KONTROLLIAKT

29. juuni 2001. a nr 11-1/038

Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse audit

Koostaja:

Tarmo Leheste
Auditi juht
Finantsauditi osakond

Tallinn
2001

SISSEJUHATUS **4**

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS **5**

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KORRALDUS 5
2000. A AASTAARUANDE KOHTA TEHTUD TÄHELEPANEKUD 6

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS **11**

RIIGIEELARVESEADUS 11
RIIGIHANGETE SEADUS 11
RIIGI OSALEMINE ERAÕIGUSLIKES JURIIDILISTES ISIKUTES 12

III KESKKONNAMINISTEERIUMI KONTROLLIKESKKOND **13**

LISA **15**

SISSEJUHATUS

Vastavalt Riigikontrolli 2001. aasta tööplaanile viisime läbi Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse auditi ajavahemikus 14.05.2001 - 18.06.2001.

Audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2000. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele. Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi. Samuti testisime sisekontrolli süsteemi ja kontrollisime väljavõtteliselt rahaliste tehingute seaduslikkust.

Käesoleva kontrolliaktiga informeerime Keskkonnministeeriumi juhtkonda kontrolli käigus ilmnenud asjaoludest ja tähelepanekutest. Akti eesmärk on aidata kaasa Keskkonnaministeeriumi finantsjuhtimise ja kontrollisüsteemide parandamisele ning täiustamisele.

Esimeses peatükis esitame tähelepanekud Keskkonnaministeeriumi raamatupidamis-arvestuse ja 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta. Majandustehingute seaduslikkuse kontrolli ülevaade koos tehtud tähelepanekutega on teises peatükis. Kolmandas esitame oma tähelepanekud Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli kohta.

Keskkonnaministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste õige ja õiglase kajastamise eest vastutavad minister Heiki Kranich ja kantsler Sulev Vare. Raamatupidamise eest vastutava isikuna töötas kogu kontrollitava perioodi jooksul pearaamatupidaja Helgi Kook.

Auditi käigus andsid selgitusi Keskkonnaministeeriumi pearaamatupidaja Helgi Kook, rahandusosakonna spetsialistid Epp Abram, Tiiu Vinnal, Anne Paesalu ja Maria Otsa, haldusosakonna juhataja kohusetäitja Margus Tilga, haldusosakonna riigivarade büroo spetsialistid Ann Mutso ja Hille Kunda, personalibüroo juhataja Õie Krevald, veeosakonna spetsialist Egon Piht, õigusosakonna jurist Andres Kruus ning ministeeriumi siseaudiitor Riina Kitt.

Auditit juhtis Riigikontrolli finantsauditi osakonna auditi juht Tarmo Leheste, töögrupis osalesid auditi spetsialistid Sven Potapov ja Mare Kabrits.

I RAAMATUPIDAMISARVESTUS

Kontrollitaval perioodil võib Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise üldist taset kokkuvõttes pidada rahuldavaks. Seosed algdokumentide ja aruannete ning üksikute raamatupidamisprogrammide ja -registrite vahel olid jälgitavad ning raamatupidamises kasutavad protseduurid võimaldasid saada piisavat analüütilist informatsiooni kontrollivaldkondade kohta.

Raamatupidamisarvestuse korraldus

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamist reguleerivad sisekorraeeskirjad on kinnitatud 2000. a veebruaris[1] ja hilisemalt, arvestades rahandusministri 18.05.2000. a määrust nr 44, täiendatud 2000. a septembris[2]. Sisekorraeeskirjad on põhiosas kooskõlas raamatupidamise seaduse §-idega 1-16 ja rahandusministri 17.03.1995. a määrusega nr 46 kinnitatud ja hilisemalt muudetud eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjadega. Ministeeriumi raamatupidamisarvestust reguleerivad sise-eeskirjad vajaksid siiski täiendamist järgmistes punktides:

1.1. Põhivarade arvestus - põhivara Riigivara registrisse kandmise protseduur (registrisse kandmisele kuuluva põhivara määratlus, vastutavad isikud jms); materiaalse põhivara kulumi arvestuse lõpetamine; annetatud kapitalina saadud põhivara arvelevõtmise ja kulumi arvestuse alused; tsentraliseeritud korras põhivara soetamise ja selle üleandmise arvestus.

1.2. Lähetuste arvestus - kutsuja organisatsiooni initsiatiivil ministeeriumi töötajate välislähetuste kulude hüvitamise arvestus.

1.3. Inventuurid - puudub kassa inventeerimise nõue ja protseduuri kirjeldus, ebapiisav on nõuete ja kohustuste inventuuri kirjeldus (me ei saa pidada piisavaks, et inventuurideks loetakse ettemaksude ja kohustuste aruandeid, oleme seisukohal, et nii nõuete kui kohustuste osas tuleks välja saata saldoteatised, mille tulemuste võrdlust eelnimetatud aruannetega saab lugeda inventuuriks). Raamatupidamise sise-eeskirjade täiendustes on küll kirjeldatud kasutamata puhkusepäevade eest arvestatud puhkusetasu raamatupidamiskanded, kuid on kirjeldamata nimetatud puhkusetasu arvestuse ja inventeerimise kord.

1.4. Raamatupidamisdokumentide säilitamine - raamatupidamise sisekorraeeskirju tuleks täiendada järgmiste nõuetega: palgadokumendid kuuluvad säilitamisele alaliselt, raamatupidamise sise-eeskirjad 10 aastat pärast nende muutmist või asendamist[3]. Raamatupidamise sise-eeskirjade täienduse punktis 18 on kirjas, et raamatupidamises on kasutusel kõik programmi poolt välja tulevad analüütilised väljatrükid, millised asuvad elektroonilised kettal ning on ka paberkandjal pearaamatus vastavalt vajadusele. Raamatupidamise seaduse kohaselt[4] ei ole

[1] Kinnitatud keskkonnaministri 25. veebruari 2000. a käskkirjaga nr 89

[2] Kinnitatud keskkonnaministri 26. septembri 2000. a käskkirjaga nr 440.

[3] Raamatupidamise seadus § 16 lg 2

[4] Raamatupidamise seadus § 15

lubatud raamatupidamisregistreid ilma rahandusministri loata säilitada elektrooniliselt. Rahandusminister seni sellist luba väljastanud ei ole.

1.5. Muud tähelepanekud – kirjeldamata on laekumata nõuete ebatõenäoliseks ja lootusetuks laekumiseks tunnistamise kord ja nende nõuete edasine menetlemine. Kirjeldamata on erisoodustuste andmisega seotud protseduurid (kas on üldse lubatud, mil määral lubatud ülekulu kuulub töötaja poolt taastamisele, vastuvõttudel oma töötajate osalemine jms).

2000. a aastaaruande kohta tehtud tähelepanekud

Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta, mis näitab 2000. aasta tulemiks kahjumit 2 447 179 krooni ja seisuga 31.12.2000 bilansimahuks 81 190 713 krooni, on meil järgmised tähelepanekud:

1.6. Bilansikirjel "Maksukohustused" on ekslikult kajastatud lühiajalised kohustused riigile ja asutustele summas 1 113 002 krooni (sh, maa erastamisest Hüvitusfondile 497 508 krooni, Reservfondile 276 394 krooni, Harju Maavalitsusele 173 481 krooni, Tartu Maavalitsusele 102 913 krooni, Keskkonnafondile 55 259 krooni, metsa kännuraha Maksuametile 7 447 krooni). Nimetatud kohustused kuuluvad kajastamisele bilansikirjel "Muud lühiajalised kohustused"[5].

1.7. Tekkepõhiselt oli jäetud kohustustena arvele võtmata *Finnish Environment Institut*-i 16.11.2000. a arve nr SY00P0152-044 summas 226 280 FIM (595 473 krooni) tanker "Alambra" reostuse likvideerimise eest[6].

1.8. Keskkonnaministeeriumi bilansivälisel kirjel real 19.1 "Bilansiväliselt arvestatava vara maksumus" on 31.12.2000. a seisuga näidatud keskkonnakasutusest laekuva raha ja kalapüügiõiguse tasu kogumiseks ettenähtud sihtotstarbeliste pangakontode saldod[7] kogusummas 2 762 500 krooni:

1.8.1. Keskkonnaministeerium on avanud keskkonnakasutusest laekuva raha ja kalapüügiõiguse tasu kogumiseks 30 kontot nii Ühispangas kui ka Hansapangas, kuid tegelikult kasutavad pangakontosid maakondade keskkonnateenistused ja kontot 10002019877005 Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakond (seisuga 31.12.2000 saldo oli 1 964 903 krooni). Maakondade keskkonnateenistused, kes kasutavad telepanga teenuseid (Harjumaa, Järvamaa, Jõgevamaa, Lääne-Virumaa, Pärnumaa, Tartumaa ja Võrumaa), teostavad nendelt kontodelt ise ülekandeid seadusest tulenevas proportsioonis kohalike omavalitsuste eelarvetesse ja riigieelarvesse, ülejäänud maakondade arvetele laekunud

---

[5] Rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 "2000. a aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamine" § 23 lg 4 p 6 kohaselt bilansi real 11.6 näidatakse peakontode 240, 241, 249, 281 ja 289 saldod. Sama määruse § 25 kohaselt bilansikirjel 13 näidatakse asutuse lühiajalisi kohustusi riigimaksude osas (ettevõtte tulumaks, mootorisõidukute maks, maamaks, käibemaks) ning sellele reale koondatakse peakontode 256, 257, 258, 259 ja 262 saldod.

[6] Eesti Panga valuutakurss seisuga 31.12.2000. a oli 1 FIM = 2,631576 EEK

[7] Saastetasu, kaevandamisõiguse tasu, vee ja põhjaveekihi erikasutuse tasu, jahirent, uluki küttimisõiguse tasu, kalapüügiõiguse tasu, keskkonnale tekitatud kahju hüvitis, riigimetsa majandamisest tekkiv tulu. Laekuva raha kogumist, jaotamist ja sihtotstarbelise ülekandmist käsitleb keskkonnaministri 18.05.2001. a käskkirjaga nr 339 kinnitatud juhend.

summade ülekandeid teostab koondhaldur (Sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus töötaja, kellega on sõlmitud vastav tööettevõtuleping).

1.8.2. Keskkonnakasutustest laekuv raha ei kajastu keskkonnateenistuste ega ka Keskkonnaministeeriumi bilansis, mistõttu on kajastamata aruandes maksude kogumisest tekkinud nõuded maksumaksjate ja kohustused riigi vastu. Keskkonnakasutusest laekunud maksete eelnimetatud summa oli seisuga 31.12.00 riigieelarvesse kandmata.

Oleme arvamusel, et majandusüksuse printsiibist[8] lähtuvalt peaksid nimetatud kontod kajastuma iga üksiku keskkonnateenistuse bilansis. Erandiks on kalapüügiõiguse tasu kogumiseks avatud konto, mis peaks kajastuma Keskkonnaministeeriumi bilansis, kuivõrd selle konto haldamisega tegeleb ministeeriumi kalavarude osakond. Keskkonnaministeeriumi 1999. aasta majandustegevuse kontrolli aktis[9] märkisime, et majandusüksuse printsiibist lähtuvalt tuleb endise Kalakapitali varad ja neile vastavad pikaajalised kohustused bilansist välja viia. Meie toonase seisukohavõtu tingis määramatus endise Keskkonnafondi ja Kalakapitali varade kuuluvuse suhtes ning Keskkonnaministeeriumi kantsleri 24.01.2000. a käskkirja nr 34 sõnastus.

1.9. Vastuolus rahandusministri 30.11.2000. a määruse nr 100 § 30 punktiga 2 ei ole bilansivälisel kirjel (real 19.1) näidatud kustutatud EVP-te nominaalväärtust 4 635 571 krooni.

1.10. Bilansirida "Ettemakstud tulevaste perioodide kulud" on näidatud 846 769 krooni võrra tegelikust suurem:

- töötajate välislähetuste kulud, millised hüvitab kutsuja organisatsioon, summas 63 418 krooni (kuulub kajastamisele bilansi real 4.1 "Mitmesugused lühiajalised nõuded");
- IT vahendite ettemaksuarved summas 779 995 krooni (kuulub kajastamisele bilansireal 9.6 "Materiaalsete põhivarade ettemaksed");
- looduskaitsealade maamaks summas 3 356 krooni, mille tasus küll Keskkonnaministeerium, kuid mis hüvitatakse Rahandusministeeriumi poolt (kuulub kajastamisele bilansireal 4.1 "Mitmesugused lühiajalised nõuded").

1.11. Vastuolus tekkepõhise arvestuseprintsiibiga[10] on 2000. aasta kuludesse kantud 2001. aastaks tellitud ajakirjanduse tellimistasud summas 36 782 krooni.

1.12. Perioodil jaanuar-november 2000. a töötajatele tehtud erisoodustuste (summas 121 720 krooni) pealt arvestatud maksud kajastati alles 2000. a novembrikuu erisoodustuste maksudeklaratsioonil. Vastavalt tulumaksuseadusele[11] on erisoodustusi tegev asutus kohustatud esitama oma asukohajärgsele Maksuametile

[8] Raamatupidamise seadus § 5 lg 1

[9] Peakontrolöri 05.06.2000. a kontrolliakt nr 11-1/062

[10] Raamatupidamise seaduse § 3

[11] Tulumaksuseaduse § 54 lg 1

maksudeklaratsiooni kalendrikuu jooksul tehtud erisoodustuste kohta maksustamisperioodile järgneva kalendrikuu 10. kuupäevaks. Samaks kuupäevaks tuleb tasuda ka erisoodustustelt arvestatud maksud[12]. Kuivõrd ka maksud tasuti hilinemisega, siis on aastaaruandes arvestamata potentsiaalne kohustus Maksuameti ees tähtajaks tasumata maksudelt arvestatud maksuintresside osas.

1.13. Keskkonnaministeeriumi maksukontode saldod seisuga 31.12.2000. a ei ühti maksuameti saldoväljavõtetega:

Maksu liik	**Ministeeriumi saldo**	**Maksuameti saldo**	**Vahe**
Erisoodustuste tulumaks	-15 090	+8 045	23 135
Üksikisiku tulumaks	-66 195	+365 641	431 836
Sotsiaalmaks	-41 735	+660 165	701 900
Erisood. tulumaksu viivis	0	-1 282	-1 282
Sotsiaalmaksu viivis	0	-83	-83
KOKKU	**-123 020**	**+1 032 486**	**1 155 506**

("-" maksuvõlg; "+" ettemaks)

Soovitame selgitada tekkinud vahed Maksuametiga.

1.14. Rahandusministri 30. novembri 2000. a määrusega nr 100[13] ei ole määratud, millises väärtuses tuleks kajastada pikaajalisi finantsinvesteeringuid. Küll on aga viidatud, et aastaaruande koostamisel tuleb lähtuda raamatupidamise heast tavast ja Raamatupidamistoimkonna juhenditest[14]. Keskkonnaministeerium on kajastanud pikaajalise finantsinvesteeringuna soetatud äriühingute aktsiad bilansis nende nimiväärtuses. Head raamatupidamistava järgides tuleks aga pikaajalisi finantsinvesteeringuid kajastada kapitaliosaluse meetodit kasutades[15].

1.15. 25.01.2000. aastal teostati ministeeriumis arvutite seisukorra hindamine Keskkonnaministeeriumi Infosüsteemide osakonna ametnike poolt. Hinnati 4 arvuti ja printeri (soetusmaksumus kokku 155 923 krooni, jääkmaksumus 27 krooni) tegelikku kasutusiga ja teostati nende ümberhindlus. Uueks jääkmaksumuseks määrati 27 273 krooni. Raamatupidamises võeti ümberhindluse summa arvele annetatud kapitalina.

Oleme seisukohal, et ümberhindluse summa võrra tulnuks vähendada amortisatsioonikulusid ja bilansis suurendada nimetatud põhivarade jääkmaksumust.

1.16. Ministeeriumi aastaaruande lisa 4 "Riigivara registrisse kandmisele kuuluvate varade aruanne" ning varade tegelik Riigivara registrisse kandmine ei ole alati kooskõlas. Aruandes ei kajastu registris näidatud vara:

---

[12] Tulumaksuseaduse § 54 lg 4

[13] 2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine § 20 lg 1.

[14] 2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine § 5 lg 2.

[15] EV Raamatupidamise Toimkonna juhend ERS 8 "Kapitaliosaluse meetod".

1.17.1. Riigivara registri registreerimise nr 01000147 Karja tn. 17a Võru
02001567 Karja tn. 17a (hoone)
06006985 Karja tn. 17a (kelder)
01000296 Aleksandri tn 38a Tartu
33000216 sõiduauto Audi 80 riiklik nr 897TBA
21000402 arvuti *Fujitsu Life Book 520T*
21000404 arvuti *Fujitsu Life Book 520T*

1.17.2. Aruandes on näidatud kinnisasi registreerimise nr 01004456 Pärnu maakond Kihnu Rootsiküla, kuid registris on kajastatud volitatud isikuna Eesti Metereoloogia ja Hüdroloogia Instituut.

1.17.3. Aruandes on näidatud jahipüss UZK - relva nr 24, mudel Champion - kuid registris on kajastatud volitatud isikuna Riigimetsa Majandamise Keskus.

1.18. Keskkonnaministeeriumi bilansis on kahetoaline korter aadressil Harjumaa, Saue, Kuuma 3-19. Kuigi korteri üleandmise-vastuvõtmise aktis 13. detsembrist 1999. a on märgitud bilansiliseks maksumuseks 130 000 krooni ja jääkmaksumuseks 107 136 krooni, on korter ministeeriumi bilanssi võetud maksumusega 107 136 krooni ehk 22 864 krooni võrra väiksemas summas. Korteri pealt ei ole arvestatud amortisatsiooni.

1.19. Tööandja eluruumi üürileping oli sõlmitud 14. detsembril 1999. a Kristjan Tõnissoniga. Üürnikult üüri tasumist 2000. aastal ei ole nõutud. Eluasemekulude katmine tööandja poolt loetakse erisoodustuseks, mistõttu oleks ministeerium pidanud deklareerima antud soodustuse ja tasuma sellelt maksud. Üürnik vabastas korteri 14.01.2001.

1.20. Töötajatele väljamaksmata puhkusetasu reservi arvestusel ei ole kinni peetud kehtivatest korrast[16]. Arvestatud on päevi ametniku ametisse nimetamise kuupäevast lähtuvast tööaastast, mitte kalendriaastast lähtuvalt seisuga 31. detsember 2000. Puhkusereservi arvestuse valikulisel kontrollimisel selgus, et arvestuse aluseks oli võetud kuue kalendrikuu jooksul töötaja poolt teenitud palga kogusumma arvestamata väljamakstud preemiaid (näiteks ei võetud proportsionaalselt arvesse 2000. a detsembris makstud preemiat).

1.21. Vastuolus majandusüksuse printsiibiga[17] on Keskkonnaministeeriumi tegevuskuludes kajastatud riigieelarvest haldusala asutuste majandustegevuseks eraldatud vahendid:

1.21.1. Maakondade keskkonnateenistuste ülalpidamiseks kavandati 2000. a riigieelarves 35 864 500 krooni, millest Keskkonnaministeerium oma eelarves kavandas selleks kulutada ministeeriumi kaudu 3 930 860 krooni. Kassakulud samas summas on näidatud tegevuskuludena ministeeriumi 2000. a tulemiaruandes.

1.21.2. 2000. a riigieelarvega eraldati looduskaitseasutustele 13 792 300 krooni, millest Keskkonnaministeerium oma eelarvega kavandas kulutada 462 750 krooni.

---

[16] Vabariigi Valitsuse 15.12.1998.a määrusega nr 278 kinnitatud keskmise palga ja puhkusetasu arvutamise kord ning rahandusministri 30.11.2000.a määrus nr 100 "2000. a aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamine"

[17] Raamatupidamise seadus § 5 lg 1

Oleme seisukohal, et nimetatud kulud oleks pidanud ministeeriumi tulemiaruandes kajastuma assigneeringutena real "Ülekanded ja toetused"

Ettepanekud

1. Täiendada raamatupidamise sisekorraeeskirju vastavalt punktidele 1.1 kuni 1.5.

2. Kuna 2000. aasta raamatupidamise aastaaruannet ei ole võimalik enam muuta, teha paranduskanded 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande algsaldodesse punktides 1.6 kuni 1.21 esitatud tähelepanekute kohaselt.

3. Esitada Maksuametile erisoodustuste deklaratsioonide parandused võttes arvesse punktides 1.12 ja 1.19 toodud tähelepanekuid.

4. Koostöös Maksuametiga selgitada maksusaldode erinevused (vt p 1.13).

II MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS

Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt Keskkonnaministeeriumi majandustehingute vastavust olulisematele seadustele ja õigusaktidele, mille nimekiri on esitatud käesoleva akti lisas. Üldhinnangut andmata toome välja auditi käigus tehtud olulisemad tähelepanekud vastuolude kohta seaduslikkuse ja reeglipärasuse järgimisel ministeeriumi majandustegevuses.

Riigieelarveseadus

2.1. Keskkonnaministeerium on vastuolus riigieelarve seadusega[18] muutnud riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet:

2.2. Vabariigi Valitsuse 06.06.2000. a korraldusega nr 482-k kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi väljaarendamiseks eraldatud raha arvel kulutati 103 000 krooni 2 sülearvuti soetamiseks, mida kasutatakse Keskkonnaministeeriumis.

2.3. Keskkonnaministeeriumile nähti ette seadusloomeks 500 000 krooni. Tegelikult kulutati nimetatud vahendid teisteks otstarbeks: õigusabi-, kohtu- ja muude kuludeks, delegatsioonide vastuvõtuks. Samas kulutati Euroopa Liitu integreerumiseks eraldatud vahenditest 270 000 krooni seadusloomeks:

- 2000. a detsembris eraldas Keskkonnaministeerium Kiirguskeskusele kiirgusseaduse muutmise seaduse eelnõu valmistamise eest 150 000 krooni;
- Info- ja Tehnokeskusele Keskkonnaregistri seaduse ja muude õigusaktide eelnõu koostamise eest 120 000 krooni.

2.4. Keskkonnaministeeriumi palgakuludes kajastati Saaremaa keskkonnateenistuse juhataja kohusetäitjale Elvi Viirale makstud preemia 6 kuu kuupalga ulatuses[19] kogusummas 53 460 krooni. Preemiat maksti ministeeriumi töötajatele töötasudeks ette nähtud raha arvel (osa 134, ptk 01, art 130). Maakondade keskkonnateenistuste töötajate töötasudeks on ette nähtud ptk 25, art 10.

Riigihangete seadus

2.5. Riigikassa andmete põhjal kontrollisime hankijatele tehtud väljamakseid, mis ületavad riigihanke seaduses toodud piirmäärasid[20]. Leidsime, et riigihanget teostamata on aasta jooksul soetatud kaupu või teenuseid järgmistelt hankijatelt:

- Bürootehnika ostmine KTK Overall AS-ilt 454 750 krooni eest;
- Eesti Riikliku keskkonna tegevuskava koostamiseks teenusetöö ostmine OÜ Bürgersonilt 212 277 krooni eest;
- Eesti looduskaitsealade plotterkaardi ja turismikaardi koostamiseks teenustöö ostmine AS Regiolt 206 067 krooni eest.

[18] Riigieelarveseadus § 25 lg 1

[19] Keskkonnaministeeriumi ministri 07.06.2000. a käskkiri nr 14-84

[20] Riigihangete seadus § 4

Riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes

2.6. Keskkonnaministeerium kajastab bilansis AS-i NEXUS aktsiad väärtuses 8 000 krooni. Aktsiate tegelik nimiväärtus on 17 600 krooni, mis moodustab AS-i aktsiakapitalist 4,4%. Vastavalt riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadusele ei tohi riigi osalus olla väiksem kui 10%[21].

[21] Seaduse § 12 lg 1

III KESKKONNAMINISTEERIUMI KONTROLLIKESKKOND

Keskkonnaministeeriumis esines puudusi raamatupidamisarvestuses (sh aastaaruandes) ning finantsjuhtimises. Seetõttu ei saa sisekontrolli selleks valdkonnas pidada piisavaks.

3.1. Auditi ühe osana tutvusime Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna töö senise praktikaga. Eesmärk oli saada ülevaade siseauditi osakonna rollist raamatupidamise aruannete õigsuse tagamisel ministeeriumis ja ministeeriumi haldusalas.

3.2. Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli osakond moodustati keskkonnaministri 13.01.2000. a käskkirjaga nr 18 ning 15.09.2000. a käskkirjaga nr 42 nimetati ümber siseauditi osakonnaks. Siseauditi osakonna põhimäärus oli kinnitatud keskkonnaministri 12.09.2000 käskkirjaga nr 403. Osakond allub otseselt ministrile. Osakonna põhiülesandeks on hinnata ja analüüsida ministeeriumi, valitsemisala valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste sisekontrolli süsteemi toimimist, selle tõhusust ja vastavust õigusaktidele. Keskkonnaministri 28.04.2000. a käskkirjaga nr 217 pandi sisekontrolli valdkonda kuuluvate küsimuste koordineerimine ministeeriumi keskkonnaökonoomika ja kontrolli nõunikule.

3.3. Keskkonnaministri 19.04.2000. a käskkirjaga nr 183 kinnitati siseauditi osakonna 2000. aasta tööplaan. Ministri 13.02.2001. a käskkirjaga nr 129 on kinnitatud siseauditi konsolideeritud strateegilise plaan aastatel 2000 – 2004. Sama käskkirjaga on kinnitatud siseauditi osakonna tööplaan 2001. aastaks.

3.4. Auditi tulemusena oleme Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli kohta teinud järgmised tähelepanekud:

3.4.1. Siseauditi osakond ei ole kontrollinud eelarve distsipliini kinnipidamist hallatavates asutustes. Koostamata on hallatavate asutuste eelarve täitmise kontrolli eeskirjad. Keskkonnaministri 31.12.1998. a käskkirjaga nr 458 kinnitatud Keskkonnaministeeriumi riigieelarve tulude ja kulude ning muude, õigusaktidega määratud kulude kavandamise ja kasutamise korrast ei selgu, kes kontrollib Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarvete täitmist.

3.4.2. Pole jälgitud Keskkonnaministeeriumi omanduses olevate äriühingute tegevust[22], mis peaks andma juhtkonnale kindlustunde, et nende abil taotletavad ministeeriumi eesmärgid oleksid nii fikseeritud kui ka saavutatud.

---

[22] vastavalt Vabariigi Valitsuse 8. juuni 1999. a määrusega nr 179 kinnitatud "Riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus" §-le 4 peavad riigi esindajad kaks korda aastas (vahetult pärast aastaeelarve kinnitamist ja äriühingu majandusaasta aruande läbivaatamist ning sihtasutuse majandusaasta aruande kinnitamist) tema nõukokku nimetanud ametiisikule ja rahandusministrile omapoolse kirjaliku ülevaate äriühingu ja sihtasutuse finants-majanduslikust olukorrast, nõukogu tegevusest ja tema enda tegevusest nõukogu liikmena, näidates ära olulisemad muudatused majanduslikus olukorras, juhtimises, struktuuris ja varade liikumises ning andes ühtlasi hinnangu juhatuse tegevusele.

3.4.3. Keskkonnaministeerium on riiklike investeeringute korral tasunud arveid, millel on arve saajaks märgitud omavalitsus. Sellise finantseerimise korral võib esineda topeltarvete esitamise ja tasumise risk. Samuti on esitatud arved vastuolus raamatupidamise seadusega[23].

3.4.4. Keskkonnaministeeriumi kuludes on kajastatud vahendeid, mida on kasutatud allasutuste ülalpidamiskulude katteks. See on vastuolus majandusüksuse printsiibiga[24] (vt p 1.21).



Tarmo Leheste
Auditi juht
Finantsauditi osakond

Akti ühe eksemplari vastu võtnud.....06.07.....2001. a.

Oma seisukohad ja märkused esitame Riigikontrollile hiljemalt .....30.07.....2001. a.



Heiki Kranich
Minister



Sulev Vare
Kantsler

[23] Raamatupidamise seadus § 8
[24] Raamatupidamise seadus § 5 lg 1

LISA

Nimekiri seadustest ja muudest õigusaktidest, millele vastavust auditi käigus kontrolliti

- Raamatupidamine:
  - raamatupidamise seadus;
  - eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad;
  - rahandusministri 30.11.2000. a määrus nr 100 "2000. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

- Riigieelarve:
  - riigieelarve seadus;
  - seadus "2000. aasta riigieelarve";
  - rahandusministri 31.01.2000. a määrus nr 12 "Majandustegevusest laekuvate tulude riigieelarvesse kandmine ja kasutamine".

- Riigivara:
  - riigivaraseadus;
  - riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord;
  - riigivara võõrandamise kord;
  - riigivara kasutusse andmise kord;
  - riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord
  - riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutine kord.

- Riigihangete seadus.

- Maksuseadused:
  - tulumaksuseadus;
  - käibemaksuseadus;
  - sotsiaalmaksuseadus.

- Personal:
  - avaliku teenistuse seadus;
  - riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus;
  - Vabariigi Valitsuse 04.01.2000. a määrus nr 3 "Riigiteenistujate töötasustamine 2000. aastal";
  - Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus;
  - Vabariigi Valitsuse 07.03.2000. a määrus nr 78 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametilähetusteks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäär";
  - teenistuslähetuse kulude hüvitamise tingimused, ulatus ja kord.

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Juhan Parts, riigikontrolör
Pr Kaie Karniol, peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 29.06.2001 nr 11-13/2219
Meie 30.07.2001 nr 5-1/1421

Auditi aruande kohta seisukohtade ja selgituste esitamine

Käesolevaga esitame Teile seisukohad ja selgitused Riigikontrolli 29.06.2001 kontrolliaktis nr 11-1/038 "Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse auditi aruanne" toodule.

Lugupidamisega

Heiki Kranich
Minister

Sulev Vare
Kantsler

Lisa: Seisukohad ja selgitused kontrolliaktis toodule 5 lehel

Pilvia Nirgi 6 262 885

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 31.07.2001 Reg nr 2425/11-12/11-13/219

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

tel. 6 262 802
faks 6 262 801

e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr. 70001231

Seisukohad ja selgitused
Riigikontrolli 29.06.2001 kontrolliaktis nr 11-1/038 "Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta majandustegevuse auditi aruanne" toodule

I Raamatupidamisarvestus

Raamatupidamisarvestuse korraldus

Nõustume auditeerijate tähelepanekutega, mis käsitlevad raamatupidamisarvestust reguleerivate sise-eeskirjade täiendamist ja täpsustamist ning anname järgmised selgitused akti punktide kaupa:

1.1. põhivara Riigivara registrisse kandmise protseduuri kohta on ettevalmistamisel täiendus raamatupidamise sise-eeskirjades;

1.2. lähetuste arvestuse kohta kutsuja organisatsiooni initsiatiivil on ettevalmistamisel täiendus raamatupidamise sisekorra eeskirjades;

1.3. vara füüsilise inventuuri läbiviimise korras teeme vajalikud täiendused, sätestamaks kassa inventuuride, samuti kohustuste ja ettemaksude inventeerimise läbiviimist;

1.4. raamatupidamisdokumente säilitatakse täpselt raamatupidamise seaduses toodud tähtaegu järgides ning sätestame need ka raamatupidamise sise-eeskirjades;

1.5. Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjade täienduses täpsustame ka laekumata nõuete ebatõenäoliseks ja lootusetuks laekumise tunnistamise korda.

2000.a. aastaaruande kohta tehtud tähelepanekud

1.6. kui Keskkonnaministeeriumil ei õnnestu 2001.a. jooksul likvideerida võlgnevusi, mis olid kirjeldatud bilansi kirjel rida 13, siis 2001.a. aruandes kajastame need bilansis real 11.6;

1.7. tekkepõhiselt oli jäetud arvele võtmata "Alambra" reostuse likvideerimise kulud summas 226 280 FIM, kuna nimetatud kulude katteks eraldati Keskkonnaministeeriumile vahendid valitsuse reservfondist alles 2001.a., mille tõttu puudus raamatupidajal alus kulude kattealika määramiseks ning seetõttu kandus ülalnimetatu summa 2001.a. kuludesse;

1.8. käsitleb keskkonnakasutusest laekuva raha arvestuse kajastamist ja kontrolli. Keskkonnaministri 18.05.2001.a. käskkirjaga nr. 339 on reguleeritud rahade arvestuse ja laekumise ning aruandluse küsimusi, ülejäänud täpsustused ja ettepanekud probleemi täielikuks lahendamiseks võtame täitmisele;

1.9. 1999.a. aruande koostamisel oli ekslikult EVP-d kantud bilansist välja summas 4 635 571 EVP, kuid ei olnud võetud arvele bilansivälisele kontole, 2001.a. maikuu

bilansiga on nimetatud viga parandatud ning EVP-d on arvele võetud bilansivälisele kontole;

1.10. töötajate välislähetuste kulud, millised hüvitab kutsuja organisatsioon kajastame 2001.a. bilansis vastavalt ettepanekule. Ettemaksude real näidatud summa oli seetõttu näidatud kogu ulatuses, kuna alguses ei olnud teada palju nimetatud summast moodustab põhivara ettemaks ning seejärel jättis raamatupidaja täiendava täpsustuse tegemata. Edaspidi jälgime täpsemalt töötajate töö korrektsust;

1.11. ajakirjanduse tellimiskulude kanded teostame käesoleval aastal tekkepõhist arvestusprintsiipi järgides;

1.12. märkusega tegeldakse;

1.13. küsimusega tegeleb rahandusosakonna töötaja ja nimetatud puudus likvideeritakse. Segadus tekkis Keskkonnaministeeriumile üle antud likvideeritud Keskkonnafondi deklaratsioonidest ja ülekannetest;

1.14. 2001.a. aruandes arvestame tehtud märkust;

1.15. märkus õige, arvestame edaspidises töös;

1.16. näidatud puudused olid tingitud töötaja ebatäpsusest, st ei kontrollitud üle sisestatud andmeid, vead parandatakse;

1.18. märkus õige, arvestame edaspidises töös, ühtlasi on kavas nimetatud korter võõrandada;

1.19. märkusega tegeldakse, korter on kavas võõrandada;

1.20. töötajatele väljamaksmata puhkusereservi arvestusel tekkinud ebatäpsus oli tingitud personalitöötaja ebatäpsest tööst, pearaamatupidajale on antud korraldus 2001.a. bilansi koostamisel kontrollida täpsemalt esitatud andmeid;

1.21. vt punkt 3.4.4.

II Majandustehingute õiguspärasus

Riigieelarveseadus

Toodud märkuste kohta anname järgmised selgitused.

2.1.Keskkonnaministeerium ei ole vastuolus riigieelarve seadusega muutnud riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet:
Vastavalt Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 1999.a. määruse nr 437 "Keskkonnaministeeriumi põhimäärus" (RT I 2000, 2,7; 32, 190; 68, 436; 74,459; 2001,41,230) paragrahv 14 punktile 16 otsustab eelarvevahendite kasutamise keskkonnaminister.

2.2. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 06.06.2000.a. korraldusele nr 482-k eraldati Keskkonnaministeeriumile Vabariigi Valitsuse reservist nii kalalaevade satelliit-

jälgimise süsteemi arendamiseks 970 tuh kr, mis suunati Keskkonnainspektsiooni eelarvesse, lisaks anti kalalaevade registri asutamiseks 150 tuh. kr ja 200 tuh. krooni Euroopa Liidu kalandusalaste õigusaktide rakendamiseks. Seoses töömahu suurenemisega kalapüügiseaduse eelnõu väljatöötamise ja Euroopa Liidu õigusaktidega vastavuse kontrollimiseks vajati juurde töövahendeid (sülearvuti), mis soetatigi viimatinimetatud eraldise arvel.
Seaduse eelnõu töötati välja järgmise kava järgi:
1) EL seadusandluse analüüs;
2) Kalapüügiseaduse eelnõu koostamine;
3) Muudetud kalapüügiseadusest tulenevate alamaktide ettevalmistamine ja eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele.
Kuna töö teostamine toimus erinevates töörühmades väljaspool osakonna töökeskkonda, oli vajalik sülearvuti olemasolu. Samuti oli ette näha intensiivset tööperioodi ka edaspidi ning seetõttu otsustati osakonnale arvuti osta. Seega ei saa väita, et arvuti soetati satelliitjälgimise süsteemi arendamiseks ettenähtud rahade eest.

2.3. Seadusega "2000. aasta riigieelarve" kinnitati Keskkonnaministeeriumi majandamiskulud (artikkel 30) üldsummas kokku 6 834 000 krooni.
Majandamiskulude jaotuse allartiklite lõikes kinnitab keskkonnaminister.
Keskkonnaministeeriumi 2000. aasta kulude täpsustatud eelarve 29.12.2000.a. näebki ette õigusabi-, kohtu- ja muudeks kuludeks 419 360 krooni (lisatud). Ülaltoodust tulenevalt ei ole vastuolu seadusega "2000. aasta riigieelarve" .

2.4. Maakondlikud keskkonnateenistused töötavad vastavalt Keskkonnaministeeriumi põhimäärusele osakonna õigustes. Kuna 2000.aasta algul toimus 15 maakonna metsaameti ja 15 maavalitsuse keskkonnaosakonna baasil keskkonnateenistuste moodustamine, siis õiglasema ülalpidamiskulude jaotuse tagamiseks eraldati teenistuste kulud üheks aastaks omaette peatükki, mille tõttu ei saa käsitleda nimetatud väljamakse alusetuna, kuna teenistuse kõik töötajad võetakse tööle vastavalt kas ministri või kantsleri poolt.

Riigihangete seadus

Toodud märkuste kohta anname järgmised selgitused.

2.5.
- Keskkonnaministeerium sooritas bürootehnika oste novembris ja detsembris 2000, ostes kokku 4 erinevat seadet.

1. KTK Overall AS arve 30.11.2000 nr. 14955 alusel osteti värviline paljundusmasin Canon CP660 maksumusega 190 000 krooni. Nimetatud seade oli tavahinnast 10% soodsama hinnaga. Canon CP660 (Color Processor 660) inv nr. 843 on komplekteeritud skaneerimissõlme ja prindisõlmega võimaldades seadmele täieliku paljundusfunktsionaalsuse ilma mingite lisaseadmeteta. Lisaseadmetena on antud komplekti lisatavad dokumendisöötur, redigeerimissõlm, sorteerimisseade ning lisapaberikassetid.

2. KTK Overall AS arve 30.11.2000 nr. 14956 alusel osteti värvilise paljundusmasina PS/PCL RIP liides maksumusega 79 000 krooni. Nimetatud seade oli tavahinnast samuti 10% soodsama hinnaga. Nimetatud seade on integreeritav printserver (inv. nr.

842), mis on toodetud Electronics for Imaging (EFI) poolt ja on omaduselt RIPi (raster image processor). EFI RIP on kasutatav võimsamate mustvalgete digitaalsete süsteemlahenduste võrku ühendamiseks, värvilaser paljundusseadmete võrku ühendamiseks ning ühtesobiv ka Canon CP660 seadmega. Erinevalt tavaprinterite puhul laialt kasutatavatest sisemistest ja välimistest printserveritest (nagu 'pocket print server') sisaldab Electronics for Imaging (EFI) RIP kiiret võrguliidest (vajalik suuremahuliste värviliste kujutiste edastamiseks värvipaljundusele), kõvaketast (vahepuhver, kiirendab väljatrükki ja võimaldab täiuslikku rasterpilditöötlust) ning Adobe Postscript 3 printerikeelt. Tavaliste printserverite kasutamine ei ole otstarbekas, kuna sellisel puhul jääb kogu pilditöötlus arvuti kanda, kujutise edastamine on aeglane, ei ole võimalik kasutada Adobe PostScript'i (muudab protsessi veel aeglasemaks ja välistab osade funktsioonide kasutamise), mistõttu ühe pildi trükkimine võib aega võtta üle 45 min., samuti ei ole tagatud kvaliteet.

3. KTK Overall AS arve 30.11.2000 nr. 14954 alusel osteti mustvalge universaalpaljundus GP-160 komplekt (sis.GP-160, söötmisseade, aluslaud, lisakassetisõlm, printerikaart, faksikaart ja lisamälu 8MB) hinnaga 91 900 krooni. Nimetatud seadmete komplekt oli tavahinnast samuti 10 % odavam.

4. KTK Overall AS arve 12.12.2000 nr. 15450 alusel osteti mustvalge universaalpaljundus GP-160 komplekt (sis.GP-160, söötmisseade, aluslaud, lisakassetisõlm, printerikaart, faksikaart ja lisamälu 16 MB) hinnaga 93 850 krooni. Nimetatud seadmete komplekt oli tavahinnast samuti 10 % odavam.

Kokku kulutati ostudeks 454 750 krooni, tavahind nimetatud seadmetele kokku oleks olnud 502 140 krooni. Lisaks hinnasoodustusele anti paljundussüsteemidele ka **eluaegne** garantii (tasuta remont, väljakutsed, kasutajakoolitus, varuosad jne.). Tavapärane garantii on 6 kuud.

Arvestades soodushindasid ning eluaegse garantii ja teeninduse kulude ärajäämist vähemalt 5 aasta jooksul, tuleb pidada nimetatud ostu igati soodsaks.

➢ Keskkonnategevuskava 2001-2003 koostamisega seotud lepingutest

Tõepoolest on kahe keskkonnategevuskava (KTK) koostamiseks sõlmitud lepingu - nr. 2-11-13/354 ja 2-11-13/355 - täitmisel töövõtjaks OÜ Bürgerson. Samas on need lepingud väga erinevad nii oma sisult kui tähtajalt:
- Lepingu 2-11-13/355 objektiks oli KTK koostamiseks tehtavate tööde korraldamine, sh KTK koostamise protsessi ja selle organisatsioonilise ülesehituse kavandamine, töörühmade komplekteerimise korraldamine KTK tegevustabelite koostamiseks, keskkonnafoorumi korraldamine, koolitusseminari korraldamine töörühmade esindajatele. Kuna KTK koostamise protsess oli väga kiire (ca pool aastat), teostati nimetatud lepingu alusel 2000.a lõpul tehtud tööd (tähtajaga 11.12.00), mis olid hädavajalikuks eelduseks KTK esialgse variandi valmimisele 2001.a alguseks (vastasel korral ei oleks olnud ajaliselt võimalik KTK esialgset varianti avalikustada ning selle tulemusel saadud kommentaare ja ettepanekuid arvestada enne KTK lõppversiooni tähtaegset esitamist Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks).

- Lepingu 2-11-13/354 objektiks oli majanduseksperdi töö KTKd koostanud kolme töörühma nõustamisel ning vastava finantsplaani koostamisel. See oli üks kolmest

samalaadsest lepingust (kiire ajakava tõttu ja töörühmade erineva spetsiifika tõttu osales KTK koostamisel kolm majandusekspert), mis olid kahe-etapilised ning mille lõpptähtajaks oli 30.03.01, mis oli ühtlasi KTK eelnõu valmimise tähtaeg. Tulenevalt KTK koostamise protsessi ajakavast ning majandusekspertide töökoormuse ajalisest jaotumisest tasuti lepingu I etapi tööde eest 2000.a eelarvest, II etapi tööde eest 2001.a eelarvest, kusjuures leping sisaldas sarnaselt teiste majandusekspertide lepingutega sätet (p.5), mille kohaselt "2001.atööde maksumus täpsustatakse vajadusel lepingu täiendusena peale 2000.a tööde lõppemist ning 2001.a riigieelarve kinnitamist".

Asjaolu, et mõlemad lepingud allkirjastati Keskkonnaministeeriumi esindaja poolt ühel ja samal kuupäeval ei olnud taotluslik, vaid tulenes Keskkonnafoorumi (mille tulemusel täpsustati nii töörühmade koosseis, töörühmade jaotus majandusekspertide vahel töörühmade ja ekspertide lähteülesanded KTK koostamisel kui ka KTK koostamise protsessi ajakava) toimumisest 22. novembril, enne mida ei olnud lepingute lõpliku sisu määratlemine võimalik.

2.6. AS NEXUS aktsiate üleshindamisel pole objektiivset alust, kuna äriühingu aktsia maksumus ei ole kujunenud börsitehingute käigus, samas on selge, et taolised aktsiad ei kujuta riigile strateegilist huvi, mistõttu on käesolevaks ajaks Vabariigi Valitsus võtnud vastu otsuse võõrandada eelnimetatud aktsiad ning määranud müügi vahetuks korraldajaks Keskkonnaministeeriumi. Keskkonnaministri käskkirjaga on kinnitatud ka müügi komisjon ning aktsiate võõrandamisprotsessi alustame k.a. augustikuus;

III Keskkonnaministeeriumi kontrollikeskkond

3.4.1. täiendame Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarvestamise juhendit (kinnitatud keskkonnaministri 04.05.2001.a. käskkirjaga nr. 304).

3.4.2. Keskkonnaministeeriumi omanduses olevate äriühingute tegevuse jälgimise mehhanisme on pidevalt tugevdatud ja äriühingute nõukogu liikmetelt nõutakse individuaalseid tööaruandeid.

3.4.3. riiklike investeeringute korral tasutud arveid, millel on arve saajaks märgitud kohalik omavalitsus, esines ühel korral ja topeltarvelduse riski ei tekkinud. Finantseerimismudel edaspidiselt välistab sellise olukorra.

3.4.4. keskkonnateenistused ei ole Keskkonnaministeeriumi allasutused, vaid struktuuriüksused ning seega majandusüksuse printsiipi eiratud ei ole.

Heiki Kranich
Minister

Sulev Vare
Kantsler

Tallinnas, 30.07.2001