KONTROLLIARUANNE

29.08.2002 nr 2-5/02/35

Riigikontrolli arvamus Stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruande kohta

Tallinn
2002

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. RIIGIKONTROLLI ARVAMUS STABILISEERIMISRESERVI 2001. AASTA HALDAMISE ARUANDE KOHTA **6**

3. RAHANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHAD **11**

4. RIIGIKONTROLLI KOMMENTAARID RAHANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHTADELE **12**

RAHANDUSMINISTEERIUMI VASTUSKIRI **13**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Rahandusministeeriumi poolt stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruannet. Stabiliseerimisreservi kohta eraldi arvestuse pidamise kohustus tuleneb riigieelarve seaduse §37[11] lg 1. Stabiliseerimisreservi haldamise aruanne esitatakse riigieelarve täitmise aruande koosseisus[1].

Auditi viisime läbi ajavahemikul 03.06.2002 kuni 12.07.2002 vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Tõnis Saar, töögrupis osales audiitor Margit Piller.

[1] Riigieelarve seadus § 45 lg 8

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigieelarve seaduse § 37^{12} lõike 1 kohaselt kontrollib stabiliseerimisreservi haldamist ja kasutamist Riigikontroll vähemalt kord aastas ning esitab kontrollaruande Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele. Riigikontrolli auditi ulatus on sätestatud Riigikontrolli seaduse §-s 6.

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduse § 6 lõikes 2 ning riigieelarve seaduse § 37^{12} lõikes 1 loetletud ülesandeid on Riigikontroll seadnud käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust stabiliseerimisreservi haldamise ja kasutamise kohta ning hinnata stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ja muudele aruannet mõjutavatele õigusaktidele.

1.3. Vastavus standarditele

Sooritasime auditi kooskõlas INTOSAI[2] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et aruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad aruandes esitatud näitajad, samuti analüüsisime aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid. Leiame, et meie audit annab piisava aluse avaldada arvamust Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna poolt koostatud 2001 aasta stabiliseerimisreservi haldamise aruande kohta.

1.4. Stabiliseerimisreservi õiguslik raamistik

Stabiliseerimisreserv loodi riigieelarve seaduse § 37 alusel 1999. aastal[3].

Stabiliseerimisreserv on riigieelarve vahenditest ja muudest laekumistest moodustatud vara kogum, mille täiendamine ja kasutamine on eelarvepoliitiline abinõu riigi üldmajanduslike riskide vähendamiseks ning pikaajalist ühiskondlikku tulu toovate investeeringute ja strukturaalsete ümberkorralduste rahastamise stabiilsuse tagamiseks. Stabiliseerimisreservi vahendeid võidakse kasutada ka sotsiaalmajanduslike kriiside vältimiseks või leevendamiseks ning eriolukorra ja erakorralise seisukorra väljakuulutamise korral.

Stabiliseerimisreservi kantakse riigieelarve seaduse kohaselt:

1) eelarveaasta lõpuks riigieelarve kulusid ületav tulude summa, mille sihtotstarve ei ole seadusega määratud ja millest on maha arvatud riigieelarve seaduse § 8 lõike 4 alusel järgmisse eelarveaastasse ülekantavad summad;
2) eraldised riigieelarve kuludest suuremate tulude arvel;
3) riigivara erastamisest saadud tulu vastavalt erastamisest laekuva raha kasutamise seadusele;
4) tulu riigivara võõrandamisest, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti;

---

[2] INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

[3] Riigieelarve seadus § 37 (vastu võetud 9. juuni 1999, täiendatud riigieelarve muutmise seadusega 17. november. 1999 ja 14. juuni 2000)

5) riigieelarvesse Eesti Panga kasumist tehtud eraldised;
6) stabiliseerimisreservi vahendite paigutamiselt eelmisel eelarveaastal teenitud tulu, mida ei võetud kasutusele riigieelarve seaduse §-s 37^9 sätestatud korras;
7) muud laekumised.

1.5. Vastutus aruande õigsuse ja aruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruande koostamise eest vastutab rahandusminister Harri Õunapuu (kuni 28.01.2002 Siim Kallas), kes esitab nimetatud aruande riigieelarve täitmise aruande koosseisus[4].

Riigieelarve seaduse kohaselt[5] korraldab stabiliseerimisreservi haldamist ja vastutab selle eest rahandusminister. Rahandusministril on õigus korraldada stabiliseerimisreservi vahendite paigutamist ise või tema poolt määratud esindaja kaudu. Samuti on rahandusministril volitused kehtestada lisapiiranguid stabiliseerimisreservi vahendite paigutamisele. Riigi raha ja rahaliste kohustustega seotud finantsriskide juhtimisel nõustab rahandusministrit tema enda poolt moodustatud riskide juhtimise komitee. Seega on kogu sisuline vastutus delegeeritud rahandusministrile.

Rahandusminister on vastavate osakondade põhimääruste kinnitamisega oma pädevuse piires delegeerinud finantsriskide juhtimise ning riskide juhtimise komitee ja stabiliseerimisreservi nõukogu teenindamise riigikassa osakonna[6] raha ja kapitaliturgude talitusele ning esmase järelvalvefunktsiooni raha- ja kapitaliturgude talituse sõlmitud tehingute üle ja nimetatud tehingute teostamise riigikassa osakonna arvestustalitusele. Erastamisest laekunud raha, selle jaotamise ning kasutamise üle järelevalve teostamise korraldamine on delegeeritud finantsteenuste osakonna[7] omandireformi talitusele.

Riigieelarve seaduse kohaselt[8] on stabiliseerimisreservi nõukogu pädevus ja ülesanded järgnevad: Vabariigi Valitsusele arvamuse esitamine stabiliseerimisreservi täiendamise, stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise piirangute ja Vabariigi Valitsuse poolt tehtud stabiliseerimisreservi kasutusele võtmise kohta. Samuti nõusoleku andmine rahandusministrile välise portfellihalduri määramiseks ning kord kvartalis Vabariigi Valitsusele ülevaate esitamine stabiliseerimisreservis toimud muudatuste kohta.

Riigieelarve seaduse kohaselt ei kanna stabiliseerimisreservi nõukogu sisulist vastutust ega tee ka sisulisi otsuseid, vaid on pigem Vabariigi Valitsusele aruande esitamise vahendaja rollis. Riigieelarve seaduse kohaselt on nõukogu esimeheks rahandusminister. Riigikontroll on seisukohal, et stabiliseerimisreservi nõukogu roll ja vastutus on riigieelarve seadusega ebaselgelt sätestatud ning kohati vastuolus kohustuste lahususe põhimõtetega.

[4] Riigieelarve seadus § 45 lg 8
[5] samas, § 37^2
[6] Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna põhimäärus, p.-d 7.1-7.3 ja 9.4
[7] Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna põhimäärus p. 9.5
[8] Riigieelarve seadus § 37^4 9. juuni 1999

2. Riigikontrolli arvamus Stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruande kohta

Tuginedes läbiviidud auditile on Riigikontroll arvamusel, et:

2.1 Stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse korraldus ei vasta riigieelarve seaduse § 37 [11] lg 1 nõuetele, mille kohaselt tulnuks stabiliseerimisreservi kohta pidada majandusüksuse printsiibist lähtuvalt eraldi raamatupidamisarvestust vastavalt eelarveliste asutuste raamatupidamist korraldavatele õigusaktidele.

2.2 Me ei anna hinnangut aruandes kajastatud intressitulu summa - 79 504 000 krooni - õigsuse ja kõikehõlmavuse kohta järgmistel põhjustel:

- **Intressisummad on arvestuslikud. Arvestuse aluseks oli arvestuslik keskmine proportsionaalne osa koguinvesteeringus. Stabiliseerimisreservile avatud pangakontodel ei kajastu teenitud intressid ning puudub kirjalik intressiarvestuse metoodika. Seetõttu polnud meil võimalik kontrollida kogu 2001. aastal kasutusel olnud intressiarvestuse õigsust. Intressiarvestus on oluliselt paranenud 2001. aasta septembrist alates.**

- **Meie hinnangul ei saa lugeda õigeks, et finantstuluna on kajastatud 25 721 000 krooni ettemakstud intressi. Et see summa tasuti kupongvõlakirjade soetamisel, siis lähtudes heast raamatupidamistavast peaks see olema kajastatud vara ehk väärtpaberi soetusmaksumuse koosseisus.**

2.3 Kõrvalekaldeid seadusega sätestatud investeerimispiirangutest me kontrolli käigus ei avastanud.

2.4 Stabiliseerimisreservi kasutamist 2001. aastal me ei tuvastanud.

2.5 2001. aastal tehtud tähelepanekud langevad olulises osas kokku reservi 2000. aasta aruande auditi käigus tehtud tähelepanekutega.

2.6 Välja arvatud punktides 2.1 ja 2.2 kirjeldatud asjaolude võimalik mõju, kajastab stabiliseerimisreservi 2001. aasta aruanne, mis näitab erastamisest 2001. aastal laekunud vahendeid summas 675 295 000 krooni, Eesti Panga 2000. aasta kasumi arvelt laekunud vahendeid 35 000 000 krooni, 2001. aastal arvestatud finantstulu summas 79 504 000 krooni ning stabiliseerimisreservi 2001. a lõppjääki summas 1 864 503 000 krooni, stabiliseerimisreservi vahendeid 2001. aasta lõpu seisuga olulises osas õigesti ja usaldusväärselt.

Eeltoodud arvamus tugineb kontrolli käigus tehtud järgmistele olulisematele tähelepanekutele:

2.8 Raamatupidamisarvestuse korraldus

2.8.1 Me ei saa nõustuda Rahandusministeeriumi tõlgendusega, et eraldi arvestuse pidamine ei tähenda arvestuse pidamist lähtuvalt majandusüksuse printsiibist. Stabiliseerimisreservi vahenditega teostatud tehingud on füüsiliselt ühes raamatupidamisprogrammi andmebaasis koos muude riigikassa halduses olevate vahenditega. Auditi käigus tuvastasime, et reserviga seotud raamatupidamiskannetel on küll juures märge, et tegemist on stabiliseerimisreservi vahenditega ning selle järgi on võimalik teha väljavõtteid ning koostada aruandlust, kuid raamatupidamislausendid ei ole vormistatud algdokumentidel ning alati ei ole kasutatud tehingute selgitusvälju.

Eraldi raamatupidamisarvestuse puudumine raskendab oluliselt tehingute analüütilist jälgimist järgmistes valdkondades:

- Intressiarvestus [vt. p.2.10.]
- Investeerimistegevus [vt p.2.11.]

2.8.2 Algdokumentidele ei olnud raamatupidamislausendit kantud ühelgi juhul. See on vastuolus raamatupidamise seaduse § 11 lõikega 1. Samuti puudusid jaanuarist kuni septembrini kõigil tehingukinnitustel viited sellele, milliste portfellide rahalisi vahendeid on investeerimisel kasutatud. Seetõttu ei olnud investeerimise algdokumente võimalik analüütiliselt jälgida ja raamatupidamise koonddokumentidega võrrelda. Me ei saa nõustuda Riigikassa seisukohaga, et lausendid on standardsed, tüüpkandeid vähe ja dokumendi pealkiri ütleb ära, millega tegemist ning sestap ei ole lausendite kandmine algdokumentidele vajalik; samuti on algdokumentide hulk suur ning lausendite kandmine algdokumentidele tähendab lisatööd. Oleme arvamusel, et raamatupidamise seaduses sätestatud nõuded on kohustuslikud.

2.8.3 Kontrollimise ajal esitati meile riigikassa poolt koostatud alg- ja koonddokumendid (nt excelis peetavad registrid stabiliseerimisreservi laekumised 2001. a ning intressiarvutused, mis olid pearaamatusse kannete tegemise aluseks), mis olid osaliselt pealkirjastamata ja allkirjastamata ning puudus koostamise kuupäev, mis on vastuolus nii raamatupidamise seaduse § 8 lõikega 1, kui ka Riigikassa raamatupidamise sise-eeskirjaga. Samas juhime tähelepanu, et raamatupidamise sise-eeskirjad ei kehtesta täpselt kõiki kehtivaid registreid, nende ülesehitust ja registrite vahelisi seoseid ning see raskendab oluliselt kontrollimist.

Riigikassa poolt täiendavalt antud selgituste kohaselt on intressiarvutustel peal- ja allkirjad olemas. Samas juhime tähelepanu, et pangaväljavõtte alusel pearaamatusse tehtud lausendite puhul ei olnud pangaväljavõtetel vormistatud lausendeid, samuti puuduvad stabiliseerimisreservi pangakontod, kus oleks näha stabiliseerimisreservi intressilaekumised.

2.9 Erastamisest laekunud raha

2.9.1 Stabiliseerimisreservi aruanne kajastab 2001. aastal erastamisest laekunud summana 675 295 000 krooni. See laekus reserviga seotud pangakontodele Hansapangas ja Ühispangas. Olulisi lahknevusi pangaväljavõtete ja raamatupidamisregistrite vahel me ei tuvastatud.

2.9.2 Me ei ole kontrollinud erastamisest laekunud summade kõikehõlmavust. Nende summade üle järelvalve korraldamine on vastavalt erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse §-le 10, rahandusministri kohustus. Tegime kindlaks, et:

- Ei Rahandusministeeriumi siseauditi osakond ega finantskontrolli osakond ei ole erastamisest laekuvaid vahendeid 2001. aastal kontrollinud.
- Meile antud selgituste kohaselt teostab järelvalvet stabiliseerimisreservi tehtud ülekannete üle Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna omandireformi talitus Eesti Ühispanga igakuise aruande põhjal. Sellest aruandest on näha, kui palju on laekunud raha erastamisest igale maa ja vara erastamise erikontole aruandekuu jooksul ning kui palju ja kuhu on seda edasi kantud.

2.10 Intressitulud

2.10.1 Stabiliseerimisreservi aruanne kajastab arvestatud finantstuluna 79 504 000 krooni, mis omakorda jaguneb:

- Realiseeritud finantstulu, summas 39 518 000 krooni
- Ettemakstud intress 25 721 000 krooni
- Arvestatud intress 14 265 000 krooni.

2.10.2 Kontrollimise tulemusena tegime kindlaks, et intressitulu ei olnud läbi kantud stabiliseerimisreserviga seotud pangakontodelt, mis raskendas oluliselt reserviga seotud intressitulu kontrollimist. Intressisumma oli arvestuslik. Arvestuse aluseks oli arvestuslik keskmine proportsionaalne osa koguinvesteeringus. Sellekohane kirjalik metoodika puudus, mistõttu ei olnud meil võimalik kontrollida arvestuse õigsust ja me ei saa anda hinnangut aruandes kajastatud intressitulu õigsuse kohta.

2.10.3 Arvestatud finantstuluna on kajastatud ettemakstud intress summas 25 721 000 krooni. Kontrollimisel selgus, et tegemist on kupongvõlakirjade soetamisel lisaks ostuhinnale tasutud intressiga. Meie hinnangul, tuginedes heale raamatupidamistavale, peaks see summa olema kajastatud vara (st väärtpaberi) soetusmaksumuses, mitte aga 2001 aasta stabiliseerimisreservi mahtu suurendava finantstuluna. Ühtlasi peame möönma, et antud arvestusvaldkond on puudulikult reguleeritud.

2.11 Investeeringud

2.11.1 Stabiliseerimisreserv näitab 31.12.2001 seisuga kogujäägiks 1 864 503 tuh krooni. Stabiliseerimisreservi vahendite arvelt teostati investeeringuid Deutsche Bank juures Rahandusministeeriumi nimel avatud kontol ning Hansapangas, Nordea pangas, Sampo pangas ja Eesti Ühispangas avatud kontodel. Kontrollisime pisteliselt investeeringute algdokumentatsiooni.

2.11.2 Me ei anna hinnangut portfellidevaheliste sisetehingute õigsusele, sest puudus niisuguste tehingute tegemist ja kajastamist käsitlev kirjalik metoodika. Olulises osas on riigikassa osakonna raamatupidamisarvestuses kajastatud nn koondinfo kogu Riigikassa rahaliste vahendite kohta vastavuses pankade väljavõtetega (saldokinnitustega), aga hinnangut ei saa anda praegu kehtiva rahaliste vahendite analüütilise arvestuse õigsuse kohta. Meie hinnangul on stabiliseerimisreservi saldod arvestuslikud, ei oma konkreetset kinnitust ega ole ka pankade 31.12.2001. a seisuga väljastatud kinnituskirjadega võrreldavad. Tuvastasime, et investeeringud stabiliseerimisreservist tehti kontserni koondkonto, mitte stabiliseerimisreservi tarbeks moodustatud allkonto kaudu. Stabiliseerimisreservi investeeringud moodustasid vaid ühe osa riigi vabade rahaliste vahendite investeeringust. Tehingu toimumisel eristati raamatupidamislikult stabiliseerimisreservi osa koguinvesteeringus. Kuna portfellide vahendite jagamine investeeringu tegemisel on arvestuslik ja kuna stabiliseerimisreservi raha reaalset liikumist pole pangakontodel eraldi näha, siis puudus võimalus teha tavapäraseid kontrolliprotseduure.

2.11.3 Meie hinnangul puudusid 2001. aastal Riigikassas kirjalikud volitused ning allkirjareglement, mille alusel raha- ja kapitaliturgude osakonna spetsialistid finantstehinguid tegid. See on vastuolus 13.10.2000. a riigikassa osakonna juhataja kinnitatud Riigikassa raamatupidamise sise-eeskirjaga. Meile antud selgituste kohaselt vältas allkirjareglemendi ja uue raamatupidamise sise-eeskirja ettevalmistamine terve 2001. aasta ning see kinnitati rahandusministri käskkirjaga alles 27.12.2001.

2.11.4 Me ei tuvastanud, et investeeringute sooritamisel oleks rikutud riigieelarve seadusega kehtestatud investeeringupiiranguid.

2.12 Stabiliseerimisreservi kulud

2.12.1 Stabiliseerimisreservi haldamisega seotud kulud ei kajastu stabiliseerimisreservi aruandluses, vaid Rahandusministeeriumi tulemiaruandes. Oleme arvamusel, et reservi haldamisest parema ülevaate saamiseks tuleks need siiski reservi aruandes välja tuua.

2.12.2 Samuti leiame, et stabiliseerimisreservi haldamise aruandes võiks ülevaatlikkuse mõttes eraldi välja tuua need finantskulud, mis on tekkinud investeeringute tegemisel. Riigikassa pearaamatut kontrollides tuvastasime, et 2001. aasta aruandes kajastatud arvestatud finantstulu summa 79 504 000 krooni on saadud tegelikult saldeerimise teel, st lahutades arvestuslikest finantstuludest reserviga seotud finantskulud summas 736 000 krooni, kuid stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruanne neid kulusid eraldi ei kajasta.

2.13 Riigikassa raamatupidamise sise-eeskirjad

2.13.1 Raamatupidamise sise-eeskirjad sätestasid kontoplaani, mis erines rahandusministri määrusega kehtestatud kontoplaanist. Kehtiv määrus erandeid ei võimaldanud. Oma kontoplaani kasutamist põhjendati määrusekohase kontoplaani sobimatusega kirjeldamaks Riigikassa majandustehinguid objektiivselt ning asjakohaselt. Oleme endiselt arvamusel, et selline lähenemine oli põhjendatud, aga vastuolude kõrvaldamiseks tuleks nimetatud määrust asjakohaselt täiendada.

2.13.2 Raamatupidamise sise-eeskirjad ei sätestanud korda, kuidas eristatakse stabiliseerimisreservi vahendeid muudest riigikassa käsutuses olevatest varadest. Eristamata oli raha kasutamine pangakontolt ning selle arvel teostatud investeeringud. Oleme arvamusel, et sise-eeskirjadesse tuleks sisse viia eraldi peatükk, käsitlemaks põhimõtteid, kuidas eristatakse stabiliseerimisreservi vahendeid muudest riigikassa käsutuses olevatest varadest.

2.13.3 Sise-eeskirjad ei sisaldanud ammendavat loetelu kõigist kasutatavatest raamatupidamisregistritest, aruannetest ning registrite omavahelistest seostest. Erinevate registrite ning aruannete vahel esines olulisi lahknevusi.

- Sise-eeskirjad ei kajasta kehtivate registrite nimekirja, mida kasutatakse nn koonddokumendina, tehes koondkandeid raamatupidamisprogrammi Agresso – puuduvad dokumentide (registrite) nimetused, vormistusnõuded, allkirjaõigused jne. Kontrollimisel tuvastasime, et kirjalikult on fikseerimata ka nende väidetavalt kasutusel olevate registrite eesmärk ja sisuline ülesehitus. Meie hinnangul pole riigikassa seadnud omale eesmärgiks viia kasutuselolevad erinevad registrid teineteisega vastavusse ning hetkel raamatupidamisarvestuses kasutusel olevad registrid pole oma ülesehituselt vastavuses raamatupidamise seaduse §-ga 11. Näiteks kontrollimise käigus esitatud registri "stabiliseerimisreservi laekumised 2001" pealkiri ei vasta meie hinnangul tema tegelikule sisule. Antud register on pangakontodega võrreldav vaid erastamisest laekuvate summade osas, registris olevad pangaülekannete selgituse väljad on standardiseerimata ja puudub võimalus registris olevaid andmeid sorteerida ja teostada järelkontrolli kannete õigsuse üle.

- Sise-eeskirjad ei kirjeldanud üksikasjalikult erinevate finantstehingute konteerimise korda. Kuigi osaliselt olid olemas tüüpkannete kirjeldused, olid need ametlikult kinnitamata.

2.14 Muud tähelepanekud

2.14.1 Õigusaktidega ei ole sätestatud stabiliseerimisreservi aastaaruande vormi. Meie hinnangul ei vasta olemasolev aruanne rahandusministri määrusega[9] eelarveliste asutuste aruandlusele

[9] Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105

esitatud nõuetele. Aruandesse koondatud info on esitatud liiga üldiselt (nt finantstulud on esitatud saldeeritud kujul). Ei saa lugeda õigeks, et eraldi ei ole näidatud neid kulusid, mis on tekkinud seoses stabiliseerimisreservi vahendite haldamisega. Seega annab stabiliseerimisreservi aruanne meie hinnangul praegusel kujul eksitavat infot, sest sisaldab läbisegi kassa- ja tekkepõhiseid ning ka muudele arvestuslikele põhimõtetele tuginevaid tulusid. Leiame, et objektiivsuse ja ülevaatlikkuse mõttes oleks mõistlik reservi vahendite liikumise kohta koostada nii bilanss, tulemiaruanne kui ka rahavoogude aruanne ning esitada need stabiliseerimisreservi haldamise aruande koosseisus. Meile antud selgituste kohaselt on Riigikassal stabiliseerimisreservi kohta olemas eraldi bilanss ja tulemiaruanne, kuid riigieelarve seadus nende esitamist ei nõua.

2.14.2 Ei Rahandusministeeriumi siseauditi ega ka finantskontrolli osakond ei ole stabiliseerimisreservi 2001. aastal auditeerinud. Riigikassa osakonna sisesed reservi arvestust puudutavad kontrollirutiinid toimivad, kuid neid ei ole kirjalikult fikseeritud. Riigikontroll on arvamusel, et tulenevalt stabiliseerimisreservi paigutatud summade olulisusest peaks esmalt olemasolevad kontrolliprotseduurid fikseerima, andma neile nii Rahandusministeeriumi juhtkonna kui ka siseaudiitori hinnangu ning tõsiselt kaaluma regulaarse kontrollimise vajadust.

2.14.3 Investeerimise põhimõtteid riigikassa osakonna kinnitusel 2001. aasta jooksul ei muudetud. Investeerimisel lähtuti Vabariigi Valitsuse 27.06.2000. a määrusega nr 204 stabiliseerimisreservi vahendite paigutamisele kehtestatud üldistest piirangutest ning detailsemast reservi haldamise poliitikast, mille on kinnitanud stabiliseerimisreservi nõukogu ja riigi riskide komitee 29.01.2001. Kehtestatud investeerimispiirangud on Riigikontrolli hinnangul piisavad stabiliseerimisreservi vahendite säilimise tagamiseks.

2.15 Ettepanekud

2.15.1 Riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatava stabiliseerimisreservi haldamise aruande vormi tuleks muuta, lähtudes riigieelarve seaduse § 37^{11} stabiliseerimisreservile kehtestatud arvestuse ja aruandluse nõuetest. Leiame, et stabiliseerimisreservi vahendite liikumise kohta parema ülevaate saamise huvides oleks mõistlik koostada ja esitada stabiliseerimisreservi bilanss, tulemiaruanne kui ka rahavoogude aruanne.

2.15.2 Riigikassal eristada jooksev stabiliseerimisreservi raamatupidamine täielikult muust riigikassa raamatupidamisest lähtudes majandusüksuse printsiibist.

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

2.15.4 Likvideerida puudujäägid raamatupidamisarvestuse korralduses, vastavalt punktides 2.1 – 2.2 esitatud tähelepanekutele.

2.15.5 Täiendada raamatupidamise sise-eeskirju vastavalt punktides 2.13.2 – 2.13.3 esitatud tähelepanekutele.

2.15.6 Jätkuvalt soovitame stabiliseerimisreservi vahendite haldamise, sh arvestuse ja aruandlusega seotud olemasolevad kontrolliprotseduurid fikseerida, anda neile Rahandusministeeriumi juhtkonnapoolne ning ka siseaudiitori hinnang ning kaaluda regulaarsete kontrollide teostamise vajadust antud valdkonnas.

3. Rahandusministeeriumi seisukohad

Rahandusminister Harri Õunapuu on käesolevas aruandes toodud seisukohti ja ettepanekuid kommenteerinud järgmiselt[10]:

- Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohtadega, et arvestus- ja kontrollisüsteemid Rahandusministeeriumis vajavad jätkuvat korrastamist ja arendamist. Riigi raamatupidamises valitsevate ebakõlade kõrvaldamiseks on Rahandusministeerium loonud töögrupi, mille töö tulemusena on valmimas riigiraamatupidamise üldeeskiri, mis saab olema aluseks ka Riigikassa raamatupidamisarvestuse ümberkorraldamisel.

- Ministeerium peab vajalikuks märkida, et Riigieelarve 2001 täitmise aruande koosseisus esitatava stabiliseerimisreservi haldamise aruande vormi on täiendatud vastavalt Stabiliseerimisreservi 2000 aasta haldamise aruande auditi ettepanekutele.

- Ettepanek 2.15.3. Stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse senisel korraldamisel on ministeeriumis lähtutud Riigieelarve seaduse § 37^{11} lg 1, mis nõuab stabiliseerimisreservi kohta eraldi arvestust, kuid mitte majandusüksuse printsiibist lähtuvalt. Rahandusministeerium on seisukohal, et olemasolev süsteem võimaldab eristada kõiki reserviga seotud kirjendeid ja koostada nende põhjal aruandeid.

  Rahandusministeerium ei pea vajalikuks reservide (sh stabiliseerimisreserv) tarbeks eraldi arveldus- ja väärtpaberikontode avamist, õigustades hetkel kehtivat süsteemi sellega, et niimoodi toimides on võimalus ministeeriumil teenida suuremat tulu. Samas märgib ministeerium, et hetkel kehtiva raamatupidamissüsteemi juures on nad võimelised tagama erinevate reservida piisava eristamise.

- Ettepanek 2.15.4. Võlakirjade arvestuse korraldamisel on Rahandusministeerium lähtunud eesmärgist, et arvestus kajastaks võimalikult objektiivselt ka tehingu majanduslikku iseloomu. Võlakirjade soetamisel järelturult tuleb tasuda müüjale viimasest kupongimaksest kuni soetuspäevani kogunenud intress. Ettemakstud intressi katab võlakirja väljaandja, tasudes järgneval kupongimakse päeval kogu perioodi intressi võlakirja omanikule. Rahandusministeerium on seisukohal, et kajastusviis, mille puhul lisaks põhisummale on bilansis kajastatud nõudena ka ettemakstud intress, peegeldab selgemalt intressitulu kujunemise loogikat.

[10] Rahandusministeeriumi vastuse täistekst on esitatud käesoleva kontrolliaruande lisas, vt lk 13-14

4. Riigikontrolli kommentaarid Rahandusministeeriumi seisukohtadele

- Ettepanek 2.15.3. Riigikontroll ei saa nõustuda Rahandusministeeriumi seisukohaga, et Riigieelarve seaduse §37[11] lg 1 ei nõua stabiliseerimisreservi raamatupidamisarvestuse pidamist lähtuvalt majandusüksuse printsiibist. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et Rahandusministeerium peab vastavalt Riigieelarve seadusele[11] stabiliseerimisreservi kohta eraldi arvestust pidama, lähtudes eelarvelistele asutustele ettenähtud raamatupidamist korraldavatest õigusaktidest, ehk siis teisisõnu peab Rahandusministeerium stabiliseerimisreservi kohta arvestust pidades lähtuma 08.06.94 Riigikogu poolt vastu võetud "Raamatupidamise seadusest", mille §2 lg 2 reguleerib riigi- ja kohalike omavalitsuste raamatupidamisarvestuse ja –aruandluse korda vastavalt käesoleva seaduse §1-§16 ning rahandusministri poolt kehtestatud juhenditele. Eraldi raamatupidamisarvestuse puudumine raskendab oluliselt tehingute analüütilist jälgimist investeerimistegevuse ja intressiarvestusega seotud valdkondades.

  Riigikontroll nõustub Rahandusministeeriumi seisukohaga, et ühendatud investeerimistehingud võimaldavad väiksemaid tehingute kulusid ning et erinevatel arvelduskontodel raha hoidmine toob kaasa lisakulusid. Samas leiab Riigikontroll, et hetkel (s.o. 2001 aastal) Rahandusministeeriumis toimivate arvestussüsteemide juures on väga raske tuvastada stabiliseerimisreservi osa koguinvesteeringust ning me leiame, et investeerimistegevuse tulemusel tekkinud intressitulude/-kulude jälgimise võimalus on kehtivate arvestussüsteemide juures ebapiisav, andmaks kindlust stabiliseerimisreservi vahendite saldo kujunemise õigsusele.

- Ettepanek 2.15.4. Oleme jätkuvalt seisukohal, et tuginedes heale raamatupidamistavale, ei tohiks kupongvõlakirjade soetamisel lisaks ostuhinnale ministeeriumi poolt tasutud intress olla kajastatud stabiliseerimisreservi intressituluna.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

[11] Riigieelarve seadus §37[11] lg 1

RAHANDUSMINISTEERIUM

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie

Meie 29.07.2002 nr I-1.13/9151

Riigikontrolli arvamus Stabiliseerimisreservi 2001. aasta haldamise aruande kohta

Austatud Pr. Karniol

Täname Teid meeldiva koostöö eest auditi läbiviimisel. Käesolevaga esitame omapoolsed kommentaarid ja seisukohad.

Üldjoontes nõustume Teie seisukohtadega, et arvestus- ja kontrollisüsteemid Rahandusministeeriumis vajavad jätkuvat korrastamist ja arendamist. Seetõttu hindame kõrgelt Teiepoolseid ettepanekuid probleemsete valdkondade parendamiseks.

Riigi raamatupidamises valitsevate ebakõlade kõrvaldamiseks on Rahandusministeerium alustanud riigi raamatupidamise ümberkorraldamisega. Töögrupi, mille kooseisus on ka Riigikontrolli vastava ala spetsialistid, töö tulemusena on valmimisel riigiarvestuse üldmetoodika ja riigiraamatupidamise üldeeskiri. Üldeeskiri ja selle osana kehtestatav kontoplaan saavad aluseks ka riigikassa raamatupidamisarvestuse ümberkorraldamisel.

Raamatupidamisarvestuse senisel korraldamisel oleme lähtunud Riigieelarve seaduse § 37^{11} lg 1, mis nõuab Satabiliseerimisreservi kohta eraldi, kuid mitte majandusüksuse printsiibist lähtuvat, arvestuse pidamist. Olemasolev arvestussüsteem võimaldab eristada kõiki reserviga seotud kirjendeid ja samuti koostada nende põhjal reservi aruandeid. Riigieelarve 2001 täitmise aruande koosseisus esitatava stabiliseerimisreservi haldamise aruande vormi on täiendatud vastavalt Stabiliseerimisreservi 2000. aasta haldamise aruande auditi ettepanekutele.

Võlakirjade arvestuse korraldamisel oleme lähtunud eesmärgist, et arvestus kajastaks võimalikult objektiivselt ka tehingu majanduslikku iseloomu. Võlakirjade soetamisel järelturult tuleb tasuda müüjale viimasest kupongimaksest kuni soetuspäevani kogunenud intress. Ettemakstud intressi katab võlakirja väljaandja, tasudes järgneval kupongimakse päeval kogu perioodi intressi võlakirja omanikule. Oleme seisukohal, et kajastusviis, mille puhul lisaks põhisummale on bilansis kajastatud nõudena ka ettemakstud intress, peegeldab selgemalt intressitulu kujunemise loogikat.

Kogu Rahandusministeeriumi halduses olevate riigi ajutiselt vabade vahendite ning reservide haldus toimub ühendkontserni põhimõttel - allkontod on avatud eriliigiliste tulude laekumiseks ning kulutuste tegemiseks kehtestatud limiitide ulatuses ühe pangapäeva jooksul. Pangapäeva lõppedes balansseeritakse tulud/laekumised koondkontole ning koondkonto vahendite arvelt sooritatakse kulutused. Selline lähenemine võimaldab juhtida päevasisest likviidsust ning tagada

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantsele@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 31.07.02
Reg nr 2-7.1-FA/02/1259-2

maksimaalse tulu teenimise võime, kuna koondkontole kogutakse kokku kogu päevalõpu rahaliste vahendite jääk ning sellele rakendatakse automaatse üleöödeposiidi teenust. Koondkontole kogutud vahendid jaotatakse arvestussüsteemis balanseerimiskannete alusel erinevateks reservideks.

Mitme reservi vahendite summeerimine paigutustehingute sooritamisel võimaldab kasu saada paremast hinnastamise poliitikast, kuna raha-ja kapitaliturgudel rakendatakse alati soodsamat hinda suurematele tehingutele. Ühendatud investeerimistehingud võimaldavad väiksemad tehingute kulusid, mille iseloomulikuks näiteks on võlakirjatehingud, kus kasutatakse tehingu tükihinda, ehk võrdne tasu tuleb maksta 10 või 10 000 väärtpaberi soetamisel. Madalamad arvehooldustasudest saavutatakse väärtpaberite koondamisel ühisele väärtpaberiarvele, kuna hooldustasud vähenevad arvel hoitavate väärtpaberite koguste kasvades. Mitme investeerimisinstrumendi puhul on raha-ja kapitaliturgudel kasutusel ka mahu minimaalpiirang.

Oleme jätkuvalt seisukohal, et raamatupidamissüsteemis suudame tagada erinevate reservide piisava eristamise ning reservide füüsiline eristamine eraldi arveldus ja väärtpaberikontodel pole majanduslikult põhjendatud.

Loodame edasiviiva koostöö jätkumisele ka tulevikus.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Ülle Mathiesen 611 3250
ülle.mathiesen@fin.ee