

Riigi 2014. aasta  
majandusaasta koondaruande  
õigsus ja tehingute  
seaduslikkus



# Riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeerib igal aastal riigi raamatupidamise aastaaruannet ning ministeeriumide, riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide raamatupidamise aastaaruandeid. Lisaks sellele kontrollib Riigikontroll, kas riigiasutused on oma majandustehingute tegemisel lähtunud valdkonna olulisematest õigusaktidest: riigieelarve seadustest, riigivaraseadusest ja riigihangete seadusest. Seejuures avaldab Riigikontroll arvamust selle kohta, kas majandustehinguid tehes on kinni peetud eelarveseadustest. Riigivaratehingute ja riigihangete kohta on auditiaruandes välja toodud olulisemad tähelepanekud leitud puuduste kohta.

### Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab lisaks riigiraamatupidamiskohustuslaste näitajatele riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud vandeaudiitorid audiitorbüroodest ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

### Miks on see maksumaksjale oluline?

Riigi raamatupidamise aastaaruande auditiga loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning riigieelarve täitmise aruanne annab asjakohast teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigi 2014. aastal kogutud tulud olid 2014. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 7,9 miljardit eurot ja need olid 2013. aasta tuludega võrreldes 206 miljoni euro võrra suuremad. Riigi tehtud kulud ja investeeringud olid kokku 7,8 miljardit eurot ja need olid 2013. aasta kuludega võrreldes 196 miljoni euro võrra suuremad. 2014. aastal ületasid tulud kulusid 41 miljoni euro võrra (NB! Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, mis leitakse teise arvestusmeetodika järgi, vt lisaks riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruandest).

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on riigil 31.12.2014. aasta seisuga varasid kokku 15,4 miljardi euro väärtuses ning enamiku varadest moodustab põhivara. Võrreldes eelmise perioodiga on varade väärtus kasvanud 3 miljardi euro võrra ning seda peamiselt bioloogilise vara (riigimetsa) väärtuse hindamises kasutatava diskontomäära muutuse tõttu.

31.12.2014. aasta seisuga on riigil kohustusi kokku 6,3 miljardi euro väärtuses ning need on kasvanud eelmise perioodiga võrreldes 0,9 miljardi euro võrra. Kohustustest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustused summas 4,7 miljardit eurot ning kohustuste kasv on peamiselt olnud tingitud pikaajaliste penisonieraldiste (summa 1,8 miljardit eurot) ja pikaajaliste laenukohustuste (summa 2,8 miljardit eurot) suurenemisest.

**Mida me auditi tulemusena leidsime ja järeldasime?**

**Riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, see tähendab, et aruanne kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

Riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on valdavalt hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded on valdavalt ilma oluliste vigadeta.

**Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2014. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.** See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- Riigieelarve täitmise aruanne ei ole selle kasutajale piisavalt selge. Vaatamata sellele et riigieelarve täitmise aruande esitusviisi on parandatud, esineb selles jätkuvalt puudusi. Riigieelarve täitmise aruandes on esitatud eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse kantud raha veerus „Lõplik eelarve“, mistõttu pole see eristatav aruandeaasta kuludest. Nii ei saa riigieelarve täitmise aruande lugeja teada, kui palju, mis otstarbel raha ja miks jäi ministereeriumides varasemal aastal ja aruandeaastal kasutamata. Seda ei ole selgitatud ka aruande lisades.
- Keskkonnaministeeriumi põhitegevuste rahastamiseks iga-aastases riigieelarves ettenähtud summa ei kajasta täielikult ministereeriumi tegevuseks kulutatavat raha, sest põhitegevusi rahastatakse projektipõhiselt igal aastal ka keskkonnaprogrammist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu.
- Aasta-aastalt on vähenenud nende riigiasutuste arv, kes planeerivad eelarvesse tulusid ja kulusid ebatäpselt ning eksivad tehingute majandusliku sisu hindamisel. Riigikontroll leidis, et mõned riigiasutused olid eksinud tehingute majandusliku sisu hindamisel ning teinud majandamiskuludeks ette nähtud rahast investeeringuid ja ka vastupidi. Kõige enam tehti selliseid vigu Kultuuriministeeriumi valitsemisalas.
- Järjepidevalt on eksitud pikaajaliste rendilepingute eelarvestamisel, jättes kapitalirendilepingutest tulenevad pikaajalised kohustused

finantseerimistehinguna eelarvesse kavandamata. Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel õigus teha kulusid ainult siis, kui eelarves on selleks raha ette nähtud. Riigieelarve seadusega on riigiasutustel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi, kui nii pole ette nähtud iga-aastases riigieelarves. Seega, kui on vaja teha kapitalirenditehinguid, tuleb need näha ette iga-aastase eelarve koostamisel finantseerimistehinguna. Praegu on aga riigiasutused sisuliselt teinud tehinguid, milleks Riigikogu pole nõusolekut iga-aastase eelarve kinnitamise käigus andnud.

- Riigiasutustes on üldiselt tehingutes riigivaraga järgitud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtteid. Riigivaraseadusega on vastuolus, et mitmed riigiasutused on mittetulundusühingute liikmed ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta.
- Võrreldes varasemate aastatega on eksimusi riigihangete seaduse vastu vähem. Sellegipoolest ei ole kõik riigiasutused kaupade hankimisel ja teenuste tellimisel järginud riigihangete seadusega sätestatud reegleid.

### Mida me auditi tulemusel soovitasime?

#### Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- avalikustada riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus või aruande lisades eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse toodud raha ministriumide kaupa sarnaselt järgnevasse aastasse üle viidava rahaga;
- kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale;
- planeerida kõigi ministriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministriumide eelarves;
- tagada, et asutused plaaniksid kapitalirendilepingutega kaasnevad kohustused finantseerimistehinguna;
- selgitada koostöös ministriumidega, kes valitsevad osalusi, mis on mittetulundusühingutes osalemise eesmärgid ning kas kõigis mittetulundusühingutes osalemine on põhjendatud.

**Rahandusminister ja riigihalduse minister** nõustusid Riigikontrolli soovitustega.

## Sisukord

<b>Arvamus 2014. aasta tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>5</b>
Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega	5
Majandustehingute seaduslikkust pole kõigis riigi valitseva mõju all olevates sihtasutustes ja riigi äriühingutes auditeeritud	5
Riigieelarve täitmise aruande esitusviisi saab muuta paremaks	5
Eelarve planeerimise ja kasutamise eksimusi esineb üha vähem	8
Kapitalirendilepingutega võetud kohustusi ei kavandata finantseerimistehinguna	9
Üldiselt on riigiasutustes järgitud riigivaraseaduse põhimõtteid	11
Riigiasutuste osalemine mittetulundusühingutes on vastuolus riigivaraseadusega	11
Riigihangete seaduse järgimisel riigiasutustes tehakse varasemaga võrreldes vähem vigu	12
Infosüsteemide turvameetmete süsteemi rakendamise auditeid pole kõigil juhtudel korraldatud	15
<b>Arvamus riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta</b>	<b>16</b>
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	16
Riigimetsa kajastamisel ei arvestata riigimetsa spetsiifikat	16
Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras	17
<b>Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta</b>	<b>18</b>
<b>Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused</b>	<b>19</b>
<b>Ülevaade majandusaasta koondaruandest</b>	<b>21</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>21</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta</b>	<b>24</b>
<b>Lisa 1. Ülevaade auditeeritud valdkondadest Riigikantselei ja ministeeriumide kaupa ning Riigikontrolli hinnangutest neile</b>	<b>25</b>

## Arvamus 2014. aasta tehingute seaduslikkuse kohta

### Riigieelarve seaduste järgimine

#### Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega

1. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2014. aasta eelarve tulud 7,9 miljardit eurot, tehtud kulud 7,6 miljardit eurot, investeeringud 0,3 miljardit eurot ja finantseerimistehingud 0,2 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2014. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

### Auditi ulatuse piirang

#### Majandustehingute seaduslikkust pole kõigis riigi valitseva mõju all olevates sihtasutustes ja riigi äriühingutes auditeeritud

2. Hinnangu andmiseks tehingute seaduslikkusele tuleb Riigikontrollil veenduda, et riigi aruandesse konsolideeritavate üksuste tehingud on tehtud seaduslikult. Peale riigiasutuste on konsolideeritavateks üksusteks (edaspidi üksused) ka riigi osalusega äriühingud, riigi asutatud sihtasutused ja riigi tulundusasutus (Riigimetsa Majandamise Keskus). Riigikontroll teeb audititoiminguid riigiasutustes ise, kuid sihtasutusi, äriühinguid ja tulundusasutust auditeerivad audiitorbüroode vandeaudiitorid.

### Teadmiseks, et

2010. aastal kehtima hakanud audiitortegevuse seaduse järgi on tehingute seaduslikkuse kontroll kohustuslik äriühingule, milles riigil on vähemalt otsustusõigus riigivaraseaduse tähenduses, ning riigi asutatud sihtasutusele ja riigi tulundusasutusele.

3. Mitte kõik riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid pole hinnanud nende üksuste tehingute seaduslikkust. Tehingute seaduslikkust pole üksustes hinnatud, sest mitte kõigi üksuste lepingud, mis olid sõlmitud, et osta 2014. aastal audiitorteenust, ei hõlmanud tehingute seaduslikkuse kontrolli. Kokku kaheksas äriühingus ja sihtasutuses on vandeaudiitorid hinnatud tehingute seaduslikkust. Samas pole näiteks sellistes suurtes äriühingutes nagu Eesti Energia ja Tallinna Sadam ning sihtasutustes nagu KredEx ja Keskkonnainvesteeringute Keskus tehingute seaduslikkust kontrollitud.

4. Riigikontroll ei ole neis üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid tehingute seaduslikkuse hindamiseks teinud, mistõttu on selles osas auditi ulatus piiratud. Riigikontroll ei pea ise toimingute tegemist otstarbekaks, sest pikas perspektiivis dubleeriks see vandeaudiitorite tegevust.

5. Riigikontroll on saatnud kirja neile üksustele, kelle audiitorteenuselepingud hakkasid lõppema, juhtides nende tähelepanu sellele, et uute lepingute sõlmimisel tuleb tellida ka tehingute seaduslikkuse kontroll.

#### Riigieelarve täitmise aruande esitusviisi saab muuta paremaks

6. Riigikontroll on varasemates auditiaruannetes kritiseerinud riigieelarve täitmise aruande esitusviisi ja seda, et see aruanne pole võrreldav Riigikogus vastu võetud iga-aastase riigieelarvega. Alates 2013. aastast on Riigikogus kinnitatud iga-aastane eelarve uues formaadis ning sama esitusviisi on tarvitatud ka riigieelarve kasutamist aruandmisel. Seetõttu on Riigikogus kinnitatud eelarve ja riigieelarve täitmise aruanne omavahel võrreldavad ning see hõlbustab eelarve täitmise aruandes esitatava info mõistmist ja kasutamist.

### Eelarve täitmise aruanne

## Ülekantav raha

**Riigieelarve raha ülekandmine** on riigieelarve raha kasutamise tähtsaja pikendamine ühe eelarveaasta võrra. Riigieelarve raha jaotub piirmäärata ja piirmääraga eelarverahaks. Piirmääraga rahast kantakse üle kogumahus investeringud ja toetused ning kuni kolme protsendi ulatuses kulud.

7. Vaatamata eelnevale saab riigieelarve täitmise aruande esitusviisi parandada, sest riigieelarve täitmise aruandest ei saa teada, kui palju ja milliste ministriumide valitsemisalale ning mis otstarbeks on raha eelnevast aruandeaastast käesolevasse aastasse üle toodud. Seda ei ole selgitatud ka aruande lisas a31, kus on eelnevast eelarveaastast üle kantud raha toodud sihtotstarbe kaupa koondsummas riigi kohta tervikuna. Samuti pole selgitatud, mis põhjustel raha kasutamata jäi ja üle toodi.

8. Näiteks kanti 2014. aasta eelarvesse 2013. aastal kulutamata jäänud 550 miljonit eurot, mis moodustab 2014. aasta kuludest 7,3%. Seejuures oli 474 miljonit ette nähtud tegevuskuludeks (sh ka toetusteks) ja 62 miljonit investeringuteks, kuid millistele ministriumidele ja mis summas, jääb aruande lugejal teada saamata.

9. 2014. aasta riigieelarve täitmise aruandest on näha, et 2014. aastast 2015. aasta eelarvesse on üle kantud 502 miljonit eurot, mis moodustab 2014. aasta kuludest 6,6%. Aruandes pole selgitatud, miks raha kasutamata jäi ja järgmisse aastasse viidi. Sellest rahast ligikaudu neljandiku (121 miljoni eurot, mis on peamiselt kulud 3% ulatuses, investeringud, välisotetuste kaasfinantseerimine) kohta on Rahandusministeeriumi kodulehel avalikustatud detailne info (sh ministriumide ja projektide kohta) üle viidud raha planeeritava kasutuse kohta 2015. aastal. See on esmakordne praktika ja Riigikontrolli arvamusel positiivne areng valdkonnas, mida tuleks edasi arendada ja jätkata. Ülejäänud summa (381 miljonit eurot, peamiselt saadud välisotetused) kohta seesugune info endiselt puudub.

10. Riigikontrolli hinnangul on tegemist märkimisväärse summaga, mille kasutamise sihtotstarbe on Riigikogu eelneva aasta riigieelarve seadusega ministriumide kaupa otsustanud, kuid mille kasutamise kohta riigieelarve täitmise aruandes asjakohane info puudub. Samuti on ülekantavate summade analüüs ja avalikustamine oluline Riigikogule, kes otsustab järgmise aasta eelarve üle. Seetõttu tuleb riigi majandusaasta koondaruandes raha ülekandmise põhjuste kohta info avalikustada.

11. Sellesisulise soovitusena tegi Riigikontroll eelmise aasta auditaruandes ning Rahandusministeerium on seda eelarve dokumentide koostamisel osaliselt arvesse võtnud.

## Ministriumide rahastamine

12. Lisaks eeltoodud puudusele ei ole iga-aastase riigieelarve seadusega kõigile ministriumidele kinnitatud summa, mis on ette nähtud põhitegevuste rahastamiseks, täielik.

13. Näiteks rahastatakse Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevuse kulusid igal aastal keskkonnaprogrammist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu. Teisisõnu ei planeerita kogu ministriumide valitsemisalade keskkonnategevusteks vajalikku raha ministriumide eelarves kuluna. Selline rahastamisskeem toob kaasa ka asjatut halduskoormust, sest sihtasutusest raha saamiseks peavad ministrium ja tema allasutused kirjutama projekte, KIK peab neid menetlema, ministriumide komisjon hindama ning KIKi nõukogu kinnitama ning toetuse saajad peavad toetuse kasutamisest aru andma ja KIK aruandeid kontrollima.

14. 2014. aastal rahastati KIKi kaudu Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevusi 8,8 miljoni euro ulatuses, kusjuures KIKi kaudu



sai rahastamisotsuse 85 projekti. Selline praktika on kestnud aastaid. Riigikontrolli arvates ei ole põhjendatud Keskkonnaministeeriumile ja tema allasutustele seadusega pandud kohustuste jätkuv läbipaistmatu ja halduskoormust suurendav rahastamine KIKi projektipõhiste lepingute kaudu.

15. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi põhitegevuse selline rahastamine riigieelarve läbipaistvuse seisukohalt taunitav, sest nii ei kajastu tegevuste jaoks vajaminev raha riigieelarves ministeeriumi tegevuskuluna ega teki tervikpilti, kui palju ministeerium oma tegevusteks riigieelarvest raha vajab. Samuti suurendab selline tegevus halduskoormust.

16. Jätakuvalt leidis Riigikontroll olulise põhimõttelise erinevuse Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes. Nimelt on keskkonnatasud kavandatud laekuma Rahandusministeeriumi eelarvesse, mitte Keskkonnaministeeriumi omasse. Seetõttu sisalduvad keskkonnatasud Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes. Samas on arvestust nende tasude üle peetud Keskkonnaministeeriumi raamatupidamises. Sellest tulenevalt ei ole Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tulud võrreldavad. 2014. aastal laekus keskkonnatasusid 98,7 miljonit eurot.

17. Riigikontroll on endiselt arvamusel, et majandustehingu teostajana tuleb käsitleda nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande seisukohalt sama riigiasutust. Käsitletud juhul on asjakohane planeerida keskkonnatasud Keskkonnaministeeriumi tuluna, sest keskkonnatasudest saadavate tulude planeerimine ja määramine, nende õigsuse kontroll ja raamatupidamisarvestus on Keskkonnaministeeriumi ülesanne.

#### **18. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:**

- kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale;
- avalikustada Rahandusministeeriumi kodulehel eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta täielik info;
- avalikustada riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus või aruande lisades eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse toodud raha ministeeriumide kaupa sarnaselt järgnevasse aastasse üle viidava rahaga;
- planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves;
- kajastada keskkonnatasud nii Keskkonnaministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Keskkonnaministeerium, mitte Rahandusministeerium.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Nõustume, et üleviidavate vahendite kohta senisest täpsemate põhjenduste lisamine suurendab raha kasutamise läbipaistvust. Üleviidud tulukontode jäägid sisaldavad kõige suuremas matus välistoetusi, mis on toetuste andjatelt laekunud vastavalt nende kehtestatud tingimustele ettemaksuna. ELi fondidest kantakse ettemaksed Rahandusministeeriumile üle siis, kui nende kasutamine veel täpsemalt teada ei ole. Rahandusministeerium kannab omakorda raha ettemaksena rakendusüksustele suuremas summas, mis jaguneb paljudele üksikutele projektidele, mille väljatoomine riigi majandusaasta aruande lisas oleks liialt detailimahukas. Esitasime 2014. a aruandes üleviidavate vahendite kohta varasemate aruannetega võrreldes täpsemaid selgitusi, kuid 2015. a aruannet koostades vaatame veel kord üle, kas selgitusi oleks võimalik muuta veel detailsemaks.

Samuti nõustume, et riigieelarve täitmise aruannet saaks teha lugejale veelgi detailsemaks, kuid mööname samas, et lehekülje suurus seab oma piirangud ning täiendava veeru lisamine, milles suur osa ridu jääb tühjaks, ei pruugi olla parim lahendus. Tulevikus teeme koondtabeli ministeeriumide valitsemisalade kaupa riigieelarve täitmise aruande lisas ja täiendame seda viidetega detailsemale infole. Ühtlasi märgime, et riigieelarve osakonna analüütikud kasutavad nii aasta lõpukuude kulude kui üleviidavate vahendite analüüsi järgmise aasta eelarve ettevalmistamisel ja ministeeriumide lisataotluste menetlemisel ning seda teemat arutatakse kantslerite kohtumistel ja eelarveläbirääkimistel.

Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega (alates 2017. a tekkepõhine, 2020. a tegevuspõhine riigieelarve) on tehingute kajastamise põhimõtteid plaanis ühtlustada selliselt, et kaovad ära tänased erisused eelarvestamisel ja raamatupidamises kasutatavate arvestuspõhimõtete vahel. Ühtlustamine eeldab juhendite korrastamist ja riigi finantsjuhtimisse panustajate nõustamist ülemineku perioodil.

Kassapõhise eelarve korral lähtume reeglist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub. Vastutus keskkonnatasude kogumise eest on koostöökokkuleppe alusel jaotatud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala (nõuete määramine) ja Rahandusministeeriumi valitsemisala (nõuete laekumine) vahel. Nõuete laekumise ja sissenõudmise eest vastutab Rahandusministeeriumi valitsemisala.

### **Eelarve planeerimise ja kasutamise eksimusi esineb üha vähem**

#### **Eelarveraha kasutamine**

19. Riigikontrolli hinnangul on eelarve planeerimine ja kasutamine ministeeriumides ning nende valitsemisala asutustes üldiselt hästi korraldatud ning eksimusi raha kasutamisel esineb aina vähem. Riigikontroll leidis mõnes asutuses, et riigiasutus oli eksinud tehingute majandusliku sisu hindamisel ning oli teinud majandamiskuludeks ette nähtud rahast investeeringuid ja ka vastupidi.

20. Kõige rohkem eksimusi tuvastas Riigikontroll Kultuuriministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, sh

- oli valitsemisala investeeringuteks ettenähtud rahast makstud neljal juhul majandamiskulusid kokku 393 386 euro eest ja majandamiskuludeks ettenähtud rahast oli kuuel juhul makstud investeeringute eest kokku 385 271 eurot;

- investeeringuteks ja majandamiskuludeks ette nähtud eelarverealt oli kuuel juhul makstud toetusi summas 106 373 eurot.

## Teadmiseks, et

tehingute kajastamine siiretena võimaldab neid summasid konsolideeritud riigieelarve täitmise aruande koostamisel elimineerida, et vältida sama raha topelt kajastamist riigieelarve täitmise aruandes.

**Siire** – riigieelarves ja selle täitmise aruandes kajastatakse siirdena tehingud, kus ühe valitsemisala asutus annab teise valitsemisala asutusele toetust eesmärgiga, et saaja kasutaks seda, ootamata vastu kaupu või teenuseid.

21. Ka Riigikantselei on planeerinud ja teinud väljamakseid valedelt eelarveridadelt:

- Riigikantselei on oma majandamiskuludest andnud mitmele riigiasutusele Euroopa Liidu eesistumisega seotud kulude, valitsuse vahetusel ametisse nimetatud uute ministrite tööjõukulude jm kulude katteks 253 435 eurot, mis tehingu majandusliku sisu järgi oleks pidanud olema planeeritud ja kulutatud **siiretena**. Eelarves siirete andmiseks raha ei olnud kavandatud ning selleks kasutati kantselei majandamiskuludeks ja toetuste andmiseks ettenähtud raha.
- Riigikantselei on andnud koostööpartneritele mitmete ürituste korraldamiseks toetusi summas 106 520 eurot. Need toetused maksti välja kantselei majandamiskuludeks ettenähtud eelarvest, rikkudes riigieelarve seadust, sest nende tehingute majanduslik sisu on toetuste andmine.

22. Sarnaselt Riigikantseleiga ei andnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) riigieelarves ette nähtud raha teistele riigiasutustele nõuetekohaselt edasi mitte siirdena, vaid toetusena. MKMi eelarve täitmise aruande andmetel on Riigi Infosüsteemi Amet andnud rahvaloenduse ettevalmistamiseks eri ministeeriumidele ja asutustele kokku 1,04 miljonit eurot toetust. Riigieelarve seaduse alusel võib üks riigiasutus anda teisele raha vaid siirdena, mitte toetusena.

23. Peamise põhjusena eelarveraha kasutamise vigade tekkimisel näeb Riigikontrolli seda, et eelarvesse raha planeerimisel ja enne maksete tegemist ei ole piisavalt analüüsitud tehingute majanduslikku sisu. Ebaõige eelarveplaneerimise ja valelt eelarverealt maksete tegemise tõttu ei ole ka eelarve täitmise aruandes näidatud eelarve ja selle täitmine õige ega anna tegelikku pilti kulude tegemise kohta. Kui riigieelarve täitmise aruandes jäetakse riigiasutustevahelised siirded kajastamata, siis pole võimalik riigi eelarve täitmise aruandes elimineerida kõiki konsolideerimisele kuuluvaid kulusid ja tulusid.

24. Riigikontroll on oma auditites rõhutanud, et kui eelarveaasta sees ilmneb vajadus teha kulutusi kavandatud erinevalt, tuleb enne tehingute tegemist taotleda eelarve muutmist. Kulude ümbertõstmise võimalus on kirjas ka riigieelarve seaduses. Aasta jooksul tehtud eelarveparandused tagavad selle, et Riigikogule esitatav riigieelarve täitmise aruanne annab õiget infot ministeeriumide majandustegevuse kohta.

## Rendilepingute eelarvesse planeerimine

### Kapitalirendilepingutega võetud kohustusi ei kavandata finantseerimistehinguna

25. Riigikontrolli auditid on näidanud, et riigiasutused rendivad oma põhitegevuste tarbeks nii sõidukeid, kontorimööblit kui ka arvuteid. Auditites on selgunud, et ministeeriumide ja riigiasutuste sõlmitud rendilepingud sisaldavad mitmed tingimusi, mis põhjustavad eksimusi riigieelarve seaduse vastu või on mitmeti tõlgendatavad.

26. Kuigi raamatupidamises on tehingud korrektselt kapitalirendina kajastatud, pole eelarvesse aga finantseerimistehinguteks raha plaanitud ning nende eest on tasutud nii investeringute kui ka majandamiskulude eelarverealet.

27. Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel õigus teha kulusid ainult siis, kui eelarves on selleks raha ette nähtud. Riigieelarve seadusega on riigiasutustel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi, kui need pole ette nähtud iga-aastases riigieelarves. Seega, kui peetakse vajalikuks teha kapitalirenditehinguid, tuleb need ette näha iga-aastase eelarve koostamisel finantseerimistehinguna.

28. Samuti on Riigikontroll tuvastanud, et jätkuvalt sõlmitakse rendilepinguid, mille puhul ei ole üheselt selge, kas tegu on kapitalirendiga. Lepingutingimused on aga sellised, et riigiasutusel ei ole võimalik neid lepinguid enne tähtaega lõpetada, tasumata liisinguandjale kõiki liisingumakseid ja muid kulusid või katmata näiteks vara müümisega kaasnevat kahju. Sõltumata sellest, kas tegemist on kapitali- või kasutusrendiga, võivad Riigikontrolli hinnangul sellised tingimused olla kahjulikud.

29. Riigikontrolli arvamusel on (kapitali- ja kasutus-) rendilepingute sõlmimise ja eelarvesse planeerimise asjus ühtse praktika loomine oluline, sest nende tehingute eristamisel on mõju riigi võlakoozumusele. Näiteks on 2014. aasta lõpu seisuga riigi majandusaasta koondaruande lisa a30 D andmetel võetud katkestamatuid kasutusrendikohustusi kokku 375 miljoni euro eest (konsolideerimata andmed).

30. Riigikontroll soovitas eelmisel aastal rahandusministril reguleerida renditehingute käsitlemine eelarve plaanimisel nii, et oleks tagatud kooskõla riigieelarve seadusega. Minister lubas soovitusi arvestada eelarve koostamist reguleeriva määruse koostamisel. 09.01.2015 vastu võetud rahandusministri määruses on sätestatud, et finantseerimistehingute planeerimisel tuleb kapitalirendilepingute klassifitseerimisel lähtuda raamatupidamise reeglitest ning pikaajaliste kohustuste mahu planeerimisel tuleb arvesse võtta kõiki uusi sõlmitavaid kapitali- ja kasutusrendilepinguid. Juba sõlmitud lepingute kohta määruses reegleid sätestatud ei ole.

31. Riigikontrolli hinnangul tuleb Rahandusministeeriumil valdkonna korrastamisega edasi tegeleda ning eelarves planeerida kõik finantskulu sisaldavad lepingud finantseerimistehinguna.

### **32. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:**

- tagada eelarvete planeerimise ja läbirääkimiste protsessis, et asutused plaaniksid kapitalirendilepingutega kaasnevad kohustused finantseerimistehinguna;
- juhtida riigiasutuste tähelepanu asjaolule, et sõlmitavates rendilepingutes ei tohi kokku leppida riigile kahjulikes tingimustes (nt katkestamise puhul trahv, vara müügi kahju hüvitamine, järelejäänud maksete tasumine, katkestamisest etteteatamise pikk tähtaeg).

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Oleme teadlikud, et mõningatel juhtudel seatakse vara soetamisel eesmärgiks kasutusrendilepingu sõlmimine, kuigi majanduslikult võib olla otstarbekam kapitalirent. See võib olla seotud kasutusrendi korral kehtivate riigieelarve lihtsamate reeglitega. Lisaks nõustamistegevusele antud valdkonnas plaanime täiustada juhendeid ja käsitleda teemat teabepäevadel. Samuti suuname oma analüüsivõimekust nimetatud kitsaskohale. Alates 2015. aastast kogume infot plaanitavatest kapitali- ja kasutusrendilepingutest tulenevate pikaajaliste kohustuste kohta.

### Üldiselt on riigiasutustes järgitud riigivaraseaduse põhimõtteid

33. Riigivaraga tehtud tehingute auditeerimisel pööras Riigikontroll põhitähelepanu riigivara **heaperemehelikule valitsemisele**, mis on üheks riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtteks.

34. Tehinguid riigivaraga tehakse palju ja ministereeriumide valduses olevate varade bilansiline väärtus on suur (31.12.2014. a seisuga on konsolideerimata andmetel varade maksumus 11,6 miljardit eurot).

35. Sarnaselt varasemate aastatega osalesid Riigikontrolli audiitorid valikuliselt ministereeriumide korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2014. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid riigivara soetamise, kasutamise, üleandmise, mahakandmise ja võõrandamise vastavust riigivaraseaduses sätestatud nõuetele ning vaatasid üle 2014. aastal toimunud muutused riigivaraga seotud lepingutes.

36. Riigikontrolli hinnangul on riigiraamatupidamiskohustuslased olulises osas järginud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtteid, välja arvatud punktides 37–43 toodud tähelepanekute puhul.

37. Riigikontroll soovitas eelmise aasta auditis rahandusministril koostöös justiitsministriga analüüsida, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid ülesandeid täidavad. Rahandusminister nõustus Riigikontrolliga ning lubas asjaomaseid asutusi kaasates korraldada analüüsi riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute 2014. aasta koondaruande koostamise käigus ja analüüsi tulemused avalikustada Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kava kohaselt väljatöötatavas riigiettevõtete omanikupoliitika rohelises raamatus. Nimetatud dokumentide koostamisega tegeletakse.

### Riigiasutuste osalemine mittetulundusühingutes on vastuolus riigivaraseadusega

38. Riigivaraseaduse järgi võib riigi liikmeõigusi mittetulundusühingutes (MTÜ) teostada Vabariigi Valitsuse määratud ministereerium või Riigikantselei.

39. Juba eelmisel aastal tõi Riigikontroll oma auditiaruandes välja, et Vabariigi Valitsus ei ole nimetanud Põllumajandusministeeriumi MTÜde liikmeõiguste teostajaks, kuigi Eesti Taimekasvatuse Instituut on olnud aastaid mitme MTÜ liige. Praeguseks on Vabariigi Valitsus tagantjärele määranud Põllumajandusministeeriumi MTÜdes riigi liikmeõiguste teostajaks.

### Varade kasutamine

Riigikontroll mõistab **heaperemehelikule valitsemisele** all seda, et riigivara on ostetud, saadud, hallatud, ära antud või müüdüd eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

### Riigi sihtasutuste tegevus

### Liikmeõiguste teostamine mittetulundusühingutes

40. Riigikontroll soovitas rahandusministril selgitada ministeeriumide valitsemisala asutuste liikmesus MTÜdes ja viia MTÜdes liikmeõiguste teostamine kooskõlla riigivaraseadusega. Rahandusminister nõustus ettepanekuga ja lubas selgitada osalused MTÜdes. Rahandusministeeriumi selgitusel on käesoleva aruande koostamise ajaks tegevust alustatud.

41. Vaatamata sellele leidis Riigikontroll 2014. aasta auditite tulemusel, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused olid 33 MTÜ liikmed ja Kultuurministeeriumi valitsemisala asutused 5 MTÜ liikmed ning seejuures ei olnud ministeeriumid sellest teadlikud.

42. Vabariigi Valitsus ei ole nimetanud Haridus- ja Teadusministeeriumi ega Kultuurministeeriumi ühegi MTÜ liikmeõiguste teostajaks. Samuti pole ministeeriumid hinnanud, kas riigiasutuste osalemine MTÜdes teenib riigi huve, ega kindlaks määratud ministeeriumi valitsemisala asutuste MTÜdes osalemise eesmäärke.

#### 43. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- selgitada koostöös ministeeriumidega, kes valitsevad osalusi, mis on mittetulundusühingutes osalemise eesmärgid ning kas kõigis mittetulundusühingutes osalemine on põhjendatud;
- korraldada mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamise vastavusse viimine riigivaraseadusega;
- hinnata, kas mittetulundusühingutes osalemise üle peab otsustama Vabariigi Valitsus või võib seda otsustada ministeerium.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Oleme alustanud riigiasutuste liikmelisuse korrastamist MTÜdes. 1. augustiks esitavad liikmeõiguste teostajad meile aruanded. MTÜde osas, kus riik ei osale kohustusliku liikmena, koondame ja vaatame üle liikmeõiguste teostajate põhjendused ühingutes osalemiseks.

Liikmeõiguste teostamise vastavusse viimiseks riigivaraseadusega palume lõpetada liikmelisused MTÜdes, mille kohta ei taotle ministeerium valitsuselt liikme õiguste teostaja määramist.

Riigi liikmelisuse otsustustasandiks peaks jääma endiselt valitsus, et säiliks ühtsed põhimõtted osalemiseks MTÜde tegevuses. Täiendavalt saab küsimust arutada osaluspoliitika valge raamatu koostamise käigus.

#### Riigihangete seaduse järgimisel riigiasutustes tehakse varasemaga võrreldes vähem vigu

#### Riigiasutuste hanketegevus

44. Riigihangete registri andmetel oli riigiasutuses 2014. aastal 2074 teostatud või täitmisel hanget kokku maksumusega 634 miljonit eurot.

45. Riigikontroll on aastaid oma auditites kontrollinud riigiasutuste hanketegevust, sh riigihangete seaduse põhimõtetest kinnipidamist. Varasemates auditites on Riigikontroll tuvastanud hulgaliselt juhtumeid, kui seaduses nõutud hankemenetlused ja lihthanked on korraldamata

jäetud; leidnud puudusi hankemenetluse dokumenteerimises; hangete aruannete esitamata jätmisi ning puudusi hankekordades ja hankeplaanide koostamises või ajakohastamises.

46. Riigikontroll vaatas käesoleva aasta auditites üle ka hankemenetlust puudutava sisekontrollisüsteemi ning hindas valitud tehingute vastavust nii riigihangete seadusele kui ka asutuste enda sisekordadele. Muu hulgas kontrolliti, kas lihthanke piirmäära ületavate hangete puhul on hankemenetlus korraldatud, kas hankimisel on valitud õige menetlusliik.

47. Auditite tulemused näitasid, et korraldamata lihthangete ja hankemenetluste hulk on vähenenud. Samuti on paranenud hangete korralduslik pool: hankekorrad on valdavalt koostatud ja piisavalt põhjalikud ning hankeplaanid enamasti ajakohased ja väheste puudustega. Kuigi auditeeritud soetuste puhul on asutused üldiselt järginud riigihangete seadust, tuvastas Riigikontroll endiselt mitmesuguseid rikkumisi.

48. Kõige enam rikkumisi esines Kultuuriministeeriumis, kus Riigikontroll leidis kokku 22 juhtumit, kus ministeerium ja valitsemisala asutused olid jätnud korraldamata riigihangete seaduses nõutava hankemenetluse. Riigihangete registri andmetel korraldati Kultuuriministeeriumi valitsemisalas 2014. aastal 40 hanget, seega on vähemalt kolmandik hankemenetlusi ministeeriumis ja selle allasutustes jäänud nõuetekohaselt korraldamata. Näiteks jäeti korraldamata jäämurdja Suur Tõll ekspositsiooniks kujundamise (kokku maksumusega 1,2 miljonit eurot (käibemaksuta)) hankemenetlus. Riigikontroll soovitas ministril teha järelevalvet meremuuseumi hanketegevuse üle.<sup>1</sup>

49. Rikkumisi oli ka Kaitseministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis, Põllumajandusministeeriumis ning Siseministeeriumis. Seejuures oli korraldamata mitmeid hankemenetlusi ja lihthankeid.

50. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutusi auditeerides leidis Riigikontroll, et Terviseamet ei olnud kiirabiteenuse tellimisel järginud riigihangete seaduse nõudeid. 2014. aastal maksis Terviseamet kiirabibrigaadi pidajatele ligikaudu 30 miljonit eurot. Riigikontroll jäi oma seisukoha juurde, kuigi sotsiaalminister leidis, et vastavat hankemenetlust pole kiirabiteenuse tellimisel vaja korraldada. Minister põhjendas hankemenetluse tegemata jätmist asjaoluga, et Terviseamet lähtus kiirabiteenuse tellimisel tervishoiuteenuste korraldamise seadusest ja halduskoostöö seadusest.

51. Riigihangete seaduse rikkumisi ei leidnud Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Välisministeeriumi ega Rahandusministeeriumi valitsemisalas.

52. Kuigi riigihangete seaduse rikkumiste hulk on vähenenud, viitavad rikkumised hangete planeerimise, menetlemise ja järelevalvesüsteemi nõrkustele. Hangete korraldamise peamised puudused tulenevad ka seaduse erisugusest tõlgendamisest ja rakendamisest ning vähesest kogemusest või võimekusest, eriti väikestes asutustes.

<sup>1</sup> Vt täpsemalt Riigikontrolli auditoriandest „Kultuuriministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

## Riigihangete auditeerimine äriühingutes ja sihtasutustes ning Riigimetsa Majandamise Keskuses

53. Kohustus riigihangete seaduses sätestatud põhimõtetest kinni pidada ja vajadusel hankemenetlused korraldada kehtib ka kõigile riigi valitseva mõju all olevatele sihtasutustele, riigi tulundusasutusele ning enamikule riigi äriühingutest. Samas ei ole vandeaudiitorid kõigis riigi äriühingutes, sihtasutustes ega riigi tulundusasutuses kontrollinud riigihangete seadusest kinnipidamist. Ka Riigikontroll pole neis üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud ning seetõttu ei saa teha järeldusi riigi äriühingute ja sihtasutuste ning Riigimetsa Majandamise Keskuse kohta tervikuna.

54. Riigihangete registri andmetel oli riigi äriühingutes, sihtasutustes ja riigi tulundusasutuses 2014. aastal 1071 teostatud või täitmisel hanget kokku maksumusega 269 miljonit eurot.

55. Hanketegevust kontrollisid vandeaudiitorid seitsmes riigi sihtasutuses ja ühes äriühingus: sihtasutustes Tartu Ülikooli Kliinikum, Eesti Draamateater, Eesti Teadusagentuur, Archimedes, Tallinna Teaduspark Tehnopol ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses, Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuses ning Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsis.

56. Kontrolli tulemusena tegi sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikum vandeaudiitor märkuse tegemata hankemenetluste kohta. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse vandeaudiitoril ei olnud tähelepanekuid riigihangete korralduse ja riigihangete seaduse järgmise kohta asutuses. Ülejäänud sihtasutustes toodi välja tähelepanekuid lihthangete tegemata jätmise ja sisekontrollisüsteemi kohta. Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi vandeaudiitori aruanne ei ole käesoleva aruande koostamise ajaks Riigikontrollini jõudnud.

57. Riigikontrolli hinnangul tuleb sihtasutustel parandada hangete korraldamise sisekontrollisüsteemi ning viia hankekorraldus kooskõlla riigihangete seadusega.

### 58. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- jätkata riigiasutuste nõustamist ja koolitamist;
- kaaluda riigihangete seaduse täitmise üle järelevalve planeerimisel, kas teha senisest enam järelevalvetoiminguid ministeeriumide valitsemisala asutuses, kus Riigikontroll leidis puudusi;
- võtta seisukoht, kas kiirabiteenuse tellimine Terviseametis on kooskõlas riigihangete seadusega.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Tegeleme pidevalt nii hankijate kui ka pakkujate nõustamise ja koolitamisega riigihangete valdkonnas. Laialdasem koolitustegevus on kavas 2016–2017 seoses uue riigihangete seaduse planeeritava vastuvõtmisega 2016. aasta aprillis.

Riigihangete plaaniline järelevalve põhineb iga-aastasel eelneval riskianalüüsil. Riskianalüüside ja tööplaanide koostamisel võtame ka edaspidi arvesse Riigikontrolli tähelepanekuid. Käesoleva aasta plaanilise järelevalve fookuses on mitme ministeeriumi hanketegevus.



Kiirabiteenuse tellimise kohta on Rahandusministeerium juba varem oma seisukoha kujundanud. Täiendavalt märgime, et vastavalt riigihangete seaduse § 19 lõikele 1 ei ole hankija kohustatud nimetatud teenuse osas hankemenetlust korraldama, vaid on kohustatud järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid ning sõlmima kirjaliku hankelepingu, kui maksumus ületab 10 000 eurot. Kui lepingu eeldatav maksumus ületab 40 000 eurot, tuleb sellise lepingu sõlmimise soovist teatada oma veebilehel või registri veebilehe kaudu. Meile teadaolevalt on Terviseamet lepingu sõlmimise soovi ja konkursi tingimused avaldanud oma kodulehel ning seega pole riigihangete seaduse rikkumist tuvastatud.

### Infosüsteemide turvameetmete süsteemi rakendamise auditeid pole kõigil juhtudel korraldatud

59. Riigikontroll kontrollis ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes, kas majandusarvestust mõjutavate infosüsteemide turvameetmete süsteemi (ISKE) rakendamise auditid (edaspidi ISKE-audit) on korraldatud.

60. ISKE rakendamise ja auditeerimise kohustust reguleerib Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. aasta määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“, mille kohaselt peab turvameetmete süsteemi rakendamise kohta korraldama sõltumatu auditi, mille [tähtaeg ja sagedus](#) sõltuvad infosüsteemi andmekogule määratud turbeastmest. ISKE rakendamise eesmärk on tagada infosüsteemides töödeldavatele andmetele piisava tasemega turvalisus. Sellest sõltub ka finantsinfo õigsus.

61. Auditite tulemusena tegi Riigikontroll alljärgnevad tähelepanekud:

- Juba 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditis tuvastas Riigikontroll, et infosüsteemide turvameetmete rakendamine Politsei- ja Piirivalveametis ei ole lõpule viidud. Viimastel aastatel on tegeletud ISKE inventuuriga ning turvameetmete loetelu koostamise ja rakendamise planeerimisega. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt tellitakse ISKE-audit hiljemalt 2015. aastal, kuid seni seda tehtud pole.
- Haridus- ja Teadusministeerium on jätnud õigel ajal tellimata kohustusliku korduva ISKE-auditi Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) ning Maanteeamet liiklusregistri (ARIS) hindamiseks. Infosüsteemile ARIS 2010. aastal tehtud ISKE rakendamise auditis juhiti tähelepanu mitmetele olulistele puudustele, kuid kuna uut auditit pole tehtud, siis ei ole ka hinnatud, kas puudused on kõrvaldatud.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on muu hulgas korraldamata järgmiste süsteemide ISKE-auditid: kalanduse harrastuspüügi infosüsteem, Keskkonnaministeeriumi dokumendihaldussüsteem, keskkonnaregister, metsaressursi arvestuse riiklik register, riiklik maavarade register ning riikliku pakendiregistri infosüsteem.
- Välisministeeriumis menetletakse viisasid viisaregistris. Selle registri haldaja on Siseministeerium, kes ei ole infosüsteemi hindamises ISKE-auditit tellinud.

### ISKE-auditid

#### ISKE rakendamise auditi tähtsajad ja sagedus

- andmekogu kõrge ehk H-turbeastme esmakordne ISKE-audit tuleb korraldada hiljemalt 1. märtsiks 2010 ja korduv iga kahe aasta järel;
- andmekogu keskmise ehk M-turbeastme esmakordne ISKE-audit tuleb korraldada hiljemalt 1. detsembriks 2010 ja korduv iga kolme aasta järel;
- andmekogu madal ehk L-turbeastme esmakordne ISKE-audit tuleb korraldada hiljemalt 1. märtsiks 2011 ja korduv iga nelja aasta järel.

62. Riigi raamatupidamise seisukohast oluliste infosüsteemide puhul nagu majandustarkvara SAP, saldoandmike infosüsteem ja riigikassa infosüsteem e-riigikassa on ISKE-audit korraldatud. Auditi tulemusel olulisi puudusi ei tuvastatud.

63. ISKE-audit tagab sõltumatu ja professionaalse hinnangu selle kohta, et rakendatud turvameetmestik on piisav andmete turvalisuse saavutamiseks ja säilitamiseks. Riigikontroll on soovitanud ministeeriumidel puuduvad auditid tellida ja ministeeriumid on lubanud seda teha.

## Arvamus riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

### Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

#### Aruande õigsus

64. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2014. aasta konsolideeritud tulemiks 242,6 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2014. aasta seisuga 15,45 miljardit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

65. Riigikontrolli arvamusel on riigiasutuste raamatupidamise korraldus valdavalt hea ja arvestus üldiselt heal tasemel. Enim puudusi esines Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustes.

66. Rahandusministeerium kavandab Riigikontrolli soovitusel muudatusi riigi raamatupidamise aruandluses. Kavandatud muudatuste kohaselt lihtsustuvad ministeeriumide, põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei majandusaasta aruannete sisu- ja vorminõuded, s.t et täiemahulist aastaaruannet enam ei koostata, vaid koostatakse ja kinnitatakse põhiaruanded (bilanss, tulemiaruanne, riigieelarve täitmise aruanne) saldoandmike infosüsteemis. Nõndaviisi hoitakse kokku ministeeriumide tööaega, mis kulub mahukate aruannete koostamiseks. Muudatused kavatakse jõustada 2016. aastal 2015. aasta kohta esitatavate aastaaruannete suhtes.

67. 2010. aasta jaanuaris alanud tugiteenuste ühendamise projekt on Rahandusministeeriumil kavas lõpetada hiljemalt 1. juuniks 2017. Seejuures koondatakse kõigi ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste ning Riigikantselei finants-, personali- ja palgaarvestus Riigi Tugiteenuste Keskusesse.

### Riigimetsa kajastamisel ei arvestata riigimetsa spetsiifikat

#### Tähelepanu juhtimine riigimetsa kajastamise põhimõtetele

68. Riigikontroll on sarnaselt varasemate aastatega keskkonnaministri ja rahandusministriga eriarvamusel riigimetsa arvestuspõhimõtete asjus ning leiab, et need ei ole riigivarale sobilikud, ning juhib riigi raamatupidamise aastaaruande kasutajate tähelepanu asjaolule, et kehtiv riigimetsa arvestusmeetodika ei anna piisavalt infot metsa maksumuses aastate jooksul toimunud muutuste kohta.

**Diskontomäär** – määr, mille abil arvutatakse tulevased rahavood nüüdsväärtusesse. Diskontomäär kehtestatakse riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ja see kehtib kõigile riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritavatele üksustele. Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 48 lõikes 9 on aastaseks diskontomääraks kehtestatud 4% (kuni 24.11.2014 oli see 6%)

**Vandeaudiitorite arvamused riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse aastaaruannete kohta**

**Varade väärtuse testiga** selgitatakse välja vara allahindluse vajadus. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn kaetav väärtus), ja kui mõlemad on väiksemad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata.

69. 31.12.2013. a seisuga oli riigimetsa bilansiline väärtus 776 miljonit eurot, 2014. aasta lõpu seisuga on riigimetsa bilansiline väärtus 3,19 miljardit eurot. Riigimetsa väärtus on muutunud, sest õiglase väärtuse mõõtmisel kasutatavat **diskontomäära** langetati seniselt 6%-lt 4%-ni ning arvestuses kasutati uusi, 10 aastat hõlmavaid prognoose saadava müügitulu ja metsamajandamiskulude ning raiemahtude kohta. Diskontomäära muutuse mõju riigimetsa väärtusele oli 1,1 miljardit ja prognooside muutuse mõju 1,3 miljardit eurot.

70. 2010. aastast kehtiva riigimetsa arvestusmetoodika kohaselt kajastub bilansis ainult raiesse kavandatud mets, mille väärtus leitakse 10 aasta keskmise müügihinna prognoosi alusel ehk bilansis kajastub ainult tulevikus raiutava puidu müügist saadav diskonteeritud kasu. Kuna muud metsa bilansis ei kajastata, ei ole võimalik bilansi põhjal teha järeldusi selle kohta, mis seisus ja väärtusega see mets on.

71. Selleks et lugeja saaks ülevaate aruandeaastal riigile kuuluvates metsades toimunud muutuste kohta, tuleb lugeda Riigimetsa Majandamise Keskuse majandusaasta aruannet ja selle lisades esitatud infot.

### **Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras**

72. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud vandeaudiitorid ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

73. Riigi äriühingute ja sihtasutuse 2014. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid andnud märkusteta arvamuse, välja arvatud arvamused ASi Tallinna Sadam, ASi Eesti Teed ja SA Tallinna Teaduspark Tehnopol raamatupidamise aastaaruande kohta. ASi Estonian Air raamatupidamise aastaaruandele jättis audiitor arvamuse esitamata. Riigikontrolli arvamust riigi raamatupidamise aruande õigsuse kohta need asjaolud ei mõjutanud.

74. ASi Tallinna Sadam raamatupidamise aastaaruanne sisaldab 31.12.2014. a seisuga kaubavedudega seotud varasid summas 44,3 miljonit eurot ning reisijate veoga seotud kaisid ja territooriume summas 6,6 miljonit eurot, kokku 50,9 miljonit eurot. Äriühingu audiitor tegi märkuse, et nimetatud varade väärtuse hindamisel lähtus äriühingu juhtkond rahavoogude hinnangust, mida audiitori arvates ei toetanud senised kaubaveomahud, reisijate veoga seotud tulud ega auditi käigus teatavaks saanud info. ASi Tallinna Sadam juhtkond **testis varade väärtust**, kuid selle tulemusena ei pidanud tarvilikuks vara alla hinnata. Sarnase tähelepaneku on audiitor teinud ka eelnevatel aastatel.

75. ASi Estonian Airi audiitor loobus sarnaselt kahe eelneva aastaga arvamuse avaldamisest, kuna puudub kindlus ettevõtte tegevuse jätkuvuse suhtes, millele tuginedes oli majandusaasta aruanne koostatud. Euroopa Komisjon on algatanud menetluse, et kontrollida, kas laen, mille Eesti riik andis Estonian Airile aastatel 2011–2013, on keelatud riigiabi või mitte. Kontrolli tulemusena võib komisjon nõuda, et laen tuleb enne tähtaega tagasi maksta. Eesti riik on küll esitanud komisjonile taotluse, et

saada luba riigiabi andmiseks Estonian Airile, kuid selle menetlus on alles pooleli ning tulemus ei ole teada. Estonian Airi juhtkond on tunnistanud, et ei ole suuteline laenu enne tähtaega tagastama. Seega sõltub ASi Estonian Airi tegevuse jätkuvus sellest, kas Euroopa Komisjon annab Estonian Airile antud päästmislaenule riigiabi loa.

## Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

76. Alljärgnevas tabelis on antud ülevaade, milliseid valdkond Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht on võetud 2014. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 1. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ja Riigikontrolli hinnangutest neile

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2014, eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud auditi ulatuses nimetatud õigusaktide põhimõtteid?
<b>Tulude kogumine</b> , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	6,960 miljardit	Jah	Jah
<b>Toetuste saamine</b> , sh vahendamine	733 miljonit	Jah	Jah
<b>Toetuste andmine</b> , sh vahendamine	3,673 miljardit	Jah	Jah
<b>Tegevuskulude</b> tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	3,892 miljardit	Jah	Jah
<b>Tehingud riigivaraga</b> , sh investeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	448 miljonit	Jah	Jah
<b>Riigi raha hoistamine</b> (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)	11 miljonit	Jah	Jah
<b>Asutajaõiguste teostamine</b> sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutustes; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine	174 miljonit	Jah	Jah

77. Kokkuvõtte auditeeritud valdkondade ja Riigikontrolli hinnangute kohta ministriumide kaupa on esitatud käesoleva aruande lisas 1. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitusend nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Alar Karis  
riigikontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid 14.08.2015 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Riigikontrolli aruanne annab hea ülevaate kitsaskohtadest ministeeriumide, riigikantslei ja põhiseaduslike institutsioonide finantsjuhtimisest ning on väärtuslikuks sisendiks riigi finantsjuhtimise ühtlustamiseks ja parendustegevusteks.

Alloleva tabelis veerus „Ministrite vastused“ on meie seisukohad kajastatud nii rahandusministri kui riigihalduse ministri haldusala kohta ning vastuste juures ei ole konkreetset ministrit eristatud.

Täname Riigikontrolli tehtud töö eest ja soovime konstruktiivse koostöö jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
<p><b>Riigieelarve planeerimine, kasutamine ja sellest aru andmine</b></p> <p><b>18. Riigikontrolli soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministri:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale;</li> <li>avalikustada Rahandusministeeriumi kodulehel eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta täielik info;</li> <li>avalikustada riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus või aruande lisades eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse toodud raha ministeeriumide kaupa sarnaselt järgnevasse aastasse üle viidava rahaga;</li> <li>planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves;</li> <li>kajastada keskkonnatasud nii Keskkonnaministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Keskkonnaministeerium, mitte Rahandusministeerium.</li> </ul> <p>p-d 6–17</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Nõustume, et üleviidavate vahendite kohta senisest täpsemate põhjenduste lisamine suurendab raha kasutamise läbipaistvust. Üleviidud tulukontode jäägid sisaldavad kõige suuremas mahus välisloetusi, mis on toetuste andjatelt laekunud vastavalt nende kehtestatud tingimustele ettemaksuna. ELi fondidest kantakse ettemaksed Rahandusministeeriumile üle siis, kui nende kasutamine veel täpsemalt teada ei ole. Rahandusministeerium kannab omakorda raha ettemaksena rakendusüksustele suuremas summas, mis jaguneb paljudele üksikutele projektidele, mille väljatoomine riigi majandusaasta aruande lisas oleks liialt detailmahukas. Esitasime 2014. a aruandes üleviidavate vahendite kohta varasemate aruannetega võrreldes täpsemaid selgitusi, kuid 2015. a aruannet koostades vaatame veel kord üle, kas selgitusi oleks võimalik muuta veel detailsemaks.</p> <p>Samuti nõustume, et riigieelarve täitmise aruannet saaks teha lugejale veelgi detailsemaks, kuid mõnname samas, et lehekülje suurus seab oma piirangud ning täiendava veeru lisamine, milles suur osa ridu jääb tühjaks, ei pruugi olla parim lahendus. Tulevikus teeme koondtabeli ministeeriumide valitsemisalade kaupa riigieelarve täitmise aruande lisas ja täiendame seda viidetega detailsemale infole. Ühtlasi märgime, et riigieelarve osakonna analüütikud kasutavad nii aasta lõpukuude kulude kui üleviidavate vahendite analüüsi järgmise aasta eelarve ettevalmistamisel ja ministeeriumide lisataotluste menetlemisel ning seda teemat arutatakse kantslerite kohtumistel ja eelarveläbirääkimistel.</p> <p>Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega (alates 2017. a tekkepõhine, 2020. a tegevuspõhine riigieelarve) on tehingute kajastamise põhimõtteid plaanis ühtlustada selliselt, et kaovad ära tänased erisused raamatupidamises kasutatavate arvestuspõhimõtete vahel. Ühtlustamine eeldab juhendite korrastamist ja riigi finantsjuhtimisse panustajate nõustamist ülemineku perioodil.</p> <p>Kassapõhise eelarve korral lähtume reeglist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub. Vastutus keskkonnatasude kogumise eest on koostöökokkuleppe alusel jaotatud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala (nõuete määramine) ja Rahandusministeeriumi valitsemisala (nõuete laekumine) vahel. Nõuete laekumise ja sissenõudmise eest vastutab Rahandusministeeriumi valitsemisala.</p>
<p><b>Rendilepingute sõlmimine</b></p> <p><b>32. Riigikontrolli soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministri:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>tagada eelarvete planeerimise ja läbirääkimiste protsessis, et asutused plaaniksid kapitalirendilepingutega kaasnevad kohustused finantseerimistehinguna;</li> </ul>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Oleme teadlikud, et mõningatel juhtudel seatakse vara soetamisel eesmärgiks kasutusrendilepingu sõlmimine, kuigi majanduslikult võib olla otstarbekam kapitalirent. See võib olla seotud kasutusrendi korral kehtivate riigieelarve lihtsamate reeglitega. Lisaks nõustamistegevusele antud valdkonnas plaanime täiustada juhendeid ja käsitleda teemat teabepäevadel. Samuti suuname oma analüüsivõimekust nimetatud kitsaskohale. Alates 2015. aastast kogume infot plaanitavatest kapitali- ja kasutusrendilepingutest</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ juhtida riigiasutuste tähelepanu asjaolule, et sõlmitavates rendilepingutes ei tohi kokku leppida riigile kahjulikes tingimustes (nt katkestamise puhul trahv, vara müügikahju hüvitamine, järelejäänud maksete tasumine, katkestamisest etteteatamise pikk tähtaeg).</li> </ul> <p>p-d 25–31</p>	<p>tulenevate pikaajaliste kohustuste kohta.</p>
<p><b>Liikmeõiguste teostamine mittetulundusühingutes</b></p> <p><b>43. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ selgitada koostöös ministeeriumidega, kes valitsevad osalusi, mis on mittetulundusühingutes osalemise eesmärgid ning kas kõigis mittetulundusühingutes osalemine on põhjendatud;</li> <li>▪ korraldada mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamise vastavusse viimine riigivaraseadusega;</li> <li>▪ hinnata, kas mittetulundusühingutes osalemise üle peab otsustama Vabariigi Valitsus või võib seda otsustada ministeerium.</li> </ul> <p>p-d 38–42</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Oleme alustanud riigiasutuste liikmelisuse korrastamist MTÜdes. 1. augustiks esitavad liikmeõiguste teostajad meile aruanded. MTÜde osas, kus riik ei osale kohustusliku liikmena, koondame ja vaatame üle liikmeõiguste teostajate põhjendused ühingutes osalemiseks.</p> <p>Liikmeõiguste teostamise vastavusse viimiseks riigivaraseadusega palume lõpetada liikmelisused MTÜdes, mille kohta ei taotle ministeerium valitsuselt liikme õiguste teostaja määramist.</p> <p>Riigi liikmelisuse otsustustasandiks peaks jääma endiselt valitsus, et säiliks ühtsed põhimõtted osalemiseks MTÜde tegevuses. Täiendavalt saab küsimust arutada osaluspoliitika valge raamatu koostamise käigus.</p>
<p><b>Riigiasutuste hanketegevus</b></p> <p><b>58. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jätkata riigiasutuste nõustamist ja koolitamist;</li> <li>▪ kaaluda riigihangete seaduse täitmise üle järelevalve planeerimisel, kas teha senisest enam järelevalvetoiminguid ministeeriumide valitsemisala asutuses, kus Riigikontroll leidis puudusi</li> <li>▪ võtta seisukoht, kas kiirabiteenuse tellimine Terviseametis on kooskõlas riigihangete seadusega.</li> </ul> <p>p-d 44–57</p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Tegeleme pidevalt nii hankijate kui ka pakujate nõustamise ja koolitamisega riigihangete valdkonnas. Laialdasem koolitustegevus on kavas 2016–2017 seoses uue riigihangete seaduse planeeritava vastuvõtmisega 2016. aasta aprillis.</p> <p>Riigihangete plaaniline järelevalve põhineb iga-aastasel eelneval riskianalüüsil. Riskianalüüside ja tööplaanide koostamisel võtame ka edaspidi arvesse Riigikontrolli tähelepanekuid. Käesoleva aasta plaanilise järelevalve fookuses on mitme ministeeriumi hanketegevus.</p> <p>Kiirabiteenuse tellimise kohta on Rahandusministeerium juba varem oma seisukoha kujundanud. Täiendavalt märgime, et vastavalt riigihangete seaduse § 19 lõikele 1 ei ole hankija kohustatud nimetatud teenuse osas hankemenetlust korraldama, vaid on kohustatud järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid ning sõlmima kirjaliku hankelepingu, kui maksumus ületab 10 000 eurot. Kui lepingu eeldatav maksumus ületab 40 000 eurot, tuleb sellise lepingu sõlmimise soovist teatada oma veebilehel või registri veebilehe kaudu. Meile teadaolevalt on Terviseamet lepingu sõlmimise soovi ja konkursi tingimused avaldanud oma kodulehel ning seega ei ole riigihangete seaduse rikkumist tuvastatud.</p>



## Ülevaade majandusaasta koondaruandest

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

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 67 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 31 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 215 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutavad rahandusminister ja riigihalduse minister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

## Auditi iseloomustus

### Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustuste bilansi 31.12.2014. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2014 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruanne.

### Arvamuse avaldamise põhimõtted

Riigikontrolli hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2014. aasta riigieelarve ja 2014. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnenemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina varadest, mis on arvatud riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmete alusel.

## Auditi ulatus

Riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti heale raamatupidamistavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas riigiasutuste tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2014. aasta riigieelarve seadusest ja 2014. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas riigiasutustes on investeringuid tehtud ja kulusid kasutatud sihipäraselt, kinni peetud eelarvest ning kas ettemaksud ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhimõtetest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ja võõrandatud heaperemehelikult.

## Ulatuse piirang

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes, äriühingutes ja riigitulundusasutuses hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust (v.a käesoleva aruande punktis 55 nimetatud vandeaudiitorid) ning Riigikontroll ei ole teinud selles osas täiendavaid toiminguid.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

## Auditi käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas auditi ulatuse kirjelduses toodud õigusaktidega.

Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi.

Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.



### **Auditi lõpetamise aeg**

Audititoimingud lõpetati 2015. aasta juulis.

### **Auditi meeskond**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid, auditit juhtisid finantsauditi osakonna vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz ja auditijuht Krista Zibo.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel <http://www.riigikontroll.ee/>.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/15/60116/9.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## **Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta**

12.08.2014 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

15.08.2013 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

27.08.2012 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

15.08.2011 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

31.08.2010 – **Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta**

**Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)**

## Lisa 1. Ülevaade auditeeritud valdkondadest Riigikantselei ja ministeeriumide kaupa ning Riigikontrolli hinnangutest neile

Auditeeritud valdkond		Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	Toetuste saamine, sh vahendamine	Toetuste andmine, sh vahendamine	Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	Tehingud riigivaraga, sh investeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)	Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine
Haridus- ja Teadusministeerium	Raamatupidamises kajastamine	Jah	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek		Jah
	Tehingute seaduslikkus	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanekuid	Tehti tähelepanekuid		Tehti tähelepanekuid
Justiitsministeerium	Raamatupidamises kajastamine	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah		
	Tehingute seaduslikkus	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek	Tehti tähelepanekuid		
Kaitseministeerium	Raamatupidamises kajastamine	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah		
	Tehingute seaduslikkus	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanekuid	Tehti tähelepanekuid		
Keskkonnaministeerium	Raamatupidamises kajastamine	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah		Tehti tähelepanekud
	Tehingute seaduslikkus	Jah	Tehti tähelepanek	Jah	Tehti tähelepanek	Tehti tähelepanekuid		Jah, Riigimetsa Majandamise Keskust pole kontrollitud
Kultuuriministeerium	Raamatupidamises kajastamine	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah		Jah
	Tehingute seaduslikkus	Jah	Jah	Tehti märkus riigieelarve seaduse	Tehti märkused riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse	Tehti märkused riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse		Tehti tähelepanekuid

<b>Auditeeritud valdkond</b>		<b>Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud</b>	<b>Toetuste saamine, sh vahendamine</b>	<b>Toetuste andmine, sh vahendamine</b>	<b>Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine</b>	<b>Tehingud riigivaraga, sh investeeeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine</b>	<b>Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)</b>	<b>Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine</b>
				rikkumise kohta	rikkumise kohta	rikkumise kohta		
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooni ministerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek		Jah
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah	Jah	Tehti tähelepanek	Tehti tähelepanekud	Jah		Auditi ulatuse piirang riigi äriühingute ja sihtasutuste puhul
<b>Põllumajandus- ministerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek		Jah
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek	Tehti tähelepanekuid		Auditi ulatuse piirang riigi äriühingute ja sihtasutuste puhul
<b>Rahandus- ministerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah		Tehti tähelepanek	Jah	Jah	Jah	Jah
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah		Jah	Jah	Jah	Jah	Auditi ulatuse piirang riigi äriühingute ja sihtasutuste puhul
<b>Siseministerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah		Jah
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanekuid	Tehti tähelepanekuid		Jah
<b>Sotsiaal- ministerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanek		Jah
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah	Jah	Jah	Tehti tähelepanekuid	Tehti tähelepanekuid		Tehti tähelepanek

<b>Auditeeritud valdkond</b>		<b>Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud</b>	<b>Toetuste saamine, sh vahendamine</b>	<b>Toetuste andmine, sh vahendamine</b>	<b>Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine</b>	<b>Tehingud riigivaraga, sh investeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine</b>	<b>Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)</b>	<b>Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine</b>
<b>Välisministeerium</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>	Jah		Jah	Jah	Jah		
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>	Jah		Jah	Jah	Jah		
<b>Riigikantselei</b>	<b>Raamatupidamises kajastamine</b>		Jah	Märkus aastaaruande õigsuse kohta	Märkus aastaaruande õigsuse kohta	Jah		
	<b>Tehingute seaduslikkus</b>		Jah	Märkus riigieelarve seaduse rikkumise kohta	Märkus riigieelarve seaduse rikkumise kohta	Jah		