Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004.aastal

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/05/107
15.08.2005

Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldust ja tehingute seaduslikkust. Auditi eesmärgiks oli sise- ja välisaudiitorite tööd kontrollides saada kindlus, et Riigikontroll võib nende poolt majandusaasta aruandele hinnangu andmiseks tehtud tööle tuginedes ja täiendavaid kontrolliprotseduure tehes hinnata Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamisüksuste raamatupidamiskorraldust ja tehingute seaduslikkust.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest on alates 2004. aastast iga riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Lisaks sise- ja välisaudiitorite sooritatud protseduuridele tegi Riigikontroll auditiprotseduure ringhäälingulubade väljastamisest saadavate riigilõivude ja tasuliste televisioonivõrgu ringhäälingulubade tasude ministeeriumi raamatupidamises kajastamise osas. Samuti kontrolliti ministeeriumi antavate toetuste ja eraldiste määramise süsteemi ja selle toimimist ning toetuste ja eraldiste kajastamise põhimõtteid (eraldised kultuurile).

Peamised tähelepanekud

Raamatupidamise korraldus ja sisekontrollisüsteem

- Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse korraldus on asutustes ebaühtlane: on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise heale tavale, ja on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus ei taga aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamist raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustegevuse tulemustest ja rahavoogudest.

- Kultuuriministeerium ei ole piisavalt koordineerinud oma valitsemisalas raamatupidamisarvestust. Välja töötamata ja kinnitamata on üldeeskirja nõuetele vastav valitsemisala raamatupidamise siseeeskiri. Sellest tulenevalt on määramata vastutuse jagunemine ministeeriumi ja tema iseseisvat raamatupidamist pidavate üksuste vahel.

- Samuti on ministeeriumi haldusala asutustele, kes omavad sularahakassat, kehtestamata üldeeskirja nõuetele vastav sularahakassa eeskiri, kus tuleks muu hulgas sätestada kassa maksimaalne limiit ja inkasseerimise, dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.

- Ministeeriumi raamatupidamises puudub süsteem riigilõivude arvestuseks ja arvestus ei vasta riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele.[1] See toob kaasa selle, et tulude arvestus on ebaõige ja puudub kindlustunne, et kõikide väljastatud ringhäälingulubade eest on riigilõiv ka tegelikult laekunud. Puudub analüütiline arvestus, kui palju riigilõivuga maksustatavaid toiminguid oli aruandeaasta lõpu seisuga tegemata ja kas nende tegemata toimingute eest on riigilõiv tasutud või mitte.

- Ministeeriumi raamatupidamisesarvestuses on tasuliste ringhäälingulubade eest saadud tulude arvestamises puudusi, neid arvestatakse kassapõhiselt, mis ei vasta riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele. See toob kaasa selle, et tulude arvestus on ebaõige ja puudub kindlustunne, et kõik ringhäälingulubade aastatasude osamaksed on ka tegelikult laekunud ja et maksete tähtaegadest on kinni peetud.

[1] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 ”Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, § 21

Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

- Seaduses “ 2004. aasta riigieelarve” ei ole Kultuuriministeeriumi valitsemisala kavandatavate tulude hulgas kajastatud tulu riigilõivudest ringhäälingulubade väljaandmisel (2004. a kajastamata 100 000 krooni), tasuliste ringhäälingulubade aastamakse (2004. a 30 mln krooni), samuti Muinsuskaitseameti poolt muinsuskaitsealaste tegevuslubade väljastamise eest saadavaid riigilõive (2004. a 1 mln krooni).

- Kultuuriministeeriumi valitseda on ASi Sakala Keskus aktsiad. Selle äriühingu põhitegevuseks on ainult järelevalve sõlmitud hoonestusõiguse-lepingute üle.

- Ministeerium ei järginud toetuste ja eraldiste andmise lepingute sõlmimisel kõiki valitsuse kehtestatud nõudeid tagamaks riigi raha sihipärast kasutamist. Osa toetuste saajaid ei olnud esitanud nõuetekohaseid aruandeid toetuse kasutamise kohta ja paljudel juhtudel ei olnud dokumenteeritud saadud aruannete analüüsimise tulemusi. Erateatritele toetuste eraldamiseks puudusid selged ja taotlejatele kättesaadavad toetuste eraldamise kriteeriumid.

Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnang majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Siseauditi eest vastutav isik andis hinnangu ainult 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta aruande koosseisu kuuluvale raamatupidamise aastaaruandele, tegevusaruannet siseaudiitor ei auditeerinud.

Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangu kohaselt ei ole ministeeriumi 2004. a raamatupidamise aastaaruanne kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”.

Ministeeriumi siseauditi osakonna kontrolliprotseduuridele ei saa tugineda seetõttu, et riskihinnangutega ei ole kaetud kogu majandusaasta aruanne (s.t kõigi kirjete osas ei ole hinnatud riske).

Riigikontrolli poolt 2004. aastal tehtud ettepanekute täitmine

Riigikontroll märkis juba Kultuuriministeeriumi 2003. a raamatupidamise aastaaruande auditis, et ei ministeeriumi ega teatrite raamatupidamises ei olnud kajastatud osalust OÜs Eesti Näitemänguagentuur (selle äriühingu osanikeks olid 8 ministeeriumi valitsemisalas tegutsevat teatrit). Alles 2005. a mais määras Vabariigi Valitsus Kultuuriministeeriumi selle äriühingu riigile kuuluva osa valitsejaks.

Ettepanekud kultuuriministrile

- Kehtestada Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustele üldeeskirja nõuetele vastav raamatupidamise sise-eeskiri.

- Kehtestada Kultuuriministeeriumi valitsemisalas sularahakassat omavatele asutustele sularahakassa eeskiri, kus sätestada kassa maksimaalne limiit ning kassa inkasseerimise, dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.

- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud majandustehingute tekkepõhine kirjendamine raamatupidamisregistrites ja riigi raamatupidamise üldeeskirjas nõutud kontodel.

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud valitsemisalas inventuuride korraldamine tagamaks riigivara säilimist ning õige informatsiooni esitamist raamatupidamise aastaaruannetes.

- Taotleda rahandusministrilt muudatuste tegemist riigi raamatupidamise üldeeskirja, nähes seal eraldi ette museaalide ja teavikute inventuuride korraldamise sageduse.

- Algatada ringhäälinguseaduse muutmine eesmärgiga näha selles ette sanktsioonid ringhäälinguloa aastatasu osamaksete mittetähtaegse tasumise eest.

- Võtta kasutusele infosüsteem (analüütiline arvestus), milles kajastuksid klientide ja kuupäevade kaupa nii lõivudega maksustatud toimingud kui ka laekumised, samuti tasuliste ringhäälingulubade aastatasu osamaksed.

- Tagada, et riigieelarve tuludes oleksid kajastatud kõik ministeeriumi valitsemisalas laekuvad tulud.

- Lõpetada ASi Sakala Keskus tegevus, arvestades, et ministeerium võiks ise koguda hoonestusõiguse eest laekuvat tasu ja teostada hoonestaja üle järelevalvet.

- Tagada toetuste ja eraldiste saajatega sõlmitavate lepingute vastavus valitsuse kehtestatud nõuetele.

- Rakendada sisekontrolli meetmeid, et tagada väljatöötatud protseduuride kohane toetuste ja eraldiste administreerimine, k.a nõuetekohaste aruannete saamine ja nende analüüsimine.

- Teatritele toetuste ja eraldiste andmisel lähtuda etendusasutuse seaduses toodud põhimõtetest.

***

Kultuuriminister selgitas oma vastuskirjas museaalide arvestust, toetuste andmist erateatritele, mõisakoolimajadele ja mittetulundusühingutele ning filmitoetuste maksmist. Valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri on kavas kinnitada 2005. aasta oktoobris, üle on mindud riigilõivude tekkepõhisele arvestusele ja tugevdatakse kontrolli tasuliste ringhäälingulubade tasude laekumise üle. Minister toetab ASi Sakala Keskus likvideerimist, kuid seda alles pärast hoonestusõiguse seadmise lepingus ettenähtud kultuurikeskuse valmimist.

Tulenevalt kultuuriministri vastuskirjas toodust on kontrolliaruandes tehtud mõningaid täpsustusi.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta **7**

1. RAAMATUPIDAMISE KORRALDUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM **10**

1.1. Raamatupidamisarvestuse korraldus **10**

1.2. Tulud riigilõivudest ja tasulistest ringhäälingulubadest **11**

1.2.1. Tulud riigilõivudest 11

1.2.2. Tulu tasulistest ringhäälingulubadest 12

2. MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUS JA FINANTSJUHTIMINE **14**

2.1. Tulude eelarvestamine **14**

2.2. Finantsinvesteeringud **14**

2.3. Eraldised kultuurile **15**

2.3.1. Toetused erateatritele ning teatrialastele üritustele ja programmidele 15

2.3.2. Väärtfilmide alternatiivlevi, filmiürituste ja rahvusvaheliste koostööfilmide tootmise toetused 16

2.3.3. Toetused kultuuriseltsidele 17

2.3.4. Toetused mõisakoolimajadele 17

2.3.5. Toetused mittetulundusühingutele 18

3. VÄLIS- JA SISEAUDIITORITE HINNANGUD VALITSEMISALA ASUTUSTE MAJANDUSAASTA ARUANNETELE **19**

3.1. Välisaudiitorite järeldusotsused **19**

3.2. Siseaudiitorite hinnangud **19**

4. RIIGIKONTROLLI POOLT 2004. AASTAL MINISTEERIUMILE TEHTUD ETTEPANEKUTE TÄITMINE **22**

KULTUURIMINISTRI VASTUS **23**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris tööplaani alusel Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldust ja tehingute seaduslikkust.

Riigieelarve seaduse kohaselt on Riigikontrollil kohustus koostada riigi majandusaasta koondaruande kohta kontrolliaruanne, mille sisuks on hinnang koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele. Kultuuriministeeriumi ja tema valitsemisala audit on aluseks riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest on alates 2004. aastast riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aastaaruandesse on konsolideeritud Kultuuriministeerium kui üksikasutus ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala 28 riigiasutuse 2004. aasta raamatupidamise andmed.

Kultuuriministeeriumi 2004. a konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmiseks kasutati siseaudiitorite tööd ja välisaudiitorite teenust. Siseaudiitorid hõlmasid kontrolliprotseduuridega 9 (nendest kaks jäi ajapuudusel lõpetamata) ja välisaudiitorid 13 valitsemisala asutust. Kokku hõlmati auditítega 72% asutustest. Sise- ja välisauditítega hõlmatud asutuste bilansimaht moodustas 990 miljonit krooni, mis moodustab 80% konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse koondatud asutuste raamatupidamisbilansside mahust.

Riigikontrolli poolt korraldatud Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2004. a raamatupidamise korralduse ja tehingute seaduslikkuse auditi eesmärgiks oli saada ülevaade ministeeriumi haldusala asutusi auditeerinud sise- ja välisaudiitorite tööst.

Ministeeriumi siseauditi osakonna materjalidega (auditi strateegia, auditeeritud asutuste ja ministeeriumi riskihindamise ning detailse kontrolliprogrammi protseduuride dokumendid) tutvudes selgus, et Riigikontroll ei saa oma hinnangutes tugineda Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule, mille ta on andnud riigiraamatupidamisekohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Ministeeriumi siseauditi osakonna kontrolliprotseduuridele ei saa tugineda seetõttu, et riskihinnangutega ei ole kaetud kogu majandusaasta aruanne (s.t kõigi kirjete osas ei ole hinnatud riske).

Ministeeriumis sooritati kontrolliprotseduure ainult vähem oluliste tulu- ja kulukirjete osas. Ei auditeeritud tööjõukulu, osalust sihtasutustes ja mittetulundusühingutes, antud toetusi ja eraldisi, mis moodustavad olulise osa bilansisaldodest ning tulemiaruande kirjetest. Ka ei olnud auditi strateegias selgitatud, miks küllalt oluline osa bilansist ja tulemiaruandest kontrollimata jäetakse (v.a palgakulud). Palgakulud jäeti auditeerimata põhjendusega, et see komponent seondub bilansikirjega “muud kohustused ja saadud ettemaksed”.

Detailsetes kontrolliprogrammides ei ole kavandatud protseduure muude nõuete ja ettemaksete, võlgade (hankijatele) ja muude kohustuste ning saadud ettemaksete osas. Täiendava märkusena oli üldisele auditi strateegiale lisatud, et ei auditeerita tekkepõhiseid siirdeid.

Vaatamata asjaolule, et Riigikontroll ei tugine oma arvamuse kujundamisel ministeeriumi siseaudiitorite ning välisaudiitorite tööle, tutvuti Riigikontrollile esitatud välisaudiitorite järeldusotsustega ning siseaudiitorite koostatud aruannetega haldusala asutuste auditeerimise kohta.

Lisaks siseaudiitorite tehtud protseduuridele sooritas ka Riigikontroll täiendavad kontrolliprotseduurid järgmistes tehinguklassides:

- kontrolliti, kas ministeeriumi osalused sihtasutustes ja äriühingutes on olulises osas õiged;
- kontrolliti, kas tulude kajastamine riigilõivudest, mis saadakse ringhäälingulubade väljaandmisest ning tasulistest televisioonivõrgu ringhäälingulubadest, on õige;
- selgitati kultuuri valdkonda suunatud eraldiste/toetuste määramise süsteemi ja toimimist, samuti eraldiste/toetuste kajastamise ja kasutamise aruannete kontrolli- ja analüüsiprotseduure ministeeriumis.

Riigikontroll auditeeris eraldi Muinsuskaitseameti majandustegevust 2004. aastal, keskendudes raamatupidamise arvestuse korraldusele ja majandustehingute teostamisele, tuues välja olulisemad tähelepanekud tehingute seaduslikkuse, finantsjuhtimise ning sisekontrollisüsteemi toimimise kohta. 2004. aastal auditeeris Riigikontroll Sihtasutuse Eesti Draamateater majandustegevust, keskendudes hallatava riigiasutusena töötanud teatri lõpetamisele, sihtasutuse nõukogu tegevusele, majandusarvestuse korraldamisele ning piletimüügile. Auditite tulemusena toodi välja olulisemad tähelepanekud raamatupidamise korralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi toimimise ja finantsjuhtimise kohta.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI[2] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamisarvestuse näitajad. Audit hõlmas arvestuspõhimõtete analüüsi ja tehingute õiguspärasuse kontrolli.

Audititeavet kogudes küsiti selgitusi siseaudiitoritelt ning teistelt ministeeriumi ametnikelt, tutvuti asutusesiseste kordadega, siseaudiitorite aruannetega, välisaudiitorite järeldusotsustega ning märgukirjadega, ringhäälingulubade väljaandmise komisjoni istungite protokollidega, ministri käskkirjadega ringhäälingulubade väljastamiseks, toetuste taotlemise dokumentidega (ankeedid koos kohustuslike lisadokumentidega), toetuste määramise komisjonide protokollidega, toetuse saajatega sõlmitud lepingutega, riigikassa andmetega ning toetuste kasutamise aruannetega.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Sale Ajalik ja vanemaudiitor Merike Starovoitov.

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta

Kultuuriministeerium

Kultuuriministeerium on valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid oma valitsemisalas ning on aruandekohustuslik Vabariigi Valitsuse ees, kes suunab tema tegevust ning teostab tema üle seadusega sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet.

Kultuuriministeeriumi ülesandeks on riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, riigi meediatöö kavandamises osalemine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi juhib kultuuriminister, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi President oma otsusega. Minister juhib ministeeriumi struktuuriüksusi ja valitsemisala valitsusasutusi ning hallatavaid riigiasutusi kantsleri kaudu. Ministrile allub vahetult siseauditi osakond.

---

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

Kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste (välja arvatud siseauditi osakond) tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist.

Kultuuriministeeriumi valitsemisala

Ministeeriumi valitsemisala valitsusasutus on Muinsuskaitseamet.

Hallatavateks riigiasutusteks 2004. a olid

- seitse teatrit: Teater "Vanemuine", Eesti Riiklik Nukuteater, Teater "Vanalinnastuudio", Pärnu Teater "Endla", Viljandi Draamateater "Ugala", Rakvere Teater, Eesti Riiklik Vene Draamateater;
- kolm kontserdiorganisatsiooni: Eesti Kontsert, Eesti Riiklik Sümfooniaorkester, Eesti Filharmoonia Kammerkoor;
- kaks raamatukogu: Eesti Lastekirjanduse Teabekeskus, Eesti Hoiuraamatukogu;
- kümme keskmuuseumi: Eesti Ajaloomuuseum, Eesti Arhitektuurimuuseum, Eesti Kunstimuuseum, Eesti Meremuuseum, Eesti Teatri- ja Muusikamuuseum, Eesti Vabaõhumuuseum, Eesti Rahva Muuseum, Eesti Spordimuuseum, Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum, Eesti Tervishoiumuuseum;
- üks riigimuuseum: Tartu Kunstimuuseum;
- muud asutused – Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskus, Ennistuskoda "Kanut", Võru Instituut, Eesti Olümpia Õppetreeningkeskus Tehvandi.

Valitsemisala sihtasutused on Eesti Filmi SA (talle kuuluvad ASi Tallinnfilm aktsiad), Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA, Kunstimuuseumi Ehituse SA, SA Kultuurileht, SA "Vanalinna Teatrimaja", SA Tartu Jaani Kirik, SA Virumaa Muuseumid, SA UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon, SA Kääriku-Tehvandi Olümpiakeskus, SA Narva Aleksandri Kirik, SA Eesti Draamateater, SA Rakvere Teatrimaja, SA Vene Teater, SA Tehvandi Spordikeskus. SA Rakvere Teatrimaja, SA Vene Teater ja SA Tehvandi Spordikeskus asutati 2004. a. Lõpetamisel on SA Kääriku-Tehvandi Olümpiakeskus tegevus, mille juhatus on alustanud likvideerimisprotsessi.

Valitsemisalas olevaks äriühinguks on AS Sakala Keskus, mille kõik aktsiad kuuluvad riigile ning omaniku õiguste teostajaks on kultuuriminister. AS Perioodika aktsiad anti Kultuuriministeeriumi valitsemiselt 2004. aastal üle SA-le Kultuurileht.[3] Aktsiad anti Sihtasutusele Kultuurileht üle 23.09.2004. a aktsiate mitterahalise sissemaksena. Perioodika AS on likvideerimisel.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on Eesti Televisioon, Eesti Raadio, Rahvusooper "Estonia", Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Kultuurikapital.

Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarve ja majandusaasta aruanne

Kultuuriminister esitab ettepanekud ministeeriumi kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaeelarve eelnõu kohta, otsustab eelarvevahendite kasutamise ning vastutab eelarve sihipärase ja otstarbeka täitmise ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise eest. Samuti kinnitab minister Kultuuriministeeriumi ja tema valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste eelarved ning kontrollib nende täitmist.

Kultuuriministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste õige ja õiglase kajastamise eest vastutavad minister Raivo Palmaru[4] ja kantsler Siim Sukles. Auditeeritud perioodil oli kultuuri-

[3] Vabariigi Valitsuse 17.09.2004. a korraldus nr 720-k
[4] Vabariigi Presidendi 12.04.2005. a otsus nr 811 "Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine"

minister Urmas Paet. Kultuuriministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitasid oma allkirjaga minister ja kantsler. Ministeeriumi raamatupidamistalitust juhib pearaamatupidaja Ülle Aron ning eelarve- ja majandusanalüüsi osakonda Linda Sade.

31.12.2004. a seisuga oli Kultuuriministeeriumi valitsemisala bilansimaht 1118,8 miljonit krooni. Võrreldes 2003. aastaga suurenes bilansimaht 15,6%. Bilansimaht suurenes sihtasutustes osaluste suurenemise arvel. Bilansis moodustas varadest 97,1% põhivara. Tegevustulud olid 181,1 miljonit krooni. Valitsemisala 2004. aasta eelarve täitmine oli 1600 miljonit krooni.

1. Raamatupidamise korraldus ja sisekontrollisüsteem[5]

1.1. Raamatupidamisarvestuse korraldus

Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse korraldus on asutustes ebaühtlane: on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise heale tavale, ja on asutusi, kelle raamatupidamise korraldus ei taga aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamist raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustegevuse tulemustest ja rahavoogudest.

Kultuuriministeerium ei ole piisaval määral koordineerinud oma valitsemisalas raamatupidamis-arvestust. Välja töötamata ja kinnitamata on üldeeskirja nõuetele vastav valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri. Sellest tulenevalt on määramata vastutuse jagunemine ministeeriumi ja tema iseseisvat raamatupidamist pidavate üksuste vahel.

Samuti on ministeeriumi haldusala asutustele, kes omavad sularahakassat, kehtestamata üldeeskirja nõuetele vastav sularahakassa eeskiri, kus tuleks muu hulgas sätestada kassa maksimaalne limiit ja inkasseerimise, dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.

Riigikontrolli 2005. a auditis "Muuseumivarade arvestus, säilitamine ja kasutamine" tuvastati puudusi muuseumides olevate varade inventeerimise osas: Kultuuriministeeriumil puudus ülevaade, kui palju oli museaale 2003. a lõpu seisuga inventeeritud või üle kontrollitud. Ka selgus auditis, et museaalide arvestus ei vasta raamatupidamisarvestuse põhimõtetele, neid ei võeta arvele põhivarana, vaid nende soetusmaksumus arvestatakse majanduskuludena. Puudustele museaalide raamatupidamisarvestuses juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2003. a korraldatud Eesti Kunstimuuseumi 2002. a raamatu-pidamise aastaaruande auditis.

Riigikontroll on seisukohal, et museaalide soetamine on investeering muuseumide põhiülesannete täitmiseks ning museaalide arvestus tuleb viia kooskõlla riigiraamatupidamise põhimõtetega.

Rahandusminister on seisukohal, et raamatupidamise üldeeskirja tuleb muuta selles osas, et museaale ning ka raamatuid võiks inventeerida iga viie aasta järel, mitte aga igal aastal, nagu üldeeskiri ühtse normina praegu sätestab.[6]

Muinsuskaitseameti majandustegevuse 2004. a auditis tuvastati, et

- põhivara inventuure aruandeaastale eelneva kaheksa aasta jooksul korraldatud ei olnud, 2004. aasta aastainventuur toimus alles 2005. aasta jaanuaris-veebruaris;
- väheväärtusliku vara arvestus oli ainult 2004. aasta kohta ning see ei olnud kõikehõlmav;
- kirjastatud raamatute ning trükiste üle puudus nõuetekohane arvestus;
- ekspertiisitasude vastuvõtmise algdokumendid olid mõnel juhul vormistatud mitu kuud varasema kuupäevaga, kui raha tegelikult ameti kassasse laekus.

Allpool on toodud tähelepanekud kontrollitud valdkondades raamatupidamise arvestuses leitud puuduste kohta, mille tuvastasid Riigikontrolli audiitorid käesoleva auditi käigus.

---

[5] INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

[6] Rahandusministri 17.06.2005. a vastus muuseumivarade auditi aruandele

1.2. Tulud riigilõivudest ja tasulistest ringhäälingulubadest

1.2.1. Tulud riigilõivudest

Ministeerium teeb riigilõivuga maksustatavaid toiminguid, s.o väljastab ringhäälingulubasid, andes, loal märgitud füüsilisele või juriidilisele isikule õiguse loaga määratud tingimustel edastada saateid ja programme ringhäälingus.[7] Seaduse[8] kohaselt tuleb riigilõiv tasuda enne avalduse esitamist, toimingu sooritamist või dokumendi väljastamist. Vabariigi Valitsus on kehtestanud riigilõivu tasumise kontrollimise ning sularahas vastuvõtmise korra.[9] Selle korra kohaselt sõlmib Maksu- ja Tolliamet riigilõivu laekumise elektroonseks kontrollimiseks krediidiasutusega lepingu, milles annab riigilõivu võtvale asutusele õiguse krediidiasutuse infosüsteemi kaudu kontrollida riigilõivu laekumist Maksu- ja Tolliameti maksuameti kontole. Riigilõivu võtval asutusel tuleb esitada vastava õiguse saamiseks taotlus Maksu- ja Tolliametile. Kui riigilõivu laekumist ei kontrollita elektroonilisel teel, tuleb riigilõivu võtjal enne toimingu teostamist või dokumendi väljastamist kontrollida riigilõivu maksja esitatud maksekäsundil või muul riigilõivu tasumist tõendaval dokumendil olevate arvete korrektsust.[10]

Kultuuriministeerium väljastas 2004. a 29 ringhäälinguluba, nendest 27 luba raadiovõrgus ja 2 luba televisioonivõrgus saadete ja programmide edastamiseks. Seega pidi riigilõivutulu laekuma kokku 112 000 krooni (riigilõivu suuruseks on 4000 kr). Ministeeriumi raamatupidamise andmetel oli riigilõivutulu ringhäälingulubade väljastamisest 35,1 mln krooni.

Auditi käigus selgus, et ministeeriumi raamatupidamises oli kajastatud tuluna riigilõivust ka tasuliste televisioonivõrgu ringhäälingulubade aastamaks. Tasuliste televisioonivõrgu ringhäälingulubade eest laekus 2004. a 35 mln krooni. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani kohaselt tulnuks tasuliste televisioonivõrgu ringhäälingulubade aastamaks kajastada selleks ettenähtud raamatupidamiskontol (õiguste müük).

Ministeerium ei kontrollinud riigilõivude laekumist elektroonselt, vaid nõudis tegevusloa saanud isikutelt/taotlejatelt riigilõivu maksmist tõendava maksekorralduse koopia esitamist. Maksekorralduse koopiat riigilõivu tasumise kohta nõuti alles pärast ringhäälinguloa väljastamist ning see on vastuolus riigilõivuseadusega.

Auditi käigus tuvastati kolm juhtu, kus tegevusluba väljastati 20.09.2004. a ministri käskkirja alusel, ettevõtjad tasusid riigilõivu aga alles 2005. aastal pärast vastava märkuse tegemist.[11] Seega oli 31.12.2004. a nõuetena arvestamata 12 000 krooni.

Riigilõivud ringhäälingulubade eest televisioonivõrgus tasuti 20.02.2004. a[12] ja 22.03.2004. a[13], kuid tuluna riigilõivudest ei olnud raamatupidamises nimetatud makseid arvestatud. Seega oli tuluna kajastamata 8000 krooni.

Lites LT OÜ tasus 2004. a riigilõivu ringhäälinguloa väljastamise eest, mis arvestati ministeeriumi raamatupidamises 2004. a tuluna, kuigi tegevusluba väljastati alles kultuuriministri 31.01.2005. a käskkirjaga nr 34. Seega oli ettemaksuna raamatupidamises kajastamata 4000 krooni.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ministeeriumi raamatupidamises arvestati riigilõivutulu ringhäälingulubade väljastamisest kassapõhiselt ja valel kontol koos tasuliste televisioonivõrgu ringhäälingulubade aastamaksudega. Nõudeid ega kohustusi tekkepõhiselt arvele ei võetud ning mitmed riigilõivud laekusid hilinemisega.

---

[7] Ringhäälinguseadus, § 37 lg 1
[8] Riigilõivuseadus, § 7
[9] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140
[10] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140, § 9
[11] Raadio Ruut OÜ tasus riigilõivu 11.01.2005. a-l, Kuma AS 03.03.2005. a-l ning Ajaga Sammu OÜ 06.06.2005. a-l.
[12] AS TV3
[13] AS Kanal 2

Analoogne olukord oli ka Muinsuskaitseametis, kus riigilõivutulu arvestati raamatupidamises kassapõhiselt nõutud tekkepõhise arvestuse asemel. Seetõttu puudub raamatupidamises ülevaade, kui palju neid tulusid tegelikult pidi laekuma, kui palju on raha saadud ja kui palju on veel raha saamata. Samuti puudus arvestus, kui palju on aasta lõpu seisuga tegemata riigilõivuga maksustatavaid toiminguid ja kui palju on nende toimingute eest riigilõivu ette saadud.

Riigikontroll on seisukohal, et ministeeriumi raamatupidamises puudub riigilõivude arvestuse süsteem ja arvestus ei vasta riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele.[14] See toob kaasa selle, et tulude arvestus on ebaõige ja puudub kindlustunne, et kõikide väljastatud ringhäälingulubade eest on riigilõiv ka tegelikult laekunud. Puudub analüütiline arvestus, kui palju riigilõivuga maksustatavaid toiminguid oli aruandeaasta lõpu seisuga tegemata ja kas nende tegemata toimingute eest on riigilõiv tasutud või mitte.

1.2.2. Tulu tasulistest ringhäälingulubadest

Ringhäälinguseaduse kohaselt on ringhäälinguluba televisioonivõrgus tasuline. Kuni jaanuarini 2005 oli üleriigilise ringhäälinguloa maksumus televisioonivõrgus 15 mln krooni aastas. Ringhäälinguloa aastatasu maksab loa omanik neljas võrdses osas 1. jaanuariks, 1. aprilliks, 1. juuliks ja 1. oktoobriks.

Auditi käigus selgus, et 2004. a hilines kahel korral osamaksetega Kanal 2 AS, 1. aprilliks laekuma pidanud makse laekus 31.05.2004. a ning 1. juuliks laekuma pidanud osamakse laekus 31.08.2004. a. Viiviseid maksetega hilinemise eest ministeeriumil aga õigust nõuda ei ole, sest ringhäälinguseaduses puudub vastav säte.

Kanal 2 ASilt 1. jaanuariks 2005. a laekuma pidanud 5 mln kroonine osamakse laekus 31.12.2004. a. Ministeerium arvestas selle osamakse 2004. a tuludes ega kajastanud seda ettemaksetes ja kohustustes.

Riigikontroll on seisukohal, et ministeeriumi raamatupidamisesarvestuses on tasuliste ringhäälingulubade eest saadud tulude arvestamises puudusi: neid arvestatakse kassapõhiselt ja see ei vasta riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele.[15] Seega ei ole tulude arvestus õige ja puudub kindlustunne, et kõik ringhäälingulubade aastatasude osamaksed on ka tegelikult laekunud ja et maksete tähtaegadest on kinni peetud.

Ettepanekud kultuuriministrile

- Kehtestada Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustele üldeeskirja nõuetele vastav raamatupidamise sise-eeskiri.
- Kehtestada Kultuuriministeeriumi valitsemisalas sularahakassat omavatele asutustele sularahakassa eeskiri, kus sätestada kassa maksimaalne limiit ning kassa inkasseerimise, dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.
- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud majandustehingute tekkepõhine kirjendamine raamatupidamisregistrites ja riigi raamatupidamise üldeeskirjas nõutud kontodel.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud valitsemisalas inventuuride korraldamine tagamaks riigivara säilimist ning õige informatsiooni esitamist raamatupidamise aastaaruannetes.
- Taotleda rahandusministrilt muudatuste tegemist riigi raamatupidamise üldeeskirja, nähes seal eraldi ette museaalide ja teavikute inventuuride korraldamise sageduse.

[14] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 ”Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, § 21
[15] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 ”Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, § 21

- Algatada ringhäälinguseaduse muutmine eesmärgiga näha selles ette sanktsioonid ringhäälinguloa aastatasu osamaksete mittetähtaegse tasumise eest.
- Võtta kasutusele infosüsteem (analüütiline arvestus), milles kajastuksid klientide ja kuupäevade kaupa nii lõivudega maksustatud toimingud kui ka laekumised, samuti tasuliste ringhäälingu-lubade aastatasu osamaksed.

2. Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

2.1. Tulude eelarvestamine

Seaduses “ 2004. aasta riigieelarve” ei ole Kultuuriministeeriumi valitsemisala kavandatavate tulude hulgas kajastatud tulu riigilõivudest ringhäälingulubade väljaandmisel (2004. a kajastamata 100 000 krooni), tasuliste ringhäälingulubade aastamakse (2004. a 30 mln krooni), Muinsuskaitseameti poolt muinsuskaitsealaste tegevuslubade väljastamise eest saadud riigilõive (2004. a 1 mln krooni).

Ministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna juhataja selgitusel laekuvad nii riigilõivud kui ka tasuliste ringhäälingulubade maksed Maksu- ja Tolliametile ning Kultuuriministeerium ei saa neid kasutada. Nimetatud tulud on riigi üldtulud, seega Rahandusministeeriumis arvestatavad tulud. Rahandusministeeriumile esitakse nende tulude prognoos ning Kultuuriministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna juhataja arvates arvestab Rahandusministeerium neid oma tulude eelarves.

Seaduse[16] järgi jaotatakse riigieelarve administratiivselt osadeks lähtuvalt põhiseaduslikest halduskorralduse valdkondadest, jagudeks lähtuvalt funktsionaalsetest tegevusaladest ning peatükkideks riigiasutuste järgi, kes on pädevad tulu koguma, kulu või finantseerimistehingut tegema.

Riigikontroll on seisukohal, et valitsemisala tulude eelarves tuleb kajastada nii haldusala tegevuse tulemusena saadavad riigilõivud kui ka tasuliste ringhäälingulubade aastamaksed.

2.2. Finantsinvesteeringud

Kultuuriministeeriumi valitseda on ASi Sakala Keskus aktsiad (5 840 000 aktsiat).

Aktsiaseltsi 2004. a majandusaasta tegevusaruandest selgub, et aruandeaastal ei tegelenud äriühing oma põhikirjajärgse põhitegevusega. Seoses aktsiaseltsile kuuluvatele hoonetele ja kinnistule hoonestusõiguse seadmisega tegeles AS Sakala Keskus järelevalvega sõlmitud hoonestusõiguselepingute üle. Seda tegevust peab aktsiaselts oma peamiseks ülesandeks kuni aastani 2006 ja teisi tegevuseesmärke tulevikuks tegevusaruande kohaselt määratud ei ole. Aktsiaseltsi arvestuste kohaselt hoonestajalt saadav hoonestusõiguse tasu 1 mln krooni aastas katab tema ülalpidamiseks ja järelevalve funktsioonide täitmiseks vajalikud kulutused ja tegevuse tulemuseks prognoositakse väikest kasumit.

Aruandeaastal moodustasid äriühingu äritulud 1,15 mln ja üldhalduskulud 1,14 mln krooni. 2004. a majandusaasta lõppes 18 040 kroonise kasumiga, mis otsustati suunata eelmiste perioodide kahjumi (9,47 mln kr) katteks. Rahavoogude aruanne näitab, et aruandeaastal on aktsiaseltsi negatiivne rahavoog suurenenud võrreldes eelmise aastaga. Aktsiaseltsi bilanss näitab, et aruandeaasta lõpu seisuga oli riigi finantsinvesteering 50,7 mln krooni, mis on 7,8 mln krooni võrra vähenenud võrreldes riigi esialgse investeeringuga aktsiatesse (58,4 mln kr).

Riigikontrolli hinnangul ei ole riigil otstarbekas omada sellise äriühingu aktsiaid, kes ei tegele oma põhikirjajärgse põhitegevusega ega teeni aktsionärile tulu. Riigikontroll näeb siin ohtu, et olemasolev finantsinvesteering võib veelgi väheneda mitmesuguste üldhalduskulude tegemise tõttu.

Selleks et koguda hoonestusõiguse tasu ja teostada järelvalvet hoonestaja tegevuse üle, ei ole vaja riigil omada äriühingut.

[16] Riigieelarve seadus, § 4 lg 2

2.3. Eraldised kultuurile

Vastavalt kultuuriministri 16.01.2004. a käskkirjale nr 8 otsustati kultuurile eraldada 96,7 mln krooni. Kõikide eraldiste/toetuste kohta olid sõlmitud lepingud.

Vabariigi Valitsus on kehtestanud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja korra.[17] Kultuuriministeerium ei ole lepingute sõlmimisel arvestanud mitmeid selle määruse sätteid: nii on lepingutes sätestamata lepingu täitmisel tekkivate vaidluste lahendamise kord, sätestamata on aruannete mitteesitamisega või eksitava informatsiooni esitamisega seotud sanktsioonid ning kehtestamata on teenuse osutamise või projekti teostamise tulemuslikkuse mõõtmist/hindamist võimaldavad kriteeriumid. Määruse järgi tuleb lepingu sõlminud valitsusasutusel teha järelevalvet lepingulise teenuse osutamise või projekti teostamise tõhususe ja tulemuslikkuse üle.

Auditi käigus tutvuti pisteliselt toetuste saamiseks esitatud taotlustega, asjaomaste komisjonide otsustega, sõlmitud lepingutega ja toetuste kasutamise aruannetega.

Ministeerium on kehtestanud eelarvest toetuse taotlemise ankeedi vormi ning sätestanud taotlusele lisatavad kohustuslikud lisadokumendid, samuti on aruandevormid eelarvest eraldatud toetuse kasutamise kohta, milles on sätestatud ka kohustuslike lisadokumentide esitamine. Taotluste ja aruannete vormid on kinnitatud ministri käskkirjaga ning avaldatud Kultuuriministeeriumi kodulehel.

12.01.2005. a ministri käskkirjaga nr 9 sätestati ministeeriumis riigieelarvest toetuse eraldamise korraldamise protseduurireeglid ning kinnitati taotluse ja toetuse kasutamise aruannete vormid. Sama käskkirjaga kinnitati riigieelarvest toetuste eraldamise komisjonide töökord. Etendusasutustele riigieelarvest toetuse kavandamiseks ning jaotamiseks moodustati komisjon, kinnitati selle töökord ning taotluste ja aruannete vormid (kultuuriministri 04.02.2005. a käskkiri nr 41).

2004. a toetuste eraldamise kohta komisjonidel ega ministeeriumi nõunikel üldjuhul taotluste ja projektide analüüsimise ning toetuste kasutamise aruannete kontrollimise dokumente esitada ei olnud (v.a rahvakultuur). Jätkuvalt on reglementeerimata, mis saab juhul, kui toetuste kasutamise aruannete kohustuslikud lisad on puudulikult täidetud. Reguleerimata on samuti aruannete kogumise ja kontrollimise protseduurid. Riigieelarveliste toetuste lepinguvormi ei ole täiendatud ning välistatud ei ole lepingusätete mitmeti tõlgendamine ja tagatud ei ole lepingutingimuste täitmise kontrolli riigieelarveliste eraldiste sihipärase kasutamise tuvastamiseks.

2.3.1. Toetused erateatritele ning teatrialastele üritustele ja programmidele

Ministri 01.07.2004. a käskkirjaga nr 125 kinnitati etendusasutustele riigieelarvest toetuste kavandamiseks ja jaotamiseks moodustatud komisjoni töökord. Nimetatud töökord nõuab teatrinõunikult toetuste taotluste koondi koostamist. Vastavat koondit teatrinõunikul auditeerijatele esitada ei olnud ning ta koostas selle alles auditeerimise käigus. Selgus, et osa erateatrite taotlused rahuldati täies mahus (Von Krahli Teater 3,28 mln krooni ja Narva teater ”Ilmarine” 400 000 krooni), samas eraldati Teater Variusele ainult 21% (50 000 krooni) ning Salong-Teatrile 25% (50 000 krooni) taotletust.

Teatritoetuste komisjoni protokollist selgus[18], et komisjon otsustas jagada erateatrid professionaalsuse alusel kolme rühma ning sellest olenes teatrile eraldatava toetuse suurus. Millised olid teatrite professionaalsuse hindamise kriteeriumid, komisjoni protokollist ei selgu. Miks komisjon tegi erateatritele toetuste jagamise kohta sellise otsuse, teatrinõunik piisavalt selgitada ei osanud. Toetuse suuruse otsustamisel olevat komisjon arvestanud taotluse esitanud erateatrite eelarveid, lavastuste arvu, teatrite eelneva aasta tegevusi, samuti olevat hinnatud eelmise aasta lavastusi. Kuidas üht või teist teatrit mingis arvestuspunktis hinnati, see komisjoni otsustest ei selgu.

---

[17] Vabariigi Valitsuse 15.01.2004. a määrus nr 12
[18] Teatritele riigieelarvest toetuste jagamise koosoleku protokoll, 05.01.2004. a

Ministeeriumi teatrinõuniku selgituse kohaselt peeti Von Krahli Teatri puhul oluliseks kogu teatri tegevust, aga Salong-Teatri puhul peeti oluliseks ainult üht lavastust. Otsustuse kriteeriume, mille alusel 2004. a erateatritele tegevustoetusi jagati, kinnitatud ega kõikidele asjaosalistele avalikustatud ei olnud.

Ministeeriumi teatrinõuniku selgituste kohaselt on 2005. a erateatritele tegevustoetuste jagamise kriteeriumiks inimtööaastate arv ning selle kaudu toetatakse keskmist arvestuslikku töötasukulu.

Riigikontroll on seisukohal, et nn inimtööaastate võtmine toetuse suuruse arvestamise ja maksmise aluseks on vastolus etendusasutuse seadusega, sest seaduses on sätestatud riigieelarvest toetuse määramise põhimõtted teisiti. Seaduse kohaselt määratakse toetus etenduse või kontserdi külastaja toetusena ning sellega hüvitatakse külastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe. Toetuse määramise aluseks peab olema Kultuuriministeeriumi poolt tellitav külastajate arv ning nende teenindamiseks tehtavad kulutused, mis tulenevad töötajate tasustamisest ja vara haldamisest.

2.3.2. Väärtfilmide alternatiivlevi, filmiürituste ja rahvusvaheliste koostööfilmide tootmise toetused

Osa toetuse taotlejatest ei olnud esitanud toetuse taotlusi kinnitatud vormi kohaselt ning puudusid kohustuslikud lisadokumendid (projekti tulude-kulude täielik eelarve, oma- ja kaasfinantseerijate andmed; projekti lühikirjeldus, eesmärgid, kavandatavad tegevused ja tulemused).

Näiteks sai F-seitse OÜ mängufilmi “Somnambuul” ühe rahvusvahelise filmikoopia valmistamiseks 80 000 krooni, taotluses ei olnud märgitud ei oma- ega kaasfinantseeringu summasid. Toetuse kasutamise aruandest selgus, et omafinantseering oli ainult 3000 krooni (3%). Ministeeriumis on tavaliselt antud levitoetust ainult 70% ulatuses projekti maksumusest (seda ei ole regulatsioonidega sätestatud).

Äriühingud Amarton Filmide OÜ ja Cinema Noveau OÜ said 2004. a väärtfilmide levitamiseks mõeldud toetusi 302 900 krooni. Need äriühingud on esitanud ministeeriumile mittekorrektsed toetuse kasutamise aruanded, mida kunstide osakonna nõunik (kino ja filmi alal) ei ole aktsepteerinud. Täiendavaid dokumente toetuse kasutamise kohta äriühingud ministeeriumile esitanud ei olnud. Nõuniku selgitusel ei ole 2005. aastal nimetatud äriühingutele toetusi eraldatud ning 2004. a eraldatud toetuste tagasinõudmine ei ole tema hinnangul vajalik, sest äriühingud on toetusi kasutanud sihipäraselt, s t väärtfilmid on Eestisse toimetatud ning neid linastatakse ja levitatakse. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et nimetud äriühingud ei ole juba aastaid äriregistrile esitanud majandusaasta aruandeid ning on saanud seepärast kaks trahvihoiatust. Seetõttu on neile äriühingutele toetuste andmine lubamatu.

Osas toetuse taotlustes on antud toetuse andjale eksitavat informatsiooni. Estinfilm OÜ sai toetust 58 704 krooni mängufilmi “Tagavaraosad” ja 58 850 krooni mängufilmi “Salakired” litsentsiõiguste ostmiseks, subtiitrimiseks ja promotsiooniks. Taotluses märgiti, et neid filme linastatakse 32 kohas Eestis (kinodes ja kultuurimajades), toetuse kasutamise aruandest selgub aga, et filmilinastused toimusid ainult Tartus ja Tallinnas ning veel üheksas kohas (mängufilm “Salakired”) või ainult Tallinnas ja Märjamaal (mängufilm “Tagavaraosad”). Aruandest selgub ka, et Märjamaal ei olnud ühtegi filmivaatajat ning Tallinnas kogus film 386 filmikülastajat.

BDG Film OÜ sai kolme filmi levitoetuseks 154 489 krooni.[19] Toetuse taotleja ei ole ministeeriumile esitanud vormikohast tulude-kulude eelarvet ning projekti lühikirjeldust, eesmärke, kavandatavaid tegevusi ega tulemusi. Toetuse kasutamise aruandeid oli auditi käigus esitada ainult ühe filmi levitoetuse 50 000 krooni kasutamise kohta.

[19] 07.07.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 4/1178

Aruanne oli esitamata ka äriühingul Sigade Revolutsioon OÜ 650 000 krooni suuruse toetuse kasutamise kohta.[20]

Riigikontroll on seisukohal, et ministeeriumil tuleb täiendada lepinguvorme ning toetuse kasutamise aruannete mitteesitamisel või mittetäielikke aruannete esitamisel nõuda toetuse tagasimaksmist.

2.3.3. Toetused kultuuriseltsidele

Toetuse eraldamise komisjoni protokollid olid põhjalikud ja asjakohased. Koosoleku protokollides selgitati, millised olid toetuse eraldamiste otsustuste kriteeriumid, milliseid aruandeid analüüsiti, ning põhjendati piisavalt komisjoni otsust.

Kõikidelt toetuse taotlejatelt olid olemas taotlused koos vajalike lisadokumentidega. Kunstide osakonna rahvakultuuri nõunikul oli koostatud keskseltside baaskulutuste prognoos lähiaastateks ning ülevaade keskseltside liikmeskonnast ning nende tegevusest. Toetuse kasutamise aruannete ja nende kontrollimiste kohta esitas nõunik koondi, mille kohaselt oli hinnatud nii 2004. a tegevuse aruandeid kui ka 2005. a tegevustoetuse taotlusi.

Seda praktikat peaks järgima ministeerium ka teiste toetusliikide andmisel ja selle tegevuse dokumenteerimisel.

2.3.4. Toetused mõisakoolimajadele

Riikliku programmi "Mõisakoolimajad" juhtkomitee koosolekute protokollid olid põhjalikud. 06.12.2004. a toimunud koosolekul anti ülevaade programmi 2004. a tegevusest ning koostatud oli ehitusliku järelevalve aruanne mõisakoolide riikliku programmi 2004. a eelarvest toetatud projektide kohta. Nimetatud aruanne on avalikustatud ka ministeeriumi kodulehel.

Auditeerijad kontrollisid pisteliselt toetuse kasutamise aruandeid ning selgus, et osa toetuse kasutamise aruannetest on liiga üldsõnalised ega vasta ministri kinnitatud toetuse kasutamise aruande vormile ega sisalda kohustuslikke lisadokumente ning ülevaadet projekti teostamisest.

Näiteks Albu Vallavalitsuse[21] aruanne 700 000 krooni kasutamise kohta ei sisaldanud kohustuslikke lisadokumente, Koeru Vallavalitsuse[22] esitatud aruandes 600 000 krooni kasutamise kohta ei olnud märgitud ettevõtjaid, kes Aruküla mõisa restaureerimistöid tegid, ning isikuid, kes teostasid omaniku- ja muinsuskaitsejärelevalvet. Mooste mõisa trepi ja saali renoveerimiseks eraldati toetust 200 000 krooni.[23] Mooste Vallavalitsus sõlmis tööde tegemiseks lepingu ARS Metallitööd OÜga, kellel puudub Muinsuskaiseametist saadud tegevusluba mälestistel töötamiseks. Türi Vallavalitsus sai Laupa mõisahoone vertikaalplaneerimistöödeks 650 000 krooni,[24] kuid toetuse kasutamise aruandest ei selgu, kes olid tööde teostajateks. Eesti Mõisakoolide Ühendus[25] sai toetust 100 000 krooni restaureerimisalase täienduskoolituse korraldamiseks. Toetuse kasutamise aruandest selgub, et 2004. a jäi kasutamata 36 000 krooni, mis lepingu järgi tulnuks tagastada, kuid seda ei olnud tehtud ega sõlmitud ka lepingumuudatust.

---

[20] 30.01.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 4/8
[21] 03.05.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 7/924
[22] 13.05.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 7/924
[23] 13.05.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 6/1001
[24] 13.05.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 6/1003 ja 28.12.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 73/1766
[25] 04.11.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 73/1774

Ainult Viru-Nigula Vallavalitsuse[26] toetuse kasutamise aruanne oli põhjalik ning kõik kohustuslikud lisadokumendid olid olemas koos valminud ehitise ülevaatuse aktiga, lisatud oli ka järelevalve teostaja aruanne koos töökoosolekute protokollidega.

Kõik toetuse kasutamise aruanded on aktsepteerinud ja allkirjastanud kultuuriväärtuste asekantsler.

Riigikontrolli arvates tuleb kontrolliprotseduure toetuse kasutamise aruannete osas täiustada ja teostatud kontrolle põhjalikumalt dokumenteerida.

2.3.5. Toetused mittetulundusühingutele

Eesti Instituut MTÜ-le eraldati tegevustoetust 5 mln krooni.[27] Lepingu kohaselt pidi toetuse saaja esitama toetuse kasutamise kohta 20.04.2005. a aruande. Ministeeriumile toetuse kasutamise aruannet auditeerimise ajaks esitatud ei olnud ning auditeerijatele esitati mittetulundusühingu majandusaasta aruanne.

Ministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna nõuniku selgituse kohasest ei nõuta nendelt mittetulundusühingult, kes saavad tegevustoetust, toetuse kasutamise aruandeid, vajalik on ainult majandusaasta aruande esitamine. Ministeeriumi regulatsioonides aga nimetatud teguviisi sätestatud ei ole.

Riigikontrolli arvates tuleb lähtuda võrdse kohtlemise pritsiibist ning sõlmitud lepingutest või sätestada vastavad muudatused ministeeriumi regulatsioonides.

Ettepanekud kultuuriministrile

- Tagada, et riigieelarve tuludes oleksid kajastatud kõik ministeeriumi valitsemisalas laekuvad tulud.
- Lõpetada ASi Sakala Keskus tegevus, arvestades, et ministeerium võiks ise koguda hoonestusõiguse eest laekuvat tasu ja teostada hoonestaja üle järelevalvet.
- Tagada toetuste ja eraldiste saajatega sõlmitavate lepingute vastavus valitsuse kehtestatud asjakohastele nõuetele.
- Rakendada sisekontrolli meetmeid, et tagada väljatöötatud protseduuride kohane toetuste ja eraldiste administreerimine, k.a nõuetekohaste aruannete saamine ja nende analüüsimine.
- Teatritele toetuste ja eraldiste andmisel lähtuda etendusasutuse seaduses toodud põhimõtetest.

[26] 13.05.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 6/1008
[27] 12.04.2004. a riigieelarvest eraldatud toetuse kasutamise leping nr 9/756

3. Välis- ja siseaudiitorite hinnangud valitsemisala asutuste majandusaasta aruannetele

3.1. Välisaudiitorite järeldusotsused

Välisaudiitorid andsid hinnangu 14 asutuse kohta. Eesti Hoiuraamatukogus tehtud audiitorkontrolli eesmärgiks ei olnud hinnangu andmine raamatupidamise aastaaruandele.

Välisaudiitorite järeldusotsused olid 13 juhul märkusteta ning audiitorite seisukoha kohaselt ei sisalda auditeeritud asutuste 2004. a saldoandmikud, selle alusel koostatud bilansid, neis kajastuvad varad ja kohustused olulisi vigu ega väärkajastusi. Eesti Kunstimuuseumile andis audiitor märkusega järeldusotsuse, mis oli põhjustatud asjaolust, et lõpetamata ehitusena on arvel vara 18 mln krooni ulatuses ning neid kulutusi ei ole võimalik dokumentaalselt tõestada. Riigikontroll juhtis Eesti Kunstimuuseumi tähelepanu lõpetamata ehituse kajastamisele juba 2003. aastal,[28] kuid muuseumi juhtkond ei ole olukorra parandamiseks meetmeid rakendanud.

Märgukirjades auditeeritud asutuste juhtkonnale andsid välisaudiitorid hinnangu raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemide toimimise kohta. Nii puudus Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseumis raamatupidamise sise-eeskiri ning Võru Instituudis ja Eesti Vabaõhumuuseumis olid raamatupidamise sise-eeskirjad vananenud ning vajasid ajakohastamist. Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum ning Eesti Vabaõhumuuseum ei esitanud audiitoritele 2004. a tegevuskava täitmise vormikohast aruannet ning seetõttu ei saanud audiitorid hinnata, kas kavandatud tulemused aruandeaastal saavutati. Eesti Riiklik Sümfooniaorkester jättis maksmata maksud vastuvõtukuludelt 327 000 krooni ulatuses. Audiitorid tuvastasid, et Eesti Vabaõhumuuseumis oli 31.12.2004. a seisuga vähem kajastud akumuleeritud kulumit 3,8 mln krooni ulatuses ning käibemaksu proportsiooni ei olnud muudetud alates 2001. aastast, muuseumis oli reguleerimata piletimüügi aruandlus ja arvestus.

3.2. Siseaudiitorite hinnangud

Ministeeriumi hallatavatest asutustest on ainult Pärnu teatris “Endla “ olemas siseaudiitor, kes andis teatri majandusaasta aruandele oma hinnangu, kus on öeldud, et nimetatud aruanne on olulises osas kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105. Siseaudiitori aruandes märgiti mitmeid puudusi, näiteks et kassaaruandeid ei kontrollita ega kinnitata, etenduste kavade üle raamatupidamislikku arvestust ei peeta ja nende kohta käiv aruandlus on puudulik. Kavade müügist saadud raha makstakse kassasse hilinemisega. Kõiki ostuarved ei kinnitata ning kauba saaja ei ole neid allkirjastanud. Samuti ei koostata teatris lavastuste kohta täies mahus eelarvet ning seetõttu ei ole võimalik võrrelda planeeritud kulu tegelikuga.

Ministeeriumi siseaudiitorid auditeerisid Kultuuriministeeriumi, Ennistuskoda “Kanut”, Eesti Lastekirjanduse Teabekeskust, Eesti Rahva Muuseumi, Eesti Spordimuuseumi, Tartu Kunstimuuseumi, Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskust ning Viljandi Draamateatrit “Ugala”.

Ministeeriumi osas märkisid audiitorid, et hoonete amortisatsiooninormid on kõrgemad kui riigi raamatupidamise üldeeskirjas soovitatud, sõidukite amortisatsiooninormiks oli üldeeskirjaga lubatud maksimaalne väärtus, mistõttu vara amortiseeritakse kiiremini tema kasulikust elueast. Siseaudiitorid juhtisid tähelepanu sellele, et inventuuride korraldamisel tuleb inventeerida ka väljaspool ministeeriumi asukohta (Pedassaares, Palmses) olevad varad. Ka tuvastasid audiitorid, et hoonestusõiguse tasu Rocca al Mare ASilt ei ole laekunud õigel ajal.

[28] Riigikontrolli arvamus Eesti Kunstimuuseumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta, 10.07.2003

Hallatavate asutuste kohta tegid ministeeriumi siseaudiitorid tähelepanekud põhiliselt raamatupidamise sise-eeskirjade, põhivarade arvestuse ja inventuuride korraldamise, tulude ja majanduskulude õige kajastamise ning periodiseerimise, kinnisvarainvesteeringute kajastamise, lepingute sõlmimise ja lepingutest tulenevate riskide ning tehingute seaduslikkuse kohta.

Olulisemad siseaudiitorite tähelepanekud

Põhivara arvestus

- Põhivara arvestuskaardid olid väheinformatiivsed (Ennistuskoda "Kanut", Eesti Lastekirjanduse Teabekeskus, Eesti Spordimuuseum, Tartu Kunstimuuseumi), põhivaral puudusid inventarinumbrid (Ennistuskoda "Kanut", Tartu Kunstimuuseum);

- Amortisatsiooninormide määramisel ei olnud alati tuginetud varade hinnangulisele elueale, põhivarale tehtud parenduste maksumust ei olnud lisatud põhivara soetusmaksumusele. Osa kapitaliseeritud parendusi Tartu Kunstimuuseumis ei olnud parendused, vaid kuulusid arvestamisele kuludena.

- Mõningatel põhivaradel ei olnud õiglast väärtust, mistõttu tuleks varad ümber hinnata (Ennistuskoda "Kanut", Eesti Lastekirjanduse Teabekeskus, Eesti Rahva Muuseum, Tartu Kunstimuuseum).

Inventuuride tegemine

- Varade inventuurikäskkirja ei olnud koostatud ning inventuurinimestikust ei selgunud, millal inventuur tehti, inventuurinimestike andmed kontode kaupa ei ühtinud pearaamatu andmetega (Ennistuskoda "Kanut"). Inventuurikomisjoni kuulusid varade eest materiaalselt vastutavad isikud (Ennistuskoda "Kanut", Eesti Spordimuuseum). Eesti Lastekirjanduse Teabekeskuses moodustasid raamatud olulise osa asutuse põhivarast (76%), kuid neid inventeeritakse 10aastase intervalliga. Auditeerijad kahtlesid Eesti Rahva Muuseumi inventuuri usaldusväärsuses ning muuseumihoonete bilansilise jääkmaksumuse ja tellitud eksperdihinnangute vahe oli 3,2 mln krooni.

- Eesti Rahva Muuseumi lõpetamata ehitusena kajastati 74,5 mln krooni, lõpetamata ehitust ei ole inventeeritud ega auditeeritud ning seetõttu puudub kindlustunne, kas lõpetamata ehitus on õiges summas kajastatud. Puudusi tehti kindlaks ka riigihangete korraldamisel.

Omatulude arvestus

Audiitorid tuvastasid omatulude periodiseerimisvigu ning osa rendituludest ei olnud õigel ajal riigieelarvesse kantud (Ennistuskoda "Kanut"). Osa Tartu Kunstimuuseumi tuludest kajastati kassapõhiselt ja esines periodiseerimisvigu.

Tehingud varaga

- Eesti Rahva Muuseumis ruumide rendile andmist ei olnud kooskõlastatud ministeeriumiga. Asutusel on 13 korterit, kuid üürilepingud korterite kasutajatega puudusid ning korterid olid kasutada antud tasuta. Hinnanguliselt on viimasel 6 aastal jäänud saamata renditulu 546 000 krooni. Erisoodustuse 2004. a potentsiaalne summa on 100 000 krooni, maksuriskid tagasiulatuva jõuga aga tunduvalt suuremad. Eesti Rahva Muuseum ostis Raadil seitse ehitist, mis olid koormatud rendilepingutega. Auditeerijad ei saanud nende rendilepingutega tutvuda, sest asutusel ei olnud neid esitada.

- Põhivara mahakandmine oli toimunud ilma ministeeriumi nõusolekuta (Ennistuskoda "Kanut", Eesti Lastekirjanduse Teabekeskus, Eesti Rahva Muuseum, Tartu Kunstimuuseum, Viljandi Draamateater "Ugala").

Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangul ei ole ministeeriumi 2004. a raamatupidamise aastaaruanne kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et siseauditi eest vastutav isik on andnud hinnangu raamatupidamise aastaaruande õigsusele, mitte majandusaasta aruandele, nagu nõuab riigieelarve seadus. Tulenevalt riigieelarve seadusest on riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi, andes hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.[29] Majandusaasta aruanne koosneb raamatupidamise seaduse kohaselt riigiraamatupidamiskohustuslase raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest.[30]

Siseaudiitor juhtis enda selgituse kohaselt aastaaruande koostamise käigus tegevusaruande koostajate tähelepanu aruande vastavusele Rahandusministeeriumi juhendi nõuetega.

[29] Riigieelarve seadus, § 45 lg 3
[30] Raamatupidamise seadus, § 14 lg 1

4. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute täitmine

Riigikontrolli kontrolliaruandes, mis koostati Kultuuriministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustegevuse seaduslikkuse kohta, tehti tähelepanek, et ministeeriumi valitsemisalas tegutseb OÜ Eesti Näitemänguagentuur, mille osanikeks on kaheksa ministeeriumi valitsemisalas tegutsevat teatrit ja Tallinna Linnateater. Raamatupidamise aasta-aruannetes ei olnud oma osalust äriettevõttes kajastanud/näidanud ükski teater ega ka Kultuuri-ministeerium. Kultuuriministeerium ei olnud rakendanud meetmeid saamaks teada Eesti Näitemänguagentuuri omandivormi ning seetõttu oli saamata potentsiaalne dividenditulu, tehtud valesid finants-otsuseid jms.

17.06.2004. a vastati Kultuuriministeeriumist[31] Riigikontrollile, et ministeerium on alustanud tegevust OÜ Eesti Näitemänguagentuur osade ületoomiseks ministeeriumi valitsemisele.

31.12.2004. a seisuga oli OÜ Eesti Näitemänguagentuur omandivorm sama kui 2003. aastal. Vabariigi Valitsusse jõudis OÜ Eesti Näitemänguagentuur osade Kultuuriministeeriumi valitsemisele ülevõtmise küsimus alles 19.05.2005. a.[32]

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

[31] Kultuuriministri 17.06.2004. a vastuskiri nr 10.2-17/2558 kontrolliaruande eelnõule
[32] Vabariigi Valitsuse 19.05.2005. a korraldus nr 279

Kultuuriministri vastus

KULTUURIMINISTEERIUM

Hr. Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 25.07.2005 nr OSIII-2-5/05/1192

Meie 12.08.2005 nr 10.2-17/3689

Kontrollaruande eelnõu

Esitame Teile Kultuuriministeeriumi seisukohad kontrollaruande eelnõule "Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004.aastal".

Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aastaaruandesse on konsolideeritud lisaks Kultuuriministeeriumile kui üksikasutusele valitsemisala 28 riigiasutuse 2004.aasta raamatupidamise andmed. Eelnõus on ekslikult märgitud 26 asutust.
2004. a hallatavate riigiasutuste loetelust puuduvad Rakvere Teater, Eesti Riiklik Vene Draamateater ja Eesti Olümpia Õppetreeningkeskus Tehvandi. Nende tegevus lõpetati alles 28.02.2005.a.

Eelnõu punkt 1.1. Raamatupidamisarvestuse korraldus
Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri on hetkel koostamisel ja loodame kinnitada hiljemalt oktoobris 2005.a. Hilinemise põhjusteks olid segadused uutele arvestuspõhimõtetele üleminekul seoses uue riigi raamatupidamise üldeeskirja kehtestamisega ja sellest tuleneva suurenenud töökoormusega.
Koos raamatupidamise sise-eeskirjaga kehtestame sularahakassa eeskirja.

Museaalide arvestamise kord.
Muuseumid on lähtunud museaalide üle arvestuse pidamisel Muuseumiseadusest ja kultuuriministri 27.07.1998.a. määrusest nr 23 "Museaalide arvelevõtmise ja säilitamise kord". Muuseumiseaduse § 18 sätestab, et museaalide üle ei peeta rahalist arvestust. Vajadusel hinnatakse museaali erilise huvi alusel mis põhineb museaali iseärasustel, arvestamata selle kasulikkust ning § 14 kohaselt ei või muuseumikogusse kuuluvaid museaale võõrandada ega anda tagatiseks. Muuseumi kogud on arvel tervikuna (st ühe koguna)riigivararegistris.

Muuseumi kogude täienemine toimub erineval viisil – annetustena, ostudena, leidvarana (arheoloogilised kaevamised) jmt.
Osadel museaalide liikidel (kunst, etnograafia jmt) on välja kujunenud turg ja selle poolt määratletud turuhind, osadel museaalidel see puudub (arheoloogilised leiud), mistõttu on nimetatud museaalide väärtuse määramine komplitseeritud.

Suur-Karja 23
15076 TALLINN
Reg. kood: 70000941

tel. 628 2250
faks 628 2200
e-mail: min@kul.ee

a/a 10052003507001
Eesti Ühispank
kood 401

Lisaks sätestab Rahvusvaheline muuseumi eetikakoodeks, et muuseumid tohivad anda kunstiteostele ja antiikväärtusega esemetele ainult kultuuri- ja kunstiväärtuslikku hinnangut. Rahalist hindamist ei tehta ei muuseumikogudes olevatele ega ka ekspertiisi toodud eravalduses olevatele kunstiteostele ja antiikesemetele.

Annetustena ja leidudena saadud museaalide hariliku väärtuse (turuväärtuse) määramine on väga kulukas (peaks kasutama turul tegutsevaid oksjonimaju ja antikvaare, kus hindamise maksumus sõltub esemete väärtusest). Museaalidele on võimalik, lähtuvalt kindlast rakenduseesmärgist (nt kindlustamine riigist väljaviimiseks näitusele), määrata nende väärtus. Tuleb silmas pidada, et ka sel juhul ei lähtuta turuhinnast vaid konkreetse museaali võimalike kahjustuste likvideermise kuludest.
Arvestades ülaltoodut, on muuseumi kogude üle rahalise arvestuse pidamine takistatud "Riigi raamatupidamise üldeeskirjas" nõutud korras .

Kultuuriministeerium juhtis sellele probleemile tähelepanu lähtuvalt Riigikontrolli poolt 2003. aastal läbiviidud Kunstimuuseumi auditi käigus tehtud märkustest ja tegi Rahandusministeeriumile omapoolse ettepaneku vastuolude lahendamiseks (Kultuuriministeeriumi 28.11.2003.a. kiri nr 5.2-1/4604), täiendades Raamatupidamisseaduse § 3 punktis 1 toodud vara mõistet järgmiselt:
"1) vara- raamatupidamiskohustuslasele kuuluv rahaliselt hinnatav asi või õigus (välja arvatud museaal Muuseumiseaduse tähenduses". Nimelt oli Kultuuriministeerium seisukohal, et Muuseumiseadus on eriseadus Raamatupidamisseaduse suhtes ning seetõttu peaks museaalide arvestuse osas ka nii Raamatupidamisseaduses kui ka Riigi raamatupidamise üldeeskirjas olema tehtud erand, lähtudes ülaltoodud erisustest.

Museaalide ost kui investeering.
Ostude osakaal on kogude täiendamisel suhteliselt väike. Igal aastal näeb Kultuuriministeerium haldusala muuseumidele ette museaalide ostuks 2,0 miljonit krooni, millele muuseumid lisavad vajadusel omateenitud vahendeid või taotlevad lisavahendeid Kultuurkapitalist jt fondidest ning sponsoritelt. Vahendeid eraldatakse majanduskulude artikli 5523 konto 552300 "Teavikud ja kunstiesemed" all.
Kuna rahalist arvestust museaalide üle ei peeta, siis on käsitletud museaalide soetamist põhitegevuskuluna, mitte põhivara soetamisena.
Museaalide ostmine ei ole ette prognoositav nagu hoone remont või vara soetamine, see sõltub siiski juhusest ja turu pakkumisest. Muuseumidel ei ole eesmärk osta kokku turult kõik (rahaliselt) väärtuslik aines, vaid lähtutakse siiski kogude komplekteerimise terviklikkusest ja esemete kultuuriloolistest väärtustest. Huvipakkuvate museaalide puudumisel on muuseumidel üksikjuhtudel olnud võimalus kasutada vahendeid ka museaalide restaureerimiseks ja muudeks museaalide säilimist parendavateks tegevusteks.

Museaalide inventuurid.
Museaalide inventuuride läbiviimist reguleerib üalpool märgitud kultuuriministri 27.07.1998.a. määruse nr 23 "Museaalide arvelevõtmise ja säilitamise kord".

Museaalide inventuuride läbiviimine on tagatud vastavalt üaltoodud määrusele - üks kord viie aasta jooksul. Museaalide iga-aastane inventuur on nende suure hulga tõttu võimatu ja kulukas. Museaalide liikumine hoidlatest välja (näitustele, teistesse muuseumidesse, uurijatele jne) ja tagasi dokumenteeritakse vastavalt määruses kehtestatud korrale. See tagab hoidlatest väljaspool asuvate museaalide üle jooksva järelvalve. Määrus kehtestab ka hoidlates olevate museaalide säilitamise, valvamise ja kasutamise korra. Kui arvestataks Kultuuriministeeriumi ettepanekut ja oleks võimalik tõlgendada Muuseumiseadust kui eriseadust Raamatupidamisseaduse suhtes (või teha

viimasesse muudatus), ei oleks vajalik ka Riigi raamatupidamise üldeeskirja muutmine Riigikontrolli tehtud ettepaneku kohaselt.

Eelnõu punkt 1.2.1. Tulud riigilõivudest
Ringhäälingulubade aastamaksu tõstame 2005.aastal õiguste müügi kontole. Samas leiame, et aruande seisukohalt ei ole tegemist olulise veaga, sest nii riigilõivud kui õiguste müük kuuluvad kontogruppi 32 "Kaupade ja teenuste müük".

2004. aastal pidasime riigilõivude arvestust tõepoolest kassapõhiselt. Leiame, et rikkumine ei olnud väga suur, sest riigi raamatupidamise üldeeskirja §21 lõige 5 lubab lõivutulu võtta arvele kassapõhiselt kuni nõuetekohase programmi juurutamiseni. 2005.a alguses läksime üle riigilõivude tekkepõhisele arvestusele.

Eelnõu punkt 1.2.2. Tulu tasulistest ringhäälingulubadest
Ringhäälinguseaduse muutmine ei ole vajalik, kuna selle § 43^5 võimaldab ringhäälinguseaduse nõuete rikkumise eest (milleks on muuhulgas ka ringhäälinguloa tasu maksmisel tähtajast mittekinnipidamine) määrata rahatrahvi kuni 40 000 krooni.
Samas tõhustame kontrolli summade laekumise üle ja teavitame hilinejaid.

Eelnõu punkt 2.2. Finantsinvesteeringud
AS Sakala Keskus likvideerimise algatamist on pooldanud ka Rahandusministeerium Kultuuriministeerium on samuti nõustunud, et alustatakse aktsiaseltsi likvideerimist, kuid peab seda otstarbekaks pärast äriühingu poolt sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingus ettenähtud kultuurikeskuse valmimist. Nimetatud seisukoht sisaldub ka Vabariigi Valitsuse 30.06.2005.a. istungil käsitletud riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute täpsustatud koondaruandes 2003. aasta kohta.

Eelnõu punkt 2.3. Eraldised kultuurile
Aruannete kogumise ja kontrollimise protseduurid on kinnitatud kultuuriministri 12.01.2005.a käskkirjaga nr 9.

Eelnõu punkt 2.3.1. Toetused erateatritele ning teatrialastele üritustele ja programmidele
Etendusasutuse seaduse §16, lõige 1 "Toetus määratakse etenduse või kontserdi külastaja toetusena. Sellega hüvitatakse etendusasutusele külastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe. Toetuse määramise alus on Kultuuriministeeriumi poolt tellitav külastajate arv ja uute lavastuste või kontserdikavade arv ning nende teenindamiseks tehtavad kulutused, mis tulenevad töötajate tasustamisest ja vara haldamisest."
Kultuuriministeerium on vastavalt seadusele taganud toetuste eraldamisega töötajate töö tasustamise, katnud osaliselt majanduskulud ja seeläbi teinud võimalikuks kättesaadava piletihinna. Praegu on see keskmiselt 120-140 krooni tavaetendusel. Juhul kui töötasu tuleks katta ilma riigi toetuseta, ulatuks pileti müügihind 400 kroonini.
Toetuse andmisel sõlmitakse teatriga kokkulepe uuslavastuste arvu suhtes. Kokkuleppele lisandub kavandatav uuslavastuste loetelu, mille põhjal saab teatritoetuste komisjon teha järeldusi sisulise külje ja rahvakultuurilise olulisuse kohta. Just siit saab välja lugeda erinevuse Von Krahli Teatri ja Salong-Teatri toetuste vahel. Von Krahli Teater on ennast tõestanud Eestit üliedukalt välisfestivalidel esindades.

Publikuarv on oluline ja ministeeriumi kohustus on luua tingimused publiku teenindamiseks. Arvame, et seadusega siin vastuolu ei ole.

Eelnõu punkt 2.3.2. Väärtfilmide alternatiivlevi, filmiürituste ja rahvusvaheliste koostööfilmide tootmise toetused

Kultuuriministeeriumi kino ja videolevi ning filmiürituste toetusi eraldatakse väärt-, laste- ja noortefilmide levitamiseks ja filmiürituste läbiviimiseks. Toetuste eraldamiseks on kehtestatud toetuste eraldamise kord (lisa 1 kultuuriministri 15.02.2005.a käskkirjale nr 52). See kord sätestab, et toetust kuni 70 % kogu projekti üldeelarvest saab eraldada mitterahvusliku (väljaspool Eestit toodetud) väärtfilmi leviks Eesti kinodes.

OÜ F-7 poolt esitatud taotlusele (esitatud 26.01.2004.a) see nõue aga ei laiene, sest toetust taotleti rahvusliku mängufilmi "Somnambuul" rahvusvahelise lisakoopia valmistamiseks, eesmärgiga osaleda rahvusvahelistes filmifestivalide konkurssprogrammides Götebörgis, Dublinis ja Berliini filmifestivali raames toimuval filmiturul. Toetuste eraldamise komisjon menetles seda projekti kui osalemist filmiüritustel ja pidas vajalikuks eraldada toetust 80 000 krooni (komisjoni protokoll 27.01.2004.a).

Väärtfilmide alternatiivlevi.

Eesti filmilevis valitseb monopol, mis on iseloomulik avatud majandusega väikeriikide kinosektoritele, kus puuduvad tugevad rahvuslikud tegijad ja avaliku sektori toetus.

Kinoturu teatav monopoliseeritus, eriti USA megastuudiotel põhinevate transnatsionaalsete korporatsioonide poolt, on Euroopa kinoturgudele tavanähtus. Nende valitseva seisundi piiramiseks kasutatakse rikkalikku instrumentaariumit: seaduste, kvootide, maksude jms. näol.

Eestis filmileviga tegeleva firma MPDE turupositsioon on ülitugev, selle tegevusel on püsinud ning püsib ka täna suurem osa Eesti kinoturust. Ülalloetletud meetmete rakendamine meil on antud hetkel küsitav, sest need on oma iseloomult piiravad ning nende abil pole võimalik soodustada konkurentsi olukorras, kus konkurendid puuduvad. Tulemusena on filmiprogramm tasakaalustamata, puuduvad Euroopa ja teiste riikide filmid, väärtfilmidest rääkimata. Kinodel puudub võimalus valida repertuaari.

Kinolevi üldiseks parandamiseks eraldab Kultuuriministeerium väärt-, laste- ja noortefilmide kinolevi toetusi, eesmärgiga tasakaalustada ja mitmekesistada Eesti kinode repertuaari, tagamaks Eesti vaatajaile juurdepääsu erinevate riikide ja rahvaste filmikunsti tippteostele ning aidata väikelevitajatel maandada majanduslikke riske, mis on seotud kõrgemate kunstiliste kriteeriumite järgi valmistatud filmide levitamisel. Sarnaseid toetusmehhanisme kasutavad Euroopas ka teised riigid ning Euroopa Liidu programmis MEDIA PLUS on eraldi toetusliik euroopa filmide levitamiseks.

Äriühingud Amarton Filmide OÜ ja Cinema Nouveau OÜ said 2004. aastal Kultuuriministeeriumilt kinolevitoetust ja eraldatud toetuste eest toodi ka eesti kinodesse taotlustes nimetatud filmid. Kahjuks ei olnud võimalik aktsepteerida toetuse kasutamise aruandeid ning sellega seoses ei ole Kultuuriministeeriumi levikomisjon menetlenud ka eelpool nimetatud äriettevõtete 2005. aasta taotlusi.

Estinfilm OÜ on esitanud kõik 2004. aastal eraldatud toetuse kasutamise aruanded ja Kultuuriministeerium on neid aktsepteerinud. Mängufilmide "Salakired" ja "Tagavaraosad" publikumenu jäi tagasihoidlikuks, kuid see fakt ei vähenda nimetatud filmide väärtust ja vajalikkust üldises kinoleviprogrammis. Mõlemad filmid said positiivselt kajastatud ka eesti ajakirjanduses. Lisaks traditsioonilisele kinolevile olid need filmid ka erinevate filmiürituste programmides (Põlva filmipäevad, Narva filmipäevad jne.).

BDG FILM OÜ poolt 10.06.2004.a esitatud taotlused mängufilmide "Zatoichi", "Väike Susie", "Halb kasvatus" kinolevi toetuseks ei ole vormistatud korrektselt, kuid sisaldavad komisjoni tööks ja toetusotsuse langetamiseks vajalikku informatsiooni: projekti üldmaksumust, toetuse kasutamise eesmärki, omafinantseeringut, filmi litsentsilepingut, planeeritud meediakampaania kirjeldust, kinoleviplaani.

OÜ Sigade Revolutsioonile eraldati toetust mängufilmi "Sigade revolutsioon" rahvusvaheliseks kaastootmiseks ja toetuse kasutamise aruande esitamise tähtaeg oli 20.01.2005.a, kuid kahjuks ei ole seda Kultuuriministeeriumile esitatud. Ministeerium nõuab OÜ Sigade Revolutsioonilt toetuse kasutamise aruannet hiljemalt 15.09.2005.a ning vajadusel on valmis rakendama seadusest tulenevaid sanktsioone.

Eelnõu punkt 2.3.4. Toetused mõisakoolimajadele

Lisa 1 ehk projekti tulude-kulude aruanne oli kõigil juhtudel esitatud. Kultuuriministeerium ei ole nõudnud mõisakoolide puhul väga põhjalikke sisulisi aruandeid, kuna tegemist on riiklike kultuurimälestistega, milles tööde teostamise kohta peavad nad kindlasti üksikasjalikult aru andma ka Muinsuskaitseametile. Nimetatud aruanded kujutavad endast väga mahukaid dokumendipakke, mille dubleerimise järele ei näe me vajadust. Lisaks sellele teostab ehituslikku järelevalvet ning esitab mõisakoolide riikliku programmi juhtkomiteele sellekohase koondaruande Muinsuskaitseameti peainspektor Jaan Vali.
Vastavalt Riigikontrolli ettepanekule saatsime 26.07.2005.a välja e-kirjad 11-le toetust saanud mõisakoolile, kelle aruanded vajasid mõnes osas täiendamist, kuid me ei pidanud vajalikuks nõuda taolist detailset aruannet nagu kontrolliaruandes positiivse näitena välja toodud Viru-Nigula Vallavalitsuse poolt esitatud aruanne.

Mooste Vallavalitsusele eraldatud toetuse puhul oli tegemist ühe osaga suuremast projektist, kus OÜ ARS Metallitöö teostas spetsiifilisi metallitöid OÜ ARC Projekt projekti alusel ning tööde ettevõtjaks oli AS Kurmik – mõlemal on vajalikud tegevusload olemas.

Eesti Mõisakoolide Ühendusega ei ole sõlmitud lepingumuudatust, kuna 2004. aastal sõlmiti lepinguid veel vana vormi järgi, mille kohaselt tuli esitada vahearuanne 20.01.2005.a ning toetust võis kasutada kuni projekti reaalse lõppemiseni. Kõnealune projekt lõppes 2005. aasta juulis, lõpparuande on Eesti Mõisakoolide Ühendus lubanud saata hiljemalt 15.08.2005.a.

Eelnõu punkt 2.3.5. Toetused mittetulundusühingutele

Lisaks aastaaruandele on Eesti Instituut esitanud ka toetuse kasutamise aruande lisana nõutava tulude-kulude aruande. Vastava aruande esitasime Riigikontrollile elektroonselt 07.07.2005.a. Andmetes on ära toodud Eesti Instituudi tulude ja kulude jaotus nii koondina kui ka filiaalide lõikes. Kuna aruande esitamse tähtaeg oli samaaegne aasta eelarve esitamsega, siis aktsepteeris ministeerium nende andmete esitamist samal blanketil, saades ühtlasi ka parema ülevaate tulude kulude dünaamikast kahe aasta võrdlusena.

Eelnõu punkt 3.1. Välisaudiitorite järeldusotsused

Eesti Tarbekunsti- ja Disainimuuseum ning Eesti Vabaõhumuuseum kuuluvad Kultuuriministeeriumi 2004. a konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande koosseisu. 2004.aasta tegevuskavade täitmise vormikohase aruande esitas Kultuuriministeerium muuseumide kohta koondina (riigieelarve seaduses ptk. 16.Muuseumid), mille koostas ministeeriumi

muuseuminõunik. Kõik aruande koosseisu kuuluvad muuseumid esitasid oma 2004.a. tegevusaruanded muuseuminõunikule tema poolt esitatud vormi kohaselt.

Eelnõu punkt 3.2. Siseaudiitorite hinnangud

Lavastus on protsess, mille tulemusena saab valminud lavastust etendada, st toimub etendus. Lavastuskulude kohta peavad kõik teatrid arvestust ja viivad välja tegelikud kulud. Igaõhtuse etenduse kohta eraldi kulusid kokku ei võeta, sest on praktiliselt võimatu jagada näiteks üldhalduskulusid ühele etendusele.

Kultuuriministeeriumi siseauditi eest vastutav isik andis oma hinnangu ministeeriumile koos valitsemisalaga ehk ministeeriumile kui konsolideerimisüksusele mitte kui üksikasutusele. Eitava hinnangu andmise aluseks olevad märkused ja riskihinnangud on seotud haldusala asutustega. Kultuuriministeeriumile kui üksikasutusele olulisi märkusi ei olnud.

Siseauditi eest vastutav isik ei auditeerinud 2004. aasta majandusaasta aruande tegevusaruande osa ministeeriumis ega ka haldusala asutustes. Selleks puudus vajalik aja- ja inimressurss.

Välisaudiitorite järeldusotsustes ja siseaudiitorite hinnangutes väljatoodud puuduste likvideerimiseks on ministeeriumi haldusalas algatatud vastavaid tegevusi.

Eelnõu punkt 4. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute kohta

Tõepoolest määras Vabariigi Valitsus Osaühingu Eesti Näitemänguagentuur osade valitseja alles 2005. aastal. Samas alustas Kultuuriministeerium kohe vajalikke toiminguid, kui oli selgunud, et riigi osalus nimetatud äriühingus oli ebaõigesti kajastatud. Paraku oli tegemist äriühinguga, milles riigi kõrval oli osanikuna ka Tallinna linn ning selleks, et korrastada vajalikud dokumendid oli vajalik ka Tallinna linna vastavate organite otsuseid. Mõistagi eelneb sellisetele otsustele aeganõudev kohustuslik protseduur. Seetõttu ei olnud võimalik vajalikke toiminguid kiiremini läbi viia.

Lugupidamisega

Raivo Palmaru
Minister