

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande 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

- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruandes ja
- 2016. aasta eelarve täitmise aruande õigsust ning
- 2016. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ja riigihangete seadusele ning piiratud ulatuses riigivaraseadusele.

Lisaks auditeeris Riigikontroll sisekontrollisüsteemi toimivuse selgitamiseks loodusväärtuslike maade soetamise ja saastekvootide müügi tehinguid.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on auditiaruande punktis 1 Keskkonnaministeeriumi finantsaruande kirjed kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit ning raamatupidamise seadust. Riigikontrolli arvates on ministeerium ja tema valitsemisala asutused lähtunud tehingute kajastamisel täielikust ja asjakohasest infost.

Riigikontrolli hinnangul annab Keskkonnaministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvekuludena 65 401 140 eurot, investeeringutena 7 299 099 eurot, finantseerimistehingutena –522 640 eurot ja tuludena 64 847 914 eurot, usaldusväärt teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on Keskkonnaministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	4
Ministeeriumi 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
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav	7
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on enamasti järginud riigihangete seadust	8
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	9
Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Keskkonnaministeeriumis	10
Riigikontrolli soovitus ja keskkonnaministri vastus	12
Auditi iseloomustus	13
Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	16
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	17

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Raamatupidamisarvestus

Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel

1. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summa on võetud 26.05.2017 Keskkonnaministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?
Töötasu	21 469 819	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	7 354 173	Jah
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes	1 824 398 560	Jah
Materiaalne põhivara*	73 839 587	Jah

* Auditeeritud on neid materiaalse põhivara liikumisi, mis on seotud varade saamisega mitterahalise sissemaksena netovarasse ja varade ümberhindlusega.

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

Tehingute seaduslikkus

2. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades.

3. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga tegevusvaldkonna järel, on võetud Keskkonnaministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, välja arvatud keskkonnatasud, mis on kajastatud Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes.¹ Keskkonnaministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruande on kantsler kinnitanud 26.05.2017.

¹ Keskkonnatasudest laekunud raha summa on võetud Rahandusministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, kuna keskkonnatasud on laekuvad Rahandusministeeriumi eelarvesse, mitte Keskkonnaministeeriumi omasse. Samas on keskkonnatasudest saadavate tulude planeerimine ja määramine, nende õigsuse kontroll ja raamatupidamisarvestus Keskkonnaministeeriumi ülesanne.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (39 795 042 eurot, s.t kaupade ja teenuste müük, muud tulud, ning 70 946 730 eurot, s.t keskkonna- ja saastetasud)		
Tulu majandustegevusest (saastekvootide müük)	Keskonnaministeerium	Jah
Muud tulud (keskkonna- ja saastetasud)	Keskkonnaamet	Jah
Muud tulud (tulu maa müügist)	Maa-amet	Jah
Toetuste andmine (9 073 524 eurot)		
Välismaine sihtfinantseerimine (saastekvootide ja ELi raha, antud ja vahendatud sihtfinantseerimine)	Keskonnaministeerium, Eesti Loodusmuuseum, Keskkonnaamet	Jah
Tegevuskulude tegemine (55 501 745 eurot)		
Tööjõukulud	valitsemisala*	Jah
Majandamiskulud, sh hanked	valitsemisala*	Jah
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 7 299 099 eurot		
Investeeringud, sh hanked	valitsemisala*	Jah
Maade ost	Maa-amet	Jah
Saamine (mitterahalise sissemaksena netovarasse)	Keskonnaministeerium, Keskkonnaagentuur, Maa-amet	Jah
Valdamine (ümberhindlus, kasutada andmine)	Maa-amet	Jah
Varade mahakandmine	Keskonnaministeerium, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon, Keskonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Maa-amet	Jah
Müümine (maa müük)	Maa-amet	Jah

* Keskonnaministeeriumi valitsemisalas on lisaks ministeeriumile kuus riigiasutust: Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon, Keskonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Maa-amet ja Eesti Loodusmuuseum.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

Tulude kogumine

4. Keskonnaministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2016. aasta eelarve täitmise aruande järgi 155,5 miljonit eurot, sealhulgas Rahandusministeeriumi eelarves kajastatavad keskkonnatasud 70,9 miljonit, ja need on 2015. aasta tuludega võrreldes vähenenud 25,7 miljoni euro võrra, sealhulgas on keskkonnatasude laekumine vähenenud 23,7 miljoni euro võrra. Tulude vähenemise põhjuseks on eelkõige poliitiline otsus toetada põlevkivisektoris ettevõtlust, vähendades keskkonnatasude määrasid.

5. Auditi käigus selgitati, kas Keskkonnaministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid.

6. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Saastekvoodid on Keskkonnaministeerium müünud oksjonil ja laekunud tulu on vastavalt õigusaktidele kantud riigieelarvesse.
- Keskkonna- ja saastetasusid on kogutud kooskõlas keskkonnatasude seaduse ja maksukorralduse seadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on seadusega nõutud osas kantud SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus ja ülejäänud osa riigieelarve tuludesse.
- Vara müügil on valitsemisala asutused juhindunud enamasti põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada, ning laekunud raha on kantud eelarve tuludesse.

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

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine ning toetuste andmine

7. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal eelarves tegevuskuludeks, sh toetusteks ette nähtud 92,1 miljonit, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu keskkonnaprogrammist saadud 8,7 miljonit eurot ning eelmisest eelarveaastast üle toodud 11,7 miljonit eurot. Sellest kulutati 2016. aastal 65,4 miljonit eurot ning võrreldes 2015. aastaga vähenesid kulud 73,1 miljoni võrra. Järgmisesse eelarveaastasse viidi üle tegevuskuludeks, sh toetusteks ette nähtud raha kokku 26,6 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimine on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

8. Ministeeriumi valitsemisalas oli kavas teha investeeringuid 7,7 miljoni euro eest, (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse toodud 0,8 miljonit), millest investeeriti 7,3 miljonit. Peamiselt soetati loodusväärtuslikke maid ning tehti IT-investeeringuid. Järgmisesse eelarveaastasse viidi kasutamata investeeringuprojektide raha üle kokku 0,3 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt projektide ja väljamaksete edasilükkumisega.

9. Auditi käigus selgitati, kas Keskkonnaministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks.

10. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks saadud raha on üldjuhul kasutatud sihipäraselt.

- 2016. aastal majandamiskuludeks kasutatud 26,2 miljonit on üldjuhul kulutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2016. aastal tööjõukuludeks kasutatud 29,3 miljonit on üldjuhul kulutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- 2016. aastal toetuste andmiseks ja vahendamiseks kasutati 9,1 miljonit eurot ja seda on üldjuhul kasutatud sihipäraselt, maksete tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav

Riigieelarve seaduse seletuskiri

11. Riigikontroll on oma iga-aastastes finantsauditites järjepidevalt pööranud tähelepanu riigieelarve koostamise protsessile. Auditeeritud perioodil keskendus Riigikontroll 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja sisu hindamisele. Selleks analüüsisid audiitorid seletuskirjas esitatud infot ning konkreetseteks tegevusteks ettenähtud raha kasutamist.

12. Seletuskirja tähtsust ja selle suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava lisada iga-aastase riigieelarve seletuskirja täiendav info järgneva kolme aasta perspektiivis kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

13. Analüüsi eesmärk oli selgitada, kas 2016. aasta riigieelarve seletuskirjas ministeeriumi valitsemisala eelarve kohta esitatud selgitused on arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Samuti sooviti saada teada, kas riigieelarve raha kulutati nendeks tegevusteks, mida seletuskirjas oli kirjeldatud.

14. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi kohta esitatud info kvaliteetne, kui see on

- arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb, ja mis tegevusi kavatakse selle eest teha;
- täielik ja läbipaistev – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirja ja vastuvõetud eelarve vahel ei ole olulisi erinevusi, olulisemad eelarve muutused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud;
- ratsionaalne – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

15. Analüüsi käigus leidsid audiitorid, et seletuskirjas esitatud info ei ole piisav. Toimingute tulemusena selgus, et 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas toodud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala info vastab üldjuhul 2016. aasta riigieelarve seaduses toodud ridadele, välja arvatud paar eelarverida, mida ei ole seletuskirja tabelites välja toodud.

16. Seletuskirja sisu ei ole piisav, kuna selgitav tekst, milleks teatud eelarveridadel toodud raha oli kulutada plaanitud või mis oli eelmise aastaga võrreldes toimunud olulise muutuse põhjuseks, on puudulik või vastuoluline võrreldes tabelites toodud infoga. Samuti esinevad seletuskirja tabelites arvutusvead.

17. Riigikontroll tuvastas näiteks järgmised puudused:

- Seletuskirjas esitatud toetuste tabelid on ebatäpsed, sest tabelis ei ole saadud toetuste kohta esitatud kodumaiste toetuste rida summas 1,1 miljonit eurot ja investeeringute tabelis välisest toetuste riikliku kaasfinantseeringu rida summas 5300 eurot.
- Seletuskirjas puuduvad selgitused oluliste muudatuste kohta. Näiteks oli 2016. aastaks ette nähtud põhivarade müügitulu suurenemine 1,0 miljoni euro võrra ja kasvuhoonegaaside kvootide müügitulu suurenemine 26,0 miljoni euro võrra, kuid ei olnud seletatud, millest tulenevalt sellist tulude kasvu prognoositakse. Keskkonnaagentuuri kulud on näidatud 1,8 miljoni euro võrra väiksemana, kuid vähenemise põhjuseid ei ole välja toodud.
- Seletuskirjas nimetatud tegevuste ja nendega kaasneva eelarve vastavust tegelikele kulutustele ei olnud võimalik kontrollida, kuna seletuskirjas ei olnud toodud konkreetseid tegevusi, vaid need olid esitatud liiga üldiselt.

18. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seaduse seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, s.t kõik olulised eelarveread peavad eelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses ning peab olema selgitatud, milleks raha kasutatakse, selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed.

19. Eelarve seletuskiri annab avalikkusele ja Riigikogule aluse kulude sihipärasuse ja vajalikkuse hindamiseks. Seletuskirjas esitatud selgituste ebapiisavus või mittetäielikkus suurendab riski, et riigieelarve seadusega erinevateks tegevusteks antud raha vajalikkust ei ole võimalik hinnata ja/või seda ei kasutata sihipäraselt.

20. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda, et seletuskirjas esitatud andmed on piisavad ja korrektsed.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume soovitusega. Seletuskirja andmete piisavuse ja korrektsuse tagamiseks oleme seletuskirjale esitatavaid nõudeid arutanud rahandusministeeriumi ametnikega ning juhendume ühtsetest põhimõtetest 2018. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on enamasti järginud riigihangete seadust

21. Riigikontroll kontrollis ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele ning

Ministeeriumi hanked

hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega. Samuti kontrolliti valitsemisala asutustes, kas hanked on korraldatud riigihangete seaduses nõutud viisil.

22. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hangete korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, sh on hangete tegemist reguleerivad korrad asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega.
- Riigikontroll ei tuvastanud, et 2016. aastal oleks ministeerium ja tema valitsemisala asutused jätnud korraldamata üle **piirmäära** jäävaid hankeid.
- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid.

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.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega

23. Auditi käigus selgitati, kas kontrollitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid kasutatud, kasutada antud, maha kantud ning müüdud kooskõlas riigivaraseadusega. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides (Keskkonnaagentuuris ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuses), tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2016. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga.

24. Toimingute tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud kontrollitud tehingutes olulisi puudusi. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks.
- Varade müümisel, üleandmisel, mahakandmisel on ministeerium ja valitsemisala asutused (Maa-amet, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaagentuur, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus ja Keskkonnaamet) käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.
- Olulisimaks tehinguks oli 1,9 miljoni euro ulatuses soetatud loodusväärtuslike maade üleandmine Riigimetsa Majandamise Keskusele ning riigile mittevajalike maade müük 11,6 miljoni euro eest.

Ministeeriumi varad

Riigivalitsemise reform – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärke on tõhusam ja jõukohasem riigi sisemine töökorraldus, mille saavutamiseks on vaja valitsussektori töötajate arvu vähendada kooskõlas tööealise rahvastiku kahanemisega. Auditeeritud perioodi jäi Vabariigi Valitsuse otsus vähendada valitsussektori töötajate arvu ajavahemikul 01.06.2015–31.05.2016 kokkulepitud näitajate võrra. Riigikontroll analüüsis otsuse elluviimist kõigis valitsemisalades, andmata sellele hinnangut.

Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Keskkonnaministeeriumis

25. Vabariigi Valitsuse 2015. aastal otsustatud **riigivalitsemise reformi** kava kohaselt on seatud eesmärgiks järjepidevalt vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ning reformida avalike teenuste pakkumist. Nimetatud otsus mõjutab riigi finantsjuhtimist ja ministeeriumidele eraldatud eelarveraha kasutamist.

26. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi elluviimise tegevuskava kohta ministeeriumides. Seejuures uuriti, millised on seni tehtud ja kavandatud eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Selgitati, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist.

27. Kuna selliste reformide puhul esineb risk, et teenuseid hakatakse sisse ostma töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel ning sel juhul pole tagatud eesmärk muuta riigi töökorraldus säästlikumaks, tegid audiitorid kontrollitoiminguid veendumaks, et kaotatud töökohtade asemel ei ole hakatud samu teenuseid võlaõiguslike lepingute alusel endistelt töötajatelt sisse ostma. Keskkonnaministeeriumi personaliosakonna juhatajaga tehti intervjuu. Samuti koguti infot valitsemisala asutustest.

28. Keskkonnaministeerium ja tema valitsemisala asutused on 2016. aasta juuniks olulises osas esimese aastaga täitnud riigivalitsemise reformi nelja-aastases (2016–2019) plaanis ettenähtud personalikärped. Perioodil 01.06.2015–31.05.2016 vähenes valitsemisala töötajate arv 128 inimese võrra. Ministeeriumi ja tema allasutuste sõnul on tehtud järgmist:

- Keskkonnaministeeriumis koondati iga asekantsleri valdkonnast üks inimene.
- Keskkonnaagentuuris, Maa-ametis ja Keskkonnaametis toimus koondamine struktuuri, tegevuste ja tööprotsesside selgitamise, ülevaatamise ning optimeerimise tulemusel.
- Keskkonnainspeksioon oli eelnevatel aastatel vähendanud juhtimistasandeid ja optimeerinud töötajate arvu. Samuti vähenes teenistujate arv nende loomuliku liikumise (nt lahkumised omal soovil) tulemusel. Inspeksioonis analüüsiti iga ametikoha puhul võimalusi tööülesanded olemasolevate teenistujate vahel ümber jagada.
- Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse jaoks ühtis riigivalitsemise reformi elluviimine juba eelnevalt planeeritud struktuuri ümberkorraldustega.
- Eesti Loodusmuuseumis vähenes personali hulk, sest lõppes üks 2014. aastal alustatud programm, millega olid seotud tähtajalised lepingud.

29. Keskkonnaministeeriumi hinnangul saab riigivalitsemise reformi tegelikke mõjusid analüüsida tulevikus. Ministeeriumi selgitusel leidsid asutused ühelt poolt võimalusi oma töökorraldust optimeerida ja efektiivsemaks muuta, teisalt tingib vähenenud koosseis riigiteenuste

osutamise väiksemas mahus. Mitmed asutused on pidanud oma tegevused prioriteetsuse järjekorda seadma ja tegevuste menetlusprotsessid on pikenenud. Näiteks on ministeeriumi ja tema allasutuste sõnul tehtud järgmist:

- Keskkonnainspeksioonis keskendutakse olulisematele probleemidele, lähtudes riskianalüüsist ja kontrollitoimingute hulgast, mis sõltub ressurssidest.
- Maa-ametile on lisandunud või lisandumas mitmeid uusi ülesandeid, mistõttu on töötajate arvu vähenemine suurendanud töökoormust.
- Keskkonnaametis on pikenenud menetlustähtajad.
- Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuses ei kaasnenud koondamisega sisulisi muutusi, vaid tööde järjekorrad on pikenenud ja nende lõpetamine edasi lükkunud.
- Eesti Loodusmuuseumis on ametikohtade arv jäänud samaks, kuid teenindatakse suuremat hulka külastajaid ja arendatakse uusi tegevussuundi (nt laste huviharidus).
- Keskkonnaagentuuris võimaldas sisemiste ressursside arvelt tehtud korrastamine ja optimeerimine parandada palgaturul asutuse konkurentsivõimet, mis on hädavajalik asutuse kestlikkuse tagamiseks pikemas perspektiivis, ning kvalifitseeruda kvaliteetsema keskkonnanalüüsi teenuse pakkujaks.

30. Riigikontroll veendus töölt vabastatute ning uute võlaõiguslike lepingute võrdlemisel, et kaotatud töökohtade asemel ei ole hakatud samu teenuseid endistelt töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel sisse ostma.

31. Riigikontroll teeb teemast kokkuvõtva kõiki ministeeriume hõlmava ülevaate auditaruandes „Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitus ja keskkonnaministri vastus

Riigikontroll andis auditi tulemusel Keskkonnaministeeriumile aruandes soovitus. Keskkonnaminister saatis 27.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditaruande eelnõule.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Keskkonnaministeerium tänab Riigikontrolli audiitoreid meeldiva ja konstruktiivse koostöö eest.

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastus
Riigieelarve seletuskirja koostamine 20. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda, et seletuskirjas esitatud andmed on piisavad ja korrektsed. (p-d 11–19)	Keskkonnaministri vastus: Nõustume soovitusega. Seletuskirja andmete piisavuse ja korrektsuse tagamiseks oleme seletuskirjale esitatavaid nõudeid arutanud rahandusministeeriumi ametnikega ning juhindume ühtsetest põhimõtetest 2018. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel.

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 osaks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste tulemiarunde kirjade õigsuse kohta ministeeriumi tulemiarundes.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas asjakohaste seadustega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased.

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 26.05.2017 kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsuse kohta Keskonnaministeeriumi finantsaruandes ning Keskonnaministeeriumi eelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja 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.

Riigikontroll annab põhjendatud kindlusel põhineva arvamuse selle kohta, kas ministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele ja riigihangete seadusele. Piiratud kindlusele tuginev arvamus antakse, hinnates tehingute vastavust riigivaraseadusele. Seejuures tuuakse välja eksimused riigivaraseaduse tähtsamate nõuete vastu. Ülejäänud seaduste ja õigusaktide puhul kontrollitakse tähtsamate vastavusnõuete täitmist, tuues välja puudused ja tehes soovitusi, avaldamata seejuures kokkuvõtvat arvamust. Vt lisas 1 nimetatud õigusakte.

Auditi käigus leitud vähem tähtsate puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjas.

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande 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 ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivaraga on ümber käidud eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas ministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas ministeeriumis on tulud riigieelarvesse kogutud; kulud ja investeeringud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud ning kas eelarvest tehtud ettemaksed olid vältimatud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud ning kas kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas ministeerium on aruande koostanud ettenähtud reeglite kohaselt ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Varade soetamisel kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seaduse üldpõhimõtetele, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ja huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust lähtudes, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas lihthangete puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest.

Tehingute vastavuse hindamisel riigivaraseadusele kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust tulenevalt, kas ministeeriumi valitsemisala on lähtunud riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest ja kehtestatud olulisematest nõuetest.

Ministeeriumi 2016. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditis käsitleti ka Vabariigi Valitsuse riigivalitsemise reformi kavas olevaid tegevusi ja nende elluviimist. Valitsuse reformi kava järgi soovitakse vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on selle elluviimise tegevuskava Keskkonnaministeeriumis, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Uuriti, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist. Kogutud info põhjal antakse kõiki ministeeriumeid hõlmav ülevaade riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta koostatavas auditiaruandes.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati mais 2017.

Auditi meeskond

Auditis osalesid Gerli Eisberg, Merje Kurm, Jaana Laur, Tiiu Lauri, Evelin Toobal.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/17/60147/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

26.08.2016 – Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus

27.06.2016 – Keskkonnaministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

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

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Tehingute seaduslikkust hindas Riigikontroll järgmiste õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4–5;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, § 1;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 04.02.2016. aasta määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord”;
- riigieelarve seadus, §-d 26, 29, 30–33, 53–56, 59–60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 13–16, 18², 19–29, 31, 35–41, 44, 46–47, 50, 54, 57–71, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–33, 37, 43, 46, 49–50, 57–71, 87, 95–96.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–3, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 26, 34–35, 37–46, 52, 57, 61–63, 86–90, 98, 101–104, 107–113, 131;
- keskkonnatasude seadus, §-d 22, 31, 33^{1–4}, 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, 28–30, 33–34, 42–45, 51–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- kogumispensionide seadus, § 9;
- 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“.