

Riigi 2011. aasta
majandusaasta koondaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi majandusaasta koondaruandes sisalduva raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Riigikontroll auditeeris lisaks riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruandele riigiraamatupidamiskohustuslaste 2011. aasta raamatupidamise aastaaruannete õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele. Kohustus auditeerida riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise aastaaruannete õigsust ja tehingute seaduslikkust tuleneb riigieelarve seadusest. Kuni 2010. aastani oli see ministeeriumite siseaudiitorite ülesanne.

Auditi ulatus

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab lisaks riigiraamatupidamiskohustuslaste näitajatele riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamust.

Auditi ulatuse piirang

Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid tehingute seaduslikkuse hindamiseks teinud, mistõttu on selles osas auditi ulatus piiratud.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot (raamatupidamise aastaaruannet) kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontrolli arvates kajastab riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli arvates on riigi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2011. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

Tähelepanekud

Lisaks tegi Riigikontroll tähelepanekuid, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis ja finantsjuhtimises. Nendest olulisemad on järgmised:

- Halvenenud on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise korraldus. Põhjustena näeb Riigikontroll varasemate puuduste kõrvaldamata jätmist ning probleemide süvenemist raamatupidamise tsentraliseerimisel.
- Riigikontroll peab otstarbekaks tugiteenuste arendamist ja ühtsete infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõttu. Samas näeb Riigikontroll mitmeid vajakajäämisi, millega tuleb senisest rohkem tegeleda. Eelkõige tuleb lõpuni viia IT-arendused, luua toimiv sisekontrollisüsteem ning tagada piisav juhtimisinfo tsentraliseeritud üksustele.
- Rahandusministeeriumi valitsemisala asutusena on loodud Riigi Tugiteenuste Keskus, kuhu soovitakse üle viia kõigi ministeeriumite finantsarvestus. Samas pole selge, milliseid probleeme tahetakse keskuse loomisega lahendada, milline on keskuse tegevusplaan ja kuidas jagatakse vastutus keskuse ning teenuse tellijate vahel. Riigikontroll toetab raamatupidamise tsentraliseerimist, kuid peab oluliseks, et valitsemisala asutuste finantsarvestust peavad ministeeriumid.
- Riigikogus vastuvõetud iga-aastane riigieelarve ja riigieelarve täitmise aruanne pole omavahel võrreldavad, kuna aruande koostamise põhimõtted erinevad eelarve koostamise põhimõtetest. Riigikontrolli arvates tuleb Rahandusministeeriumil korrastada eelarve koostamise põhimõtteid ja iga-aastase riigieelarve seaduse ülesehitust ehk pilti, täiendada eelarve täitmise jälgimise tehnilisi lahendusi ning seada eesmärgiks konsolideeritud eelarve täitmise aruande esitamine.
- Riigikontroll leidis sarnaselt varasemate aastatega vigu ministeeriumite eelarvete planeerimises. Riigikontrolli arvates tuleb riigieelarve planeerimist parandada ja Rahandusministeeriumil planeerimist rohkem suunata: iga-aastase eelarve koostamisel peavad ministeeriumid põhjalikumalt analüüsima finantseerimistehingute, investeeringute ja majandamiskulude eelarve mahtu, lähtudes mitmeaastaste lepingutega võetud kohustustest ja sõlmitavatest lepingutest.
- Riigihangete seaduse järgimine riigiasutustes on valdavalt paranenud.
- Vaatamata muutunud majandus- ja õiguskeskkonnale on riigi siseauditi strateegilised eemärgid ja prioriteedid määramata.

Rahandusministri vastus: Minister ei nõustunud Riigikontrolli hinnanguga, et raamatupidamise korralduse tase mõne ministeeriumi valitsemisalas on langenud. Samuti ei nõustunud minister Riigikontrolli soovitusel konsolideerida Riigimetsa Majandamise Keskus Keskonna-ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes riigiasutustega samade põhimõtete kohaselt. Ülejäänud soovitustega minister nõustus.

Sisukord

Arvamus riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	4
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Riigieelarve seaduse täitmises olulisi vigu ei leitud	4
Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta	4
Raamatupidamise korraldus on osas ministeeriumite valitsemisalades muutunud kehvemaks	5
Raamatupidamise tsentraliseerimine jätkus 2011. aastal	6
Riigikontroll on eriarvamusel riigimetsa kajastamise arvestuspõhimõtete asjus	9
Varasema arvestuspõhimõtte muutmine polnud põhjendatud	9
Eraldise moodustamise põhimõtted avaliku sektori üksustes pole piisavalt reguleeritud	11
Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta	12
Riigieelarve koostamise ja eelarve täitmisest aruandmise põhimõtted vajavad jätkuvalt korrastamist	12
Eelarve planeerimist ministeeriumites tuleb endiselt parandada	14
Varade soetamise ja kasutamise korraldus ministeeriumites on hea	16
Riigihangete seaduse järgimine on riigiasutustes paranemas	16
Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise ja siseauditi korralduse kohta	18
Siseauditi prioriteedid riigis on määratama	18
Riigi reservid on kahanenud juba kolmandat aastat järjest	20
Riigikontrolli soovitusel ja rahandusministri vastused	23
Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest	27
Auditi iseloomustus	27
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	31
Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorkontrolli tulemused	32
Lisa 2. Riigi 100% osalusega sihtasutuste auditite tulemused	33
Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused	34

Arvamus riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Aruande õigsus

Riigi raamatupidamise aastaruanne on olulises osas õige

1. Riigiraamatupidamise aastaruanne, mis näitab riigi 2011. aasta konsolideeritud tulemiks –83,4 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 10,7 miljardit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Täiendava info kontrollimine

2. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Riigi tegevusaruanne

3. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet ei ole Riigikontroll auditeerinud, küll aga oleme kontrollinud tegevusaruandes esitatud arvandmete kooskõla raamatupidamise aruannetes esitatuga.

Tehingute seaduslikkus

Riigieelarve seaduse täitmises olulisi vigu ei leitud

4. Riigi eelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2011. aasta eelarve tegelikud tulud 5,887 miljardit eurot ja tegelikud kulud 6,169 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2011. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

Auditi ulatuse piirang

5. Riigi raamatupidamise aastaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaruannetele on hinnangu andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Vandeaudiitorite arvamuste kokkuvõte on toodud lisades 2 ja 3.

Tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta

6. Järgmisena on esitatud tähelepanekud riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise kohta. Kuigi need ei mõjuta riigi raamatupidamise aastaruande õigsust tervikuna, võivad need põhjustada olulisi vigu riigi raamatupidamises juhul, kui arvestust ei parandata, ning viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis ja finantsjuhtimises.

7. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Ülevaade Riigikontrolli finantsauditite tulemustest on toodud lisas 1. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

Riigiraamatupidamis- kohustuslaste ja üksuste raamatupidamine

Raamatupidamise taseme languse põhjused

Sisekontrollisüsteem hõlmab organisatsiooni juhtkonna kujundatava protsessina muu hulgas organisatsiooni tegevuskavasid, juhtkonna seisukohti ja korraldusi, organisatsioonis rakendatavaid töömeetodeid, protseduure, muid juhtumis- ja kontrollimeetmeid ning organisatsiooni kultuuri tervikuna, mis peavad tagama küllaldase kindlustunde, et organisatsioonile seatud eesmärgid täidetakse, rakendades optimaalseid ja asjakohaseid jõupingutusi.

Finants- ja personaliarvestuse toimetud – tööprotsesside (sh tegijad, tähtsajad ja tegevused) kirjeldus, mis on kokku lepitud arvestuse teostamiseks arvestusüksuse ning finants- ja personaliarvestuse kohustust omava asutuse vahel.

Raamatupidamise korraldus on osas ministeeriumite valitsemisalades muutunud kehvemaks

8. Riigikontroll on raamatupidamise korraldust järjepidevalt auditeerinud ministeeriumites ja nende valitsemisala asutustes. Eelmise aasta auditaruandes riigi majandusaasta koondaruande kohta tõi Riigikontroll, et raamatupidamise korraldus on aasta-aastalt paranenud: järjest vähem on olnud puudusi raamatupidamise ja inventuuride korralduses, üksikuid puudusi on leitud materiaalse ja immateriaalse põhivarade arvestuses, valdavalt olid olemas raamatupidamise sise-eeskirjad ja muud raamatupidamist reguleerivad korrad ning neid oli täiendatud, ministeeriumite pearaamatupidajad on koordineerinud varasemast enam kogu valitsemisala raamatupidamist.

9. 2010. aasta jaanuarist käivitus Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise projekt, mille käigus viiakse kõik riigiasutused 2015. aastaks valitsemisalade kaupa üle ühisele finantsarvestuse ning personaliarvestuse tarkvarale ning toimetudile. Alates 2010. aastast on projekti käigus tsentraliseeritud või tsentraliseerimisel järgmiste ministeeriumite valitsemisalade raamatupidamine: Siseministeerium, Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium (v.a Sotsiaalkindlustusamet), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Põllumajandusministeerium (v.a PRIA, Jõudluskontrolli Keskus).

10. 2011. aasta auditites selgus, et raamatupidamiste tase Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisalades on jätkuvalt halb. Sellel on mitmeid põhjuseid:

- Tsentraliseerimine on muutnud oluliselt ministeeriumite ja allasutuste töökorraldust ja töötajate tööülesandeid. Uus töökorraldus on põhjustanud ülesannete ja vastutuse hajumist ministeeriumite ja allasutuste vahel, kuid **sisekontrollisüsteemi** pole ministeeriumite ega asutuste sisekordades muudetud. Samuti on kehtestatud **finants- ja personaliarvestuse toimetud** liiga üldised ega kirjelda piisavalt täpselt töötajate tegevusi ning tehtavaid kontrole.
- Tsentraliseerimine toimus mõnevõrra kiirustades ning varasemalt tekkinud probleemid raamatupidamise korraldamises olid jäänud lahendamata. Ka tsentraliseerimise ajastus ei olnud kõige parem: aasta keskel arvestuste kokkuliitmine tõi kaasa vigu raamatupidamisarvestuses, raskendas kontrolli varade arvestuse üle ning põhjustas topelttööd.
- Infotehnoloogilisi lahendusi polnud alati läbi mõelnud ja ette valmistanud ei Rahandusministeerium ega tsentraliseeritavad ministeeriumid. Seetõttu tehti palju vigu ja topelttööd.

11. Tsentraliseeritud raamatupidamisega ministeeriumitest ei esinenud märkimisväärsed probleeme vaid Rahandusministeeriumil ja Justiitsministeeriumil. Seda põhjusel, et valitsemisala allasutuste raamatupidamise korraldust oli juba enne tsentraliseerimist ühtlustatud ning ühtsetel alustel töötamist mitu aastat praktiseeritud. Samuti ei muutunud Rahandusministeeriumis seoses tsentraliseerimisega spetsiifiliste arvestusvaldkondade, nagu näiteks maksuarvestuse ja riigikassa toimingute arvestuse korraldus.

TUTSE projekt

Saldoandmikuks nimetatakse riigi raamatupidamise üldeeskirja kontokombinatsioonide ja nende saldode järjestatud loetelu üldeeskirja lisades toodud kontoplaani järgi.

Tugiteenuste konsolideerimise projekt (TUTSE) hõlmab riigiasutuste finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse ühtsele infosüsteemile viimist ning valitsemisalades vastavate teenindusüksuste loomist.

Rahandusministeeriumi tegevused

Realiseerunud riskid

Riigi Tugiteenuste Keskuse loomine

Raamatupidamise tsentraliseerimine jätkus 2011. aastal

12. Raamatupidamise tsentraliseerimist on Vabariigi Valitsuses arutatud mitmel korral. Esmakordselt arutati raamatupidamise tsentraliseerimise korraldust riigis 2007. aasta 15. veebruari valitsuskabineti nõupidamisel. Seal otsustati vähendada riigiraamatupidamisüksuste saldoandmike arvu ja jõuda pikemas perspektiivis ühe **saldoandmiku** esitamiseni iga ministeeriumi valitsemisala ning Riigikantselei haldusala kohta.

13. 2009. aastal algatas Rahandusministeerium tugiteenuste tsentraliseerimise projekti (**TUTSE**). Projekti eesmärkideks seadis ministeerium

- ülemineku standardiseeritud ja konsolideeritud töökorraldusele;
- elektroonilise dokumendihaldussüsteemi, e-arvete, veebipõhise aruandluse ja iseteenindamise infotehnoloogilise lahenduse kasutuselevõtu ning
- riigiasutuste põhitegevuste infosüsteemide liidestamise ühise finants- ning personali- ja palgaarvestuse infosüsteemiga.

Sellega soovis Rahandusministeerium vähendada halduskulusid, muuta arvestus efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks ning standardiseerida IT-lahendused.

14. Rahandusministeerium on eesmärkide elluviimiseks perioodil 2010–2011 muu hulgas välja töötanud ja võtnud kasutusele veebipõhise aruandluskeskkonna, e-arvete menetluskeskkonna, alustanud finants- ja personaliaruandluse standardiseerimist ning SAPi tarkvara funktsionaalset uuendamist.

15. Riigikontroll peab otstarbekaks arendada tugiteenuseid ja võtta riigis kasutusele ühtsed infotehnoloogilised lahendused ning tsentraliseerida raamatupidamine ministeeriumite valitsemisalades.

16. Esimeste ministeeriumite raamatupidamise tsentraliseerimine on siiski läinud vaevaliselt. Riigikontrolli finantsauditite tulemused näitavad, et

- infotehnoloogiliste lahenduste venimine on põhjustanud topelttööd (paranduskandeid ja info dubleerimist, sh paralleelsetes infosüsteemides) ja suurel hulgal käsitsi tehtavat tööd;
- liigne standardiseerimine on põhjustanud juhtimisotsusteks vajaliku info puuduse või tinginud vajaduse selle loomiseks lisatööd teha;
- tsentraliseerimine on muutnud oluliselt raamatupidamise, aruandluse ja eelarve täitmisega seonduvat sisekontrollisüsteemi, mis ei pruugi enam tagada sisulist kontrolli ja vastutust, mistõttu võib raamatupidamise kvaliteet hoopis langeda;
- tsentraliseerimise tulemusena pole esialgu halduskulud või ametnike arv vähenenud.

17. 2011. aasta lõpul tegi rahandusminister Vabariigi Valitsusele ettepaneku moodustada Rahandusministeeriumi valitsemisalas Justiitsministeeriumi Kohtute Raamatupidamiskeskuse baasil Riigi

Tugiteenuste Keskus, millega valitsus nõustus. Eelnõu seletuskirja järgi on keskuse eesmärgiks luua üleriigiline finants-, personali- ja palgaarvestuse teenuseid osutav asutus.

Raamatupidamise tsentraliseerimise all tuleb eelkõige mõista arvestusprotsessi viimist ühtsesse andmebaasi.

18. Riigikontroll on varasemalt väljendanud seisukohta, et ei pea õigeks kiirustamist asutuste raamatupidamise keskusesse koondamisega. Samuti tõime välja, et tugiteenuste keskuse loomise ja ametnike ühte asupaika koondamise otstarbekust tuleb eraldi kaaluda siis, kui on leitud lahendused **raamatupidamise tsentraliseerimise** sisulistele üksikasjadele (nagu ühtse tarkvara alusel ühtse andmebaasi loomine, dokumendihalduse, eelarvestamise jms ning raamatupidamise ühitamine). Praeguseks on need küsimused osaliselt veel lahendamata.

19. Majandusarvestus, mis hõlmab nii raamatupidamist, eelarvestamist kui ka kuluarvestust, on tervikprotsess. Protsessi lõhkumisel võib hajuda vastutus keskuse, ministeeriumi ja allasutuse vahel. Juhtidel tuleb teadvustada, et vaatamata sellele, kuidas arvestuse pidamine on korraldatud, jääb vastutus raamatupidamise aastaaruande õigsuse eest neile. Riigivaraseaduse järgi vastutavad riigivara eesmärgipärase, otstarbeka, säästliku ja heaperemeheliku kasutamise eest riigivara valitsejad, mis tähendab, et sisuline kontroll varade kasutamise ja säilimise üle peab olema neil.

20. Riigi raamatupidamise koondamine ühte keskusesse on võimalik, kuid ei tohiks olla eesmärk omaette. Riigikontrolli hinnangul ei ole selge, mis oli keskuse loomise sisuline eesmärk ehk millised on need probleemid ja arengut takistavad kitsaskohad, mida just keskuse loomine kõige paremal viisil lahendab. Pole selge ka, kuidas tööd dubleerimata tagatakse asutustes kompetentsus ja piisav ressurss, et kontrollida tugiteenuste keskuse esitatava aruandluse õigsust ja töö kvaliteeti. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et IT-lahenduste jm standardiseerimine on võimalik ka ilma tugiteenuste keskuseta ning esmajärjekorras tuleb raamatupidamine tsentraliseerida riigiraamatupidamiskohustuslaste tasemele.

**Raamatupidamise viimine
Riigi Tugiteenuste Keskusesse**

21. Tugiteenuste keskuses rakendatava toimetumudeli kohaselt jäävad riigiasutustesse finantstöötajad, kes kannavad algdokumentidele nõutud rekvisiidid, ja tugiteenuste keskusesse jäävad andmete SAPi programmi sisestajad. Riigikontrolli hinnangul saab tsentraliseerimist tulemuslikuks pidada üksnes siis, kui tugiteenuste keskuses andmeid sisestav töötaja on suuteline riigiasutuste tehinguid ja nende võimalikke nüansse ka sisuliselt mõistma, sest see tagab tehingu õige ja seadustele vastava kajastamise. Samuti peab olema tagatud ka vastupidine kontroll, kus riigiasutustel on võimalik tugiteenuste keskuse tööd kontrollida. Vastasel korral võib sisekontrolli ahel, kus järgneva tegevusega kontrollitakse muu hulgas ka eelnevat, katkeda ja raamatupidamise tase langeda.

22. Rahandusministeeriumil tuleb läbi mõelda Riigi Tugiteenuste Keskuse tegevuse põhimõtted (eelkõige teenuste sisu ja vastutuse jagunemine) ja need avalikustada, et teistel ministeeriumitel oleks võimalik otsustada, kas viia oma raamatupidamine keskusesse või mitte ning mida see kaasa toob. Riigikontroll toetab raamatupidamise tsentraliseerimist esmalt ministeeriumitesse. Tugiteenuste keskusesse tsentraliseerimisel tuleb spetsiifilised arvestusvaldkonnad jätta valitsemisaladesse, sest keskusesse kaasatavate asutuste suur arv ei võimalda arvestada ministeeriumite valitsemisalade tegevuste eripära.

23. Riigikontrolli soovitused rahandusministriile:

- jätkata finants-, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimist ministeeriumitesse ja ühtsete infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamist ning kasutuselevõttu;
- koostada Riigi Tugiteenuste Keskuse tegevusplaan, kus oleks muu hulgas kirjas osutatavate teenuste sisu ja vastutuse jagunemine keskuse ning ministeeriumi vahel. Enne mudeli väljatöötamist sinna rohkemate ministeeriumite raamatupidamist mitte tsentraliseerida.

Rahandusministri vastus: tugiteenuste konsolideerimine toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse otsustele. Viimati tutvustas Rahandusministeerium tugiteenuste konsolideerimise projekti tulemusi ja edasisi tegevusi Vabariigi Valitsusele 2012. aasta maikuus. Vabariigi Valitsus nõustus Rahandusministeeriumi ettepanekutega projekti edasiseks jätkamiseks. See näeb ette finants-, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimise igas valitsemisalas nagu ka ühtsete infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamise jätkamise. Valitsemisaladele pakutakse ühtlasi võimalust anda tsentraliseeritud arvestusfunktsioonide osutamine üle Riigi Tugiteenuste Keskusele (edaspidi: keskus).

Meile oli üllatuseks, et Riigikontrollile on keskuse loomise sisuline eesmärk jäänud selgusetuks. Oleme keskuse loomise vajadust põhjendanud alates aastast 2009 (meie algne plaan oligi arvestuse tsentraliseerimine ühte üleriigilisse keskusesse). Selle kohta oleme koostanud mitmekesiseid materjale, sealjuures nii eesmärkide, tegevuste, vastutuse jaotuse, riskide maandamise jms kohta. Juba 2009. aastal töötasime välja ja avaldasime oma koduleheküljel näidistoimemudelid, mis on praktikas kõikide tsentraliseerimiste ettevalmistamisel aluseks võetud ja iga valitsemisala teenindamiseks konkretiseeritud.

Meie hinnangul on toimemudelid väga detailsed, määrates vastutuse jaotuse üksikute tegevuste kaupa. Toimemudel ei muutu sisuliselt ainuüksi seetõttu, et tsentraliseeritud üksus tuuakse üle keskusesse, sest tsentraliseeritud üksus teenindab asutusi (sõltumata asukohast) asutustega kokkulepitud viisil. Me ei ole kunagi plaaninud üleminekut ühele üleriigilisele toimemudelile, vaid kavatseme ka keskusel jätkata iga valitsemisala teenindamist konkreetsele valitsemisalale kohandatud toimemudeli alusel, kuna iga valitsemisalas on eripärasid, millega toimemudelis peab arvestama. Selleks, et keskusel jätkuvalt algdokumentide töötlemine lähtudes tehingute sisust, oleme kavandanud keskuse struktuuri valitsemisalade kaupa. Sealhulgas määrame keskusel pearaamatupidaja igale valitsemisalale ja kontaktisiku igale asutusele. Toimemudel näeb ette ka asutusepoolsete kontaktisikute määramist. Samuti oleme rakendanud ja kavatseme jätkata põhimõtet jätta spetsiifiliste valdkondade arvestus asutusse, kui seda toetab asutuses olev põhitegevuse infosüsteem.

Lisaks kavandame moodustada keskuse juhtorganina nõukogu, kuhu kuuluksid iga teenindatava ministeeriumi poolt määratud juhid.

Tsentraliseerimine on võimaldanud teil saada täiuslikumat infot (kesksest teenindavast üksusest ja ühtsest majandusarvestuse tarkvarast), mille tulemusena on teil tekkinud võimalus rohkem probleeme tõstatada.

Varasematel aastatel olete aga jätnud mõningad asutuse tasandil peetud arvestuse puudujäägid tähelepanuta. Need ilmsesid tänu tugiteenuste projektile.

Põhjus, miks osades valitsemisalades on tsentraliseerimine kulgenud suuremate raskustega, peitub eelkõige varasemates vajakajäämistes ja tsentraliseerimise korraldajate ressursipuuduses või ebapiisavates võimetes muutusi ellu viia, mitte aga infosüsteemides või tsentraliseerimises kui meetodis. Tsentraliseerimine võimaldab arvestuse ja arvestusala töötajate kvaliteeti tõsta, kuid selleks on vaja tsentraliseerimist juhtivaid kogemustega liidreid, kes hoiavad tihedat sidet asutustega. Valitsemisalades, kus tsentraliseerimine on põhjustanud vastutuse hajumist, tehti asutustega liiga vähe koostööd. Kuigi toimetamudelitega määrati asutuste ja tsentraliseeritud üksuste vaheline tööjaotus ja vastutus, ei osatud seda lõpuni mõista. Seega on vajalik vastutuse ja tööjaotuse küsimusi asutustega täiendavalt arutada.

Nõustume teie etteheitega infotehnoloogiliste lahenduste venimise kohta. Vaatamata oma püüdlustele pole me tähtaegadest suutnud kinni pidada. See on kindlasti kaalukas põhjus, miks arvestuses on endiselt palju käsitsi- ja paberitööd, samuti paranduskandeid ja info dubleerimist ning miks tsentraliseerimine ei ole toonud kaasa olulist kulude kokkuhoidu. Samas võime olla rahul, et seni tehtud arendused saab lugeda kordaminekuteks, kuna sellele viitab asutustest saadud positiivne tagasiside.

Tugiteenuste konsolideerimise projekti tähtis lüli on teavitamine ja arutelud riigiasutustega. Seetõttu nõustume Riigikontrolli ettepanekuga avaldada keskuse tegevusplaan lähiajal Rahandusministeeriumi koduleheküljel, et sellega saaksid tutvuda nii Riigikontroll kui ka need valitsemisalad, kes pole siiani veel avaldanud soovi keskusega liituda.

Riigikontroll on eriarvamusel riigimetsa kajastamise arvestuspõhimõtete asjus

Riigikontrolli eriarvamus riigimetsa arvestusmetoodika kohta

24. Riigikontroll kirjutas 2010. aasta auditaruandes riigi raamatupidamise aastaaruande kohta, et riigimetsa arvestuspõhimõtteid on muudetud. Kasutatav metoodika on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga ning aritmeetiliselt on arvestus korrektne. Samas puudub Riigikontrollil kindlus, et nende arvestuspõhimõtete rakendamiseks on eeldused täidetud. Riigikontrolli eelmise aasta soovitus arvestuspõhimõtte üle vaadata keskkonnaminister ei täitnud, seega kordab Riigikontroll oma varasemat tähelepanekut.

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

25. 31.12.2011. aasta seisuga on riigimetsa bilansiline väärtus 0,8 miljardit eurot. 2009. aasta lõpus oli riigimetsa bilansiline väärtus 1,8 miljardit eurot. Väärtuse vähenemine on tingitud 2010. aastal toimunud arvestuspõhimõtete muudatusest.

Varasema arvestuspõhimõtte muutmine polnud põhjendatud

26. 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 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. **Riigikontroll pole veendunud, et varasemast arvestuspõhimõttest loobumine on põhjendatud, võttes arvesse, et praegu kasutusel oleva mudeli eeldusi pole suudetud juba kaks aastat täita.**

27. 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. Riigimetsa kui terviku väärtus võib olulisel määral muutuda tulenevalt sellest, kas metsamajandamise tulemusel jäävad kasvama suurema või väiksema tagavaraga puistud, okas- või lehtmetsad jne.

28. 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 igavikuliselt; ning et metsa liigiline koosseis ja täius aastakümnete jooksul märkimisväärselt ei muutu. Samuti eeldab meetodika kümne aasta keskmise puidumüügihinna stabiilsust.

29. Riigikontroll kontrollis 2010. aastal, kas mudeli rakendamiseks on eeldused olemas, ja leidis, et praeguses turusituatsioonis ning sellise metsa puhul, kus vanuseline jaotus on ebaühtlane, ei anna sellise arvestuspõhimõtte kasutamine eelduste puudumise tõttu õiget tulemust. Riigikontroll soovitas keskkonnaministril veenduda raiesse kavandatava metsa arvestusmeetodika eelduste (sh raiemahud) olemasolus.

30. RMK 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta avaldas vandeaudiitor märkusteta arvamuse, kuid juhtis tähelepanu asjaolule, et bioloogilise vara õiglase väärtuse määramise põhimõtte küll vastab riigi raamatupidamise üldeeskirjale, kuid võib anda ebatäpse tulemuse, kuna mudel sisaldab palju vaikimisi eeldatavaid tingimusi ja lihtsustusi.

31. 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 aga 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 ka metsaalune maa tuleb kajastada RMK bilansis. Keskkonnaministeerium kajastab oma bilansis kirjel „Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates“ teiste osaluste hulgas ka riigi tulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus summas 1,2 miljardit eurot.

32. 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 riigi raamatupidamise üldeeskiri ei nõua riigimetsa ja metsalaune maa Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastamist, siis tuleks kaaluda RMK raamatupidamise aastaaruande

Riigimetsa arvestuspõhimõtte kasutamise eeldused pole täidetud

Ka RMK aruannet auditeerinud audiitor on juhtinud tähelepanu, et bioloogilise vara arvestuspõhimõtte ei pruugi anda täpset tulemust

Kas teadsite, et

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

Rida-realt konsolideerimisel liidetakse konsolideeritavate üksuste ühesuguste kontokombinatsioonide saldod rida-realt ning omavahelisi nõudeid, kohustusi, tulusid ja kulusid kajastavad kontokombinatsioonide saldod jäetakse arvesse võtmata.

Keskkonnaministeeriumi aruandesse konsolideerimise põhimõtte muutmist, s.t liita RMK raamatupidamise aastaaruanne sarnaselt teiste ministeeriumi valitsemisel olevate riigiasutuste aruannetega **rida-realt konsolideerimise** põhimõtet kasutades. Sellisel juhul hakkab Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruanne sisaldama infot riigimetsa väärtuse ja arvestuspõhimõtete kohta.

33. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: muuta Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruande ministeeriumi aruandes kajastamise arvestuspõhimõtteid selliselt, et keskuse aruanne konsolideeritaks Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandesse sarnaselt riigiasutustega rida-realt, mitte osalusena tütar- ja sidusettevõtjates.

Rahandusministri vastus: Riigimetsa Majandamise Keskus töötab enam sarnaselt äriühingu kui riigiasutusega. Talle ei kehti riigieelarve seadus (nii, nagu teistele riigiasutustele) ning ta ei kuulu valitsussektorisse. Kuna ministeeriumid ei konsolideeri rida-realt oma aruannetesse äriühinguid, siis me ei leia põhjendusi, miks peaks tegema erandi Keskkonnaministeeriumile Riigimetsa Majandamise Keskuse suhtes. Põhjus, et Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis kajastuvad riigi realiseeritav mets ja metsaalune maa, ei ole meie arvates argument rida-realt konsolideerimiseks. Riigil on teistes äriühingutes samuti olulisi varade rühmi (elektirirajatised, sadamad jne). Kõikide äriühingute netovarad kajastuvad ministeeriumide aruannetes osalusena, seega kajastub ka mets kaudselt Keskkonnaministeeriumi aruandes. Lisaks on Keskkonnaministeerium avaldanud oma aastaaruandes põhjaliku informatsiooni metsa koguseliste ja rahaliste näitajate kohta.

2010. aastal rakendatud uued arvestuspõhimõtted annavad läbipaistvama hinnangu metsa väärtusele. Varasemate arvestuspõhimõtete korral (olenemata, kelle bilansis mets kajastatakse) ei olnud võimalik andmeid kontrollida ja seetõttu ei saa neid taaskasutusele võtta.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul pole Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) võrdlemine riigi äriühingutega asjakohane, kuna RMK on riigitulundusasutus, kes riigimetsa majandajana tegutseb Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas metsaseaduse alusel.

Eraldise moodustamise põhimõtted avaliku sektori üksustes pole piisavalt reguleeritud

Eraldise arvestuspõhimõtted

Diskonteerimine – tulevikus tekkivate rahaliste tulude ja kulude nüüdisväärtuse hindamine

34. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb eraldiste kajastamisel lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendis 8 kirjeldatud põhimõtetest. Üldeeskirjas on sätestatud, et eraldised võetakse arvele lühi- ja pikaajalisena, lähtudes hinnangust nende realiseerumise tähtajale, ning pikaajalised eraldised kajastatakse **diskonteerituna** määraga 6% aastas.

35. Erinevate seadustega on ette nähtud volituste või ametisuhte lõppemise korral maksta hüvitist. Näiteks tuleb maksta hüvitist riigikogu liikmele volituste lõppemisel „Riigikogu liikme staatuse seadusega“ kehtestatud korras, ministrile Vabariigi Valitsuse seadusega kehtestatud korras, kohtunikele kohtute seadusega kehtestatud korras ja paljudele teistele ametnikele eriseaduste alusel.

36. Eesti hea raamatupidamistava ei käsitle otseselt töötajate lahkumishüvitistega seonduvat, samas tuleb Raamatupidamise Toimkonna juhendi 8 „Eraldised, tingimuslikud kohustused ja tingimuslikud varad” kohaselt kajastada bilansis eraldis juhul, kui raamatupidamiskohuslasel lasub kas juriidiline või faktiline kohustus, kohustuse realiseerumine on tõenäoline ja kohustuse summat on võimalik usaldusväärselt mõõta. Sarnaselt on käsitletud lahkumishüvitiste kajastamist ka rahvusvahelises avaliku sektori raamatupidamise standardis IPSAS 25 „Employee Benefits“.

37. Auditite käigus ilmnas, et ametisuhte lõppemisel seadustega ettenähtud hüvitiste katteks eraldisi ei moodustatud. Ka riigi raamatupidamise üldeeskirjas ei ole sellekohast arvestuspõhimõtet. Riigikontrolli arvates tuleb analüüsida lahkumishüvitiste raamatupidamises kajastamise vajadust ja sätestada nende tarbeks eraldise moodustamise ning hindamise põhimõtted.

38. Kuna praegu on üldeeskiri eraldiste moodustamise osas üldsõnaline, tuleks Riigikontrolli arvates üldeeskirjas sätestada ka muude võimalike eraldiste (nt keskkonnaeraldiste) tegemiseks ning nende hindamiseks detailsemad põhimõtted, vajaduse korral ka kajastamise kohta.

39. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** täiendada riigi raamatupidamise üldeeskirjas eraldiste moodustamise arvestuspõhimõtteid.

Rahandusministri vastus: nõustume käesoleva aasta jooksul täiendada eraldiste moodustamise arvestuspõhimõtteid käsitlevaid juhendeid, et selgitada, kuidas arvestada eraldisi volituste või ametisuhte lõppemisel maksmisele kuuluvate hüvitiste korral.

Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

40. Järgmisena on esitatud tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande kohta ja enam levinud eksimused tehingute seaduslikkuses. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitused nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele.

Riigieelarve koostamise ja eelarve täitmisest aruandmise põhimõtted vajavad jätkuvalt korrastamist

Riigieelarve täitmise aruanne

Kassapõhine arvestus on majandustehingute kajastamine majandustehinguga seotud raha laekumise või väljamaksmise järgi.

41. Riigi majandusaasta aruande koosseisus esitatakse ühe põhiaruandena riigieelarve täitmise aruanne (edaspidi ka RETA), mis sisaldab endas riigiasutuste (v.a Riigimetsa Majandamise Keskus) tuluseid, kulusid ja finantseerimistehinguid. RETA on koostatud riigikassa andmete alusel **kassapõhisel** printsiibil. RETA koostamise ja esitamise nõue tuleb raamatupidamise seadusest, mille kohaselt koostatakse RETA vähemalt riigieelarve vastuvõtmisel kehtinud eelarveklassifikaatori artikligruppide kaupa riigieelarves toodud ulatuses.

42. Rahvusvahelise avaliku sektori raamatupidamise standardi IPSAS 24 „Presentation of Budget Information in Financial Statements” kohaselt tuleb esitada parlamendi vastuvõetud eelarve, lõplik eelarve ja eelarve

**Riigieelarve ja riigieelarve
täitmise aruanne ei ole
omavahel täielikult
võrreldavad**

tegeliku täitmise andmed vastuvõetud eelarvega võrreldavalt. Seejuures tuleb hinnata eelarveseaduse detailsust ning esitada vajaduse korral infot seadusest kokkuvõtlikumal kujul, et oleks lihtsam lugeda. Ühtlasi tuleb selgitada kavandatud eelarve ja tegeliku eelarve oluliste erinevuste põhjuseid. Info esitamise eesmärgiks on suurendada avaliku sektori finantsaruannete läbipaistvust.

43. Riigikontroll on alates 2009. aastast juhtinud rahandusministri tähelepanu riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatava riigieelarve täitmise aruande esitusviisile, kus toodud arvud ja nende esitusviis erinevad Riigikogus eelarveaasta kohta vastuvõetud riigieelarve seadusest (RETA vs seaduse pilt).

44. Erinevused on tingitud peamiselt sellest, et riigieelarve koostamise, riigikassa kassalise teenindamise ja raamatupidamise aruande koostamise põhimõtted on erinevad ning riigieelarve täitmise aruanne on esitatud seadusest erineval kujul. Näiteks pole kogu tulu ja kulu iga-aastastes riigieelarve seadustesse planeeritud: toetuste ja majandustegevusest laekuva tulu arvel tehakse kulutusi, lähtudes tulude tegelikust laekumistest; arvestuslikud kulud planeeritakse eelarvesse ligikaudselt; eelarvest puuduvad eelmisest aastast järgmisel aastasse üle toodud kulud ning reservidest eraldatav raha ja reservidesse suunatud tulud. RETA koostamisel on aga arvesse võetud eelarveaasta tegelikud tulud ja kulud.

45. Lisaks neile asjaoludele soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu mõningatele sisulistele probleemidele, mis esinevad eelarve koostamisel ja eelarve täitmisest aruandmisel:

- Eelarve täitmisest aruandmisel on aluseks võetud konsolideerimata arvanded, mistõttu kajastuvad riigiasutuste omavahelised tehingud topelt nii tulude kui ka kulude poolel. Omavahelisi tehinguid pole aga tehnilistel põhjustel võimalik jätta arvesse võtmata. Iga-aastases riigieelarve seaduses on välja toodud ka konsolideeritud eelarve arvanded, kuid need pole täpsed, sest arvestus riigiasutuste omavaheliste tehingute kohta on ligikaudne.
- Iga-aastastes riigieelarve seadustes pole kõik eelarvekulud planeeritud raha välja maksvate asutuste juurde. Samas on RETA koostatud riigikassa andmetest lähtuvalt ja seda pole võimalik võrrelda iga-aastase riigieelarve seadusega.
- Iga-aastastes riigieelarve seadustes on eelarvetulud valdavalt planeeritud nende seadusejärgsete kogujate juurde, RETAs on aga viidud osa tulusid nende üksuste juurde, kelle pangakontodele need laekuvad. Näiteks keskkonnatasude laekumine on seaduse järgi kavandatud Keskkonnaministeeriumile, kuid riigieelarve täitmise aruandes on see näidatud Rahandusministeeriumi juures, kuna tulu laekub Maksu- ja Tolliametile.

46. Riigikontrolli arvamusel tuleb Rahandusministeeriumil selleks, et oleks tagatud eelarve seaduse ja riigieelarve täitmise aruande võrreldavus, korrastada eelarve koostamise põhimõtteid, iga-aastase riigieelarve seaduse pilti, täiendada eelarve täitmise jälgimise tehnilisi lahendusi ning seada eesmärgiks esitada konsolideeritud eelarve täitmise aruanne.

Konsolideeritud aruandes on iga tulu ja kulu arvesse võetud vaid üks kord, asutuste omavahelised tehingud on välja jäetud.

47. Riigikontroll on seisukohal, et eelarve täitmise aruande koostamisel tuleb arvesse võtta ministeeriumile seadusega pandud ülesandeid ja nende täitmiseks antud raha (kulu) ning tegevuse tulemusel laekuvat tulu. Sellest lähtuvalt tuleb tulud näidata selle ministeeriumi valitsemisala eelarves ja eelarve täitmise kohta koostatavas aruandes, kellele on pandud seadusega kohustus teatud tulusid koguda ning kes näeb oma eelarves ette kulud nende tulude kogumiseks. Ehk siis sellele, kellele on pandud vastutus tulude planeerimise, kontrollimise ja laekumise eest.

48. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** jätkata eelarvestamise põhimõtete korrastamist, arvestades seejuures Riigikontrolli tähelepanekutega.

Rahandusministri vastus: finantsplaneerimise kvaliteedi tõstmiseks ja finantsaruannete kasutamisevõimaluste suurendamiseks on kavandatud alates 2013. aastast minna üle ühtlustatud arvestusprintsipi kasutamisele eelarvestamisel ja raamatupidamises. Eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtete ühtlustamine tähendab muu hulgas, et

- finantsjuhtimise erinevates tegevustes kasutatakse edaspidi ühesuguseid mõisteid ja klassifikaatoreid;
- raamatupidamisaruanded on ühtlasi eelarve täitmise aruanneteks, millega välditakse omavahel seostatamata finantsaruannete esitamist ning tagatakse võimalused tõhusama eelarvekontrolli teostamiseks.

2013. aasta riigieelarve seadus esitatakse uuel kujul. Senine formaat asendatakse üksteise alla koondatud plokkidega, esitades eelarve summad ühes veerus. See võimaldab paremini võrrelda erinevate aastate eelarveid ning kõrvutada eelarvet täitmise aruandega.

2013. aasta riigieelarve koostamisel lähtutakse konsolideeritud eelarve põhimõttest, st olulised konsolideerimisgrupi sisesed tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud elimineeritakse. Eelarve planeeritakse sellele asutusele või asutuste grupile, kus liigub raha (kuna riigieelarve on kassapõhine).

Riigieelarvesse tuuakse edasiantava maksu mõiste – siia alla kuuluvad õigusaktis ettenähtud maksud, lõivud, trahvid ja muud koormised (edaspidi maks), mis edastatakse maksu koguja poolt õigusaktis määratud saajale.

Rakendatavad põhimõtted nähakse ette rahandusministri määruse „Eelarveklassifikaator ja riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri“ muudatustega. Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatakse eelarveklassifikaatori kasutamise juhend.

Eelarve planeerimist ministeeriumites tuleb endiselt parandada

Eelarve planeerimine

49. Sarnaselt varasemate aastatega näitasid Riigikontrolli 2011. aasta kohta tehtud finantsauditite tulemused, et ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused ei ole riigieelarve seaduse nõuetest alati kinni pidanud. Näiteks:

Majandamiskulu on asutuse igapäevaseks tegevuseks tehtav kulu.

Eelarvest tehtud investeering on materiaalse ja immateriaalse vara soetamine ja renoveerimine.

Kapitalirent on rent, mille puhul kõik vara omandiõigusega seonduvad riskid ja hüved lähevad olulises osas üle rentnikule. Omandiõigus võib, kuid ei pruugi lõppkokkuvõttes üle minna.

Pikaajaline kohustus on võlg,

- mis on tekkinud minevikus toimunud sündmuste tagajärjel,
- millest vabanemine nõuab eeldatavasti tulevikus ressurssidest loobumist ja
- mis kavatakse tasuda pikema perioodi jooksul kui üks aasta.

Finantseerimistehing on riigieelarve tulude ja kulude vahe katmiseks ettenähtud tehing, mis kajastab muutusi finantsvarades ja kohustustes. Finantsvarad on hoiused, antud laenud, ostetud väärtpaberid jms varad. Kohustused on võetud laenud, emitteeritud väärtpaberid jms kohustused.

- Riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel õigus teha kulusid ainult siis, kui eelarves on selleks raha ette nähtud. Nii nagu varasematel aastatel tuvastas Riigikontroll ka 2011. aastal, et riigiasutused on **majandamiskuludeks** ette nähtud eelarverahast teinud **investeeringuid** ja investeeringuteks ette nähtud eelarverahast majandamiskulusid. Riigikontroll leidis rikkumisi Põllumajandusministeeriumis, Kaitseministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis, Kultuuriministeeriumis ning Keskkonnaministeeriumis. Samas oli eksimuste arv ja summa võrreldes varasemate aastatega väiksem.

Riigikontrolli arvates kahandavad sellised rikkumised riigieelarve läbipaistvust ning on seega taunitavad. Riigikontroll on auditites rõhutanud, et kui eelarveaasta jooksul ilmneb vajadus teha kulutusi kavandatust erinevalt, siis tuleb eelarve aruandluse selguse ja võrreldavuse huvides taotleda iga-aastase eelarve seaduse muutmist.

- 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 ette näha iga-aastase eelarve koostamisel **finantseerimistehingutena**. Vastasel korral on selliste tehingute tegemine riigieelarve seadusega vastuolus.

Riigikontrolli audititest selgus, et paljud riigiasutused sõlmivad kontoritehnika ja sõidukite liisimiseks kapitalirendi tingimustel rendilepinguid, mida ei ole seadusega ette nähtud. Samuti on viimastel aastatel muutunud tavapäraseks sõlmida katkestamatud rendilepingud, mille puhul pole riigiasutusel võimalik lepingut ennetähtaegselt lõpetada, ilma et ei peaks tasuma liisinguandjale kõiki tasumata liisingumaksed, liisingulepingu tähtaja lõpuks arvestatud liisingueseme jääkväärtust ja finantseerimise kulusid. Riigi konsolideerimata raamatupidamise aruande lisa a 30 andmetel on riigil kokku 315 miljoni euro suuruses katkestamatuid rendikohustusi.

Kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutega võetud kohustused tuleb eelarve koostamisel arvestada finantseerimistehingute hulka. Riigikontrolli hinnangul tuleb katkestamatute rendilepingutega võetavad kohustused samuti eelarves eraldi ette näha ja neid lepinguid ei tohi sõlmida, kui riigieelarve seaduses pole teisiti sätestatud. Kuna tavaliselt (senise praktika kohaselt) selliseid lepinguid ennetähtaegselt ei lõpetata, siis on oluline lepingutega võetud pikaajalised kohustused eelarves selgelt eristada.

50. Nagu Riigikontroll ka juba eelmisel aastal auditaruandes kirjutas, on eelarvestamise puudused ilmselt tingitud vähesest analüüsist planeerimisetapis ning ebaselgetest eelarvestamise (sh eelarve muutmise) põhimõtetest.

51. Riigikontroll soovitas rahandusministril täpsustada iga-aastases ministeeriumite eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirjas finantseerimistehingute sisu. Samuti soovitas Riigikontroll eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalik raha ning lubada selliste lepingute sõlmimist juhul, kui selleks on eelarves raha eraldatud. Rahandusminister nõustus audiitorite ettepanekutega ning lubas otsustada edasise korralduse 2013. aasta

eelarve koostamise käigus. Seda aga pole tehtud, mistõttu kordab Riigikontroll oma varasemaid soovitusi.

52. Riigikontrolli soovitus rahandusministriile: täpsustada iga-aastases ministeeriumide eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirjas finantseerimistehingute sisu. Eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalik raha ning lubada selliste lepingute sõlmimist juhul, kui selleks on eelarves raha eraldatud.

Rahandusministri vastus: nõustume ettepanekuga täiendada ministeeriumide eelarve projektide koostamise tingimustes finantseerimistehingute sisu. Defineerime 2012. aastal koostatavas eelarveklassifikaatori kasutamise juhendis mõiste „katkestamatud rendilepingud“ ning kehtestame reeglid nimetatud lepingute alusel vahendite planeerimiseks riigieelarves alates 2014. aastast.

Varade soetamise ja kasutamise korraldus ministeeriumites on hea

53. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumide 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 puudustele on varade soetamise ja kasutamise korraldus ministeeriumites heal tasemel. Samas on alates 2001. aastast põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministeeriumid koos valitsemisala asutustega andnud Riigi Kinnisvara ASile üle üsna palju nii põhitegevuseks vajalikku kui ka mittevajalikku vara ning seetõttu on valitsemisel oleva vara hulk vähenenud.

Riigihangete seaduse järgimine on riigiasutustes paranemas

54. Sarnaselt eelmise aastaga auditeeris Riigikontroll 2011. aasta soetuste puhul riigihangete seaduse järgimist kõigis ministeeriumites, põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis. Seejuures keskenduti **riigihangete menetlust** puudutavale sisekontrollisüsteemile ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega.

55. Auditeeritud soetuste puhul oli üldiselt järgitud riigihangete seadust ning võrreldes eelmise aastaga on olukord paranenud, kuid esines ka mitmeid rikkumisi. Kõige enam oli seaduse vastu eksitud Siseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Enam levinud eksimused on järgmised:

- Seadusele vastavat hankemenetlust ei korraldatud. Seda esines Haridus- ja Teadusministeeriumis, Kultuuriministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Siseministeeriumis.
- Riigihanke menetlusliigi valikul eksiti. Seda esines Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Siseministeeriumis.
- Riigihangete seaduses sätestatud menetlusreegleid rikuti ja riigihanke protsessi ei dokumenteeritud nõuetekohaselt. Seda esines

Varade soetamine ja kasutamine ministeeriumites

Riigihangete korraldamine riigiasutustes

Riigihanke hankemenetlus tuli 2011. a kehtinud riigihangete seaduse kohaselt korraldada, kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli

- 1) asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot,
- 2) ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot või üle selle.

Keskkonnaministeeriumis ja Rahandusministeeriumis ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis.

Riigihanke aruanne tuli 2011. a kehtinud riigihangete seaduse kohaselt esitada riigihangete registrile asjade ja teenuste ostu puhul alates 10 000 eurost ja ehitustööde tellimise puhul alates 30 000 eurost (käibemaksuta) 20 päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist ning pärast hankemenetluse lõppemist tuli esitada riigihanke aruande lisa.

- Ei esitatud või esitati hilinemisega **riigihangete aruandeid** alla piirmäära hangete puhul. Seda esines Haridus- ja Teadusministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Kultuuriministeeriumis, Justiitsministeeriumis, Põllumajandusministeeriumis, Rahandusministeeriumis, Siseministeeriumis ning Keskkonnaministeeriumis.
- Kehtivat hankekorda ei olnud koostatud või hankekorda oli vaja täiendada. Seda esines Rahandusministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Kaitseministeeriumis ja Välisministeeriumis.

56. Riigihangete seaduse rikkumised, millest suurem osa leidis aset ministeeriumi valitsemisala allasutustes, viitavad riigihangete planeerimise, menetlemise ja järelevalve süsteemi nõrkustele. Riigikontroll on seisukohal, et riigihanke protseduuride väljatöötamine ja kehtestamine on üks osa üksuse sisekontrollisüsteemist, mille loomine on ministeeriumi ja asutuse juhtkonna kohustus.

Hankekord reguleerib muu hulgas

- 1) riigihanke planeerimist, iga-aastase hankeplaani koostamist ja kinnitamist;
- 2) riigihanke, sh hankelepingu täitmise eest vastutavate isikute määramist;
- 3) allapoole piirmäära jäävate riigihangete korraldamist;
- 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse korraldamist.

57. 2012. aastal hakkas kehtima riigihangete seaduse nõue, mis muutis asutustele-hankijatele kohustuslikuks **hankekorra** kehtestamise, kui ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus 500 000 eurot.

58. 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.

Riigihangete korraldamine sihtasutustes ja äriühingutes

59. Riigikontrollil on praegu pooleli riigihangete korralduse audit riigi valitseva mõju all olevates sihtasutustes ja äriühingutes. Auditil on kolm eesmärki:

- selgitada, kas kõik riigi valitseva mõju all olevad äriühingud ja sihtasutused on end riigihangete seaduse mõistes hankijana määratlenud ning kui seda tehtud pole, siis mis on põhjuseks ja kas see on Riigikontrolli hinnangul aktsepteeritav;
- hinnata, kas riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud on loonud piisava hangetealase sisekontrollisüsteemi ja kas seejuures on järgitud riigihangete seadust;
- hinnata valitud üksustes, kas riigihanke piirmäära ületavate hangete puhul on hankemenetlus korraldatud ning kas kontrollitud hangete ulatuses on järgitud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seadust.

Tähelepanekud riigi finantsjuhtimise ja siseauditi korralduse kohta

Siseauditi korraldavad ja mõtestavad dokumendid on vananenud

Siseauditi prioriteedid riigis on määratama

60. Vabariigi Valitsuse määrus „Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeeskiri“ on vastu võetud 2005. aastal. Määrusega on paika pandud siseauditi korraldamise üldised alused ja see on uuendamisel. 2006. aastal koostas Rahandusministeerium dokumendi „Kontseptsioon täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi arendamiseks“. Kontseptsioon analüüsiti mitmeid tähtsaid teemasid: Rahandusministeeriumi roll valitsusasutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise analüüsimisel, meetodilisel nõustamisel ja vastavate koolituste organiseerimisel, et tugevdada ja ühtlustada siseaudiitorite kompetentsust. Toodi välja kitsaskohad ja tehti ettepanekuid nendest ülesaamiseks. Kõne all olid sellised teemad nagu siseauditi ümberkorraldamine ja siseauditi kvaliteedi parandamine. Kokkuvõtet kontseptsiooni rakendamise tulemustest avalikustatud ei ole. Rahandusministeerium on tegelenud eelduste loomisega siseauditi kvaliteedi parandamiseks: sh tõlkinud ja kehtestanud siseaudiitorite rahvusvahelised kutsestandardid, pannud aluse kvaliteedi järelevalve süsteemile ning valmistanud ette kutseeksami süsteemi.

Muutunud keskkond seab siseauditile uusi eesmärgid

61. Viimastel aastatel on toimunud nii õiguslikus raamistikus kui ka väliskeskkonnas mitmeid muudatusi, mis puudutavad ka siseauditi. Kõige olulisemateks muudatusteks on riigieelarve seaduse muudatus, millega siseauditi eest vastutavalt isikult võeti ära kohustus auditeerida valitsemisala raamatupidamise aastaaruande õigsust, ning Vabariigi Valitsuse seaduse muudatus, millega pandi siseaudiitoritele kohustus esitada enne majandusaasta aruande ministri või riigisekretäri kinnitamist siseaudiitori aruanne, milles avaldatakse arvamust sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta, ja audiitoritegevuse seaduse vastuvõtmine, mille järgi peavad riigi siseaudiitorid olema sertifitseeritud. Rahvusvaheline Siseaudiitorite Ühendus rõhutab, et majanduskriis on samuti seadnud uusi väljakutseid siseaudiitorite tegevusele. Kuigi riigi siseauditi eesmärgid ja ülesandeid on muudetud, pole siseauditi kontseptsiooni üle vaadatud ega uuendatud, mida muutunud keskkond eeldaks. Seetõttu pole selge, millised on riigi siseauditi strateegilised eesmärgid ja prioriteedid seaduses sätestatud ülesannete raames.

Eesmärkide täitmist siseauditi käigus üldjuhul ei hinnata

62. Riigikontrolli auditi „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ käigus selgus, et viiest auditeeritud ministeeriumist üheski ei hinda siseaudiitorid eesmärkide saavutamist süsteemselt. Samuti ei ole loodud kontrollisüsteemi, et seirata eesmärkide saavutamist ja juhtida juhtkonna või vastutavate osakondade tähelepanu kõrvalekalletele. Siseauditi osakonna juhid tõid välja, et siseauditi fookuses on eelkõige rahakasutuse seaduslikkuse ja sihipärasuse kontroll (millega muu hulgas tegeleb ka Riigikontroll), tulemuslikkuse auditeerimiseks napib ressursi. Samal ajal kohustavad siseauditi osakondade põhimäärused neid analüüsima ja hindama tegevuste vastavust püstitatud eesmärkidele.

63. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** määrata riigi siseauditi strateegilised eesmärgid ja prioriteedid.

Rahandusministri vastus: siseaudiitorite kutsetegevuse kõrge kvaliteedi saavutamiseks töötas Rahandusministeerium 2009. a lõpuks välja siseaudiitorite kutsekvalifikatsiooni süsteemi ja üldregulatsiooni selle rakendamiseks. Nimetatud süsteemi regulatsioon põhineb Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (edaspidi IIA) soovitel, nõuetel ja printsiipidel ning rahvusvahelistel kutsetegevuse raampõhimõtetel.

Siseaudiitorite kutsetegevuse arendamisel tuginevad alltoodud kolmele sambale:

- 1) rahvusvaheliste kutsestandardite rakendamine siseaudiitori kutsetegevuses;
- 2) siseaudiitorite kutseksamite süsteemi ettevalmistamine ja käivitamine;
- 3) kvaliteedi järelevalve süsteemi regulatsiooni kehtestamine.

Audiitortegevuse seadus võeti vastu 2010. aasta alguses. Seadus sätestab siseaudiitoritele esitatavad nõuded, siseaudiitorite tegevuse õigusliku aluse, siseaudiitorite õiguse kutsetegevusele ja siseaudiitorite kutsetegevuse kvaliteedi järelevalve teostamise alused.

2011. a jooksul jõustusid järgmised audiitortegevuse seaduse alamastme regulatsioonid:

- 1) kutseksami programm;
- 2) kutseksami kord;
- 3) siseaudiitori tegevusaruande vorm ning selle koostamise ja esitamise kord;
- 4) kutseksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuse ja välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid;
- 5) vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord;
- 6) siseaudiitori kutsetegevuse standardid.

Siseaudiitorite kutsekvalifikatsiooni süsteemi tulemuslik rakendamine eeldas laiemat siseaudiitorite kutsetegevust puudutava õigusraamistiku korrastamist. Selleks muudeti riigieelarve seadust (siseauditi eest vastutavalt isikult võeti ära kohustus auditeerida valitsemisala raamatupidamise aastaaruande õigsust), samuti muudeti Vabariigi Valitsuse seaduse sisekontrolli ja siseauditeerimise sätteid (näiteks siseauditi juhul on kohustus anda arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta ja esitada see enne majandusaasta aruande kinnitamist).

Seaduste muudatustest tulenevalt on vaja kaasajastada siseauditeerimise üldeeskiri, millega praegu tegeleme.

Auditortegevuse seadusega ja rahandusministri määrusega „Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“ on sätestatud siseauditeerimise olulised raampõhimõtted, mida siseaudiitorid on kohustatud järgima

siseauditi üksuse juhtimisel, kutsetegevuse kavandamisel, töö teostamisel ja töö tulemustest aruandmisel. Standardi rakendamine nõuab siseauditi üksustelt jõupingutusi oma töökorralduse täiustamiseks. Paljudes valitsemisalades on alustatud siseaudiitorite kutsetegevuse ümberkorraldamisega ja kvaliteedihindamistega (vt riigi majandusaasta koondaruandes esitatud informatsioon). Siseauditeerimise töö ümberkorraldamise otsused tuleb ministeeriumis ja tema valitsemisalas teha hiljemalt 2013. aasta 1. juuliks.

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmise küsimuses (teie aruandes eesmärkide täitmise jälgimine) märgime, et sellise sätte jõustamise eesmärgiks on anda avaliku sektori vahendite kasutamise seoses süsteemne tagasiside neile, kelle ülesanne on valitsemine, selle kohta, kas riskid on maandatud ja toimitakse otsuste kohaselt ning kas püstitatud eesmärgid saavutatakse. Siseauditi juhid andsid esmakordselt sellise hinnangu 2011. a majandusaasta kohta. Tegevusaruandes oleme märkinud, et siseauditi juhid andsid enamasti piiratud ulatusega arvamuse sisekontrollisüsteemide rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta. Rahandusministeerium on planeerinud selle aasta sügisel korraldada seminari, et ühtlustada siseauditi juhtide teadmisi sellise arvamuse andmise näidismetoodika alusel.

Nõustume soovitusel, mille kohaselt järgmiseks sammuks peab olema riigi siseauditi strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide määramine.

Selleks vajalikku informatsiooni kogume me audiitortegevuse seadusega kehtestatud siseaudiitori tegevusaruande ning üldeeskirjaga kehtestatava siseauditi üksuse tegevusaruande ja sisekontrollisüsteemi hindamise aruande kaudu. Samuti on oluline välishindamise kohta laekuv info. Kui siseauditi üksuste kvaliteedi välishindamised on läbi viidud, saame koostada ülevaate kvalifikatsioonisüsteemi rakendamise tulemustest.

Riigi reservid on kahanenud juba kolmandat aastat järjest

64. Riigi raamatupidamise aastaaruande koosseisus esitatud riigieelarve täitmise aruandest on näha, et eelarve tegelikud kulud ületavad tegelikke tulusid. Tulusid ületavate kulude tegemiseks kasutati reserve.

65. 2011. aastal jätkas riik reservide kasutamist ning võrreldes eelnenud aastaga vähenes reservide koguväärtus 219 miljoni euro võrra 997 miljoni euroni. Sealjuures vähenes riigieelarve kassareserv 244 miljoni euro võrra. Stabiliseerimisreserv suurenes 2011. aastal 12,7 miljoni euro võrra 333 miljoni euroni, kus reservi paigutamisest teenitud finantstulu moodustas üle 7,3 miljoni euro ning maa erastamisest laekunud tulu moodustas üle 5,4 miljoni euro.

Riigi kontsernikonto – riigikassa koosseisu kuuluvad riigieelarvet teenindavates pankades avatud kontod, mille kaudu tehakse riigis arveldusi.

Riigi kassareservi tulusus – kassareservi edukast paigutamisest võlakirjadesse, hoiustesse ning muudesse finantsinstrumentidesse teenitav tulu protsentides.

66. Riigikogu otsuse alusel konsolideeriti Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa reservid riigieelarvega. Rahandusministeerium sõlmis haige- ja töötukassaga hoiulepingud nende reservide liitmiseks **riigi kontsernikontoga**. Lepingute järgi liideti haigekassa pangakontod riigi kontsernikontoga 2011. aasta detsembris ning töötukassa pangakontod 2012. aasta jaanuaris. Ühtlasi lepitati kokku, et edaspidi makstakse haige- ja töötukassa reservidelt **riigi kassareservi tulususega** võrdset intressi. Haige- ja töötukassa reservides olevad võlakirjad ostis riigikassa neilt turuhinnas ning need kajastuvad edaspidi kassareservis, mis selgitab kassareservi kasvu 31.05.2012. aasta seisuga. Tähtajalistesse hoiustesse

paigutatud raha liideti riigi kontsernikontoga pärast hoiuste lõpptähtaegasid 2012. aasta jaanuaris ja veebruaris.

67. Riigikassas hoitava klientide raha hulk kasvas 2011. aasta jooksul 162 miljoni euro võrra 334 miljoni euron. Selle põhjustas riigi sihtasutuste raha riigikassasse toomine vastavalt riigivaraseaduse nõudele. Edaspidi teevad riigi sihtasutused igapäevaseid arveldusi sarnaselt riigiasutustega riigikassast. Sihtasutuste raha hoitakse koos muu riigikassa hallatava rahaga. Ministeeriumi ja sihtasutuste vahel sõlmitud koostöölepingute järgi makstakse sihtasutustele riigikassas hoitava raha kuu keskmiselt jäägilt intressi Euroopa Keskpanga kehtestatud [hoiustamise püsivõimaluse intressimääras](#). Kahel sihtasutusel, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja SA Archimedes, olid 2011. aasta jooksul avatud kontsernisisesed tähtajalised hoiused vastavalt summas 35 miljonit ja 22 miljonit eurot.

Hoiustamise püsivõimaluse

intressimäär – keskpanga poolt seal hoiustatavalt rahalt makstav intressimäär, mis on üldjuhul rahaturu intressitaseme alampiir.

Tabel 1. Riigikassa hallatavate reservide muutused (eurodes)

Reservi nimetus	Turuväärtus				
	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.5.2012
Stabiliseerimisreserv	459 988 889	301 796 661	320 228 595	332 978 128	343 219 072
Riigieelarve varade kassareserv, sh	528 615 343	903 924 808	683 295 477	604 891 317	968 518 398
riigieelarve kassareserv + vaba raha	137 884 431	623 125 380	483 778 406	239 913 956	496 494 241
omandireformi reservfond	27 254 409	27 874 381	28 234 218	31 253 115	33 093 414
riikliku pensionikassa erakorraline reserv	305 777 274	118 758 219	0	0	0
riigikassa klientide raha	57 699 228	134 166 827	171 282 853	333 724 246	438 930 743
Haigekassa reservkapital*	30 925 856	52 781 577	53 562 530	6 210 104	0
Haigekassa kassatagavara*	189 917 195	146 842 693	136 905 933	27 369 866	0
Töötukassa reservkapital**	19 438 907	21 301 395	21 693 427	25 548 509	0
RIIGIKASSA KOKKU	1 228 886 189	1 426 647 133	1 215 685 961	996 997 923	1 311 737 470

* Haigekassa reservkapital ja kassatagavara liideti riigi pangakontsernikontoga detsembris 2011.

** Töötukassa reservkapital liideti riigi pangakontsernikontoga jaanuaris 2012.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakond

Riigi kohustused

Riigi konsolideerimata laenukohustuse jääk – on riigi laenukohustuse summa, mis hõlmab ministeeriume, Riigikantseleid ja põhiseaduslikke institutsioone.

68. Riigi laenukohustuste hulka arvatakse nii võetud laenud, emiteeritud võlakirjad kui ka kapitalirendilepingutega võetud kohustused. [Riigi konsolideerimata laenukohustuste jääk](#) oli 31.12.2011 seisuga 281 miljonit eurot ja see on võrreldes möödunud aruandeperioodiga kasvanud 14,6 miljoni euro võrra. Riik ei ole aruandeperioodil võlakirju emiteerinud ega uusi laenulepinguid sõlminud, kuid on suurendanud kapitalirendikohustust.

69. Vabariigi Valitsuse otsuse alusel sõlmiti 2009. aastal Euroopa Investeeringispangaga (EIB) laenuleping 550 miljoni euro laenamiseks. Sellest 165 miljonit eurot võeti 2009. aastal kasutusele ja see makstakse tagasi 2022. aasta lõpuks. EIBga kokku lepitud laenusummast 2010. ega 2011. aastal täiendavat raha kasutusele ei võetud. EIB laenu saab võtta kuni 2014. aasta lõpuni. EIB laen on võetud konkreetsete projektide elluviimiseks ning seetõttu pole kogu laenusummat kasutusele võetud. Kavas on ülejäänud laenusumma võtta kasutusele 2012. aasta lõpus või

2013. aasta esimeses kvartalis. Sõlmitud lepingu kohaselt hakatakse laenu tagasi maksma 2013. aastast. Kasutusele võetud summalt tuli intressi hakata maksma kohe ning intressimakseid EIB laenult on tehtud kokku 4,9 miljonit eurot, sh 2011. aastal maksti 2,9 miljonit eurot. Möödunud aastal maksti laenatud summadelt intresse kokku 3,3 miljoni euro ulatuses ning laenu põhiosa tagasimaksete suuruseks oli 3,8 miljonit eurot.

70. 31.12.2011. aasta seisuga oli antud riigigarantiisid laenudele 27 miljoni euro ulatuses. Võrreldes eelmise aastaga suurenes riigi garanteeritud laenude jääk 20 miljoni euro võrra. 2011. aasta jooksul lisandusid Vabariigi Valitsuse korralduse alusel garanteeritavateks laenudeks Põhja-Eesti Regionaalhaigla SA ning Krediidid ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse KredEx võetud laenud. Lisaks on Eesti Vabariigil sõlmitud garantiilepingud Põhjamaade Investeerimispankaga (NIB), millega Eesti garanteerib projektipõhiseid investeringulaene ja -tagatisi kuni 13,1 miljoni ning keskkonnainvesteeringu laene ja tagatisi 2,2 miljoni euro ulatuses.

Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF)

— eraõiguslik juriidiline isik, mille omanikud on euroala liikmesriigid. EFSF võib euroala liikmesriikidele anda laenu majandusreformide toetamiseks. Laenu andmiseks vajalikud vahendid laenab EFSF finantsturult, kasutades selleks omanike poolt antud garantiisid.

Euroopa Stabiilsusmehhanism (ESM) —

Euroopa Liidu asutamislepingu alusel loodav organisatsioon, mille omanikud on euroala liikmesriigid. ESM võib euroala liikmesriikidele anda laenu majandusreformide toetamiseks. Laenu andmiseks vajalikud vahendid laenab ESM finantsturult.

71. Eesti ühines 2011. aastal [Euroopa Finantsstabiilsuse Fondiga](#) (EFSF), mille ees on Eesti riigil 31.12.2011. aasta seisuga 1,98 miljardi euro suurune garantiikohustus. Seega oli 2011. aasta lõpuks Vabariigi Valitsus andnud garantiikohustusi kokku 2,02 miljardit euro ulatuses. Seoses 2012. aasta märtsis lisandunud Kreeka toetusprogrammiga on mai lõpu seisuga Eesti osa EFSFi võlakohustusest 358 miljonit eurot ning bilansivälise garantiikohustuse jääk 1,64 miljardit eurot. Kavandatava [Euroopa Stabiilsusmehhanismi](#) (ESM) ühinemislepingu järgi on Eesti osaluseks 1,3 miljardit eurot.

72. 2011. aasta riigieelarve seaduse kohaselt oli eelarvelaenu suurim lubatud jääk 1,47 miljardit ja kassalaenu suurim lubatud jääk 447 miljonit eurot. Jättes arvestamata riigi antud garantiisid, ei ületanud 31.12.2011. aasta seisuga võetud laenud riigieelarve seadusega kehtestatud piirmäärasid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja rahandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 27. juulil 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Rahandusministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Riigikontrolli auditiaruanne riigi majandusaasta koondaruande kohta annab hinnangu riigi finantsjuhtimise taseme kohta. Varasematel aastatel oleme enamasti nõustunud Riigikontrolli soovitustega ning meie plaanid on omakorda leidnud toetust Riigikontrolli soovitustes. Kahjuks on viimasel paaril aastal Riigikontrolli hinnangud hakanud mõningates küsimustes minema lahku Rahandusministeeriumi seisukohtadest.

Näiteks käesoleva kontrolliaruande puhul ei jaga me Riigikontrolli seisukohta, et raamatupidamise korraldus on osade ministeeriumide valitsemisalades muutunud kehvemaks. Samuti leiame, et tsentraliseerimise edasine jätkamine, viies tsentraliseeritud üksused valitsemisaladest Riigi Tugiteenuste Keskuse koosseisu, on õige ja loogiline tsentraliseerimise protsessi jätk. See võimaldab tõsta arvestuse kvaliteeti, vabastada teised valitsemisalad arvestusala töötajate ja nende poolt kasutatavate infosüsteemide arendamisest ning ühtlasi süvendab valitsemisalade vahelist koostööd, mille poole peaks püüdlema üha enam ka mitmete teiste riigi tugifunktsioonide täitmisel.

Täname Riigikontrolli tehtud töö eest ja soovime konstruktiivse koostöö jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministri vastused
Raamatupidamise tsentraliseerimine 23. Soovitused rahandusministrile: - jätkata finants-, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimist ministeeriumitesse ja ühtsete infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamist ning kasutuselevõttu; - koostada Riigi Tugiteenuste Keskuse tegevusplan, kus oleks muu hulgas kirjas osutatavate teenuste sisu ja vastutuse jagunemine keskuse ning ministeeriumi vahel. Enne mudeli väljatöötamist sinna rohkemate ministeeriumite raamatupidamist mitte tsentraliseerida. (p-d 12–22)	Rahandusministri vastus: tugiteenuste konsolideerimine toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse otsustele. Viimati tutvustas Rahandusministeerium tugiteenuste konsolideerimise projekti tulemusi ja edasisi tegevusi Vabariigi Valitsusele 2012. aasta maikuu. Vabariigi Valitsus nõustus Rahandusministeeriumi ettepanekutega projekti edasiseks jätkamiseks. See näeb ette finants-, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimise igas valitsemisalas nagu ka ühtsete infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamise jätkamise. Valitsemisaladele pakutakse ühtlasi võimalust anda tsentraliseeritud arvestusfunktsioonide osutamine üle Riigi Tugiteenuste Keskusele (edaspidi: keskus). Meile oli üllatuseks, et Riigikontrollile on keskuse loomise sisuline eesmärk jäänud selgusetuks. Oleme keskuse loomise vajadust põhjendanud alates aastast 2009 (meie algne plaan oligi arvestuse tsentraliseerimine ühte üleriigilisse keskusesse). Selle kohta oleme koostanud mitmekesiseid materjale, sealjuures nii eesmärkide, tegevuste, vastutuse jaotuse, riskide maandamise jms kohta. Juba 2009. aastal töötasime välja ja avaldasime oma koduleheküljel näidistoimemudelid, mis on praktikas kõikide tsentraliseerimiste ettevalmistamisel aluseks võetud ja iga valitsemisala teenindamiseks konkretiseeritud. Meie hinnangul on toimemudelid väga detailsed, määrates vastutuse jaotuse üksikute tegevuste kaupa. Toimemudel ei muutu sisuliselt ainuüksi seetõttu, et tsentraliseeritud üksus tuuakse üle keskusesse, sest tsentraliseeritud üksus teenindab asutusi (sõltumata asukohast) asutustega kokkulepitud viisil. Me ei ole kunagi plaaninud üleminekut ühele üleriigilisele toimemudeli, vaid kavatseme ka keskus jätkata iga valitsemisala teenindamist konkreetsele valitsemisalale kohandatud toimemudeli alusel, kuna iga valitsemisalas on eripärasid, millega toimemudelis peab arvestama. Selleks, et keskus jätkuaks algdokumentide töötlemine lähtudes tehingute sisust, oleme kavandanud keskuse struktuuri valitsemisalade kaupa. Sealhulgas määrame keskus pearaamatupidaja igale valitsemisalale ja kontaktisiku igale asutusele. Toimemudel näeb ette ka asutusepoolsete kontaktisikute määramist. Samuti oleme rakendanud ja kavatseme jätkata põhimõtet jätta spetsiifiliste valdkondade arvestus asutusse, kui seda toetab asutuses olev põhitegevuse infosüsteem. Lisaks kavandame moodustada keskuse juhtorganina nõukogu, kuhu kuuluksid iga teenindatava ministeeriumi poolt määratud juhid. Tsentraliseerimine on võimaldanud teil saada täiuslikumat infot (kesksest teenindavast üksusest ja ühtsest majandusarvestuse tarkvarast), mille tulemusena on teil tekkinud võimalus rohkem probleeme tõstatada. Varasematel aastatel olete aga jätnud mõningad asutuse tasandil peetud arvestuse puudujäägid tähelepanuta. Need ilmsesid tänu tugiteenuste

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
	projektile. Põhjus, miks osades valitsemisalades on tsentraliseerimine kulgenud suuremate raskustega, peitub eelkõige varasemates vajakajäämistes ja tsentraliseerimise korraldajate ressursipuuduses või ebapiisavates võimetes muutusi ellu viia, mitte aga infosüsteemides või tsentraliseerimises kui meetodis. Tsentraliseerimine võimaldab arvestuse ja arvestusala töötajate kvaliteeti tõsta, kuid selleks on vaja tsentraliseerimist juhtivaid kogemustega liidreid, kes hoiavad tihedat sidet asutustega. Valitsemisalades, kus tsentraliseerimine on põhjustanud vastutuse hajumist, tehti asutustega liiga vähe koostööd. Kuigi toimetudelitega määrati asutuste ja tsentraliseeritud üksuste vaheline tööjaotus ja vastutus, ei osatud seda lõpuni mõista. Seega on vajalik vastutuse ja tööjaotuse küsimusi asutustega täiendavalt arutada. Nõustume teie etteheitega infotehnoloogiliste lahenduste venimise kohta. Vaatamata oma püüdlustele pole me tähtaegadest suutnud kinni pidada. See on kindlasti kaalukas põhjus, miks arvestuses on endiselt palju käsitsi- ja paberitööd, samuti paranduskandeid ja info dubleerimist ning miks tsentraliseerimine ei ole toonud kaasa olulist kulude kokkuhoidu. Samas võime olla rahul, et seni tehtud arendused saab lugeda kordaminekuteks, kuna sellele viitab asutustest saadud positiivne tagasiside. Tugiteenuste konsolideerimise projekti tähtis lüli on teavitamine ja arutelud riigiasutustega. Seetõttu nõustume Riigikontrolli ettepanekuga avaldada keskuse tegevusplaan lähiajal Rahandusministeeriumi koduleheküljel, et sellega saaksid tutvuda nii Riigikontroll kui ka need valitsemisalad, kes pole siiani veel avaldanud soovi keskusega liituda.
Riigimetsa kajastamise arvestuspõhimõtted 33. Soovitus rahandusministri: muuta Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruande ministeeriumi aruandes kajastamise arvestuspõhimõtteid selliselt, et keskuse aruanne konsolideeritaks Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aruandes sarnaselt riigiasutustega rida-realt, mitte osalusena tütar- ja sidusettevõtjates. (p-d 34–37)	Rahandusministri vastus: Riigimetsa Majandamise Keskus töötab enam sarnaselt äriühingu kui riigiasutusega. Talle ei kehti riigieelarve seadus (nii, nagu teistele riigiasutustele) ning ta ei kuulu valitsussektoris. Kuna ministeeriumid ei konsolideeri rida-realt oma aruannetesse äriühinguid, siis me ei leia põhjendusi, miks peaks tegema erandi Keskkonnaministeeriumile Riigimetsa Majandamise Keskuse suhtes. Põhjendus, et Riigimetsa Majandamise Keskuse bilansis kajastuvad riigi realiseeritav mets ja metsaalune maa, ei ole meie arvates argument rida-realt konsolideerimiseks. Riigil on teistes äriühingutes samuti olulisi varade rühmi (elektrirajatised, sadamad jne). Kõikide äriühingute netovarad kajastuvad ministeeriumide aruannetes osalusena, seega kajastub ka mets kaudselt Keskkonnaministeeriumi aruandes. Lisaks on Keskkonnaministeerium avaldanud oma aastaaruandes põhjaliku informatsiooni metsa koguselist ja rahaliste näitajate kohta. 2010. aastal rakendatud uued arvestuspõhimõtted annavad läbipaistvama hinnangu metsa väärtusele. Varasemate arvestuspõhimõtete korral (olenemata, kelle bilansis mets kajastatakse) ei olnud võimalik andmeid kontrollida ja seetõttu ei saa neid taaskasutusele võtta. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul pole Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) võrdlemine riigi äriühingutega asjakohane, kuna RMK on riigitulundusasutus, kes riigimetsa majandajana tegutseb Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas metsaseaduse alusel.
Eraldise arvestuspõhimõtted 39. Soovitus rahandusministri: täiendada riigi raamatupidamise üldeeskirjas eraldiste moodustamise arvestuspõhimõtteid. (p-d 34–38)	Rahandusministri vastus: nõustume käesoleva aasta jooksul täiendama eraldiste moodustamise arvestuspõhimõtteid käsitlevaid juhendeid, et selgitada, kuidas arvestada eraldisi volituste või ametisuhete lõppemisel maksmisele kuuluvate hüvitiste korral.
Eelarve täitmise aruanne 48. Soovitus rahandusministri: jätkata eelarvestamise põhimõtete korrastamist, arvestades seejuures Riigikontrolli tähelepanekutega. (p-d 41–47)	Rahandusministri vastus: finantsplaneerimise kvaliteedi tõstmiseks ja finantsaruannete kasutamise võimaluste suurendamiseks on kavandatud alates 2013. aastast minna üle ühtlustatud arvestusprintsipi kasutamisele eelarvestamisel ja raamatupidamises. Eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtete ühtlustamine tähendab muu hulgas, et - finantsjuhtimise erinevates tegevustes kasutatakse edaspidi ühesuguseid mõisteid ja klassifikaatoreid; - raamatupidamisaruanded on ühtlasi eelarve täitmise aruanneteks, millega välditakse omavahel seostamatute finantsaruannete esitamist ning

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
	tagatakse võimalused tõhusama eelarvekontrolli teostamiseks. 2013. aasta riigieelarve seadus esitatakse uuel kujul. Senine formaat asendatakse üksteise alla koondatud plokkidega, esitades eelarve summad ühes veerus. See võimaldab paremini võrrelda erinevate aastate eelarveid ning kõrvutada eelarvet täitmise aruandega. 2013. aasta riigieelarve koostamisel lähtutakse konsolideeritud eelarve põhimõttest, st olulised konsolideerimisgrupi sisesed tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud elimineeritakse. Eelarve planeeritakse sellele asutusele või asutuste grupile, kus liigub raha (kuna riigieelarve on kassapõhine). Riigieelarvesse tuuakse edasiantava maksu mõiste – siia alla kuuluvad õigusaktis ettenähtud maksud, lõivud, trahvid ja muud koormised (edaspidi maks), mis edastatakse maksu koguja poolt õigusaktis määratud saajale. Rakendatavad põhimõtted nähakse ette rahandusministri määruse „Eelarveklassifikaator ja riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri“ muudatustega. Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatakse eelarveklassifikaatori kasutamise juhend.
Eelarve planeerimine 52. Soovitus rahandusministriale: täpsustada iga-aastases ministeeriumite eelarve projektide koostamise tingimuste ja tähtaegade käskkirjas finantseerimistehingute sisu. Eristada eelarves katkestamatute rendilepingute teenindamiseks vajalik raha ning lubada selliste lepingute sõlmimist juhul, kui selleks on eelarves raha eraldatud. (p-d 49–51)	Rahandusministri vastus: nõustume ettepanekuga täiendada ministeeriumide eelarve projektide koostamise tingimustes finantseerimistehingute sisu. Defineerime 2012. aastal koostatavas eelarveklassifikaatori kasutamise juhendis mõiste „katkestamatud rendilepingud“ ning kehtestame reeglid nimetatud lepingute alusel vahendite planeerimiseks riigieelarves alates 2014. aastast.
Riigi siseauditi korraldamine 63. Soovitus rahandusministriale: määrata riigi siseauditi strateegilised eemärgid ja prioriteedid. (p-d 60–62)	Rahandusministri vastus: siseaudiitorite kutsetegevuse kõrge kvaliteedi saavutamiseks töötas Rahandusministeerium 2009. a lõpuks välja siseaudiitorite kutsekvalifikatsiooni süsteemi ja üldregulatsiooni selle rakendamiseks. Nimetatud süsteemi regulatsioon põhineb Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (edaspidi IIA) soovitusel, nõuetel ja printsiipidel ning rahvusvahelistel kutsetegevuse raampõhimõtetel. Siseaudiitorite kutsetegevuse arendamisel tuginevad kolmele sambale: 1) rahvusvaheliste kutsestandardite rakendamine siseaudiitori kutsetegevuses; 2) siseaudiitorite kutseksamite süsteemi ettevalmistamine ja käivitamine; 3) kvaliteedi järelevalve süsteemi regulatsiooni kehtestamine. Audiitoritegevuse seadus võeti vastu 2010. aasta alguses. Seadus sätestab siseaudiitoritele esitatavad nõuded, siseaudiitorite tegevuse õigusliku aluse, siseaudiitorite õiguse kutsetegevusele ja siseaudiitorite kutsetegevuse kvaliteedi järelevalve teostamise alused. 2011. a jooksul jõustusid järgmised audiitoritegevuse seaduse alamastme regulatsioonid: 1) kutseksami programm; 2) kutseksami kord; 3) siseaudiitori tegevusaruande vorm ning selle koostamise ja esitamise kord; 4) kutseksami siseaudiitori eriosa alamosaga sarnase eksami tulemuse ja välisriigis omandatud siseaudiitori kutsetegevuse kvalifikatsiooni hindamise kriteeriumid; 5) vandeaudiitori või tunnustatud siseaudiitori juhendamisel praktiseerimise ning kutsealal tegutsemise tõendamise kord; 6) siseaudiitori kutsetegevuse standardid. Siseaudiitorite kutsekvalifikatsiooni süsteemi tulemuslik rakendamine eeldas laiemat siseaudiitorite kutsetegevust puudutava õigusraamistiku korrastamist. Selleks muudeti riigieelarve seadust (siseauditi eest vastutavalt isikult võeti

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
	ära kohustus auditeerida valitsemisala raamatupidamise aastaaruande õigsust), samuti muudeti Vabariigi Valitsuse seaduse sisekontrolli ja siseauditeerimise sätteid (näiteks siseauditi juhil on kohustus anda arvamus sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta ja esitada see enne majandusaasta aruande kinnitamist). Seaduste muudatustest tulenevalt on vaja kaasajastada siseauditeerimise üldeeskiri, millega praegu tegeleme. Audiitortevgevuse seadusega ja rahandusministri määrusega „Siseaudiitori kutsetevgevuse standardite kehtestamine“ on sätestatud siseauditeerimise olulised raampõhimõtted, mida siseaudiitorid on kohustatud järgima siseauditi üksuse juhtimisel, kutsetevgevuse kavandamisel, töö teostamisel ja töö tulemustest aruandmisel. Standardi rakendamine nõuab siseauditi üksustelt jõupingutusi oma töökorralduse täiustamiseks. Paljudes valitsemisalades on alustatud siseaudiitorite kutsetevgevuse ümberkorraldamisega ja kvaliteedihindamistega (vt riigi majandusaasta koondaruandes esitatud informatsioon). Siseauditeerimise töö ümberkorraldamise otsused tuleb ministeeriumis ja tema valitsemisalas teha hiljemalt 2013. aasta 1. juuliks. Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmise küsimuses (teie aruandes eesmärkide täitmise jälgimine) märgime, et sellise sätte jõustamise eesmärgiks on anda avaliku sektori vahendite kasutamise seoses süsteemne tagasiside neile, kelle ülesanne on valitsemine, selle kohta, kas riskid on maandatud ja toimitakse otsuste kohaselt ning kas püstitatud eesmärgid saavutatakse. Siseauditi juhid andsid esmakordselt sellise hinnangu 2011. a majandusaasta kohta. Tegevusaruandes oleme märkinud, et siseauditi juhid andsid enamasti piiratud ulatusega arvamus sisekontrollisüsteemide rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta. Rahandusministeerium on planeerinud selle aasta sügisel korraldada seminari, et ühtlustada siseauditi juhtide teadmisi sellise arvamus andmise näidismetoodika alusel. Nõustume soovitusel, mille kohaselt järgmiseks sammuks peab olema riigi siseauditi strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide määramine. Selleks vajalikku informatsiooni kogume me audiitortevgevuse seadusega kehtestatud siseaudiitori tegevusaruande ning üldeeskirjaga kehtestatava siseauditi üksuse tegevusaruande ja sisekontrollisüsteemi hindamise aruande kaudu. Samuti on oluline välishindamise kohta laekuv info. Kui siseauditi üksuste kvaliteedi välishindamised on läbi viidud, saame koostada ülevaate kvalifikatsioonisüsteemi rakendamise tulemustest.

Ülevaade riigi majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti heast raamatupidamistavast. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne koos riigieelarve täitmise aruandega (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne), täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 59 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 34 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 226 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi (vt joonis 1).

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister ja riigi raamatupidamist korraldab Rahandusministeeriumi riigiarvestuse osakond.

Joonis 1. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritavad üksused

Avaliku sektori konsolideeritud raamatupidamisaruanne (täiendav info)			
Valitsussektori konsolideeritud raamatupidamisaruanne (täiendav info)			
Riigi konsolideeritud raamatupidamisaruanne			+ Eesti Pank
Riigiraamatupidamiskohustuslased (ministeeriumid koos valitsemisalaga, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid)	+ Kohalikud omavalitsused	+ Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Tagatisfond
Riigi tulundusasutus			Notarite Koda
Riigi tütarettevõtjad (äriühingud)			Audiitorkogu
Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused			Advokatuur
			Arengufond

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

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

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete

kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

Arvamuse avaldamise põhimõtted

Riigikontrolli hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2011. aasta riigieelarve ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

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.

Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina varadest, mis on arvutatud riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmete alusel.

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

Auditi ulatus

Riigi 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 riigiasutuste 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 riigiasutuste investeringute 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.

Ulatuse piirangud

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse

majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruande arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes, äriühingutes ja riigitulundusasutuses hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigi 100% osalusega sihtasutuste ja riigi osaluseta äriühingute vandeaudiitorite arvamused on toodud lisades 2 ja 3.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Teiste töö kasutamine

Et anda hinnangut 2011. aasta riigi majandusaasta koondaruandele, sooritas Riigikontroll audititoimingud koondaruande seisukohast olulistes tehinguklassides ise või tugines vandeaudiitorite tööle.

Riigi asutatud sihtasutuste, riigi osalusega äriühingute, riigi tulundusasutuse, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja kohalike omavalitsuste raamatupidamise aastaaruannete õigusust on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll vandeaudiitorite hinnangutest.

Auditi käsitusviis

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 eespool 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.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta juulis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid, auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Krista Zibo.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60044/11.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

- 15.08.2011 – Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 31.08.2010 – Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 28.08.2009 – Riigikontrolli aruanne riigi 2008. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 28.08.2008 – Riigikontrolli aruanne riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 28.08.2007 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 29.08.2006 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 30.08.2005 – Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Ministeeriumite ja riigiasutuste audiitorkontrolli tulemused

Asutus	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Riigikontrolli arvamus
Riigikogu	20 210	Märkusteta auditiaruanne
Vabariigi President	5219	Märkusteta auditiaruanne
Õiguskantsler	69	Märkusteta auditiaruanne
Riigikohus	1869	Märkusteta auditiaruanne
Riigikantselei	13 255	Märkusteta auditiaruanne
Haridus- ja Teadusministeerium	427 392	Märkusteta auditiaruanne
Justiitsministeerium	116 735	Märkusteta auditiaruanne
Kaitseministeerium	410 723	Märkusteta auditiaruanne
Keskkonnaministeerium	1 635 832	Märkusega auditiaruanne
Kultuuriministeerium	231 922	Märkusteta auditiaruanne
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3 882 725	Märkusteta auditiaruanne
Põllumajandusministeerium	217 532	Märkusteta auditiaruanne
Rahandusministeerium	2 134 720	Märkusteta auditiaruanne
Siseministeerium	342 887	Märkusega auditiaruanne
Sotsiaalministeerium	226 648	Märkusteta auditiaruanne
Välisministeerium	84 994	Märkusteta auditiaruanne

Lisa 2. Riigi 100% osalusega sihtasutuste auditite tulemused

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2011 (tuhandetes eurodes)	Audiitor	Arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	64 476	BDO Eesti AS	märkusteta arvamus
Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise SA KredEx	196 616	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	5 652	Ernst & Young Baltic AS	märkusteta arvamus
SA Eesti Akrediteerimiskeskus	246	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
Eesti Infotehnoloogia SA	7 002	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
Spordikoolituse ja -Teabe SA	848	Villems & Partnerid OÜ	märkusteta arvamus
SA Innove	26 234	AS Deloitte Audit Eesti	märkusteta arvamus
SA Kutsekoda	347	ANTIMAR Audiitorid OÜ	märkusteta arvamus
SA Archimedes	91 309	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
SA Eesti Teadusagentuur	5 313	1st Audit OÜ	märkusteta arvamus
SA Teaduskeskus Ahhaa	13 822	Audiitorbüroo ELSS AS	märkusega arvamus
Tiigrihüppe SA	810	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
Eesti Filmi SA	843	Rödl & Partner Audit OÜ	märkusteta arvamus
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	841	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
Muuseumiehituse SA	3 440	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
Eesti Rahva Muuseumi Ehituse SA	1 037	PKF Estonia OÜ	märkusteta arvamus
SA Eesti Draamateater	14 239	Rödl & Partner Audit OÜ	märkusteta arvamus
SA Kultuurileht	604	Ann Närep Audiitorühing OÜ	märkusteta arvamus
SA UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon	26	ANTIMAR Audiitorid OÜ	märkusteta arvamus
SA Vene Teater	12 498	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkustega arvamus
SA Jõulumäe Tervisespordikeskus	2 986	OÜ Allika Audiitor	märkusteta arvamus
Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed	2 502	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusega arvamus
SA Ugala Teater	4 731	OÜ Kivistik Consult	märkusteta arvamus
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	196 616	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
Maaelu Edendamise SA	41 653	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	89	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus	2 372	OÜ Probatas	märkusteta arvamus
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	135 422	AS Deloitte Audit Eesti	märkusteta arvamus
SA Viljandi Haigla	7 662	OÜ Hüva Nõu	märkusteta arvamus
SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus	123	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	114 624	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
Eesti E-Tervise SA	1 704	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
SA Jõgeva Haigla	1 417	Audiitorbüroo ELSS AS	märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Haigla	2 465	OÜ TEHE	märkusteta arvamus
SA Koeru Hooldekeskus	1 927	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
SA Erametsakeskus	957	Grant Thornton Rimess OÜ	märkusteta arvamus
SA Eesti Koostöö Kogu	56	TPMM Nordic OÜ	asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
SA Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu	16	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
SA Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus			audit lõpetamata

Allikas: auditeeritud 2011. a majandusaasta aruanded

Lisa 3. Riigi osalusega äriühingute auditite tulemused

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
Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ	100%	5 365	BDO Eesti AS	märkusteta arvamus
AS Eesti Metsataim	60%	2 812	AS Deloitte Audit Eesti	märkusteta arvamus
Eesti Energia AS	100%	2 036 500	AS PricewaterhouseCoopers	märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100%	1 179	Rödl & Partner Audit OÜ	märkusteta arvamus
Elering AS	100%	486 378	AS PricewaterhouseCoopers	märkusteta arvamus
AS Eesti Loots	100%	18 604	Rödl & Partner Audit OÜ	märkusteta arvamus
AS Eesti Post	100%	41 009	Ernst & Young Baltic AS	märkusteta arvamus
AS Eesti Raudtee	100%	309 493	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelikutusevaru Agentuur (OSPA)	100%	146 667	Rödl & Partner Audit OÜ	märkusteta arvamus
Elektriraudtee AS	100%	23 011	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
AS Estonian Air	90%	116 049	AS Deloitte Audit Eesti	märkusteta arvamus
AS Levira	51%	31 366	Ernst & Young Baltic AS	asjaolu rõhutava lõigu-ga märkusteta arvamus, majandusaasta 1.4.2011–31.3.2012
AS Metrosert	100%	1 598	KMRA Audiitorbüroo	märkusteta arvamus
Pärnumaa Teed AS	100%	5 416	Audiitorbüroo Roy Vaimand OÜ	asjaolu rõhutava lõiguga märkusteta arvamus
Saaremaa Teed AS	100%	3 308	Audiitorfirma KLEA OÜ	märkusteta arvamus
AS Saarte Liinid	100%	55 893	Ernst & Young Baltic AS	märkusteta arvamus
AS Tallinna Lennujaam	100%	140 207	AS PricewaterhouseCoopers	märkusteta arvamus
AS Tallinna Sadam	100%	513 480	Ernst & Young Baltic AS	märkustega arvamus
Tartumaa Teed AS	100%	3 975	Kagu-audit OÜ	märkusteta arvamus
Kredex Krediidikindlustus AS	100%	32 597	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100%	2 649	Baker Tilly Baltics OÜ	märkusteta arvamus
Virumaa Teed AS	100%	2 892	Ülase Raamatupidamisteenused OÜ	märkusteta arvamus
Võrumaa Teed AS	100%	4 788	Kagu-audit OÜ	märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100%	23 656	KPMG Baltics OÜ	märkusteta arvamus
AS Vireen	100%	5 163	OÜ Pluss Kümme	märkusteta arvamus
AS Eesti Loto	100%	9 499	KMRA Audiitorbüroo	märkusteta arvamus
Riigi Kinnisvara AS	100%	326 980	AS PricewaterhouseCoopers	märkusteta arvamus
AS Andmevara	100%	1 299	KMRA Audiitorbüroo OÜ	märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused	100%	21 548	OÜ Audiitorbüroo RKT	märkusteta arvamus
AS Ökosil	35%	427	Ernst & Young Baltic AS	märkusteta arvamus
AS Eesti Vanglatööstus	100%	1 186	OÜ Villems ja Partnerid	märkusteta arvamus
Riigimetsa Majandamise Keskus	100%	1 193 631	AS Deloitte Audit Eesti	asjaolu rõhutava lõigu-ga märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2011. a majandusaasta aruanded