Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal

KONTROLLIARUANNE

21. veebruar 2003
nr 2-5/03/7

Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal

Tallinn
2003

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

Valdkonna ülevaade **3**

1. AUDITI LÄHTEKOHAD **6**

1.1. Riigikontrolli pädevus **6**

1.2. Auditi ulatus ja eesmärk **6**

1.3. Vastutus riigieelarve kassalise teenindamise, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest **6**

2. RIIGIKASSA TEGEVUS RIIGI RAHAVOOGUDE HALDAMISEL 2002. AASTAL **8**

2.1. Tähelepanekud **8**

2.2. Järeldused **9**

2.3. Ettepanekud **10**

2.4. Kokkuvõte ministri vastusest koos Riigikontrolli kommentaaridega **10**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **12**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna tegevust riigieelarve kassalisel teenindamisel ehk riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal.

Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna (edaspidi ka *riigikassa*) halduses oli seisuga 31.10.2002 rahalisi vahendeid 8 248 213 000 krooni. Eelarveaasta 10 kuuga laekus riigikassasse riigieelarve tulusid 29 201 882 000 krooni ning riigikassa tegi riigieelarvest väljamakseid 26 783 481 000 krooni.

Auditit tehes selgitasime välja peamised riskid, mis tulenevad riigikassa tegevust koordineerivatest õigusaktidest. Uurisime, milliseid protseduure on riigikassa rakendanud nende maandamiseks järgmises kolmes põhiprotsessis:
- arvestuse pidamine riigieelarve **tulude** üle;
- arvestuse pidamine riigieelarve **kulude** üle ja **väljamaksete** tegemine;
- arvestuse pidamine **finantsvarade** ja **-kohustuste** üle ning **investeerimise** seaduslikkus.

Viisime auditi läbi ajavahemikul 07.10–06.12.2002 vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Tõnis Saar, töörühmas osalesid audiitor Krista Uuna ja vanemaudiitor Õie Soovik. Riigikassa poolt andsid selgitusi riigikassa osakonna juhataja Ülle Mathiesen, osakonna juhataja asetäitja Liidia Heinsalu, finantsarvestuse talituse juhataja kt Kaja Kannermaa, peaspetsialist Ülle Kuusik ning raha- ja kapitaliturgude peaspetsialist Margus Maidla.

Valdkonna ülevaade

Riigikassa on Rahandusministeeriumi struktuuriüksus, kelle peamisteks ülesanneteks on riigi finantsvarade investeerimine, finantsvaradest ja -kohustustest tulenevate finantsriskide juhtimine ning rahavoogude planeerimine ja haldamine. Samuti on riigikassa ülesandeks jälgida riigi väljastatud laenudega seotud lepingutest tulenevaid laenusaajate kohustusi, hallata riigimaa ja -vara erastamise lepinguid ning teostada neist tulenevate kohustuste täitmise üle järelvalvet.

Piirkondlike riigikassade ülesandeks on riigieelarve ja eelarveväliste fondide kulude kassaline teenindamine (sh broneeringute ja väljamaksete tegemine) ning teatiste esitamine krediidi uuenduste, kulude vähendamiste ja ümbertõstmiste ning omatulude laekumiste kohta. Tulenevalt eelnevast on piirkondlike riigikassade teenindada kõik riigiasutused, kes teevad broneeringuid ja makseid riigikassa kasutatava maksesüsteemi kaudu ning kellel on võimalus jooksvalt maksesüsteemist jälgida oma eelarve täitmise aruannet (kassaline täitmine) ja saada detailne maksete väljavõte.

Riigikassa lähtus 2002. aastal oma tegevuses peamiselt järgmistest õigusaktidest:
- riigieelarve seadus;
- seadus “2002. aasta riigieelarve”;
- rahandusministri 17.10.2001. a määrus nr 91 “Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 21.01.2002. a määrus nr 21 “Majandustegevusest laekuvate tulude riigieelarvesse kandmise ja kasutamise kord”;
- Vabariigi Valitsuse 24.12.1999. a määrus nr 412 “Rahandusministeeriumi põhimäärus”;
- rahandusministri 07.01.2002. a käskkiri nr 5 lisa 3 “Riigikassa osakonna põhimäärus”;
- Vabariigi Valitsuse 13.09.1999. a määrus nr 268 “Riigi raha haldamise põhimõtted ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 27.06.2000. a määrus nr 204 “Stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise piirangud”.

Riigieelarve tulud

Riigieelarve tulude laekumise ja nende üle arvestuse pidamise korra kehtestab riigieelarve seadusest tulenev kassalise teenindamise eeskiri.

Riigieelarve tulud laekuvad riigieelarvet teenindavates pankades (Hansapank ja Ühispank) avatud kontsernikonto koosseisu kuuluvate maksuhaldurite ja teiste asutuste tulude kogumiseks avatud arvelduskontodele.[1] Rahandusministeerium peab arvestust ka riigi finantstulude, majandustegevusest laekuvate tulude ja muude tulude üle, mis ei laeku maksuhaldurite arvelduskontodele.[2]

Seega laekuvad riigikassale maksuhaldurite, riigikassa enda ja riigiasutuste poolt kogutud riigitulud (ehk kogu riigieelarve tulud).[3] Riigikassa peab tulude üle arvestust maksuhaldurite (nt Maksuamet, Tolliamet) esitatud aruannete, asutustelt riigikassale laekunud tulude, riigieelarve vabade vahendite ja riigikassa hallata olevate reservide investeerimisest laekunud tulude põhjal. Lisaks peab riigikassa arvestust eelarveväliste tulude (ligikaudu 699,4 mln krooni aastas) laekumise üle. Eelarvevälisteks tuludeks on edasilaenatud välislaenude tagasilaekumised, omandireformi reservfondi sissetulekud, laekumised erastamislepingute alusel ning välisabi.

Maksuhaldurid esitavad riigieelarve tulude laekumise aruande riigikassale hiljemalt aruandekuule järgneva kuu kuuendaks tööpäevaks. Riigikassa koostab esitatud aruannete ja oma arvestusregistrite alusel riigieelarve tulude laekumise koondaruande aruandekuule järgneva kuu kümnendaks tööpäevaks.[4] Tulude eelarve täitmise aruanne esitatakse Rahandusministeeriumi eelarveosakonnale ning poolaasta aruanne avalikustatakse internetis.

Riigieelarve kulud

Riigieelarvest kulude tegemist ja nende üle arvestuse pidamist reguleerib riigieelarve seadusest tulenev kassalise teenindamise eeskiri.

Riigikassa teeb riigieelarvest väljamakseid riigieelarvet teenindavate pankade kaudu, kasutades riigikassa maksesüsteemi. Süsteemi sisestatakse automaatselt asutuste koostatud maksekorraldused, mis laekuvad riigikassasse elektroonselt Hansa- (Hansapank) või U-neti (Ühispank) teel.

Maksekorraldused läbivad maksesüsteemis kontrolli ning edastatakse ülekandmiseks panka.

Vastavalt riigieelarve seadusele on Rahandusministeeriumil **õigus** väljamakse tegemisel riigieelarvest kontrollida väljamakse aluseks oleva dokumendi vastavust õigusaktidele.[5]

Vastavalt rahandusministri määrusele on riigikassa **kohustatud** kontrollima asutuse esitatud korralduse vastavust järgmistele nõuetele:[6]
- maksekorralduse vormikohane täitmine;
- korraldusel näidatud väljamakse vastavus asutuse esitatud broneeringule;
- eelarvevahendite olemasolu näidatud kuluartikli järgi;
- korralduse vastavus eelarve assigneeringu majanduslikule sisule;
- väljamakse vastavus õigusaktidele.

Kui väljamakse aluseks olev dokument ei vasta õigusaktidele, võib riigikassa väljamakse tegemisest keelduda.[7]

---

[1] Kassalise teenindamise eeskiri § 10 lg 1
[2] Kassalise teenindamise eeskiri § 16 lg 1
[3] Erandiks on siin Välisministeerium, kes võib välisesinduste kogutud riigitulusid kasutada neid eelarvesse kandmata.
[4] Kassalise teenindamise eeskiri § 18
[5] Riigieelarve seadus § 32 lg 3
[6] Kassalise teenindamise eeskiri § 32 lg 1
[7] Riigieelarve seadus § 32 lg 3

Maksesüsteem registreerib kõik maksekorraldused ning nende põhjal genereeritakse eelarve täitmise aruandeid. Eelarvekulude kassaline täitmine on avalikustatud internetis. Kassalise täitmise aruandeid riigikassa infosüsteemi põhjal kasutavad asutused oma tegevuse planeerimiseks; Rahandusministeerium, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu eelarveotsuste tegemiseks, Riigikontroll auditeerimiseks; ning avalikkus.

Finantsinvesteeringud

Riigikassa teostab riigieelarve jooksvate tulude ja kulude vahest tekkivate vabade vahendite, riigieelarve reservide ning riigieelarveväliste reservide arvelt finantsinvesteeringuid. Investeerimist reguleerivad riigieelarve seadus ja Vabariigi Valitsuse määrused "Riigi raha haldamise põhimõtted ja kord"[8] ning "Stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise piirangud"[9]. Investeerimispõhimõtted on konservatiivsed, st eesmärgiks on tagada pigem riigikassa halduses olevate vahendite likviidsus ja väärtuse säilimine kui tulu teenimine.

Riigikassa koostab iga kuu riigikassa halduses olevate vahendite bilansi ja ülevaate investeerimisportfellidest, mis alates 2002. aasta septembrist avalikustatakse internetis. Aruandlus esitatakse kinnitamiseks riskide juhtimise komiteele, kes nõustab rahandusministrit investeerimise alal. Komiteesse kuulub 5 Rahandusministeeriumi ja 2 Eesti Panga esindajat.

[8] Vabariigi Valitsuse 13.09.1999. a määrus nr 268
[9] Vabariigi Valitsuse 27.06.2000. a määrus nr 204

1. Auditi lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse § 47 lõike 2 järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruandele. Selle täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 7. Riigikontrolli auditi ulatus on sätestatud Riigikontrolli seaduse §-s 6.

1.2. Auditi ulatus ja eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduse § 6 lõikes 2 loetletud ülesandeid, on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust riigikassa tegevuse kohta riigieelarve kassalisel teenindamisel, ehk kas riigikassa on riigi tulude, kulude, finantsvarade ja -kohustuste üle arvestust pidades ning eelarvest väljamakseid tehes lähtunud järgmistest põhikriteeriumidest:

- majandustehingud on kajastatud raamatupidamises ja jooksvas aruandluses sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kajastatud varad ja kohustused on tegelikult olemas ja riigikassa halduses;
- varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kõik eelarve tulud ja kulud on raamatupidamise ja eelarve täitmise aruandluses kajastatud, sealjuures õiges perioodis ja täies mahus;
- riigikassa hallata olevate riigieelarve vabade vahendite ja reservide investeerimisel on kinni peetud riigieelarve seadusest ja sellega seonduvatest Vabariigi Valitsuse määrustest.
- väljamaksete tegemisel riigieelarvest on kinni peetud riigieelarve seadusest ja sellega seonduvatest rahandusministri määrustest.

Auditi eesmärgiks ei ole avaldada arvamust Vabariigi Valitsuse ja stabiliseerimisreservi nõukogu poolt kehtestatud investeerimispõhimõtete kohta.

1.3. Vastutus riigieelarve kassalise teenindamise, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Riigieelarve kassalise teenindamise, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest vastutavad rahandusminister Harry Õunapuu (kuni 28.01.2002 Siim Kallas), Rahandusministeeriumi kantsler Aare Järvan ja riigikassa osakonna juhataja Ülle Mathiesen.

Rahandusministeerium

- Teostab järelevalvet ja kontrolli riigieelarve tulude laekumise üle.[10]
- Peab arvestust Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise kohta.[11]
- Teostab riigieelarve kassalist teenindamist.[12]
- Paigutab riigi raha ja teeb sellega tehinguid.[13]

[10] Riigieelarve seadus § 23 lg 1
[11] Riigieelarve seadus § 30
[12] Riigieelarve seadus § 32 lg 2
[13] Riigieelarve seadus § 32 lg 4

- Haldab tagatisreservi, peab selle üle arvestust ning koostab aruandlust.[14]
- Peab Vabariigi Valitsuse poolt välja antud laenude arvestust.[15]
- Koostab riigieelarve täitmise aruande.[16]

Ministri vastutus

- Valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise ning tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.[17]
- Tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisala asutustes.[18]
- Korraldab stabiliseerimisreservi haldamist ja vastutab selle eest.[19]

Kantsleri vastutus

- Juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[20].

***

Riigikassa halduses olevate vahendite bilansi, mille maht seisuga 31.10.2002 on 8 248 213 160 krooni, on kinnitanud riigikassa osakonna juhataja Ülle Mathiesen.

[14] Riigieelarve seadus § 36^1 lg 4
[15] Riigieelarve seadus § 40^1 lg 2
[16] Riigieelarve seadus § 46 lg 2
[17] Vabariigi Valitsuse seadus § 49 ja § 95
[18] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[19] Riigieelarve seadus § 37^2 lg 2
[20] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 1

2. Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal

2.1. Tähelepanekud

Arvestus riigieelarve tulude üle

2.1.1. Riigikassa peab arvestust riigieelarve tulude üle pangalaekumiste põhjal. Pangaväljavõtteid ja raamatupidamisandmeid võrreldakse iga päev. Auditi käigus võrdlesime väljavõtteliselt riigikassa raamatupidamise andmeid pangaväljavõtetega üksikute päevade kaupa ega leidnud vahesid. Meil ei õnnestunud aga võrrelda raamatupidamise ja panga aruandeid kogu vaadeldava perioodi lõikes, sest kogu perioodi pangakontode käibed sisaldavad alamkontode käibeid saldeeritult ning kõigi pangakontode väljavõtete võtmine ei osutunud mahu tõttu otstarbekaks. Seetõttu puudub meil kindlus, kas riigikassa raamatupidamises kajastatud summad on tegelikult ka kõik riigieelarvesse laekunud ja raamatupidamine kajastab kõiki laekunud tulusid.

Arvestus riigieelarve kulude üle ja väljamaksete tegemine

2.1.2. Rahandusministeeriumile on pandud kontrollifunktsioon (riigieelarve seadus § 32 lg 3, kassalise teenindamise eeskiri § 32 lg 1), mis peaks aitama tagada, et riigieelarvest tehtud väljamaksed vastaksid seadustele ning et riigieelarve kassalise täitmise aruandes näidatud kulud oleks vastavuses nende assigneeringute majandusliku sisuga. **Oleme seisukohal, et riigikassa täna seda funktsiooni ei täida, kuna:**

- **Kõiki lõppmakseid ei tehta riigikassa arvestussüsteemi kaudu ja seetõttu puudub riigikassal kontroll nende kasutamise üle.** Näiteks:
  - Riigikassa on aktsepteerinud väljamakseid, millega kantakse eelarvelisi vahendeid asutuste eelarvevälistele kontodele.
  - Riigikassa kasutab nn transiitkontosid, kuhu kantakse eelarvevahendid maksekorralduse alusel ühe summana ning kust asutus teeb hiljem ise väljamakseid. Transiitkontolt tehtud väljamakseid riigikassa ei kontrolli ning maksesüsteemis ei salvesta.
  - Paljud asutused ei kanna oma majandustegevusest laekuvaid tulusid riigieelarvesse, tehes nendest kulutusi oma pangakontodelt. Selle tulemusena ei kajasta riigieelarve täitmise aruanne kõiki asutuste poolt eelarveaastal teenitud tulusid[21].
- **Riigikassa üldjuhul ei kontrolli väljamaksete vastavust seadustele ja assigneeringu majanduslikule sisule.** Näiteks:
  - Väljamakse aluseks olevale maksekorraldusele peab asutus märkima korralduse aluseks oleva algdokumendi sisu[22], et riigikassa saaks kontrollida väljamakse vastavust õigusaktidele ja assigneeringu majanduslikule sisule. Riigikassa on maksekorraldustel aktsepteerinud selgitusi, mis seda ei võimalda. Näiteks esinevad paljudel juhtudel selgitused nagu: "Vastavalt lepingule nr …", "Arve nr …", "Vastavalt aktile nr …" ja "Aruanne nr …".
  - Asutused kasutavad väga sageli eelarvekulude ümberpaigutamist artiklite ja asutuste vahel. Näiteks on töötasude artikli alt võimalik teha väljamakseid majanduskuludeks ja need hiljem majanduskulude artikli alt ümber tõsta. Oleme seisukohal, et riigikassa enamiku ümbertõstete puhul ei kontrolli maksekorralduse vastavust assigneeringu hilisemale majanduslikule sisule. Riigikontroll ei pea vajalikuks eelarvekulude ümbertõstmise lubamist, kui riigikassa edaspidi ei aktsepteeri maksekorraldusi selleks mitte ette nähtud assigneeringute arvelt.

[21] Riigi koondbilansi põhjal oli asutuste pangakontodel eelarvesse kandmata summasid seisuga 31.12.2001 ligikaudu 190 mln krooni.
[22] Kassalise teenindamise eeskiri § 29 lg 2

Mööname, et Rahandusministeeriumile (riigikassale) ei saa panna lõplikku vastutust teiste riigiasutuste eelarvevahendite sihipärase ja seadusliku kasutamise eest, ent kuna riigikassa maksesüsteemi põhjal koostatakse riigieelarve täitmise aruanne, mis on aluseks eelarveotsuste tegemisel, siis oleme seisukohal, et kehtestatud kontrollifunktsiooni täitmine riigikassa poolt on vaieldamatult vajalik.

2.1.3. Summad, mis laekuvad eelarvesse eelnevalt tehtud kulude katteks (nt asutus maksab kogu elektriarve, allrentnikud tasuvad oma osa hiljem neile esitatud arve põhjal), näidatakse kulude vähendamisena. 2002. aasta 10 kuuga on kulusid eelarvesse laekunud summade arvel vähendatud 8 105 610 krooni võrra. Oleme seisukohal, et laekumiste puhul on tegemist riigieelarve tuludega ning riigieelarve seaduse alusel[23] ei ole tulude ja kulude tasaarveldused eelarves lubatud. Seega on riigieelarve täitmise aruandes riigieelarve tulusid ja kulusid näidatud tegelikust väiksemana.

Arvestus finantsvarade ja -kohustuste ning nendega seotud tulude ja kulude üle

2.1.4. Ka finantstulusid ja -kulusid kajastab riigikassa saldeeritult. Näiteks riigieelarve vahendite finantskulud moodustasid 2002. aasta esimese 10 kuuga 7 401 121 krooni. Juhime tähelepanu, et see on vastuolus hea raamatupidamistavaga, sest tulud ja kulud on näidatud tegelikest väiksemana. Samuti ei ole lubatud riigieelarve tulude ja kulude tasaarveldamine riigieelarve seadusega[24].

Muud tähelepanekud

2.1.5. Riigieelarve vabadest vahenditest ja reservidest finantsinvesteeringute tegemiseks on kehtestatud raha paigutamise ja tehingute tegemise piirangud. Auditi käigus kontrollisime piirangutest kinnipidamist ega tuvastanud nende ületamist. Riigikassa ei ole aga kehtestanud investeeringute tegemiseks ja nende üle arvestuse pidamiseks sisemisi protseduurireegleid (sise-eeskirja), mis kirjeldaksid detailselt dokumentide liikumist, protsessis osalejate kohustusi ja vastutust. Oleme seisukohal, et tõhustamaks sisekontrolli ja tagamaks riigikassa jätkusuutlikkus, tuleks seda kindlasti teha.

2.1.6. Riigikassa lähtub eelarvevahendite likviidsuse tagamisel ja vabade vahendite investeerimisel eelarve tulude laekumise prognoosidest ja asutuste poolt vahendite kasutamiseks esitatud broneeringutest. Broneeringuid ja tegelikult välja makstud kulusid võrreldes selgus, et enamikul päevadel osutusid broneeritud summad ligikaudu 10 mln krooni suuremaks. Riigiasutuste halva finantsplaneerimise tulemusena ei ole riigikassal olnud võimalust tegelikult vabu vahendeid investeerida ja seetõttu on riigil jäänud saamata potentsiaalne tulu.

2.2. Järeldused

Lähtudes punktis 1.2 kirjeldatud auditi ulatusest ja arvestades punktis 2.1 toodud tähelepanekuid, leiab Riigikontroll, et:

- **infosüsteemist tulenevatel põhjustel ei olnud võimalik hinnata riigieelarve tulude kajastamise õigsust;**

- **investeerimistehingute kajastamisel on lähtutud raamatupidamise seadusest ja heast raamatupidamistavast;**

[23] Riigieelarve seadus § 2 lg 3
[24] Sama

- **riigikassa hallata olevate riigieelarve vabade vahendite ja reservide investeerimisel on kinni peetud riigieelarve seadusest ja sellega seonduvatest Vabariigi Valitsuse määrustest;**
- **riigikassa raamatupidamisarvestuses kajastatud riigieelarve kulud näitavad kassapõhiselt riigieelarvest tegelikult väljamakstud summasid;**
- **riigikassa kontroll riigieelarvest tehtavate väljamaksete sihipärasuse üle on ebapiisav ega vasta riigieelarve seaduses ja sellega seonduvates rahandusministri määrustes toodud nõuetele.**

2.3. Ettepanekud

Tulenevalt kontrolliaruande punktides 2.1.1 kuni 2.1.6 toodud tähelepanekutest teeb Riigikontroll Rahandusministeeriumile järgmised ettepanekud:

- Koostöös pangaga töötada välja aruanne (panga väljavõte), mis näitaks riigieelarve tulude laekumist kogu perioodi lõikes.
- Jälgida riigieelarve seaduse § 23 lõike 1 täitmist, mille kohaselt ei tohi riigiasutused ilma Rahandusministeeriumi loata alates 01.01.2003 omada krediidi- ega finantseerimisasutustes oma pangakontot.
- Loobuda transiitkontodest ning võimaldada seni transiitkontodelt tehtud tehingud teha tava-korras, et tõhustada kontrolli nende väljamaksete üle.
- Töötada välja sisemised protseduurireeglid, mis määratleks, milliste väljamaksete puhul ja millises ulatuses tuleb kontrollida maksekorralduse aluseks olevaid algdokumente.
- Kontrollida enne väljamakse tegemist riigieelarvest selle vastavust seadustele ja assigneeringu majanduslikule sisule.
- Järgida kassalise teenindamise eeskirjas (§ 32 lg 1) kehtestatud nõudeid ning mitte aktsepteerida maksekorraldusi, millel esitatud selgitused ei ole vastavuses assigneeringu majandusliku sisuga või ei anna võimalust seda hinnata.
- Töötada välja kord, mille alusel on kulude ümbertõstmine lubatud vaid erandjuhul, näiteks eksimuste parandamiseks.
- Kajastada eelarve kulude taastamiseks laekunud rahalised vahendid riigieelarve tuludena.
- Mitte saldeerida riigieelarve finantstulusid ja -kulusid.
- Töötada välja sise-eeskiri investeeringute tegemiseks ja nende üle arvestuse pidamiseks, mis muu hulgas kirjeldaks detailselt dokumentide liikumist, protsessis osalejate kohustusi ja vastutust.

2.4. Kokkuvõte ministri vastusest koos Riigikontrolli kommentaaridega

Rahandusminister ei pea vajalikuks:

- Välja töötada aruannet, mis näitaks riigieelarve tulude ja kulude laekumist kogu perioodi lõikes.

Et pangakontode sidumine üheks väljavõtteks on pankade hinnangul suuremahuline ja kulukas arendustöö, siis pole selle tegemine kontrolli läbiviimise eesmärgiga põhjendatud. Aruande peaks soovi korral välja töötama Riigikontroll.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigikassa andmete võrdlemine pankade andmetega peaks olema pigem riigikassa enese soov, veendumaks et riigikassa aruanded kajastavad tõepoolest kõiki laekunud ja kõiki välja makstud rahalisi vahendeid perioodi jooksul. Riigikontrolli eesmärk on arvamust andes tugineda sisekontrolliprotseduuridele, mida me aga antud valdkonnas ei pidanud piisavaks.

- Mitte aktsepteerida maksekorraldusi, millel esitatud selgitused ei ole vastavuses assigneeringu majandusliku sisuga või ei anna võimalust seda hinnata.

Selgituste väli on mõeldud üksnes info edastamiseks makse saajale ning eelarve täitmise aruande õigsuse tagab riigiasutuste poolne aruannete kinnitamine kord aastas.

Riigikontroll möönab, et eelarvevahendite seadusliku ja sihipärase kasutamise eest vastutavad riigiasutuste juhid, kuid juhime tähelepanu, et kassalise teenindamise eeskirjas on pandud kontrollimise kohustus ka riigikassale. Kuna riigikassale esitatakse vaid maksekorraldused, siis on selgituse väljal toodud teave peamiseks allikaks eelarvevahendite kasutamise hindamisel. Samuti oleme arvamusel, et eelarve täitmise aruannete kinnitamine on paljuski formaalne, ei tähenda tegelikku kontrolli ega avalda mõju kummagi osapoole vastutusele.

Ülejäänuga minister nõustus ning esitas järgmise tegevuskava:

- Rahandusministeerium on alustanud riigikassa arvestussüsteemi ümberkujundamisega nii, et riigiasutustel oleks võimalik ära kaotada eelarvevälised pangakontod.

- 2003. aasta jooksul on plaanis üle minna internetipõhisele e-riigikassale, millega kaasneb transiitkontode kaotamine ja paraneb kontroll kulutuste üle.

- Ettepanekut kulude ümbertõstmise kohta püütakse arvestada kassalise teenindamise eeskirja muutmise käigus.

- Alates 2003. aastast ei saldeerita enam finantstulusid ja -kulusid; teiste tulude-kulude mittesaldeerimist kaalub Rahandusministeerium 2004. aasta eelarve koostamise käigus.

- Riigikassa on alustanud finantstehingute arvestust reguleeriva sise-eeskirja täiendamisega.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie 20.01.2003 2-7.1-FA/03/127
Meie 13.02.2003 nr I-1.13/1345

Kontrollaruande eelnõu "Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal"

Austatud Pr. Karniol

Käesolevaga esitame omapoolsed kommentaarid ja seisukohad kontrollaruande eelnõus toodud ettepanekutele. Oma vastuskirja oleme üles ehitanud ettepanek-vastus vormis.

- Koostöös pangaga töötada välja aruanne (panga väljavõte), mis näitaks riigieelarve tulude laekumist kogu perioodi lõikes.

  Riigieelarve tulude laekumine ja kulude tegemine toimub ühendkontserni põhimõttel - allkontod on avatud eriliigiliste tulude laekumiseks ning kulutuste tegemiseks kehtestatud limiitide ulatuses üle pangapäeva jooksul. Pangapäeva lõppedes balansseeritakse tulud/laekumised koondkontole ning koondkonto vahendite arvelt sooritatakse kulutused.
  Oleme seisukohal, et informatsioon ajaperioodi laekumiste osas on kättesaadav ning analüüsitav, kuna kogu kontserni alamkontode lõikes on võimalik suvalise ajaperioodi kohta kasutada konto väljavõtted elektroonselt või paberkandjal. Tulenevalt maksuhaldurite ning teistele riigi tulusid koguvatele riigiasutuste poolt korraldatavast detailsest arvestusest maksuliikide ning pangakontode lõikes, on täieliku ülevaate saamine tuludest, ilma antud asutusi kaasamata, võimatu.
  Kontrolli läbiviimise lihtsustamiseks erinevate kontode sidumine üheks "väljavõtteks" ning antud väljavõttelt teatud (balansserimis)kannete ellimineerimine on pankade esialgsel hinnangul suuremahuline ja kulukas arendustöö, mistõttu tuleb vastav väljavõtete töötlemise funktsionaalsus välja arendada riigikontrolli enda poolt. Riigikassa on valmis riigikontrolli vastava tegevuse juures igakülgselt aitama.

- Jälgida riigieelarve seaduse § 23 lõike 1 täitmist, mille kohaselt ei tohi riigiasutused ilma Rahandusministeeriumi loata alates 01.01.2003 omada krediidi- ega finantseerimisasutustes oma pangakontot.

  Rahandusministeeriumi poolt 2002 4. kvartalis riigiasutustes ja pankades läbi viidud küsitluse tulemusena selgus, et riigikassa kontsernikonto väliselt omavad riigiasutused 1342 arvelduskontot ning kõigi nende sulgemine pole võimalik tänu kontodel toimuvate majandustehingute eripärale, rahvusvahelistest lepingutele, vahendite kuuluvusele jne.
  Probleemi lahendamiseks on Rahandusministeerium alustanud riigikassa arveldussüsteemi ümberkujundamist selliselt, et oleks tagatud riigiasutustel võimalus rahaliste jääkidega kontode omamine riigikassa juures.

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
17.02.2003 2-7.1-FA/03/127-2

Tulenevalt riigieelarve seaduse § 23 lõikest 1, mis võimaldab riigiasutusel erandjuhul krediidiasutuses oma arvelduskontot omada rahandusministri loal ja tingimustel, kehtestatakse rahandusministri käskkirjaga riigiasutuste lõikes tähtajalised arvelduskontode kasutamise load alljärgnevate majandustehingute teenindamise tarbeks:

- erastamistoimingud
- seadusest tulenevate riigitulude (lõivud, trahvid, keskkonnakasutusest laekuv tulu, renditasud) kogumine
- kautsjonid, tagatisrahade hoidmine
- sotsiaalhoolekande asutuste hoolealuste rahade hoidmine
- kohtute ja kinnipidamisasutuste süüdimõistetute rahade hoidmine
- välisesinduste arveldused asukohariikides
- sihtfinantseeritavad eriprojektid

Seisuga 5.02.03 on riigiasutused taotlenud 407 arvelduskonto kasutamise luba. Taotlused pole veel saabunud Kaitse- ja Välisministeeriumilt.

- Loobuda transiitkontodest ning võimaldada seni transiitkontodelt tehtud tehingud teha tavakorras, et tõhustada kontrolli nende väljamaksete üle.

  Transiitkontode süsteem loodi eesmärgiga teostada riigiasutuste palgamakseid selliselt, et isikute lõikes informatsioon ei oleks nähtav riigikassale. Samuti kasutatakse transiitkontosid pangakontolt sularaha väljavõtmiseks, kuna erinevalt kulukontost on antud kontodel tehingute maht piiritletud reaalsete vahendite olemasoluga mitte üldlimiidiga. Kulutuse otstarbe selgitamiseks on asutusel kohustus makse algatamisel kulukontolt transiitkontole kuluartikliga näidata vahendite kasutamise eesmärk

  2003. aasta jooksul planeerib Riigikassa täielikult üle minna riigiasutuste arvelduste korraldamisel internetipõhisele "e-riigikassale". "E-riigikassa" erinevuseks lisaks riigieelarve kulutajatele muutuvast maksete edastamise ja aruandluse keskkonnast, on ka kontseptuaalne kulukontode süsteemi ülesehitus. Senine pankades asutuste lõikes avatud kulu- ja transiitkontode kontsernisüsteem asendub vaid mõne arvelduskontoga pangas ning kogu kliendipõhine limiitide ja kulude arvestus ning maksete töötlemine toimub otse riigikassa süsteemis. Lisaks riigikassa siseste maksete käivitamisele ja pankadevaheliste maksete vähendamisele võimaldab antud tehnoloogiline lahendus sulgeda enamuse praegustest riigikassa kontsernis olevatest arveldusarvetest (s.h. transiitkontod) ja parendada sellega kontrolli kulutuste üle.

- Töötada välja sisemised protseduurireeglid, mis määratleks, milliste väljamaksete puhul ja millises ulatuses tuleb kontrollida maksekorralduse aluseks olevaid algdokumente.
- Kontrollida enne väljamakse tegemist riigieelarvest selle vastavust seadustele ja assigneeringu majanduslikule sisule.
- Järgida kassalise teenindamise eeskirjas (§ 32 lg 1) kehtestatud nõudeid ning mitte aktsepteerida maksekorraldusi, millel esitatud selgitused ei ole vastavuses assigneeringu majandusliku sisuga või ei anna võimalust seda hinnata.

  Riigikassa kontrollib riigieelarvest asutuste poolt tehtavaid väljamakseid kuluartikli majandusliku sisu järgi ning lisaks ka vastavust kõigile täiendavatele klassifikaatoritele (näiteks kulu olemust või allikat, jne). Kontrollifunktsiooni ülesehitus artiklitel ja klassifikaatoritel on tingitud asjaolust, et nendega väljendatakse riigiasutuste standardiseeritud kulude jaotust. Maksekorraldusel olev selgituse väli on eelkõige kasutusel makse saajale informatsiooni edastamise vormina.

  Kindlustamaks riigikassa poolt koostatud eelarvetäitmise aruande vastavust asutuse poolt sooritatud kulutuste korrektse jaotusega majandusliku sisu järgi, toimub vähemalt kord aastas vastavate aruannete võrdlemine ja kinnitamine, kuna eelarvevahendite sihipärase ja seadusliku kasutamise eest on vastutavad vastavate riigiasutuste juhid.

- Töötada välja kord, mille alusel on kulude ümbertõstmine lubatud vaid erandjuhul, näiteks eksimuste parandamiseks.

  Rahandusministri määruse "Kassalise teenindamise eeskirjade" muutmise käigus püüame arvestada Teie poolt esitatud märkusi, mis puudutavad kulude ümberpaigutamist ja taastamist.

  Oleme seisukohal, et tulenevalt riigieelarve kinnitamise protsessist, mille tulemusena eelarvekulude liigendamine artiklite ja klassifikaatorite kaupa, toimub ajalises nihkes eelarveaasta algusest ja konkreetse eelarveaasta eelarveseaduse jõustumisest, ei ole võimalik loobuda täielikult kulude ümbertõstmisest. Tänu alaeelarve puudumisele eelarveaasta alguses ei ole võimalik riigikassal ja asutustel korrektselt kajastada kulutusi "tulevases" alaeelarves kehtima hakkavate artiklite ja klassifikaatorite lõikes. Sellises situatsioonis on riigieelarvest tehtavate kulutuste aluseks eelneval eelarveaastal kehtinud klassifikaatorid ning pärast alaeelarve kinnitamist toimub kulude ümbertõstmine vastavalt jooksval aastal kehtivatele klassifikaatoritele.

  Kulude ümberpaigutamine võimalus peab jääma ka juhul, kui riigiasutusi reorganiseeritakse, näiteks toimub asutuste liitmine või üleviimine teise haldusalasse.

- Kajastada eelarve kulude taastamiseks laekunud rahalised vahendid riigieelarve tuludena.

  Rahandusministeerium kaalub ettepaneku rakendamist 2004 aasta riigieelarve koostamise protsessis.

- Mitte saldeerida riigieelarve finantstulusid ja -kulusid.

  Alates 01.01.2003 on Riigikassa finantsarvestuse korraldamisel kasutusele võtnud varasema lahendusega võrreldes suuremat funktsionaalsust võimaldava programmi SAP. Arvestusprogrammi vahetuse tulemusena on saanud võimalikuks arvestuse põhimõtete ümberkorraldamine, s.h. loobumine finantstulude- ja kulude saldeerimisest.

- Töötada välja sise-eeskiri investeeringute tegemiseks ja nende üle arvestuse pidamiseks, mis muu hulgas kirjeldaks detailselt dokumentide liikumist, protsessis osalejate kohustusi ja vastutust.

  Riigikassa on alustanud kehtivate finantstehingute arvestust reguleerivate raamatupidamise sise-eeskirjade täiendamisega ning tehingute protseduuride väljatöötamisega.

Täname Teid meeldiva koostöö eest auditi läbiviimisel ja loodame edasiviiva koostöö jätkumisele ka tulevikus.

Lugupidamisega

Jaanus Marrandi
Põllumajandusminister
rahandusministri ülesannetes

Aare Järvan
Kantsler

Ü.Mathiesen
6 113 250