Riigikontrolli arvamus riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande kohta

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/114
29.08.2003

Riigikontrolli arvamus riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande kohta

Tallinn
2003

Sisukord

SISSEJUHATUS 3

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 4

2. ARVAMUS RIIGIKASSA HALDUSES OLEVATE VAHENDITE OLEMI JA PAIGUTUSE 2002. AASTA ARUANDE KOHTA 6

RAHANDUSMINISTRI VASTUS 12

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 16.06–18.07.2003 oma tööplaani alusel Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna poolt koostatud riigikassa halduses olevate vahendite 2002. aasta aruannet, mis esitatakse "2002. aasta riigieelarve täitmise aruande" koosseisus. Aruande esitamise kohustus on sätestatud 09.06.1999 vastu võetud riigieelarve seaduse riigieelarve seaduse § 45 lõikes 2.

Auditi aluseks on Riigikassa raamatupidamise andmed seisuga 31.12.2002.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Tõnis Saar, töögrupis osalesid vanemaudiitorid Margit Piller ja Õie Soovik.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesandeid[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas majandustehingud on kajastatud raamatupidamises sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas kajastatud varad ja kohustused on tegelikult olemas ja riigikassa halduses;
- 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.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finants-aruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendus-materjale, millel põhinevad aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi. Leiame, et meie audit annab piisava aluse avaldada arvamust riigikassa halduses olevate vahendite aruande kohta.

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

Aruande koostamise ning selles sisalduva info õigsuse eest vastutavad rahandusminister Tõnis Palts (kuni 10.04.2003 Harri Õunapuu) ja kantsler Aare Järvan.

Rahandusministeerium

- teostab järelevalvet riigieelarve tulude laekumise üle;[5]
- peab arvestust Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise üle;[6]
- paigutab riigi raha ja teeb sellega tehinguid;[7]
- korraldab stabiliseerimisreservi haldamist.[8]

---

[1] Riigieelarve seadus § 47 lg 2
[2] Riigikontrolli seadus § 7
[3] Riigikontrolli seadus § 6 lg 2
[4] International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.
[5] Riigieelarve seadus § 23 lg 1
[6] Riigieelarve seadus § 30
[7] Riigieelarve seadus § 32 lg 4

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;[9]
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes;[10]
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega;[11]
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele;[12]
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;[13]
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust.[14]

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist;[15]
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega..[16]

[8] Riigieelarve seadus § 37^2 lg 2
[9] Vabariigi Valitsuse seadus §-d 49 ja 95
[10] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[11] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[12] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[13] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[14] Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 § 4 lg 3
[15] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 1
[16] Vabariigi Valitsuse seadus § 53 lg 9

2. Arvamus riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande kohta

2.1. Märkused

Märkused aruande sisu ja struktuuri ning raamatupidamise korralduse kohta

2.1.1. Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruande esitamise kohustus on sätestatud riigieelarve seadusega[17]. Samas ei ole riigieelarve seaduses ega ka mujal õigusaktides lahti seletatud nimetatud aruande sisu, koostamise põhimõtteid ja eesmärke. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond on riigieelarve vahendite olemi ja paigutuse aruandena esitanud riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruande, mis lisaks eelarvelistele vahenditele sisaldab ka eelarveväliseid vahendeid: omandireformi reservfondi, välislaenude edasilaenamisi, erastamislepingutest tulenevaid nõudeid ja kohustusi ning Rahvusliku Fondi vahendeid. Seega ei ole aruande pealkiri ei ole vastavuses riigieelarve seaduses ettenähtuga, kuid see on põhjendatud, kuna aruandes on esitatud info kõigi riigikassa halduses olevate vahendite kohta, mis on tunduvalt informatiivsem. Siiski tuleks meie arvates riigieelarvelised ja eelarvevälised vahendid aruandes teineteisest lahutada.

2.1.2. Koos bilansiga ei ole esitatud tulemiaruannet ega ka rahavoogude 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 arvamusel, et koos riigikassa bilansiga tuleb esitada ka tulemiaruanne. Oleme sellele tähelepanu juhtinud ka eelmistel aastatel.

2.1.3. Auditi käigus tuvastasime, et sarnaselt eelmise aruandeaastaga ei olnud üldjuhul riigikassa raamatupidamise alg- ja koonddokumentidel vormistatud raamatupidamislausendeid. Samuti puudusid koonddokumentidel kronoloogilises registris registreerimise järjekorranumbrid, algdokumendi nimetus ja number, mis on vastuolus raamatupidamise seadusega[18]. Sellest tulenevalt on registrite vahelised seosed raskesti jälgitavad ning ei anna täielikku ülevaadet teostatud tehingutes. Kuigi tulenevalt uuest raamatupidamise seadusest[19], mis hakkas kehtima alates 01.01.2003, nimetatud lausendite vormistamise kohustus tulevikus puudub, oleme arvamusel, et arvestuse korraldamisel 2002. aastal ei lähtutud raamatupidamise seadusega sätestatud nõuetest.

2.1.4. Me ei anna hinnangut finantsinvesteeringute ja nende pealt teenitud intresside arvestuslikule jaotusele erinevate investeerimisportfellide vahel, kuna tehingud kajastuvad kontsernikontol mitte erinevate fondide arvelduskontodel ja lisaks puudus 2002. aastal taoliste tehingute teostamist ja kajastamist sätestav kirjalik metoodika. Sellest tulenevalt oli 2002. aastal finants-investeeringute ja intresside arvestusliku jaotuse kontrollimine raskesti jälgitav. Finants-tehingute protseduurireeglid on kinnitatud 07.02.2003. Olulises osas on riigikassa osakonna raamatupidamises kajastatud koondinfo kogu riigikassa halduses olevate rahaliste vahendite kohta vastavuses pankade poolt esitatud saldokinnitustega.

Muud märkused aruande kohta

2.1.5. Riigikassa bilansis on kajastatud arvelduskontode saldo 3 000 krooni võrra tegelikust väiksemana. Selgituste kohaselt on tegemist ühe Deutsche Bank'i arveldusarve intressiga, mis jäi raamatupidamises kajastamata. Auditi käigus viga parandati, kuid aruannet ei saanud enam muuta. Kuigi vahe suurus ei ole aruande õigsuse seisukohast oluline, tuleb märkida, et rahaliste vahendite säilimise tagamiseks on järjepidev kontroll pangasaldode õigsuse osas hädavajalik.

---

[17] Riigieelarve seadus § 45 lg 2 (kehtis kuni 20.07.2002)
[18] Raamatupidamise seadus § 11 lg 1
[19] "Raamatupidamises seadus" vastu võetud 20.11.2002

2.1.6. Riigikassa bilansis on kajastamata asutustele 2002. aastal laekunud, kuid asutuste poolt eelarvesse ülekandmata summad. Tegemist on riigiasutuste eelarveväliste pangakontode jääkidega. Nimetatud jäägid, va asutusele laekunud eelarvevälised sihtotstarbelised vahendid, peaksid olema kajastatud riigikassa bilansis nõuetena. Selgituste kohaselt puudus riigikassal 2002. aastal ülevaade riigiasutuste pangakontodest väljaspool riigikassa kontserni. Alates 2003. aastast tohivad riigiasutused omada pangakontosid väljaspool riigikassa kontserni ainult rahandusministri loal ning nende kontode tehingute kohta esitavad asutused igakuiseid aruandeid.

2.1.7. Omandireformi reservfondi väljamaksmata kohustuste hulgas näidatakse eelmiste perioodide kasutamata jääke, mis suure tõenäosusega ei kuulu väljamaksmisele, kuna projektid, millede jaoks vahendeid eraldati, on lõppenud. Tulenevalt erastamisest laekuva raha kasutamise seadusest[20] kuuluvad eraldatud raha kasutamata jäägid tagastamisele omandireformi reservfondi. 2003. aastal on riigikassa arvestuslikult tagastanud reservfondi 23 Vabariigi Valitsuse korralduse alusel eraldatud vahendite kasutamata jäägid, võttes aluseks kasutajate kinnitused jääkide edasise mittekasutamise kohta. Meie hinnangul on kasutamata jääke bilansis kajastatud veel vähemalt 3,7 mln krooni, mis tuleks riigikassa poolt inventeerida ning sõltuvalt tulemustest kanda tagasi reservfondi. Rahandusministeerium peab Riigikontrolli hinnangut ülepaisutatuks.

2.1.8. Riigikassa bilansis on kajastatud võlgnevus kohalike omavalitsuste ees 35,7 mln krooni. Tegemist on kohustustega, mis on tekkinud Maksuameti poolt riigieelarvesse enammakstud summadest. Maksuameti poolt riigikassale esitatud aruandes on kohustuse suuruseks näidatud aga 12,6 mln krooni. Maksuamet, kui maksukoguja ja edasikandja, peab arvestust ja seetõttu omab ülevaadet vahenditest, mis on veel kohalikele omavalitsustele ülekandmata. Maksuameti ja riigikassa andmete erinevuse tõime välja juba eelmise aasta auditi käigus. Oleme arvamusel, et riigikassa aruandes peab võlgnevusena kohalike omavalitsuste ees kajastuma sama summa, mis Maksuameti poolt esitatud aruandes.

2.1.9. Erastamislepingutega seotud kohustuste hulgas on kajastatud maksukohustusi 18,8 mln krooni. Kohustused on tekkinud aastatel 1995-1997. Tegemist on Erastamisagentuurist ületulnud lepinguliste kohustustega, mille kohaselt Erastamisagentuur pidi nimetatud kohustused täitma lepingute alusel laekunud summadest. Nimetatud kohustused kajastuvad bilansis sama seisuga, millega nad Erastamisagentuurilt 2001. aastal riigikassale üle anti. Tulenevalt asjaolust, et nimetatud kohustused on inventeerimata, ei ole me kindlad, et aruandes esitatud saldod vastavad tegelikele kohustustele Maksuameti ees.

2.1.10. Riigikassa bilansis on kajastatud riigieelarve täitmise tulem 2 733,7 mln krooni. Nimetatud summa on aruande selgituste kohaselt saadud 2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude vahest, millele on juurde arvestatud tekkepõhine finantstulem. Oleme arvamusel, et nimetatud real peaks kajastuma 2002. aasta riigieelarve seadusega määratud ülekantavad kulud 457,9 mln krooni, mille osas lõppenud aastal esitati taotlus kulutuste tegemiseks 2003. aastal, 2002. aasta majandustegevusest laekunud tulu eelarveaasta lõpuks kasutamata jääk 61,9 mln krooni ja tekkepõhine finantstulem 76,5 mln krooni. Kohustusena kuuluvad kajastamisele järgmised sihtotstarbelised vahendid:

- 2002. aastal hasartmängumaksust ja alkoholi ning tubaka aktsiisist laekunud sihtotstarbeliste tulude jääk 18 441,9 mln krooni;
- Keskkonnakasutusest ja metsatulust 2002. aasta detsembris laekunud, kuid ülekandmata tulu 8 mln krooni;
- Laekunud sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa, mis on Eesti Haigekassale üle kandmata 83 mln krooni;
- Riigikassa halduses olev pensionikindlustuse kasutamata jääk 1 331,8 mln krooni.

[20] Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus § 7 lg 2

Lisaks kuulub kohustusena kajastamisele 2002. aasta riigieelarve kassaline tulem, mis kuulub eelarveaasta alguse seisuga kandmisele stabiliseerimisreservi[21] summas 1 304,7 mln krooni. Riigikassa poolt arvestatud kassaline tulemus on 1 640,2 mln krooni ning see erineb meiepoolsest arvestusest järgmistel põhjustel:

- Tuludena on arvestatud 2002. aasta ülekantavate kulude katteks suunatud 2001. aasta jääk 944,0 mln krooni. Oleme arvamusel, et nimetatud summa ei puuduta 2002. aasta riigieelarve tulusid, sest nad on laekunud juba 2001. aastal, ning seetõttu ei saa seda summat võtta arvesse 2002. aasta riigieelarve kassalise tulemi arvutamisel.
- Sihtotstarbelise tulu jäägina on arvestatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa 1 331,8 mln krooni. Tegemist on riigikassa halduses oleva pensionikindlustuse kasutamata jäägiga, mis on tekkinud juba varasematel perioodidel. 2002. aastal suurenes pensionikindlustuse kasutamata jääk 723,3 mln krooni võrra. Oleme arvamusel, et 2002. aasta riigieelarve kassalise tulemi arvutamisel tuleb arvestada ainult 2002. aastal juurde tekkinud pensionikindlustuse kasutamata jääki.

  Õiguslikult on reguleerimata, mida näitab ja millest koosneb riigieelarve täitmise tulem ning kuidas kajastatakse eelmiste perioodide sihtotstarbelisi tulusid ja ülekantavaid kulusid. Oleme arvamusel, et riigieelarve seadust tuleb seetõttu täiendada, et vältida erinevaid tõlgendusi riigieelarve tulemist.

2.1.11. Riigikassa kapitalikirjel kajastatud kassatagavara puhul on tegemise riigieelarve vahenditest moodustatud likviidreserviga, mida Rahandusministeeriumil õigus kasutada eelarveaasta-siseselt riigieelarve tulude laekumist ületavate kulude finantseerimiseks[22]. Tulenevalt riigieelarve seadusest peab kassatagavara eelarveaasta lõpul vastama Riigikogu poolt määratud suurusele[23]. 2002. aastal oli kassatagavara suuruseks 1 250 mln krooni[24]. Samas on õiguslikult reguleerimata, milliste vahenditena tuleb kassatagavara hoida, st kas see peab olema pangakontol või tohib koosneda ka muudest likviidsetest vahendistest, ning kuidas ja mille arvel toimub kassatagavara taastamine eelarveaasta lõpul. Oleme arvamusel, et kassatagavara hoidmise, kasutamise ja taastamise kord tuleb välja töötada Vabariigi Valitsusel.

2.1.12. Riigikassa kajastab eelarveväliste varadena erastamislepingute nõudeid erastamise väärt-paberites 6,7 mln krooni. Oleme seisukohal, et hüpoteekidega tagatud maade erastamise ostu-müügilepingutest tulenevad nõuded tuleb bilansis kajastada kogumahus, kuna ostjal on õigus, mitte kohustus, tasuda järelmaksu EVP-des ja neid saab kasutada maareformi seaduse alusel omandatava vara eest tasumiseks 2006. aasta 01. juulini[25]. Tuleb arvestada ka asjaoluga, et sõlmitud lepingute järelmaksuperiood võib ulatuda kuni 50 aastani[26]. Selgituste kohaselt arvestati neid nõudeid bilansiväliselt, kuna siiani oli erastamisväärtpaberite kurss väga madal ning oli suur tõenäosus, et see osa nõuetest tasutakse väärtpaberitest. Tulenevalt viimaste aegade erastamisväärtpaberi kursi tõusust on alates 2003. aastast kavas nimetatud nõudeid kajastada bilansis.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktides 2.1.1 kuni 2.1.12 kirjeldatud asjaolude mõju, kajastab 2002. aasta riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse aruanne, mis näitab seisuga 31.12.2002 riigikassa bilansimahuks 9 195 954 000 krooni, riigikassa halduses olevate vahendite finantsseisundit olulises osas õigesti ja usaldusväärselt. Soovime rõhutada järgnevat:

---

[21] Riigieelarve seadus § 37^1 lg 3
[22] Riigieelarve seadus § 36 lg 1
[23] Riigieelarve seadus § 36 lg 3
[24] "2002. aasta riigieelarve" § 6
[25] Erastamisseadus § 29 lg 1
[26] Maareformi seadus § 22^3 lg 7

- **Aruande pealkiri ei ole vastavuses riigieelarve seaduses ettenähtuga, kuid see on põhjendatud, kuna aruandes on esitatud info kõigi riigikassa halduses olevate (sh eelarveväliste) vahendite kohta, mis on tunduvalt informatiivsem.**

- **Aruandes kajastatud varad ja kohustused on olemas ning olulises osas õiges väärtuses, välja arvatud punktides 2.1.1 kuni2.1.12 kirjeldatud asjaolude mõju.**

- **Aruanne ei sisalda piisavalt infot võimaldamaks hinnata riigi finantsseisundit ja selle muutumist. Nii ei ole riigikassa bilansiga ei ole esitatud koos tulemiaruannet ja rahavoogude aruannet. Seega ei ole arusaadav riigikassa halduses olevate vahenditega toimunud muudatuste ulatus ja iseloom.**

- **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.**

2.3. Tähelepanekud

Stabiliseerimisreservi haldamise aruanne (esitatakse riigieelarve täitmise aruande koosseisus)

2.3.1. Tulenevalt riigieelarve seadusest[27] on määratud stabiliseerimisreservi nõukogu pädevus ja ülesanded, kuid määramata on nõukogu vastutus. Nõukogu ülesannete puhul on tegemist arvamuste esitamisega ning sisulisi otsuseid nõukogu teha ei saa. Nõukogu esimeheks on riigieelarve seaduse kohaselt rahandusminister, millega on rikutud kohustuste lahususe printsiipi, kuna nõukogu pädevuses on ka nõusoleku andmine rahandusministrile stabiliseerimisreservi portfellihalduri määramiseks. Oleme arvamusel, et stabiliseerimisreservi nõukogu roll ja vastutus on riigieelarve seaduses ebaselgelt sätestatud. Nimetatud tähelepaneku tõime välja juba kontrolliaruandes "Riigikontrolli arvamus stabiliseerimisreservi haldamise ja kasutamise kohta 2001. aastal".

2.3.2. Riigieelarve muutmise seadusega[28] sätestati, et nõukogu töökord määratakse nõukogu põhimäärusega, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Nimetatud põhimääruse on Vabariigi Valitsus kinnitanud alles 2003. aastal[29]. Sellest tulenevalt puudus stabiliseerimisreservi nõukogul 2002. aastal töökord ja põhimäärus.

2.3.3. Riigieelarve seadusega[30] on sätestatud, et riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatakse stabiliseerimisreservi haldamise aruanne. Samas ei ole üheski õigusaktis lahti seletatud nimetatud aruande sisu, koostamise põhimõtteid ega eesmärki. Rahandusministeerium on eruande koostamisel lähtunud 20.detsembri 2002. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 428 "Stabiliseerimisreservi haldamise üldpõhimõtted ja stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse aruande vormi kehtestamine" kinnitatud aruandevormist. Esitatud aruanne ei vasta aga heale raamatupidamistavale, kuna selgitustes esitatud informatsioon on puudulik ning aruanne ei ole ülevaatlik ja ei kajasta kõiki stabiliseerimisreserviga seotud kulusid. Oleme arvamusel, et stabiliseerimisreservi haldamise aruanne peaks sisaldama bilanssi, tulemiaruannet ja ka rahavoogude aruannet. Nimetatud tähelepaneku tõime välja juba eelmise aasta kontrolliaruandes.

[27] Riigieelarve seadus § 37^4
[28] Riigieelarve seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus § 35
[29] Vabariigi Valitsuse 02.04.2003. a määrus nr 108
[30] Riigieelarve seadus § 45 lg 8

2.3.4. Stabiliseerimisreservi haldamise aruandes on arvestatud finantstulu 88,4 mln krooni kajastatud saldeeritult, mis on vastuolus hea raamatupidamistavaga. Samuti ei oli tulude ja kulude tasaarveldamine lubatud riigieelarve seadusega[31]. Raamatupidamises kajastatakse finantstulu ja -kulu eraldi ning nende andmete kohaselt oli 2002. aasta tegelik finantstulu stabiliseerimisreservi vahendite investeerimisest 109,4 mln krooni ja reservi vahendite haldamisega seotud finants-kulu 21 mln krooni. Oleme arvamusel, et stabiliseerimisreservi haldamisega seotud finants-tulud ja -kulud tuleb stabiliseerimisreservi haldamise aruandes kajastada eraldi.

2.3.5. Lisaks ei kajastu aruandes stabiliseerimisreservi haldamisega seotud kulud, mida kajastatakse Rahandusministeeriumi tulemiaruandes. Oleme arvamusel, et nimetatud kulud tuleb kajastada stabiliseerimisreservi aruandes, et anda täielik ülevaadet reservi haldamisega seotud kuludest.

2.3.6. Auditi käigus ei ole me kontrollinud erastamisest laekuvate vahendite kõikehõlmavust. Tulenevalt erastamisest laekuva raha kasutamise seadusele[32] on nende summade üle järelvalve teostamise kohustus rahandusministril. Stabiliseerimisreservi aruande kohaselt on 2002. aastal erastamisest laekunud vahendeid 233 mln krooni, mis on laekunud pangakontole Ühispangas. Auditi käigus kontrollisime pisteliselt raamatupidamisregistri ja pangaväljavõtte vastavust. Kontrollitud tehingute ulatuses me erinevusi ei tuvastanud.

Riigi varaliste kohustuste aruanne (esitatakse riigieelarve täitmise aruande koosseisus)

2.3.7. Riigi varaliste kohustuste aruandes on välja toodud 2002. aastal tasutud välislaenude põhiosa 1 375,7 mln, intressid 128,6 mln ja kursivahe 25,8 mln krooni. Auditi käigus selgus, et aruandes esitatud andmed on kajastatud suuremana 59,8 mln krooni võrra raamatu-pidamises kajastatud andmetest. Vahe tuleb sellest, et riigikassa bilansis on rahvusvahelistele finantsturgudele suunatud fondiemissiooni võlakirjad kajastatud tegelikus väärtuses, riigi varaliste kohustuse aruandes aga nimiväärtuses. Õige oleks näidata mõlemas aruandes tegelikku väärtust ja nimiväärtust kommenteerida aruande lisades.

2.3.8. 2002. aastal korraldas Rahandusministeerium Eesti Vabariigi rahvusvahelistele finantsturgudele suunatud fondiemissiooni. Aruandes on väljatoodud info emissioonist laekuvate vahendite kasutamise kohta, samuti emissiooni nominaalne maht ja tingimused. Samas aga puudub info selle kohta, milline oli emiteeritud kupongi tegelik väärtus ja intress. Riigikassa bilansis on kajastatud võlakirjad tegeliku väärtusega ja riigi varaliste kohustuste aruandes, mida saab käsitleda riigikassa bilansilisana, nominaalväärtusega. Sellest tulenevalt oleme arvamusel, et selgitustes oleks tulnud erinevused kahe aruande vahel välja tuua.

2.3.9. Riigi varaliste kohustuste aruandes on väljatoodud info 2003. aastal tagasi makstavate sise- ja välisvõla kohustuste kohta, kuid eraldamata on riigieelarvest ja välislaenude teenindamise reservi vahenditest tasutavad kohustused. Samuti puudub koondmaksegraafik järgnevate aastate tagasimaksete kohta, mistõttu puudub informatsioon tulevaste perioodide maksekoormuse kohta. Oleme arvamusel, et taoline info on oluline saamaks paremat ülevaadet riigi varaliste kohustuste katteallikatest ja järgnevate perioodide maksekoormusest.

2.3.10. Aruandes kajastatud välislaenude puhul puudub ülevaade võetud laenude sihtotstarbest. Lisaks puudub info edasilaenatud välislaenude kasutuse ja tagasimaksete laekumise kohta. Edasi laenatud välislaenud tasutakse laenukasutajate tagasimaksete arvelt. Oleme arvamusel, et sellise info välja toomine aruandes on vajalik.

[31] Riigieelarve seadus § 2 lg 3
[32] Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus § 10 lg 1

Muud tähelepanekud

2.3.11. Omandireformi reservfondi vahenditest välja antud tagastavate eraldiste nõuded seisuga 31.12.2002 olid inventeerimata. Tagastatavaid eraldisi saanud asutused ei kajastanud laene oma kohustustes. Nii ei kajastunud bilansis kohustusena omandireformi reservfondi ees järgmistel asutusel:

- Keskkonnaministeerium summas 1 mln krooni;
- Ida-Viru Maavalitsus summas 1,5 mln krooni.

2.3.12. Riigikassa on kajastanud ettemaksena nende eelarveliste asutuste, kes esitavad riigikassale omatulude aruandeid, omatulude kasutamata jääke summas 367 700 krooni. Tulenevalt rahandusministri määrusest[33] kuuluvad omatulud kandmisele riigieelarvesse ning kulutusi omatulude arvelt saab teha ainult läbi Riigikassa. Siiski on Rahandusministeerium lubanud erandeid sularaha või välisvaluutas teenuseid vahendavate asutuste puhul (Proovikoda, Põhja-Eesti Verekeskus ning välisesindused).

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Rahandusministeeriumile** järgmised ettepanekud:

- Viia võlgnevus kohalike omavalitsuste ees kooskõlla Maksuameti andmetega.
- Töötada välja kassatagavara hoidmise ja taastamise kord, arvestades käesoleva aruande punktis 2.1.11 toodud tähelepanekut.
- Teha muudatused stabiliseerimisreservi haldamise aruande vormi, arvestades käesoleva aruande punktides 2.3.3. ja 2.3.4. toodud tähelepanekuid.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

[33] Rahandusministri 21.01.2002. a määrus nr 21 § 3 lg 2

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie: 25.07.2003 a nr 2-7.1/FA/03/1182

Meie: 08.08.2003 nr I-1.13/8743

Kontrollaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Riigikassa halduses olevate vahendite 2002. a aruande kohta".

Austatud Pr. Karniol

Käesolevaga esitame Rahandusministeeriumi poolsed kommentaarid ja seisukohad kontrollaruande eelnõus toodud olulisemate märkustele ja ettepanekutele. Vastused on esitatud eelnõus kajastatud märkuste ja ettepanekute järjekorras.

Märkused aruande sisu ja struktuuri ning raamatupidamise korralduse kohta.

- Riigieelarve täitmise aruande esitamisel on Rahandusministeerium lähtunud vastavalt 2002. aasta eelarve koostamise ja täitmise printsiipidele kehtinud eelarve seaduse redaktsiooni (RT I 1999, 55, 584) § 45 nõuetele. Võrreldavuse ja järjepidevuse tagamiseks on aruanded koostatud metoodiliselt samadel alustel eelmise aruandeaastaga. Seadusandja tahet "Riigieelarve vahendite olemi ja paigutuste aruanne eelarveaasta alguse ja lõpu seisuga" — oleme tõlgendanud kui riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanssi.
  Riigi aruandluses valitsevate ebakõlade vähendamiseks on Rahandusministeerium algatanud riigieelarve ja raamatupidamise seaduse muutmise eelnõu, mis sätestaks headele tavadele vastava majandusaasta aruande sisu (s.h eelarve täitmise aruande kui aastaaruande täiendava osa ning tavapärasele tegevusaruandele lisanduvad osad), aruannete koostamise ja auditeerimise põhimõtted riigiraamatupidamiskohuslastele ning riigile kui ühele raamatupidamisesubjektile.

- Tulenevalt riigikassa automatiseeritud finantstehingute haldamise ja arvestuse süsteemist, hälbisime osaliselt raamatupidamise seaduses sätestatud lausendite vormistamise nõuetest. Finantstehingute puhul on algdokumentideks tehingute elektroonsed slipid, mis kajastavad kõiki olulisi tehingutingimusi. Raamatupidamiskannete sooritamise eelduseks on slipi võrdlemine tehingu vastaspoole kinnitusega, misjärel koostatakse süsteemis automaatkanded, ka perioodilised ümberhindluskanded. Kõik arvestussüsteemis toimunud kanded on eristatavad nii tehingu numbri kui ka igal kandel oleva eraldi dokumendi numbri järgi. Tulenevalt ühe tehinguga (s.h. perioodilise ümberhindlusega) seotud kannete rohkusega on tehingu slippidele kannete kirjutamine mõeldamatu. Samas on võimalik süsteemist välja võtta tehingu kaupa kõik kanded, mis on koostatud.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 11.08.03 Reg.nr 2-7.4-FA/03/1182-2

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

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

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

Reg. kood 70000272

- Rahandusministeerium on jätkuvalt seisukohal, et raamatupidamissüsteemis suudame tagada erinevate reservide piisava eristamise ning reservide füüsiline eristamine eraldi arveldus- ja väärtpaberikontodel pole majanduslikult põhjendatud. Vastavad selgitused on Rahandusministeerium esitanud ka "Riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuste 2001. aasta aruande" auditi käigus.
  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.

Märkused aruande koht a

- Deutsche Bank on tunnistanud omapoolset eksimust ning edastanud uue saldokinnituse, millest on elimineeritud ebaõigesti kajastunud tehing mahus 10 miljonit USD-d. Saldokinnituse koopia on lisatud kirjale.

- 20. juunil 2002. aastal vastuvõetud riigieelarve seaduse § 23 muudatus, mis keelustas riigiasutustele ilma Rahandusministeeriumi loata krediidi- ja finantseerimisasutustes oma pangakontode omamise, jõustus 1. jaanuaril 2003. aastal. Antud sätte jõustumise tähtajast tulenevalt puudus riigikassal 31. detsembril 2002. aastal õiguslik alus vastavate pangakontode jääkide oma aruandes esitamiseks.
  Eksitav on Riigikontrolli väide, et Rahandusministeeriumil puudus 2002. aastal ülevaade riigikassa kontsernikonto välistest riigiasutuste arvelduskontodest. Vastavad selgitused on Rahandusministeerium esitanud ka auditi "Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal" käigus.
  Rahandusministeeriumi poolt 2002. aasta 4. kvartalis riigiasutustes ja pankades paralleelselt korraldatud uurimuse tulemusena selgus, et riigikassa kontsernikonto väliselt omavad riigiasutused 1342 arvelduskontot. Kuna kõigi nende sulgemine alates 1. jaanuarist 2003. aastal polnud võimalik tänu kontodel toimuvate majandustehingute eripärale, rahvusvahelistest lepingutele, vahendite kuuluvusele, alustas Rahandusministeerium riigikassa arveldussüsteemi ümberkujundamist selliselt, et oleks tagatud riigiasutustel võimalus rahaliste jääkidega kontode omamine riigikassa juures. Uuenduse rakendamine on planeeritud alates 2004. aastast, pilootprojekt septembrist 2003.
  Ajutiselt, kooskõlas riigieelarve seaduse § 23 lõike 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. veebruar 2003. olid riigiasutused (v.a. Kaitse- ja Välisministeerium) taotlenud 407 arvelduskonto kasutamise luba, seisuga 1. august 2003. 657 luba

- Rahandusministeerium on 2003. aasta alguse läbi viinud Omandireformi reservfondist väljamaksmata kohustuste inventuuri, mille tulemusena on reservfondi tagastatuks loetud 23 Vabariigi Valitsuse korralduse alusel kasutama vahendite jääke kogumahus 2,5 miljonit krooni. Oleme seisukohal, et Riigikontrolli hinnang, milles viidatakse vajadusele reservi tagastada veel 3,7 miljonit krooni tõenäoliselt kasutamata jäävaid vahendeid on ülepaisutatud. Kirjale oleme lisanud reservfondi tagastatud jääkide loetelu.

- Rahandusministeerium on alustanud erastamislepingutega seotud maksukohustuste inventeerimise ja Maksuameti poolt riigikassale esitatud aruannete korrastamise protsessi.

- Rahandusministeerium on seisukohal, et 2002. aasta eelarve koostamise ja täitmise printsiipidele kehtinud eelarve seaduse redaktsiooni ja riigiraamatupidamise metoodikate kohaselt, ei saa riigikassa kajastada kohustusena bilansis järgmistesse eelarve perioodidesse kanduvaid ülekantavaid kulusid. Riigieelarvest väljamaksete teostamine läbi riigikassa taotleb eesmärki, et riigiasutused kasutaksid eelarves sätestatud kululimiite vastavalt vajadusele ja väldiksid kogu eelarvega võimaldatu ärakulutamist mittesihipäraselt. Seetõttu ei saa ka sihtotstarbeliste tulude täies mahus ärakulutamist eeldada.
  Riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande lisana esitatud "kassalise tulemi" esitamise eesmärgiks on varasemate aastatega sarnase metoodika alusel stabiliseerimisreservi täiendamiseks kuuluva riigieelarve kulusid ületava tulude summa kinnitamine.
  Tulenevalt riigieelarveseaduses ja muudes seadustes sätestatud võimalusest järgnevasse perioodi edasi kanda märkimisväärselt suur osa eelarvekulusid, suunatakse eelarve tulemist sihtotstarbeliselt eelarvedefitsiidi vältimiseks järgmisse eelarveaastasse ülekantavate kuludega proportsionaalne summa. Seetõttu ei pea Rahandusministeerium õigeks stabiliseerimisreservi ülekantava summa arvestusel lähtuda üksnes 2002. aasta eelarvetulude ja –kulude vahest ja mitte arvestada 2001. aastast 2002. kandunud ülekantavate kulude katteks moodustatud sihtfondi.

- Riigi vabade vahendite (v.a stabiliseerimisreservi) paigutamise ja sellega tehingute tegemise piirangud on sätestatud 20. detsembri 2002. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 427 "Riigi raha paigutamise ja sellega tehingute tegemise piirangud" (kuni selle ajani kehtis 13. septembri 1999. a määrus nr 268 "Riigi raha haldamise põhimõtete ja korra kinnitamine"). Tulenevalt määruse § 3, mis sätestab riigi raha jaotamise investeerimisportfellidesse selliselt, et oleks tagatud seaduste alusel moodustatud fondide, reservide ja muude raha kogumite eristatavus, on rahandusminister oma käskkirjaga 8. aprillist 2003. a nr 172 sätestanud kasstagavara haldamisega seotud täiendavad piirangud ja finantsriskide juhtimise põhimõtted, sh. normportfelli ja likviidsuse tagamiseks mittekaubeldavate instrumentide lubatud kestvuse.

<u>Stabiliseerimisreservi haldamise aruanne (mis esitatakse riigieelarve täitmise aruande koosseisus)</u>

- Stabiliseerimisreservi haldamise aruande koostamisel on Rahandusministeerium lähtunud 20. detsembri 2002. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 428 "Stabiliseerimisreservi haldamise üldpõhimõtted ja stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse aruande vormi kehtestamine" (kuni selle ajani kehtis 4. juuli

2000. a määrus nr 220 "Stabiliseerimisreservi vahendite paigutamise aruande vorm") kinnitatud vormist ja finantsturgudel kehtivatest tavadest investeerimisfondide aruandluse esitamisel. Investeerimisportfellide või – fondide tegevuse esitamisel on oluline eristada realiseeritud ja realiseerimata kasumit/kahjumit, perioodi tulusust ning varakogumi hetke tootlust. Finantstulu ja –kulu eraldi esitamist aruandluses ei praktiseerita tulenevalt investeerimistegevuse omapärast võrreldes teiste majandusharudega. Investeerimis- ja finantsturgude tehingud sisaldavad endas alati võimalikku riski, mistõttu kõik sooritatud tehingud ei ole kasumlikud. Oluline on perioodi tehingute tulemusena saavutada kokkuvõttes positiivne lõpptulemus.

Samuti on raamatupidamisarvestuses reeglina eristatud ostu ja müügihinna erinevusest tulenev müügikasum ja –kahjum ning kupongijärgne intressiarvestus. Tulenevalt sellest saab näiteks võlapaberiga sooritatud tehingu tegeliku tulemuse üksnes müügikasumi/kahjumi ja intressiarvestuse summeerimisel.
Oleme seisukohal, et rahavoogude aruande esitamine stabiliseerimisreservi haldamise aruande koosseisus ei lisa täiendavat informatsiooni aruande tarbijale, kuna reservi vahendites toimunud liikumised on aruandes välja toodud.
Juhime tähelepanu asjaolule, et 2002. aastast on riigikassa finantsarvestuse korraldamisel kasutusele võtnud varasema lahendusega võrreldes suuremat funktsionaalsust võimaldava programmi SAP, mistõttu on loobutud arvestuse korraldamisel finantstulude- ja kulude saldeerimisest, vastavalt heale raamatupidamise tavale ning riigieelarve seadusele.

Muud tähelepanekud

- Tulenevalt riigiasutuste tegevuse omapärast ei ole võimalik kõiki omatuludega seotud tehinguid sooritada jooksvalt läbi riigikassa. Erandiks on sularaha või välisvaluutas teenuseid vahendavad asutused näiteks Proovikoda, Põhja-Eesti Verekeskus ning välisesindused.

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

Lugupidamisega

Tõnis Palts
Minister

Lisad: 1. Deutsche Bank saldokinnitus 1 eks 5 lk
2. Omandireformi reservfondi tagastatud jääkide loetelu 1 eks 1 lk

Ülle Mathiesen 611 3250
ylle.mathiesen@fin.ee