

Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeeriumi
2011. aasta raamatupidamise
aastaruande õigsus ja
tehingute seaduslikkus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima ministeeriumide raamatupidamist ja tehingute seaduslikkust. Riigikontroll auditeeris Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele.

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. Samuti pööras Riigikontroll tähelepanu sellele, kas riigihangete seaduse peamisi printsiipe on järgitud.

Ministeeriumi 2011. aasta eelarvekulud olid 0,6 miljardit eurot ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2011. aasta seisuga oli 3,9 miljardit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit ja majandustulemust.
- 2011. aasta 1. jaanuarist tsentraliseeriti kogu ministeeriumi ja tema valitsemisala tugiteenused keskasutusse ning arvestust hakati pidama SAP majandustarkvara abil. Riigikontrolli arvates on selle tulemusena valitsemisala finants- ja personaliarvestuse korraldus halvenenud.
- 2011. aasta algusest korraldati ümber ja ühendati Maanteeamet ning selle kohalikud asutused üheks asutuseks, kuid regioonid jäid võrdlemisi iseseisvaks. Maanteeameti tegevuse efektiivsemaks juhtimiseks tuleb tegevusi (näiteks eelarve täitmise jälgimine) ametis ja regioonides senisest enam ühendada ning ühtlustada.

- Auditeeritud olulisemad majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2011. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seadusega, välja arvatud selliste liisingulepingute sõlmimine, millega on võetud kohustused, mida ei olnud valitsemisala asutused eelarve koostamisel arvestanud finantseerimistehingute hulka.
- Auditeeritud ulatuses oli ministeerium investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt, välja arvatud majandustegevusest laekunud tulude kasutamine tööjõukulude eest tasumiseks nagu varasematelgi aastatel.
- Immateriaalsete ja materiaalsete varade soetamisel, kasutamisel ning võõrandamisel on ministeerium ja valitsemisala asutused üldjuhul käitunud heaperemehelikult ja kehtivate reeglite kohaselt. Puudusi esines riigihangete seaduse järgimisel.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastutab Eesti kasutamata CO₂-saaste kvoodiga kauplemise kolme kokkuleppe täitmise eest, kuid tal puudub sisekord raha kasutamise teatiste vahetamise kohta ja kvoodiga kauplemise kokkulepete täitmise järelevalve kohta.
- Veeteede Ameti jäämurdja ehituse projekteerimise lepingut pikendati 2015. aasta lõpuni. Riigikontrolli arvamusel ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium käitunud jäämurdja projekteerimise lepingu pikendamisel riigivaraga säästlikult ja heaperemehelikult, kuna riigile on selle tehinguga tekitatud majanduslikku kahju 145 000 euro ulatuses ning lepingu katkestamisel on võimalik, et lisandub veel 150 000 euro suurune kahjusumma.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kõiki möödunud aastal tehtud soovitusi järginud: endiselt venib teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtt; Maanteeameti riigilõivutoimingute infosüsteemis on ikka veel puudusi ning Maanteeameti ida regioonis on keelatud alluvussuhtest tulenev risk jätkuvalt maandamata.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Minister nõustus pea kõigi Riigikontrolli soovitustega ning lubas asuda täitma ka möödunud aastal tehtud soovitusi. Vaatamata sellele ootab minister Rahandusministeeriumilt selgeid juhiseid liisingulepingutega seotud kulutuste eelarvesse planeerimise ning majandustegevusest laekunud tulu kasutamise kohta. Minister ei olnud nõus soovitusega kaaluda Veeteede Ameti ja projekteerija sõlmitud lepingu lõpetamist, leides, et oluline on uue jäämurdja ehitamisel ära kasutada olemasolev tehniline lahendus.

Sisukord

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Finants- ja personaliarvestuse korraldus valitsemisalas on halvenenud	4
Maanteeameti ümberkorraldamine ühtseks asutuseks on jäänud pooleli	8
Arvestuse üleviimisega Riigi Tugiteenuste Keskusele ei tohi kiirustada	9
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tehingute seaduslikkus	10
Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi	10
Valitsemisala asutused on sõlminud liisingulepinguid	11
Ministeeriumile eraldatud raha sihipärane kasutamine on paranenud	12
Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea	13
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning valitsemisala asutused on rikkunud riigihangete seadust	13
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sisekontrollisüsteem ja finantsjuhtimine	15
Eesti kasutamata CO ₂ -saaste kvoodiga kauplemise kokkulepete täitmise kontrollimeetmeid tuleb täiendada	15
Veeteede Ameti jäämurdja ehituse projekteerimise lepingut pikendati 2015. aasta lõpuni	16
Varasemate soovitude rakendamine	17
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kõiki möödunud aastal tehtud soovitusi järginud	17
Endiselt venib teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtt	17
Jätkuvalt on Maanteeameti riigilõivutoimingute infosüsteemis puudusi	18
Maanteeameti ida regioonis on keelatud alluvussuhtest tulenev risk jätkuvalt maandamata	19
Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused	21
Ülevaade Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist	24
Auditi iseloomustus	24
Riigikontrolli varasemaid auditeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	27
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	28
Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused	29
Lisa 3. Ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused	30

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. **Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2011. aasta tulemiks 46,1 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 3,9 miljardit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

2. Punktides 3–23 on raamatupidamise, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

ASi Tallinna Sadam aastaaruanne on märkustega

Varade väärtuse test tehakse vara võimaliku allahindluse vajaduse tuvastamiseks. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn kaetav väärtus), ja kui mõlemad on väiksemad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata.

3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise aruanne kajastab bilansis kirjel „Osalused tütar- ja sidusettevõtjates“ riigi äriühinguid ja valitseva mõju all olevaid sihtasutusi ning neid pole Riigikontroll auditeerinud, vaid tugineb vandeaudiitorite arvamustele. ASi Tallinna Sadam raamatupidamise aastaaruande kohta tegi aruannet auditeerinud vandeaudiitor kaks märkust, sest auditi käigus ei õnnestunud audiitoril saada kindlust **varade väärtuse testis** juhtkonna kasutatud eelduse – laevaliikluse kasvu – kohta, mistõttu põhivara bilansiline maksumus ei pruugi tema hinnangul olla õige. Tallinna Sadama juhtkond testis varade väärtust ega pidanud vajalikuks neid alla hinnata. Kuna need asjaolud esinesid ka kahel eelnenud majandusaastal, on ka kahel varasemal aastal audiitor andnud märkusega arvamuse. Äriühingu finantsaruanne sisaldab 31.12.2011. a seisuga materiaalse põhivarana kaubavedudega ning reisijate veoga seotud kaisid ja territooriume summas 54,2 miljonit eurot.

4. Riigikontrolli arvamust ASi Tallinna Sadam raamatupidamise aastaaruande kohta tehtud märkused ei mõjutanud, sest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aruandesse konsolideeritud ASi Tallinna Sadam netovara ei oma märkimisväärset mõju Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsusele.

Finants- ja personaliarvestuse korraldus valitsemisalas on halvenenud

Arvestuse tsentraliseerimine

5. Vaatamata Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tsentraalse üksuse töötajate asjakohasele panusele tugiteenuste **toimemudeli** rakendamisel ning finants- ja personaliarvestuse tsentraliseerimise probleemide lahendamisel, on arvestus valitsemisalas halvenenud.

Finants- ja personaliarvestuse toimemudel – tööprotsesside kirjeldus, mis on kokku lepitud arvestuse teostamiseks arvestusüksuse ning finants- ja personaliarvestuse kohustust omava asutuse vahel.

6. Aastatel 2009–2011 on ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korralduses toimunud mitmeid olulisi muudatusi. 2009. aasta keskel ühendati Autoregistrikeskus (ARK) ja Maanteeamet, kuid nende raamatupidamist peeti eraldi 2009. aasta lõpuni. 2010. aasta algusest ühendati raamatupidamised ja hakati kasutama üht raamatupidamistarkvara Eeva. Seejuures oli Maanteeameti kohalikel

asutustel (regionaalsed üksused) eraldi raamatupidamine kuni 2010. aasta keskpaigani. 2010. aasta keskel võeti kasutusele uus SAP majandustarkvara, kuhu tsentraliseeriti lisaks Maanteeameti finantsarvestusele ning personali- ja palgaarvestusele ka Maanteeameti regioonide personali- ja palgaarvestus, kuid nende finantsarvestust peeti endiselt Eevas.

Majandustehingute dokumenteerimisel dokumendihaldussüsteemis

- registreerib asutus algdokumendi;
- kontrollib ja kinnitab algdokumendi;
- sisestab süsteemi tekstiväljale lisainfot;
- edastab algdokumendi tsentraalsele üksusele;
- säilitab süsteemis olevaid dokumente üldjuhul 7 aastat, säilitades ka kinnitusringi ja dokumentidele märgitud koodide andmed.

Ebaselge vastutus ja ülesanded

7. 2011. aasta 1. jaanuarist tsentraliseeriti kogu ministeeriumi ja tema valitsemisala finants- ja personaliarvestus ministeeriumisse ning arvestust hakati pidama SAP majandustarkvaras. Asutuste ning arvestusega tegeleva keskuse (tsentraliseeritud üksuse) ülesannete ja vastutuse jaotus on kokku lepitud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas ja toimemudelites. Asutus vastutab eelarve sihipärase kasutamise eest (s.t selle eest, et tehing on seaduspärane ja vajalik ning kooskõlas eelarvega; ning samuti eelarve kasutamise ja jälgimise põhimõtete järgimise eest) ning **dokumenteeri kõik oma majandustehingud**. Niisamuti vastutab ta, et kõik asutuse majandustehinguid kajastavad dokumendid jõuavad tsentraliseeritud üksusesse. Tsentraliseeritud üksus vastutab asutuse majandustehingute õigeaegse ja õige kajastamise eest raamatupidamises.

8. Riigikontroll leidis audititoimingute tulemusena, et tsentraliseerimine on toonud kaasa mitmeid probleeme.

9. Hägustunud on vastutuse ja ülesannete jagunemine asutuste ning tsentraliseeritud üksuse vahel:

- Info kõigi majandustehingute kohta ei jõua tsentraliseeritud üksusesse: eelkõige puudutab see dokumente, millega ei kaasne väljamakseid (näiteks vara tasuta üleandmised, tööde lõpetamise aktid, kokkulepped või lepingud).
- Kuna dokumentide liikumisel ja viseerimisel ei arvestata toimemudelites kokku lepitud tähtaegu, jõuab info toimunud majandustehingute kohta raamatupidamisse viivitusega, mis võib ohtu seada tekkepõhise (õigeaegse) kajastamise raamatupidamises ja maksetähtaegade järgimise.
- Ministeeriumi tsentraalse arvestuse toimemudel ja asutuste sisekorrad on vastuolus, mistõttu kontroll lepingute täitmise üle erineb asutuse ja lepingu vahel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja järgi määratakse sõlmitavates lepingutes nimeliselt asutuse töötaja, kes vastutab lepingus määratud teenuste või kauba vastuvõtmise ja lepinguliste kohustuste täitmise jälgimise eest. Vastuvõetud teenuseid või kaupu kajastavad algdokumendid (aktid, arved) peab kinnitama vastutav isik. Samas on asutustes hangete/soetuste tegemist reguleerivates kordades kirjas, et lepinguga vastavust kontrollib raamatupidaja. Seda on asutused ka igapäevases töös rakendanud. Sisuliselt saab Riigikontrolli arvamusel siiski lepingutest kinnipidamist kontrollida vaid asutustes.

Probleem on osaliselt põhjustatud asutuste teadmatusest, mille eest keegi vastutab ning mis on kellegi ülesanne.

Puudused dokumendihaldussüsteemis

10. On esinenud juhtumeid, kus majandustehingut tõendavat algdokumenti puudutav info on dokumendihaldussüsteemi GoPro tarkvarauuenduste tõttu kaduma läinud või on säilinud ainult logifailis. Puudub kindlus, et dokumendihaldussüsteem säilitab kõik vajalikud dokumendid ja nendele märgitud raamatupidamisarvestuse jaoks vajaliku info. Sellisel juhul ei ole tagatud raamatupidamise algdokumentide seitsmeaastase säilitamise kohustus, mis tuleneb raamatupidamise seadusest. Valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjale kohaselt säilitab originaaldokumente asutus, kuid neid hoitakse elektroonilises keskkonnas GoPro, mille arendamisega on tegelenud ministeerium.

Paranduskannete rohkus

11. Arvestusandmetes on tehtud palju paranduskandeid (üle 5000 paranduse). Need on põhjustatud järgmistest asjaoludest:

- uuele SAP majandustarkvarale üleminekul tehti oskamatusest ja teadmatuselt palju vigu, mida hiljem parandati;
- varade väljamineku (nt üleandmise) kajastamisel valib SAP majandustarkvara automaatselt ebakorrektseid raamatupidamiskontod ning
- SAP majandustarkvaras ei ole kõiki rahavoo koode, mille märkimine põhivara tehingute puhul on kohustuslik.

Vead personali tööstaaži arvestuses

12. Viivituste ja probleemide tõttu arvestusandmete üleviimisel ei suudetud korrektselt üle viia kõiki personaliandmeid, mistõttu esineb vigu Maanteeameti personali tööstaaži ja saadaolevate puhkusepäevade arvestuses ning neid vigu ei ole tänaseni parandatud. Kuna vea rahaline mõju on väike, ei mõjuta need Riigikontrolli arvamust raamatupidamise aastaaruande kohta, kuid töötajate õiglaseks kohtlemiseks tuleb arvestust pidaval tsentraalse üksusel need koostöös valitsemisala asutustega õigeaks parandada. Parandamata jätmine võib põhjustada olulisi vigu isikute pensionistaaži arvutustes.

Juhtimiseks vajalike aruannete puudumine

13. Ministeerium ja osa allasutusi ei saa igapäevategevuse juhtimise jaoks piisavalt infot: SAP majandustarkvara ei võimalda teha soovitud infoga väljavõtteid ning selle andmetel põhinevas aruandlussüsteemis (SAP BO) pole kõiki asutusi rahuldavaid aruandevorme. Tsentraalse üksuse ja asutuste töötajate selgitusel ei pea Rahandusministeerium, kes on SAP BO arendaja, küsitud aruandevorme vajalikuks, sest eesmärgiks on ühtlustada asutuste aruandlust kogu riigis. Riigikontrolli arvates tuleb Rahandusministeeriumilt nõuda juhtimisinfo aluseks olevate aruannete koostamisel asutuste vajadustega arvestamist, sest vaid asutused ise saavad kindlaks määrata nende tegevuse iseloomust lähtuvat infovajadust.

Reguleerimata arvestusvaldkonnad raamatupidamise sise- eeskirjas

14. Raamatupidamise tsentraliseerimisel koostati uus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri, kus on jäetud reguleerimata järgmised arvestusvaldkonnad ja tegevused:

- Raamatupidamise sise-eeskirjas pole kirjeldatud osaluste kajastamist avaliku sektori ja sidusüksustes. Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes moodustavad ministeeriumi varade mahust üle 60 %. Seetõttu tuleb osaluste kajastamise arvestuspõhimõtted panna kirja raamatupidamise sise-eeskirja.

- Raamatupidamise sise-eeskirjas ei ole käsitletud järgmiste põhivara tehingute kajastamist: põhivara müük, mahakandmine, tasuta saamine ja andmine, põhivara ümberhindlus.

Riigikontrolli arvates on põhivara tehingud üldjuhul mitterutiinsed ja suuremahulised tehingud, mistõttu on vajalik nende tehingute kohta käivate arvestuspõhimõtete fikseerimine raamatupidamise sise-eeskirjas.

- Raamatupidamise sise-eeskirjas ei ole kirjeldatud teede ja lõpetamata ehituste inventeerimise põhimõtteid. Kuna teed ja lõpetamata ehitised moodustavad ligikaudu 90% valitsemisala põhivarast, iga varaobjekt on suure rahalise väärtusega ning tegemist ei ole tavapärase korras (ülelugemisega või saldokinnitustega) inventeeritava varaga, on inventuur Riigikontrolli hinnangul oluline sissekontrollielement põhivara väärtuse kinnitamisel.

Tsentraliseeritud raamatupidamisarvestuse toimemudeli kohaselt viib valitsemisala nõuete ja kohustuste inventuuri läbi tsentraliseeritud üksus, kuid inventuuri tulemuste asutustepoolset kinnitamist toimemudelis ette nähtud ei ole. Riigivara seaduse järgi on riigivara valitseja kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Sama kehtib volitatud asutusele. Riigikontrolli arvates on inventuuritulemuste kinnitamine riigivara valitseja ja volitatud asutuse ülesanne, sest nendel on sisuline kontroll varade kasutamise ja säilimise üle.

15. Riigikontrolli soovitusd majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Teha allasutustes rohkem selgitustööd vastutuse ja ülesannete jagunemise kohta asutuste ja tsentraliseeritud üksuse vahel ning nõuda asutustelt sisemiste kordade vastavusse viimist ministeeriumi tsentraalse arvestuse toimemudeliga.
- Tagada raamatupidamise algdokumentide (sh vajalike rekvisiitide) säilimine ning täiendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas osaluste ja põhivara tehingute kajastamise ning inventeerimise osa.
- Töötada koostöös allasutuste ja Rahandusministeeriumi finantsjuhtimise tarkvara arendusosakonnaga välja kõiki osapooli rahuldavad SAP BO aruandevormid.
- Korraldada korrektsed aastalõpuinventuurid, mille tulemused kinnitavad nii arvestust pidav tsentralne üksus kui ka riigivara valitseja või volitatud asutus.
- Parandada koostöös allasutustega vead personaliandmetes.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusel teha jätkuvalt selgitustööd asutuste ja tsentraliseeritud raamatupidamise ja personaliarvestuse üksuse koostöö ja vastutuse jaotumise kohta. Selleks korraldatakse asutuste finants- ja

personalitöötajatega töökohtumisi ja arutelusid, täiendatakse ja täpsustatakse toimetamudeleid.

Raamatupidamise algdokumendid (originaaldokumendid) manustena on säilitatud dokumendihaldussüsteemis GoPro. Algdokumentide juurde tehtud konteeringu info säilimine arvetel on tagatud konteeringute logis, seda infot ei ole võimalik kustutada ega muuta. Põhjus, miks infot ei kuvata konteeringute sektsioonis, tuleneb infosüsteemi viimaste arenduste migratsioonist, mille tulemusena pandi tööle masinloetav infovahetus majandustarkvara SAP ja elektroonilise dokumendihalduse GoPro vahel. Otsus arendustöid teostada oli teadlik tänu eespool nimetatud konteeringute logi olemasolu tõttu, säästes süsteemiülesande vaadete eristamiseks tehtavaid kulukaid arendusi. Kogu säilitamist vajav info on arve juurest leitav. GoPro siseselt ja väliselt kasutatakse lisaks veel andmete säilivuse tagamiseks dokumendihaldussüsteemi serveritest ja andmebaasidest igapäevaselt tehtavaid varukoopiaid ministeeriumi varundussüsteemi poolt. Seega on võimalik taastada GoPro andmebaas ja vajalikud dokumendid. Varundussüsteemile lisaks kasutatakse andmete arhiveerimist. Selle protsessi käigus tõstetakse kõige olulisemad andmebaasid varundussüsteemist välja eraldi andekandjatele pikkajaliseks säilitamiseks.

Valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri on muutmisel ja seda täiendatakse põhivara tehingute kajastamise kirjeldamisega. Sise-eeskirja lisatakse Maanteeameti teede inventeerimise põhimõtted ja korraldus.

Rahandusministeeriumile antakse edasi asutuste soovid aruandluse vajaduste kohta, kuid aruandevorme saab koostada vastavalt SAP BO võimalustele ja SAPis kajastatud andmetele. Mõningatel juhtudel ei oska asutused selgelt määratleda oma aruandluse vajadusi. Rahandusministeeriumi poolt on arendamisel riigiülesed ühtsed finantsaruandluse vormid, mis edaspidi peavad rahuldama asutuste aruandluse vajadused.

Aastaaruande koostamisele eelnevad varade ja kohustuste inventuurid viiakse läbi koostöös tsentraliseeritud üksuse ja asutustega. Kõikide varade ja kohustuste inventuuride tulemuste kinnitamist nõutakse edaspidi ka asutustelt.

Maanteeameti poolt andmete siirdamisel SAPi personaliarvestuse andmebaasi tekkinud vead ei ole SAPis parandatavad vastavalt SAPi arendajatelt rahandusministeeriumist saadud selgitustele. Edasiste jooksvate personaliarvestuse tegevuste käigus on võimalik sisestada õiged puhkuseperioodide andmed, mida tsentraliseeritud üksus on asunud ka tegema.

Maanteeameti ümberkorraldamine ühtseks asutuseks on jäänud pooleli

16. 2011. aasta algusest korraldati ümber ja ühendati Maanteeamet ning Maanteeameti kohalikud asutused üheks asutuseks, s.t regionaalsed maanteeametid muutusid Maanteeameti struktuuriüksusteks. Maanteeameti ja regionaalsete maanteeametite põhimäärused asendati ühe põhimäärusega, millega täpsustati regioonide ülesandeid, regiooni direktorite õigusi ja kohustusi.

Maanteeameti ümberkorraldamine

22. Riigikontrollile teadaolevalt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium avaldanud soovi anda oma palga-

personali- ja finantsarvestus üle Riigi Tugiteenuste Keskusele alates 1. jaanuarist 2013. Riigikontrolli arvamusel on liigse kiirustamise oht, arvestades, et üleminekuni on jäänud vaid pool aastat ning varasemate ümberorganiseerimiste ja tsentraliseerimiste probleemid on veel lahendamata. Ministeerium on teinud arvestuse üleandmise otsuse, analüüsima, mis arvestusvaldkonnad on mõistlik/võimalik keskusele üle anda ja millised mitte ning kas üldse ja kui suurt kasu sellest ministeerium saab. Ministeeriumil tuleb endale teadvustada, et vaatamata sellele, kuidas arvestuse pidamine on korraldatud, jääb vastutus raamatupidamise aastaaruande õigsuse eest ministeeriumile.

23. Riigikontrolli soovitusd majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile:

- Analüüsida enne palga-, personali- ja finantsarvestuse Riigi Tugiteenuste Keskusele üleandmist arvestusvaldkondade üleandmise otstarbekust ning üleandmise võimalikke plusse ja miinuseid.
- Koostada arvestusvaldkondade Riigi Tugiteenuste Keskusele üleandmiseks detailne tegevuskava koos tähtaegade ja vastutajatega ning lahendada praeguseks üleskerkinud probleemid enne Riigi Tugiteenuste Keskusele arvestuse üleandmist ja vältida liigset kiirustamist.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusdga mitte kiirustada arvestuse üleandmisega Riigi Tugiteenuste Keskusele. Ministeeriumis on moodustatud töörühm tegevuste kaardistamiseks ja tähtaegade määratlemiseks.

Ülemineku konkreetset tähtaega ei ole kinnitatud. Oleme avaldanud soovi saada riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti ja Riigi Tugiteenuste Keskuse edasise tegevuse protsessidest paremat ülevaadet, mis annaks ministeeriumile kindlama aluse otsustamiseks ülemineku tähtaega ja sellega kaasnevaid tegevusi.

Samas on ministeerium andnud nõusoleku SAPi uue versiooni kasutusele võtmise pilootprojektis osalemiseks.

Nõustume ka soovitusdga ministeeriumi valitsemisalas praeguseks üleskerkinud probleemide lahendamise vajadusega enne arvestuse üleandmist Riigi Tugiteenuste Keskusele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi

24. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarvekulud olid 0,6 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on ministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2011. aasta riigieelarve ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest.

25. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste (vt lisa 2) ja riigi äriühingute (vt lisa 3) majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannetele on hinnangu andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

26. Punktides 27–48 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Valitsemisala asutused on sõlminud liisingulepinguid

Liisingulepingute kajatamine finantseerimistehingutena

27. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutused on sõlminud sõiduautode ja infotehnoloogilise riistvara liisimiseks katkestamatuid rendilepinguid, mille puhul pole asutusel võimalik rendilepingut ennetähtaegselt lõpetada, ilma et ei peaks tasuma liisinguandjale kõiki tasumata liisingumaksed, liisingulepingu tähtaja lõpuks arvestatud liisingueseme jääkväärtust ja finantseerimiskulusid. Nende lepingute sõlmimist ja kohustuste tasumist pole 2011. aasta riigieelarve seadusega ette nähtud. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande lisa 19 andmetel on valitsemisalal kokku 796 tuhande euro ulatuses katkestamatuid rendikohustusi.

28. Riigieelarve seadus keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi, kui see pole ette nähtud riigieelarves. Kui soovitakse selliseid tehinguid teha ning lepinguid sõlmida, tuleb need Riigikontrolli arvamusele ette näha iga-aastase eelarve koostamisel finantseerimistehingutena. Vastasel korral on selliste tehingute tegemine riigieelarve seadusega vastuolus.

29. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile: arvestada liisingulepingutega võetud kohustused eelarve koostamisel finantseerimistehingute hulka.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium on seisukohal, et liisingulepingu sõlmija peab oskama lepinguga võetud riske ja saadud hüvesid õigesti hinnata ja tehingut vastavuses raamatupidamise hea tavaga kajastada. Ministeerium ja allasutused on liisingulepingute sõlmimise kulude eelarvesse planeerimisel lähtunud rendilepingutele antud juhtkonnapoolsest hinnangust, mis põhinevad eelnevate aastate praktilisel liisingulepingute objektide kajastamisel kasutusrendile võetud varana. Kuna lepingutingimused on piisavalt keerulised, siis võib olla juhtumeid, kus pole suudetud lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhendis toodud mõistetest eristada kasutus- ja kapitalirenti. Juhime asutuste tähelepanu Riigikontrolli väljatoodud vastuolule ja palume järgmistel aastatel uute lepingute sõlmimisel olla eriti tähelepanelikud ning sõnastada lepingutingimused vastavalt vajadusele kõige otstarbekamalt ja asutuse riske maandavalt, arvestades sealjuures ka riigieelarvesse majandusliku sisu järgi kavandatud rahadega. Olemasolevate lepingute ümbervaatamine tooks kaasa lisakulutusi ning praeguse riigieelarve koostamise protsessis etteantavate piirsummade kujundamise põhimõtete juures ei oleks see mõistlik.

Tegelikult puudub analüüs, kui palju võivad eelarvekulutused suurenedas seoses sellega, kui liisingulepingute tingimused oleksid muudetud asutuste

riske täielikult maandavateks ja käsitletavat ühemõtteliselt rendilepingutena.

Kuna liisinglepingute, sealhulgas katkestamatute lepingute, eelarves kajastamise teema puudutab enamiku riigiasutuste eelarveid, siis ministeerium ootab rahandusministeeriumi juhiseid selliste kulutuste eelarvesse planeerimisel.

Eelarve kasutamine

Ministeeriumile eraldatud raha sihipärane kasutamine on paranenud

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

31. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta investeeringud olid 178,6 miljonit eurot ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt. Erinevalt varasematest aastatest ei tuvastanud Riigikontrolli audiitorid, et kulusid oleks tehtud kavandatust erinevalt.

32. Samuti oli 2011. aasta investeeringute eelarve planeeritud täpsemalt. Ministeeriumi riigieelarve täitmise aruande andmetel oli valitsemisala 2011. aasta investeeringute eelarve (artikkel 15) koos eelmisest aastast üle tulnud rahaga kokku 193 miljonit eurot. Investeeringuteks ette nähtud eelarverahast kasutati ära umbes 90%.

33. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud olid 30,2 miljonit eurot ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt ning lubatud allikatest, v.a Maanteeametis ja Veeteede Ametis, kes tasusid majandustegevusest laekuva tulu arvelt tööjõukulusid kokku umbes 640 000 euro ulatuses. Iga-aastases riigieelarve seaduses on kirjas, et valitsusasutustel on õigus kasutada majandustegevusest laekuvaid tulusid tegeliku laekumise järgi tegevuskuludeks, eraldisteks, materiaalse ja immateriaalse vara soetamiseks ja renoveerimiseks ning muudeks kuludeks. Audiitorid uurisid asutustelt, milleks majandustegevusest laekuvaid tulusid kasutatakse. Audiitoritele selgitati, et muu hulgas makstakse laekunud tuludest töötasusid neile töötajatele, kes vastava tulu teenimisega tegelevad.

34. Riigikontroll ei saanud auditi toimingute tulemusena kindlust, et majandustegevusest laekuvatest tuludest olid asutused tasunud ainult tulu teenimisega seotud ametnike palka.

35. Riigikontrolli arvates peavad tööjõukulud olema planeeritud eelarvesse läbipaistvalt, et oleks teada, kui suured on asutuste tööjõukulud tervikuna. Kui asutused soovivad osaliselt tasuda tööjõukulusid laekuvatest majandustegevuse tuludest, siis peab eelarvest planeeritud tegevuskulude summa vähenema tulude arvelt tehtavate kulude võrra ning iga-aastane eelarve peab selgelt väljendama tööjõukulude maksmise allikaid.

36. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile:

- töötada ministeeriumi valitsemisalas välja majandamistegevusest saadud tulude kasutamise kord;

- parandada tööjõukulude eelarve planeerimist, tuues iga-aastases eelarves välja tööjõukulude summa ja maksmise allikad.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium ei pea vajalikuks oma valitsemisalas majandustegevusest saadud tulu kasutamise korda eraldi kehtestada. Seoses uue ATSi jõustumisega koostatakse valitsemisala asutustele uus palgajuhend, kus kehtestatakse töötasu maksmise üldpõhimõtted, millega peaks tööjõukulude planeerimine muutuma läbipaistvamaks, sh ka maksmise allikad.

Samas loodame, et Rahandusministeeriumi poolt selle aasta sügiseks valmivas eelarve koostamise juhendis antakse ka majandustegevusest laekunud tulu kasutamise kohta selgemad juhised.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea

37. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2011. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist. Vaatamata sellele et bilansis olevad teed on infosüsteemi puuduste tõttu inventeerimata, on Riigikontrolli arvamusel varade soetamise ja kasutamise korraldus heal tasemel.

Riigihangete korraldamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning valitsemisala asutused on rikkunud riigihangete seadust

38. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutavale sisekontrollisüsteemile ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega. Kontrolli tulemusel tehti järgmised tähelepanekud:

Riigihanke korraldamata jätmine

- Maanteeamet sõlmis 28. juulil 2011 kütusehanke lepingu. Enne seda soetati kütust ilma hanketa ning asutuse I poolaasta kütusearved ületasid riigihangete seaduses sätestatud avatud hankemenetluse korraldamise kohustuse piirmäära (kokku vähemalt 84 000 eurot käibemaksuga). Sellega rikkus Maanteeamet riigihangete seadust, jättes korraldamata nõutud hankemenetluse. Riigikontrolli hinnangul pole nende soetuste puhul täidetud riigihangete seaduses sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, eelkõige kontrollitavuse ja läbipaistvuse põhimõtet.

Riigihanke menetlusliigi valimine

- Maanteeameti ida regiooni lihthanke „Mäo liikluskeskkonna sadevee ärajuhtimise süsteemi hooldustööd“ esialgseks eeldatavaks maksumuseks oli 39 900 eurot käibemaksuta ja menetlusliigiks oli valitud ehitustööde lihthane. Hanke tulemusena sõlmiti leping maksumusega 50 913 eurot käibemaksuta. Riigihangete registrile aruande lisa esitades otsustati, et hanget iseloomustab paremini teenuste klassifikatsioon (kanalisatsioonikaevude puhastamise ja tühjendamise teenused). Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud juba hanke korraldamisel valida õige hankelepingu liik, milleks oli teenuste tellimine. Seega poleks tohtinud Maanteeameti ida

regioon pakkujaga lepingut sõlmida, vaid oleks tulnud korraldada uus avatud hankemenetlus teenuste tellimiseks.

Hankekorra koostamine ja kinnitamine

- Kehtivat hankekorda ei olnud 2011. aastal Riigi Infosüsteemide Ametis (RIA, kord on vananenud, kinnitatud aastal 2004), Veeteede Ametis (VTA) ega Tehnilise Järelevalve Ametis. Riigikontroll on seisukohal, et riigihanke protseduuride väljatöötamine ja kehtestamine on üks osa üksuse sisekontrollisüsteemist, mille loomine on ministeeriumi ja asutuse juhtkonna kohustus. Riigikontrolli arvamusel on riigihangete seaduse nõue, et hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, asjakohane nii välis- kui ka sisekontrolli kontekstis. Hankekorra olemasolu ei ole vajalik mitte üksnes (hanke-) spetsialistidele, kelle ülesandeks on hangetega tegeleda igapäevaselt, vaid ka neile inimestele, kelle ülesandeks on oma struktuuriüksuse tegevuseks kulusid planeerida (osakonna juhatajad). Lisaks tekib hankekorra puudumisel risk, et kui ametisse asub uus töötaja, kaob koos lahkuva hankespetsialistiga kogu hankemenetluse senine oskusteave.

Riigihanke aruande esitamine

- Aruannete esitamisega riigihangete registrile on hilinetud. Riigihangete seaduse järgi peab hankija esitama riigihangete registrile aruande 20 päeva möödudes alates hankelepingu sõlmimisest ja aruande lisa 20 päeva möödudes alates hankelepingu lõpetamisest. Aruannete esitamisega oli hilinetud peaaegu kõigis kontrollitud asutuses (ministeerium, Maanteeamet, RIA, Tarbijakaitseamet, TJA), varieerudes ühest päevast (TJA) kuni 88 päevani (Maanteeameti põhja regioon), aruande lisa esitamise hilineti kuni 253 päeva (põhja regioon). Maanteeameti 101 hankest 20 puhul oli aruanne või aruande lisa esitatud seaduses lubatust hiljem.

Lihtmenetluse korraldamine ja lepingute sõlmimine

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi allasutuste lihtmenetluste korraldamise ja lepingute sõlmimise praktika oli erinev. Näiteks käsitleti Veeteede Ametis põhimõtteliselt ühtemoodi hankeid, millega hangiti kaupu või teenuseid 0,01 – 39 999 euro ulatuses. Seega ei alustatud hankemenetlust ka üle 10 000 euro suuruse soetuse puhul direktori käskkirjaga ega koostatud protokolle, hange lõpetati lepingu sõlmimisega, mille kooskõlastasid kolm isikut. VTA selgitas Riigikontrollile, et oleks mõeldamatu, kui ameti peadirektor kinnitaks nii suurel hulgal käskkirju (komisjoni määramine, menetluse otsused). Teistes valitsemisala asutustes näiteks algatatakse/lõpetatakse lihthanked direktori käskkirja/korraldusega (ministeeriumis hankeraportiga) ja hankeprotsess protokollitakse. Lepingute kirjaliku sõlmimise piirsummad esines samuti erinevusi. Näiteks on ministeeriumis kohustus sõlmida kirjalik leping ehitustööde ja teenuste puhul alates 1600 eurost käibemaksuta, asjade puhul 2200 eurost käibemaksuta. Maanteeametis on kirjalikus vormis sõlmitava lepingu piir kehtestatud asjade ostmiseks või teenuste või ehitustööde tellimiseks maksumusega alates 3500 eurost käibemaksuta. RIAs ja VTAs on kohustus seda teha riigihangete seaduses sätestatud juhul, s.t hankeleping tuleb

hankijaga sõlmida kirjalikult, kui selle maksumus ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot.

39. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile: et tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske,

- koostada ja kinnitada kõigis allasutustes hankekord;
- koguda kokku kõigi asutuste eelarveaasta hankeplaanid ja analüüsida neid, et teha vajaduse korral ühishankeid;
- pakkuda hankekoolitusi hangetega tegelevatele isikutele ning tutvustada asutusesiseseid hankekordi soetusi planeerivatele isikutele.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitustega ja nõuame asutustelt hankekordade kehtestamist vastavalt seadusele. Ühishangete korraldamise analüüsimiseks kehtestame korra, kus asutused aasta tööplaaniga koos esitavad ministeeriumile eelarveaasta hankeplaanid.

Ministeerium kaalub võimalust organiseerida hankealast ühiskoolitust kõikide valitsemisala asutuste hangetega tegelevatele töötajatele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sisekontrollisüsteem ja finantsjuhtimine

Eesti kasutamata CO₂-saaste kvoodiga kauplemise kokkulepete täitmise kontrollimeetmeid tuleb täiendada

Kvoodikauplemise kokkulepete täitmise jälgimine

40. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on Eesti kasutamata CO₂-saaste kvoodiga kauplemise kolme kokkuleppe (sõlmitud Luksemburgiga ja Hispaaniaga ning Mitsubishi Corporation'iga Jaapanis) alusel saadud ca 101,4 miljoni euro kasutaja ehk kokkulepete täitmise eest vastutaja. Ministeerium on omakorda lepingu, halduslepingu või ministri käskkirjaga volitanud Sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus, Sihtasutuse KredEx, Maanteeameti ning Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise ASi seda raha kasutama.

41. Riigikontrolli arvamusel pole ministeeriumis piisavalt reguleeritud järelevalve seda raha kasutama volitatud asutuste tegevuse üle. Sellest tulenevalt puudub Riigikontrollil kindlus, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas olevate kvoodikauplemise kokkulepete täitmine on tagatud.

42. Lisaks leidsid audiitorid, et ministeeriumi sisekordades ei ole reguleeritud kvoodiga kauplemise kokkuleppe alusel saadud raha kasutamise teatiste liikumine ministeeriumi ning lepingu, halduslepingu või ministri käskkirjaga volitatud finantsvahendite kasutajate vahel. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et reeglite puudumise tõttu on teatiste esitamisel esinenud viivitusi. Näiteks esitas Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus 2011. aasta IV kvartalit puudutava sihtfinantseerimise teate alles 2012. aasta veebruaris ning pärast paranduste tegemist vormistati 2011. aasta raamatupidamiskanne alles

2012. aasta märtsis. Tallinna Trammi- ja Trollibussikoondise ASile ei esitatud üldse sihtfinantseerimise teatist, kuigi seda oleks pidanud tegema ministeerium.

43. Riigikontrolli arvates peab ministeerium koos volitatud osapooltega kirjalikult fikseerima järelevalve põhimõtted ning sihtfinantseerimise teatiste esitamise kohustuse ja tähtajad. Vastasel juhul on oht, et raha kasutatakse ebasihhipäraselt või jääb osa sellest kasutamata. Samuti pole võimalik korrektselt rakendada sihtfinantseerimise vahendamise raamatupidamises kajastamise põhimõtet, mille kohaselt peavad ministeeriumi ja volitatud osapoole toetuse kajastamise raamatupidamiskanded kattuma.

44. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:** kehtestada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis sisekord raha kasutamise teatiste vahetamiseks ja järelevalveks kvoodikauplemise kokkulepete täitmise üle.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Arvestame riigikontrolli soovitusel, analüüsime kehtivaid järelevalvetoiminguid, täiustame praktikat raha kasutamise teatiste vahetamisel ja järelevalvetoimingutes ning vajadusel kehtestame eraldi korrad nende toimingute läbiviimiseks.

Veeteede Ameti jäämurdja ehituse projekteerimise lepingut pikendati 2015. aasta lõpuni

2008. aastal alustatud
jäämurdja ehitus lõppes
2016. aastasse

45. Veeteede Amet alustas 2007. aastal jäämurdja projekteerimist, mille maksumuseks kujunes riigihanke tulemusena 5,9 miljonit eurot. Veeteede Amet tasus riigihanke võitnud projekteerijale 1,64 miljonit eurot, millest 548 500 euro ulatuses tehti projekteerimistööd ning 1,09 miljonit eurot jäi ettemaksuks. Jäämurdja ehituse maksumuseks planeeriti 70 miljonit eurot, mis on nüüdseks hinnanguliselt kasvanud 100 miljoni euroni. 2008. aasta negatiivse lisaeelarve vastuvõtmisega peatati jäämurdja ehituse rahastamine, mistõttu on praeguseks projekteerijaga sõlmitud lepingut mitu korda pikendatud. Projekteerija sai iga kord lepingut pikendades nn valmisoleku kompensatsiooni – viimast kokkulepet arvestades on ta kokku saanud 145 000 eurot.

46. Viimase kokkuleppe sõlmisid Veeteede Amet ja projekteerija 19.01.2012, pikendades lepingu peatamise tähtaega 2015. aasta lõpuni. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt loodetakse jäämurdja ehitamist rahastada Euroopa Liidu järgmise finantsperioodi (2014–2020) toetustest, kuid projekti rahastamine pole kindel, sest Euroopa Liidu uue perioodi eelarvet pole veel kokku lepitud. Juhul kui 2015. aasta detsembris otsustatakse siiski lepingut mitte jätkata, saab projekteerija kompensatsiooniks veel 150 000 eurot ning tagastab ettemaksu summas 796 500 eurot.

47. Riigikontrolli arvamusel ei ole Veeteede Amet jäämurdja projekteerimise lepingu pikendamisel käitunud riigivaraga säästlikult ja heaperemehelikult. Riigile on selle tehinguga tekitatud majanduslikku kahju 145 000 euro ulatuses ning lepingu katkestamisel on võimalik, et lisandub veel 150 000 euro suurune kahjusumma. Riigikontroll on seisukohal, et Veeteede Ametil oleks tulnud koos rahastamise peatamise otsusega 2008. aastal lõpetada ka lepingu projekteerijaga.

48. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: kaaluda Veeteede Ameti ja projekteeija vahel sõlmitud lepingu lõpetamist ning küsida projekteeijalt tasutud ettemaks tagasi.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium ei nõustu Veeteede Ameti ja Aker Arctic Technology vahel sõlmitud lepingu lõpetamise soovitusel. Lepingu peatamine oli tingitud riigieelarveliste vahendite eraldamise peatumisega sellele projektile. Ministeerium kinnitab, et oluline on ära kasutada juba olemasolevat tehnilist lahendust uue jäämurdja ehitamisel. Käesoleval hetkel toimub aktiivne töö Euroopa Liidu tasandil, et saada meie jaoks parimad rahastamistingimused. Laeva projekteerimise ja ehitamise jätkamiseks taotletakse finantseerimist Connecting Europe Facility fondi vahenditest.

Varasemate soovitude rakendamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kõiki möödunud aastal tehtud soovitusi järginud

Riigikontrolli 2011. aastal tehtud soovitude elluviimine

49. Vaatamata sellele et majandus- ja kommunikatsiooniminister nõustus enamiku Riigikontrolli eelmise aasta soovitustega, on mitmed olulised probleemid aasta möödudes endiselt lahendamata.

50. Sellest lähtuvalt on Riigikontroll käesolevas aruandes välja toonud järgmised korduvad probleemid: riigilõivusteemi ning teehoiu infosüsteemi arendamise vajadus ning keelatud alluvussuhte likvideerimine.

Endiselt venib teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtt

Teehoiu infosüsteemi pole veel täielikult kasutusele võetud

51. Riigikontrolli 2010. aasta raamatupidamise aastaaruannet puudutavas kontrolliaruandes viidati probleemidele teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtul ja lühikesele garantiitööde ajale, mis lõppes märtsis 2012. Riigikontroll juhtis ka tähelepanu asjaolule, et raamatupidajail tuleb teha lisatööd teehoiutööde detailsete ostuarvete käsitsi sisestamisel raamatupidamisprogrammi. Teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtt automatiseeriks selle protsessi.

52. Riigikontrolli audiitoritele antud selgituste kohaselt alustas Maanteeamet teehoiutööde lepingute sisestamist infosüsteemi TIS 2011. aasta lõpus, kuid töömahukuse tõttu lükkub täielik üleminek infosüsteemile 2013. aastasse.

53. 2011. aasta tsentraliseeritud raamatupidamisarvestuse toimemudelite koostamisel arvestati infosüsteemi olemasolu, mistõttu lihtsustati teede arvestust raamatupidamises. Kuna teetööde detailne info on vajalik Maanteeameti-sisese statistika tarvis, jätkavad raamatupidajad topeltarvestust vanas raamatupidamisprogrammis.

54. Riigikontrolli audiitorid ei saanud aga piisavalt selgust kogutava statistika kasutusvaldkondade kohta – peamise argumendina toodi välja asjaolu, et juba aastaid on nii tehtud. Lisaks tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, teedetöid puudutavat infot kogutakse ka Maanteeameti hallatavasse teeregistrisse. Nii raamatupidamises kui ka teeregistris kogutakse teetööde detailset infot tegevuste ja kasutatud materjalide

kohta, kuid teeregistril puudub rahaline mõõde. Riigikontrolli hinnangul ei ole dubleerivate andmete kogumine efektiivne töökorraldus.

55. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Kiirendada teehoiu infosüsteemi kasutuselevõttu.
- Analüüsida Maanteeameti-sisese statistika kogumise tegelikku vajadust ja ulatust.
- Tagada eri andmebaaside (teehoiu infosüsteem, teeregister ja raamatupidamisprogramm) vahelise infovahetuse täiustamist selliselt, et ei kogutaks dubleerivaid andmeid ning oleks tagatud andmete võrreldavus.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Maanteeameti selgituste alusel on teehoiu infosüsteemi kasutusele võtmine veninud erinevate organisatsioonide ja tehniliste probleemide tõttu. Üks olulisemaid põhjuseid on olnud viimasel paaril aastal toimunud muutused Maanteeameti organisatsioonis seoses ühinemistega. Süsteem ja selle eest vastutus on käinud n-ö „käest-kätte“. Sellise laiaulatusliku süsteemi kasutuselevõtt eeldab järjepidevust ja stabiilsust, mis on loodetavasti praeguseks hetkeks saavutatud. Hetkel toimub pilootkasutus Maanteeameti keskuse poolt ning kohe lisanduvad regioonid. Kui pilootkasutusest ei kerki esile suuremaid probleeme, on realistlik süsteemi kasutusele võtmine alates 2013. aastast. Hinnang 2010. aasta lõpus teehoiu infosüsteemi kasutusele võtmise tähtsaja suhtes oli ilmselgelt ebarealistlik.

Oleme märkusega nõus, et Maanteeameti erinevad süsteemid ei ole alati arendatud tervikvaates. 2012. aasta lõpuks on plaanitud läbi viia põhjalik analüüs andmete kogumise ja kasutamise üle nii teede kui ka teealuste maade osas. Analüüsi tulemuste alusel on võimalik arendada ka erinevate infosüsteemide vahelist infovahetust.

Jätakuvalt on Maanteeameti riigilõivutoimingute infosüsteemis puudusi

56. Viimasel kahel aastal on Riigikontroll juhtinud tähelepanu riigilõivutoimingute infosüsteemi (ARIS) puudustele.

- Infosüsteemist ei saa teha väljavõtet toimingutest lõivude laekumise perioodi aluseks võttes ega päringut toimingutega sidumata lõivude kohta. Seetõttu ei ole võimalik selgitada riigikassa lõivutulude arvelduskontole laekunud ja infosüsteemis ARIS lõivudega tehtud toimingute vastavust. Oma vastuskirjas lubas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et infosüsteemi arenduse analüüsiga alustatakse 2011. aasta sügisel ning arendus, mis tagaks laekunud riigilõivude võrreldavuse riigikassa andmetega, on 2011. aasta arendusplaanis. 2011. aastal riigilõivu kontrollitoiminguid tehes selgus, et olukord on endine.

Riigikontroll on jätkuvalt arvamusel, et Maanteeameti eelarveosakond peab lisaks saldole võrdlema pangakontole laekunud lõivude andmeid ARIS infosüsteemis sisalduvate andmetega laekunud lõivude ja toimingute kohta ning selgitama

Infosüsteemi ARIS ei ole endiselt täiendatud

erinevused. Riigilõivutoimingute infosüsteemi tuleb vastavalt täiendada.

- Endiselt ei saa infosüsteemist teha sularahakassa sissetulekuorderite koondväljavõtet, mistõttu tehakse igast sissetulekuorderist väljatrükk, millel olev info kantakse käsitsi ja ükshaaval kassaraamatusse. Arvestades sularahatehingute hulka (hinnanguliselt 2000 tehingut aastas) ei ole selline töökorraldus ressursisäästlik. Riigikontrolli hinnangul vähendaks infosüsteemi täiendamine võimalusega teha koondväljavõtteid ka riski, et kõik sissetulekuorderid või nendel kajastatud andmed ei ole kassaraamatus korrektselt kajastatud.

57. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile: arendada Maanteeameti liiklusregistri infosüsteemi ARIS selliselt, et

- infosüsteemi andmeid laekunud lõivude kohta oleks võimalik võrrelda riigikassa andmetega;
- andmebaasist oleks võimalik teha sularahakassa sissetulekuorderite koondväljavõtet, mis oleks kassa sissetulekute arvestamise aluseks.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Maanteeametilt saadud täiendavate selgituste kohaselt on e-riigikassa väljavõte ja ARIS programm riigilõivu laekumiste osas võrreldavad vastavalt konkreetsele ajavahemikule ja ühe kliendi puhul saab andmeid kõikide laekumiste ja teostatud toimingute kohta. Üldist aruannet teostatud toimingute lõikes ei ole ARIS-est võimalik saada, aga kõikide riigilõivude laekumiste kohta tehingupartnerite lõikes on aruanne olemas ja laekunud summa e-riigikassaga võrreldav.

Maanteeameti väitel on sularaha sissetulekute väljavõtte saamine ARIS-e andmebaasist arendustööde nimekirjas. Infosüsteemi ARIS täiendatakse pidevalt, esmase prioriteediga on seaduste muutmistest tulenevad täiendused ja registri toimimiseks hädavajalikud muudatused. Sularahatehingute arv kogu tehingute arvust moodustab 0,5% ja seetõttu ei ole see süsteemi arendamisel esimene prioriteet.

Maanteeameti ida regioonis on keelatud alluvussuhtest tulenev risk jätkuvalt maandamata

Jätkuvalt eksisteerib keelatud alluvussuhe

58. Eelmisel aastal juhtis Riigikontroll tähelepanu tõsisele puudusele Maanteeameti sisekontrollisüsteemis, kuna Maanteeameti ida regiooni raha kasutuse üle otsustavad omavahel lähihõimluses olevad isikud. Riigikontroll leidis audititoimingute käigus, et asutuse ostuarveid viseerivad ning riigikassa vahendusel makseid teostavad Maanteeameti ida regiooni direktor ja eelarveosakonna juhataja on abikaasad. Oma vastuskirjas lubas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et Maanteeameti ida regioonis kehtivaid alluvussuhteid kontrollitakse täiendavalt seoses Maanteeameti regioonide muutumisega ameti struktuuriüksusteks alates 01.01.2011. a.

59. 1. jaanuaril 2011 ühendati kõik regionaalsed maanteeametid ühtseks Maanteeametiks, kus endised iseseisvad regionaalsed asutused muutusid

Maanteeameti osakondadeks. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt aga asutuse tegevuses sisuliselt muutusi ei olnud: Maanteeameti regionaalsed üksused tegutsevad neile määratud eelarve piires iseseisvalt. Ka regiooni direktor ja eelarveosakonna juhataja alluvussuhe ei ole muutunud.

60. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile: likvideerida olukord, kus asutuse raha kasutuse üle otsustavad omavahel lähihõimluses olevad isikud.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium on saanud Maanteeameti juhtkonnalt kinnituse, et keelatud alluvussuhte probleem likvideeritakse lähiajal.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi mitmeid soovitusi. Minister Juhan Parts saatis 22.6.2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta
Täname Riigikontrolli auditi meeskonda põhjaliku ja asjatundliku auditi läbiviimise ning tehtud järelduste ja antud soovitude eest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Arvestuse tsentraliseerimine 15. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: - Teha allasutustes rohkem selgitustööd vastutuse ja ülesannete jagunemise kohta asutuste ja tsentraliseeritud üksuse vahel ning nõuda asutustelt sisemiste kordade vastavusse viimist ministeeriumi tsentraalse arvestuse toimemudeliga. - Tagada raamatupidamise algdokumentide (sh vajalike rekvisiitide) säilimine ning täiendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas osaluste ja põhivaratehingute kajastamise ning inventeerimise osa. - Töötada koostöös allasutuste ja Rahandusministeeriumi finantsjuhtimise tarkvara arendusosakonnaga välja kõiki osapooli rahuldavad SAP BO aruandevormid. - Korraldada korrektsed aastalõpuinventuurid, mille tulemused kinnitavad nii arvestust pidav tsentraalne üksus kui ka riigivara valitseja või volitatud asutus. - Parandada koostöös allasutustega vead personaliandmetes. p-d 5–14	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusel teha jätkuvalt selgitustööd asutuste ja tsentraliseeritud raamatupidamise ja personaliarvestuse üksuse koostöö ja vastutuse jaotumise kohta. Selleks korraldatakse asutuste finants- ja personalitöötajatega töökohtumisi ja arutelusid, täiendatakse ja täpsustatakse toimemudeleid. Raamatupidamise algdokumendid (originaaldokumendid) manustena on säilitatud dokumendihaldussüsteemis GoPro. Algdokumentide juurde tehtud konteeringu info säilimine arvetel on tagatud konteeringute logis, seda infot ei ole võimalik kustutada ega muuta. Põhjus, miks infot ei kuvata konteeringute sektiioonis, tuleneb infosüsteemi viimaste arenduste migratsioonist, mille tulemusena pandi tööle masinloetav infovahetus majandustarkvara SAP ja elektroonilise dokumendihalduse GoPro vahel. Otsus arendustöid teostada oli teadlik tänu eespool nimetatud konteeringute logi olemasolu tõttu, säästes süsteemiüleste vaadete eristamiseks tehtavaid kulukaid arendusi. Kogu säilitamist vajav info on arve juurest leitav. GoPro siseselt ja väliselt kasutatakse lisaks veel andmete säilivuse tagamiseks dokumendihaldussüsteemi serveritest ja andmebaasidest igapäevaselt tehtavaid varukoopiaid ministeeriumi varundussüsteemi poolt. Seega on võimalik taastada GoPro andmebaas ja vajalikud dokumendid. Varundussüsteemile lisaks kasutatakse andmete arhiveerimist. Selle protsessi käigus tõstetakse kõige olulisemad andmebaasid varundussüsteemist välja eraldi andekandjatele pikkajaliseks säilitamiseks. Valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri on muutmisel ja seda täiendatakse põhivara tehingute kajastamise kirjeldamisega. Sise-eeskirja lisatakse Maanteeameti teede inventeerimise põhimõtted ja korraldus. Rahandusministeeriumile antakse edasi asutuste soovid aruandluse vajaduste kohta, kuid aruandevorme saab koostada vastavalt SAP BO võimalustele ja SAPis kajastatud andmetele. Mõningatel juhtudel ei oska asutused selgelt määratleda oma aruandluse vajadusi. Rahandusministeeriumi poolt on arendamisel riigiülese ühtsed finantsaruandluse vormid, mis edaspidi peavad rahuldama asutuste aruandluse vajadused. Aastaaruande koostamisele eelnevad varade ja kohutuste inventuurid viiakse läbi koostöös tsentraliseeritud üksuse ja asutustega. Kõikide varade ja kohustuste inventuuride tulemuste kinnitamist nõutakse edaspidi ka asutustelt. Maanteeameti poolt andmete siirdamisel SAPi personaliarvestuse andmebaasi tekkinud vead ei ole SAPis parandatavad vastavalt SAPi arendajatelt rahandusministeeriumist saadud selgitustele. Edasiste jooksvate personaliarvestuse tegevuste käigus on võimalik sisestada õiged puhkuseperioodide andmed, mida tsentraliseeritud üksus on asunud ka tegema.
Maanteeameti ümberkorraldamine 19. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: tagada Maanteeameti tegevuse senisest suurem ühtsus, ühendades ametis ja regioonides ühesugused (tugi-) funktsioonid ning ühtlustades tegevuspõhimõtteid. p-d 16–18	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusel. Maanteeameti on 2012. aastal toimunud ja veel toimumas tippjuhtkonna vahetus ja uue juhi edasise tegevuse üheks eesmärgiks on Maanteeameti kui ühtse organisatsiooni juhtimisstruktuuri arendamine ja vajadusel muutmine.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Arvestuse üleviimine Riigi Tugiteenuste Keskusesse 23. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: - Analüüsida enne palga-, personali- ja finantsarvestuse Riigi Tugiteenuste Keskusele üleandmist arvestusvaldkondade üleandmise otstarbekust ning üleandmise võimalikke plusse ja miinuseid. - Koostada arvestusvaldkondade Riigi Tugiteenuste Keskusele üleandmiseks detailne tegevuskava koos tähtaegade ja vastutajatega ning lahendada praeguseks üleskerkinud probleemid enne Riigi Tugiteenuste Keskusele arvestuse üleandmist ja vältida liigset kiirustamist. p-d 20–22	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusega mitte kiirustada arvestuse üleandmisega Riigi Tugiteenuste Keskusele. Ministeeriumis on moodustatud töörühm tegevuste kaardistamiseks ja tähtaegade määratlemiseks. Ülemineku konkreetset tähtaega ei ole kinnitatud. Oleme avaldanud soovi saada riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti ja Riigi Tugiteenuste Keskuse edasise tegevuse protsessidest paremat ülevaadet, mis annaks ministeeriumile kindlama aluse otsustamiseks ülemineku tähtaega ja sellega kaasnevat tegevusi. Samas on ministeerium andnud nõusoleku SAPi uue versiooni kasutusele võtmise pilootprojekti osalemiseks. Nõustume ka soovitusga ministeeriumi valitsemisalas praeguseks üleskerkinud probleemide lahendamise vajadusega enne arvestuse üleandmist Riigi Tugiteenuste Keskusele.
Liisingulepingute finantseerimise eelarves planeerimine 29. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: arvestada liisingulepingutega võetud kohustused eelarve koostamisel finantseerimistingute hulka. p-d 27–28	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium on seisukohal, et liisingulepingu sõlmija peab oskama lepinguga võetud riske ja saadud hüvesid õigesti hinnata ja tehingut vastavuses raamatupidamise hea tavaga kajastada. Ministeerium ja allasutused on liisingulepingute sõlmimise kulude eelarvesse planeerimisel lähtunud rendilepingutele antud juhtkonnapoolsest hinnangust, mis põhinevad eelnevate aastate praktilisel liisingulepingute objektide kajastamisel kasutusrendile võetud varana. Kuna lepingutingimused on piisavalt keerulised, siis võib olla juhtumeid, kus pole suudetud lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhendis toodud mõistetest eristada kasutus- ja kapitalirenti. Juhime asutuste tähelepanu Riigikontrolli väljatoodud vastuolule ja palume järgmistel aastatel uute lepingute sõlmimisel olla eriti tähelepanelikud ning sõnastada lepingutingimused vastavalt vajadusele kõige otstarbekamalt ja asutuse riske maandavalt, arvestades sealjuures ka riigieelarvesse majandusliku sisu järgi kavandatud rahadega. Olemasolevate lepingute ümbervaatamine tooks kaasa lisakulutusi ning praeguse riigieelarve koostamise protsessis etteantavate piirsummade kujundamise põhimõtete juures ei oleks see mõistlik.
Majandustegevusest laekuvate tulude kasutamise eelarves planeerimine 36. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: - töötada ministeeriumi valitsemisalas välja majandustegevusest saadud tulude kasutamise kord; - parandada tööjõukulude eelarve planeerimist, tuues iga-aastases eelarves välja tööjõukulude summa ja maksmise allikad. p-d 33–35	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium ei pea vajalikuks oma valitsemisalas majandustegevusest saadud tulu kasutamise korda eraldi kehtestada. Seoses uue ATSi jõustumisega koostatakse valitsemisala asutustele uus palgajuhend, kus kehtestatakse töötasu maksmise üldpõhimõtted, millega peaks tööjõukulude planeerimine muutuma läbipaistvamaks, sh ka maksmise allikad. Samas loodame, et Rahandusministeeriumi poolt selle aasta sügiseks valmivas eelarve koostamise juhendis antakse ka majandustegevusest laekunud tulu kasutamise kohta selgemad juhised.
Riigihangete korraldamine 39. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: et tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske, - koostada ja kinnitada kõigis allasutustes hankekord; - koguda kokku kõigi asutuste eelarveaasta hankeplaanid ja analüüsida neid, et teha vajaduse korral ühishankeid; - pakkuda hankekoolitusi hangetega tegelevatele isikutele ning tutvustada asutusesiseseid hankekordi soetusi planeerivatele isikutele. p 38	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume riigikontrolli soovitusetega ja nõuame asutustelt hankekordade kehtestamist vastavalt seadusele. Ühishangete korraldamise analüüsimiseks kehtestame korra, kus asutused aasta tööplaaniga koos esitavad ministeeriumile eelarveaasta hankeplaanid. Ministeerium kaalub võimalust organiseerida hankealast ühiskoolitust kõikide valitsemisala asutuste hangetega tegelevatele töötajatele.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Kvoodikauplemise kokkulepete täitmise jälgimine 44. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: kehtestada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis sisekord raha kasutamise teatiste vahetamiseks ja järelevalveks kvoodikauplemise kokkulepete täitmise üle. p-d 40–43	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Arvestame riigikontrolli soovitusel, analüüsime kehtivaid järelevalvetoiminguid, täiustame praktikat raha kasutamise teatiste vahetamisel ja järelevalvetoimingutes ning vajadusel kehtestame eraldi korrad nende toimingute läbiviimiseks.
Jäämurdja ehituse rahastamine 48. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: kaaluda Veeteede Ameti ja projekteerija vahel sõlmitud lepingu lõpetamist ning küsida projekteerijalt tasutud ettemaks tagasi. p-d 45–47	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium ei nõustu Veeteede Ameti ja Aker Arctic Technology vahel sõlmitud lepingu lõpetamise soovitusel. Lepingu peatamine oli tingitud riigieelarveliste vahendite eraldamise peatumisega sellele projektile. Ministeerium kinnitab, et oluline on ära kasutada juba olemasolevat tehnilist lahendust uue jäämurdja ehitamisel. Käesoleval hetkel toimub aktiivne töö Euroopa Liidu tasandil, et saada meie jaoks parimad rahastamistingimused. Laeva projekteerimise ja ehitamise jätkamiseks taotletakse finantseerimist Connecting Europe Facility fondi vahenditest.
Teehoiu infosüsteemi kasutuselevõtt 55. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: ■ Kiirendada teehoiu infosüsteemi kasutuselevõttu. ■ Analüüsida Maanteeameti-sisese statistika kogumise tegelikku vajadust ja ulatust. ■ Tagada eri andmebaaside (teehoiu infosüsteem, teeregister ja raamatupidamisprogramm) vahelise infovahetuse täiustamist selliselt, et ei kogutaks dubleerivaid andmeid ning oleks tagatud andmete võrreldavus. p-d 51–54	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Maanteeameti selgituste alusel on teehoiu infosüsteemi kasutusele võtmine veninud erinevate organisatsioonide ja tehniliste probleemide tõttu. Üks olulisemaid põhjuseid on olnud viimasel paaril aastal toimunud muutused Maanteeameti organisatsioonis seoses ühinemistega. Süsteem ja selle eest vastutus on käinud n-ö „käest-kätte“. Sellise laiaulatusliku süsteemi kasutuselevõtt eeldab järjepidevust ja stabiilsust, mis on loodetavasti praeguseks hetkeks saavutatud. Hetkel toimub pilootkasutus Maanteeameti keskuse poolt ning kohe lisanduvad regioonid. Kui pilootkasutusest ei kerki esile suuremaid probleeme, on realistlik süsteemi kasutusele võtmine alates 2013. aastast. Hinnang 2010. aasta lõpus teehoiu infosüsteemi kasutusele võtmise tähtsaja suhtes oli ilmselgelt ebarealistlik. Oleme märkusega nõus, et Maanteeameti erinevad süsteemid ei ole alati arendatud tervikvaates. 2012. aasta lõpuks on plaanitud läbi viia põhjalik analüüs andmete kogumise ja kasutamise üle nii teede kui ka teealuste maade osas. Analüüsi tulemuste alusel on võimalik arendada ka erinevate infosüsteemide vahelist infovahetust.
Infosüsteemi ARIS täiendamine 57. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: arendada Maanteeameti liiklusregistri infosüsteemi ARIS selliselt, et ■ infosüsteemi andmeid laekunud lõivude kohta oleks võimalik võrrelda riigikassa andmetega; ■ andmebaasist oleks võimalik teha sularahakassa sissetulekuorderite koondväljavõtet, mis oleks kassa sissetulekute arvestamise aluseks. p 56	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Maanteeametilt saadud täiendavate selgituste kohaselt on e-riigikassa väljavõtte ja ARIS programm riigilõivu laekumiste osas võrreldavad vastavalt konkreetsele ajavahemikule ja ühe kliendi puhul saab andmeid kõikide laekumiste ja teostatud toimingute kohta. Üldist aruannet teostatud toimingute lõikes ei ole ARIS-est võimalik saada, aga kõikide riigilõivude laekumiste kohta tehingupartnerite lõikes on aruanne olemas ja laekunud summa e-riigikassaga võrreldav. Maanteeameti väitel on sularaha sissetulekute väljavõtte saamine ARIS-e andmebaasist arendustööde nimekirjas. Infosüsteemi ARIS täiendatakse pidevalt, esmase prioriteediga on seaduste muutmistest tulenevad täiendused ja registri toimimiseks hädavajalikud muudatused. Sularahatehingute arv kogu tehingute arvust moodustab 0,5% ja seetõttu ei ole see süsteemi arendamisel esimene prioriteet.
Keelatud alluvussuhte likvideerimine 60. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: likvideerida olukord, kus asutuse raha kasutuse üle otsustavad omavahel lähihõimluses olevad isikud. p-d 58–59	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ministeerium on saanud Maanteeameti juhtkonnalt kinnituse, et keelatud alluvussuhte probleem likvideeritakse lähiajal.

Ülevaade Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi ka ministeerium või MKM) 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 majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarangu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi ja valitsemisala asutusi juhib majandus- ja kommunikatsiooniminister. 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 asekanstlerite, nõunike ja struktuuriüksuste juhtide kaudu teiste osakondade (v.a siseauditi osakond, mis allub vahetult ministri) tööd.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuulus aruandeperioodil 1 riigiasutus, 8 ametit, 19 riigi äriühingut ja 3 riigi osalusega äriühingut, 7 sihtasutust ning ministeeriumi kaudu on riik 2 mittetulundusühingu liige.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Juhan Parts ning kantsler Marika Priske. 2011. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud minister Juhan Parts ja kantsler Marika Priske. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi raamatupidamise ja personaliarvestuse talitus eesotsas talituse juhataja Ülle Kallasega.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad*

	2007	2008	2009	2010	2011
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	20	17	14	14	10
Keskmine töötajate arv	1 966	1 773	1 442	1 393	1 378
Tegelik eelarve maht (mln eurot)	371	489	512	484	551
Varade maht (mln eurot)	2 915	3 130	3 182	3 479	3 868

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

* Varasemate aastate eelarve ja varade maht on ümber arvestatud eurodesse.

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu ministeeriumide raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisaidsid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Ministeeriumi 2011. 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja tema allasutuste tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2011. aasta riigieelarve seadusest ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (sh valitsemisala) investeeringute ja töjõukulude kasutamise sihipärasust, 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 ja võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisa 1.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa 1 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 ja 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.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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.

Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes ja äriühingutes hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid tehingute seaduslikkuse hindamiseks teinud. Riigikontroll on võtnud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Krista Zibo, vanemaudiitorid Gerli Eisberg ja Kristi Kährin, audiitorid Angela Onno, Mart Peling, Gert Schultz ning nooremaudiitor Rando Tomingas.

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 eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60050/42.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

15.07.2011 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.07.2010 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

24.08.2009 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

07.07.2008 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus Ühtekuuluvusfondi projektide juhtimisel

26.06.2008 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks

17.07.2007 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kontrollimine riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmiseks

10.07.2006 – Veeteede Ameti raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2005. aastal

31.05.2006 – Riigikontrolli arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2005. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

26.04.2006 – Maanteeameti, Põhja Regionaalse Maanteeameti ja Viru Teedevalitsuse raamatupidamise korraldus ning tehingute seaduslikkus

23.08.2005 – Riigikontrolli arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2011. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2011. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2011. 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 arvuline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades.

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

- 2011. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 4, 7, 17;
- 2011. 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, 12–13, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 14–15, 19–24, 37, 69–71;
- riigilõivuseadus, ptk 8;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–8, 10–33, 37, 55–56, 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, 29–30, 34, 44–45, 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”.

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

Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Audiitor	Arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	64 776	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	5 652	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus	246	Grant Thornton Rimes OÜ	Märkusteta arvamus
Sihtasutus KredEx	196 616	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Tallinna Teaduspark Tehnopol	14 502	Deloitte Eesti Audit AS	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2011. a majandusaasta aruanded

Lisa 3. Ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Audiitor	Arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	2 036 500	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Tallinna Sadam AS (grupp)	100	513 480	Ernst & Young Baltic AS	Märkusega arvamus
Eesti Post AS (grupp)	100	41 009	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
Tallinna Lennujaam AS (grupp)	100	140 207	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100	23 655	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Saarte Liinid AS	100	55 893	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus
AS Levira	51	28 771	majandusaasta lõpeb 31. märts	auditeerimata
Eesti Loots AS	100	18 603	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Elektriraudtee AS	100	23 011	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100	2 648	Baker Tilly Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Metrosert AS	100	1 598	KMRA Audiitorbüroo	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	100	146 666	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100	1 179	Rödl & Partner Audit OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Raudtee AS (grupp)	100	309 493	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Tartumaa Teed AS	100	3 975	Kagu-audit OÜ	Märkusteta arvamus
Pärnumaa Teed AS	100	5 416	Audiitorbüroo Roy Vaimand OÜ	Märkusteta arvamus
Virumaa Teed AS	100	2 892	Ülase Raamatupidamis-teenused OÜ	Märkusteta arvamus
Võrumaa Teed AS	100	4 788	Kagu-audit OÜ	Märkusteta arvamus
Saaremaa Teed AS	100	3 307	Audiitorfirma Klea OÜ	Märkusteta arvamus
KredEx Krediidikindlustus AS	67	32 597	KPMG Baltics OÜ	Märkusteta arvamus
Estonian Air AS	90	116 049	Deloitte Eesti Audit AS	Märkusteta arvamus
Elering AS	100	486 378	PricewaterhouseCoopers AS	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2011. a majandusaasta aruanded