KONTROLLIARUANNE

02.09.2002 nr 2-5/02/60

Riigikontrolli arvamus “2001. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande” (mis esitatakse “2001. aasta riigieelarve täitmise aruande” koosseisus) kohta

Tallinn
2002

Sisukord

SISSEJUHATUS 4

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 5

2. ARVAMUS "2001. AASTA RIIGIKASSA HALDUSES OLEVATE VAHENDITE OLEMI JA PAIGUTUSE ARUANDE (MIS ESITATAKSE "RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOOSSEISUS) KOHTA 7

3. RAHANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHAD 14

4. RIIGIKONTROLLI KOMMENTAARID RAHANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHTADELE 15

RAHANDUSMINISTEERIUMI VASTUSKIRI 16

Sissejuhatus

Oleme kontrollinud Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna poolt koostatud 2001. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande (mis esitatakse "2001. aasta riigieelarve täitmise aruande" koosseisus) koostamist. Aruande esitamise kohustus on sätestatud riigieelarve seaduses[1] § 45 punkt 7.

Viisime auditi läbi ajavahemikul 10. juuni kuni 19. juuli 2002 vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile.

Auditit juhtis auditijuht Tõnis Saar, töögrupis osalesid vanemaudiitor Õie Soovik ja audiitorid Margit Piller ning Siiri Roose.

[1] Riigieelarve seadus 09.06.1999

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse § 47 lg 2 kohaselt kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta. Nimetatud kohustuse täitmiseks teostab Riigikontroll majanduskontrolli (auditeid) asutuste ja isikute üle vastavalt Riigikontrolli seadusele § 7. Riigikontrolli majanduskontrolli (auditi) ulatus on sätestatud Riigikontrolli seaduses § 6.

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks riigieelarve seaduses[2] §47 lg 2 ja Riigikontrolli seaduses §6 lg 2 loetletud ülesandeid on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust "2001. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande" (mis esitatakse "2001. aasta riigieelarve täitmise aruande" koosseisus) kohta. Arvamust avaldades tuginetakse järgmistele põhikriteeriumidele:

- Kas aruandes esitatud informatsioon on piisav, usaldusväärne ja asjakohane
- Kas majandustehingud on aruandekirjetel kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti
- Kas varad on tegelikult Eesti Vabariigi omad ja võlad Eesti Vabariigi kohustused.
- Kas varad ja kohustused tegelikkuses eksisteerivad.
- Kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud.
- Kas riigikassa raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale, ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutustele.

Majandustoimingute õiguspärasuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta üldhinnangut käesoleva auditi tulemusena ei anta, kuid tuuakse välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Sooritasime auditi kooskõlas INTOSAI[3] auditeerimisstandarditega. Nimetatud standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldaks piisava kindlustundega otsustada, et eelarve täitmise aruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus oleme väljavõtteliselt kontrollinud tõendusmaterjale, millel põhinevad eelarve täitmise aruandes esitatud näitajad. Meie audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja Rahandusministeeriumi juhtkonnapoolsete raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi. Arvame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande kohta.

[2] Riigieelarve seadus 09.06.1999
[3] INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all (Tõlkija märkus)

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

Aruandes kajastuva informatsiooni õigsuse eest vastutab rahandusminister Harri Õunapuu (kuni 28.01.02 Siim Kallas) ja kantsler Aare Järvan

Ministri vastutus:

- valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise ning tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle[4].
- tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes[5].
- kontrollib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarvete täitmist ning kehtestab nimetatud riigiasutuste eelarvete täitmise kontrolli eeskirjad[6].
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigust[7].

Kantsleri vastutus:

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[8].
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piirides kooskõlas riigivaraseadusega[9].

[4] Vabariigi Valitsuse seadus §§ 49 ja 95
[5] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[6] Riigieelarve seadus § 35 lg 2
[7] Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 4 lg 3
[8] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 1
[9] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 9

2. Arvamus “2001. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande (mis esitatakse “Riigieelarve täitmise aruande koosseisus) kohta

2.1. Märkused:

2.1.1. Riigieelarve seadus[10] sätestab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustuse, kuid ei seleta lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Aruande sisu ei ole defineeritud ka muudes õigusaktides. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena on Rahandusministeerium esitanud Riigikassa bilansi, mis sisaldab ka eelarve-väliseid vahendeid: omandireformi reservfondi, välislaenude edasilaenamisi, erastamislepingutega seotud nõudeid ja kohustusi ning Rahvusliku Fondi kohustusi. Kuna riigieelarve vahendite definitsioon on riigieelarve seaduses ebatäpne, siis on Rahandus-ministeerium tõlgendanud seda eri aruannete koostamisel erinevalt: omandireformi reservfondi ning stabiliseerimisreservi vahendid ei kajastu riigieelarve tulude ja kulude aruandes, kuid kajastuvad riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandes.

2.1.2. Riigikassa osakonna puhul on tegemist Rahandusministeeriumi struktuuriüksusega, mis ei ole iseseisev aruandekohustuslane. Samas ei kajastu tema halduses olevad vahendid ühegi aruandekohustuslase aruandes. Rahandusministeeriumil pole õiguslikku alust jagada tehingud ministeeriumi ja Riigikassa tehinguteks ning eraldi raamatupidamisaruannete esitamine ei ole põhjendatud. See ei tähenda, et Riigikassa halduses olevate vahendite kohta ei võiks esitada täiendavat aruannet, mis oleks käsitletav ministeeriumi aruande lisana. Oleme arvamusel, et Riigikassa aruandes sisalduvad andmed peaksid kajastuma mõne aruandekohustuslase aruannetes, kui ei peeta vajalikuks iseseisvat asutust moodustada. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal”[11].

2.1.3. Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruannet, rahavoogude aruannet ega ka kapitali liikumise aruannet. Kuigi bilanss annab ülevaate Riigikassa hallata olevate vahendite ja nende allikate seisundist perioodi alguse ja lõpu seisuga, ei peegelda see perioodi tulusid ja kulusid, mida näitaks tulemiaruanne. Oleme seisukohal, et Riigikassa halduses olevate vahendite tulemiaruande esitamise kohustus tuleks kehtestada riigieelarve seaduses riigieelarve täitmise aruande osana. Riigikontroll on sellele tähelepanu juhtinud ka “Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal”[12]

2.1.4. Tehingute jagamine kahe bilansi (Rahandusministeeriumi ja Riigikassa bilansi) vahel on ministeeriumi poolt puudulikult reguleeritud ning põhjustab vigade tekkimist. Järgnevalt toome näiteid vigade ja ebaselguse kohta:

2.1.4.1 Auditite tulemusena selgus, et Üks Nordea Pangas olev pangakonto summas 6 275 USA dollarit (111 016 krooni) ning Hansapangas olev pangakonto summas 31 182 USA dollarit (551 666 krooni) on kajastatud nii Rahandusministeeriumi kui ka Riigikassa bilansis. Oleme seisukohal, et nimetatud saldod on kajastatud riigi koondbilansis topelt.

---

[10] Riigieelarve seadus § 45 lg 2
[11] “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” I osa ptk 3
[12] “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal” I osa ptk 3

2.1.4.2 Rahandusministeeriumi eelarves on planeeritud vahendid õppelaenude intresside ja muude õppelaenudega seotud kohustuste tasumiseks, kuid ministeerium ei ole kajastamises järjepidev, st osa vahendeid kajastub Rahandusministeeriumi, osa aga Riigikassa bilansis.

- Õppelaenu riigiressursi jääk Hansapangas (94 mln krooni) on kajastatud Riigikassa bilansis;
- Õppelaenudega seotud riigi intressikohustus panga ees, mis 31.12.2001. a seisuga on 27 204 722 krooni, on kajastatud Rahandusministeeriumi bilansis;
- Aruannetes on täiesti kajastamata riigi nõuded õppelaenu võlglaste vastu ligikaudu 27 mln krooni. Sealjuures on Haridusministeeriumi aruandes kajastatud nõuded võlgnike vastu kohtukulude osas summas 493 000 krooni.

2.1.5. Pangapoolsete saldokinnitustega on seisuga 31.12.2001 kinnitamata järgmised välislaenude eriarved: Eesti Pank summas 13 943 SDR[13] (308 003 krooni) ja summas 19 850 eurot (310 255 krooni) ning Ühispank summas 15 893 193 krooni. Saldokinnituste puudumise tõttu ei saa nimetatud saldosid lugeda inventeerituks.

2.1.6. Riigikassa käsutuses on mitmesuguste fondide ja reservide raha, mida investeeritakse väärtpaberitesse ja paigutatakse deposiitidesse ühiselt. 2001. aasta jaanuarist kuni septembrini puudusid investeeringute algdokumentidel (tehingukinnitustel) viited, millise fondi/reservi raha investeeriti. Fondide ja reservide kasutamise kohta peetakse arvestust *Exceli* tabelis, kuhu raha- ja kapitaliturgude spetsialist märgib, millise fondi või reservi vahendeid on investeeringuteks kasutatud. Samas pole neid tabeleid võimalik võrrelda panga esitatud konkreetse tehingukinnitusega. Seetõttu ei saa me olla kindlad, et investeeringud ning nende pealt teenitud finantstulu on aruandes kajastatud tulenevalt nende soetamise allikast.

2.1.7. Riigikassa bilansis on kajastatud väärtpaberid summas 3,2 mld krooni nende liikide kaupa: välismaised riiklikud väärtpaberid, kodumaised kommertspandid ja välismaised kommertspaberid. Eraldamata on lühi- ja pikaajalised väärtpaberid. Tulenevalt heast raamatupidamistavast[14] on lühiajalised väärtpaberid sellised finantsinvesteeringud, mille maksetähtaeg on üks aasta või lühem. Auditi käigus tuvastasime, et aruandes kajastatud väärtpaberitest on *ca* 50% pikaajalised. Oleme arvamusel, et lisaks väärtpaberite kajastamisele liikide kaupa peab aruanne sisaldama infot ka väärtpaberite tähtaegade kohta, jagades need lühi- ja pikaajaliseks investeeringuks.

2.1.8. Riigikassa bilansis on kajastamata intressinõuded nende omandireformi reservfondist välja antud laenude pealt, mis kuuluvad vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele edasilaenamisele. Nii näiteks ei ole kajastatud intressinõuet järgmiselt laenult:

- Vabariigi Valitsuse 22.12.1998. a korraldusega nr 1273 Keskkonnaministeeriumile eraldatud 2,9 mln krooni edasilaenamiseks AS-ile Biopuhastus intressiga 8% aastas.

[13] SDR – Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) arveldusühik
[14] ERS 6 p 2

2.1.9. Omandireformi reservfondi vahenditest väljaantud laenude jäägid on seisuga 31.12.2001 inventeerimata. Riigikontrolli auditite käigus on selgunud, et ministeeriumid ei kajasta nimetatud laene oma aruannetes. Näiteks ei kajastu bilansis kohustus omandireformi reservfondi ees järgmistel ministeeriumitel:

- Kultuuriministeeriumil summas 22,5 mln krooni;
- Haridusministeeriumil summas 3,0 mln krooni;
- Rahandusministeeriumil summas 2,5 mln krooni;
- Põllumajandusministeeriumil summas 1,3 mln krooni.

2.1.10. Välislaenude edasilaenamise osas on nõuded inventeeritud (tagasi laekunud saldokinnituste põhjal) 619,6 mln krooni ulatuses, mis moodustab kogu nõuetest 67,6%. Inventeerimata on nõuded (puuduvad saldokinnitused) kokku summas 278,5 mln krooni, sellest nõuded Tallinna Linnavalitsuse vastu summas 74,5 mln krooni ja Tartu Linnavalituse vastu summas 51,3 mln krooni.

2.1.11. Erastamislepingutega seotud nõuded ja kohustused anti Rahandusministeeriumile üle Erastamisagentuuri likvideerimisel vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele[15]. Erastamisagentuuri lõppbilanssi on auditeerinud PricewaterhouseCoopers, kes teostas kõigi nimetatud nõuete ja kohustuste inventuuri. Need nõuded ja kohustused kajastuvad Riigikassa bilansis. Riigikassa võttis nõuded ja kohustused raamatupidamises arvele vastavalt saadud auditeeritud aruandele. Kuna Erastamisagentuuri lõppbilanss koostati seisuga 31.10.2001, siis Riigikassa aasta lõpul täiendavalt saldosid ei inventeerinud.

2.1.12. Erastamislepingutega seotud nõuete hulgas on kajastatud nõue AS-i ESCO Holdings vastu summas 137,1 mln krooni, sh järelmaksu põhivõla osas 126,9 mln krooni ja intressi osas 10,2 mln krooni. Nimetatud võlg moodustab *ca* 37% kõigist erastamislepingutega seotud nõuetest. Järelmaksu maksetähtaeg saabus 08.03.2001, kuid auditi läbiviimise ajaks ei olnud aktsiaselts veel nõuet rahuldanud. Oleme arvamusel, et tegemist on ebatõenäoliselt laekuva nõudega, mis vastavalt rahandusministri määrusele[16] kuulub kajastamisele ebatõenäoliselt laekuvate nõuete real.

2.1.13. Erastamislepingutega seotud kohustuste hulgas on kajastatud riiklike maksude võlgnevused kokku summas 18,8 mln krooni, sh sotsiaalmaksu põhivõlg summas 5,1 mln krooni, üksikisiku tulumaksu põhivõlg summas 0,6 mln krooni ja intressi võlgnevused maksudelt 13,1 mln krooni. Võlgnevused on tekkinud aastatel 1995–1997. Auditi läbiviimise ajaks ei olnud täpselt selgunud, millest need on tekkinud.

2.1.14. Riigikassa bilansis on kajastatud intressinõudeid ühe reana summas 67,6 mln krooni. Summa kajastab ka kupongivõlakirjade alusel ette makstud intresse summas 36,5 mln krooni. Tegemist on võlakirjadega, mille soetamisel vahendajalt tasutakse lisaks võlakirja ostuhinnale ka tolleks hetkeks kogunenud arvestuslik intress, mille võlakirja omanik saab tagasi emiteerijalt intresside väljamaksmisel. Meie hinnangul, tuginedes heale raamatupidamistavale, peaks see summa olema kajastatud vara (st väärtpaberi) soetusmaksumuse koosseisus. Rahandusministeerium on seisukohal, et selline kajastusviis, mille puhul lisaks põhisummale on nõudena kajastatud ka ettemakstud intress, peegeldab selgemalt intressitulu kujunemise loogikat. Nõustume Rahandusministeeriumi arvamusega, et kõnealune arvestusvaldkond ei ole piisavalt reguleeritud.

---

[15] Vabariigi Valitsuse 22.10.2001. a määrus nr 323
[16] Rahandusministri 18.05.2001.a määrus nr 44 § 2 lg 8

2.1.15. Riigikassa bilansis on kohustustena kajastatud välislaenude võlgnevus kogusummas 2,4 mld krooni. 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud aruandes "Riigi varalised kohustused" on esitatud kõikide välislaenude võlgnevused laenude kaupa. Välja on toodud laenujääk eurodes ja kroonides, eraldi on näidatud võlgnevuste lühi- ja pikaajaline osa. Riigikassa on saanud saldokinnitused kõikide välislaenude võlgnevuste kohta. Saldokinnitustega võrreldes on laenujäägid aruandes kajastatud suuremana summas 2 mln krooni. Meile antud selgituste kohaselt on vahe põhjuseks Maailmapanga laenud, mille puhul laenujääk kõigub ning seetõttu erineb seisuga 01.01.2002 saldokinnitusel kajastatust. Oleme arvamusel, et seisuga 31.12.2001 peavad riigikassa osakonna koostatavas aruandes kajastuma laenujäägid, mida laenuandja on näidanud oma saldokinnitusel. Laenuandjate arvestuse erisused, mis mõjutavad aruannet, tuleks märkida aruandele lisatud selgitustes.

2.1.16. Tekkepõhist intressikohustust arvestab riigikassa osakond ise tulenevalt laenulepingutest. Aruandes kajastatud intressivõlgnevused ei vasta laenuandja poolt saadetud saldokinnitustele ning raamatupidamises on saldod korrigeerimata. Selgituste järgi on tegemist kõikuvate intressidega. Vea suurust on raske hinnata, sest kõik laenuandjad ei saada saldokinnitust tekkepõhiste intresside kohta. Oleme arvamusel, et seisuga 31.12.2001 peab intressikohustus vastama laenuandjate poolt saadetud saldokinnitustele. Intresside arvestusest tingitud mõjusid aruandele peaks kajastama aruande selgitustes.

2.1.17. Riigikassa bilansi algsaldos ehk seisuga 31.12.2000. oli arvele võtmata tähtajaliste võlakirjade tasumata intresside tekkepõhine kohustus summas 21 mln krooni. Korrigeerimiskanne on tehtud 2001. aastal.

2.1.18. Omandireformi reservfondist tehakse väljamaksed Vabariigi Valitsuse korralduse alusel. Tulenevalt erastamisest laekuva raha kasutamise seadusest[17] võib fondi vahendeid kasutada tööhõivega seotud probleemide ennetamise ja lahendamisega seotud kulude katteks, tööhõive riiklike programmide rahastamiseks, pensionireformi läbiviimiseks jne. Raha eraldamisel kulude katteks võetakse aluseks eelarve, mis sageli on tegelikest kuludest suurem. Vabariigi Valitsus pole reguleerinud kasutamata jääkide tagasikandmist reservfondi. Seetõttu kajastuvad Riigikassa bilansis omandireformi reservfondi kohustustes sellised kohustused, mis suure tõenäosusega ei kuulu väljamaksmisele, sest vastavate sihtotstarbeliste eraldiste alt enam kulusid ei tehta. Omandireformi reservfondi kohustustes on selliseid jääke meie hinnangul vähemalt 3,3 mln krooni. Oleme arvamusel, et Vabariigi Valitsus peaks reguleerima omandireformi reservfondist määratud eraldiste kasutamata jääkide tagasikandmise reservfondi.

2.1.19. Vabariigi Valitsuse korralduste kohaselt on aastatel 1998 – 2000 eraldatud Maa-ametile omandireformi reservfondist kokku 153,8 mln krooni, mis on ette nähtud maade tagastamisega seotud maakorraldustöödeks, Maa-ameti ülalpidamiskuludeks, kohalike omavalitsustöötajate koolituseks, maakatastri ja maa hindamise kuludeks, topograafiliste ja kartograafiliste tööde ning infotehnoloogia kuludeks. Seisuga 31.12.2001 on Riigikassa bilansis kohustustena kajastatud võlgnevus Maa-ametile järgmiste korralduste eest:

- Vabariigi Valitsuse 29.04.1998.a korraldus nr 370 - eraldatud 31 734 000 krooni, välja maksmata 971 737 krooni;
- Vabariigi Valitsuse 23.03.1999.a korraldus nr 388 - eraldatud 17 208 000 krooni, välja maksmata 232 477 krooni;

[17] Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus § 7 lg 1^1

- Vabariigi Valitsuse 18.08.1999.a korraldus nr 902 - eraldatud 24 000 000 krooni, välja maksmata 180 109 krooni;
- Vabariigi Valitsuse 07.11.2000.a korraldus nr 886 - eraldatud 80 900 000 krooni, välja maksmata 39 891 394 krooni.

Puudulikust regulatsioonist tingituna kajastuvad toodud summad nii Riigikassa kui ka Maa-ameti pangakontodel. Riigi koondbilansis kajastuvad nad seetõttu topelt. Samuti jäi meile arusaamatuks, miks taotletakse ja eraldatakse järjest uusi summasid, kui eelmised summad on kasutamata. Vabariigi Valitsuse korralduses ei ole määratud perioodi, mille jooksul nimetatud vahendeid võib kasutada. 2001. aastal on Maa-amet kasutanud vahendeid kõikide korraldustega määratud eraldiste alt. Oleme arvamusel, et Vabariigi Valitsus peaks oma korraldustes täpsustama eraldatud vahendite kasutamist, et vältida sarnaste kulutuste tegemist erinevate korraldustega määratud eraldiste alt ühel ja samal aastal. Oleme arvamusel, et Maa-ameti poolne vahendite taotlemine omandireformi reservfondist on põhjendamatu, kui eelmiste korraldustega eraldatud vahendid on kasutamata.

2.1.20. Riigikassa bilansis on kohustusena kajastatud võlgnevus kohalikele omavalitsustele üle kandmata tulumaksu eest summas 35 mln krooni. Kohustus on tekkinud aastal 1997, kui tulumaksu kandis omavalitsustele Riigikassa. Kohustust korrigeeritakse iga kuu Maksu-ameti esitatava aruande põhjal tulenevalt sellest, kas Maksuameti aruandes kajastuv tulumaksu laekumine on suurem või väiksem reaalselt Riigikassa kontole laekunud tulumaksust. Riigikassa selgituste kohaselt Maksuamet oma aruandes nimetatud kohustust ei kajasta, kuna vahendid kohustuse maksmiseks on Riigikassas. Maksuameti auditi käigus tuvastasime, et sisemiseks kasutamiseks koostatud aruanne näitab kohustusena kohalike omavalitsuste ees 67,1 mln krooni. Meile antud selgituste järgi arvestab Maksuamet seda kohustust kasvavalt aasta algusest ning Riigikassa bilansis on kajastatud lisaks ka eelmiste aastate üle kandmata summad. Samas näitas Maksuamet oma sisemises aruandluses kohalikele omavalitsustele üle kandmata tulumaksu perioodi alguseks, mis samuti erines Riigikassa kajastatud saldost. Auditi käigus ei saanud me vastust, mis põhjusel ei vasta Riigikassa bilansi summa Maksuameti aruandes kajastatud summale.

2.1.21. Bilansis kajastatud kassatagavara puhul on tegemist riigieelarve vahenditest moodustatava reserviga, mida kasutatakse eelarve tulusid ületavate kulude finantseerimiseks[18]. Nimetatud reservi suuruse määrab Riigikogu. 2001. aastal oli kassatagavara suuruseks 1 mld krooni[19]. Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruandes on see summa kajastatud arvestuslikuna. Meile antud selgituste kohaselt on riigikassa kassatagavara hoidmisel lähtunud Vabariigi Valituse määrusest[20], mis sätestab riigi raha haldamise põhimõtted ja korra. Nimetatud korras on reguleeritud riigikassa halduses oleva riigieelarve raha kasutamist, kuid kassatagavara haldamist eraldi välja toodud ei ole. Õiguslikult on reguleerimata, milliste vahenditena tuleb hoida kassatagavara. Oleme seisukohal, et kassatagavara ei tohiks olla arvestuslik.

2.1.22. Riigikassa bilansis on bilansivälise kohustusena kajastatud Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) poolt Eesti Vabariigi nimel emiteeritud tähtajatud intressita võlakirjad summas 2,1 mld krooni. Aruande selgitused ei sisalda järgnevat olulist teavet:

- Võlakirjad on emiteeritud Eesti Vabariigi osaluse (kvoodi) katteks IMF-is, laenu tagatiseks ning Eesti krooni ja IMFi arveldusühiku (SDR) vahelise valuutakursi vahede katteks.

[18] Riigieelarve seadus § 36 lg 1
[19] "2001. aasta riigieelarve" § 6
[20] Vabariigi Valitsuse 13.09.1999. a määrus nr 268

Viimane on tingitud asjaolust, et võlakirjade kogusumma on fikseeritud SDR-ides, kuid välja on need antud Eesti kroonis (vastavalt IMFi arvestuspoliitikale).

- 2002. aastal maksti tagasi IMF-ilt võetud laen ning selles osas on emiteeritud võlakirjad kehtetud. Riigikassa on neid võlakirju kajastanud bilansiväliselt (potentsiaalse kohustusena), olles arvamusel, et tõenäosus, et IMF vastava nõudmise esitab, on suhteliselt väike.

2.1.23. Stabiliseerimisreservi kohta, mis bilansikirjena kajastub ka Riigikassa bilansis, oleme läbi viinud stabiliseerimisreservi haldamise aruande auditi ning tähelepanekute kohta esitame eraldiseisva kontrolliaruande.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll on arvamusel, et arvestades auditi ulatust ja välja arvates punktides 2.1.1 kuni 2.1.23 kirjeldatud asjaolude võimalikku mõju, kajastab 2001. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne (mis esitatakse 2001. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus), mis näitab riigikassa bilansimahuks seisuga 31.12.2001 6 405 607 tuhat krooni, riigikassa halduses olevate vahendite finantsseisundit olulises osas õigesti ja usaldusväärselt. Samas juhime tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- **Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustuse, seletamata lahti aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärki. Neid ei ole defineeritud ka muudes õigusaktides.**

- **Riigikassa bilansiga koos ei ole esitatud tulemiaruannet. Seega ei ole arusaadavalt selgitatud Riigikassa halduses olevate vahenditega toimunud muudatuste ulatust ja iseloomu.**

- **Aruanne ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega, kuna sisaldab ka eelarveväliseid vahendeid (stabiliseerimisreserv, omandireformi reservfond).**

- **Aruande nimetus "Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne" ei vasta riigieelarve seaduses nõutud nimetusele "riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruanne", kuid on kooskõlas aruande sisuga.**

Rahandusministeeriumi riigikassa osakond ei ole iseseisev aruandekohustuslane, kuid Riigikassa halduses olevad vahendid ei kajastu ühegi aruandekohustuslase aruandes. Rahandusministeeriumil puudub õiguslik alus jagada tehingud ministeeriumi ja Riigikassa tehinguteks, eraldiseisvate raamatupidamisaruannete esitamine ei ole põhjendatud.

Võrreldes 2000. aasta aruandega on 2001. aasta Riigikassa bilansi informatiivsus oluliselt suurenenud.

2.3. Ettepanekud

Riigikontroll teeb Rahandusministeeriumile järgnevad ettepanekud:

2.3.1 Töötada välja Vabariigi Valitsuse poolt riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatava "2001. aasta riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande" koostamispõhimõtted ja esitamise vorm, arvestades käeoleva aruande punktides 2.1.1 kuni 2.1.22. toodud tähelepanekuid.

2.3.2 Töötada välja kassatagavara arvestamise ja kajastamise kord arvestades käesoleva aruande punktis 2.1.21. toodud tähelepanekuid.

2.3.3 Töötada välja omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise kord arvestades käesoleva aruande punktides 2.1.18. ja 2.1.19 toodud tähelepanekuid.

3. Rahandusministeeriumi seisukohad

Rahandusminister Harri Õunapuu on käesolevas aruandes toodud seisukohti ja ettepanekuid kommenteerinud järgmiselt[21]:

- 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. Samuti täpsustub Eesti Vabariigi kui ühe raamatupidamissubjekti arvestus kontserni kolmel tasandil ja Riigikassa kui konsolideeriva üksuse roll.

- Tähelepanek 2.1.6. 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 reservide piisava eristamise.

- Tähelepanek 2.1.14.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.

[21] Rahandusministeeriumi vastuse täistekst on esitatud käesoleva kontrolliaruande lisas, vt lk 16-17

4. Riigikontrolli kommentaarid Rahandusministeeriumi seisukohtadele

- Tähelepanek 2.1.6. 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 erinevate reservide osa koguinvesteeringust ning me leiame, et investeerimistegevuse tulemusel tekkinud intressitulude/-kulude jälgimise võimalus on kehtivate arvestussüsteemide juures ebapiisav, andmaks kindlust erinevate reservide saldode kujunemise õigsusele.

- Tähelepanek 2.1.14. 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

RAHANDUSMINISTEERIUM

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie

Meie 14.08.2002 nr I-1.13/ 9922

Riigikontrolli arvamus Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuste aruande kohta

Austatud Pr. Karniol

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

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. Samuti täpsustub Eesti Vabariigi kui ühe raamatupidamissubjekti arvestus kontserni kolmel tasandil ning Riigikassa kui konsolideeriva üksuse roll.

Viiviste aruandluses kajastamisel oleme lähtunud konservatiivsuse printsiibist, mis tuleneb viivise kui leppetrahvi majanduslikust sisust. Enne 1.juulit 2002 tekkinud võlasuhetele rakenduvas TsK-s sätestatud leppetrahvi mõistest kui ka Riigikohtu lahendites väljatoodud tõlgendustest ilmneb, et leppetrahvil on kaks peamist funktsiooni: 1) selle arvel kaetakse kohustuse täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmisega teisel poolel tekkinud kahju; 2) tegemist on lepingu rikkumises süüdi oleva võlgniku majandusliku karistusvahendiga. Seaduse mõte on, et leppetrahv ei tohiks olla võlausaldajale rikastumise allikaks. Selleks annab TsK § 194 kohtule õiguse leppetrahvi vähendada, kui tasumisele kuuluv leppetrahv on ülemäära suur võrreldes kreeditori kahjuga. Seega ei lähtu kohus leppetrahvi vähendamisel mitte nõude summast, vaid kreeditoril tegelikult tekkinud kahjust. Seda põhimõtet on Riigikohus mitmes oma lahendis väljendanud. Eelnevast järeldub, et riigi poolt viivise nõude vähendamine tegelikult viivitusega tekitatud kahju summani ei ole käsitletav riigile kahju tekitamisena. Viivise vähendamisel tegeliku kahjuni on pigem tegemist riigi poolt alusetust rikastumisest hoidumisega. Kuna rahandusministrile ei ole välislaenude edasilaenamise lepingute sõlmimisel kohustuslikku leppetrahvi (s.h. viivise) määra seadusega ega Vabariigi Valitsuse õigusaktiga ette kirjutatud, on leppetrahvi konkreetses suuruses kokku leppimine rahandusministri otsustada. Seda tingimusel, et riigile ei tekitata kahju ning kahju mittetekitamist on võimalik tõendada (konkreetsete arvestustega põhjendada). Eeltoodud tõlgendusest lähtuvalt leiame, et viiviseid ei ole korrektne kajastada raamatupidamisarvestuses tekkepõhiselt, vaid seda tuleb teha kassapõhiselt vastavalt reaalsele laekumisele.

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
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.08.02
Reg nr 2-7.1-FA/02/1294-2

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. Sarnaseid arvestuspõhimõtteid rakendavad ka krediidiasutused.

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 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.

Piirangud kassatagavara paigutustele on kehtestatud VV määrusega nr. 268 13/09/99 "Riigi raha haldamise põhimõtted ja korra kinnitamine"

Loodame edasiviiva koostöö jätkumisele ka tulevikus.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Ülle Mathiesen 611 3250
ülle.mathiesen@fin.ee