

Keskkonnaministeeriumi 2011.
aasta raamatupidamise
aastaruande õigsus ja
tehingute seaduslikkus

Keskkonnaministeeriumi 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 Keskkonnaministeeriumi 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 403 miljonit eurot ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2011. aasta seisuga oli 1,6 miljardit eurot.

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 12,8 miljonit eurot.
- Jättes arvestamata ülal nimetatud märkuse mõju, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit ja majandustulemust.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2011. aasta riigieelarve seaduse ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Auditeeritud ulatuses on ministeerium investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud üldjuhul sihipäraselt.
- Immateriaalsete ja materiaalsete varade soetamisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ja kehtivate reeglite kohaselt. Samuti on valdavalt järgitud riigihangete seadust.
- Riigikontroll juhtis eelmisel aastal tähelepanu sellele, et riigimetsa kajastatakse alates 2010. aastast Riigimetsa Majandamise Keskuses; riigimetsa arvestuspõhimõtet on muudetud, kuid riigimetsa hindamise meetoodika eeldused ei ole täidetud; mitteärielistel eesmärkidel hoitav

mets ei ole bilansis kajastatud ning kogu nõutud infot pole aastaaruandes avalikustatud. Kõiki Riigikontrolli eelmise aasta soovitusi polnud minister täitnud: riigimets on arvel Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis ja metsaarvestuse metoodikat pole muudetud ega täiendatud.

Keskkonnaministri vastus: Minister jäi eriarvamusele eraldise kajastamise suhtes, leides, et selle kajastamine bilansis on põhjendatud. Samuti ei olnud minister nõus muutma RMK raamatupidamise aastaaruande kajastamise arvestuspõhimõtteid, mille kohaselt konsolideeritaks RMK aruanne Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse sarnaselt riigiasutustega rida-realt. Minister on seisukohal, et ministeeriumi aastaaruandes on avalikustatud riigimetsa ja metsaaluse maa kohta piisavalt infot. Ülejäänud soovitustega minister nõustus ja töö välja rakendatavad abinõud.

Sisukord

Ministeeriumi 2011. 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
Riigikontroll on keskkonnaministriga eriarvamusel riigimetsa kajastamise arvestuspõhimõtete asjus	5
Keskkonnatasude kogumise korralduse süsteem muutus	7
Ministeeriumi tehingute seaduslikkus	9
Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi	9
Ministeerium on investeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	9
Seadusega pandud kohustuste rahastamine ei ole läbipaistev	10
Ministeeriumi allasutused on rikkunud riigieelarve seadust	11
Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea	11
Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust	11
Varasemate soovitude rakendamine	13
Saastekvootide müügist saadud raha kasutamise arvestuse reegleid on vaja veel täiendada	13
Keskkonnaprogrammi elluviimiseks vajalik raha on alates 2012. aastast ministeeriumi eelarves	14
ASi Eesti Metsataim aktsiad on alates 2011. aastast kajastatud Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis	14
Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused	15
Ülevaade ministeeriumist	17
Auditi iseloomustus	17
Riigikontrolli varasemaid auditeid keskkonna valdkonnas	20
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	21
Lisa 2. Ministeeriumi sihtasutused ja äriühingud	23

Ministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

1. Jättes arvestamata punktides 3–10 toodud märkuse mõju, kajastab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2011. aasta tulemiks 33 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 1,6 miljardit eurot, olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Punktides 9–23 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.

Märkus eraldise kajastamise kohta bilansis

3. Riigikontroll on teinud kahel varasemal aastal, aastatel 2009 ja 2010, Keskkonnaministeeriumile märkuse eraldise kajastamise kohta bilansis. 31.12.2011. aasta seisuga on eraldise summa bilansis 12,8 miljonit eurot. Eraldis moodustati 2009. aastal kahe prügila, Kiviõli ning Kohtla-Järve tööstusjäätmete ja poolkoksi prügila korrastamiskulude katteks.

4. 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. Eelnimetatud kaks prügilat ei olnud kasutuses ja olid 16. juuliks 2009 suletud.

5. Kuna kulusid rahastatakse Euroopa Liidu toetusrahast, siis võttis ministeerium samal ajal eraldisega (ja kuludega) raamatupidamises arvele ka lühi- ja pikaajalised nõuded saamata sihtfinantseerimise eest ning tulud saadud toetuste eest.

6. 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. Prügilate korrastamiseks projekteerija ja teostaja leidmiseks korraldas Keskkonnaministeerium 2009. aastal riigihanked ja sõlmis selle tulemusena hanke võitnutega lepingukokkulepped. Sõlmitud lepingutes märgitud projektide lõpptähtaega ja tööde kulgu arvestades pole alust arvata, et tööd ei saa valmis 16. juuliks 2013, mil kohustav sündmus aset leiab.

7. Riigikontrolli 2009. ja 2010. aasta auditaruannetes kajastatud eraldise moodustamise põhjendatuse suhtes jäid eriarvamusele nii keskkonnaminister kui ka rahandusminister.

8. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et Keskkonnaministeerium ei peaks eraldist oma raamatupidamise aastaaruandes kajastama, kuna kohustuse tähtaeg pole veel saabunud ning ministeeriumi aastaaruande

Märkus prügilate korrastamise eraldise kajastamise kohta

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

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

koostamise ja allkirjastamise ajal oli selge, et 2013. aasta 16. juuliks on tööd prügilate korrastamiseks tehtud ning ministeerium on need vastu võtnud. Riigikontrolli hinnangul on tegemist lepingutega võetud tavapärase kohustuse täitmisega.

Keskkonnaministri kommentaar: Keskkonnaministeerium ei nõustu jätkuvalt märkusega ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta. Eraldise moodustamine on õiguspärane ning lähtub otseselt 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 31.12.2011 seisuga ei oleks kohustavat sündmust veel toimunud.

Riigikontroll on keskkonnaministriga eriarvamusel riigimetsa kajastamise arvestuspõhimõtete asjus

Riigikontrolli eriarvamus riigimetsa arvestusmetoodika kohta

9. Kuni 2009. aasta lõpuni kajastati Keskkonnaministeeriumi bilansis kogu majandatavat metsa, mis oli riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) halduses (mittemajandatav mets kajastati bilansivälise varana). Alates 2010. aastast on vara kajastatud RMK bilansis.

10. Keskkonnaministeerium kajastab oma bilansis kirjel „Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates“ teiste osaluste hulgas ka riigi tulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) summas 1,2 miljardit eurot.

11. Olulise osa riigi tulundusasutuse varadest moodustab riigimets, mis on kajastatud õiglases väärtuses. 31.12.2011. aasta seisuga on riigimetsa bilansiline väärtus RMK aruandes 768 miljonit eurot. 2009. aasta lõpus oli riigimetsa bilansiline väärtus 1,8 miljardit eurot, mida kajastati Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandes. Väärtuse vähenemine on tingitud 2010. aastal toimunud arvestuspõhimõtete muudatusest.

Alates 2010. aastast on aruandes avalikustatud vaid raiutava metsa müügist prognoositav tulu, mitte mets kui riigivara

12. Alates 2010. aastast kajastatakse RMK bilansis 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.

Kas teadsite, et

hoiu- ja kaitsemetsi pole RMK bilansis varana kajastanud.

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.

Arvestuspõhimõtte kasutamise eeldused pole täidetud

14. Vaatamata sellele, et Riigikontrolli arvamusel on riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestatud ja RMKs kasutusele võetud meetodika raiesse kavandatava metsa väärtuse leidmiseks põhimõtteliselt kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, peavad meetodika rakendamiseks olema täidetud mitmed eeldused. Mudeli kasutamine eeldab, et riigimetsa väärtuse arvutamise aluseks võetakse raiemahud, mida suudetakse säilitada igavikulisel; ning et metsa liigiline koosseis ja täius aastakümnete jooksul märkimisväärselt ei muutu. Samuti eeldab meetodika kümne aasta keskmise puidumüügihinna stabiilsust.

15. Riigikontroll kontrollis 2010. aastal, kas eeldused mudeli rakendamiseks on täidetud, ja leidis, et praeguses turusituatsioonis ning sellise metsa puhul, kus vanuseline jaotus on ebaühtlane, pole arvestuspõhimõtte kasutamise eeldused täidetud. Riigikontroll soovitas keskkonnaministril veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmeetodika eelduste (sh raiemahud) täitmises.

Ka RMK aruannet auditeerinud audiitor juhtis oma aruandes tähelepanu bioloogilise vara arvestuspõhimõtte rakendamisele

16. RMK 2011. aasta raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud vandeaudiitor nõustus, et kasutusel olev mudel sisaldab palju vaikimisi eeldatavaid tingimusi ning lihtsustusi. Vandeaudiitorilt saadud selgituste kohaselt hindas RMK juhtkond 2011. aastal metsa väärtust ja arvestusmeetodika eelduste täitmist ning leidis, et bioloogiline vara on RMK bilansis kajastatud korrektselt. RMK vandeaudiitor selgitas, et oma auditi käigus analüüsis ja kontrollis ta kasutatud eeldusi tähelepanelikult, kriitiliselt ja detailset. RMK 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta avaldas vandeaudiitor märkusteta arvamuse, kuid juhtis tähelepanu asjaolule, et bioloogilise vara õiglase väärtuse määramise põhimõtte, mis vastab riigi raamatupidamise üldeeskirjale, võib detailides erineda üldisest praktikast, millele tuginedes RMK on kajastanud bioloogilise vara väärtuse.

Kas teadsite, et

nii riigimets kui ka metsaalune maa on kajastatud RMK bilansis. Konsolideerimise põhimõttest lähtuvalt ei ole riigimets ja metsaalune maa ministeeriumi bilansis eraldi kirjel, vaid sisaldub bilansis kirjel „Osalused tütar- ja sidusettevõtjates“ teiste osaluste hulgas. Seetõttu pole selle varagrupi väärtuse ja arvestuspõhimõtete kohta ministeeriumi raamatupidamise aruande lisades infot avalikustatud.

17. 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 anti metsamaa üle RMK-le ning alates 31.12.2010. aastast on kajastatud riigimets ja sellealune maa RMK bilansis, mitte enam Keskkonnaministeeriumi bilansis. Keskkonnaminister jäi Riigikontrolliga eriarvamusele ning leidis, et nii mets kui metsaalune maa tuleb kajastada RMK bilansis.

18. Riigikontroll on seisukohal, et riigimetsa puhul on tegemist ministeeriumi valitsemisel oleva olulise vararühmaga ja ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise aastaaruandes peaks olema info nii metsa väärtuse kui ka koguste kohta. Kuna Keskkonnaministeerium ei soovi riigimetsa ja metsalaust maad oma bilansis kajastada, siis tuleks kaaluda RMK raamatupidamise aastaaruande Keskkonnaministeeriumi aruandesse konsolideerimise põhimõtte muutmist, s.t konsolideerida RMK raamatupidamise aastaaruanne sarnaselt teiste ministeeriumi valitsemisel olevate riigiasutuste aruannetega [rida-realt konsolideerimise](#) põhimõtet kasutades. Sellisel juhul hakkab ministeeriumi raamatupidamise aruanne sisaldama infot riigimetsa väärtuse ja arvestuspõhimõtete kohta.

[Rida-realt konsolideerimisel](#) liidetakse konsolideeritavate üksuste ühesuguste kontokombinatsioonide saldod rida-realt ning omavahelisi nõudeid, kohustusi, tulusid ja kulusid kajastavad kontokombinatsioonide saldod elimineeritakse.

19. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Korraldada koostöös Rahandusministeeriumiga RMK raamatupidamise aastaaruande ministeeriumi aruandes kajastamise arvestuspõhimõtte muutmine selliselt, et RMK aruanne konsolideeritaks Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse sarnaselt riigiasutustega rida-realt, mitte osalusena tütar- ja sidusettevõtjates.
- Veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmetoodika eelduste täitmises.

Keskkonnaministri vastus: Arvestuspõhimõtete muutmine ei ole Keskkonnaministeeriumi pädevuses. Pean oluliseks märkida, et riigimetsa, sh kaitsealust metsa hõlmav andmestik on esitatud tegevusaruandes kooskõlas 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi soovitusel osas antud seisukohale ja lubatud meetmetele. Riigimets on aastaaruandes kajastatud vastavalt praegu kehtivale metoodikale.

Keskkonnaministeerium ei näe otstarvet RMK aruande konsolideerimisel Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse rida-realt sarnaselt riigiasutustega. RMK koostab oma raamatupidamise aastaaruande vastavalt kehtivale metoodikale, kajastades metsa ja metsaalust maad oma bilansis kooskõlas Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga. Arvestusmetoodika eelduste täitmise osas annab täiendava kindlustunde RMK majandusaasta auditeerimine vandeaudiitori poolt.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et kajastamisel on järgitud kehtivat metoodikat. Vaatamata sellele leiab Riigikontroll, et kuna riigimets on oluline vararühm, mille valitsejaks riigivaraseaduse mõistes on Keskkonnaministeerium, peab info riigimetsa ja sellealuse maa kohta olema välja toodud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes. Seejuures võib arvestuse pidamine toimuda RMKs. Kuna Keskkonnaministeeriumi bilansis pole riigimetsa kajastatud ning see on kajastatud RMK bilansis, mille netovara on ministeeriumi bilansis kajastatud ühel real, on ainuvõimalikuks lahenduseks riigi tulundusasutuse liitmine ministeeriumi raamatupidamise aruandesse rida-realt meetodil. Vaid sellisel juhul on tagatud ministeeriumi valitsemisel olevast varast täieliku ja järjepideva info olemasolu. Riigikontroll teeb oma auditaruandes riigi majandusaasta aruande kohta ka rahandusministrile soovitusel muuta arvestuspõhimõtteid.

Keskkonnatasude kogumise korralduse süsteem muutus

Keskkonnatasude kogumise süsteemi on uuendatud

20. Keskkonnatasude kogumine on võrreldes 2010. aastaga oluliselt muutunud. Alates 01.04.2011 laekuvad tasud Maksu- ja Tolliameti pangakontodele, millega seoses on muutunud keskkonnatasude aruandluse sisu ja kord. Kui varem pidi keskkonnaressursi kasutaja esitama igas kvartalis keskkonnatasude arvutused, siis nüüd on need keskkonnatasude seaduse muudatusega asendatud keskkonnatasude deklaratsioonidega, millega on keskkonnatasude kogumine viidud sarnaseks ettevõtjatele rakendatavate muude maksude kogumisega.

21. Koos muudatustega on tekitatud uudne võimalus deklareerida keskkonnatasu elektrooniliselt ning seda võimalust on deklareerijad

aktiivselt kasutama hakanud. Elektroonilisel deklareerimisel on kasutusel eeltäidetud deklaratsioonid, millele on juba kantud keskkonnalaos andmed, ja keskkonnatasude arvutused tehakse keskkonnakasutuse andmete sisestamise järel automaatselt.

22. Kuigi muudatused olid varem teada, ei olnud Keskkonnaamet nendeks piisavalt valmistunud.

Järelevalve keskkonnatasude üle

- Keskkonnatasude seadusest tulenevalt on Keskkonnaametil juhtiv roll keskkonnatasude järelevalves. Keskkonnatasude kogumise muudatustega pandi Keskkonnaametile keskkonnatasude arvutuse kontrollimisel, tasumisele kuuluva keskkonnatasu arvutamisel ja määramisel ning revisjoni tegemisel maksuhalduri ülesanded, mis on täpsemalt kirjeldatud maksukorralduse seaduses. Ülesannete täitmiseks loodi Keskkonnaameti keskkonnaosakonna koosseisu keskkonnatasude büroo, mille põhiülesanded sätestati 2011. aasta augustis Keskkonnaameti peadirektori käskkirjaga. Büroo töötajad võeti tööle 1. oktoobril 2011, aasta viimases kvartalis analüüsis Keskkonnaamet keskkonnatasude kogumise riske, mille alusel koostati kontrollistrateegia 2012. aasta I poolaastaks. Kontrollistrateegias on kindlaks määratud konkreetsed kontrollivaldkonnad ja -tegevused. Järelevalve täpsem raamistik siiski puudub, näiteks ei ole kindlaks määratud Keskkonnaameti piirkondlike allasutuste rolli järelevalves, kuigi need suhtlevad vahetult keskkonnaressursi kasutajatega ning neil võib olla järelevalve seisukohast olulist infot. Eelnevast tulenevalt on Riigikontroll arvamusel, et järelevalve ümberkorraldamine jäi võrreldes teiste muudatustega teisejärguliseks – kuigi tasude kogumise muudatused olid eelnevalt ette teada ning aega ümberkorraldusteks oli piisavalt, jõuti konkreetsete tegevusteni järelevalves alles 9 kuud pärast muudatuste jõustumist, samuti ei ole järelevalve korraldus praeguseks veel lõplikult fikseeritud.

Keskkonnatasude raamatupidamiskorraldus

- Muudatustega seoses jäi uuendamata Keskkonnaameti raamatupidamise sise-eeskiri ning sõlmimata infovahetuse kokkulepe Maksu- ja Tolliametiga. Seetõttu polnud aasta lõppemisel selge, kes peab tegema keskkonnatasude nõuete inventuuri. Lõpptulemusena viisid inventuuri eraldi läbi nii Maksu- ja Tolliamet, toetudes enda reeglitele, kui ka Keskkonnaamet Keskkonnaministeeriumi juhiste kohaselt. Raamatupidamise sise-eeskiri viidi muudetud süsteemiga kooskõlla märtsis 2012, kokkulepe Maksu- ja Tolliametiga on aruande kirjutamise seisuga veel sõlmimata. Raamatupidamise uuendatud sise-eeskirjas on keskkonnatasude nõuete haldamise, info- ja andmevahetuse korraldamise ning õiguspärase kajastamise regulatsioon jäetud lahtiseks, viidates kokkuleppele Maksu- ja Tolliametiga. Riigikontrolli hinnangul on inventuuride läbiviimine tulenevalt riigi raamatupidamise üldeeskirjast Keskkonnaameti kohustus, kuna nõuete arvestus toimub Keskkonnaameti raamatupidamises. Samuti on Riigikontroll arvamusel, et raamatupidamisarvestuse korraldus ja põhimõtted peavad sõltumata kokkuleppes Maksu- ja Tolliametiga olema kirjas Keskkonnaameti raamatupidamise sise-eeskirjas.

23. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Reguleerida keskkonnatasude järelevalve tegemine sisekorras (sealhulgas asutuse eri üksuste, büroo ja regionaalsete allasutuste, detailsed ülesanded järelevalves) ning tagada kontrollistrateegia elluviimine.
- Tagada, et Keskkonnaamet sõlmib Maksu- ja Tolliametiga kokkuleppe infovahetuse ja ülesannete jaotuse kohta ning kirjeldab raamatupidamisarvestuse korralduse ja põhimõtteid raamatupidamise sise-eeskirjas.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnatasude järelevalve toimub ja on seni toimunud vastavalt õigusaktides sätestatule. Keskkonnaamet tagab asjakohaste õigusaktide täitmise. Peame Keskkonnaameti koostööd Maksu- ja Tolliametiga oluliseks. Riigiasutuste ülesannete jaotus tuleneb õigusaktidest.

Ministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi

24. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarvekulud olid 403 miljonit 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 äriühingute AS Eesti Kaardikeskus, OÜ Keskkonnauuringute Keskus ja OÜ Eesti Geoloogiakeskus, riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus ja riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse Erametsakeskus majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannetele on hinnangu andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust (vt auditaruande lisa 2).

26. Ministeeriumi äriühingute ja sihtasutuse 2011. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid andnud märkusteta arvamused. Riigi tulundusasutuse 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta on vandeaudiitor andnud märkusteta arvamuse koos asjaolu rõhutamisega.

27. Punktides 31–40 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Ministeerium on investeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

Eelarve kasutamine

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

29. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta investeeringud olid 3,7 miljonit eurot ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

30. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud olid 25 miljonit eurot ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Seadusega pandud kohustuste rahastamine ei ole läbipaistev

Eelarve planeerimine

31. Looduskaitseseaduse kohaselt korraldab Keskkonnaamet poollooduslike koosluste säilitamist ning metsloomade, -lindude ning hüljeste tekitatud kahju hüvitamist. Poollooduslike koosluste säilitamiseks sõlmitakse töövõtulepinguid ettevõtete ja eraisikutega, kes hooldavad kaitstavaid alasid, loomakahjud hüvitatakse eraisikute ja ettevõtete avalduste alusel. Vajaminev raha saadakse SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) looduskaitse programmist, milleks sõlmitakse projektipõhised lepingud. Tegevusi rahastatakse, kuni konkreetse projekti raha on ära kulutatud. Kui raha jääb puudu, kombineeritakse omavahel nende projektide raha, mida ei ole veel ära kasutatud.

32. Lähtudes KIKi keskkonnaprogrammi finantseerimise korrast (kinnitatud KIK nõukogus 13.12.2011), on projekt kindla eesmärgi saavutamiseks kavandatud ühekordse iseloomuga ajaliselt piiritletud tegevuste kogum. Poollooduslike koosluste säilitamiseks nende hooldamine ning loomakahjude hüvitamine on Keskkonnaametile seadusest tulenev kohustus, mis ei ole ei ajaliselt piiritletud ega ühekordse, vaid kestva iseloomuga. Need kohustused ei lõpe kindla projekti lõppemisega või selle raha ärakasutamisega. Kuna nende tegevuste puhul ei ole põhjust eeldada, et ka mitmeaastase projektipõhise tegevuse tulemusena muutuks olukord püsivalt, pole otstarbekas rahastada neid tegevusi ka jätkuprojektidega. Projektipõhine rahastamine toob kaasa ka suurema halduskoormuse – Keskkonnaamet peab vormistama põhjaliku projektitaotluse, mida peab menetlema KIKi nõukogu, ning heakskiidetud projekti kohta tuleb esitada vahearuandeid koos põhjalike kuluaruannetega ning projekti lõppemisel tuleb esitada lõpparuanne.

33. Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb seadusega pandud kohustuste ja ülesannete teostamiseks raha planeerida eelarvesse, projektipõhine rahastamine on ajutise iseloomuga ega pruugi tagada piisavalt raha kohustuste pidevaks täitmiseks. Samuti pole projektipõhise finantseerimise puhul tegevuste rahastamine läbipaistev. Riigikontroll on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevuse KIKi projektide kaudu rahastamist kritiseerinud ka varem, 2008.aastal koostatud aruandes „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu“.

34. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** vaadata koostöös Rahandusministeeriumiga üle keskkonnaprojektide rahastamine, seejuures töötada välja looduskaitse all olevate poollooduslike alade hooldamise ja loomakahjude finantseerimise skeem, mis tagaks nende tegevuste rahastamise läbipaistvuse.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga vaadata koostöös Rahandusministeeriumiga üle keskkonnaprojektide

rahastamine. Samas juhime tähelepanu, et eeskätt loomakahjude suurus on aastati erinev ning raskesti prognoositav ning looduskaitse all olevate poollooduslike alade hooldamise finantseerimine ka praegusel kujul toimiv.

Ministeeriumi allasutused on rikkunud riigieelarve seadust

Rikuti riigieelarve seadust

35. Keskkonnateabe Keskus on riigihangete tulemusena sõlminud 3 sõiduki liisimiseks liisingulepingud viieks aastaks ning 1 sõiduki liisimiseks neljaks aastaks ning Keskkonnaamet 22 sõiduki liisimiseks viieks aastaks kogusummas ca 525 000 eurot ilma käibemaksuta. Lepingud on katkestamatud rendilepingud ja lepingute sõlmimist ei olnud 2011. aasta riigieelarve seadusega ette nähtud.

36. Riigieelarve seaduses on keelatud 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 ette näha iga-aastase eelarve koostamisel finantseerimistehingutena. Vastasel korral on selliste tehingute tegemine riigieelarve seadusega vastuolus.

37. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** parandada sisekontrollisüsteemi ja edaspidi planeerida pikaajaliste kohustuste võtmine eelarves finantseerimistehinguna.

Keskkonnaministri vastus: Võtame soovitus arvesse, tagame sisekontrollisüsteemi täiustamise. Aruandes viidatud pikaajaliste kohustuste võtmise eelarvesse planeerimise osas finantseerimis-tehinguna käsitlemist konsulteerime Rahandusministeeriumiga.

Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea

Varade soetamine ja kasutamine

38. 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 ning vaatasid üle kehtivad üürilepingud. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata üksikutele puudusele on varade soetamise ja kasutamise korraldus heal tasemel.

Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Riigihangete korraldamine

39. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis ja valitsemisala asutuses. Seejuures keskenduti ministeeriumi ja valitsemisala asutuste riigihangete menetlust puudutavale sisekontrollisüsteemile ja hinnati valitud tehingute puhul hangete vastavust nii riigihangete seadusele kui ka asutuste endi sisekordadele. Kontrolli tulemusel tehti järgmised tähelepanekud:

- Riigikontroll ei tuvastanud üle riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamata jätmist 2011. aastal.
- Eesti Loodusmuuseum korraldas 2011. aastal riigihanke „Eesti Loodusmuuseumi hoone, Lai tn. 29A, osaline renoveerimine“. Madalaima hinnaga pakkumuse teinud pakkuja eksis oma pakkumuse tegemisel ja võttis pärast pakkumuste avamist ning

Loodusmuuseumi hoone renoveerimise hange

kvalifitseerimist pakkumuse tagasi. Hinna poolest järgmise pakkuja pakkumus ületas hanke eeldatavat maksumust 135 293 euroga. Selleks, et hankeleping hanke tulemusena siiski sõlmida, otsustati pidada teiseks tulnud hankijaga läbirääkimisi hanke pakkumuse maksumuse üle. Riigikontrolli hinnangul on läbirääkimiste pidamine vastuolus riigihangete seadusega, mille järgi on keelatud avatud hankemenetluse käigus läbirääkimisi pidada. Selle asemel oleks tulnud loodusmuuseumil korraldata uus hange. Auditi käigus selgus ka, et läbirääkimiste tulemusena nõustus pakkuja finantseerima tööde tegemise ettevõttele ja loodusmuuseumile ühisel õuealal 50 000 euro ulatuses. Seda pole sõlmitud lepingus fikseeritud. Samuti pole selge, mis töid, mis ulatuses ja kelle raha (riigi või ettevõtte) eest õuealal tehakse.

EMHI kütuseost

- EMHI on 2011. aastal maksnud kahele pakkujale kütuse eest kokku vastavalt 13 904 eurot ja 11 364 eurot ilma käibemaksuta ning tellinud ühelt pakkujalt koristusteenuseid 11 149 euro eest ilma käibemaksuta. Riigihangete seadus paneb hankijale kohustuse sõlmida kirjalik hankeleping, kui tellitavate teenuste või ostetavate kaupade maksumus on enam kui 10 000 eurot käibemaksuta. EMHI polnud ühegi eespool mainitud ettevõttega lepingut sõlminud. Riigikontroll leiab, et asutuse käitumine on vastuolus riigihangete seadusega ning asutus ei ole oma teguviisiga taganud riigihangete seaduses sätestatud hangete üldpõhimõtete täitmist. Kuna asutus ei teadnud, et on ületanud lihthanke piirmäära, siis ei olnud EMHI esitanud ka riigihangete registrile aruandeid. Kui Riigikontroll juhtis sellele tähelepanu, siis esitas EMHI registrile aruanded.

- Keskkonnaministeeriumis, Keskkonnainspeksioonis ja Keskkonnaametis esines üksikuid rikkumisi riigihangete registrile aruannete esitamise tähtaja järgimises.

Keskkonnateabe Keskuse sõidukite ost

- Keskkonnateabe Keskus (KTK) korraldas 2011. aasta jooksul kolm lihthanget, mille tulemusel oli KTK sõlminud kolm lepingut sõidukite liisimiseks, neist kaks maasturi liisimiseks, kokku summas 64 332 eurot käibemaksuta. Riigikontrollile selgitati, et ühtset hanget sõidukite liisimiseks ei tehtud, sest algul oli plaanis teha vaid üks hange kahe sõiduauto kasutusrendile võtmiseks viieks aastaks. Maasturite rentimist polnud kavas, sest KTK soovis vähendada autode arvu asutuses. Viimaks siiski otsustati, et sõidukitest ei saa loobuda, ja leiti, et spetsialistidele on tulenevalt töö iseloomust ametiautot vaja ning seetõttu tuli vanade asemele rentida uued sõidukid. Riigikontrolli arvamusel tuleb analüüsida ja planeerida oma tegevusi selliselt, et eelarves ette nähtud rahaga käidaks ümber säästlikult ning seaduslikult. Riigikontrollile selgitati ka, et ühtset hanget polnud võimalik teha, kuna kasutusel olevate sõidukite liisingulepingud lõppevad eri ajal ning uued sõidukid võetakse kasutusele eri ajal. Positiivse näitena tuleb esile tõsta Keskkonnaametit, kes hankis korraga 22 sõidukit, kuigi võtab need kasutusse eri ajal. Riigikontroll on seisukohal, et sarnased hanked tuleb konsolideerida vähemalt asutuses ja võimaluse korral valitsemisalas.

Hangete tegemise kordi on täiendatud

- Audiitorid tutvusid aastasiseste audititoimingute raames valitsemisala asutustes riigihangete menetlemise kordadega ja leidsid, et kahel asutusel (Maa-ametil ja EMHI-l) tuleb korda täiendada. Auditi lõpptoimingute tegemise ajaks olid asutused oma kordi täiendanud.
- Riigikontrolli hinnangul on hangetega tegeleva personali teadmised suuremates asutustes, kus korraldatakse pidevalt hankeid, head. Nendes asutustes on kogenud hankespetsialistid ja juristid, mistõttu hanke protseduurilise poole pealt (hankeliigi ja menetlusliigi valik, lepingute koostamine, dokumenteerimine jms) olulisi eksimusi ei ole. Küll aga on probleeme väiksemates allasutustes, kellel vastav oskusteave puudub või on kasin just vähese praktika tõttu (nt Eesti Loodusmuuseum, EMHI).

40. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske, sealhulgas

- koguda kokku ja analüüsida kõigi asutuste eelarveaasta hankeplaan, et korraldada vajaduse korral ühishankeid;
- toetada väiksemaid allasutusi hangete korraldamisel, pakkudes neile juriidilist ja hankenõu;
- tagada hankekoolituse pakkumine hangetega tegelevatele isikutele ning tagada asutusesiseste hankekordade tutvustamine soetusi planeerivatele isikutele.

Keskkonnaministri vastus: Aruande punktis 39 käsitletud Eesti Loodusmuuseumi riigihanke „Eesti Loodusmuuseumi hoone, Lai tn 29A, osaline renoveerimine” osas esitatud väidetega ei saa nõustuda. Oleme hankega seonduvat käesoleva auditi käigus Riigikontrollile varasemalt selgitanud.

Punktis 40 esitatud soovitus võtame arvesse ning vaatame üle Keskkonnaministeeriumi haldusosakonna ja personaliosakonna ülesanded hankeplaanide koondamisel, analüüsimisel, ühisel korraldamisel ning hangetega tegelevate ja soetusi planeerivate isikute nõustamisel ja koolitamisel.

Riigikontrolli kommentaar: Aruande punkti 39 koostamisel on Riigikontroll tuginenud auditi käigus esitatud dokumentidele ja selgitustele: hanke dokumendid, Eesti Loodusmuuseumi direktori ja Keskkonnaministeeriumi rahandusosakonna juhataja kirjavahetus, kiri finantseerimise pakkumisega töid teostanud ettevõttelt.

Varasemate soovitude rakendamine

Saastekvootide müügist saadud raha kasutamise arvestuse reegleid on vaja veel täiendada

41. 2010. aasta aruandes tegi Riigikontroll Keskkonnaministeeriumile soovitus kehtestada saastekvoodi müügist saadud raha kasutamise kontrollimiseks nii ministeeriumisisene töökorraldus kui ka suhtlusreeglid teiste osapooltega. Keskkonnaminister lubas oma vastuses moodustada

seirekomisjoni, mille ülesanneteks on muu hulgas saadud raha kasutamise kontrolli ja aruandluse koordineerimine ning aruannete läbivaatamine ja heakskiitmine. Seirekomisjon moodustati keskkonnaministri käskkirjaga 2. jaanuaril 2012 ning selle ülesandeks on määratud ka raha kasutamise kontroll ja selle aruandluse koordineerimine.

42. Riigikontroll tuvastas 2011. aasta auditi käigus, et teiste ministeeriumide esitatud taotlused ja aruanded ei ole alati piisavalt põhjalikud, selleks et tagada korrektne raamatupidamisarvestus: näiteks ei vasta enamikul juhtudel ministeeriumide taotlused saastekvootide müügist saadud raha ülekandmiseks raamatupidamise seaduses sätestatud algdokumendi nõuetele, osal juhtudel ei sisalda ministeeriumide rahakasutuse aruanded kogu raamatupidamise jaoks vajaminevat infot (näiteks tehingute toimumise aega) ning neid esitatakse mõnedel juhtudel vaid kord kvartalis, kuigi korrektse raamatupidamise tagamiseks tuleb aruanded esitada vähemalt kord kuus.

Parandamist vajab koostöö teiste osapooltega CO₂-kvoodi müügist laekunud raha kasutamise arvestusel

43. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** kehtestada saastekvoodi müügist saadud raha kasutamise kontrollimiseks nii ministeeriumisisene töökorraldus kui ka suhtlusreeglid teiste osapooltega.

Keskkonnaministri vastus: Pöörame tähelepanu ladusa ja tõhusa koostöö tagamisele seirekomisjonis ning esile kerkivate probleemide operatiivse lahendamisele.

Keskkonnaprogrammi elluviimiseks vajalik raha on alates 2012. aastast ministeeriumi eelarves

Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama

44. Riigikontroll tegi oma 2010. aasta auditaruandes tähelepaneku, et Keskkonnainvesteeringute Keskus oli tasunud keskkonnaprogrammi elluviimisega seotud kulude eest, mida ei olnud Keskkonnaministeerium ja tema allasutused 2010. aasta eelarvesse planeerinud. Riigikontroll soovitas planeerida programmikulud ministeeriumi eelarvesse. Vastuses vaheauditi toimingute tulemusi kajastavale märgukirjale teatas minister, et alates 2012. eelarveaastast on keskkonnaprogrammi elluviimisega seotud toetused kajastatud eelarveseaduses vastava asutuse kuludes ning selle alusel ka ministri kinnitatavates asutuste eelarvetes.

ASi Eesti Metsataim aktsiad on alates 2011. aastast kajastatud Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis

45. Keskkonnaminister on täitnud Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud soovitusi kajastada ASi Eesti Metsataim aktsiad Keskkonnaministeeriumi asemel Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskonnaministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister Keit Pentus saatis 18.06.2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Keskonnaministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Pean oluliseks rõhutada, et ma ei nõustu kõikide kontrolliaruande eelnõus esitatud tähelepanekutega.

Ühtlasi juhin tähelepanu, et Keskonnaministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruanne on koostatud vastavalt õigusaktidele ja tunnustatud arvestuspõhimõtetele ning seetõttu ei ole olnud võimalik kõiki varasemaid märkusi ja eelmise aasta soovitusi täies ulatuses rakendada.

Keskonnaministri vastus punktides 3–8 käsitletud Riigikontrolli märkuse kohta:

Keskonnaministri kommentaar: Keskonnaministeerium ei nõustu jätkuvalt märkusega ministeeriumi bilansis valesti kajastatud eraldise kohta. Eraldise moodustamine on õiguspärane ning lähtub otseselt 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 31.12.2011 seisuga ei oleks kohustavat sündmust veel toimunud.

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

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Riigimetsa arvestuspõhimõtte muutmine 19. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Korraldada koostöös Rahandusministeeriumiga RMK raamatupidamise aastaaruande ministeeriumi aruandes kajastamise arvestuspõhimõtte muutmine selliselt, et RMK aruanne konsolideeritaks Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse sarnaselt riigiasutustega rida-realt, mitte osalusena tütar- ja sidusettevõtjates. - Veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmetoodika eelduste täitmisel. (p-d 9–18)	Keskonnaministri vastus: Arvestuspõhimõtete muutmine ei ole Keskonnaministeeriumi pädevuses. Pean oluliseks märkida, et riigimetsa, sh kaitselust metsa hõlmav andmestik on esitatud tegevusaruandes kooskõlas 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi soovitusel osas antud seisukohale ja lubatud meetmetele. Riigimets on aastaaruandes kajastatud vastavalt praegu kehtivale metoodikale. Keskonnaministeerium ei näe otstarvet RMK aruande konsolideerimisel Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse rida-realt sarnaselt riigiasutustega. RMK koostab oma raamatupidamise aastaaruande vastavalt kehtivale metoodikale, kajastades metsa ja metsaalust maad oma bilansis kooskõlas Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga. Arvestusmetoodika eelduste täitmisel osas annab täiendava kindlustunde RMK majandusaasta auditeerimine vandeauditori poolt. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et kajastamisel on järgitud kehtivat metoodikat. Vaatamata sellele leiab Riigikontroll, et kuna riigimets on oluline vararühm, mille valitsejaks riigivaraseaduse mõistes on Keskonnaministeerium, peab info riigimetsa ja sellealuse maa kohta olema välja toodud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes. Seejuures võib arvestuse pidamine toimuda RMKs. Kuna Keskonnaministeeriumi bilansis pole riigimetsa kajastatud ning see on kajastatud RMK bilansis, mille netovara on ministeeriumi bilansis kajastatud ühel real, on ainuvõimalikuks lahenduseks riigi tulundusasutuse liitmine ministeeriumi raamatupidamise aruandesse rida-realt meetodil. Vaid sellisel juhul on tagatud ministeeriumi valitsemisel olevast varast täieliku ja järjepideva info olemasolu. Riigikontroll teeb oma auditiaruandes riigi majandusaasta aruande kohta ka rahandusministrile soovitusel muuta arvestuspõhimõtteid.
Keskonnatasude kogumise süsteem 23. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: Reguleerida keskkonnatasude järelevalve tegemine sisekorras (sealhulgas asutuse eri üksuste, büroo ja regionaalsete allasutuste, detailsed ülesanded järelevalves) ning tagada kontrollistrateegia elluviimine.	Keskonnaministri vastus: Keskonnatasude järelevalve toimub ja on seni toimunud vastavalt õigusaktides sätestatule. Keskonnaamet tagab asjakohaste õigusaktide täitmise. Peame Keskonnaameti koostööd Maksu- ja Tolliametiga oluliseks. Riigiasutuste ülesannete jaotus tuleneb õigusaktidest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Tagada, et Keskkonnaamet sõlmib Maksu- ja Tolliametiga kokkuleppe infovahetuse ja ülesannete jaotuse kohta ning kirjeldab raamatupidamisarvestuse korralduse ja põhimõtted (p-d 20–22)	
Keskkonnaprojektide rahastamine 34. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: vaadata koostöös Rahandusministeeriumiga üle keskkonnaprojektide rahastamine, seejuures töötada välja looduskaitse all olevate poollooduslike alade hooldamise ja loomakahjude finantseerimise skeem, mis tagaks nende tegevuste rahastamise läbipaistvuse. (p-d 31–33)	Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga vaadata koostöös Rahandusministeeriumiga üle keskkonnaprojektide rahastamine. Samas juhime tähelepanu, et eeskätt loomakahjude suurus on aastati erinev ning raskesti prognoositav ning looduskaitse all olevate poollooduslike alade hooldamise finantseerimine ka praegusel kujul toimiv.
Pikaajaliste kohustuste planeerimine 37. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: parandada sisekontrollisüsteemi ja edaspidi planeerida pikaajaliste kohustuste võtmine eelarves finantseerimistehinguna. (p-d 35–36)	Keskkonnaministri vastus: Võtame soovitus arvesse, tagame sisekontrollisüsteemi täiustamise. Aruandes viidatud pikaajaliste kohustuste võtmise eelarvesse planeerimise osas finantseerimistehinguna käsitlemist konsulteerime Rahandusministeeriumiga.
Riigihangete korraldamine 40. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske, sealhulgas - koguda kokku ja analüüsida kõigi asutuste eelarveaasta hankeplaan, et korraldada vajaduse korral ühishankeid; - toetada väiksemaid allasutusi hangete korraldamisel, pakkudes neile juriidilist ja hankenõu; - tagada hankekoolituse pakkumine hangetega tegelevatele isikutele ning tagada asutusesiseste hankekordade tutvustamine soetusi planeerivatele isikutele. (p 39)	Keskkonnaministri vastus: Aruande punktis 39 käsitletud Eesti Loodusmuuseumi riigihanke “Eesti Loodusmuuseumi hoone, Lai tn 29A, osaline renoveerimine” osas esitatud väidetega ei saa nõustuda. Oleme hankega seonduvat käesoleva auditi käigus Riigikontrollile varasemalt selgitanud. Punktis 40 esitatud soovitus võtame arvesse ning vaatame üle Keskkonnaministeeriumi haldusosakonna ja personaliosakonna ülesanded hankeplaanide koondamisel, analüüsimisel, ühisel korraldamisel ning hangetega tegelevate ja soetusi planeerivate isikute nõustamisel ja koolitamisel. Riigikontrolli kommentaar: Aruande punkti 39 koostamisel on Riigikontroll tuginenud auditi käigus esitatud dokumentidele ja selgitustele: hanke dokumendid, Eesti Loodusmuuseumi direktori ja Keskkonnaministeeriumi rahandusosakonna juhataja kirjavahetus, kiri finantseerimise pakkumisega töid teostanud ettevõttelt.
Saastekvootide müügist saadud raha kasutamine 43. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: kehtestada saastekvooti müügist saadud raha kasutamise kontrollimiseks nii ministeeriumisisene töökorraldus kui ka suhtlusreeglid teiste osapooltega. (p-d 41–42)	Keskkonnaministri vastus: Pöörame tähelepanu ladusa ja tõhusa koostöö tagamisele seirekomisjonis ning esile kerkivate probleemide operatiivsele lahendamisele.

Ülevaade ministeeriumist

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

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

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

Ministeeriumi valitsemisalasse kuulub 7 riigiasutust, riigi tulundusasutus, 5 riigi äriühingut, sealhulgas vähemusosalusega äriühing (AS Ökosil) ja sihtasutus.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Keit Pentus ning kantsler Rita Annus. 2011. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Rita Annus. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi rahandusosakond eesotsas osakonna juhataja Kalju Kukega.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad*

	2007	2008	2009	2010	2011
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	10	10	9	8	8
Keskmine töötajate arv	1635	1605	1520	1441	1432
Eelarvemaht (mln eurot)	106	122	108	169	409
Varade maht (mln eurot)	3125	2887	1181	1433	1636

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

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

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

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Keskonnaministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Keskonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruanne ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Keskkonnaministeeriumi 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 Keskkonnaministeeriumi 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 Keskkonnaministeeriumi (valitsemisala) investeeringute ja tööjõukulude 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 lisas 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.

Keskkonnaministeeriumi 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 märkimisväärtne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate äriühingute, sihtasutuse ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Äriühingute, sihtasutuse ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruannetele 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 mais 2012.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Krista Zibo, vanemaudiitor Kristi Kährin, audiitor Gert Schultz, nooremaudiitorid Stella Iis ja 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 number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60048/18.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid keskkonna valdkonnas

15.07.2011 – Keskkonnaministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.08.2010 – Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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 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, 7, 9–10;
 - 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 järgmistele olulisematele õigusaktidega:
- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
 - riigihangete seadus, §-d 3–7, 9–10, 14–15, 19–28, 31, 35–40, 46–49, 58, 69–71;
 - riigivaraseadus, §-d 2, 4, 8, 10–20, 22–25, 27–30, 32–33, 37, 46, 48–50, 55–56, 62–66, 70;
 - keskkonnatasude seadus, §-d 22, 31, 33³, 33⁴, 37;
 - korruptsioonivastane seadus, §-d 3, 4–5, 24–25;
 - perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, §-d 2, 12–20, 21–25;
 - sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
 - tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
 - töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
 - töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
 - Vabariigi Valitsuse 30.12.2008. aasta määrus nr 182 „Riigiteenistujate töötasustamine”;
 - 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”;
 - Vabariigi Valitsuse 28.12.2010. aasta korraldus nr 500 „Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2011. aastaks määratud tegevuskulude jaotus, materiaalsed ja immateriaalsed varade soetamise ja renoveerimise kulude ning põhivara soetamise ja renoveerimise

kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektiline liigendus ning ministeeriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2011. aasta tegevuskavad“;

- Keskkonnaministri 28.04.2010. aasta määrus nr 14 „Keskkonnaministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamiseks andmise ja võõrandamise kord“.

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

Lisa 2. Ministeeriumi sihtasutused ja äriühingud

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Audiitor	Arvamus
SA Erametsakeskus	957	OÜ Grant Thornton Rimes	Märkusteta arvamus

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Audiitor	Arvamus
Eesti Kaardikeskus AS	100	467	Audiitorbüroo Silvia Sirel OÜ	Märkusteta arvamus
Eesti Geoloogiakeskus OÜ	100	1 323	HLB Expertus KLF OÜ	Märkusteta arvamus
OÜ Eesti Keskkonnauuringute keskus	100	5 365	BDO Eesti AS	Märkusteta arvamus
AS Eesti Metsataim	69,91	2 812	AS Deloitte Audit Eesti	Märkusteta arvamus
Riigimetsa majandamise keskus	100	1 193 631	AS Deloitte Audit Eesti	Märkusteta arvamus koos asjaolu rõhutamise
Ökosil AS	35	427	Ernst & Young Baltic AS	Märkusteta arvamus