

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantslei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande ja tegevuskava täitmise aruande. Sellega seoses on muutunud ka Riigikontrolli auditi ulatus ja käsitusviis.

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust (varem kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete õigsust) ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse finantsaruanded, kus on kajastatud tehtud majandustehinguid.

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on osa riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja riigi tehingute seaduslikkuse hindamisest. Selleks, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid Keskkonnaministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – muud nõuded ja ettemaksed, muud kohustused ja saadud ettemaksed ning majandamiskulud – kajastamise õigsust ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanes.

Mida me auditi tulemusel järelendasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised Keskkonnaministeeriumi bilansi ja tulemiaruaruande kirjed (vt aruande punkti 2) 31.12.2015. a seisuga kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud riigi raamatupidamise üldeeskirja ja raamatupidamise seadust.

Keskkonnaministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 155,6 miljonit eurot ning tulud 135,2 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates on Keskkonnaministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve

seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium tulude kogumisel olulises osas järginud õigusaktides sätestatud põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium riigivara soetamisel, kasutamisel, kasutada andmisel, müümisel ja üleandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	6
Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud, kasutada antud ja müüdnud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega	7
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust	7
Riigikontrolli tähelepanekud	8
Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse järgimisel	8
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on heal tasemel	9
Varasemate soovitude rakendamine	11
Seadusega pandud kohustuste rahastamine ei ole jätkuvalt läbipaistev	11
Riigikontrolli soovitus ja keskkonnaministri vastus	13
Auditi iseloomustus	14
Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	17
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	18

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

1. Riigikontroll leiab, et raamatupidamine auditeeritud valdkondades on Keskkonnaministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes korraldatud hästi, raamatupidamist reguleerivad korrad on kehtestatud, neid on ajakohastatud ning neist on kinni peetud.

2. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud saldoandmikust, mille Keskkonnaministeeriumi kantsler allkirjastas 06.06.2016.

Raamatupidamisarvestus

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?
Muud nõuded ja ettemaksed	21 779 713	Jah
Muud kohustused ja saadud ettemaksed	33 829 156	Jah
Majandamiskulud	27 855 810	Jah

Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

3. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid valdkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Keskkonnaministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest, välja arvatud keskkonnatasud, mis on kajastatud Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes.¹

¹ Keskkonnatasudest laekunud raha summa on võetud Rahandusministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest, kuna keskkonnatasud on kavandatud laekuma Rahandusministeeriumi eelarvesse, mitte Keskkonnaministeeriumi omasse. Samas on keskkonnatasudest saadavate tulude planeerimine ja määramine, nende õigsuse kontroll ja raamatupidamisarvestus Keskkonnaministeeriumi ülesanne.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutused	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (35 254 653 eurot, s.t kaupade ja teenuste müük, muud tulud, ning 94 577 387 eurot, s.t keskkonna- ja saastetasud)		
Saastekvootide müük	Keskkonnaministeerium	Jah
Keskkonna- ja saastetasud, sh edasikandmine	Keskkonnaamet	Jah
Tulu maa müügist	Maa-amet	Jah
Toetuste saamine (84 823 214 eurot) ja andmine (72 617 537 eurot)		
Saadud kodumaised toetused (SAst KIK saadud raha keskkonnaprojektide finantseerimiseks)	Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet	Jah, v.a punktides 29–33 toodud tähelepaneku puhul
Saadud välistoetused (CO ₂ -kvoodi ja ELi raha tegevuskuludeks ja investeeringuteks)	Keskkonnaministeerium, Keskkonnaagentuur	Jah
Saadud välistoetuste vahendamine	Keskkonnaministeerium	Jah
Antud kodumaised toetused (KIKi raha)	Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet	Jah
Tegevuskulude tegemine (64 985 938 eurot)		
Tööjõukulud	Keskkonnaministeerium, Maa-amet, Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet	Jah
Majandamiskulud, sh valitsemisala* hanked	Keskkonnaministeerium, Maa-amet, Keskkonnaamet	Jah, v.a punktides 12–18 toodud tähelepaneku puhul
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 17 194 667 eurot		
Investeeringud, sh valitsemisala* hanked	Maa-amet, Keskkonnaagentuur, Keskkonnainspeksioon	Jah
Kasutada andmine	valitsemisala*	Jah
Üleandmine ja müümine, sh maade üleandmine teisele valitsejale	valitsemisala*	Jah

* Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on kuus riigiasutust: Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogikeskus, Maa-amet ja Eesti Loodusmuuseum.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

Tulude kogumine ja toetuste vahendamine

4. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi 129,8 miljonit eurot, sealhulgas keskkonnatasud 94,6 miljonit eurot, ja need on 2014. aasta tuludega võrreldes suurenenud 14,9 miljoni euro võrra, sealhulgas on

keskkonnatasude laekumine suurenenud 5,2 miljoni euro võrra. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala sai 2015. aastal toetusi 84,8 miljoni euro ulatuses, s.o 26,3 miljoni ulatuses vähem kui 2014. aastal.

5. Auditi käigus selgitati, kas Keskkonnaministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel ja toetuse saamisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Saastekvoodid on Keskkonnaministeerium müünud oksjonil ja sellest laekunud tulu on kantud riigieelarvesse.
- Keskkonna- ja saastetasusid on kogutud kooskõlas keskkonnatasude seaduse ja maksukorralduse seadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on Keskkonnainvesteeringute Keskusele edasi kantud ja ülejäänud osa riigieelarve tuludesse arvatud.
- Vara müük on toimunud kooskõlas riigivaraseadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on kantud riigieelarve tuludesse.
- Toetuste vahendamisel on järgitud 2015. aasta riigieelarve seadust ning perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadust ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadust.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine ning toetuse andmine

6. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves tegevuskuludeks, sh toetusteks ette nähtud 154,7 miljonit (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 9,4 miljonit ning SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu keskkonnaprogrammist saadud 7,5 miljonit eurot). Sellest kulutati 2015. aastal 138,5 miljonit eurot ning võrreldes 2014. aastaga vähenesid kulud 35,4 miljoni euro võrra. Järgmisel eelarveaastasse viidi üle tegevuskuludeks, sh toetusteks ette nähtud raha kokku 16,2 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

7. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 18,0 miljoni euro eest (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 3,7 miljonit eurot), millest investeeriti 17,2 miljonit eurot. Suuremad investeeringud olid loodusväärtuslike maade ost, Vaivara ohtlike jäätmete keskuse nõrgvee ja saastatud sadevee puhastussüsteemi parendamine, Pärnu jõestiku elupaikade taastamine. Järgmisel eelarveaastasse viidi kasutamata investeeringuprojektide raha üle kokku 0,8 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt IT-investeeringute ja loodusväärtuslike maade ostuga.

8. Auditi käigus selgitati, kas Keskkonnaministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks saadud raha (sh CO₂-kvoodi müügist ja ELi toetustest) on kasutatud sihipäraselt.
- 2015. aastal majandamiskuludeks kasutatud 35,4 miljonit on kulutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal tööjõukuludeks kasutatud 29,5 miljonit on üldjuhul kulutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmäärade, kuid muutuvpalkade maksmise kohta tehti tähelepanek, millest on auditeeritud teavitatud märgukirjaga.
- Toetuste andmisel summas 72,6 miljonit eurot on järgitud 2015. aasta riigieelarve seadust ning perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadust ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadust.

Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud, kasutada antud ja müüdnud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega

Ministeeriumi varad

9. Auditi käigus selgitati, kas ministeeriumi immateriaalseid ja materiaalseid varasid on soetatud, kasutatud ja müüdnud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamisel ja müümisel tehtud tehinguid.

10. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Varad on Keskkonnaministeeriumis ja selle valitsemisalas 2015. aastal soetatud kehtivate reeglite kohaselt, välja arvatud punktides 12–18 kirjeldatud eksimuste puhul riigihangete seaduse vastu.
- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks, kuid inventuuride korralduse kohta tehti mõningaid tähelepanekuid, millest on auditeeritud teavitatud vaheauditi märgukirjaga.
- Varade müümisel, kasutada andmisel ja üleandmisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt. Olulisemateks tehinguteks oli loodusväärtuslike maade üleandmine mitterahalise sissemaksena Riigimetsa Majandamise Keskusele summas 7,6 miljonit eurot ja riigile mittevajalike maade müük summas 10,0 miljonit eurot.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Ministeeriumi hanked

11. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures

analüüsi riigihangete menetlust puudutavat sisekontrollisüsteemi ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused on koostanud seadusega nõutud hankeplaanid.
- Riigikontroll tuvastas 2015. aastal üksikuid juhtumeid, kus jäeti korraldamata üle [piirmäära](#) jäävaid hanked, neist on lähemalt kirjutatud märgukirjas.
- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid, välja arvatud punktis 13 kirjeldatud juhul. Samas tuvastati üksikud juhud, mil hilineti aruannete esitamisega riigihangete registrile. Ministeeriumi on vigadest teavitatud märgukirjaga.

Riigihanke piirmäärad – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama

- lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, ning
- riigihangete seaduses toodud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest.

Riigikontrolli tähelepanekud

Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse järgimisel

Riigihanke korraldamine

12. 2015. aastal oli ministeeriumi valitsemisalas teostatud või täitmisel 170 hanget lepingujärgse maksumusega 16,15 miljonit eurot. Ministeerium ja tema valitsemisala on olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid, välja arvatud üksikud ostud, mille puhul ei ole tehtud riigihangete seaduse nõuetele vastavat hanget.

Võlaõiguslike lepingute sõlmimine

13. Keskkonnaministeerium sõlmis 2015. aastal füüsiliste isikutega lühiajalisi võlaõiguslikke lepinguid erinevate teenuste tellimiseks, näiteks loodava infosüsteemi testimiseks (40 302 eurot), seirekavade juhendmaterjali koostamiseks (10 972 eurot), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooniga (OECD) infovahetuse korraldamiseks (19 749 eurot) ning metsaregistri projekti juhtimiseks (15 205 eurot). Lepingute summad sisaldavad lisaks põhisummale ka võlaõiguslikelt lepingutelt tasutud palgamaksusid.

14. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt lähtus ministeerium võlaõiguslike lepingute sõlmimisel CPV määruuses toodud liigitusest, mille sisuks on personali (sh ajutiste töötajate) värbamise teenused, mis oleksid sellisel juhul riigihangete seadusest lähtuvalt [lihtsustatud korras tellitavad teenused](#). Riigikontrolli arvates saab sellist CPV-liigitust kasutada ainult siis, kui pakkujaks on töötajate rendiga tegelev ettevõtte. Selle tulemusena on Keskkonnaministeeriumil jäänud korraldamata üks avatud hankemenetlus maksumusega 40 302 eurot ja kolm lihthanget kokku 45 926 euro ulatuses.

Lihtsustatud korras tellitavad teenused – riigihangete ühtse klassifikaatori (CPV) määruuse VII lisas nimetatud teenused, mille hankelepingu sõlmimisel ei pea korraldama hankemenetlust.

15. Riigikontroll juhib tähelepanu, et juhul kui tekib vajadus värvata ajutise iseloomuga tööde tegemiseks füüsilisi isikuid, on võimalik sõlmida nendega tähtajaline tööleping, millele rakenduvad töölepingu seaduse põhimõtted, ning sellega ei kaasne riigihangete seaduse rakendamise kohustust.

Hankelepingu maksumusest teavitamine

Riigihanke aruandes kajastatakse sõlmitud lepingu tegelik maksumus sõlmimise hetke seisuga;

riigihanke aruande lisas kajastatakse lepingu raames tegelikult välja makstud summa.

16. Maa-amet on 2012. aasta riigihankega ostetud maamaksu infosüsteemi analüüsi- ja arendustöödega (330 900 eurot) kaasnevalt sõlminud tarkvara hoolduslepingu maksumusega 35 900 eurot ja kestusega 5 aastat. Vaatamata sellele et hooldusleping veel kehtib, on Maa-amet esitanud riigihangete [registrile riigihanke aruande](#) ja [aruande lisa](#), milles on lepingu maksumuseks märgitud ainult arendustööde summa ehk 330 900 eurot, ning hanke seisundiks on märkinud teostatud.

17. Riigihangete seaduse kohaselt peavad nii riigihanke aruanne kui ka aruande lisa sisaldama ka selle riigihanke raames sõlmitud tarkvara hoolduslepingu maksumust. Lõplik lepingu maksumus ei ole aga enne hoolduslepingu lõppemist teada.

18. Riigikontrolli arvates on Maa-amet riigihanke aruandes sõlmitud lepingu tegelikku maksumust väiksemana näidates rikkunud riigihangete seaduse läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet.

19. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** pidada kinni riigihangete seaduse nõudest korraldada hankemenetlus, jälgida seaduses määratud tähtaegu ning teha valitsemisala asutuste korraldatud ja korraldamata riigihangete üle järelevalvet, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Keskkonnaministri vastus: Võtame Keskkonnaministeeriumi osas tehtud soovituseteadmiseks ning kaalume põhjalikumalt hangete korraldamist tööde edaspidisel kavandamisel.

Võtame Maa-ameti osas tehtud soovitusete arvesse ning kaalume edaspidi järelhooldega seotud tööde lülitamist hangete koosseisu juhtudel, kui eeldatav hanketööde ja järelhoolde tegija on turul ainupakkuja.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on heal tasemel

Investeeringud IKTsse

20. Riigikontroll on oma iga-aastastes auditites järjepidevalt analüüsinud riigieelarve koostamise protsessi. Sel aastal pööras Riigikontroll auditi käigus süvendatud tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringutele ministeeriumis. Selleks analüüsisid audiitorid 2015. aasta IKT-investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist.

21. Auditi eesmärk oli välja selgitada, milline on IKT-investeeringute planeerimise protsess (kuidas seatakse prioriteedid ja kuidas valitakse tegevused, millesse investeeritakse, kuidas protsessi juhitakse), millistest arengukavadest ja strateegiatest lähtutakse (olulisemate ja mahukamate tegevuste puhul), kuidas ja mis allikatest kujuneb IKT-investeeringute lõplik eelarve, kuidas jälgitakse eelarve kasutamist ning reageeritakse muutunud vajadustele.

22. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud,

- kui investeeringuvajadused on kirjeldatud investeeringuvajaduse kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi ning milles toodud olulisemad valdkonnad ja/või projektid on kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“;
- ministeeriumi valitsemisalas on eelarve planeerimine ja jälgimine ühtse juhtimise all;
- valitsemisala prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähiaastate jooksul investeeritakse, on kokku lepitud ning
- eelarve kasutamist jälgitakse sobiva sagedusega, eelarvet korrigeeritakse vajaduse ilmnemisel, projektid viiakse ellu tähtjaks ning edasilükkunud projekte on vähe.

23. Keskkonnaministeeriumi IKT-investeeringute juhtimist võib pidada heaks, sest 2013. aastal alustas valitsemisala asutuste IT-osakondade asemel tegevust Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KEMIT), kes tegeleb ministeeriumi valitsemisala (v.a Maa-amet) infosüsteemide ning andmeside arendamise ja haldamisega. Valitsemisala IKT-investeeringud on seega koondatud ühtse juhtimise alla KEMITsse (v.a Maa-amet).

24. Iga-aastase tööplaani koostamise protsessi käigus koostatakse ülevaade valitsemisala asutuste investeerimisvajadusest, mille põhjal viib KEMIT kantsleriga kooskõlastatud prioriteetsuse alusel projekte ellu. Tööplaani tegevustest ja nende täitmisest annavad kantslerile aasta jooksul korduvalt ülevaate osakonnajuhid, asekanterid ja asutuste juhid. Maa-ametis tegutseb IT-osakond, kuna Maa-amet toetub palju ühele välisele partnerile, kes ise Maa-ameti süsteeme haldab ja arendab. Maa-ameti IKT-investeeringute prioriteedid kinnitatakse samuti ministeeriumis.

25. Auditi käigus veenduti, kas lähema vaatluse alla võetud [seitsmel investeeringutegevusel](#) on seos arengudokumentidega. Selgus, et kõik tegevused lähtuvad „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ nutika riigivalitsemise alaeesmärgi paremate avalike teenuste arendamise meetmest. Kolm tegevust on seostatavad „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ 2015.–2018. aasta rakendusplaaniga.

26. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala panustab „Riigi eelarvestrateegia 2015–2018“ keskkonna-tulemusvaldkonda ja tegevuste elluviimisel lähtutakse lisaks ka infoühiskonna-tulemusvaldkonna eesmärkidest. Lisaks panustatakse investeeringutega „Keskkonnaministeeriumi valitsemisala arengukava 2015–2018“ riigi maapoliitika rakendamise ning ruumiandmete infrastruktuuri loomise ja haldamise meetmesse ning keskkonnaministeeriumi valitsemisala infotehnoloogia valdkonna arendamise meetmesse.

**Auditis vaadatud
investeeringutegevused ja nende
eelarved:**

- valitsemisala IT-investeeringud 315 597 eurot;
- Maa-ameti maade haldamise infosüsteem 132 044 eurot;
- Maa-ameti maade haldamise infosüsteemi täiendamine (2. etapp) 253 613 eurot;
- maainfosüsteemi täienduste ostmise 58 920 eurot;
- KEMIT andmehoidlavõrgu laiendus 165 600 eurot;
- .NET-platvormil infosüsteemide EELIS, VEKA ja SEIRE jätkuarendustööd 79 380 eurot;
- .NET-platvormil infosüsteemide EELIS, VEKA ja SEIRE arendustööd 20 520 eurot.

27. Ministeeriumi valitsemisala investeeringute elluviimist on jälgitud põhjalikult, eelarvet ei ole ületatud, ning kui raha on üle jäänud, on kasutatud ülejääke kokkulepitud prioriteetide kohaselt.

28. 2015. aasta IKT-investeeringute eelarve oli 1,7 miljonit eurot, sealhulgas oli 2014. aastast üle toodud 0,5 miljonit eurot. Eelarvest kulutati ära 64% (1,1 miljonit eurot) ning selle jääk kanti täies mahus üle järgmisesse eelarveaastasse. Ülekandmise põhjuseks oli mitmete arendustööde jätkumine 2016. aastal ning ühe tegevusega ei jõutud 2015. aastal alustada. Keskonnaministeeriumi IKT-arendustöödeks suunati aruandeaastal 1,7 miljonit eurot välistoetusi ja 0,5 miljonit eurot muudest rahastamisallikatest, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti summas 1,8 miljonit eurot.

Varasemate soovitude rakendamine

Seadusega pandud kohustuste rahastamine ei ole jätkuvalt läbipaistev

Põhitegevuse rahastamine

29. Keskonnaministeeriumi valitsemisala eelarve ei anna tervikpilti, kui palju ministeerium oma tegevusteks riigieelarvest raha vajab, kuna Keskonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevuse kulusid rahastatakse keskkonnaprogrammist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu. Selline rahastamisskeem toob kaasa ka asjatut halduskoormust.

30. KIKi kaudu raha saamiseks peavad Keskonnaministeerium ja tema allasutused kirjutama projekte, KIK peab neid menetlema, ministeeriumi komisjon hindama ning KIKi nõukogu kinnitama ning toetuse saajad peavad toetuse kasutamisest aru andma ja KIK aruandeid kontrollima. 2015. aastal sai KIKi kaudu rahastamisotsuse 76 Keskonnaministeeriumi ja tema allasutuste projekti 9,2 miljoni euro ulatuses. Selline praktika on kestnud aastaid.

31. Riigikontroll on korduvalt keskkonnaministril soovitanud vaadata koostöös Rahandusministeeriumiga üle keskkonnatasudest laekuvast tulust elluviidavate keskkonnaprojektide rahastamine, et vältida Keskonnaministeeriumile seadusega pandud ülesannete rahastamist keskkonnatasudest, ning planeerida vajaminev raha riigieelarvesse.

32. Keskonnaminister on varem Riigikontrolli soovitudele vastanud, et on riigieelarve ettevalmistamise protsessis korduvalt pöördunud Rahandusministeeriumi poole taotlusega viia valitsemisala asutustele seadusega pandud ülesanded KIKi rahastamiselt üle riigieelarvest rahastamisele. Ministri sõnul on Rahandusministeerium mõistnud taotluse asjaolusid, kuid eelarvevõimaluste puudumise tõttu pole seni Keskonnaministeeriumi taotlusi toetanud.

33. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et ei saa jätkuda Keskonnaministeeriumile ja tema allasutustele seadusega pandud kohustuste läbipaistmatu ja halduskoormust suurendav rahastamine KIKi projektipõhiste lepingute kaudu.

Keskonnaministri kommentaar: Sarnaselt eelnevate aastatega esitas Keskonnaministeerium RES 2017–2020 ettevalmistamisel Rahandusministeeriumile taotluse viia iga-aastaselt seadusega pandud

ülesannete rahastamine summas 11 mln eurot KIKist üle riigieelarvesse,
kuid ettepanek ei leidnud toetust.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitus ja keskkonnaministri vastus

Riigikontroll andis auditi tulemusel Keskkonnaministeeriumile aruandes mitmeid soovitusi. Minister Marko Pomerants saatis 21.06.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Keskkonnaministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaministeerium tänab Riigikontrolli audiitoreid meeldiva ja konstruktiivse koostöö eest kontrollitoimingute läbiviimisel, asjatundlike konsultatsioonide eest erinevaid tõlgendusi võimaldavate küsimuste kerkimisel ja meiepoolsete selgituste arvestamisel.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastus
Hangete korraldamine 19. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: pidada kinni riigihangete seaduse nõudest korraldada hankemenetlus, jälgida seaduses määratud tähtaegu ning teha valitsemisala asutuste korraldatud ja korraldamata riigihangete üle järelevalvet, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. p-d 12–18	Keskkonnaministri vastus: Võtame Keskkonnaministeeriumi osas tehtud soovituseteadmiseks ning kaalume põhjalikumalt hangete korraldamist tööde edaspidisel kavandamisel. Võtame Maa-ameti osas tehtud soovitusete arvesse ning kaalume edaspidi järelehooldega seotud tööde lülitamist hangete koosseisu juhtudel, kui eeldatav hanketööde ja järelehooldete tegija on turul ainupakkuja.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust. Ministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi üheks aluseks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste bilansi ja tulemiaruaruande kirjete õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanDES.

Auditi ulatus ja käsitusviis

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

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 06.06.2016 kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Keskkonnaministeeriumi finantsaruandes ning Keskkonnaministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut asutuse finantsnäitajatele ja tehingute seaduslikkusele. Olulisuse määramisel on Riigikontroll võtnud arvesse nii olulisuse kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi on Riigikontroll võtnud arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koos kui ka sisemisi ja väliseid mõjutegureid.

Auditeeritule saadetud märgukirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthankemenetluste kohta, mis auditiaruanDES on esitatud kokkuvõtlikult punktis 12. Samuti on märgukirjas välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei ole auditiaruanDES kajastatud, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsuse kohta Keskkonnaministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjade kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivara soetatakse, kasutatakse ja käsutatakse eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Need printsiibid laienevad kõigile tehingutele riigivaraga.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Keskkonnaministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Keskkonnaministeeriumi investeeringud ja kulud on tehtud sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning kas ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Varade soetamisel kontrolliti, kas tehingud on sooritatud, lähtudes riigihangete seaduse põhiprintsiipidest, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ning huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas hangete piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhinõuetest.

Eritähelepanu pöörati ministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi käigus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute tegemisele ministeeriumis.

Selleks analüüsisid Riigikontrolli audiitorid 2015. aasta info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist. Muu hulgas selgitati, kuidas ja mille alusel oli koostatud investeeringute kava, millistele projektidele oli planeeritud raha kulutada ning kas ja mis põhjustel projektid olid aasta jooksul muutunud. Samuti selgitati, kas ja millised on IKT-investeeringute rahastamise allikad peale riigieelarve. Suuremate ja olulisemate investeeringute puhul analüüsiti nende seoseid valitsemisala olulisemate arengukavadega.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui ministeeriumi valitsemisalas on kokku lepitud ühtsed prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähemate aastate jooksul investeeritakse, ning kui investeeringuvajadused on kirjeldatud vastavas kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi. Olulisemad valdkonnad ja/või projektid investeeringuvajaduse kavas peavad olema kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“.

Samuti peab Riigikontroll oluliseks, et investeeringute planeerimine ja tegemine on valitsemisalas ühtse juhtimise all. Selleks on vaja, et investeeringute kohta on olemas detailsem jaotus, et investeeringute plaanist kinnipidamist jälgitakse pidevalt, ning kui vaja, muudetakse plaane.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid vanemaudiitor Gerli Eisberg ning audiitorid Jaana Laur, Tiiu Lauri ja Kristel Makus.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60130/26.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

25.06.2015 – Keskkonnaministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.06.2014 – Keskkonnaministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

14.04.2014 – Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

27.06.2013 – Keskkonnaministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

25.06.2012 – Keskkonnaministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- 2015. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 8–9;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 17.09.2014. aasta määrus nr 33 „Eelarveklassifikaator”;
- riigieelarve seadus, §-d 26, 29, 30–33, 53–56, 59–60, 64.
- riigihangete seadus, §-d 1, 3–5, 7, 10, 13–16, 18²–25, 27–31, 35–41, 44, 46–47, 50–51, 54–55, 58, 65–71, 103⁴⁻⁶, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–34, 37–38, 43, 46, 48–71, 77, 90–91, 95–96.

B. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmistele olulisematele õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–3, 5–7, 10–11, 13, 21–24, 26, 34–35, 43–45, 52, 57, 61–63, 86–90, 98, 101–104, 107–113, 131;
- keskkonnaministri 28.04.2010. aasta määrus nr 14 „Keskkonnaministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamiseks andmise ja võõrandamise kord”;
- keskkonnatasude seadus, §-d 22, 31, 33¹⁻⁴, 37, 39;
- kogumispensionide seadus, § 9;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus (ulatuses, mis on vajalik sihtfinantseerimise otsusega määratud toetuse sisekontrollisüsteemi toimivusele, kulude sihipärasusele ja arvestuses kajastamise õigsusele hinnangu andmiseks);
- perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seadus (ulatuses, mis on vajalik sihtfinantseerimise otsusega määratud toetuse sisekontrollisüsteemi toimivusele, kulude sihipärasusele ja arvestuses kajastamise õigsusele hinnangu andmiseks);
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1, 4, 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–100;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 3–4, 40–42;
- välisõhukaitse seadus, § 119⁴;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”;
- Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. aasta määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem”;

- Vabariigi Valitsuse 26.09.2014. aasta määrus nr 151 „Töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2015–2018“.