

# **Riigikontroll**

## **II auditiosakond**

### **Maa järelmaksunõuded, nende laekumine ja tagatiste säilimine**

#### **Auditi plaan**

#### **Koostajad:**

Alo Lääne

Õie Soovik

Tallinn 2005

## Sisukord

|    |                                               |   |
|----|-----------------------------------------------|---|
| 1. | AUDITEERIMISE PÕHJUS JA EESMÄRK .....         | 4 |
| 2. | ANDMED AUDITEERITAVATE ASUTUSTE KOHTA .....   | 4 |
| 3. | AUDITI EESMÄRK, ULATUS JA LÄHENEMISVIIS ..... | 7 |
| 4. | AUDITI RISKID .....                           | 8 |
| 5. | EELDATAVAD TULEMUSED .....                    | 8 |
| 6. | AUDITIS OSALEJAD JA AJAKULU .....             | 8 |
| 7. | AUDITI TÄHTAJAD .....                         | 8 |

## 1. Auditeerimise põhjus ja eesmärk

Eelmistel aastatel läbi viidud auditite põhjal maavalitsustes võime väita, et maa järelmaksuga müügi arvestuse korraldus on erinevates maakondades väga erineval tasemel ning halvemal juhul on võimalik oluliste vigade tekkimine riigi majandusaasta aruandesse. Suurimad probleemid neist:

- Tähtjaks tasumata nõuetega ei tegeleta piisavalt, puudulik on intressi- ja viivisearvestus.
- Kõik nõuded ei ole raamatupidamises arvel või korrektne info analüütilisest arvestusest (maade arvestamiseks mõeldud arvutiprogramm) ei jõua raamatupidamisse.
- Lepingute edasiandmisel nn uuele omanikule ei kontrollita piisavalt uue omaniku tausta ning tehakse seda riigi jaoks kahjulikel tingimustel (pikk järelmaks, soodus intress, mida tasutakse ainult jooksva aasta makse pealt).

Auditi üldiseks eesmärgiks on anda ülevaade, kas maavalitsustes maade järelmaksuga müügi korraldamisel on tehingud kajastatud raamatupidamisarvestuses ja jooksvas aruandluses sisuliselt ning aritmeetiliselt õigesti; maa järelmaksunõuded on nõuetekohaselt inventeeritud ning kas kõik tulud ja nõuded on raamatupidamises kajastatud, sealjuures õiges perioodis ning täies mahus. Nimetatud ülevaade on ühtlasi vajalik riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks.

Auditi teiseks eesmärgiks on välja selgitada, kas maa järelmaksuga erastamise arvestuses on tagatud riigi huvid ega ole erastamise korraldaja poolt tekitatud kahju, nt:

- kui tõhusalt toimub tasumata järelmaksude sissenõudmine ja viivisearvestus;
- kas järelmaksulepingute üleandmisel maa uuele omanikule on tagatud riigile kasulikud tingimused;
- kas maa üleminekul uuele omanikule on tagatud nõuete laekumine ning kuidas on tagatud hüpoteekide tagatiseks oleva vara (metsa) väärtuse säilimine.

## 2. Andmed auditeeritavate asutuste kohta

### 2.1. Maavalitsused ja nende roll maade erastamise/ müügi korraldamisel

Maa ostueesõigusega erastamist korraldab maavanem<sup>1</sup>. Maa ostueesõigusega erastamisel tekkinud nõuete täitmise tagamiseks Eesti Vabariigi kasuks seatud hüpoteegi osas täidab hüpoteegipidaja ülesandeid erastamise korraldaja või tema poolt volitatud isik<sup>2</sup>. Erastamise korraldajaks käesoleva seaduse punkti mõttes on maavanem.

Tagastamise ja ostueesõigusega erastamise nõueteta metsamaa (välja arvatud maakorraldusnõuetest tulenevalt kasutusvaldusesse antava põllumajandusmaa koosseisu arvatud metsamaa), millest moodustatava katastriüksuse koosseisu võib maakorralduse nõuetest tulenevalt kuuluda ka teisi maatulundusmaa kõlvikuid (edaspidi vaba metsamaa), mis ei kuulu riigi omandisse jätmisele või munitsipaalomandisse andmisele, erastamist korraldab maavanem või tema volitatud isik või asutus<sup>3</sup>.

Maa enampakkumisega erastamist korraldavad maavanemad<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Maa ostueesõigusega erastamise kord (kinnitatud Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 267) § 3

<sup>2</sup> Maa ostueesõigusega erastamise kord § 26<sup>1</sup>

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsuse 27. jaanuari 2005. a määrus nr 16 § 1 ja 2

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrus nr 268 § 4

## 2.2. Maade järelmaksuga erastamise kajastamine raamatupidamises

Maa erastamise ostu-müügilepingute alusel saadaolevad järelmaksunõudeid kajastatakse maavalitsuste raamatupidamisaruandluses vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirjale<sup>5</sup>.

Alates 2005. aastast konsolideeritakse kõigi maavalitsuste aastaaruanded Siseministeeriumi valitsemisala koondaruandesse, sellest tulenevalt on maa järelmaksunõuded kajastatud ühe summana (eraldi vaid maavalitsuste raamatupidamises).

## 2.3. Oluline finantsinformatsioon

### 2.3.1. Maade järelmaksuga müügi/ erastamisega seotud nõuete ja lepingute maht

Andmed maa järelmaksuga müügi nõuete ja tulude (andmed seisuga 31.12.2004) ning lepingute mahu (ligikaudselt novembri 2005 seisuga) kohta on järgmised:

| /mln krooni/                  | <b>Nõuded</b>  | <b>%</b> | <b>Tulud</b> | <b>%</b> | <b>Kehtivaid lepinguid</b> |
|-------------------------------|----------------|----------|--------------|----------|----------------------------|
| <b>Harju Maavalitsus</b>      | 228,7          | 18,6%    | 115,1        | 29,8%    | 1 500                      |
| <b>Hiiu Maavalitsus</b>       | 19,0           | 1,5%     | 4,3          | 1,1%     | 409                        |
| <b>Ida-Viru Maavalitsus</b>   | 46,7           | 3,8%     | 22,5         | 5,8%     | 1 000                      |
| <b>Jõgeva Maavalitsus</b>     | 43,2           | 3,5%     | 14,7         | 3,8%     | 1 325                      |
| <b>Järva Maavalitsus</b>      | 82,4           | 6,7%     | 45,8         | 11,8%    | 1 500                      |
| <b>Lääne Maavalitsus</b>      | 36,4           | 3,0%     | 10,6         | 2,7%     | 701                        |
| <b>Lääne-Viru Maavalitsus</b> | 101,4          | 8,3%     | 27,4         | 7,1%     | 2 154                      |
| <b>Põlva Maavalitsus</b>      | 38,6           | 3,1%     | 10,7         | 2,8%     | 500                        |
| <b>Pärnu Maavalitsus</b>      | 215,8          | 17,6%    | 17,0         | 4,4%     | 1 500                      |
| <b>Rapla Maavalitsus</b>      | 77,7           | 6,3%     | 22,7         | 5,9%     | 1 450                      |
| <b>Saare Maavalitsus</b>      | 24,0           | 2,0%     | 16,7         | 4,3%     | 680                        |
| <b>Tartu Maavalitsus</b>      | 61,0           | 5,0%     | 33,8         | 8,7%     | 1 146                      |
| <b>Valga Maavalitsus</b>      | 48,3           | 3,9%     | 16,7         | 4,3%     | 1 045                      |
| <b>Viljandi Maavalitsus</b>   | 153,7          | 12,5%    | 17,4         | 4,5%     | 2 200                      |
| <b>Võru Maavalitsus</b>       | 51,4           | 4,2%     | 11,3         | 2,9%     | 700                        |
| <b>KOKKU</b>                  | <b>1 228,3</b> |          | <b>386,7</b> |          | <b>15 409</b>              |

<sup>5</sup> Rahandusministri 11.12.2003 määrus nr 105 § 23 lg 5

### 2.3.2. Nõuete struktuur

Maa järelmaksuga müügi nõuete täpne struktuur maavalitsuste 2004 aasta majandusaasta aruande andmetel olid järgmine:

| /mln krooni/                      | Järelmaksu-<br>nõuete<br>lühiajaline<br>osa | Ebatõenäo-<br>lised<br>lühiajalised<br>nõuded | Järelmaksun<br>õuete<br>pikaajaline<br>osa | Nõuete<br>diskon-<br>teerimine | Ebatõenäo-<br>lised<br>pikaajalised<br>nõuded | Kokku          |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------|----------------|
| <b>Harju Maavalitsus</b>          | 66,9                                        | -0,8                                          | 198,6                                      | -34,7                          | -1,3                                          | <b>228,7</b>   |
| <b>Hiiu Maavalitsus</b>           | 3,2                                         | -0,1                                          | 37,1                                       | -20,6                          | -0,6                                          | <b>19,0</b>    |
| <b>Ida-Viru Maavalitsus</b>       | 3,3                                         | -1,7                                          | 88,3                                       | -36,2                          | -7,0                                          | <b>46,7</b>    |
| <b>Jõgeva Maavalitsus</b>         | 4,2                                         | -0,1                                          | 110,9                                      | -65,0                          | -0,3                                          | <b>49,7</b>    |
| <b>Järva Maavalitsus</b>          | 6,0                                         |                                               | 175,6                                      | -93,2                          |                                               | <b>88,4</b>    |
| <b>Lääne Maavalitsus</b>          | 5,6                                         |                                               | 68,7                                       | -32,3                          |                                               | <b>42,0</b>    |
| <b>Lääne-Viru<br/>Maavalitsus</b> | 8,4                                         |                                               | 233,6                                      | -137,9                         | -2,7                                          | <b>101,4</b>   |
| <b>Põlva Maavalitsus</b>          | 2,3                                         |                                               | 38,6                                       | -21,7                          |                                               | <b>19,2</b>    |
| <b>Pärnu Maavalitsus</b>          | 11,1                                        | -0,3                                          | 204,7                                      | -98,3                          |                                               | <b>117,2</b>   |
| <b>Rapla Maavalitsus</b>          | 6,7                                         | -0,4                                          | 168,3                                      | -87,2                          | -3,4                                          | <b>84,0</b>    |
| <b>Saare Maavalitsus</b>          | 3,5                                         | -0,3                                          | 57,1                                       | -30,6                          | -2,4                                          | <b>27,3</b>    |
| <b>Tartu Maavalitsus</b>          | 10,0                                        | -1,6                                          | 117,6                                      | -59,1                          | -5,9                                          | <b>61,0</b>    |
| <b>Valga Maavalitsus</b>          | 6,4                                         | -1,8                                          | 115,8                                      | -61,6                          | -10,4                                         | <b>48,4</b>    |
| <b>Viljandi Maavalitsus</b>       | 16,4                                        | -4,0                                          | 376,4                                      | -216,0                         | -19,2                                         | <b>153,6</b>   |
| <b>Võru Maavalitsus</b>           |                                             |                                               | 60,1                                       | -8,6                           |                                               | <b>51,5</b>    |
| <b>KOKKU</b>                      | <b>154,0</b>                                | <b>-11,1</b>                                  | <b>2 051,4</b>                             | <b>-1 003,0</b>                | <b>-53,2</b>                                  | <b>1 138,1</b> |

### 2.4. Välis- ja siseaudit

Kõigis maavalitsustes on määratud siseauditi eest vastutavad isikud, enamikel juhtudel on ametis siseaudiitorid. Alates 2005. aastast on maavalitsused siseministeeriumi allasutused ja maavalitsuste siseaudiitorite tööd koordineerib hetkel ministeeriumi siseauditi osakond. Kuna ministeeriumi siseauditi osakonna koordineeriv roll maavalitsuste üle on tekkinud alates 2005. aasta algusest, ei ole alust arvata, et maade järelmaksuarvestuses oleks toimunud mingit ühtlustamistegevust. Samuti ei ole seda toimunud tõenäoliselt arvestuse korraldamise poolt (ministeeriumi pearaamatupidajalt maavalitsuste pearaamatupidajatele/ rahandusosakondade juhtidele). Pigem on tegemist erinevalt ja erineval tasemel korraldatud arvestussüsteemidega.

## 2.5. Riigikontrolli varasemate auditite tulemused

Riigikontroll on auditeerinud mitmeid maavalitsusi ja nende valitsemisalasid. 2003. ja 2004. aastatel viidi läbi järgmised auditid: "Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal", "Viljandi Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal", "Pärnu Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal" ja "Saare Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise korraldus 2004. aastal".

Nimetatud auditite peamised tähelepanekud maa järelmaksuga erastamise kohta olid järgmised:

- Kuna järelmaksulepingute haldamise programm (MIS) ei võimaldanud teha korrektseid päringuid raamatupidamisele, puudus jooksev info muu hulgas tähtajaks laekumata osamaksete ja selle tõttu tekkinud viiviste kohta, samuti ebatöenäoliste ja lootusetute nõuete kohta (Ida-Viru Maavalitsus).
- Kõik lepingud ei olnud sisestatud selleks ette nähtud programmi (MIS), arvestus toimus MS Excelis (Ida-Viru Maavalitsus).
- Maa järelmaksuga müügist laekuvate tulude arvestus oli kassapõhine (Ida-Viru Maavalitsus).
- Maaerastamise ja müügilepingute haldamiseks kasutatav programm "Maainfo" (MS Access baasil) ei võimaldanud saada korrektseid väljatrukke kõigist lepingutega seotud nõuetest ja kohustustest, kuna erinevatel aegadel tehtud päringud andsid erineva tulemuse (Pärnu Maavalitsus).
- Raamatupidamises kajastati erastamise korraldamise eest laekuvaid tasusid kassapõhiselt (Saare Maavalitsus).

Lisaks eelpool nimetatud audititele on maade erastamise korraldust ja sellega seonduvaid riske auditeerinud tegevusriskide osakond 2003. ja 2004. aastal. Auditites tuvastati järgmised probleemid:

- Riigil puudub ülevaade maadest, mis on erastatud järelmaksuga, ja kui suur on erastajate võlgnevus.
- Puudub ühtne süsteem ja metoodika maa ostu-müügilepingute sõlmimiseks ja järelmaksude haldamiseks.
- Maavalitsused ei teosta järelvalvet hüpoteegiga kinnistute säilimise üle.

## 3. Auditi eesmärk, ulatus ja lähenemisviis

### 3.1. Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata maa järelmaksuga erastamise arvestuse taset maavalitsustes ning suurima veariskiga maakondades teha 2005. majandusaasta andmete põhjal kindlaks, kas valitud maavalitsustes eksisteerib riigi koondaruande mõistes olulisi vigu. Lisaks on valitud maakondades kavas kontrollida, kas maa järelmaksuga erastamise arvestuses on tagatud riigi huvid ega ole erastamise korraldaja poolt tekitatud kahju, sealhulgas: kas järelmaksulepingute üleandmisel maa uuele omanikule on tagatud riigile kasulikud tingimused; kas maa üleminekul uuele omanikule on tagatud nõuete laekumine ning kuidas on tagatud hüpoteekide tagatiseks oleva vara (metsa) väärtuse säilimine.

### 3.2. Auditi ulatus, lähenemisviis ja kontrolliobjektid

Auditi käigus peaksime vaatama maade järelmaksuga erastamise korraldust järgmistes maavalitsustes: Harju, Ida-Viru, Lääne-Viru, Tartu ja Võru Maavalitsustes. Valimisse tuleks võtta maavalitsused, kus hindame arvestuse korralduse taseme kõige madalamaks auditi eel kogutud informatsiooni ning eelnevalt läbi viidud auditite põhjal.

Audit tugineb peamiselt algdokumentatsiooni kontrollil ja analüütilistel protseduuridel ning asjaomaste isikute kirjalikel ja suulistel selgitustel.

#### 4. Auditi riskid

Auditiplaani edukat elluviimist võib takistada algdokumentide puudumine või raskendatud kättesaamine, kasutatavate infosüsteemidega seonduvad probleemid ning auditeeritava vähene koostöövalmidus.

#### 5. Eeldatavad tulemused

Auditi tulemusena tahame teha ettepanekuid Vabariigi Valitsusele asjaomaste ministrite kaudu:

- Järelmaksuga müüdud maade edasimüügi korralduse muutmise kohta (edasimüümisel tasutakse riigile kogu võlgnevus).
- Olemasoleva korralduse raames järelmaksude laekumise tagamise kohta.

Lisaks sellele anname hinnangu maavalitsuste maa järelmaksuga müügi arvestuse kohta ning kas see arvestus tagab, et riigi koondaruandes kajastuv sellekohane info on olulises osas kajastatud õigesti ja õiglaselt.

#### 6. Auditis osalejad ja ajakulu

| Osalejad                                   | Ajakulu auditi planeerimiseks | Ajakulu auditi läbiviimiseks ja auditi aruanne koostamiseks | Kokku ajakulu |
|--------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------|
| II auditiosakonna peakontrolör Ülle Madise | 10                            | 10                                                          | 20            |
| Auditijuht Õie Soovik                      | 20                            | 100                                                         | 120           |
| Vanemaudiitor Alo Lääne                    | 200                           | 200                                                         | 400           |
| Audiitor Marek Suurniit                    | 20                            | 150                                                         | 170           |
| <b>Kokku</b>                               | <b>250</b>                    | <b>460</b>                                                  | <b>710</b>    |

#### 7. Auditi tähtajad

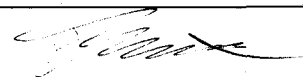
| Auditi etapp                              | Tähtaeg            |
|-------------------------------------------|--------------------|
| Auditi ettepaneku valmimine               | 09.01.2006         |
| Auditi kontrolliprotseduuride läbiviimine | 09.01 – 28.02.2006 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| Auditi aruande eelnõu valmimine | 31.03.2006 |
| Auditi aruande avalikustamine   | 30.04.2006 |

Ülle Madise



II auditiosakonna peakontrolör



Õie Soovik

Auditijuht