

Rahandusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Rahandusministeeriumi 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.

Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – raha ja pangakontod; finantsinvesteeringud; maksu-, lõivu- ja trahvinõuded; muud nõuded ja ettemaksed; osalused avaliku sektori ja sidusüksustes; saadud maksude, lõivude ja trahvide ettemaksed; muud kohustused ja saadud ettemaksed; laenukohustused; reservid; tulumaks; sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed; maksud kaupadelt ja teenustelt; saadud sihtfinantseerimine; antud sihtfinantseerimine; antud mittesihotstarbeline finantseerimine; maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed; maksu-, lõivu- ja trahvikulud; tuleml osalustelt ja antud siirded – kajastamise õigsust ministeeriumi bilansis ja tulemiaruan-des.

Riigiraamatupidamiskohustuslasi auditeerib Riigikontroll. Teiste konsolideeritavate üksuste finantsaruandeid auditeerivad audiitorettevõtjad, kelle tehtud tööle Riigikontroll oma arvamuse kujundamisel tugineb.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised Rahandusministeeriumi 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.

Rahandusministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeringud olid kokku 4,47 miljardit eurot ning tulud 7,51 miljardit eurot.

Riigikontrolli arvates, on Rahandusministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega, kui jätta arvestamata teiste isikute raha kasutamise kohta tehtud märkuste mõju.

Riigikontroll teeb märkuse Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamise kohta riigi kulude katteks.

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

Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeerium riigivara soetamisel ja kasutamisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Auditeeritu vastus: Rahandusministeerium ei nõustu märkusega Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamise kohta riigi kulude katteks, leides, et luba kasutada haigekassa ja töötukassa raha riigi kulude tegemisel on Rahandusministeeriumile riigieelarve seadusega antud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on seisukohal, et Rahandusministeeriumi ühemõtteline õigus kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks pole riigieelarve seaduse, Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud ning Riigikogu peab otsustama, kas seda lubada või mitte ning selle selgelt ka vastavates seadustes sätestama.

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, välja arvatud asjaolude puhul, mis on tinginud märkuse	5
Tulud ministeeriumi aruandes on korrektselt kajastatud	6
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on riigieelarves eraldatud raha kasutanud sihipäraselt, eksitud on Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha paigutamisel ja kasutamisel	7
Riigikontroll teeb märkuse Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa reservides oleva raha kasutamise kohta	8
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust	10
Riigikontrolli tähelepanekud	11
Ministeeriumi riigieelarve täitmise aruanne kajastab tulusid, mis ei ole ministeeriumi omad	11
Rahandusministeeriumi SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus antava laenu raha ei olnud täies mahus eelarvesse planeeritud	12
Rahandusministeeriumi valitsemisala asutused on jätnud korraldamata riigihangete seaduse kohased menetlused	13
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on vajab korrastamist	15
Varasemate soovitude rakendamine	17
Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused	18
Auditi iseloomustus	21
Riigikontrolli varasemaid auditeid Rahandusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	24
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	25
Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ja valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused	27

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

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

Arvestuspõhimõtte muutus

2. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et Rahandusministeerium on muutnud raha ja klientide hoiuste kajastamise põhimõtteid ning rakendanud seda tagasiulatuvalt. Raha kirjel on näidatud lisaks Rahandusministeeriumi rahale veel riigikassa poolt pankades hallatavate isikute (sihtasutused, AS Eesti Värtpaberikeskus, töötukassa, haigekassa jt) pangakontodel olev riigi kontsernikontosse hõlmatud raha, mis kohustuste poolel on kajastatud klientide hoiustena. Arvestuspõhimõtete muudatuse mõjul muutus 2015. aasta lõpu seisuga raha ja pangakontode negatiivne jääk (–325 mln eurot) positiivseks (514 mln eurot).

Raamatupidamisarvestus

3. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud saldoandmikust, mille Rahandusministeeriumi kantsler allkirjastas 17. juunil 2016.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektelt?
Raha ja pangakontod	513 855 911	jah
Finantsinvesteeringud (tehingud võlakirjadega)	623 271 428	jah
Maksu-, lõivu- ja trahvinõuded	886 681 594	jah
Muud nõuded ja ettemaksed (sh laenud ja toetused, v.a põhivara eest)	514 333 667	jah
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes	1 231 081 251	jah
Finantsinvesteeringud (osalused rahvusvahelistes organisatsioonides ja muud pikaajalised finantsinvesteeringud)	199 402 484	jah
Muud nõuded ja ettemaksed (sh laenud)	609 989 280	jah
Saadud maksude, lõivude ja trahvide ettemaksed	371 058 536	jah
Muud kohustused ja saadud ettemaksed (sh maksud ja lõivud, toetused (v.a põhivara), muud)	1 719 063 946	jah
Laenukohustused (lühiajalised)	17 535 286	jah
Laenukohustused (pikaajalised)	944 667 946	jah
Reservid	413 614 750	jah

Tulumaks	1 665 915 683	jah
Sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed	2 693 105 213	jah
Maksud kaupadelt ja teenustelt	2 823 175 968	jah
Saadud sihtfinantseerimine	460 210 665	jah
Antud sihtfinantseerimine	514 458 631	jah
Antud mittesihotstarbeline finantseerimine	538 177 129	jah
Töötasu	44 469 010	jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	14 994 425	jah
Maksu-, lõivu- ja trahvikulud	3 733 289 514	jah

Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud, välja arvatud asjaolude puhul, mis on tinginud märkuse

4. 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 Rahandusministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest ja Rahandusministeeriumi bilansist 31.12.2015. a seisuga.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutused	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (maksutulud 7,13 mlrd eurot)		
Maksutulud (nõuded, kohustused, ettemaksed)	MTA	jah
Toetuste saamine (168,35 mln eurot)		
Tegevuskulude ja põhivara soetamise välismaine sihtfinantseerimine	RAM	jah
Toetuste andmine (675,25 mln eurot)		
Tegevuskulude ja põhivara soetamise välismaise sihtfinantseerimise vahendamine	RAM	jah
Toetus- ja tasandusfondi maksed kohalikele omavalitsustele (maksed on tehtud riigieelarves ettenähtud ulatuses)	RAM	jah
Liikmemaksud (EL)	RAM	jah
Antud laenude arvestus – lühi- ja pikaajalised laenunõuded 853,88 mln eurot (bilanss 31.12.2015. a seisuga)		
Antud laenud (lühi- ja pikaajalised)	RAM	jah, v. a tähelepaneku puhul p-des 22–26
Võetud laenude arvestus – lühi- ja pikaajalised laenukohustused 962,20 mln eurot (bilanss 31.12.2015. a seisuga)		
Võetud laenud (lühi- ja pikaajalised)	RAM	jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine – tegevuskulud 91,70 mln eurot		

Tööjõukulud (sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed)	MTA, STAT	jah
Majandamiskulud, sh hanked	MTA, RAM, RMIT	jah, v.a tähelepaneku puhul p-des 27–32
Riigi raha paigutamine – lühi- ja pikaajalised finantsinvesteeringud 822,67 mln eurot (bilanss 31.12.2015. a seisuga)		
Reservid, sh tehingud võlakirjade ja deposiitidega	RAM	jah, v. a märkuse puhul p-des 12–16
Osalused rahvusvahelistes organisatsioonides (Euroopa Stabiilsusmehhanism – ESM), Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank – IBRD jms)	RAM	jah
Osalus riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes – 1,23 mld eurot (2015. Vabariigi Valitsuse kinnitatud dividendid 67,5 mln eurot)		
Osalused tütar- ja sidusettevõtjates	RAM	jah
Osalused sihtasutustes ja mittetulundusühingutes	RAM	jah

Rahandusministeeriumi (RAM) valitsemisala asutused on Maksu- ja Tolliamet (MTA), Statistikaamet (STAT), Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (RMIT), Riigi Rugiteenuste Keskus (RTK) ja maavalitsused.

Tulud ministeeriumi aruandes on korrektselt kajastatud

Tulude kogumine

5. Rahandusministeeriumi valitsemisala kogutud tulud (peamiselt maksutulud, vähemal määral ka riigilõivud, tulu majandustegevusest, muud tulud ja finantstulud) olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi 7,34 miljardit eurot ja need on 2014. aasta tuludega võrreldes suurenenud 468,73 miljoni euro võrra.

6. Auditi käigus selgitati, kas Rahandusministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel ja edasikandmisel järgitaks riigivaraseaduse üldpõhimõtteid ja riigieelarve seaduses sätestatud. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete ja riigieelarve seaduse järgimiseks tulude kogumisel.
- Laekunud maksud ja tasud on makse ja tasusid puudutavate seadustega nõutud summades edasi antud Sotsiaalkindlustusametile, kohalikele omavalitsustele, Eesti Haigekassale ja SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus.
- Laekunud maksude andmed on kooskõlas Maksu- ja Tolliameti maksukohustuslaste registri andmetega maksude laekumise kohta.
- Ministeeriumi valitsemisalas on tulu määratud ja kogutud kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, seejuures on laekunud raha kantud riigieelarve tuludesse.

Tegevuskulude ja investeringute tegemine

Teadmiseks, et

tegevuskulude kasv on peamiselt seotud maavalitsuste ja regionaalvaldkonna osakondade ületoomisega Siseministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse.

Teadmiseks, et

peamiselt investeeriti Maksu- ja Tolliameti IKT-arendusse (käibemaksu deklareerimise infosüsteem, e-maksuamet) ja põhivarasse (tolleriivahendid ja piiripunktide renoveerimistööd) ning struktuuritoetuste infosüsteemi (SFOS) arendusse.

Finantseerimistehingute tegemine

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on riigieelarves eraldatud raha kasutanud sihipäraselt, eksitud on Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha paigutamisel ja kasutamisel

7. Rahandusministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves tegevuskuludeks (majandus- ja tööjõukulud) ette nähtud 97,37 miljonit (sh eelmisest eelarveaastast üle toodud 1,95 miljonit eurot, mis ei sisalda maavalitsuste ületoodud raha). Sellest kulutati 2015. aastal 91,70 miljonit eurot ning võrreldes 2014. aastaga kasvasid tegevuskulud 16,34 miljoni euro võrra. Järgmisel eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku üle 2,35 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

8. Ministeeriumi valitsemisalas oli plaanitud teha investeringuid 13,24 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast üle toodud 3,91 miljonit), millest investeeriti 7,34 miljonit eurot. Järgmisel eelarveaastasse viidi kasutamata investeringuprojektide raha üle kokku 5,9 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt edasilükkunud IKT-investeringutega: Maksu- ja Tolliameti investeringud, maavalitsuste IT-tsentraliseerimisega kaasnevad investeringud.

9. Finantseerimistehinguteks oli 2015. aasta eelarves ettenähtud 180,60 miljonit eurot. Need tehingud olid peamiselt seotud hoiuste vähendamisega, millest saadavat raha planeeriti kulutada eelarvedefitsiidi katteks ja finantseerimistehingute rahastamiseks. Eelarve täitmiseks kujunes 16,9 miljonit eurot, võlakirjadega tehti tehinguid 1,2 miljardi euro väärtuses, SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) maksti välja laen summas 34,6 miljonit (vt ka punkte 22–26) ja riigi antud laenu tagasimaksetest laekus 2,5 miljonit eurot.

10. Lisaks paigutab Rahandusministeerium Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, sihtasutuste ja muude riigi haldusüksuste täitvate eraõiguslike juriidiliste isikute raha finantsinstrumentidesse. 31.12.2015. a seisuga oli seda tehtud haigekassa puhul 153 mln euro, töötukassa puhul 663 mln euro, sihtasutuste puhul 238 mln euro ulatuses.

11. Auditi käigus selgitati, kas Rahandusministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks ning finantseerimistehingute tegemiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- Tasandus- ja toetusfondi raha on kohalikele omavalitustele välja makstud riigieelarves sätestatud mahu, lähtudes Vabariigi Valitsuse toetuste määramise otsustest.
- Vahendamiseks saadud toetused on edasi antud seaduste ja sõlmitud kokkulepete kohaselt, toetusi on antud toetuse saajatele toetuste määramise otsuste alusel.
- Riigi raha paigutamine (sh reservide hoidmine ja paigutamine) on toimunud nõuetekohaselt, v.a töötukassa ja haigekassa raha

kasutamise seotud märkuses toodud asjaolude puhul punktides 12–16.

- 2015. aastal majandamiskuludeks eraldatud 33,08 miljonit on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal tööjookuludeks eraldatud 58,62 miljonit on kasutatud üldjuhul sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmäärade.
- Tehingud laenude, sh antud ja võetud laenudega, on toimunud kooskõlas õigusaktidega. Audiitorid tegid tähelepaneku SA-le KIK antud laenu kohta, laenu summa 34,59 miljonit eurot ei olnud eelarvesse planeeritud (vt täpsemalt punktid 22–26).

Riigikontroll teeb märkuse Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa reservides oleva raha kasutamise kohta

Märkus riigile mittekuuluva raha kasutamise kohta riigi likviidsuse juhtimiseks

Teadmiseks, et

haigekassa ja töötukassa reserve hoiab ja paigutab finantsinstrumentidesse alates 2012. aastast

Rahandusministeerium. Reserve hoitakse võlakirjades, pangadeposiitides ja rahana. Otsuseid selle kohta, milliseid väärtpapereid reservi kuuluva raha eest osta või milliseid müüa, teeb Rahandusministeerium. Ministeerium ei erista tehingute tegemisel, kas tegu on haigekassa, töötukassa, riigi enda või mõne muu isiku rahaga, keda riigikassa teenindab.

Haigekassa ja töötukassa reservid on mõeldud selleks, et tasakaalustada võimalikke riigi majanduslikust olukorra halvenemisest tuleneva väiksema maksulaekumise või suuremate kulude riski.

Teadmiseks, et

Vabariigi Valitsuse määruse järgi on raha lubatud paigutada üksnes hoiustesse, võlakirjadesse, pöördrepo tehingutesse (võlakirjade ostu- ja tagasimüügitehingud) ning rahandusministri määratud rahaturu- ja intressifondide osakutesse.

12. Alates 2012. aastast on haigekassa ja töötukassa reservid liidetud riigi reservidega ning neid hoitakse riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol. Hoitava raha ja finantsinstrumentide jäägilt makstakse haigekassale ja töötukassale riigi kassareservi tulususega võrdset intressi. Riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol hoitavat raha paigutab Rahandusministeerium koos riigi rahaga riigi rahavoo juhtimise põhimõtete kohaselt, mis on sätestatud Vabariigi Valitsuse määruses.¹

13. 2015. aastal langes keskvalitsuse raha jääk pankades kokkuvõttes miinusesse summas 291,1 mln eurot, ning kuna riigi enda likviidsetest vahenditest ei jätkunud, siis rahastati puudujääki (ehk tasuti oma kohustuste eest) haigekassa ja töötukassa reservidesse kuuluva raha arvelt. Seega on riik võtnud haigekassa ja töötukassa reservidesse kuuluvast rahast sisuliselt arvelduskrediiti või laenu, mis pole kooskõlas ei Eesti Haigekassa seaduse, töötuskindlustuse seaduse ega riigieelarve seadusega.

14. Riigieelarve seaduse § 67 lõike 1 kohaselt võib Rahandusministeerium teiste isikute raha hoida ja finantsinstrumentidesse paigutada, teha nende makseid ja arveldusi ning vahendada neile makseteenuseid. Teiste isikute raha hoidmisel ja paigutamisel lähtutakse ülal viidatud Vabariigi Valitsuse määrusest, milles on sätestatud selle rahaga tehtavate tehingute põhimõtted ja tingimused. Nimetatud määruses on lubatud raha paigutada vaid täpselt määratud finantsinstrumentidesse.

15. Seega peab teiste isikute raha hoidmisel ja paigutamisel lähtuma viidatud Vabariigi Valitsuse määrusest, milles on sätestatud selle rahaga tehtavate tehingute põhimõtted ja tingimused. Kuna selle määruse järgi on lubatud raha paigutada vaid määratud finantsinstrumentidesse, on muud tegevused (v.a nende isikute maksete ja arvelduste tegemine ning makseteenuste vahendamine, mis on reguleeritud riigieelarve seaduse § 67 lõikega 1) Eesti Haigekassa ja Töötukassa raha hoidmisel ja

¹ Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. a määrus nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“.

paigutamisel vastuolus kehtiva õigusega. Raha kasutamiseks riigi kulude katteks ei ole Rahandusministeeriumile seadustega õigust antud.

16. Lähtudes Eesti Haigekassa seadusest ja töötuskindlustuse seadusest, on nende reservide kasutamise sihtotstarve selgelt piiritletud, riigi kohustuste katmine selle sisse ei kuulu. Nii Eesti Haigekassa seadus kui ka töötuskindlustuse seadus keelavad neil anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist, kuid kuna raha on riigi kontsernikontodel ja Rahandusministeeriumil on nende pangakontode käsutamise õigus, on haigekassa ja töötukassa raha kasutatud sisuliselt arvelduskrediidina.

17. Riigikontrolli hinnangul ei ole Rahandusministeerium tegevus kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega: Rahandusministeerium on kasutanud haigekassa ja töötukassa reservidesse kuuluvat raha keskvalitsuse kohustuste katmiseks, milleks tal puudub õigus.

18. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: lõpetada riigi kohustuste katmine avalik-õiguslike isikute reservidesse kuuluvast rahast, maksta kasutatud summad tagasi ning analüüsida, milliseid meetmeid oleks võimalik tarvidusele võtta likviidsusprobleemide lahendamiseks.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus²:

Rahandusministeerium lähtub oma tegevuses kehtivatest õigusaktidest. Rahandusministeerium ei nõustu kontrolliaruande punktidega 12–18, sest seal esitatud märkused ja soovitus ei lähtu õigusaktide sellisest tõlgendusest, mida pidas Riigikogu silmas seadust vastu võttes.

Rahandusministeerium on juhtinud Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et 07.12.2011 vastu võetud seadusemuudatusega pidas Riigikogu vajalikuks luua selline olukord, kus riigi rahavoogu ja riigi käes raha hoidvate isikute rahavoogu juhib Rahandusministeerium ühtse tervikuna, tasakaalustades isikute positiivseid ja negatiivseid rahavooge. See tähendab, et igal ajahetkel ei pea riigikassas olema raha kõigi hoiuste väljamaksmiseks, vaid tagatud peab olema võimalus hoiustatud vahendeid igal ajahetkel kasutada oma kohustuste täitmiseks.

Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal on Riigikassas hoiustatud vahendeid igal ajal võimalik kasutada oma kohustuste täitmiseks. Rahandusministeeriumil on võimalik võtta pankadelt laenu samal päeval või kuni 15päevase etteteatamisega kuni 750 miljonit eurot (pankade arvelduskrediidid, valmisolekulaenu ja EIB laen). See kinnitab, et kõigi riigi kontserni liikmete väljamaksed saavad tehtud, kui see on vajalik. Rahandusministeerium võtab laenu kasutusele siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulusid.

Aruande väide, et Rahandusministeerium on Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutusse võtnud riigi kohustuste katmiseks, on eksitav ega tugine raha kui asendatava asja õiguslikul käsitlusele.

² Riigikontroll on refereerinud rahandusministri ja riigihalduse ministri vastust, mis on täismahus avaldatud Riigikontrolli kodulehel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma arvamuse juurde ja leiab, et õigusaktidega on Rahandusministeeriumile antud õigus paigutada haigekassa ja töötukassa raha finantsinstrumentidesse ja nende raha hoida. Rahavoo juhtimist käsitlevas riigieelarve seaduse paragrahvis on märgitud, et ministeerium juhib teiste isikute (sh haigekassa, töötukassa) rahavooge, mis on seotud nende raha hoidmise ja paigutamisega. Kuna ei hoidmise ega paigutamise all ei saa mõelda selle raha püsivat või ajutist kasutamist muul otstarbel kui paigutamine piiritletud finantsinstrumentidesse, ei saa tekkida haigekassal ja töötukassal rahavooge, mis pole seotud nende endi kulude katmise ja raha paigutamisega.

Lisaks on nii Eesti Haigekassa seaduse kui ka töötuskindlustuse seadusega piiritletud nende raha kasutamine selgelt vaid sihtotstarbelise kasutamisega. Samuti on neil keelatud anda laenu või tagada teiste kohustusi.

Isegi kui seadusandja (Riigikogu) soovis anda Rahandusministeeriumile õigusi haigekassa ja töötukassa raha ajutiselt või pikema aja jooksul kasutada, ei ole seda üheselt ja selgesõnaliselt õigusaktides ega nende seletuskirjades fikseeritud.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et haigekassa ja töötukassa raha kuulub neile endile ning ka riigi kontsernikonto koosseisus olevad pangakontod on nende omandis, õigusaktides on Rahandusministeeriumile antud selgesõnaliselt õigused vaid nende raha hoidmiseks ning paigutamiseks.

Riigikontroll on seisukohal, et Rahandusministeeriumi ühemõtteline õigus kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks, pole riigieelarve seaduse, Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Kui seda soovitakse teha, peab see erinevate juriidiliste vaidluste ja erinevate tõlgenduste vältimiseks ning õigusselguse tagamiseks olema selgelt fikseeritud seadustes. Seega peab Riigikogu otsustama, kas seda lubada või mitte ning selle selgelt ka vastavates seadustes sätestama.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Ministeeriumi hanked

19. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures analüüsiti 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. Valitsemisala asutused on koostanud hankeplaanid ja neid järgitakse.

- Riigikontroll tuvastas, et Maksu- ja Tolliametis on 2015. aastal jäetud korraldamata üks üle piirmäära jääv hange, ning ühe hanke puhul ei ole järgitud kohustusi, mis kaasnevad riigihanke rahvusvahelise piirmäära ületamisega.
- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ning riigihangete seaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli tähelepanekud

Ministeeriumi eelarve aruanne

Ministeeriumi riigieelarve täitmise aruanne kajastab tulusid, mis ei ole ministeeriumi omad

20. 2015. aasta riigieelarve seaduses on planeeritud, et Rahandusministeeriumile laekub tuluna riigilõive 5,9 miljoni euro eest, kuid ministeeriumi eelarve täitmise aruandes on riigilõivude laekumiseks märgitud 14,96 miljonit eurot. Erinevus planeeritud eelarvetulu ja tegeliku laekumise vahel tuleneb sellest, et 2015. a planeeriti osa seni Justiitsministeeriumi eelarves kajastatud riigilõivu tulusid (riigilõivud kohtutoimingutelt) Rahandusministeeriumi alla, kuid riigieelarve täitmise aruandes kajastuvad Rahandusministeeriumi all juba peaaegu kõik seni Justiitsministeeriumi all kajastatud riigilõivud (nt lisaks ka erinevate registrite toimingute eest tasutud riigilõivud). Samas kajastatakse vastavad tehingud jätkuvalt Justiitsministeeriumi raamatupidamises.

21. Sellest tulenevalt ei ole nii Justiitsministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi raamatupidamises ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tulud omavahel võrreldavad. Sarnane on ka keskkonnatasude kajastamine, mida planeeritakse Rahandusministeeriumi eelarvesse ja näidatakse Rahandusministeeriumi eelarve täitmisenä, kuid raamatupidamises kajastatakse neid hoopis Keskkonnaministeeriumi tuluna.

22. Riigikontrolli arvates tuleb majandustehinguid nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande seisukohalt kajastada ühtviisi selle asutuse juures, kes nendega tegeleb ja nende eest vastutab. Sellele probleemile on Riigikontroll juhtinud tähelepanu mitmes viimaste aastate Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande auditi aruandes ja riigi majandusaasta koondaruande auditi aruandes. Auditi käigus antud selgituste kohaselt peaks erinevused riigieelarve, riigieelarve täitmise aruande ja raamatupidamise vahel lahenema tekkepõhisele eelarvele üleminekuga alates 2017. aastast.

23. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** kajastada kohtute riigilõivude ja menetluskulude hüvitamise tulud nii Justiitsministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Justiitsministeerium, mitte Rahandusministeerium.

Rahandusministri vastus: Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega tekkepõhisele eelarvele üleminekul alates 2017. aastast peaks erinevused riigieelarve, riigieelarve täitmise aruande ja raamatupidamise vahel lahenema.

Kassapõhise eelarve korral on lähtutud reeglist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub, antud juhul laekub Maksu- ja Tolliametile.

Riigi Tugiteenuste Keskuses (RTK) on riiginõuete osakond ja kõikide kohtuid puudutavate seaduste ja määruste alusel on volitused sissenõudmisega, sh täitemenetluste üleandmisega kohtutäituritele ja kontrolliga kohtutäiturite töö üle tegelda RTK-l. Vastutus on jaotatud Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisalade vahel.

Rahandusministeeriumi SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus antava laenu raha ei olnud täies mahus eelarvesse planeeritud

Sihtasutusele KIK antud laen

24. Rahandusministeerium maksis 21. detsembril 2015 SA-le KIK välja laenu summas 34,59 miljonit eurot, milleks tal ei olnud riigieelarvesse raha finantseerimistehinguna planeeritud. Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb antavad laenud planeerida eelarvesse finantseerimistehinguna.

25. Finantseerimistehingud on riigieelarves üldjuhul arvestuslikud, s.t neile ei ole kehtestatud kululimiite, kuid sellegipoolest tuleb eelarve planeerida võimalikult täpsena, et oleks tagatud eelarve läbipaistvus ning võimalik riigi rahavooge juhtida. Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt ei planeeritud SA KIK väljamakset finantseerimistehingute hulka, kuna eelarve kokkupanemise ajal ei prognoositud SA KIK, et nad sooviksid 2015. aastal välja võtta osa 2009. aastal sõlmitud laenulepingu kasutamata summast. Samas aga menetleti 2015. aasta eelarve muudatusi oktoobris ja novembris 2015, kui pidi olema rohkem infot rahavajaduse kohta, kuid ka siis eelarvet ei korrigeeritud.

26. Laenulepingu kohaselt oli SA-l KIK õigus saada laenud viiepäevase etteteatamisega selle vajadusest, vastav taotlus laekus Rahandusministeeriumile 14. detsembril 2015. Laenu vajas SA KIK, et laenata see edasi vee-ettevõtetele Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist perioodil 2007–2013 rahastatavate veeprojektide omafinantseeringu tarvis.

Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurim lubatud jääk on iga-aastase riigieelarvega kehtestatav liimit, millest rohkem ei või valitsus ilma Riigikogu otsuseta laenu või riigigarantiid anda. Limiit kehtestatakse laenujäägile, s.t mitte ainult jooksva eelarveaastal antavate laenude, vaid ka kõikide varem antud ja tagasi maksmata laenude jäägile. 2015. aastal oli see liimit 517 miljonit eurot.

27. Auditi käigus antud selgitustes leidis Rahandusministeerium, et kuigi antud laenu ei kajastatud eelarves finantseerimistehinguna, mahtus see 2015. aasta riigieelarve seaduses kehtestatud **Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurimasse lubatud jääki**, milles oli selleks vaba limiiti. Riigikontrolli arvates peab laen kajastuma riigieelarves finantseerimistehinguna, summa muutumisel tuleb muuta eelarvet, vastasel juhul ei kajasta riigieelarve kõiki eelarveaasta väljaminekuid ning pole seega läbipaistev.

28. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** analüüsida laenulepingutes sätestatud väljamakse tähtaegade mõistlikkust ja planeerida kõik finantseerimistehinguid eelarvesse, ning kui vaja, muuta eelarvet korralise eelarve seaduse muutmise käigus.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: 2015. a riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 toodu eesmärk ja mõte: kui üldiselt võtab Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS) tulenevalt riigile rahalisi kohustusi Riigikogu, siis riigieelarve seaduse (RES) § 61 lõigetega 4–7 on Riigikogu volitanud teatud ulatuses ja kindlatele isikutele laenu andmise

otsustamise Vabariigi Valitsusele. Seega on 2015. a riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 esitatud luba, mille ulatuses Vabariigi Valitsus võib otsustada laenu andmise. Seejuures sätestab RES § 61 lõige 5, et Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurima lubatud jäägi määramisel tuleb arvesse võtta nii antud laenude kui ka uute võimalike laenude prognoositavat summat.

Riigieelarve kassapõhisel koostamisel hinnatakse võetud kohustuste kassapõhise realiseerumise tõenäosust. Eelarve tõepärasuse põhimõttest lähtuvalt ei nähta aastastes riigieelarvetes ette vahendeid riigi kõigi potentsiaalsete kohustuste täitmiseks ning raha nähakse ette vaid nende kohustuste katteks, mille kassapõhist realiseerumist hinnatakse tõenäoliseks. Riigieelarves pole kohane kajastada riigi potentsiaalseid kohustusi, s.t kohustusi, mille realiseerumise tõenäosust hinnatakse väiksemaks kui mitterealiseerumise tõenäosust. Lähtudes KIKilt saadud informatsioonist, hinnati kasutamata laenusumma reaalse väljamakse vajadust ebatõenäoliseks, mistõttu vastavat summat Rahandusministeeriumi valitsemisala finantseerimistehingutesse ei kavandatud.

Seega on õiguslikult korrektne olukord, kus KIKile välja maksmata laenuosa arvestati 2015. aasta riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 toodud Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurima lubatud jäägi hulka, kuid väljamaksmiseks vajalikke vahendeid ei kavandatud sama eelarve §-s 1 Rahandusministeeriumi valitsemisala eelarves.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et eelarve läbipaistvuse tagamiseks tuleb planeerida kõik finantseerimistehingud eelarvesse, ning kui selgub, et eelarvest ei piisa kõigi tehingute sooritamiseks, tuleb muuta eelarvet.

Rahandusministeeriumi valitsemisala asutused on jätnud korraldamata riigihangete seaduse kohased menetlused

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.

Riigihanke rahvusvaheline piirmäär – riigihangete seaduse kohaselt pidi kuni 2015. aasta lõpuni korraldama rahvusvahelise hanke juhul, kui telliti asju või teenuseid või korraldati ideekonkurss, mille maksumus oli enam kui 134 000 euro (km-ta). 2016. aastast on see piirmäär 135 000 eurot. Kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, kohustub hankija seda hanketeates märkima. Vastav märge tagab, et riigihangete register saadab automaatselt hanketeate avaldamiseks Euroopa Liidu väljaannete talitusele.

29. 2015. aastal oli ministeeriumi valitsemisalas teostatud või täitmisel 73 hanget lepingujärgse maksumusega 12,5 miljonit eurot. 2015. aastal leidsid audiitorid ühe juhtumi, kus Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Maksu- ja Tolliamet ei järginud riigihangete seadust.

30. MTA ei ole korrektselt läbi viinud uue iseteeninduskeskkonna stiiliraamatu ja tehnoloogilise lahenduse visiooni hanget. Hanke korraldamisel määrati eeldatavaks maksumuseks 50 000 eurot, kuid hanke võitis 139 300 euro suurune pakkumus, mis ületab ka riigihanke rahvusvahelist piirmäära, hanke väljakuulutamisel ei teinud aga MTA riigihangete registris sellekohast märget. Kui piirmäära ületava hanke puhul jääb rahvusvahelise hanke märke tegemata, võib see kaasa tuua hankelepingu tühistamiseks kuulutamise.

31. Eeltoodud hanke puhul kasutati võistleva dialoogi menetlust, mille puhul võib dialoogi käigus (pärast hanke väljakuulutamist ja enne pakkumuste avamist) arutada hankelepingu kõiki tahke, sh majanduslikke (hanke maksumus, makseperiood, kulud, tulud jm) või õiguslikke (hankelepingu vorm, riskide jagamine, hajutamine ja vähendamine jm). Peetud dialoogide protokollide järgi ei ole Maksu- ja Tolliamet hanke

majanduslikke aspekte läbirääkimistel käsitletud ja seega ei ole arvestatud riske, mis kaasnevad, kui hanke maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

32. Auditi käigus antud selgituste kohaselt ei olnud MTA-l hanget planeerides eeldatava maksumuse määramisel teada, et pakkumised võivad ületada rahvusvahelist piirmäära, seetõttu ei planeeritud hanget ka rahvusvahelisena. Riigihangete seaduses sätestatud põhimõtte kohaselt tuleb juhul, kui eeldatavat maksumust on võimalik määrata mitmel eri meetodil ja kui vähemalt ühe järgi ületab maksumus rahvusvahelist piirmäära, hange korraldada rahvusvahelisena.

33. Eelnevast tulenevalt leiab Riigikontroll, et MTA oleks pidanud ette nägema võimaluse, et pakkumused ületavad rahvusvahelist piirmäära. Riigikontrolli arvates oleks tulnud riigihanke rahvusvahelist piirmäära ületavad pakkumised tagasi lükata ja korraldada riigihangete seaduses sätestatud reegleid kohaldades uus hankemenetlus.

34. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- analüüsida sõlmitud lepingute kooskõla riigihangete seadusega, et tagada hankimisel riigihangete seadusest kinnipidamine;
- järgida riigihangete seaduses sätestatud nõudeid rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete puhul.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: Maksu-ja Tolliameti uue iseteeninduskeskkonna stiiliraamatu ja tehnoloogilise lahenduse visiooni eeldatava maksumuse määramiseks vaatas hankekomisjon läbi riigihangete registris olnud kõik samalaadsed läbiviidud hanked. Riigihangete registris olnud samalaadsetest hangetest mitte ühegi hanke eeldatav maksumus ei ületanud rahvusvahelist piirmäära.

Hankekomisjoni kuulusid ja eeldatava maksumuse selgitasid välja teenistujad, kes on varasemalt veebilehtede arendamisega kokku puutunud nii erasektoris kui riigiasutuses. Samuti kaasati eeldatava maksumuse määramiseks IT-eksperdina Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus. Eeldatava maksumuse määramise juures võeti arvesse Maksu-ja Tolliameti reaalseid vajadusi ning hanke maksumusena arvestati pigem kallimaid hinnanguid. Vähimatki kahtlust, et hanke lõplik maksumus võiks ületada rahvusvahelise piirmäära, ei tekkinud.

Pakkumuste esitamise tähtjaks esitati 4 pakkumust, millest kolm mahtusid eeldatava maksumuse piiridesse. Ka nimetatud asjaolu kinnitab, et hankijana ei saanud me eeldatava maksumuse määramisel eksida. Kuna hankija määratud eeldatav maksumus ei ole pakkujatele siduv, on pakkujatel võimalik pakkumus esitada nende poolt kujundatud hinnaga. Eeltoodust nähtuvalt on hankija eeldatava maksumuse määramisel teinud enda poolt kõik võimaliku, mis mõistlikul hankijal ratsionaalselt hinnates teha on võimalik.

Asjaolu, et raamleping on sõlmitud pakkujaga, kelle pakkumuse maksumus ületab riigihanke rahvusvahelist piirmäära, on juriidiliselt korrektne, kuna riigihanke menetlusreeglid valitakse eeldatava maksumuse järgi. Kuna hankekomisjoni määratud eeldatav maksumus jäi

alla rahvusvahelise piirmäära, on valitud menetlusliik põhjendatud ka olukorras, kus hankeleping sõlmiti eeldatavast maksumusest kallima pakkumuse esitanud pakkujaga ja seda ka juhul, kui eduka pakkumuse maksumus eeldanuks muu hankemenetluse liigi kasutamist. Sama seisukohta on väljendanud ka Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete juhis, kust nähtub järgmine selgitus: „Eeldatavat maksumust hiljem muuta või ümber arvutada ei saa. Maksumuse muutus ei muuda hanke liigitamist all- või ülalpool piirmäära olevaks, kui hankemenetlus on juba alanud.“

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde: kuna hanget ei viidud läbi rahvusvahelisena, piirati sellega rahvusvaheliste pakkujate võimalusi hankes osaleda ning puudub kindlus, et Maksu- ja tolliamet soetas antud olukorras parima võimaliku lahenduse.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on vajab korrastamist

Investeeringud IKTsse

35. 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.

36. Auditi eesmärk oli analüüsida, 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.

37. 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.

38. Rahandusministeeriumi infosüsteemide arendustesse suunatud IKT-investeeringute juhtimine vajab parandamist. Sellele on viidanud ka

ministeeriumi siseauditi osakond (SAO) oma aruandes, kus on käsitletud 2016. aasta alguse Rahandusministeeriumi valitsemisala IT-arenduste planeerimist ja elluviimist. SAO raporti kohaselt on infotehnoloogia valdkonna valitsemisalaüleseks koordineerimiseks loodud Rahandusministeeriumi juurde IT-komisjon, kuid seni pole see oma koordineerivat rolli edukalt täitnud. Samuti on Rahandusministeeriumi valitsemisalas loodud eraldi Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, kes peaks osalema nõustajana asutuste arendustööde tellimuste koostamisel, kuid koostöö valitsemisala asutustega ei suju, ning üksteise ülesannete täitmisega ollakse SAO raporti kohaselt rahulolematud.

39. Valitsemisala asutused planeerivad valdavalt ise oma investeeringud ning viivad need ellu, kuigi formaalselt on IKT-investeeringute eelarve RMITi käes. Positiivse poole pealt tasub aga märkimist, et on olemas valitsemisalaülene kokkuvõte (nn teekaart) suurematest IKT-investeeringute vajadustest koos summade ja eeldatava ajakavaga.

Teadmiseks, et

auditi käigus vaadati järgmisi arendustegevusi: Euroopa Liidu käibemaksualase infovahetuse süsteem (VIES), käibedeklaratsiooni infosüsteem, elektrooniliste teenuste deklareerimise erikord (MOSS), *Foreign Accounts Tax Compliance Act*'i infosüsteem (FATCA – Eesti ja USA lepingust tulenev finantsandmete vahetamise infosüsteem) ja riigitöötaja iseteenindusportaal.

40. Auditi käigus analüüsisid audiitorid viie investeeringutegevuse seoseid arengukavadega. Kõik vaadatud tegevused on seostatud Eesti infoühiskonna arengukava 2020-ga ja Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavaga. Tegevuste elluviimine etteantud eelarve piires vajab parandamist: üks vaadatud tegevustest nihkus täielikult 2016. aastasse, teise puhul kasutati ära umbes pool eelarvest ning kolm tegevust viidi ellu 2015. aastaks planeeritud mahus.

41. 2015. aasta IKT-investeeringute eelarve oli 10,06 miljonit eurot ning see kujunes järgmiselt: 2014. aastast kanti üle 3,45 miljonit, riigieelarvest eraldati 4,63 miljonit, riigieelarve muudatuse ja Vabariigi Valitsuse liigenduse muudatusega lisandus 1,98 miljonit eurot. Eelarvest kulutati ära 4,95 miljonit eurot ehk umbes 49%, jääk kanti täies mahus üle järgmisesse eelarveaastasse.

42. Eelarvemuudatusega lisandunud raha oli seotud peamiselt valitsuse tegevusprogrammist tulenevate ülesannete täitmiseks vajaminevate investeeringutega. Ülekandmise põhjuseks olid peamiselt edasilükkunud soetused.

43. Lisaks sellele suunati Rahandusministeeriumi IKT-arendustöödeks 1,80 miljonit eurot välistoetusi ja 0,11 miljonit eurot muudest rahastamisallikatest, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti summas 2,50 miljonit eurot.

44. Eelarve kasutamist jälgitakse iga kuu nii RMITis kui ka Rahandusministeeriumis. Eelarveraha võrdlemisi vähene ärakasutamine viitab sellele, et eelarvet on planeeritud üsna suures ulatuses suuremana, kui on Rahandusministeeriumi valitsemisala suutlikkus seda ära kasutada. Riigikontrolli hinnangul seob selline üleplaneerimine tarbetult eelarveraha, mida oleks võimalik kasutada muude vajalike tegevuste rahastamiseks.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri kommentaar: Info-ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi IKT) investeeringute planeerimisele ja investeeringuraha kasutamisele ministeeriumis ja selle valitsemisalas on viimastel aastatel pööratud suuremat tähelepanu ning rakendatud on erinevaid meetmeid.

Rahandusministeeriumi valitsemisala investeeringuvajadust planeeritakse nii valitsemisala arengukava kui ka valitsemisala IKT-teekaardi läbi, mis hõlmab nii siseriiklikest kui ka ELi vahenditest rahastatavaid projekte.

Seega on tagatud IT-arenduste, kuid ka teiste IT-investeeringute puhul keskpikk vaade, mis peab olema seostatud valitsemisala strateegiliste eesmärkide saavutamise ja olema kooskõlas riigiüleste IKT-valdkonna arengukavadega. Kuna nii valitsemisala arengukava kui ka IKT-teekaardi kinnitavad valitsemisala asutuste juhid koos, siis on tagatud ministeeriumi valitsemisalas ühtne eelarve planeerimine IKT-valdkonnas. Lisaks on ühtne juhtimine ka IKT-eelarve täitmise jälgimisel, kuna regulaarselt vaatavad valitsemisala asutuste eelarve täitmist, sh IKT-investeeringud, üle valitsemisala asutuste juhid. IKT-teekaardi ja valitsemisala arengukava alusel toimub ka prioriteetsete arenduste kokkuleppimine üle valitsemisala.

Seega leiame, et ministeeriumi valitsemisalas on rakendatud mehhanismid Riigikontrolli toodud kriteeriumite täitmiseks heaks IKT-investeeringute planeerimiseks.

Varasemate soovitude rakendamine

Sildfinantseerimise nõuete kajastamine on korrektne

45. 2014. aasta auditi aruandes tegi Riigikontroll tähelepaneku selle kohta, et Rahandusministeerium kajastab oma bilansis sildfinantseerimise nõudeid teiste ministeeriumide vastu 4,85 miljoni euro võrra tegelikust väiksemas summas, tasaarveldades eri projektide nõudeid omavahel. 2015. aasta auditis Riigikontroll sellist viga ei tuvastatud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused

Riigikontroll auditi tulemusel Rahandusministeeriumile aruandes mitmeid soovitusi. Rahandusminister ja riigihalduse minister saatsid 13.07.2016 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Haigekassa ja töötukassa raha kasutamine 18. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: lõpetada riigi kohustuste katmine avalik-õiguslike isikute reservidesse kuuluvast rahast, maksta kasutatud summad tagasi ning analüüsida, milliseid meetmeid oleks võimalik tarvidusele võtta likviidsusprobleemide lahendamiseks. p-d 12–18	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus³: Rahandusministeerium lähtub oma tegevuses kehtivatest õigusaktidest. Rahandusministeerium ei nõustu kontrolliaruande punktidega 12–18, sest seal esitatud märkused ja soovitus ei lähtu õigusaktide sellisest tõlgendusest, mida pidas Riigikogu silmas seadust vastu võttes. Rahandusministeerium on juhtinud Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et 07.12.2011 vastu võetud seadusemuudatusega pidas Riigikogu vajalikuks luua selline olukord, kus riigi rahavoogu ja riigi käes raha hoidvate isikute rahavoogu juhib Rahandusministeerium ühtse tervikuna, tasakaalustades isikute positiivseid ja negatiivseid rahavooge. See tähendab, et igal ajahetkel ei pea riigikassas olema raha kõigi hoiuste väljamaksmiseks, vaid tagatud peab olema võimalus hoiustatud vahendeid igal ajahetkel kasutada oma kohustuste täitmiseks. Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal on Riigikassas hoiustatud vahendeid igal ajal võimalik kasutada oma kohustuste täitmiseks. Rahandusministeeriumil on võimalik võtta pankadelt laenu samal päeval või kuni 15päevase etteteatamisega kuni 750 miljonit eurot (pankade arvelduskrediidid, valmisolekulaenud ja EIB laen). See kinnitab, et kõigi riigi kontserni liikmete väljamaksed saavad tehtud, kui see on vajalik. Rahandusministeerium võtab laenu kasutusele siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulusid. Aruande väide, et Rahandusministeerium on Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutusse võtnud riigi kohustuste katmiseks, on eksitav ega tugine raha kui asendatava asja õiguslikul käsitlusele. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma arvamuse juurde ja leiab, et õigusaktidega on Rahandusministeeriumile antud õigus paigutada haigekassa ja töötukassa raha finantsinstrumentidesse ja nende raha hoida. Rahavoo juhtimist käsitlevas riigieelarve seaduse paragrahvis on märgitud, et ministeerium juhib teiste isikute (sh haigekassa, töötukassa) rahavooge, mis on seotud nende raha hoidmise ja paigutamisega. Kuna ei hoidmise ega paigutamise all ei saa mõelda selle raha püsivat või ajutist kasutamist muul otstarbel kui paigutamine piiritletud finantsinstrumentidesse, ei saa tekkida haigekassal ja töötukassal rahavooge, mis pole seotud nende enda kulude katmise ja raha paigutamisega. Lisaks on nii Eesti Haigekassa seaduse kui ka töötuskindlustuse seadusega piiritletud nende raha kasutamine selgelt vaid sihtotstarbelise kasutamisega. Samuti on neil keelatud anda laenu või tagada teiste kohustusi. Isegi kui seadusandja (Riigikogu) soovis anda Rahandusministeeriumile õigusi haigekassa ja töötukassa raha ajutiselt või pikema aja jooksul kasutada, ei ole seda üheselt ja selgesõnaliselt õigusaktides ega nende seletuskirjades fikseeritud. Riigikontroll juhib tähelepanu, et haigekassa ja töötukassa raha kuulub neile endile ning ka riigi kontsernikonto koosseisus olevad pangakontod on nende omandis, õigusaktides on Rahandusministeeriumile antud selgesõnaliselt õigused vaid nende raha hoidmiseks ning paigutamiseks. Riigikontroll on seisukohal, et Rahandusministeeriumi ühemõtteline õigus kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende enda arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks, pole riigieelarve seaduse, Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Kui seda soovitakse teha, peab see erinevate juriidiliste vaidluste ja erinevate tõlgenduste vältimiseks ning õigusselguse tagamiseks olema selgelt fikseeritud seadustes. Seega peab Riigikogu otsustama, kas seda lubada või mitte ning selle selgelt ka vastavates seadustes sätestama.

³ Riigikontroll on refereerinud rahandusministri ja riigihalduse ministri vastust, mis on täismahus avaldatud Riigikontrolli kodulehel.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Tulude planeerimine riigieelarves 23. Riigikontrolli soovitus rahandusministri ja riigihalduse ministri: kajastada kohtute riigilõivude ja menetluskulude hüvitamise tulud nii Justiitsministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Justiitsministeerium, mitte Rahandusministeerium. p-d 20–23	Rahandusministri vastus: Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega tekkepõhisele eelarvele üleminekul alates 2017. aastast peaks erinevused riigieelarve, riigieelarve täitmise aruande ja raamatupidamise vahel lahenema. Kassapõhise eelarve korral on lähtutud reeglist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub, antud juhul laekub Maksu- ja Tolliametile. Riigi Tugiteenuste Keskuses (RTK) on riiginõuete osakond ja kõikide kohtuid puudutavate seaduste ja määruste alusel on volitused sissenõudmisega, sh täitemenetluste üleandmisega kohtutäituritele ja kontrolliga kohtutäiturite töö üle tegelda RTK-l. Vastutus on jaotatud Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisalade vahel.
Laenu planeerimine eelarvesse 28. Riigikontrolli soovitus rahandusministri ja riigihalduse ministri: analüüsida laenulepingutes sätestatud väljamakse tähtaegade mõistlikkust ja planeerida kõik finantseerimistehinguid eelarvesse, ning kui vaja, muuta eelarvet korralise eelarve seaduse muutmise käigus. p-d 24–28	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: 2015. a riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 toodu eesmärk ja mõte: kui üldiselt võtab Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS) tulenevalt riigile rahalisi kohustusi Riigikogu, siis riigieelarve seaduse (RES) § 61 lõigetega 4–7 on Riigikogu volitanud teatud ulatuses ja kindlatele isikutele laenu andmise otsustamise Vabariigi Valitsusele. Seega on 2015. a riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 esitatud luba, mille ulatuses Vabariigi Valitsus võib otsustada laenu andmise. Seejuures sätestab RES § 61 lõige 5, et Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurima lubatud jäägi määramisel tuleb arvesse võtta nii antud laenude kui ka uute võimalike laenude prognoositavat summat. Riigieelarve kassapõhisel koostamisel hinnatakse võetud kohustuste kassapõhise realiseerumise tõenäosust. Eelarve tõepärasuse põhimõttest lähtuvalt ei nähta aastastes riigieelarvetes ette vahendeid riigi kõigi potentsiaalsete kohustuste täitmiseks ning raha nähakse ette vaid nende kohustuste katteks, mille kassapõhist realiseerumist hinnatakse tõenäoliseks. Riigieelarves pole kohane kajastada riigi potentsiaalseid kohustusi, s.t kohustusi, mille realiseerumise tõenäosust hinnatakse väiksemaks kui mitterealiseerumise tõenäosust. Lähtudes KIKilt saadud informatsioonist, hinnati kasutamata laenusumma reaalse väljamakse vajadust ebatõenäoliseks, mistõttu vastavat summat Rahandusministeeriumi valitsemisala finantseerimistehingutesse ei kavandatud. Seega on õiguslikult korrektne olukord, kus KIKile välja maksmata laenuosa arvestati 2015. aasta riigieelarve seaduse § 2 lõike 12 punktis 2 toodud Vabariigi Valitsuse antavate laenude ja riigigarantiide suurima lubatud jäägi hulka, kuid väljamaksmiseks vajalikke vahendeid ei kavandatud sama eelarve §-s 1 Rahandusministeeriumi valitsemisala eelarves. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et eelarve läbipaistvuse tagamiseks tuleb planeerida kõik finantseerimistehingud eelarvesse, ning kui selgub, et eelarvest ei piisa kõigi tehingute sooritamiseks, tuleb muuta eelarvet.
Rahvusvahelise hanke korraldamata jätmine 34. Riigikontrolli soovitus rahandusministri ja riigihalduse ministri: - analüüsida sõlmitud lepingute kooskõla riigihangete seadusega, et tagada hankimisel riigihangete seadusest kinnipidamine; - järgida riigihangete seaduses sätestatud nõudeid rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete puhul. p-d 30–34	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: Maksu- ja Tolliameti uue iseteeninduskeskkonna stiiliraamatu ja tehnoloogilise lahenduse visiooni eeldatava maksumuse määramiseks vaatas hankekommisjon läbi riigihangete registris olnud kõik samalaadsed läbiviidud hanked. Riigihangete registris olnud samalaadsetest hangetest mitte ühegi hanke eeldatav maksumus ei ületanud rahvusvahelist piirmäära. Hankekommisjoni kuulusid ja eeldatava maksumuse selgitasid välja teenistujad, kes on varasemalt veebilehtede arendamisega kokku puutunud nii erasektoris kui riigiasutuses. Samuti kaasati eeldatava maksumuse määramiseks IT-eksperdina Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus. Eeldatava maksumuse määramise juures võeti arvesse Maksu- ja Tolliameti reaalseid vajadusi ning hanke maksumusena arvestati pigem kallimaid hinnanguid. Vähiatki kahtlust, et hanke lõplik maksumus võiks ületada rahvusvahelise piirmäära, ei tekkinud. Pakkumuste esitamise tähtajaks esitati 4 pakkumust, millest kolm mahtusid

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
	eeldatava maksumuse piiridesse. Ka nimetatud asjaolu kinnitab, et hankijana ei saanud me eeldatava maksumuse määramisel eksida. Kuna hankija määratud eeldatav maksumus ei ole pakkujatele siduv, on pakkujatel võimalik pakkumus esitada nende poolt kujundatud hinnaga. Eeltoodust nähtuvalt on hankija eeldatava maksumuse määramisel teinud enda poolt kõik võimaliku, mis mõistlikul hankijal ratsionaalselt hinnates teha on võimalik. Asjaolu, et raamleping on sõlmitud pakkujaga, kelle pakkumuse maksumus ületab riigihanke rahvusvahelist piirmäära, on juriidiliselt korrektne, kuna riigihanke menetlusreeglid valitakse eeldatava maksumuse järgi. Kuna hankekomisjoni määratud eeldatav maksumus jäi alla rahvusvahelise piirmäära, on valitud menetlusliik põhjendatud ka olukorras, kus hankeleping sõlmiti eeldatavast maksumusest kallima pakkumuse esitanud pakkujaga ja seda ka juhul, kui eduka pakkumuse maksumus eeldanuks muu hankemenetluse liigi kasutamist. Sama seisukohta on väljendanud ka Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete juhis, kust nähtub järgmine selgitus: „Eeldatavat maksumust hiljem muuta või ümber arvutada ei saa. Maksumuse muutus ei muuda hanke liigitamist all- või ülalpool piirmäära olevaks, kui hankemenetlus on juba alanud.“ Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde: kuna hanget ei viidud läbi rahvusvahelisena, piirati sellega rahvusvaheliste pakkujate võimalusi hankes osaleda ning puudub kindlus, et Maksu- ja tolliamet soetas antud olukorras parima võimaliku lahenduse.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrolil 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 17. juunil 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 Rahandusministeeriumi finantsaruandes ning Rahandusministeeriumi 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.

Märkusena on aruandes esitatud eksimus, mis summa ja selle ilmnemise asjaolude mõju tõttu on oluline ning mõjutab auditiaruande kasutaja hinnanguid asutuse finantsnäitajatele ja tehingute seaduslikkusele ning selle põhjal tehtavaid järeldusi.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditi käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud auditi ajal ja neile saadetud märgukirjas.

Rahandusministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Rahandusministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjete 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).

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate riigi äriühingute ja sihtasutuste raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Ministeeriumi finantsaruandes kajastatakse riigi äriühingute ja sihtasutuste finantsnäitajaid, mis on esitatud bilansikirjetel „Osalused sihtasutustes“ ning „Osalused tütar- ja sidusettevõtjates“. Ministeeriumi vastavatele kirjetele hinnangu andmiseks tugineb Riigikontroll vandeaudiitorite avaldatud arvamusele riigi äriühingute ja sihtasutuste raamatupidamise aastaaruannete kohta.

Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumi 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 ning 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 auditijuhi ülesannetes Gert Schultz, vanemaudiitor Kristi Kährin, audiitorid Stella Iis, Laura Roosimägi-Raudsepp, Kristel Makus ja Jelena Koroljova.

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 2-1.8/16/60133/29.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Rahandusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

26.06.2015 – Rahandusministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2014 – Rahandusministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

14.04.2014 – Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

28.06.2013 – Rahandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

12.07.2011 – Rahandusministeeriumi 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 1–2, 8;
- 2015. aasta riigieelarve muutmise seadus, § 1;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri“;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 60–74;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 13–16, 18², 19–29, 31, 35–41, 44, 46–47, 50, 54, 58, 65–71, 105, 111;
- riigivaraseadus, §-d 4–12, 51–52, 76–77, 95, 97.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 7, 10, 21–22, 26, 28, 34–35, 43, 61–63, 86, 90, 101–104;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9, 10;
- tulumaksuseadus, §-d 1, 4, 23, 23¹, 40–43;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- kogumispensionide seadus, § 9;
- maksukorralduse seadus, §-d 5, 10;
- Vabariigi Valitsuse 26.09.2014. aasta määrus nr 151 „Töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2015–2018“, §-d 2–3;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“, §-d 2–4;
- perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, §-d 8, 10–11, 23, 26–28;
- rahandusministri 01.03.2007. aasta määrus nr 15 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse väljamaksmise tingimused ja kord“, §-d 3–4, 10;
- perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seadus, §-d 6–8, 11, 28–29, 48–49;
- rahandusministri 01.09.2014. aasta määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“, §-d 11–12, 13;
- Vabariigi Valitsuse 14.06.2006. aasta määrus nr 137 „Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi ja Norra finantsmehhanismi vahendite taotlemise, kasutamise, järelevalve ja tulemuste hindamise tingimused ja kord“, §-d 3–4, 14–15;
- Vabariigi Valitsuse 14.04.2014. aasta määrus nr 50 „Laenu ja riigigarantii taotlemise ja andmise tingimused ja kord“, §-d 5, 7;
- Vabariigi Valitsuse 21.03.2014. aasta määrus nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“, §-d 2–10, 13–18;

- erastamisest laekuva raha kasutamise seadus, § 7;
- Vabariigi Valitsuse 31.07.2014. aasta määrus nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“, §-d 1, 7;
- Vabariigi Valitsuse 27.08.1996. aasta määrus nr 221 „Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine“, §-d 3, 13–14, 21;
- Vabariigi Valitsuse 16.02.2015. aasta määrus nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“.

Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ja valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused

Sihtasutus/äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2015 (miljonites eurodes)	Arvamus
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus		203,12	Märkusteta arvamus
SA Holstre-Polli Tervisekeskus		1,25	Märkusteta arvamus
SA A. H. Tammsaare Muuseum Vargamäel		0,34	Märkusteta arvamus
SA Läänemaa Arenduskeskus		0,07	Märkusteta arvamus
SA Saaremaa Arenduskeskus		0,05	Märkusteta arvamus
SA Viljandimaa Arenduskeskus		0,06	Märkusteta arvamus
SA Võrumaa Arenguagentuur		0,12	Märkusteta arvamus
SA Tuuru		0,16	Märkusteta arvamus
SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus		0,07	Märkusteta arvamus
SA Koeru Hooldekeskus		1,99	Märkusteta arvamus
SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus		0,07	Märkusteta arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	2 957,80	Märkusteta arvamus
Riigi Kinnisvara AS (grupp)	100	413,92	Märkusteta arvamus
Eesti Loto AS	100	16,68	Märkusteta arvamus
AS Levira (grupp)	51	25,43	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2015. a majandusaasta aruanded.