalusi, kuid arvestades loodavate töökohtade maksumust, oleks riigile odavam aidata piirkonda luua töökohti teisi meetmeid kasutades.

Sisekaitseakadeemias õpetatavad erialad ei ole otseselt seotud Ida-Virumaa majanduseluga, mistõttu jääb kooli loodav sünergia kohalikele majandusele väheseks. Kohalikud ettevõtjad võidaksid Sisekaitseakadeemia kolimisest Ida-Virumaale eeskätt ehk sellest, et kool võib-olla ostaks neilt mõnd teenust, kuid see ei elavda kohalikku majandust oluliselt ega anna

kvalifitseeritud personali erasektorile. Mõningane tulu võib tulla sellest, et kohalikel riigiasutustel on võimalik lihtsamalt leida kvalifitseeritud tööjõudu, kuid see ei kaalu ilmselt üles neid kulutusi, mida teeks riik Sisekaitseakadeemia viimisega Ida-Virumaale.

Kuigi tänane arupärimine tõukub konkreetselt Sisekaitseakadeemiast, on oluline mõelda, millised on need ideed, mis ka tegelikkuses aitaksid Ida-Virumaa majanduslikku ja kultuurielu ergutada, ideed, mis loovad eraettevõtluses töökohti ja inimestes kindlust, ideed, mis aitavad inimestel oma oskusi ja teadmisi kohapeal teoks teha. Riik peaks tõsiselt mõtlema, kuidas luua tingimused, et Ida-Virumaa majandusstruktuur muutuks terviklikult, kuidas leida regiooni uusi tööhõivet pakkuvaid majandusharusid.

Mis puutub erinevatesse analüüsidesse ja uuringutesse, mis Sisekaitseakadeemia kolimise teemal läbi aegade tehtud, on Riigikontroll aja kokkuhoiu eesmärgil valmis neid tutvustama arupärijatele eraldi – nii neid, mille on koostanud või tellinud Siseministeerium, Sisekaitseakadeemia ja teadusasutused, kui ka ühe ministeeriumi alternatiivanalüüsi, mis nn tõejärgsele ajastule kohaselt ei lase end faktidest ja argumentidest just kuigivõrd häirida.

Tänan!