

Keskkonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta
koondaruandele hinnangu andmiseks*

Keskkonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele, et kasutada tulemusi riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks.

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

Oma töös tugines Riigikontroll ministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite audititele, sealhulgas hinnangule ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele.

Ministeeriumi 2010. aasta eelarvekulud olid 2,6 miljardit krooni ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2010. aasta seisuga oli 22,4 miljardit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused ja tähelepanekud on järgmised:

- Riigikontroll tegi märkuse ministeeriumi bilansis valesti kajastatud prügilate korrastamiseks moodustatud eraldise kohta summas 446 miljonit krooni.
- Jättes arvestamata ülal nimetatud märkuse mõju, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit ja majandustulemust.
- Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et riigimetsa ja metsaalust maad kajastatakse alates 2010. aastast Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis (mitte enam Keskkonnaministeeriumi bilansis), riigimetsa hindamise arvestuspõhimõtteid on muudetud, kuid kasutatava metoodika eeldused ei ole täidetud ning kogu nõutud infot pole aastaaruandes avalikustatud.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2010. aasta riigieelarve seaduse ja 2010.

aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Auditeeritud ulatuses on ministeeriumile investeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutatud üldjuhul sihipäraselt.

- Keskkonnaministeerium ei kavanda oma eelarvesse kõiki kulusid ega tee kõiki väljamakseid ise oma eelarvest ning ministeeriumi eelarvest teeb väljamakseid volikirja alusel sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus.
- Immateriaalsete ja materiaalsete varade soetamisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ja kehtivate reeglite kohaselt. Samuti on valdavalt järgitud riigihangete seadust.

Keskkonnaministri vastus: Minister jäi eriarvamusele eraldise kajastamises osas, leides, et selle kajastamine on põhjendatud. Samuti ei nõustunud minister, et riigimetsa ja metsaalust maad tuleb kajastada ministeeriumi bilansis ning et tuleb pidada arvestust mitteärilistel eesmärkidel hoitava metsa üle. Minister on ka seisukohal, et ministeeriumi aastaaruandes on avalikustatud riigimetsa ja metsaaluse maa kohta piisavalt infot. Ülejäänud soovitustega minister nõustus ja tõi välja rakendatavad abinõud.

Sisukord

Keskonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	4
Märkus eraldise kajastamise kohta bilansis	4
Tähelepanu juhtimine riigimetsa kajastamise kohta	5
ASi Metsataim aktsiad on endiselt valesti kajastatud	9
Keskonnatasude kogumise korralduse protsess vajab veel läbimõttlemist	10
Keskonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus	11
Ministeerium on järginud riigieelarve seadust	11
Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	12
Ministeeriumi eelarvest teeb väljamakseid ka Keskonnainvesteeringute Keskus	12
Ministeerium ei planeeri oma eelarvesse kõiki kulusid	12
Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea	13
Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust	13
Keskonnaministeeriumi sisekontrollisüsteem	14
Saastekvootide müügilepingute täitmise kontrollimeetmeid tuleb täpsustada	14
Varasemate soovitude rakendamine	14
Ministeerium on asunud varem tehtud soovitusi rakendama	14
Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused	16
Ülevaade ministeeriumist	18
Auditi iseloomustus	18
Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	21
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	22

Keskkonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

1. Jättes arvestamata punktides 3–9 toodud märkuse mõju, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2010. aasta tulemiks 1,7 miljardit krooni ja varade mahuks 31.12.2010. aasta seisuga 22,4 miljardit krooni, olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Punktides 10–34 on raamatupidamise, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid täheldatud puudused võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata. Raamatupidamise üldine korraldus on võrreldes varasemate aastatega paranemas.

Märkus prügilate korrastamise eraldise kajastamise kohta

Eraldis – kohustus, mille tekkimine on kindel, kuid mille suurus ega teostumise aeg pole täpselt teada.

Märkus eraldise kajastamise kohta bilansis

3. Riigikontroll tegi eelmisel aastal Keskkonnaministeeriumile märkuse 338 miljoni krooni suuruse eraldise kajastamise kohta bilansis. Eraldis on moodustatud kahe prügila, Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila korrastamiskulude katteks. Jäätmeseadusest lähtudes 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.

4. Eelnimetatud kaks prügilat ei olnud kasutuses ja olid 16. juuliks 2009 suletud. 2009. aasta majandusaasta aruande koostamise ajaks ei olnud korrastamise nõude tähtaeg saanud. Nõude täitmiseks saab Keskkonnaministeerium tegevuskuludeks toetust perioodi 2007–2013 Euroopa Liidu struktuuritoetuste elukeskkonna arendamise rakenduskava meetmest „Põlevkivitööstuse nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine ja korrastamine“.

5. Riigikontroll leidis, et eraldise moodustamiseks bilansis polnud alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013. See tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus. Ministeerium on asunud prügilaid korrastama ning sõlmitud lepingutes märgitud projektide lõpptähtaega arvestades pole alust arvata, et 16. juuliks 2013 tööd valmis ei saa. Riigikontrolli 2009. aasta auditiaruande suhtes jäid eriarvamusele eraldise moodustamise põhjendatuse osas nii keskkonnaminister kui ka rahandusminister.

6. 2010. aastal tehti prügilate lepingukokkulepetes muudatused, suurendades tööde maksumust kokku 19,2 miljonit krooni, ja tehti hange bentoniitmattide ja drenaažimattide tarnimiseks prügilatesse summas 130,3 miljonit krooni. Ettemakseid oli perioodil 2009–2010 lepingupartneritele tehtud kokku 37,4 miljoni krooni ulatuses.

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

7. Raamatupidamises suurendati eeltoodud majandustehingute tulemusena eraldise maksumust kokku 108 miljoni krooni võrra ning 31.12.2010. a seisuga on Keskkonnaministeeriumi bilansis eraldise suuruseks 446 miljonit krooni. Kuna kulusid rahastatakse Euroopa Liidu toetusrahast, siis võttis Keskkonnaministeerium samal ajal eraldisega (ja kuludega) raamatupidamises arvele ka lühi- ja pikaajalised nõuded saamata sihtfinantseerimise eest ning tulud saadud toetuste eest.

8. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et Keskkonnaministeerium ei peaks eraldist oma raamatupidamise aastaaruandes kajastama, kuna kohustuse tähtaeg pole veel saabunud ning tegemist on Riigikontrolli hinnangul lepingutega võetud tavapärase kohustuse täitmisega.

9. 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 EV Raamatupidamise Toimkonna juhendi 8 „Eraldised, tingimuslikud kohustused ja tingimuslikud varad“ ning seaduse nõuetest.

Olete seisukohal, et eraldise moodustamiseks bilansis polnud alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013 ning et see tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus. Olen seisukohal, et kohustavaks sündmuseks on tegelikult prügila olemasolu (mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel) ja asjaolu, et riik on oma tegevusega asunud antud prügilate kordategemise kohustust kandma. Seetõttu ei ole alust väita, et 31.12.2010 seisuga ei oleks kohustavat sündmust veel toimunud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on tõlgendanud raamatupidamise juhendeid ministrist erinevalt, kuna tegemist on spetsiifilise ja keerulise arvestusvaldkonnaga. Riigikontroll jääb siiski oma seisukoha juurde, et eraldise moodustamine on olnud põhjendamatu, kuna leiab, et kohustav sündmus pole saabunud ja tehtud tehinguid tuleb kajastada nagu tavapäraseid majandamistehinguid.

Tähelepanu juhtimine riigimetsa kajastamise kohta

10. Keskkonnaministeerium kajastab oma bilansis kirjel „Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates“ teiste osaluste hulgas ka riigi tulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) summas 18 miljardit krooni.

11. Olulise osa riigi tulundusasutuse varadest moodustab riigimets, mis on kajastatud õiglases väärtuses RMK bilansis. Seisuga 31.12.2010 on riigimetsa bilansiline väärtus 12 miljardit krooni. 2009. aasta lõpus oli riigimetsa bilansiline väärtus 28 miljardit krooni. Väärtuse vähenemine on tingitud 2010. aastal toimunud arvestuspõhimõtete muudatusest.

**Riigimetsa
arvestuspõhimõtteid muudeti
2010. aastal**

Nüüdsest on aruandes avalikustatud vaid raiutava metsa müügist prognoositav tulu, mitte mets kui riigivara

Kas teadsite, et

riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse ühes teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega ka riigi tulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus.

Arvestuspõhimõtted vajavad täiendamist

Kasutatav mudel raiutava metsa väärtuse leidmisel on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga

12. Varem kajastati Keskkonnaministeeriumi bilansis kogu riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskuse halduses olev majandatav mets (mittemajandatav mets kajastati bilansivälise varana), alates 2010. aastast võetakse bilanssi vaid raiesse kavandatud mets (ehk täpsemalt raiest saadav puit), mis leitakse 10 aasta keskmisena prognoositud andmetest lähtudes. See tähendab, et riigimetsa tegelikul olemil põhineva rahalise väärtuse kajastamine asendati riigimetsast raiutava puidu müügist saadava kasu kajastamisega nüüdisväärtuses.

13. Riigikontrolli hinnangul ei näita vaid raiesse kavandatava metsa väärtuse avalikustamine riigi raamatupidamise aastaaruandes riigivara tegelikku sisu (sh väärtust tervikuna, jaotust metsa- ja puuliigiti) ega varaga toimuvaid muutusi. Seda põhjusel, et riigil on metsa tunduvalt enam kui see, mida raiutakse. Riigimetsa kui terviku väärtus võib olulisel määral muutuda tulenevalt sellest, kas metsamajandamise tulemusel jäävad kasvama suurema või väiksema tagavaraga puistud, okas- või lehtmetsad jne.

14. Riigikontroll uuris Soome ja Suurbritannia kõrgeimatelt kontrolliasutustelt, kuidas neis riikides on riigimetsa raamatupidamises kajastatud. Vastustest selgus, et bilansis kajastatakse eraldi nii ärilistel eesmärkidel hoitavat metsa kui ka hoiu- ja kaitsemetsi. Kummalegi rakendatakse erinevaid arvestusprintsippe, lähtudes rahvusvahelistest raamatupidamisjuhenditest: ärieesmärgiga metsa kajastatakse IAS 41 (International Accounting Standard 41 „Agriculture“) kohaselt ning hoiu- ja kaitsemetsi IAS 16 (International Accounting Standard 16 „Property, Plant and Equipment“) alusel. Riigikontrolli arvamusel tuleb Eestis riigimetsa arvestuspõhimõtteid edasi arendada, et tagada finantsarvestus ning ülevaade riigivara olemist ja kasutamisest ka mittemajandatava metsa üle. Senikaua, kuni seda pole tehtud, on äärmiselt oluline esitada majandatava ja mittemajandatava metsa kohta detailset infot raamatupidamise aastaaruande lisades.

15. Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestatud ja RMKs kasutusele võetud meetodika raiesse kavandatava metsa väärtuse leidmiseks on Riigikontrolli arvamusel kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, mida kasutavad metsanduse valdkonnas tegutsevad organisatsioonid. Selle rakendamiseks peavad aga olema täidetud mitmed eeldused, millele on tähelepanu juhtinud nii RMK raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud audiitorbüroo Ernst & Young Baltic AS kui ka Riigikontroll.

16. Mudeli kasutamine eeldab, et riigimetsa väärtuse arvutamise aluseks võetakse raiemahud, mida suudetakse säilitada igavikuliselt; ning et metsa liigiline koosseis ja täius aastakümnete jooksul märkimisväärselt ei muutu. Samuti eeldab meetodika kümne aasta keskmise puidumüügihinna stabiilsust.

17. RMK aruannet auditeerinud audiitorbüroo rõhutas oma kirjalikus arvamuses, et nad ei analüüsinud, kas viidatud tingimused on täidetud, seetõttu ei saanud nad väita, kas väljapakutud valemiga saab piisavalt täpselt määrata riigimetsa õiglast väärtust. Oma aruandes raamatupidamise aastaaruande kohta on audiitor andnud märkusteta arvamuse.

Arvestuspõhimõtte kasutamise eeldused pole täidetud

Arvestuslangid – keskmised iga-aastased uuendusraiepinna, mis arvutatakse raieahtude ühtlaseks kavandamiseks erineva pikkusega ajaperioodiks (näiteks 10 või 20 aastaks) peapuuliikide ja kaitsekategooriate kaupa eraldi. Sõltuvalt kavandatavast raieperioodist saadakse arvutuste tulemusel erinev raiutav pindala.

I vanuslank – arvestuslik raiepind, millel puhul on 20 aasta jooksul igal aastal võimalik teha uuendusraieid sama suurel pindalal.

Ühtlase kasutuse lank ehk

normaallank – arvestuslik raiepind, millel puhul on kogu raieringi pikkuse jooksul (puistu eluea jooksul ehk igavikuliselt) võimalik igal aastal teha uuendusraieid sama suurel pindalal.

18. 2010. aastal kehtima hakanud riigimetsa väärtuse hindamise metoodika põhineb peamiselt RMK juhtkonna prognoosidel järgmise kümne aasta raieahtude, puidu müügihindade ja RMK kulude kohta. Riigikontroll kontrollis, kas eeldused mudeli rakendamiseks on täidetud, ja leidis, et praeguses turusituatsioonis ning sellise metsa puhul, kus vanuseline jaotus on ebaühtlane, võib metoodika rakendamine põhjustada aruandes ebatäpsusi. Riigikontrolli arvamus põhineb järgmistel asjaoludel:

- RMK ei lähtu arvutustes riigimetsa tulevatest raieahtudest, kus on aluseks võetud ühtlane ja igavikuline metsakasutuse aht. RMK kasutab bioloogilise vara hindamisel lähemaks viieks aastaks kinnitatud **arvestuslanki**, mis on raieahtult kõige lähedasem **I vanuslankile**, kuid ületab raieahtult tunduvalt **ühtlase kasutuse lanki**. Riigikontrolli arvutuste kohaselt, kui arvestuse aluseks võetaks ühtlase kasutuse lankid ning muud läheandmed jääksid samaks, väheneks 2011.–2020. aastaks prognoositav keskmine metsamajandamise tulu aastas ca 21% ehk 427,6 miljonit krooni.
- RMK kasutatud raieaht ei ole jätkusuutlik ega stabiilne. RMK praeguseid raieahtusid ei ole võimalik ühtlaselt ja igavikuliselt säilitada, nii nagu eeldab praegu kasutatav bioloogilise vara väärtuse hindamise metoodika, sest raieahtumised paremates metsatüüpides vähenevad lähiaastakümnetel. Isegi kui raiete pindala ka säilitatakse, siis väheneb raiest saadava puidu keskmine kogus ning muutub erinevate metsamaterjalide osakaal. RMK viimaste aastate andmed juba näitavad olulisi muutusi riigimetsast saadava eri väärtusega metsamaterjali kogustes. Kui näiteks 2007. aastal moodustasid palgid 47% RMK müüdüd metsamaterjalist, siis aastast aastasse toimunud vähenemise tulemusel moodustasid 2010. aastal palgid ainult 40% müüdüd metsamaterjalist. Samal ajal on paberipuidu osakaal suurenenud 36%-lt 41%-ni ning järgmise kümne aasta keskmisena on RMK märkinud paberipuidu osakaaluks juba 44%.

Nii riigimets kui ka metsaalune maa on kajastatud RMK aruandes

19. Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditis leidis Riigikontroll, et kuna Keskkonnaministeerium on riigivara valitseja, tuleb nii riigimets kui ka metsaalune maa kajastada Keskkonnaministeeriumi bilansis. 2010. aastal on metsamaa üle antud RMK-le ning alates 31.12.2010 on kajastatud riigimets ja sellealune maa RMK bilansis, mitte enam Keskkonnaministeeriumi bilansis. Riigikontrolli hinnangul on riigimetsa puhul tegemist ministeeriumi valitsemisel oleva olulise vararühmaga ja ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aastaaruandes peaks olema info nii metsa väärtuse kui ka koguste kohta.

20. Keskkonnaministeerium on oma 2010. aasta aruandes avalikustanud info muudetud arvestuspõhimõtte, arvutuskäigu, selle aluseks oleva informatsiooni ja tehtud korrigeerimiste kohta. Lisaks on toodud info RMK metsamaa pindala ja kasvava metsa tagavara kohta peapuuliikide kaupa. Infot majandatavate ning mittemajandatavate metsade kaupa ei ole antud. Info puudub tegelike raieahtude ja keskmiste puidu müügihindade kohta aruandeperioodil. Samuti pole kirjeldatud muutusi võrreldes eelmise perioodiga.

RMK aruande lisades pole kogu nõutud infot esitatud

21. Lisaks eelnevale ei ole RMK 2010. a majandusaasta aruandes esitanud kõiki riigi raamatupidamise üldeeskirja lisas 8 („Riigimetsa hindamine“) nõutud andmeid bioloogilise vara kohta. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb riigimetsa kohta avalikustada muu hulgas nii metsamaa pindala kui ka seal kasvava puidu kogus majandatavate ja mittemajandatavate metsade kohta eraldi. Samuti tuleb esitada selgitused nende muutuste kohta võrreldes eelmise perioodiga. RMK on avalikustanud küll andmed majandatava ja mittemajandatava metsamaa pindala kohta, kuid riigimetsas kasvava puidu kohta RMK andmeid nõutud kujul esitanud ei ole. Samuti ei ole esitatud andmeid aruandeperioodi tegelike raieahtude ja keskmiste puidu müügihindade kohta. Puuduvad ka selgitused muutuste kohta võrreldes eelmise perioodiga.

22. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Korraldada nii metsa kui ka metsalause maa kajastamine ministeeriumi bilansis.
- Veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmetoodika eelduste (sh raiemahud) täitmises.
- Korraldada arvestusmetoodika täiendamine ja mitteärilistel eesmärkidel hoitava vara bilansis kajastamine.
- Korraldada edaspidi aastaaruande lisades kogu vajaliku info avalikustamine.

Keskkonnaministri vastus: Ma ei nõustu soovitusega korraldada nii metsa kui ka metsaaluse maa kajastamine ministeeriumi bilansis. Riigi raamatupidamise üldeeskiri on muudetud rahandusministri määrusega nr 52 14.10.2010, millega on tühistatud üldeeskirja § 47 lg 4, mille alusel Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) poolt majandamisele kuuluva metsa hindas õiglasesse väärtusesse RMK ning võttis arvele Keskkonnaministeerium. RMK kajastab metsa ja metsaalust maad oma bilansis kooskõlas Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Samuti ei saa ma nõustuda ettepanekuga täiendada arvestusmetoodikat ning korraldada mitteärilistel eesmärkidel hoitava vara (kaitse- ja hoiumetsad) bilansis kajastamist. Ettepanek on vastuolus metoodika mõttega ainult realiseeritava vara väärtuse arvestamisest, mistõttu ei ole sellise täienduse tegemine loogiline.

Olen seisukohal, et on piisav Teie poolt loetletud informatsiooni kajastamine tegevusaruandes.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde: tulenevalt sellest, et Keskkonnaministeerium on riigivaraseaduse mõistes riigivara valitseja, tuleb riigimets ja sellealune maa kajastada ministeeriumi bilansis. Seejuures võib arvestuse pidamine toimuda RMKs.

Samuti jääb Riigikontroll keskkonnaministriga eriarvamusele mitteärilistel eesmärkidel hoitava vara bilansis kajastamise asjus. Riigikontrolli arvamusel tuleb mitteärilistel eesmärkidel hoitav vara kajastada soetusmaksumuses, millest on maha arvatud kulum ja

allahindlused. Sama põhimõte on kirjas riigi raamatupidamise üldeeskirjas §-s 47.

Riigikontroll ei nõustu keskkonnaministriga, kes on leidnud, et on oma 2010. aasta majandusaasta aruande tegevusaruandes avalikustanud piisavalt infot riigimetsa ja metsamaa kohta. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi raamatupidamise üldeeskirjas nõutud info Keskkonnaministeeriumi aruandes esitatud. Riigikontrolli arvamusel ei ole aktsepteeritav, et ministeerium ei anna piisavalt infot oma valitsemisel oleva varaga toimunud tehingute (sh raiemahtude, müügihindade) kohta ega kirjelda varaga toimunud muutusi võrreldes eelmise perioodiga.

ASi Metsataim aktsiad on endiselt valesti kajastatud

Aktsiate kajastamine

23. Vaatamata eelmisel aastal tehtud ettepanekule kajastada ASi Eesti Metsataim aktsiad Keskkonnaministeeriumi asemel Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) bilansis, on aktsiad summas 18,8 miljonit krooni endiselt ministeeriumi bilansis ning see on vastuolus majandusüksuse printsiibiga.

24. Vabariigi Valitsus määras oma 05.02.2009. a korraldusega nr 38 ASi Eesti Metsataim aktsiate valitsejaks Keskkonnaministeeriumi asemel Riigimetsa Majandamise Keskuse. Aktsiate valitsemise üleandmise tulemusena asus aktsionäri õigusi ja kohustusi teostama RMK nõukogu.

25. RMK on oma 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas kirjutanud, et omab ASi Eesti Metsataim aktsiaid, kuid ei saa aktsiad rahalises väärtuses oma bilansis kajastada, sest ei saa endale ASi Eesti Metsataim dividenditulu (omanikutulu).

26. Dividenditulu laekumist reguleerib kassalise teenindamise eeskiri, mis ütleb, et riigi äriühingud ja äriühingud, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, kannavad dividendid riigieelarvesse viie tööpäeva jooksul pärast majandusaasta aruande kinnitamist. AS Eesti Metsataim on äriühing, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, seega kehtib see nõue ka talle.

27. Raamatupidamist reguleerib raamatupidamise seadus ja seda täpsustab raamatupidamise hea tava, mille kohaselt tuleb vara kajastamisel bilansis lähtuda nii juriidilisest kuuluvusest kui ka sisulisest kontrollist. AS Eesti Metsataim kuulub RMK-le juriidiliselt, samuti teostab RMK sisulist riigipoolset kontrolli. See õigus on antud talle nii metsaseaduse kui ka riigivaraseaduse ning Vabariigi Valitsuse korraldusega. Seetõttu tuleb ASi Eesti Metsataim aktsiad kajastada (sõltumata dividendi laekumisest) RMK bilansis.

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

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusega ning korraldab AS Eesti Metsataim aktsiate kajastamise RMK bilansis.

Keskkonnatasude arvestamine

Keskkonnaluba – luba, mis annab kasutajale tasu eest õiguse tarbida loodusvara, heita keskkonda saasteaineid või kõrvaldada jäätmeid. Keskkonnaloa väljastab sõltuvalt kasutatavast loodusressursist, saasteliigist või jäätmete kõrvaldamisest kas keskkonnaminister või Keskkonnaamet. Loa saab peatada või kehtetuks tunnistada selle andja.

Keskkonnatasude kogumise korralduse protsess vajab veel läbimõttlemist

29. Keskkonnatasude seadusest tulenevalt on keskkonnatasu maksmise aluseks [keskkonnaluba](#), mis annab õiguse eemaldada looduslikust seisundist loodusvara, heita keskkonda saasteaineid või kõrvaldada jäätmeid. Maksmise kohustus laieneb ka neile isikutele, kes on seda teinud ilma õigust omamata või seadusega sätestatud muul alusel.

30. Seadusega on keskkonnatasu arvutamise kohustus pandud keskkonna kasutajale. Keskkonnaamet kontrollib esitatud arvutusi ning väljastab makseteatisi, mille alusel tasub isik keskkonnatasu. Keskkonnatasude arvestuseks kasutatakse spetsiaalset infosüsteemi KLIS.

31. Alates 1. aprillist 2011 on keskkonnatasude kogumise süsteem muutunud: tasude kogumisega tegeleb Maksu- ja Tolliamet, keskkonnatasudele kohaldatakse maksukorralduse seadust ning loodusressursi kasutajale või saastajale on pandud kohustus esitada igas kvartalis keskkonnatasu deklaratsioon.

32. Auditi käigus kontrollis Riigikontroll keskkonnatasu nõudeid, mis olid koostatud Keskkonnaameti Viru ning Harju, Järva ja Rapla regioonis. Kontrolliti nõuete aluste olemasolu (kehtiv keskkonnaluba, ettevõtete esitatud arvutused), Keskkonnaameti sooritatud kontrollitoiminguid ning nõuete ja laekumiste kajastamise õigsust. Auditi tulemusena täheldas Riigikontroll järgmist:

- Nõuete registri väljavõtte põhjal tehtud valimi 40-st testitud tehingust oli 13 puhul ettevõtte esitatud andmetes sisestus- või arvutusvigu. Sellest võib järeldada, et ettevõtted esitavad võrdlemisi sageli vigaseid andmeid ja arvutusi. Keskkonnaamet kontrollis aga üle kõik talle esitatud andmed ning vead üldiselt avastati. Keskkonnatasude kogumise üleandmisel Maksu- ja Tolliametile on süsteemi muudetud ning arvutusvigade tekkimise võimalus on viidud miinimumini. Sellega seoses muutub oluliseks lähteandmete õigsuse kontrollimine keskkonna kasutajate juures.
- 2010. aastal kehtinud keskkonnatasude seaduse alusel oli keskkonnatasude arvutuste tähtjaks esitamata jätmise korral võimalik rakendada sunniraha kuni 10 000 krooni. Samuti oli Keskkonnaametil õigus tähtjaks tasumata maavaravaru kaevandamise puhul teha keskkonna kasutajale kirjalik ettekirjutus koos sellega kaasneva hoiatusega, et tähtjaks tasu maksmata jätmise korral võidakse loa kehtivus peatada kuni keskkonnatasu maksmiseni.

Maapõueseadus, mis muu hulgas reguleerib maavara kaevandamist, ei näe ette loa peatamist, kuid võimaldab tunnistada loa kehtetuks juhul, kui loa omanik on rikkunud loaga määratud määraldise piires maapõueseaduse nõudeid ja tal on nimetatud rikkumise eest rohkem kui üks kehtiv karistus.

1. aprillil 2011 kehtima hakanud keskkonnatasude seaduse alusel toimub tähtjaks tasumata tasu sissenõudmine maksukorralduse seaduses sätestatud korras ning keskkonnatasude suhtes rakendatakse maksukorralduse seaduses maksu kohta sätestatud

regulatsiooni. Loa peatamist tasu mittetasumisel ja keskkonnatasu deklaratsiooni mitteesitamisel uues redaktsioonis ette nähtud ei ole. Sellisest korraldusest tulenevalt ei ole Riigikontrolli hinnangul tagatud tõhus ja õigeaegne reageerimine rikkumistele, kuigi nii oleks võimalik ära hoida keskkonnaressursside ülemäärast tarbimist, samuti võivad jääda saamata tulud keskkonnakasutusest.

33. Audiitorbüroo Rimess OÜ, kes auditeeris 2010. aastal Keskkonnaameti raamatupidamist, tegi märkuse nõuete tekkepõhise kajastamise kohta. Keskkonnaamet oli 2010. aasta raamatupidamise arvestuses kajastanud 2009. aasta kulu maksu-, lõivu- ja trahvinõuete allahindlusest summas 9,9 miljonit krooni. Audiitori arvates oleks pidanud nõuete tühistamise ja allahindluse mõju olema kajastatud juba 2009. aasta tulemis ja bilansis 31.12.2009 seisuga: nii oleks netovara ja tulem pidanud nendes aruannetes olema vastava summa võrra väiksemad ning 2010. aasta tulem vastava summa võrra suurem. Riigikontroll on märkusega nõus.

34. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Analüüsida seoses keskkonnatasude kogumise üleandmisega Maksu- ja Tolliametile keskkonnatasu deklaratsioonide kontrollimise suurendamise vajadust ning töötada välja kontrollimise põhimõtted ja korraldus.
- Täiendada keskkonnatasude seadust selliselt, et keskkonnaluba oleks võimalik peatada tasu mittemaksmisel ja keskkonnatasu deklaratsiooni mitteesitamisel.

Keskkonnaministri vastus: Seoses keskkonnatasude haldamise reorganiseerimisega on kaalutud kontrolli teostamise võimalusi. Muudatuse tulemusena automatiseeritakse deklaratsioonide arvutusvigade kontroll ning sealjuures viiakse keskkonnakasutajate üle teostatava kontrolli fookus üle riskianalüüsile ning sellejärgsel detailkontrollil tuginevale kontrollipõhimõttele. Selle tarbeks on osaliselt ümber kujundamisel ka Keskkonnaameti struktuur – loomisel on keskkonnatasude kontrollile spetsialiseerunud büroo.

Pean asjakohaseks keskkonnavalua peatamise võimalikkust tasu mittemaksmise ja keskkonnatasu deklaratsiooni mitteesitamisel. Antud võimalused sätestatakse keskkonnavalua eriseadustes, mis on aluseks keskkonnavalua andmisele.

Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Ministeerium on järginud riigieelarve seadust

35. Ministeeriumi valitsemisala 2010. aasta eelarvekulud olid 2,6 miljardit krooni. Riigikontrolli arvamusel on ministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

36. Punktides 37–52 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Eelarve kasutamine

Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

37. Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust.

38. Ministeeriumi valitsemisala 2010. aasta investeeringud olid 84 miljonit krooni ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

39. Ministeeriumi valitsemisala 2010. aasta tööjõukulud olid 389 miljonit krooni ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Ministeeriumi eelarvest teeb väljamakseid ka Keskkonnainvesteeringute Keskus

KIKi väljamaksed eelarvest

40. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarves on lisaks ministeeriumi allasutuste kuludele kajastatud ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) eraldised summas 1,8 miljardit krooni. Tegemist on perioodi 2007–2013 toetusrahaga, mille rakendusasutuseks on Keskkonnaministeerium ja rakendusüksuseks KIK. KIK teeb riigikassast toetuste väljamakseid keskkonnaministri volikirja alusel. Keskkonnaminister volitas sihtasutust kasutama ministeeriumi konkreetseid eelarveridasid. KIK pearaamatupidaja esitab iga kuu lõpul kuu väljamaksete kohta eelarveridade kaupa aruande, mida Keskkonnaministeeriumi rahandusosakond võrdleb riigikassa väljavõttega. Väljamakseid eelarvest on tehtud kokku 1 miljardi krooni eest.

41. Riigikontrolli arvamusel ei ole sel moel ministeeriumi eelarvest väljamaksete tegemine läbipaistev ega eelarvestamise põhimõtete seisukohalt aktsepteeritav.

42. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** mõelda läbi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus eraldise kasutamise korraldus, püüdes vältida olukorda, kus ministeeriumi eelarvest teeb väljamakseid sihtasutus.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium konsulteerib selles küsimuses Rahandusministeeriumi kui EL toetuste kasutamist korraldava asutusega, samuti teiste ministeeriumide EL toetuste kasutusse andmise praktikatega ning võimalusel asub rakendama Riigikontrolli soovitusi.

Ministeerium ei planeeri oma eelarvesse kõiki kulusid

Kulude planeerimine

43. Keskkonnaministeerium ja tema allasutused on keskkonnaprogrammi ühed elluviijad, keda rahastab Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus. Samas pole ministeerium oma valitsemisala aastaeelarves planeerinud programmi elluviimisega seotud kulusid vähemalt 67 miljoni krooni eest ning osa kuludest on teinud KIK, s.t kulud ei kajastu ministeeriumi eelarve täitmise aruandes. Näited:

- Keskkonnaameti keskkonnaprogrammi kulud summas 17,7 miljonit krooni pole eelarvesse kavandatud, kuid väljamaksed kajastuvad eelarve täitmises. Raamatupidamises on tekkepõhised kulud ja tulud kajastatud Keskkonnaministeeriumi aruandes.
- Keskkonnaministeerium on oma raamatupidamises kajastanud küll keskkonnaprogrammi projektide tekkepõhised kulud ja tulud, kuid pole eelarves planeerinud ega eelarve täitmise aruandes kajastanud KIKilt saadud toetusi ega nendest tehtud kulusid summas 33,9 miljonit krooni. 2009. aasta suvel muudeti Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel sõlmitud projektide rahastamise lepinguid selliselt, et ministeeriumi asemel maksab tellitud tööde eest hankijatele 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. Ka 2010. aastal lähtuti 2009. aastal sõlmitud kokkuleppest ehk kulud tasus KIK.

44. Riigikontroll leiab, et selline eelarve planeerimine ja kasutamine ei ole läbipaistev. Ministeeriumi eelarves peavad tegevuskulud olema planeeritud võimalikult täpselt ning eelarve täitmises peavad kajastuma kõik valitsemisala tehtud kulud.

45. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** kavandada edaspidi keskkonnaprogrammi kulud ministeeriumi eelarvesse ja teha väljamaksed edaspidi oma eelarvest ise.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium arvestab soovitust ja edaspidi Sihtasutusega Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) sõlmitavates sihtfinantseerimise lepingutes näeb ette väljamaksed oma kontolt tööde teostajaile. Ühtlasi on Keskkonnaministeerium alustanud KIKi riigisest programmist finantseeritavate eeldatavate projektide kulude kavandamist 2012. aasta eelarveprojekti.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea

46. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2010. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist ning vaatasid üle kehtivad üürilepingud. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata üksikutele puudusele on varade soetamise ja kasutamise korraldus heal tasemel.

Riigihangete korraldamine

Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust

47. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis ja valitsemisala asutustes. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid ja olulisi puudusi audiitorid ei tuvastanud. Väiksemad puudused on toodud Riigikontrolli märgukirjas Keskkonnaministeeriumi juhtkonnale.

Keskkonnaministeeriumi sisekontrollisüsteem

Saastekvootidest saadud tulu kasutamise sihipärasus

Saastekvootide müügilepingute täitmise kontrollimeetmeid tuleb täpsustada

48. Seisuga 31.12.2010 on Keskkonnaministeerium Vabariigi Valitsuse volitusel sõlminud 11 lepingut aastekvootide müümiseks kogumaksumuses 172,6 miljonit eurot ehk 2,7 miljardit krooni. Saastekvootide müügist saadud raha kasutamiseks on vastav vastutav minister (keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni- või rahandusminister) määrustega kehtestanud reeglid iga sõlmitud müügilepingu kohta. Määrustes on sätestatud toetuse andmise alused, toetuse andmise korraldus (vajaduse selgitamine, dokumentide esitamine, nõuded taotlejatele, taotluste menetlemine jne) ning osapoolte õigused ja kohustused.

49. Saastekvootide sõlmitud müügilepingute tingimuste kohaselt on Eesti riigil aastekvootide müügist saadud tulude mittesihipärase kasutamise korral või täisulatuses mittekasutamisel kohustus tagastada aastekvoodi ostjale aastekvoodi müügist saadud raha. Kõigis lepingutes on kokku lepitud osapoolte õigused ja kohustused üldisel tasemel, muu hulgas audiitorkontrolli kohustus, aruannete esitajad ja esitamise tähtajad jms.

50. Keskkonnaministeerium on kõikide projektide puhul võtnud endale toetuste vahendaja rolli.

51. Projektide/meetmete elluvijad (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Riigi Kinnisvara AS, SA Kredex, Maanteeamet) esitavad Keskkonnaministeeriumile teatiseid tegelikult tehtud kulude kohta, mille alusel teeb ministeerium raamatupidamisse vastavad kanded. Saastekvootide müügilepingute täitmise kontrollimise meetmeid, aruannete vm info esitamise tähtaegu Keskkonnaministeeriumis ega Keskkonnaministeeriumi ja lepingus nimetatud teiste osapoolte (meetmete elluvijad, meetme elluviimise eest vastutav ministeerium) vahel kehtestatud pole.

52. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** kehtestada aastekvoodi müügilepingute täitmise kontrollimiseks nii ministeeriumisisene töökorraldus kui ka suhtlus teiste osapooltega.

Keskkonnaministri vastus: Moodustamisel on riigi lubatud heitkoguse ühikute müügist saadud vahendite kasutamise seirekomisjon, mille ülesanneteks on muu hulgas saadud vahendite kasutamise kontrolli ja aruandluse koordineerimine ning aruannete läbivaatamine ja heakskiitmine.

Varasemate soovitude rakendamine

Ministeerium on asunud varem tehtud soovitusi rakendama

53. Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise korraldus on paranenud: allasutuste raamatupidamise sise-eeskirju on täiendatud, Keskkonnaameti raamatupidamise arvestuses oli varasemast vähem puudusi ning Keskkonnaameti 2010. aasta nõuete inventuuris puudusi ei leitud. Väiksemad puudused raamatupidamisarvestuses- ja korralduses on toodud Riigikontrolli märgukirjas.

Riigikontrolli 2010. aastal tehtud soovitude elluviimine

54. Eelmise aasta auditiaruandes tõi Riigikontroll välja asutuste ümberkorraldamisega seotud probleemid. 1. aprillil 2010 ühendati Keskkonnaministeeriumi hallatavad asutused Info- ja Tehnokeskus ning Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus üheks asutuseks – Keskkonnateabe Keskuseks. Keskkonnateabe Keskuse moodustamisega seotud raamatupidamise dokumente ja tegevusi kontrollides olulisi puudusi ei leitud.

55. 2009. aasta auditiaruandes tegi Riigikontroll tähelepaneku selle kohta, et Keskkonnainspektsiooni (KKI) trahvid ja kahjunõuded, mis tekivad ja laekuvad samas kuus, ei kajastu igakuises õigusrikkumiste andmebaasi (ÕRAK) aruandes raamatupidamisele. Tulenevalt sellest oli osa tulusid kajastatud raamatupidamises kassapõhiselt laekumiste alusel. Samuti leiti, et Keskkonnainspektsiooni raamatupidamise sise-eeskirjas pole eelnimetatud valdkonna arvestuspõhimõtteid piisavalt põhjalikult kirjeldatud. KKI vandeaudiitor märkis 20.12.2010. a esitatud 2010. a vaheauditi märgukirjas Keskkonnainspektsioonile, et sisemisi kordasid on täiendatud ning vajalikud muudatused tehtud, kuid ÕRAK andmebaasi kasutamise seotud probleemid on lahendamata – andmed kas ei jõudnud üldse või jõudsid ÕRAK andmebaasi hilinemisega.

56. 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. Riigikontroll tegi ettepaneku infosüsteemi arendada ning seda on amet praeguseks teinud.

57. Riigikontroll soovitas keskkonnaministril ühtlustada Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ametisõidukite ja isiklike sõidukite kasutamise korraldust. Ministeeriumi allasutused on alustanud soovitusel elluviimist, paigaldades Keskkonnaametis ja Keskkonnainspektsioonis osale ametisõidukitest teekonna jälgimist võimaldavad GPS-seadmed.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 14. juulil 2011 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Minister pidas oluliseks rõhutada, et ta ei nõustu kõikide kontrolliaruande eelnõus esitatud märkustega.

Riigikontrolli soovitused	Keskkonnaministri vastused
Eraldise kajastamine 9. Soovitused keskkonnaministrile: - Korrigeerida tagasiulatuvalt Keskkonnaministeeriumi bilanssi ja tulemiaruanne. - Kajastada edaspidi lepingutest tulenevaid kohustusi sarnaselt muude tavapäraste kohustustega. (p-d 3–8)	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 EV Raamatupidamise Toimkonna juhendi 8 „Eraldised, tingimuslikud kohustused ja tingimuslikud varad“ ning seaduse nõuetest. Olete seisukohal, et eraldise moodustamiseks bilansis polnud alust, kuna suletud prügilad peavad olema nõuetekohaselt korrastatud hiljemalt 16. juuliks 2013 ning et see tähendab, et kohustav sündmus leiab aset tulevikus. Olen seisukohal, et kohustavaks sündmuseks on tegelikult prügila olemasolu (mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel) ja asjaolu, et riik on oma tegevusega asunud antud prügilate kordategemise kohustust kandma. Seetõttu ei ole alust väita, et 31.12.2010 seisuga ei oleks kohustavat sündmust veel toimunud. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on tõlgendanud raamatupidamise juhendeid ministrist erinevalt, kuna tegemist on spetsiifilise ja keerulise arvestusvaldkonnaga. Siiski jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde, et eraldise moodustamine on olnud põhjendamatu, kuna leiab, et kohustav sündmus pole saabunud ja tehtud tehinguid tuleb kajastada nagu tavapäraseid majandamistehinguid.
Riigimetsa arvestuspõhimõtte muutmine 22. Soovitused keskkonnaministrile: - Korraldada nii metsa kui ka metsalause maa kajastamine ministeeriumi bilansis. - Veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmetoodika eelduste (sh raie mahud) täitmisel. - Korraldada arvestusmetoodika täiendamine ja mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara bilansis kajastamine. - Korraldada edaspidi aastaaruande lisades kogu vajaliku info avalikustamine. (p-d 10–21)	Keskkonnaministri vastus: Ma ei nõustu soovitusel korraldada nii metsa kui ka metsalause maa kajastamine ministeeriumi bilansis. Riigi raamatupidamise üldeeskiri on muudetud rahandusministri määrusega nr 52 14.10.2010, millega on tühistatud üldeeskirja § 47 lg 4, mille alusel Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) poolt majandamisele kuuluva metsa hindas õiglasesse väärtusesse RMK ning võttis arvele Keskkonnaministeerium. RMK kajastab metsa ja metsaalust maad oma bilansis kooskõlas Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga. Samuti ei saa ma nõustuda ettepanekuga täiendada arvestusmetoodikat ning korraldada mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara (kaitse- ja hoiu metsad) bilansis kajastamist. Ettepanek on vastuolus metoodika mõttega ainult realiseeritava vara väärtuse arvestamisest, mistõttu ei ole sellise täienduse tegemine loogiline. Olen seisukohal, et on piisav Teie poolt loetletud informatsiooni kajastamine tegevusaruandes. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde: tulenevalt sellest, et Keskkonnaministeerium on riigivaraseaduse mõistes riigivara valitseja, tuleb riigimets ja sellealune maa kajastada ministeeriumi bilansis. Seejuures võib arvestuse pidamine toimuda RMKs. Samuti jääb Riigikontroll keskkonnaministriga eriarvamusele mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara bilansis kajastamise asjus. Riigikontrolli arvamusel tuleb mitteäriksel eesmärkidel hoitava vara kajastada soetusmaksumuses, millest on maha arvatud kulum ja allahindlused. Sama põhimõte on kirjas riigi raamatupidamise üldeeskirjas §-s 47. Riigikontroll ei nõustu keskkonnaministriga, kes on leidnud, et on oma 2010. aasta majandusaasta aruande tegevusaruandes avalikustanud piisavalt infot riigimetsa ja metsamaa kohta. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi raamatupidamise üldeeskirjas nõutud info Keskkonnaministeeriumi aruandes esitatud. Riigikontrolli arvamusel ei ole aktsepteeritav, et ministeerium ei

Riigikontrolli soovitused	Keskonnaministri vastused
	anna piisavalt infot oma valitsemisel oleva varaga toimunud tehingute (sh raieahtude, müügihindade) kohta ega kirjelda varaga toimunud.
ASi Eesti Metsatim kajastamine 28. Soovitus keskkonnaministrile: korraldada äriühingu Eesti Metsatim kajastamine RMK bilansis. (p-d 23–27)	Keskonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusel ja korraldab AS Eesti Metsatim aktsiate kajastamise RMK bilansis.
Keskonnatasude kogumise korraldus 34. Soovitused keskkonnaministrile: - Analüüsida seoses keskkonnatasude kogumise üleandmisega Maksu- ja Tolliametile keskkonnatasu deklaratsioonide kontrollimise suurendamise vajadust ning töötada välja kontrollimise põhimõtted ja korraldus. - Täiendada keskkonnatasude seadust selliselt, et keskkonnavalitsus oleks võimalik peatada tasu mittemaksmisel ja keskkonnatasu deklaratsiooni mitteesitamisel. (p-d 29–33)	Keskonnaministri vastus: Seoses keskkonnatasude haldamise reorganiseerimisega on kaalutud kontrolli teostamise võimalusi. Muudatuse tulemusena automatiseeritakse deklaratsioonide arvutusvigade kontroll ning sealjuures viiakse keskkonnakasutajate üle teostatava kontrolli fookus üle riskianalüüsile ning sellejärgsel detailkontrollil tuginevale kontrollipõhimõttele. Selle tarbeks on osaliselt ümber kujundamisel ka Keskkonnaameti struktuur – loomisel on keskkonnatasude kontrollile spetsialiseerunud büroo. Peaaegu asjakohaseks keskkonnala peatamise võimalikkust tasu mittemaksmise ja keskkonnatasu deklaratsiooni mitteesitamisel. Antud võimalused sätestatakse keskkonnavalitsuses eriseadustes, mis on aluseks keskkonnavalitsuse andmisele.
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus eraldise kasutamine 42. Soovitus keskkonnaministrile: mõelda läbi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus eraldise kasutamise korraldus, püüdes vältida olukorda, kus ministeeriumi eelarvest teeb väljamakseid sihtasutus. (p-d 40–41)	Keskonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium konsulteerib selles küsimuses Rahandusministeeriumi kui EL toetuste kasutamist korraldava asutusega, samuti teiste ministeeriumide EL toetuste kasutusse andmise praktikatega ning võimalusel asub rakendama Riigikontrolli soovitusi.
Eelarve planeerimine 45. Soovitus keskkonnaministrile: kavandada edaspidi keskkonnaprogrammi kulud ministeeriumi eelarvesse ja teha väljamaksed edaspidi oma eelarvest ise. (p-d 43–44)	Keskonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium arvestab soovitusi ja edaspidi Sihtasutusega Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) sõlmitavates sihtfinantseerimise lepingutes näeb ette väljamaksed oma kontolt tööde teostajale. Ühtlasi on Keskkonnaministeerium alustanud KIKi riigisest programmist finantseeritavate eeldatavate projektide kulude kavandamist 2012. aasta eelarveprojekti.
Saastekvoodi müügilepingu täitmise kontroll 52. Soovitus keskkonnaministrile: kehtestada saastekvoodi müügilepingute täitmise kontrollimiseks nii ministeeriumisene töökorraldus kui ka suhtlus teiste osapooltega. (p-d 48–51)	Keskonnaministri vastus: Moodustamisel on riigi lubatud heitkoguse ühikute müügist saadud vahendite kasutamise seirekomisjon, mille ülesanneteks on muu hulgas saadud vahendite kasutamise kontrolli ja aruandluse koordineerimine ning aruannete läbivaatamine ja heakskiitmine.

Ülevaade ministeeriumist

Keskonnaministeerium (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, keskkonnavaline 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.

Keskonnaministeeriumi valitsemisalas või valitsemisel oli 7 riigiasutust, 1 sihtasutus, 1 riigi tulundusasutus ja 5 äriühingut, sealhulgas 1 vähemusosalusega äriühing (AS Ökosil). 1. aprillil 2010 ühendati hallatavad asutused Keskonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus ning Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus hallatavaks asutuseks Keskkonnateabe Keskus.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutasid aruandeperioodil minister Jaanus Tamkivi ning kantsler Rita Annus. 2010. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud minister Keit Pentus ja kantsler Rita Annus. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi rahandusosakond, mida juhib osakonna juhataja Kalju Kukk.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad

	2006	2007	2008	2009	2010
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	10	10	10	9	8
Keskmine töötajate arv	1607	1635	1605	1520	1441
Eelarve kulude maht (mln kr)	1388	1656	1908	1684	2639
Varade maht (mln kr)	34 405	50 308	45 175	35 743	22429

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Keskonnaministeeriumi riigieelarve täitmise aruanded

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

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

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Keskonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2010. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2010. a lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid.

Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Keskonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Keskonnaministeeriumi ja allasutuste tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest ja 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Keskonnaministeeriumi (valitsemisala) investeringute ja tööjõukulude sihipärasest kasutamist, eelarvest kinnipidamist ning ettemaksete ja tehtud kulutuste põhjendatust.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhiprintsiipidest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ning võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud aruande lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, mis käsitlevad nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa B-osas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ning tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata 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.

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

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 mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

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

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate äriühingute, sihtasutuse ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud, v.a Riigimetsa Majandamise Keskus, kus Riigikontrolli audiitorid tegid audititoiminguid, et kontrollida riigimetsa hindamise arvutusmetoodika rakendamise korrektsust. Riigikontroll on võtnud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite järeldusotsustes avalikustatud.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2011. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Krista Zibo, vanemaudiitor Gerli Eisberg, audiitorid Birgit Aasa, Kristi Kährin ja Gert Schultz.

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 kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/11/60030/14.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

30.08.2010 – Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

31.07.2009 – Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

07.07.2008 – Keskkonnaministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

10.08.2007 – Keskkonnaministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

09.08.2006 – Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2010. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2010. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2010. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges 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 summades.

B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

- 2010. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 8, 10
- 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- rahandusministri 02.01.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31.

C. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, §-d 2, 12–20, 21–25;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 9–10, 14–16, 19–24, 37, 69–71;
- keskkonnatasude seadus, §-d 22, 31, 36, 37;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–8, 10–37, 46, 48–51, 55–56, 62–66, 70, 90–91;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–30, 33–34, 37, 43–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seadus;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”.

Loetus on esitatud ka auditeeritud perioodil kehtinud, kuid auditaruande allkirjastamise ajaks kehtivuse kaotanud õigusaktid.