

Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta
koondaruandele hinnangu andmiseks*

Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele.

Mida me auditeerisime?

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeeriumis on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks.

Oma töös tugines Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi valitsemisala auditeerinud vandeaudiitorite audititele, mille käigus audiitorid olid hinnanud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta eelarvekulud olid 2 miljardit krooni (e-riigikassa kassalise täitmise andmebaasi alusel) ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2009. aasta seisuga oli 36 miljardit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused:

- Riigikontroll tegi märkuse ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta summas 338 miljonit krooni.
- Jättes arvestamata aruandes toodud märkuse mõju, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulisel osal õigesti ministeeriumi finantsseisundit ja majandustulemust.
- Raamatupidamise korraldus Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustes vajab parandamist. Eriti vajavad täiendamist ja täpsustamist raamatupidamist reguleerivad korrad, samuti tuleb ministeeriumi pearaamatupidajal varasemast enam juhendada allasutuste raamatupidamisüksuste tööd.
- Ministeeriumi bilansis on põhjendamatult kajastatud Riigimetsa Majandamise Keskusele valitseda antud ASi Eesti Metsataim aktsiad väärtusega 19,7 miljonit krooni.

- Riigi raamatupidamise üldeskirjas tuleb täpsustada Riigimetsa Majandamise Keskuse majandada oleva metsamaa arvestuspõhimõtteid.
- Keskkonnaameti moodustamine tõi hulgaliselt kaasa puudusi raamatupidamise korralduses ja arvestuses. Näiteks puudus ametis 2009. aastal raamatupidamise sise-eeskiri, puudusi esines inventeerimisel ja varade üleandmisel.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2009. aasta riigieelarve, 2009. aasta lisaeelarve, 2009. aasta teise lisaeelarve ja 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.
- Ministeeriumi töökorraldus ja sisekontrollisüsteem loob üldjuhul piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Puudusi on tulude eelarve ja investeeringute kavandamisel ning muudatuste tegemisel riigieelarvesse.
- Immateriaalsete ja materiaalsete varade soetamisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ja kehtivatele reeglitele vastavalt. Puudusi esines varade kasutamisel, majandamisel ja üleandmisel.

Sisukord

Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	5
Ministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	5
Märkus eraldise moodustamise kohta bilansis	5
Keskonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus vajab parandamist	8
ASi Eesti Metsataim aktsiad on valesti kajastatud	9
Metsaaluse maa kajastamise arvestuspõhimõte vajab täpsustamist	10
Puudused Keskonnainspektsiooni trahvide ja kahjunõuete kajastamises	11
Läbimõtlematus riigiasutuste ümberkorraldamises on toonud kaasa olulisi puudusi	
töökorralduses ja arvestuses	12
Keskonnaameti nõuete inventuuris oli puudusi	13
Keskonnaameti raamatupidamise arvestuses esines puudusi	14
Maa-ameti infosüsteemi on vaja arendada	15
Keskonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus	16
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on investeeringuid ja tööjõukulusid teinud sihipäraselt	16
Mitte kõigi Keskonnaameti investeeringute tegemisel pole järgitud riigieelarve seadust	17
Keskonnaministeerium ei järginud rahandusministri käskkirja	18
Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste immateriaalsed ja materiaalsed varad	
olid soetatud kooskõlas õigusaktidega	18
Ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rendilepingud vajavad ülevaatamist	19
Ametisõidukite ja isikliku sõiduauto kasutamise korraldus vajab ühtlustamist	19
Eelmiste aastate auditite tähelepanekud	21
Metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise koostamise töökorralduses on toimunud	
mõningad positiivsed muutused	21
Ministeerium ei tee endiselt piisavalt järelevalvet bioloogilise vara teatise õigsuse üle	21
Riigimetsa inventeerimise korraldus ja takseerimine ei pruugi tagada bioloogilise vara korrektset kajastamist	22
Riigikontrolli soovitusel ning keskkonnaministri ja rahandusministri vastus	24
Ülevaade Keskonnaministeeriumist	29
Auditi iseloomustus	30
Auditi eesmärk	30
Hinnangu andmise kriteeriumid	30
Riigikontrolli varasemad finantsauditid Keskonnaministeeriumis	33

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Ministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

Aruande õigsus

1. Jättes arvestamata punktides 3–11 toodud märkuse mõju, kajastab Riigikontrolli hinnangul Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2009. aasta tulemiks –10 miljardit krooni ning varade mahuks 31.12.2009. aasta seisuga 36 miljardit krooni, olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Punktides 12–42 on raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjuta Riigikontrolli arvamust, kuid mis võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Bilansis näidatud kohustus

Märkus eraldise moodustamise kohta bilansis

3. Jäätmeseaduse kohaselt peab kasutuses olev prügila vastama kehtestatud nõuetele 2009. aasta 16. juuliks või olema samaks ajaks ladestamiseks suletud. Suletud prügila peab olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 2013. aasta 16. juuliks. Need nõuded tulenevad Euroopa Nõukogu vastavast direktiivist. Kui nõuetele mittevastavad prügilad ei ole suletud ja korrastatud etteantud tähtajaks, algatab Euroopa Komisjon rikkumismenetlust.

4. 2008. aasta seisuga on suletud, kuid korrastamata prügilaid kokku 21. Nendest kaks – Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila – asuvad erastamise käigus riigile jäänud ja Keskkonnaministeeriumile kuuluval maal. Prügilad on suletud. Jäätmeseaduse kohaselt on käitaja ülesanne prügila sulgeda ja korrastada. Riigi maadel olevatel prügilatel käitajaid ei olnud ning seetõttu tuleb riigil prügilad korrastada.

5. Nende prügilate korrastamiseks lisati perioodi 2007–2013 Euroopa Liidu struktuuritoetuste elukeskkonna arendamise rakenduskavva meede „Põlevkivitööstuse nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine ja korrastamine“.

6. Prügilate korrastamiseks projekteerija ja teostaja leidmiseks korraldas Keskkonnaministeerium riigihanked. Riigihangete tulemusena sõlmiti lepingukokkulepped:

- 21.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/306, Kiviõli tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila sulgemiseks maksumusega 51 232 315 krooni, lepingu täitmise kuupäev 30.11.2012;
- 23.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/312, Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila sulgemiseks maksumusega 323 195 664 krooni, lepingu täitmise kuupäev 01.03.2013.

7. Lepingu sõlmimisega ei ole Keskkonnaministeeriumile kaasnenud 2009. aastal kulusid ega tulusid.

Eraldis – kohustus, mille tekkimine on kindel, kuid mille suurus ega tekkimise aeg pole täpselt määratav.

Allikas: raamatupidamise hea tava

Kohustav sündmus – sündmus, mis tekitab ettevõttele kas juriidilise või faktilise kohustuse ja seda ilma reaalse võimaluseta tekkinud kohustust mitte täita.

8. Keskkonnaministeerium kajastab bilansis 31.12.2009. a seisuga **eraldist** (kohustust) summas 338 miljonit krooni Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügilate korrastamiseks. Kuna raha prügilate korrastamiseks saadakse ELi tõukefondidest, siis on bilansis kajastatud ka saamata sihtfinantseerimise nõue summas 338 miljonit krooni.

9. Eraldise kajastamisel bilansis lähtutakse kas juhtkonna või teiste ekspertide hinnangust eraldise täitmiseks tõenäoliselt vajamineva summa ning eraldise realiseerumise aja kohta. Bilansis moodustatakse eraldis ainult juhul, kui enne bilansipäeva on toimunud nn **kohustav sündmus**.

10. Riigikontrolli arvates polnud 31.12.2009. a seisuga summas 338 miljonit krooni eraldise moodustamiseks alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013. See tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus ning raamatupidamise hea tava kohaselt tulevastel sündmustel põhinevaid tulusid ja kulusid arvele ei võeta.

11. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- korrigeerida tagasiulatuvalt Keskkonnaministeeriumi bilanssi ja tulemiaruanne;
- kajastada edaspidi lepingutest tulenevaid kohustusi sarnaselt muude tavapäraste kohustustega.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei nõustu märkusega ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta. Keskkonnaministeeriumi bilanssi ning tulemiaruanne tagasiulatuvalt ei korrigeerita, kuivõrd eraldise moodustamine on õiguspärane ning lähtub otseselt Raamatupidamise Toimkonna juhendi 8 (RTJ 8) „Eraldised, tingimuslikud kohustused ja tingimuslikud varad“ ning seaduse nõuetest.

RTJ 8 sätestab, et eraldis on kohustus, mille realiseerumise aeg või summa ei ole kindlad.

Kohustus on raamatupidamiskohustuslasel lasuv kohustus,
(a) mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel;
(b) millest vabanemine nõuab eeldatavasti tulevikus ressurssidest loobumist.

Kohustav sündmus on sündmus, mis tekitab ettevõttele kas juriidilise või faktilise kohustuse.

Juriidiline kohustus on kohustus, mis tuleneb

- (a) lepingust (selle otseste või kaudsete tingimuste kaudu); või
- (b) seadusandlusest või muust õiguslikust alusest.

Eraldis tuleb bilansis kajastada juhul, kui

- (a) lasub enne bilansipäeva toimunud kohustavast sündmusest tulenevalt juriidiline või faktiline kohustus;
- (b) kohustuse realiseerumine on tõenäoline; ja
- (c) kohustuse summat on võimalik usaldusväärselt mõõta.

Jäätmeseaduse § 128 “Jäätmete käitlemine ja nendest põhjustatud keskkonnasaastuse likvideerimine” sätestab muu hulgas, et:

- (1) Jäätmete keskkonda viimisega ja jäätmetest põhjustatud saastusega seonduva kahju, sealhulgas jäätmete käitlemisega ja jäätmetest põhjustatud saastuse likvideerimisega seotud kulud hüvitab jäätmete keskkonda viinud isik (edaspidi saastaja).
- (2) Ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmeid käitleb ja nendest põhjustatud saastuse likvideerimise korraldab saastaja oma kulul.
- (4) Kui saastajat ei ole kindlaks tehtud ühe aasta jooksul jäätmete keskkonda viimise asjas süüteomenetluse alustamisest arvates, samuti juhul, kui jäätmete ja saastuse likvideerimisega ei ole võimalik keskkonnakaitselistest kaalutlustest lähtuvalt viivitada, korraldab jäätmete käitlemise ja saastuse likvideerimise keskkonnajärelevalve asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse asutuse ettekirjutuse alusel maa omanik, kellele kuuluval maal jäätmed või saastus asub. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks võib ettekirjutuse teinud isik rakendada sunnivahendeid asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Eelnevast saab järeldada, et Keskkonnaministeeriumil on maa omanikuna seadusest tulenev kohustus korraldada jäätmete ja saastuse likvideerimine.

Keskkonnaministeerium on 2009. aastal sõlminud kaks järgmist lepingut nimetatud prügilate sulgemiseks:

- 1) 21.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/306 Skanska EMV AS-iga Kiviõli tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila sulgemiseks maksumusega (käibemaksuga) 51 232 315 krooni;
- 2) 23.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/312 Merko Ehitus AS-iga Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila sulgemiseks maksumusega (käibemaksuga) 323 195 664 krooni.

Seisuga 31.12.2009 on Keskkonnaministeeriumil kohustus nende prügilate likvideerimise osas, mida kinnitavad sõlmitud lepingud, mis ei jäta kahtlust, et selle kohustuse realiseerumine on tõenäoline ja fikseerivad ka selle kohustuse täitmise rahalise maksumuse. Seega on moodustatud eraldi nende kahe prügila likvideerimiskulude katteks, eraldise väljamakse on tõenäoline ja summa usaldusväärselt määratletav, seega on kõik eraldise mõiste ja arvelevõtmise kriteeriumid täidetud.

Palume Riigikontrollil läbi vaadata seisukoht, mis käsitleb kohustava sündmuse ajalise määranguna suletud prügilate nõuetekohase korrastamise 16. juuliks 2013. Tegelikult on kohustav sündmus saanud jäätmete keskkonda viimise hetkel (tekkepõhisuse põhimõte, tulu ja kulu vastavuse põhimõte) ning Keskkonnaministeeriumi kohustus on tööstusjäätmete ja poolkoksi prügilate sulgemine. Kohustus on tekkinud enne bilansipäeva. Oluline asjaolu on seejuures nimetatud prügila maaomandi vormistus. Riigivara registri kanne on tehtud 8.9.2009 ning riigivara valitseja on Keskkonnaministeerium.

Rahandusministri kommentaar: Anname teada, et me ei jaga Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 10 toodud järeldust prügilate sulgemiseks moodustatud eraldise kohta. Meie arvates ei ole antud eraldise moodustamise kohustavaks sündmuseks Euroopa Nõukogu direktiivis esitatud prügilate korrastamiseks kehtestatud tähtaeg 16. juuli 2013. aastal. Kohustavaks sündmuseks on tegelikult prügila olemasolu (mis tekkis minevikus toimunud sündmuste tagajärjel) ja fakt, et riik

võttis 2009. aastal vastavate riigi maal asuvate ja ilma käitajateta prügilate kordategemise kohustuse enda kanda.

Oleme ühtlasi sisuliselt nõus Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2009. aasta raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud audiitorfirma Rimess vandeaudiitori Artur Suitsu põhjalike selgitustega, mis esitati auditi käigus Keskkonnaministeeriumile. Oleme selles küsimuses lisaks suuliselt konsulteerinud Raamatupidamise Toimkonna aseesimehe Ago Viluga, kes jagas meie arvamust.

Kaudselt on Rahandusministeerium antud teemat käsitletud varem üldeeskirja muudatustele lisatud seletuskirjas, kus selgitasime lammutuskulude arvestuspõhimõtteid (seletuskiri rahandusministri 29.12.2008. aasta määruse nr 62 eelnõu kohta). Tõime seal näiteks prügilad, kaevandused ja karjäärid, kus lammutuskulud peaksid kajastuma eraldisena. Ainult juhul, kui puudub kohustus prügila peale sulgemist korrastada, võib jätta eraldise moodustamata. Antud juhul on tuvastatav Keskkonnaministeeriumi poolt võetud faktiline kohustus korrastada olemasolev prügila ning ei saa öelda, et seisuga 31.12.2009. aastal ei ole kohustavat sündmust veel toimunud (seisuga 31.12.2009. aastal on olemas nii kordategemist vajav prügila kui ka leping selle kordategemiseks).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et märkuses toodud lepingute kajastamine eraldisena ei ole raamatupidamise seisukohalt korrektne. Riigikontrolli hinnangul tuleb tehingut käsitleda kui tavapärast kohustust ning see raamatupidamises vastavalt ka kajastada. Riigikontroll leiab endiselt, et Keskkonnaministeerium peab tagasiulatuvalt korrigeerima raamatupidamise aruannet.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus vajab parandamist

Valitsemisala raamatupidamiskorraldus

12. Riigikontroll on arvamusel, et raamatupidamise korraldus Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustes vajab parandamist:

- Auditi käigus vaatas Riigikontroll üle kõigi asutuste 2009. aastal kehtinud raamatupidamise sise-eeskirja ja leidis, et raamatupidamist reguleerivad sise-eeskirjad on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustes kehtestatud (v.a Keskkonnaamet, vt p 28), kuid pea kõik vajasisid täpsustamist. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ei ole eeskirju täiendatud erinevatel põhjustel, näiteks oodati ühtse raamatupidamiskeskuse loomist, asutuse ühendamist. 2010. aastal kinnitati uued raamatupidamise sise-eeskirjad ümberkorraldatud ja liidetud asutustele.
- Esines rikkumisi raamatupidamise hea tava vastu: seda kinnitavad ka käesolevas aruandes toodud tähelepanekud. Ministeeriumi pearaamatupidaja peab senisest enam koordineerima allasutuste raamatupidamist (nt vaatama üle raamatupidamise sise-eeskirjad, seejuures erinevaid praktikaid ühtlustades ning keerulisemate tehingute kajastamisel juhendama asutuste raamatupidajaid) ning teostama järelevalvet allasutustes.

13. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: täiendada Keskkonnainspektsiooni, Maa-ameti ning Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi raamatupidamise sise-eeskirja, viies need vastavusse rakendatava praktikaga, ning koordineerida allasutuste raamatupidamise tööd senisest enam.

Keskkonnaministri vastus: 2010. a jooksul ajakohastame asutuste raamatupidamise sise-eeskirju.

ASi Eesti Metsataim aktsiad on valesti kajastatud

14. Vabariigi Valitsuse 5.2.2009. a korralduse nr 38 kohaselt on ASi Eesti Metsataim aktsiate valitsejaks Keskkonnaministeeriumi asemel Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK). Vaatamata sellele on Keskkonnaministeerium kajastanud ASi Eesti Metsataim riigile kuuluvaid aktsiaid väärtusega 19,7 miljonit krooni oma bilansis.

15. Valitsuse korralduse eelnõu seletuskirja kohaselt on ASi Eesti Metsataim põhiülesandeks kasvatada ja turustada metsataimi. Äriühingu põhikliendiks on olnud RMK, kelle vajadustele äriühingu tootmine on peamiselt orienteeritud. Samas seletuskirjas on öeldud, et kuna RMK-l on metsa majandamiseks olemas vajalik pädevus nii oskusteabe kui ka pikaajagete kogemustena, on ta ASi Eesti Metsataim riigile kuuluvate aktsiate valitseja õiguste ja kohustuste parim teostaja. Aktsiate valitsemise üleandmisel asub aktsionäri õigusi ja kohustusi teostama RMK nõukogu.

16. Riigikontrolli arvamusel on äriühingu kajastamine Keskkonnaministeeriumi bilansis vastuolus majandusüksuse printsiibiga, mis ütleb, et raamatupidamiskohustuslane arvestab oma vara, kohustusi ja majandustehinguid lahus tema omanike, kreditoride, töötajate, klientide ja teiste isikute varast, kohustustest ning majandustehingutest.

17. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: korraldada äriühingu Eesti Metsataim kajastamine RMK bilansis.

Keskkonnaministri vastus: Koostöös Rahandusministeeriumiga loodame leida Eesti Metstaime kajastamisele optimaalse lahenduse.

Rahandusministri kommentaar: AS-i Eesti Metsataim aktsiate kajastamisega seondult täpsustame, et Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ei ole tegelikult viga, kuna kapitaliosaluse meetodi kohaselt kuuluvad AS-i Eesti Metsataim aktsiad kas otseselt või kaudselt kajastamisele Keskkonnaministeeriumi osalusena. Kui Riigimetsa Majandamise Keskus oleks vastavad aktsiad ise kajastanud, tuleksid need arvele läbi osaluse Riigimetsa Majandamise Keskuses, kui aga mitte, siis tuleb need täiendavalt arvesse võtta.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et ASi Eesti Metsataim aktsiad tuleb kajastada teda valitseva asutuse raamatupidamise aastaaruandes, s.t RMK bilansis kirjel „Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates“.

AS Eesti Metsataim kajastamine

Kas teadsite, et

ASi Eesti Metsataim aktsionärid on Eesti riik 60% ja Soome Metsavalitsus 40% aktsiate ulatuses.

Metsaaluse maa arvestus

Metsaaluse maa kajastamise arvestuspõhimõte vajab täpsustamist

18. Keskkonnaministeeriumi bilansis on kajastatud Riigimetsa Majandamise Keskusele (RMK) 2009. aastal ja varasematel aastatel ministri käskkirjaga üle antud maad summas 3,8 miljardit krooni. Tegemist on valdavalt metsaaluse maaga.

19. Riigi raamatupidamise üldeeskiri sätestab, et RMK majandatav mets võetakse arvele Keskkonnaministeeriumi bilansis bioloogilise varana. Metsaaluse maa kajastamise arvestuspõhimõtet üldeeskiri ei täpsusta. Majandusüksuse printsiibist lähtudes tuleks kajastada metsaalune maa RMK bilansis, kuna RMK on vara volitatud kasutaja.

20. Auditi ajal oli metsamaid kajastatud nii Keskkonnaministeeriumi kui ka RMK bilansis. Riigikontrolli hinnangul tuleb riigimetsa ja selle alust maad raamatupidamises kajastada sarnaste põhimõtete järgi ühe asutuse bilansis. Metsa väärtus bioloogilise varana on kajastatud Keskkonnaministeeriumi bilansis, mistõttu tuleks Riigikontrolli hinnangul sarnaselt kajastada ka metsaalune maa Keskkonnaministeeriumi bilansis.

21. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- kehtestada ühtne arvestuspõhimõte RMK majandatava metsamaa raamatupidamises kajastamiseks;
- korraldada metsaaluse maa üle arvestuse pidamine ja vara väärtuse teatise esitamine Keskkonnaministeeriumile aastaaruandes kajastamiseks;
- RMK-l kajastada metsaalune maa bilansiväliselt.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolliga, et mets kui bioloogiline vara ja metsaalune maa tuleks kajastada ühe ja sama asutuse bilansis.

22. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirjas metsaaluse maa arvestuspõhimõtet.

Rahandusministri vastus: Varade jagunemine riigiasutuste bilanssidesse on reguleeritud riigi raamatupidamise üldeeskirja (edaspidi üldeeskiri) §-s 13. Vastava sätte alusel kajastatakse vara reeglina selle asutuse bilansis, kes vara oma majandustegevuses kasutab. Sellest tulenevalt on Rahandusministeerium alates 2004. aastast pooldanud, et Riigimetsa Majandamise Keskus kajastaks temale majandada antud metsa ja selle alust maad. Kuna Keskkonnaministeerium ei ole seda arvamust jaganud ja on soovinud metsa ise kajastada, on üldeeskirja lisatud vastav erisäte. Üldeeskirjas ei ole eraldi märgitud, et metsa ja selle alust maad kajastatakse ühes ja samas bilansis, sest peame seda iseenesest mõistetavaks ja leppisime selles ka omavahelise suhtlemise käigus 2004. aastal kokku. Keskkonnaministeerium alustas aastast 2004 metsaaluse maa kajastamist oma bilansis ning varasematel aastatel ei ole Riigikontroll sellega seondult probleeme tõstatanud. Praegu, kus metsa ja selle aluse maa kajastamine on jälle arutelu all, pooldab Rahandusministeerium üldeeskirjas metsa kohta esitatud erisätte tühistamist ning metsa ja maa üleviimist Riigimetsa Majandamise Keskuse bilanssi.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll soovib metsaalust maad kajastada sarnaselt metsaga Keskkonnaministeeriumi bilansis ega toeta rahandusministri seisukohta kaotada metsa kohta käiv erisäte riigi raamatupidamise üldeeskirjas.

Trahvid ja kahjunõuded KKIs

Puudused Keskkonnainspekttsiooni trahvide ja kahjunõuete kajastamises

23. Keskkonnainspekttsiooni (KKI) tuvastatud keskkonnakahjudega seotud kahjunõuete ja määratud trahvide arvestust peetakse andmebaasis ÕRAK, kuhu sisestatakse muu hulgas menetluse algatamise ja lõppotsuse kuupäev, trahvi- ja kahjunõude summa. Trahvi summa määratakse õigusaktide alusel, kahjunõude summa selgitatakse väärtemenetluse käigus. KKI raamatupidamine saab infot trahvide ja kahjunõuete kohta kord kuus ÕRAKi andmebaasist analüüsi ja planeerimise osakonna tehtud päringu põhjal ning teeb selle alusel kanded raamatupidamise arvestusse.

24. Riigi raamatupidamise üldeeskiri näeb ette, et kui trahvide üle arvestuse pidamiseks kasutatakse spetsiaalset infosüsteemi, peab süsteem võimaldama vajalikke väljavõtteid raamatupidamiskannete tegemiseks. Alljärgnevalt on välja toodud puudused infosüsteemis, töökorralduses ja arvestuses:

- Trahvid ja kahjunõuded, mis tekivad ja laekuvad samas kuus, ei kajastu igakuises aruandes raamatupidamisele, kuna raportis kajastuvad vaid laekumata nõuded. Tulenevalt sellest oli osa tulusid kajastatud raamatupidamises kassapõhiselt laekumiste alusel. Aastaaruande saldodes see viga ei põhjusta, tegemist on veaga arvestuspõhimõtetes. Kassapõhiselt on kajastatud ka eespool nimetatud tulude edasiandmine.
- Riigikontrolli arvates pole Keskkonnainspekttsiooni raamatupidamise sise-eeskirjas eelnimetatud valdkonna arvestuspõhimõtted piisavalt põhjalikult kirjeldatud (ei ole fikseeritud, kes, millal ja mis kujul tulude üle arvestust peab ning milliseid kontrollitoiminguid teeb).

25. Riigikontroll leiab, et tegemist on puudusega raamatupidamise arvestuspõhimõtte ja töökorralduses. Nõuete ja kohustuste üle tuleb pidada [tekkepõhist arvestust](#). Riigikontrolli arvates tuleb süsteemi kasutada ja arendada selliselt, et korrektne info raamatupidamise arvestuste tarvis oleks kättesaadav.

26. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** tagada Keskkonnainspekttsioonis tekkepõhine raamatupidamisarvestus trahvide ja keskkonnatasude kohta ning vajaduse korral täiendada infosüsteemi.

Keskkonnaministri vastus: KKI-s on alates 2008. aastast kogu arvestus kajastatud tekkepõhiselt. Varem võis vastava infosüsteemi puudumisel arvestada trahve kassapõhiselt, millest tulenevalt toimub ainult varasemate aastate trahvide laekumise arvestus kassapõhiselt.

Lisaks märgime, et e-toimiku projekti arendamisega luuakse kohtuvälisele menetlejale väärtemenetluse portaali. Tekkepõhise raamatupidamisarvestuse pidamine infosüsteemi abil on optimaalne lahendada e-toimiku projekti raames, millega Keskkonnainspekttsioonil on kavandatud liituda 2011. aasta jooksul.

Tekkepõhine arvestus – majandustehingute kajastamine majandustehingu toimumise järgi, sõltumata sellest, kas sellega seotud raha on laekunud või välja makstud.

Riigikontrolli kommentaar: Vaatamata sellele, et alates 2008. aasta lõpust on Keskkonnainspeksioonis trahvide ja kahjunõuete arvestuspõhimõttena kehtestatud tekkepõhine arvestus, leidis Riigikontroll mitmeid tehinguid, mida polnud kajastatud, lähtudes kehtestatud põhimõtetest (ehk tekkepõhiselt).

Asutuste ühendamine

Läbimõtlematus riigiasutuste ümberkorraldamises on toonud kaasa olulisi puudusi töökorralduses ja arvestuses

27. Riikliku Looduskaitsekeskuse, keskkonnateenistuste ja Kiirguskeskuse baasil moodustati alates 01.02.2009. a Keskkonnaamet.

28. Auditi käigus selgus, et Keskkonnaametis puudus raamatupidamise sise-eeskiri pea aasta. Eeskiri kehtestati 14.01.2010. a käskkirjaga tagasiulatuvalt alates 02.02.2009. Kuigi Keskkonnaministeerium on kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja, mis kehtestab raamatupidamisarvestuse üldpõhimõtted, ei ole see ega peagi olema niivõrd detailne, et kirjeldada kõigi valitsemisala asutuste igapäevast raamatupidamiskorraldust ja arvestusvaldkondade raamatupidamise põhimõtteid. Riigikontrolli arvates oleks pidanud moodustatava asutuse raamatupidamise korraldus ja põhimõtted olema läbi mõeldud ning kinnitatud alates asutuse loomisest. See oleks loonud aluse hästi toimiva ja korrektse arvestuse pidamiseks.

29. Asutuste ühendamise käigus oli probleeme varade inventeerimise ja arvelevõtmisega:

- Keskkonnaameti Hiiumaa regiooni inventuuri käigus tuvastasid inventuurikomisjoni liikmed vara (sh LCD-monitorid, GPS-seadmed), mis ei olnud regiooni põhivara nimekirjas ega seetõttu ka eeltäidetud lugemislehtedel kirjas. Riigikontrollile kohapeal antud selgituste järgi oli tegemist Keskkonnaameti moodustamisel (asutuste ühendamisel) arvele võtmata jäänud varaga. Kuna osaliselt puudusid varadel ka inventarinumbrid, siis pole Riigikontroll veendunud, et varad olid ka varem, s.t kohe pärast soetamist arvele võetud.

Riigikontrolli arvates viitab eeltoodud näide asjaolule, et Keskkonnaameti moodustamisel ei ole kogu vara korrektselt ühelt asutuselt teisele üle antud või arvele võetud ning seni arvele võtmata vara ei ole tuvastatud ka varasemate inventuuride käigus (sellele viitab muu hulgas varade inventarinumbrate puudumine). Seesugustel juhtudel ei saa olla kindel, et vara on olemas ja säilimine tagatud.

Inventuuri tulemusi oli Keskkonnaamet arvestanud ning vajaduse korral korrigeerimised teinud.

- Riigiasutuste ühendamise käigus andis Riiklik Looduskaitsekeskus (RLKK) Riigimetsa Majandamise Keskusele üle varad (hooned, rajatised, seadmed) soetusmaksumusega 52,6 miljonit krooni. Kuna RMK soovis lisaks üleandmise aktile saada vastuvõetava varaga seotud ülejäänud dokumentatsiooni (riigivara registreerimiskaardid, ehitiste projektid jm), mida tol hetkel polnud võimalik saada, siis tekkis olukord, kus perioodil 1.2–27.3.2009 ei olnud nimetatud varad ühegi asutuse bilansis

arvel, sest RLKK tegevus lõpetati 31.1.2009. a seisuga ja Keskkonnaamet kui RLKK tegevuse õigusjärglane ei võtnud varasid oma bilansis arvele. Seda ei teinud ka Keskkonnaministeerium.

Riigikontrolli arvates ei ole varade suhtes käitunud heaperemehelikult ning sellise olukorra tekkimine viitab ebapiisavale ettevalmistamisele ümberkorralduste planeerimisel ja elluviimisel.

30. Asutuste ühendamise käigus ei kontrollitud ülevõetud raamatupidamissaldode õigsust. Karula Rahvuspargi 2005. aasta lõppbilansist tuli keskkonnaprojekti „Life 02PVV“ elluviimise kohustus summas 525 870 krooni Riikliku Looduskaitsekeskuse bilanssi, kust see kandus järgmise ühendamise käigus edasi Keskkonnaametile. Audiitorile antud selgituste kohaselt ei toimunud RLKK tegutsemise ajal (2006–2009) selle projekti raames tegevust ja Keskkonnaministeeriumi kinnitusel oli projekt juba 2007. aastal lõppenud, raha kasutatud ning aruanded esitatud. Ühinemise ja inimeste lahkumise tulemusel oli jäänud projekti lõpetamiskanne 2007. aastal tegemata ja summa seisib muutumatult kohustusena. 31.12.2009. a seisuga kanti kohustus tuluks. Riigikontrolli arvamusel viitab sellise vea tekkimine puudustele inventuuride korraldamises asutuste ühendamisel. Sarnase tähelepaneku tegi Riigikontroll ka eelmise aasta aruandes. Vt lisaks punktid 32–35.

31. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: koostada järgmisteks ühendamisteks tegevuskava, mis aitab edaspidi probleeme vältida.

Keskkonnaministri vastus: Ei ole võimalik nõustuda väitega, et läbimõtlematus riigiasutuste ümberkorraldamises on toonud olulisi puudusi töökorralduses ja arvestuses. Keskkonnaasutuste töökorraldus on ümberkorralduste tulemusel muutunud läbipaistvamaks, kindlasti paranenud võrreldes ümberkorralduste-eelse ajaga. Ka nimetatud ümberkorraldus oli põhjalikult ette valmistatud, kuid viidi läbi piiratud ajaraamis. Samas on ümberkorralduste käigus tekkinud probleemidest võimalik õppida ning võtta seda tulevikus arvesse.

Ühtlasi märkin, et tänaseks on Keskkonnaametis koostatud ja kinnitatud raamatupidamise sise-eeskiri ning Keskkonnaameti haldusosakond on Riigikontrollile esitanud tabeli, milles on toodud selgitused iga konkreetse varaobjekti kajastamise kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll tuvastas oma auditis mitmeid olulisi puudusi Keskkonnaameti arvestuse korralduses ja tehingute raamatupidamises kajastamises. Riigikontrolli hinnangul on võimalik asutuste ühendamise parema korraldamisega eeltoodud puuduste hulka vähendada.

Inventuur Keskkonnaametis

Keskkonnaameti nõuete inventuuris oli puudusi

32. Kontrollides aastainventuuride tegemist, ei saanud Riigikontroll kindlust, et amet on ettemaksete inventuuri teinud, kuna dokumentatsioon selle kohta inventuuride kaustas puudus ning auditi käigus seda ei esitatud. Audiitoritele selgitati, et ettemaksetest olulisem on inventeerida deebitore. Konto saldo oli 31.12.2009. a seisuga 2,2 miljonit krooni.

33. Riigi raamatupidamise üldeskirja § 50 kohaselt korraldatakse vähemalt üks kord aastas riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse kõigi oluliste varade ja kohustuste põhjalik inventuur (aastainventuur).

34. Ameti raamatupidamise sise-eeskirjas on sätestatud, et aasta lõpu seisuga tehakse nõuete ja kohustuste analüütiliste nimekirjade inventuur. Kõigile deebitoridele saadetakse välja saldokinnituskirjad. Eeskirja on kooskõlastanud ministeeriumi rahandusosakond.

35. Audiitorbüroo OÜ Rimess tegi tähelepaneku kohustuste inventeerimise kohta. Nimelt oli hankija saldost võrdlustega kaetud vaid 60%.

36. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** nõuda kõikide varade ja kohustuste inventeerimist, lähtudes kehtestatud kordadest.

Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovitus, tuginedes Keskkonnaameti nõuete inventuuri puuduste kohta tehtud tähelepanekutele. Juhin teie tähelepanu, et Keskkonnaamet on tõepoolest jätnud saldod võrdlemata partneritega nii muude ettemakstud tulevaste perioodide kulude kui ka pikaajaliste ettemaksete konto osas, kuivõrd tegemist on kindlustuse, perioodika tellimuste ja liisingumaksete sissemaksete kuluga ning ettemaks kajastub bilansis tulenevalt kulude periodiseerimise nõudest.

Hankijate saldode osas saatis Keskkonnaamet kõigile üle 1000 krooni suuruse saldoga kreditoridele saldovõrdlused, millele tõepoolest on vastanud vaid ligi 60% hankijatest.

Keskkonnaministeerium ja asutused viivad läbi varade ja kohustuste inventeerimist lähtuvalt kehtestatud kordadest ning ministeerium jälgib inventuuride läbiviimist ning kordadest kinnipidamist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et Keskkonnaameti 2009. aasta nõuete ning kohustuste inventuurid olid osaliselt tegemata ja osa inventuure oli ebapiisavalt dokumenteeritud. Inventuuri eesmärgiks on tegelike ja raamatupidamises kajastatud varade ning kohustuste täpse vastavuse kindlakstegemine. Vajaduse korral tuleb Keskkonnaametis inventuuride korraldust muuta ning protsessi täiendada.

Raamatupidamine Keskkonnaametis

Keskkonnaameti raamatupidamise arvestuses esines puudusi

37. Auditi käigus saldoandmike infosüsteemist võetud andmete võrdlemisel selgus, et Keskkonnaameti poolt süsteemi sisestatud antud toetuste saldo oli 31.12.2009. a seisuga vähenenud 127,1 miljonit krooni, võrreldes varem sama perioodi kohta sisestatud andmetega. Selline muudatus viitas paranduskande tegemisele. Paranduskande tegemist kinnitas ka raamatupidaja. Raamatupidamise programmi väljavõttelt paranduskannet näha polnud. Saadud selgituste kohaselt muudeti juba tehtud kannet, mitte ei parandatud vana ning raamatupidamise programm võimaldab sellist muutmist ja probleemi selles raamatupidaja ei näinud.

38. Raamatupidamise seaduse § 10 sätestab, et raamatupidamise alg- ja koondokumentidel olevat infot ning raamatupidamiskirjendeid ei ole lubatud kustutada ega teha neis õienditeta parandusi. Ebakorrektne raamatupidamiskirjend tuleb parandada paranduskirjendiga. Kui parandus

ei põhine algdokumendil, tuleb koostada parandust selgitav raamatupidamisõiend. Asutuse raamatupidamise sise-eeskiri sätestab sama põhimõtte. Kuna muudetud raamatupidamiskannetest raamatupidamise programmist tehtud väljavõtetel märget ei jää, siis pole selge, kui palju selliseid kandeid tehtud on.

39. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: tagada eeskirjade täitmine, tehes järelevalvet asutuste raamatupidamiskorralduse üle.

Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovitus, tuginedes Keskkonnaameti raamatupidamise arvestuses esinenud puudustele. Kuigi soovitus aluseks olev tähelepanek on oluline, tuleb paralleelselt vaadata ka viidatud paranduskande sisu. Tehingu kajastamist muudeti, kuid tehingu sisu, rahaline väärtus ega toimimise aeg ei muutunud. Olen juhtinud Keskkonnaameti tähelepanu, samuti tõhustame järelevalvet raamatupidamiskorralduse üle.

Maa-ameti infosüsteemi on vaja arendada

Infosüsteem Maa-ametis

40. Maa-ametis kasutatakse infosüsteemi X-GIS, milles sisalduvat infot kasutatakse ka raamatupidamisarvestuses. Auditi käigus selgus, et andmebaas ei võimaldanud raamatupidajal teha väljavõtet, mis sisaldaks kõigi Maa-ameti raamatupidamisarvestuses olevate maadega seotud tehinguid. Kõikehõlmava väljavõtte saamiseks tuli esitada palve süsteemi spetsialistile, kes koostas vastava eripäringu ning edastas selle tulemused raamatupidamisele. Audiitorite hinnangul võib selline töökorraldus tuua kaasa vigu ja väärkajastusi Maa-ameti maade arvestuses. Riigikontrolli arvamusel tuleb infosüsteemi täiendada selliselt, et raamatupidamiseks vajalikke päringuid oleks võimalik teha ka raamatupidajatel.

41. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ollakse puudusest teadlikud ja süsteemi on plaanis täiendada.

42. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:

- leida lahendus, mis võimaldaks raamatupidajatel teha infosüsteemist X-GIS automaatseid päringuid, mis sisaldavad arvestuse tarvis kogu vajalikku infot;
- täpsustada raamatupidamise sise-eeskirjas andmete kogumist.

Keskkonnaministri vastus: Arvestades maareformi kulgu ning riigile kuuluvate maaüksuste võõrandamist ning ümbervormistamisi, peame asjakohaseks tagada maadega seotud tehingute läbipaistvuse, raamatupidamiskannete õigsuse ning kontrollitavuse. Rakendame vajalikud meetmed koostöös Maa-ameti juhtkonnaga.

Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

43. Riigikontrolli arvamusel on auditeeritud olulisemad majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2009. aasta riigieelarve, 2009. aasta lisaeelarve, 2009. aasta teise lisaeelarve ja 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

44. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2009. aasta eelarvekulud e-riigikassa andmetel on 15 915 236 308 krooni.

45. Punktides 46–63 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Investeeringud ja personalikulud

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on investeeringuid ja tööjõukulusid teinud sihipäraselt

46. Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Samuti kontrollis Riigikontroll valimi alusel eelnimetatud süsteemi toimivust. Audiitorid jõudsid järgmistele järeldustele:

- Ministeeriumi töökorraldust ning sisekontrollisüsteemi tuleb täiendada, et luua piisav alus eelarve koostamiseks ja täitmiseks.
 - Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas kehtiv „Keskkonna-ministeeriumi valitsemisala eelarvestamise juhend“ on vananenud ega vasta tegelikkusele. Analoogne olukord on ka valitsemisala allasutustes, kus juhendid on vananenud või puuduvad hoopiski.
 - Kuigi ministeerium on tegelenud juba mitu aastat eelarve infosüsteemi arendamisega, kasutab seda lisaks ministeeriumile vaid Keskkonnaamet. Keskkonnaministeeriumi teised valitsemisala asutused on kasutanud eelarve koostamiseks erinevaid infotehnoloogilisi lahendusi ning tervikpilt valitsemisala eelarve kohta seni puudub.
- 2009. aasta investeeringuteks eraldatud 66,8 miljonit krooni on kasutatud sihipäraselt, s.o kulutused on tehtud kavandatud projektidele ette nähtud mahu. Samas esines puudusi uute investeeringute kavandamisel (vt punktid 47–49).
- 2009. aastal töötasudeks eraldatud 378,9 miljonit krooni on kasutatud sihipäraselt, kulutused on tehtud lubatud allikatest. Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut oli omatulude arvelt töötasudeks kavandanud maksta 2,6 miljonit krooni, kuid kuna omatulusid laekus kavandatud enam, ületas instituut eelarvet 937 000 krooni võrra. Riigikontrolli arvates viitab selline tegevus halvale planeerimisele.

Investeeringud Keskkonnaametis

Mitte kõigi Keskkonnaameti investeeringute tegemisel pole järgitud riigieelarve seadust

47. Keskkonnaamet tegi 2009. aastal investeeringuid, mis ei olnud 2009. aasta riigieelarves planeeritud. Eelarves oli investeeringuteks planeeritud 3,2 miljonit krooni. Eelarvesse planeerimata investeeringuid tehti summas 1,1 miljonit krooni omatulude, muude toetuste ja maaelu arengukava raha arvelt. Audiitoritele selgitati, et 2009. aasta riigieelarves kavandatud investeeringute hulka ei lisatud investeeringuid, mille tegemise vajadusest ei olnud eelarve koostamise ajal teadlikud. Nimetatud investeeringuobjekte ei olnud kinnitanud ka Vabariigi Valitsus.

48. Riigikontroll leiab, et selline käitumine ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega. Riigieelarve seadus kehtestab ministeeriumi valitsemisala eelarve kavandi koostamise põhimõtted. Investeeringute kavas esitatakse andmed kõigi, nii kavandatavate kui ka jätkuvate investeeringute maksumuse ja nende rahastamise ulatuse kohta eelarveaastate ja investeerimisprojektide kaupa. Iga-aastases riigieelarve seaduses on öeldud, et materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ning renoveerimise kulude objektilise liigendamise kinnitab Vabariigi Valitsus.

49. 2009. aasta riigieelarvet muudeti kolmel korral, mis võimaldanuks lisandunud investeeringud kajastada riigieelarves investeeringute real. Seda võimalust Keskkonnaamet ei kasutanud.

50. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** parandada eelarve planeerimist ning jälgida, et aasta sees lisandunud investeeringud oleksid kajastatud eelarve seaduses.

Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovitusel, tuginedes tähelepanekule Keskkonnaameti 2009. aasta investeeringute osas. Probleemi olemus seisneb asjaolus, et Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) keskkonnaprogrammi vahenditest tehtavaid investeeringuid on keeruline kavandada, kuna eelarve koostamisel (sh muudatuste ettevalmistamisel) puuduvad kindlad alused – projekti taotlused esitatakse ja rahastusotsused selguvad jooksvalt eelarveaasta jooksul. Juhul kui Keskkonnaamet oleks 2009. aastal kajastanud eelarve seaduses KIK-st saadavaid vahendeid, siis oleks tegemist kulude ja tulude mitmekordse planeerimisega riigieelarves. KIK-le antavaid vahendeid planeerib ja kajastab riigieelarve seaduses Rahandusministeerium eraldisena seostatuna keskkonnatasudest laekuvate tuludega (planeerib Keskkonnaministeerium oma valitsemisala eelarve). Seega on ühe korra tulud ja kulud juba riigieelarve seaduses arvestatud.

Teisel juhul, investeeringuprojekti objektikoodiga 12RZ870B osas, on investeeringud finantseeritud majandustegevusest laekuvatest vahenditest. Vastavalt 2009. aasta riigieelarve seaduse § 5 lõikele 1 on õigus „laekumised majandustegevusest“ kasutada vastavalt tegelikule laekumisele tegevuskuludeks, eraldisteks, materiaalse ja immateriaalse vara soetamiseks ja renoveerimiseks ning muudeks kuludeks. Üldjuhul kasutab Keskkonnaamet majandustegevusest laekuvaid vahendeid tegevuskuludeks, kuid erandjuhtudel tuleb amortiseeritud või rikki läinud seadmeid välja vahetada.

Kolmandal juhul, investeeringuprojekti objektikoodiga 12RZ870C osas, on finantseeritud investeeringud "Eesti maaelu arengukava 2007–2013" raames antud tehnilise abi vahenditest, mille rahastamisotsuse saime alles 7. aprillil. 2009 (PRIA peadirektori käskkiri nr 64). Nimetatud vahendid on planeeritud Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluva Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti eelarvesse.

Eelarve koostamine ning kulude ja investeeringute planeerimine on Keskkonnaministeeriumis põhjaliku tähelepanu all.

Eelarve kasutamine

Keskkonnaministeerium ei järginud rahandusministri käskkirja

51. Keskkonnaministeerium on üheks keskkonnaprogrammi elluvijaks, mida rahastab Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (SA KIK). 2009. aasta suvel muudeti Keskkonnaministeeriumi ja SA KIK vahel sõlmitud projektide rahastamislepinguid selliselt, et ministeeriumi asemel maksab tellitud tööde eest hankijatele SA KIK. Lepingu tingimusi muudeti seetõttu, et rahandusminister piiras 2009. aasta märtsis riigieelarve seaduse § 32 lõike 3 alusel riigieelarve kassalise teenindamise tagamiseks ja rahavoogude juhtimiseks ajutiselt riigieelarves ettenähtud kulude tegemist ning riigieelarves ettenähtud raha arvelt kohustuste võtmist kõigil riigiasutustel.

52. Tulenevalt eelnevast kajastas ministeerium oma raamatupidamises keskkonnaprogrammi projektide tekkepõhised nõuded ja kohustused ning kulud ja tulud. Samas ei ole ministeeriumi eelarve täitmise aruandes kajastatud SA-lt KIK saadud toetusi ega nendest tehtud kulusid summas 39,3 miljonit krooni.

53. Vaatamata sellele, et negatiivne mõju riigieelarve kassalisele teenindamisele ja rahavoogude juhtimisele selliselt käitudes puudus, on Riigikontrolli arvamusel tegemist taunitava praktikaga, kus rahandusministri käskkirja pole järgitud.

54. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** konsulteerida edaspidi sarnaste probleemide tekkimisel rahandusministriga ning leida koos osapooli rahuldav lahendus.

Keskkonnaministri vastus: Konsulteerime Rahandusministeeriumiga finantseerimise korraldamise optimaalseks rakendamiseks.

Varade soetamine

Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste immateriaalsed ja materiaalsed varad olid soetatud kooskõlas õigusaktidega

55. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2009. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti testisid audiitorid valimi alusel varade soetamist ja võõrandamist. Pisteliselt vaadati üle ka kehtivad rendilepingud. Riigikontroll tegi auditi tulemusel järgmised järeldused:

- Varad on soetatud Keskkonnaministeeriumis, Keskkonnaametis ja Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses (praeguse nimega Keskkonnateabe Keskus) kehtivatele reeglitele vastavalt. Auditeeritud soetuste puhul ei leitud olulisi puudusi riigihangete korralduses.

- Mõningaid puudusi esines varade kasutamisel ja majandamisel (nt ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rendilepingud, bioloogilised varad). Erinevalt varasemast leidsid audiitorid mitmeid puudusi inventuuride korraldamises ning dokumenteerimises.
- Varade üleandmises leiti mitmeid puudusi. Näited neist puudustest on esitatud käesolevas aruandes ja juhtkonnale esitatud märgukirjades.

Ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rendileandmine

Ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rendilepingud vajavad ülevaatamist

56. 2009. a korraldas Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus avaliku konkursi Tallinna Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse väljarentimiseks (ohtlike jäätmete käitlemise eesmärgil). Konkursi tulemusena sõlmiti rendileping OÜga Ohtlike Jäätmete ja Konsultatsioonibüroo. Konkursi tulemusel sõlmitud rendilepingu tingimused osutusid teiste varem sõlmitud kogumiskeskuste rendilepingutega võrreldes riigile oluliselt kasulikumaks.

57. Riigikontrolli arvamusel tuleks analüüsida Vaivara ja Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse rendituru tingimusi ning võrrelda sõlmitud lepingutes kokku lepitud tingimustega. Riigivara seadus ütleb, et riigivaraga tehinguid tehes tuleb juhinduda põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mida riik võib neis tehinguis saada.

58. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** vaadata üle rendilepingud ning analüüsida uue hankekonkursi korraldamise vajadust seoses Vaivara ja Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse rendipindadega.

Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovitusel, tuginedes asjaolule, et 2009. aastal sõlmitud rendileping Tallinna Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse väljarentimiseks andis varem sõlmitud kogumiskeskuste rendilepingutega võrreldes riigile oluliselt kasulikumad tingimused. Keskkonnaministeerium käitub lepingupartnerina ausalt ning objektiivselt; lepingu tähtaegade lõppemisel korraldatakse keskuste opereerimine tulenevalt seadusest. Lepingute ülevaatamise ja uue hankekonkursi korraldamise vajadust kaalume jooksvalt.

Ametisõidukite ja isikliku sõiduauto kasutamise korraldus vajab ühtlustamist

Sõidukite kasutamine

59. Keskkonnainspeksioonis oli 2009. aastal kasutusel 15 ametiautot. Ametiautode kasutajad on määratud Keskkonnainspeksiooni peadirektori 5.2.2009. a käskkirjaga nr 1-3/27. Autode kasutajad ei ole kohustatud pidama arvestust sõitude üle. Käskkirja kohaselt kohustatakse raamatupidamist tagama sõidukite eest erisoodustusmaksu tasumine alates 1.2.2009. Kuna sõidukite kasutamise üle rahandusministri kehtestatud korrale vastav arvestus puudub, siis makstakse tulumaksuseaduse järgi nende autode kasutamiselt erisoodustusmaksu, arvestades maksustamise aluseks erisoodustuse hinna ülempiiri ehk ühe auto kohta 4000 krooni, 15 auto kohta kokku 60 000 krooni kuus. Koos makstud renditasudega on ametiautode kasutamise kulud 5,8 miljonit krooni (ilma erisoodustusmaksudeta).

60. Keskkonnainspeksioonis makstakse isikliku auto kasutamise hüvitist 30 inimesele. Hüvitis määratakse peadirektori käskkirjaga. Käskkirjas märgitakse ka, kas ja mis ulatuses peab hüvitise saaja pidama sõidupäevikut. Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt arvestuse osalisel või täielikul puudumisel ei maksustata hüvitist 1000 krooni ulatuses kalendrikuus tehtud sõitude eest ühe hüvitist saava füüsilise isiku ja ühe sõiduauto kohta. Arvestuse pidamisel ei maksustata hüvitist kuni 4 krooni ühe teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel sõidetud kilomeetri kohta, kuid mitte rohkem kui 4000 krooni kalendrikuus tehtud sõitude eest ühe hüvitist saava füüsilise isiku kohta. Näiteks 2009. aasta 11 kuuga on välja makstud isikliku sõiduauto hüvitisi kokku 1,5 miljonit krooni, millest on käsitletud erisoodustusena ja maksustatud 827 000 krooni. Erisoodustusemaks on arvestatud summas 565 000 krooni.

61. Keskkonnainspeksioonis ei ole kõik isikliku auto kasutamise hüvitise saajad kohustatud pidama sõidupäevikut. Hüvitiste suurus moodustab mõnede ametnike puhul kuni 25% saadud tasudest ja summas kuni 12 000 krooni ametniku kohta. Eespool toodu põhjal võib teha järelduse, et tegemist on lisatasu maksmisega. Hüvitise maksmise eesmärk on maksta isikliku auto kasutamise eest ametikohustuste täitmisel. Seega tuleks hüvitise saajaid kohustada pidama sõidupäevikut ja maksta hüvitist auto tegeliku kasutamise eest. Sel juhul poleks vajadust käsitleda hüvitisi erisoodustusena ja maksta nii suures ulatuses erisoodustusmaks.

62. Keskkonnaministeeriumis pole peetud vajalikuks sisse seada ametisõidukite sõidupäevikuid. Saadud selgituste kohaselt toimus arvestuse pidamine korrektselt, näiteks olid ametisõidukid mõeldud kasutamiseks vaid ametisõitudeks, teenistujatelt võeti igal kuul kinnitus, et ametisõidukiga pole tehtud isiklikke sõite. Sarnane tähelepanek tehti ka Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudis, kus ametisõidukite kasutajad sõidupäevikuid 2009. aastal ei pidanud, samuti ei makstud erisoodustust ametisõidukite eest.

63. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: ühtlustada Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korraldust.

Keskkonnaministri vastus: Olete andud soovitusel, tuginedes valdavalt Keskkonnainspeksiooni ametiautode kasutamise ja isikliku auto kasutamise hüvitiste korraldusele. Analüüsime Teie ettepanekut ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korralduse ühtlustamise osas. Varasem selleteemaline arutelu on siiski katkenud lähtuvalt sõidukite kasutuse funktsioonide ja intensiivsuse olulise erinevuse tõttu erinevates asutustes ja erinevatel ametikohtadel. Keskkonnajärelevalve korraldamine eeldab pidevat valmisolekut ning võimekust läbida olulisi vahemaid maastikel, kus puuduvad kõvakattega teed, samuti valmisolekut ning võimekust eriolukordadeks. Ka keskkonnaseire teostamine seab keskmisest kõrgemaid nõudeid sõidukite läbivusele. Seetõttu on praktikas ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korralduse ühtlustamine osutunud keerukaks.

Eelmiste aastate auditite tähelepanekud

64. Alljärgnevalt on Riigikontroll esitanud varasemate aastate raamatupidamise aastaaruannete auditites tehtud tähelepanekute järelkontrolli tulemused metsa kui bioloogilise vara kohta.

Teatis bioloogilise vara kohta

Metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise koostamise töökorralduses on toimunud mõningad positiivsed muutused

65. Riigimetsa Majandamise Keskuse töökorraldus seoses metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise koostamisega on paranenud. Võrreldes varasemate aastatega on sel aastal toimunud mõningad positiivsed muutused RMK töökorralduses, näiteks on lahendatud vastutus riigimetsa väärtuse hindamise ja bioloogilise vara teatise koostamise eest. Jätkates teatise andmete kajastamist samas vormis, kui seda tehti 2009. aasta kohta andmeid esitades, on tagatud andmete järjepidevus ja võrreldavus bioloogilise vara kohta.

Ministeerium ei tee endiselt piisavalt järelevalvet bioloogilise vara teatise õigsuse üle

66. Vaatamata Riigikontrolli korduvatele soovitudele ei ole Keskkonnaministeerium endiselt teostanud piisavalt kontrolli, et veenduda bioloogilise vara väärtuse teatise olevate andmete õigsuses.

- Riigimetsa kui bioloogilise vara väärtus Keskkonnaministeeriumi bilansis on 31.12.2009. a seisuga 27,86 miljardit krooni. Kuna riigimets moodustab 80% Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastatud põhivarast, on bioloogilise vara õigel kajastamisel oluline tähendus Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande kui terviku seisukohalt.
- Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt on metsa arvelevõtmise kohustus Keskkonnaministeeriumil. Keskkonnaministeerium peab täitma kõiki raamatupidamise seadusest tulenevaid nõudeid arvestuse korraldamise kohta või peab ministeerium esitama sellekohased nõuded Riigimetsa Majandamise Keskusele. Seetõttu peab Keskkonnaministeerium olema veendunud arvestuse aluseks olevate andmete õigsuses analoogselt teiste bilansis kajastatavate varadega.
- Keskkonnaministeerium võtab riigimetsa bioloogilise varana arvele RMK koostatava metsa kui bioloogilise vara väärtuse teatise alusel. Riigikontrolli auditis selgus, et ministeerium ei ole teinud piisavalt järelevalvet teatise esitatud info õigsuse üle ega ole analüüsinud bioloogilise vara väärtuse teatise sisalduvat infot.

67. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** veenduda bioloogilise vara väärtuse teatise olevate andmete õigsuses, kontrollides selles sisalduvaid andmeid enne nende kajastamist raamatupidamises.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei ole nõus väitega, et ei omata sisulist ülevaadet bioloogilise varaga toimuvast. Bioloogilise vara kasutamine RMK poolt toimub eelkõige metsaseaduse alusel, mis

sätestab nõuded metsade majandamiseks. Selleks, et saada ülevaade bioloogilise varaga toimuva kohta, sätestab seadus kohustuse metsad inventeerida. Riigimetsas aasta jooksul uuendusraiega raiuda lubatava optimaalse pindala, sealhulgas männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala puuliikide viisi, määrab keskkonnaminister riigimetsa majandajate kaupa. Majandamise aluseks on lisaks veel Keskkonnaametile esitatavad metsateatised, millega taotletakse muu hulgas ka bioloogilise vara kasutamist konkreetsel alal. Lisaks annab RMK Keskkonnaministeeriumile ülevaate reaalselt igal eelneval aastal kasutatud bioloogilise vara mahu kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, mille kohaselt ei ole ministeeriumi rahandusosakonnal piisavalt sisulist infot teatistes sisalduvate andmete kohta ning osakond ei analüüsi talle esitatud teatistes olevat infot. Auditi käigus tekkinud küsimuste kohta ei osanud ministeerium selgitusi anda, vaid edastas need RMK-le. Näiteks ei ole ministeerium analüüsinud bioloogilise vara väärtuse teatistes esitatud andmete suurt erinevust võrreldes varasema perioodi teatistes esitatust. Keskkonnaministri vastuses esitatud selgitused (majandamine metsaseaduse alusel, raiuda lubatava optimaalse pindala määramine, metsateatiste esitamine) ei ole Riigikontrolli hinnangul seotud bioloogilise vara teatise õigsuse kontrollimisega.

Riigimetsa inventeerimise korraldus ja takseerimine ei pruugi tagada bioloogilise vara korrektset kajastamist

Riigimetsa inventeerimine

68. Riigikontrolli hinnangul on bioloogilise vara koguselise arvestuse kõikehõlmavus ja täpsus esmatähtis vara raamatupidamises kajastamise seisukohalt ning inventeerimine (ehk metsaseaduse mõttes takseerimine) on üheks selle tagamise osaks. Takseerimise eesmärk on koguda andmeid metsade iseloomu ja seisundi ning nende paiknemise ja varude suuruse kohta. Samuti saadakse takseerimise käigus vajalikku alginfot metsamajandamiskava koostamiseks.

69. RMK arengukavas aastateks 2009–2012 on püstitatud ülesandena tagada riigimetsa inventeerimine kogumahus metsakorralduse nõuete kohaselt. Metsaseaduse järgi ei tohi takseerimisandmed olla vanemad kui kümme aastat. See tähendab, et kümne aasta jooksul tuleb takseerida kogu riigimets.

70. Igal aastal takseerib RMK vaid osa metsast, näiteks 2009. aastal tehti RMK hallatavates metsades inventuure 111 000 hektari ulatuses.

71. Seaduses sätestatud ülesande täitmiseks on RMK-l kavas igal aastal inventeerida vähemalt 100 000 hektarit metsa, kuid see ei ole piisav, kuna varasematel aastatel inventeeriti oluliselt vähem. Näiteks 2009. aasta kesksuvel metsaregistrist saadud info kohaselt oli aegunud andmetega metsaeraldise ca 120 000 hektarit, seega vananevad andmed kiiremini, kui inventeerimisi jõutakse teha.

72. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** tagada metsaseaduse täitmine Riigimetsa Majandamise Keskuses.

Keskkonnaministri vastus: Oleme arvamusel, et RMK on täitnud metsaseaduse nõudeid, sh teinud lageraieid ja harvendusraieid vaid eraldistel, millel on metsaregistri mõistes kehtivad inventeerimisandmed.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et riigimetsi ei ole inventeeritud igal aastal vajalikus mahus ja seetõttu puuduvad osa riigimetsa kohta nõuetele vastavad andmed. See, millistel eraldistel on raieid tehtud, ei ole esitatud tähelepaneku kontekstis oluline.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri ja rahandusministri vastus

Riigikontroll tegi auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile ja Rahandusministeeriumile soovitusi. Keskkonnaminister saatis 16. augustil 2010 ning rahandusminister 19. juulil 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Keskkonnaministri ja rahandusministri vastused
Eraldise moodustamine 11. Soovitused keskkonnaministrile: ■ korrigeerida tagasiulatuvalt Keskkonnaministeeriumi bilanssi ja tulemiaruanne; ■ kajastada edaspidi lepingutest tulenevaid kohustusi sarnaselt muude tavapäraste kohustustega. (p-d 3–10)	Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei nõustu märkusega ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta. Keskkonnaministeeriumi bilanssi ning tulemiaruanne tagasiulatuvalt ei korrigeerita, kuivõrd eraldise moodustamine on õiguspärane ning lähtub otseselt Raamatupidamise Toimkonna juhendi 8 (RTJ 8) „Eraldised, tingimuslikud kohustused ja tingimuslikud varad“ ning seaduse nõuetest. RTJ 8 sätestab, et eraldis on kohustus, mille realiseerumise aeg või summa ei ole kindlad. Kohustus on raamatupidamiskohustuslasel lasuv kohustus, (a) mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel; (b) millest vabanemine nõuab eeldatavasti tulevikus ressurssidest loobumist. Kohustav sündmus on sündmus, mis tekitab ettevõttele kas juriidilise või faktilise kohustuse. Juriidiline kohustus on kohustus, mis tuleneb (a) lepingust (selle otseste või kaudsete tingimuste kaudu); või (b) seadusandlusest või muust õiguslikust alusest. Eraldis tuleb bilansis kajastada juhul, kui (a) lasub enne bilansipäeva toimunud kohustavast sündmusest tulenevalt juriidiline või faktiline kohustus; (b) kohustuse realiseerumine on tõenäoline; ja (c) kohustuse summat on võimalik usaldusväärselt mõõta. Jäätmeseaduse § 128 „Jäätmete käitlemine ja nendest põhjustatud keskkonnasaastuse likvideerimine“ sätestab muu hulgas, et: (1) Jäätmete keskkonda viimisega ja jäätmetest põhjustatud saastusega seonduva kahju, sealhulgas jäätmete käitlemisega ja jäätmetest põhjustatud saastuse likvideerimisega seotud kulud hüvitab jäätmete keskkonda viinud isik (edaspidi saastaja). (2) Ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmeid käitleb ja nendest põhjustatud saastuse likvideerimise korraldab saastaja oma kulul. (4) Kui saastajat ei ole kindlaks tehtud ühe aasta jooksul jäätmete keskkonda viimise asjas süütoemenetluse alustamisest arvates, samuti juhul, kui jäätmete ja saastuse likvideerimisega ei ole võimalik keskkonnakaitselistest kaalutlustest lähtuvalt viivitada, korraldab jäätmete käitlemise ja saastuse likvideerimise keskkonnajärelevalve asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse asutuse ettekirjutuse alusel maa omanik, kellele kuuluval maal jäätmed või saastus asub. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks võib ettekirjutuse teinud isik rakendada sunnivahendeid asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Eelnevast saab järeldada, et Keskkonnaministeeriumil on maa omanikuna seadusest tulenev kohustus korraldada jäätmete ja saastuse likvideerimine. Keskkonnaministeerium on 2009 aastal sõlminud kaks järgmist lepingut nimetatud prügilate sulgemiseks: 1) 21.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/306 Skanska EMV AS-iga Kiviõli tööstusjäätmete ja poolkoki prügila sulgemiseks maksumusega (käibemaksuga) 51 232 315 krooni; 2) 23.12.2009. a lepingukokkulepe nr 18-30/312 Merko Ehitus AS-iga Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoki prügila sulgemiseks maksumusega (käibemaksuga) 323 195 664 krooni. Seisuga 31.12.2009 on Keskkonnaministeeriumil kohustus nende prügilate likvideerimise osas, mida kinnitavad sõlmitud lepingud, mis ei jäta kahtlust, et selle kohustuse realiseerumine on tõenäoline ja fikseerivad ka selle kohustuse täitmise rahalise maksumuse. Seega on moodustatud eraldis nende kahe prügila likvideerimiskulude katteks, eraldise väljamakse on

Riigikontrolli soovitus	Keskonnaministri ja rahandusministri vastused
	töenäoline ja summa usaldusväärselt määratletav, seega on kõik eraldise mõiste ja arvelevõtmise kriteeriumid täidetud. Palume Riigikontrollil läbi vaadata seisukoht, mis käsitleb kohustava sündmuse ajalise määranguna suletud prügilate nõuetekohase korrastamise 16. juuliks 2013. Tegelikult on kohustav sündmus saanud jäätmete keskkonda viimise hetkel (tekkepõhisuse põhimõte, tulu ja kulu vastavuse põhimõte) ning Keskonnaministeeriumi kohustus on tööstusjäätmete ja poolkoksi prügilate sulgemine. Kohustus on tekkinud enne bilansipäeva. Oluline asjaolu on seejuures nimetatud prügila maaomandi vormistus. Riigivara registri kanne on tehtud 8.9.2009 ning riigivara valitseja on Keskonnaministeerium Rahandusministri kommentaar: Anname teada, et me ei jaga Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 10 toodud järeldust prügilate sulgemiseks moodustatud eraldise kohta. Meie arvates ei ole antud eraldise moodustamise kohustavaks sündmuseks Euroopa Nõukogu direktiivis esitatud prügilate korrastamiseks kehtestatud tähtaeg 16. juuli 2013. aastal. Kohustavaks sündmuseks on tegelikult prügila olemasolu (mis tekkis minevikus toimunud sündmuste tagajärjel) ja fakt, et riik võttis 2009. aastal vastavate riigi maal asuvate ja ilma käitajateta prügilate kordategemise kohustuse enda kanda. Oleme ühtlasi sisuliselt nõus Keskonnaministeeriumi valitsemisala 2009. aasta raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud audiitorfirma Rimess vandeaudiitori Artur Suitsu põhjalike selgitustega, mis esitati auditi käigus Keskonnaministeeriumile. Oleme selles küsimuses lisaks suuliselt konsulteerinud Raamatupidamise Toimkonna aseesimehe Ago Viluga, kes jagas meie arvamust. Kaudselt on Rahandusministeerium antud teemat käsitletud varem üldeeskirja muudatustele lisatud seletuskirjas, kus selgitasime lammutuskulude arvestuspõhimõtteid (seletuskiri rahandusministri 29.12.2008. aasta määruse nr 62 eelnõu kohta). Tõime seal näiteks prügilad, kaevandused ja karjäärid, kus lammutuskulud peaksid kajastuma eraldisena. Ainult juhul, kui puudub kohustus prügila peale sulgemist korrastada, võib jätta eraldise moodustamata. Antud juhul on tuvastatav Keskonnaministeeriumi poolt võetud faktiline kohustus korrastada olemasolev prügila ning ei saa öelda, et seisuga 31.12.2009. aastal ei ole kohustavat sündmust veel toimunud (seisuga 31.12.2009. aastal on olemas nii kordategemist vajav prügila kui ka leping selle kordategemiseks).
Keskonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus 13. Soovitus keskkonnaministrile: täiendada Keskonnainspeksiooni, Maa-ameti ning Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi raamatupidamise sise-eeskirja, viies need vastavusse rakendatava praktikaga, ning koordineerida allasutuste raamatupidamise tööd senisest enam. (p 12)	Keskonnaministri vastus: 2010. a jooksul ajakohastame asutuste raamatupidamise sise-eeskirju.
ASi Eesti Metsataim kajastamine 17. Soovitus keskkonnaministrile: korraldada äriühingu Eesti Metsataim kajastamine RMK bilansis. (p-d 14–16)	Keskonnaministri vastus: Koostöös Rahandusministeeriumiga loodame leida Eesti Metstaima kajastamisele optimaalse lahenduse. Rahandusministri kommentaar: AS-i Eesti Metsataim aktsiate kajastamisega seonduvalt täpsustame, et Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ei ole tegelikult viga, kuna kapitaliosaluse meetodi kohaselt kuuluvad AS-i Eesti Metsataim aktsiad kas otseselt või kaudselt kajastamisele Keskonnaministeeriumi osalusena. Kui Riigimetsa Majandamise Keskus oleks vastavad aktsiad ise kajastanud, tuleksid need arvele läbi osaluse Riigimetsa Majandamise Keskuses, kui aga mitte, siis tuleb need täiendavalt arvesse võtta.

Metsaaluse maa kajastamine 21. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: ■ kehtestada ühtne arvestuspõhimõte RMK majandatava metsamaa raamatupidamises kajastamiseks; ■ korraldada metsaaluse maa üle arvestuse pidamine ja vara väärtuse teatise esitamine Keskkonnaministeeriumile aastaaruandes kajastamiseks; ■ RMK-l kajastada metsaalune maa bilansiväliselt. (p-d 18–20)	Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolliga, et mets kui bioloogiline vara ja metsaalune maa tuleks kajastada ühe ja sama asutuse bilansis.
22. Soovitus rahandusministrile: täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirjas metsaaluse maa arvestuspõhimõtet. (p-d 18–20)	Rahandusministri vastus: Varade jagunemine riigiasutuste bilanssidesse on reguleeritud Riigi raamatupidamise üldeeskirja (edaspidi üldeeskiri) §-s 13. Vastava sätte alusel kajastatakse vara reeglina selle asutuse bilansis, kes vara oma majandustegevuses kasutab. Sellest tulenevalt on Rahandusministeerium alates 2004. aastast pooldanud, et Riigimetsa Majandamise Keskus kajastaks temale majandada antud metsa ja selle alust maad. Kuna Keskkonnaministeerium ei ole seda arvamust jaganud ja on soovinud metsa ise kajastada, on üldeeskirja lisatud vastav erisäte. Üldeeskirjas ei ole eraldi märgitud, et metsa ja selle alust maad kajastatakse ühes ja samas bilansis, sest peame seda iseenesest mõistetavaks ja leppisime selles ka omavahelise suhtlemise käigus 2004. aastal kokku. Keskkonnaministeerium alustas aastast 2004 metsaaluse maa kajastamist oma bilansis ning varasematel aastatel ei ole Riigikontroll sellega seondult probleeme tõstatanud. Praegu, kus metsa ja selle aluse maa kajastamine on jälle arutelu all, pooldab Rahandusministeerium üldeeskirjas metsa kohta esitatud erisätte tühistamist ning metsa ja maa üleviimist Riigimetsa Majandamise Keskuse bilanssi.
Keskkonnainspektsiooni trahvide ja kahjunõuete kajastamine 26. Soovitus keskkonnaministrile: tagada Keskkonnainspektsioonis tekkepõhine raamatupidamisarvestus trahvide ja keskkonnatasude kohta ning vajaduse korral täiendada infosüsteemi. (p-d 23–25)	Keskkonnaministri vastus: KKI-s on alates 2008. aastast kogu arvestus kajastatud tekkepõhiselt. Varem võis vastava infosüsteemi puudumisel arvestada trahve kassapõhiselt, millest tulenevalt toimub ainult varasemate aastate trahvide laekumise arvestus kassapõhiselt. Lisaks märgime, et e-toimiku projekti arendamisega luuakse kohtuvälisele menetlejale väärtemenetluse portaali. Tekkepõhise raamatupidamisarvestuse pidamine infosüsteemi abil on optimaalne lahendada e-toimiku projekti raames, millega Keskkonnainspektsioonil on kavandatud liituda 2011. aasta jooksul.
Riigiasutuste ümberkorraldamine 31. Soovitus keskkonnaministrile: koostada järgmisteks ühendamiseks tegevuskava, mis aitab edaspidi probleeme vältida. (p-d 27–30)	Keskkonnaministri vastus: Ei ole võimalik nõustuda väitega, et läbimõttelatus riigiasutuste ümberkorraldamises on toonud olulisi puudusi töökorralduses ja arvestuses. Keskkonnaasutuste töökorraldus on ümberkorralduste tulemusel muutunud läbipaistvamaks, kindlasti paranenud ümberkorralduste-eelse ajaga. Ka nimetatud ümberkorraldus oli põhjalikult ette valmistatud, kuid viidi läbi piiratud ajaraamis. Samas on ümberkorralduste käigus tekkinud probleemidest võimalik õppida ning võtta seda tulevikus arvesse. Ühtlasi märgin, et tänaseks on Keskkonnaametis koostatud ja kinnitatud raamatupidamise sise-eeskiri ning Keskkonnaameti haldusosakond on Riigikontrollile esitanud tabeli, milles on toodud selgitused iga konkreetse varaobjekti kajastamise kohta.
Keskkonnaameti nõuete inventeerimine 36. Soovitus keskkonnaministrile: nõuda kõikide varade ja kohustuste inventeerimist, lähtudes kehtestatud kordadest. (p-d 32–35)	Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovitusel, tuginedes Keskkonnaameti nõuete inventuuri puuduste kohta tehtud tähelepanekutele. Juhin teie tähelepanu, et Keskkonnaamet on tõepoolest jätnud saldod võrdlemata partneritega nii muude ettemakstud tulevaste perioodide kulude kui ka pikaajaliste ettemaksete konto osas, kuivõrd tegemist on kindlustuse, perioodika

	tellimuste ja liisingumaksete sissemaksete kuluga ning ettemaks kajastub bilansis tulenevalt kulude periodiseerimise nõudest. Hankijate saldode osas saatis Keskonnaamet kõigile üle 1000 krooni suuruse saldoga kreditoridele saldovõrdlused, millele tõepoolest on vastanud vaid ligi 60% hankijatest. Keskonnaministeerium ja asutused viivad läbi varade ja kohustuste inventeerimist lähtuvalt kehtestatud kordadest ning Keskonnaministeerium jälgib inventuuride läbiviimist ja kordadest kinnipidamist.
Keskonnaameti raamatupidamise arvestus 39. Soovitus keskkonnaministrile: tagada eeskirjade täitmine, tehes järelevalvet asutuste raamatupidamiskorralduse üle. (p-d 37–38)	Keskonnaministri vastus: Olete andnud soovituse, tuginedes Keskonnaameti raamatupidamise arvestuses esinenud puudustele. Kuigi soovituse aluseks olev tähelepanek on oluline, tuleb paralleelselt vaadata ka viidatud paranduskande sisu. Tehingu kajastamist muudeti, kuid tehingu sisu, rahaline väärtus ega toimimise aeg ei muutunud. Olen juhtinud Keskonnaameti tähelepanu, samuti tõhustame järelevalvet raamatupidamiskorralduse üle.
Maa-ameti infosüsteemi puudus 42. Soovitus keskkonnaministrile: - leida lahendus, mis võimaldaks raamatupidajatel teha infosüsteemist X-GIS automaatseid päringuid, mis sisaldavad arvestuse tarvis kogu vajalikku infot; - täpsustada raamatupidamise sise-eeskirjas andmete kogumist. (p-d 40–41)	Keskonnaministri vastus: Arvestades maareformi kulgu ning riigile kuuluvate maaüksuste võõrandamist ning ümbervormistamisi, peame asjakohaseks tagada maadega seotud tehingute läbipaistvuse, raamatupidamiskannete õigsuse ning kontrollitavuse. Rakendame vajalikud meetmed koostöös Maa-ameti juhtkonnaga.
Keskonnaameti investeeringute tegemine 50. Soovitus keskkonnaministrile: parandada eelarve planeerimist ning jälgida, et aasta sees lisandunud investeeringud oleksid kajastatud eelarve seaduses. (p-d 47–49)	Keskonnaministri vastus: Olete andnud soovituse, tuginedes tähelepanekule Keskonnaameti 2009. aasta investeeringute osas. Probleemi olemus seisneb asjaolus, et Keskonnainvesteeringute Keskuse (KIK) keskkonnaprogrammi vahenditest tehtavaid investeeringuid on keeruline kavandada, kuna eelarve koostamisel (sh muudatuste ettevalmistamisel) puuduvad kindlad alused – projekti taotlused esitatakse ja rahastusotsused selguvad jooksvalt eelarveaasta jooksul. Juhul kui Keskonnaamet oleks 2009. aastal kajastanud eelarve seaduses KIK-st saadavaid vahendeid, siis oleks tegemist kulude ja tulude mitmekordse planeerimisega riigieelarves. KIK-le antavaid vahendeid planeerib ja kajastab riigieelarve seaduses Rahandusministeerium eraldi seostatuna keskkonnatasudest laekuvate tuludega (planeerib Keskonnaministeerium oma valitsemisala eelarve). Seega on ühe korra tulud ja kulud juba riigieelarve seaduses arvestatud. Teisel juhul, investeeringuprojekti objektikoodiga 12RZ870B osas, on investeeringud finantseeritud majandustegevusest laekuvatest vahenditest. Vastavalt 2009. aasta riigieelarve seaduse § 5 lõikele 1 on õigus „laekumised majandustegevusest“ kasutada vastavalt tegelikule laekumisele tegevuskuludeks, eraldisteks, materiaalse ja immateriaalse vara soetamiseks ja renoveerimiseks ning muudeks kuludeks. Üldjuhul kasutab Keskonnaamet majandustegevusest laekuvaid vahendeid tegevuskuludeks, kuid erandjuhtudel tuleb amortiseeritud või rikki läinud seadmeid välja vahetada. Kolmandal juhul, investeeringuprojekti objektikoodiga 12RZ870C osas, on finantseeritud investeeringud "Eesti maaelu arengukava 2007–2013" raames antud tehnilise abi vahenditest, mille rahastamisotsuse saime alles 7. aprillil. 2009 (PRIA peadirektori käskkiri nr 64). Nimetatud vahendid on planeeritud Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas kuuluva Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti eelarvesse. Eelarve koostamine ning kulude ja investeeringute planeerimine on Keskonnaministeeriumis põhjaliku tähelepanu all.
Rahandusministri käskkirja järgimine 54. Soovitus keskkonnaministrile: konsulteerida edaspidi sarnaste probleemide tekkimisel rahandusministriga ning leida koos osapooli rahuldav lahendus. (p-d 51–53)	Keskonnaministri vastus: Konsulteerime Rahandusministeeriumiga finantseerimise korraldamise optimaalseks rakendamiseks.

Rendilepingute ülevaatamine 58. Soovitus keskkonnaministrile: vaadata üle rendilepingud ning analüüsida uue hankekonkursi korraldamise vajadust seoses Vaivara ja Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse rendipindadega. (p-d 56–57)	Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovituse, tuginedes asjaolule, et 2009. aastal sõlmitud rendileping Tallinna Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse väljarentimiseks andis varem sõlmitud kogumiskeskuste rendilepingutega võrreldes riigile oluliselt kasulikumat tingimused. Keskkonnaministeerium käitub lepingupartnerina ausalt ning objektiivselt; lepingu tähtaegade lõppemisel korraldatakse keskuste opereerimine tulenevalt seadusest. Lepingute ülevaatamise ja uue hankekonkursi korraldamise vajadust kaalume jooksvalt.
Sõidukite kasutamise korraldus 63. Soovitus keskkonnaministrile: ühtlustada Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korraldust. (p-d 59–62)	Keskkonnaministri vastus: Olete andnud soovituse, tuginedes valdavalt Keskkonnainspektsooni ametiautode kasutamise ja isikliku auto kasutamise hüvitiste korraldusele. Analüüsimise teie ettepanekut ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korralduse ühtlustamise osas. Varasem selleteemaline arutelu on siiski katkenud lähtuvalt sõidukite kasutuse funktsioonide ja intensiivsuse olulise erinevuse tõttu erinevates asutustes ja erinevatel ametikohtadel. Keskkonnajärelevalve korraldamine eeldab pidevat valmisolekut ning võimekust läbida olulisi vahemaid maastikel, kus puuduvad kõvakattega teed, samuti valmisolekut ning võimekust eriolukordadeks. Ka keskkonnaseire teostamine seab keskmisest kõrgemaid nõudeid sõidukite läbivusele. Seetõttu on praktikas ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korralduse ühtlustamine osutunud keerukaks.
Järelevalve bioloogilise vara teatise õigsuse üle 67. Soovitus keskkonnaministrile: veenduda bioloogilise vara väärtuse teatistes olevate andmete õigsuses, kontrollides selles sisalduvaid andmeid enne nende kajastamist raamatupidamises. (p 66)	Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei ole nõus väitega, et ei ole sisulist ülevaadet bioloogilise varaga toimuva suhtes. Bioloogilise vara kasutamine RMK poolt toimub eelkõige metsaseaduse alusel, mis sätestab nõuded metsade majandamiseks. Selleks, et saada ülevaade bioloogilise varaga toimuva kohta, sätestab seadus kohustuse metsad inventeerida. Riigimetsas aasta jooksul uuendusraiega raiuda lubatava optimaalse pindala, sealhulgas männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala puuliikide viisi, määrab keskkonnaminister riigimetsa majandajate kaupa. Majandamise aluseks on lisaks veel Keskkonnaametile esitatavad metsateatised, millega taotletakse muu hulgas ka bioloogilise vara kasutamist konkreetsel alal. Lisaks annab RMK Keskkonnaministeeriumile ülevaate reaalselt igal eelneval aastal kasutatud bioloogilise vara mahu kohta.
Riigimetsa inventeerimise korraldus 72. Soovitus keskkonnaministrile: tagada metsaseaduse täitmine Riigimetsa Majandamise Keskuses. (p-d 68–71)	Keskkonnaministri vastus: Oleme arvamusel, et RMK on täitnud metsaseaduse nõudeid, sh teinud lageraieid ja harvendusraieid vaid eraldistel, millel on metsaregistri mõistes kehtivad inventeerimisandmed.

Ülevaade Keskkonnaministeeriumist

Keskkonnaministeerium (edaspidi ka ministeerium) on valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid oma valitsemisalas. Ministeerium on aruandekohustuslik Vabariigi Valitsuse ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teeb tema üle teenistuslikku järelevalvet.

Ministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maaga ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine, keskkonnavalade välisabi ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi ja valitsemisala asutusi juhib keskkonnaminister.

Ministeeriumi struktuuriüksuste tööd juhib, ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust koordineerib oma pädevuse piires ja ministeeriumi asjaajamist korraldab kantsler. Kantsler juhtis arendusosakonna, personaliosakonna, rahandusosakonna ja kantslerile alluvate asekanterite, nõunike ja struktuuriüksuste juhtide kaudu teiste osakondade (v.a siseauditi osakond, mis allub vahetult ministrile) tööd.

2009. a detsembris kinnitas Vabariigi Valitsus ministeeriumi uue põhimääruse, mis osaliselt muutis ministeeriumi struktuuri, kaotas abiministri ametikoha ja suurendas asekanterite arvu ühe võrra.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas või valitsemisel oli kaheksa riigiasutust, üks sihtasutus, üks riigi tulundusasutus ja viis äriühingut ning üks vähemusosalusega äriühing (AS Ökosil). 2009. aasta lõpuks ühendati OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus (ühendaja) ja OÜ Tartu Keskkonnauuringud (ühendatav). 1. aprillist 2010 ühendati hallatavad asutused Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus ning Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus hallatavaks asutuseks Keskkonnateabe Keskus.

Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta eelarve kulud olid 2 miljardit krooni, mis on võrreldes 2008. aastaga suurenenud 415 miljonit krooni ehk 31%. 31.12.2009. aasta seisuga oli Keskkonnaministeeriumi bilansi varade maht 36 miljardit krooni. Võrreldes 2008. aastaga vähenes bilansimaht 21%.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad

	2005	2006	2007	2008	2009
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	25	10	10	10	10
Keskmine töötajate arv	1486	1607	1635	1605	1520
Eelarvekulud kokku (mln krooni)	1918	1978	1136	1342	1757
Varade maht (mln krooni)	34 808	34 405	50 308	45 175	35 743

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem ja Keskkonnaministeerium

Auditi iseloomustus

Riigikontrolli peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Märkusena on kontrolliaruandes välja toodud raamatupidamise aruande õigsuse kohta tehtud tähelepanek, mis Riigikontrolli hinnangul on oluline. Oluliseks peetakse raamatupidamise aruande puhul sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku rahalisest mahust ja sisust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille ilmnemise asjaolud on tavapärased ja mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2009. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet 31.12.2009 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2009. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2009. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2009. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ning tulud ja kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summates.

Tehingute seaduslikkuse kontrollimisel hindas Riigikontroll kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31;
- 2009. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
- 2009. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, § 1;

- riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, § 1;
- riigi 2009. aasta teine lisaeelarve seadus, § 1;
- avaliku teenistuse seadus, §-d 9, 10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- keskkonnajärelevalve seadus, §-d 2–5;
- keskkonnatasude seadus, §-d 3, 5, 33;
- rahandusministri 02.01.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigivaraseadus, §-d 2, 7, 10–11, 13–34;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 14–15, 19–24, 69–71;
- saastetasude seadus, §-d 11, 15;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 283 „Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 286 „Riigivara võõrandamise korra kinnitamine”.

Loetelus on esitatud ka auditeeritaval perioodil kehtinud, kuid auditiaruande allkirjastamise hetkeks kehtivuse kaotanud õigusaktid.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Ministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri asjakohastele määrustele.

Keskkonnaministeeriumi tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvanded, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks kontrollis Riigikontroll, kas auditeeritud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2009. aasta riigieelarve ja lisaeelarve seadustest.

Seaduslikkuse auditeerimisel pööras Riigikontroll tähelepanu ka riigivaraseaduse ja riigihangete seaduse täitmisele ning riigivara ja eelarve heaperemehelikule kasutamisele. Selleks kontrolliti ministeeriumi valitsemisala investeeringute eelarve ja majandamiskulude sihipärast kasutamist, eelarves sätestatud summadest kinnipidamist, ettemaksete, 2009. a lõpus tehtud kulutuste ning eelarve summade järgmisesse aastasse ülekandmise põhjendatust ning hinnati varade säilimist ja kasutamist.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala asutusi auditeerinud vandeaudiitorite tööd ja tegi vajaduse korral täiendavaid kontrollitoiminguid nende kontrollitud tehinguklassides.

Ministeeriumi valitsemisalas kuuluvate äriühingute, sihtasutuse ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nende osas täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite järeldusotsustes avalikustatud.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja esitamiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, kuid mitte selleks, et avaldada arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2010. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Ave Sonn, Birgit Aasa, Kristi Kährin ja auditijuht Krista Zibo.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/09/60012/9.

Riigikontrolli postiaadress on

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad finantsauditid Keskkonnaministeeriumis

31.7.2009 – Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

7.7.2008 – Keskkonnaministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

10.8.2007 – Keskkonnaministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

9.8.2006 – Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee