

Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2016. aastal

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, kontrollides

- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete 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.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontroll ei avalda arvamust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi bilansis kajastatud kirje „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“ saldo summas 976 581 183 eurot kohta. Arvamuse avaldamata jätmine on seotud ASi Eesti Raudtee, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Rail Baltic tehtud investeeringute väärtuste hindamisega.

Riigikontrolli hinnangul on muud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantsaruande kirjed (vt aruande punkti 2) 31.12.2016. aasta seisuga 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 Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetuludena 301 062 239 eurot, investeeringutena 158 335 349 eurot, kuludena 352 318 122 eurot ja finantseerimistehingutena 32 556 546 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi ostud olulises osas tehtud kooskõlas riigihangete seaduse põhimõtetega.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	4
Puudub kindlus, kas ministeeriumi bilansis on ASi Eesti Raudtee, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Rail Baltic tehtud investeeringu väärtus õige	4
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	6
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	8
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt	8
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole kvaliteetne	9
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust	11
Ministeeriumi valitsemisala asutused on mõningal juhul eksinud riigihangete seaduse vastu	13
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	17
Ülevaade riigivalitsemise reformi elluviimisest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis	18
Riigikontrolli soovitusel ning majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastused	20
Auditi iseloomustus	23
Riigikontrolli varasemaid auditeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	26
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	27
Lisa 2. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud ministeeriumi sihtasutused ja äriühingud ning nende auditite tulemused	28

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 summad on võetud 18. mail 2017 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes	976 581 183	Puudub kindlus, vt punktid 2–12
Materiaalne põhivara	1 340 223 108	Jah
Antud sihtfinantseerimine	136 155 478	Jah
Majandamiskulud	63 861 244	Jah
Materiaalse põhivara amortisatsioon	114 925 644	Jah

Arvamuse avaldamata jätmine kirje „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“ saldo kohta

Puudub kindlus, kas ministeeriumi bilansis on ASi Eesti Raudtee, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Rail Baltic tehtud investeeringu väärtus õige

2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise aruanne kajastab bilansis kirjel „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“ investeeringuid riigi äriühingutesse ja valitseva mõju all olevatesse sihtasutustesse. 31.12.2016. a seisuga kajastatakse sellel kirjel muu hulgas investeeringut ASi Eesti Raudtee väärtuses 148 781 314 eurot, ASi Nordic Aviation Group väärtuses 26 355 570 eurot ja OÜsse Rail Baltic väärtuses 1 600 100 eurot.

ASi Eesti Raudtee materiaalne põhivara

3. ASi Eesti Raudtee auditeerinud vandeaudiitor on äriühingu raamatupidamise aastaaruande kohta avaldanud märkusega arvamuse. Märkuse aluseks on 31.12.2016. a seisuga äriühingu materiaalne põhivara bilansilises väärtuses kokku 187 miljonit eurot. Nimetatud vara suhtes esines bilansipäeval viiteid (olukord kaubaveoturil, s.t kaubaveomahtude pidev vähenemine 2012. aastast alates, ning juhtkonna prognoosid selle turu edasise arengu kohta), et vara väärtus võib väheneda. Seepärast tegi äriühingu juhtkond nende võimaliku allahindluse vajaduse tuvastamiseks vara väärtuse testi.

Vara väärtuse testi – test, mis tehakse vara võimaliku allahindluse vajaduse tuvastamiseks. Väärtuse testi käigus leitakse vara eeldatav müügihind või vara kasutusväärtus (ehk nn **kaetav väärtus**), ja kui mõlemad on väiksemad vara bilansilisest maksumusest, tuleb vara alla hinnata

4. Vandeaudiitoril polnud võimalik piisava usaldusväärsusega hinnata, kas juhtkonna testi koostamisel kasutatud sisendid ja eeldused olid põhjendatud. Seetõttu ei olnud võimalik veenduda, kas ja millises summas on ülal kirjeldatud **varade kaetav väärtus** seisuga 31.12.2016 ja 31.12.2015 väiksem nende bilansilisest jääkmaksumusest, ning kas ja millises summas ning millises perioodis oleks pidanud kajastama allahindlusest põhjustatud kahjumi.

ASi Nordic Aviation Group pikaajaline laenuõue

OÜ Rail Baltic investering sidusettevõtjasse

Tuletatud soetusmaksumus on enne 2004. aasta 1. jaanuari omandatud osaluse raamatupidamisväärtus kapitaliosaluse meetodil ja pärast 2004. aasta 1. jaanuari omandatud osaluse soetusmaksumus.

Kui konsolideerimata aruannetes kajastatud osaluse tuletatud soetusmaksumus on suurem kui osaluse objekti netovara, mis on vähenenud dividendide väljamaksmise, kahjumi või mõnel muul põhjuse tõttu, hinnatakse osaluse tuletatud soetusmaksumus alla kuni osaluse summani üksuse netovaras.

5. ASi Nordic Aviation Group auditeerinud vandeaudiitor on äriühingu raamatupidamise aastaruande kohta avaldanud märkusega arvamuse. Märkuse aluseks on asjaolu, et 31.12.2016. a seisuga on ettevõtte bilansis kajastatud pikaajaline laenuõue kolmanda osapoole vastu summas 4,6 miljonit eurot.

6. Vandeaudiitoril ei olnud võimalik saada piisavalt tõendusmaterjali sarnaste tunnustega laenude turu intressimäärade kohta ega laenuõude laekumise tõenäosuse kohta. Seetõttu ei olnud võimalik veenduda, kas ja kui palju oleks tulnud laenuõuet 31.12.2016. a seisuga alla hinnata.

7. Vandeaudiitor on esitanud märkusega arvamuse OÜ Rail Baltic raamatupidamise aastaruande kohta. Märkuse aluseks on ettevõtte bilansis 31.12.2016. a seisuga kajastatud investering sidusettevõtjasse RB Rail AS summas 1,6 miljonit eurot.

8. RB Rail ASi audiitor ei suutnud hankida piisavat auditi tõendusmaterjali sidusettevõtja bilansis summas 0,25 miljonit eurot kajastatud lõpetamata põhivara kaetava väärtuse ja võimaliku allahindlusvajaduse kohta. Seetõttu ei ole OÜ Rail Baltic vandeaudiitor auditi käigus suutnud hankida piisavat tõendusmaterjali ettevõtte raamatupidamise aastaruandes sidusettevõtjasse tehtud investeringu võimaliku allahindlusvajaduse ja aruandeaasta kahjumi võimaliku suurenemise kohta.

9. Lähtudes avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis¹ toodud arvestuspõhimõttest, mille kohaselt kajastatakse osalused **tuletatud soetusmaksumuse** meetodil, ning asjaolust, et kõigi kolme äriühingu puhul on investeringu väärtus väiksem nende tuletatud soetusmaksumusest, mõjutab igasugune äriühingute varade allahindlus ka nende väärtust ministeeriumi bilansis.

10. Teiste Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute ja sihtasutuste raamatupidamise aastaruannetele andsid vandeaudiitorid märkusteta arvamuse.

11. Eelnevast tulenevalt ei ole Riigikontrollil auditi käigus olnud võimalik saada piisavalt tõendusmaterjali Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi bilansis kajastatud kirje „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“ saldo võimaliku allahindluse vajaduse kohta.

12. Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministrile:

- selgitada põhjused, miks ei ole AS Eesti Raudtee suutnud vandeaudiitoritele esitada tõendusmaterjale oma hinnangute põhjendatuse kohta ning koostöös äriühingutega leida lahendused puuduste likvideerimiseks.
- nõuda ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Rail Baltic juhtkonnalt oma hinnanguid toetavate dokumentide koostamist ning nende esitamist vandeaudiitoritele.

¹ Rahandusministri määrus nr 105, mille nimi kuni 31.12.2016 oli riigi raamatupidamise üldeeskiri, alates 01.01.2017 avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend.

Majandus- ja taristuministri vastus: AS Eesti Raudtee (EVR) juhatus on 2016. aastal informeerinud nii audiitoreid, auditikomiteed kui ka nõukogu (auditikomitee 17.10.2016. a koosolek) olukorrast, kus äriühingul ei ole võimalik praeguse raudteeinfrastruktuuri finantseerimismudeli juures tagada omaniku nõutavat omakapitali tootlust.

Vandeaudiitoritele esitati tegelikkuses kõik asjakohased tõendusmaterjalid, kuid oluline on siinkohal viidata veel kord ka majandusaasta aruandes kirjeldatud olukorrale õiglase diskontomäära leidmisel. Täna on EVRile kehtestatud määr 5,39%, kuid arvestades objektiivset EVRi majandusolukorda oleks asjakohane kasutada määrat 0%. Kuna auditi läbiviimise hetkel puudus EVRil kirjalik kokkulepe omanikuga selles, et tal puuduvad tegelikkuses ootused omakapitali tootlusele ning stsenaariumianalüüsi teostades erinevad tulemused kordades, ei pidanud EVRi juhatus sisuliselt põhjendatuks põhivarade allahindlust teostada.

Siinkohal on oluline viidata veel kord täiendavale asjaolule, et EVR tellis 2014. aasta veebruaris audiitorbüroolt E&Y põhivara hindamise ja investeringute vajaduse analüüsi, kus öeldi järeldusena, et EVRi varade väärtus on ca 650 miljonit eurot, mis oli 2,3 korda kõrgem NBVst.

AS Nordic Aviation Groupi (Nordica) juhtkond on vandeaudiitorile esitanud kõik asjasse puutuvad dokumendid, sealhulgas Adria Airwaysi nõude laenulepinguks restruktureerimise dokumendi, samuti Adria Airwaysi finantsandmed ja audiitori kontakti.

Konsulterides audiitoritega, on Nordica juhtkond laenu diskonteerinud 15%-lise laenu sisemise intressimääraga, mille tulemusena on laenu bilansiline väärtus oluliselt madalam nõudest Adria vastu, kajastades ettevõtte juhtkonna parimat hinnangut Adria Airwaysi tagasimakse riski osas. Antud intressimäära valimisel konsulteris Nordica juhtkond samuti audiitoritega ning võttis siinkohal võimalikult konservatiivse lähenemise kõrgeima põhjendatud sisemise intressimäära näol.

Samuti kajastub laenu allahindluse negatiivne mõju ettevõtte finantstulemustes, vähendades võimalikke tulevase allahindluse riske. Ettevõtte juhtkond jätkab laenu igakuist jälgimist vastavalt maksegraafikule.

Rail Baltic Estonia OÜ 2016. aasta majandusaastaruandes tehtud märkus põhineb Rail Baltic Estonia OÜ sidusettevõtte RB Rail AS 2016. aasta majandusaastaruandes tehtud märkusel. Mõlema ettevõtte majandusaasta aruanded on auditeeritud ja kinnitatud. RB Rail AS on vandeaudiitorile oma seisukohad auditeerimise käigus esitanud.

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

Tehingute seaduslikkus

13. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga tegevusvaldkonna järel, on võetud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, mis on kantsleri poolt kinnitatud 25. mail 2017.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (53 488 443 eurot)		
Liiklusregistri toimingute riigilõiv	Maanteeamet	Jah
Veeteetasud	Veeteede Amet	Jah
Toetuste saamine (162 804 582 eurot)		
Välismaine toetus põhivara seotuseks	Maanteeamet, Veeteede Amet	Jah
Toetuste edasiandmine põhivara soetuseks (uue põlvkonna lairibavõrkude arendamine, Tapa-Tartu raudtee rekonstrueerimine, CO ₂ -kvoodiraha eest trammide soetus)	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järelevalve Amet	Jah
Toetuste andmine (212 607 524 eurot)		
Kodumaine toetus tegevuskuludeks	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Jah
Toetuste edasiandmine tegevustoetusteks (uue põlvkonna lairibavõrkude arendamine, Tapa-Tartu raudtee rekonstrueerimine, CO ₂ -kvoodiraha eest trammide soetus)	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järelevalve Amet	Jah
Tööjõu- ja majandamiskulude tegemine (112 763 816 eurot)		
Tööjõukulud	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Riigi Infosüsteemi Amet	Jah
Majandamiskulud	Maanteeamet, Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Amet	Jah
Riigihanked	kõik valitsemisala asutused	Jah, v.a punktides 42–59 toodud tähelepanekute puhul
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 158 335 349 eurot		
Investeeringud	Maanteeamet, Veeteede Amet	Jah
Varade valdamine, sh kasutada andmine ja inventuurid	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet, Veeteede Amet	Jah
Varade äraandmine, k.a mahakandmine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Tarbijakaitseamet, Tehnilise Järelevalve Amet, Veeteede Amet	Jah
Varade müümine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet	Jah
Riigihanked	kõik valitsemisala asutused	Jah, v.a punktides 42–59 toodud tähelepanekute puhul
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes ja osaluste valitsemine (sh laekunud dividende (84 442 000 eurot) ja tehtud sissemakseid (32 650 000 eurot))		
Osalused tütar- ja sidusettevõtjates	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Jah
Osalused sihtasutustes	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Jah

Tulude kogumine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

14. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2016. aasta eelarve täitmise aruande järgi 301,1 miljonit eurot ja need on 2015. aasta tuludega võrreldes suurenenud 7,3 miljoni võrra.

15. Auditi käigus selgitati, kas Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid.

16. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Liiklusregistri toimingute lõive ning veeteetasid määrares ja kogudes on valitsemisala asutused juhindunud põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada.
- Saadud toetusi on kasutatud sihipäraselt.
- Dividendide määramisel on lähtutud riigivaraseadusest, raha on laekunud ja kantud riigieelarve tuludesse.
- Vara müük on toimunud kooskõlas riigivaraseadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on kantud riigieelarve tuludesse.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

17. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 340,4 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse üle toodud 24,0 miljonit). Sellest kulutati 2016. aastal 325,9 miljonit eurot ning võrreldes 2015. aastaga vähenesid kulud 25,3 miljoni võrra. Eelarverahast 4% ehk 14,5 miljonit eurot jäi kasutamata ning selle põhjuseks oli ministeeriumi antavate toetuste ja tasutavate liikmemaksude kulutamine planeeritust väiksemas mahu (näiteks astuti Euroopa Kosmoseagentuuri liikmeks septembris, mistõttu ei tasutud terve aasta liikmemaksu) ning Maanteeameti tööjõu- ja majandamiskulude kokkuvõtte, mis oli tingitud teenistujate arvu vähenemisest ning teede perioodilise hoolde tööde edasilükkumisest tingituna ilmastikuoludest.

18. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 175,3 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse toodud 5,5 miljonit), millest investeeriti 158,3 miljonit. Peamised investeeringud olid riigimaanteede remondi koondprojekt 127,4 miljonit, konkreetsete teede rekonstrueerimised 7,5 miljonit ja laevade soetamine 4,7 miljonit eurot.

19. Järgmisse eelarveaastasse viidi investeeringuprojektide kasutamata raha üle kokku 16,8 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt riigimaanteede koondprojekti lepingute eeldatava maksumuse odavnemisega ning sellega, et sõlmitud täiendavaid lepinguid ei jõutud planeeritud mahus täita, mistõttu lükkusid maksed 2017. aastasse.

20. Finantseerimistehinguteks oli 2016. aastal eelarves ettenähtud 32,65 miljonit eurot ning see kasutati sissemaksete tegemiseks ASi Elering aktsiakapitali ning OÜ Rail Baltic Estonia osakapitali.

21. Auditi käigus selgitati, kas Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks.

22. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks eraldatud raha on üldjuhul kasutatud sihipäraselt.
- 2016. aastal majandamiskuludeks kasutatud 73,6 miljonit eurot on kulutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2016. aastal tööjõukuludeks kasutatud 39,2 miljonit eurot on kulutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- 2016. aastal toetuste andmiseks ja vahendamiseks kulutatud 208,6 miljonit ja liikmemaksude tasumiseks kulutatud 4,0 miljonit eurot on kasutatud sihipäraselt, maksete tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- Finantseerimistehinguteks eraldatud raha kasutati selleks määratud otstarbe kohaselt.

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

Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet

23. 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.

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

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

26. 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.

27. Analüüsi käigus leidsid audiitorid, et seletuskirjas esitatud info ei ole kvaliteetne. Seletuskirjas esinesid arvutusvead, selles oli esitatud vastuolulist ja ebavajalikku infot, samas oli jäetud osa infost avaldamata.

28. Alljärgnevalt on esitatud tähelepanekud, mis Riigikontroll tegi 2016. aasta riigieelarve seletuskirja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala osa kohta:

- Seletuskirjas toodud summade alajaotused ei anna üksikutele juhtudel kokku koondsummat. Nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Riigi Infosüsteemi Ameti välistoetustest (eelarve liik 40) rahastatavate tööjõu- ja majandamiskulude koondsummad on enam kui 350 000 euro võrra väiksemad kui üksikute ridade summa.
- Seletuskirjas on mõnda eelarverida seletatud väga põgusalt. Näiteks on täiendavate eraliste kohta öeldud, et tegemist on Riigikogu III lugemisel eraldatud rahaga, kuid ei ole selgitatud, et peamiselt on tegu ühekordsete toetustega erinevatele liitudele.

Samuti ei ole selgitatud, milliseid finantsvarasid planeeriti 32,65 miljoni euro eest soetada. Riigikontroll tegi eelmise aasta auditis ministritele soovitusel avaldada planeeritavad finantsinvesteeringud iga aasta riigieelarve seaduses ja selle seletuskirjas, et tagada raha läbipaistev kasutamine. 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on vastav info esitatud.

- Seletuskirjas esineb vastuolulist infot. Näiteks on selgitavas tekstis öeldud, et Veeteede Amet on põhivaldkonna moderniseerimise ja tegevuste efektiivsemaks muutmise tulemusena vähendanud inimeste arvu 9% ehk 28 inimese võrra, kuid ei ole selgitatud, miks on sellest hoolimata tööjõukulud kasvanud.
- Seletuskirjas on palju kirjeldavat infot, millel puudub otsene seos eelarvega. Näiteks on kirjeldatud mõne asutuse igapäevategevust, palgapositsiooni, teenistujate arvu muutust pikema perioodi vältel. See aga koormab lugejat mitteasjakohase infoga ning pikendab olulises mahus seletuskirja teksti.

29. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve 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.

30. 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.

31. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministrile:** parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogia-ministri vastus: nõustume Riigikontrolliga, et seletuskiri peab olema konkreetne, läbipaistev ja üheselt mõistetav kõigi jaoks. Püüame veelgi parandada koostööd Rahandusministeeriumiga, kes üleriigiliselt annab juhiseid ja valib ühtse eelarve seletuskirja stiili kõikidele valitsemisaladele. Samuti lisab Rahandusministeerium ise Riigikogu III lugemisel riigieelarvesse lisatud kulude jaotuse. Vähestel juhtudel, kui seletuskirjast ei selgu kulu täpne sihtotstarve, täpsustab seda minister eelarvet täiendavalt liigendades.

Seletuskirja tabelid on Rahandusministeeriumi poolt ühtsetel põhimõtetel koostatud ja on tõesti kahetsusväärne, kui alajaotustes on vead sisse jäänud.

Seletuskirja kvaliteeti on pidevalt parandatud, kuid ülevaatlikumaks ja selgemaks saab see siis, kui kõik valitsemisalad on üle läinud tegevuspõhisele eelarvestamisele aastal 2020.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Ministeeriumi hanked

32. Riigikontroll kontrollis ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega.

33. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud riigihangete korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, sh hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega.
- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused auditeeritud soetuste puhul järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid, v.a punktides 42–52 ja märgukirja punktis 3 nimetatud eksimuste puhul (tegemata hankemenetlused ja lihthanked).

Riigi raamatupidamise aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides täidab Riigikontroll **grupiauditi** rolli. See tähendab, et Riigikontroll peab määrama kindlaks riigi seisukohalt olulised üksused, kelle auditeerimist tuleb Riigikontrollil juhendada, ning õigusaktid, mis on auditiga hõlmatud.

- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid, v.a punktides 53–59 ja märgukirja punktis 4 nimetatud eksimuste puhul (hankemenetluse asemel osteti reisikorraldusteenust lihtsustatud korras tellitava teenusena, sõlmiti tühine leping, jäeti esitamata riigihanke aruandeid).

34. Riigikontroll on **grupiauditi** määranud kindlaks, kellel riigi valitseva mõju all olevatest sihtasutustest ja riigi äriühingutest tuleb avaliku sektori vandeaudiitorilt tellida tehingute seaduslikkuse audit. Selle auditi ulatuseks on riigihangete seaduse tähtsamad normid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevatest sihtasutustest ja äriühingutest auditeeriti kolme sihtasutust ja seitset äriühingut (vt lisa 2).

35. Auditite tulemusena selgus, et auditeeritud üksused on

- enamasti loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi täiustamise kohta tegid vandeaudiitorid soovitusi SA-le KredEx ja SA-le Tallinna Teaduspark Tehnopol. Vastupidise arvamuse on vandeaudiitorid andnud ASi Tallinna Sadam ja tema tütarettevõtja TS Energia OÜ hanketegevuse kohta – nimetatud ettevõtted ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõuetele vastavat sisekontrollisüsteemi;
- hanketegevuses üldjuhul järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe. Korraldamata hankemenetluste ja lihthangete kohta tegi vandeaudiitor tähelepanekuid ASile Eesti Loots, ASile Eesti Vedelkütusevaru Agentuur ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele. Vastupidise arvamuse on vandeaudiitorid andnud ASi Tallinna Sadam ja tema tütarettevõtja TS Energia OÜ hanketegevuse kohta – nimetatud ettevõtted ei ole oma hanketegevuses piisavas ulatuses järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

36. AS EVR Cargo ei ole ennast määratlenud hankijana, mistõttu ei ole vandeaudiitor avaldanud arvamust ASi EVR Cargo 2016. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta. Võttes arvesse vandeaudiitori esitatud ülevaadet, on Riigikontroll seisukohal, et 2016. aastal pidi AS EVR Cargo määratlema end hankijana ning oli kohustatud järgima riigihangete seaduses sätestatud korda.

37. AS Eesti Loots on hankementlust korraldamata ostnud lootsilaevade remondi- ja hooldusteenust vähemalt summas 152 000 eurot ning lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid vähemalt summas 196 000 eurot (puksiirlaeva teenus 185 000 ja koolitusteenus 11 000 eurot). Sõidukite kütust osteti lihthanget korraldamata vähemalt 15 000 euro eest.

38. AS Vedelkütusevaru Agentuur on lihthankeid korraldamata ostnud raamatupidamisteenust vähemalt summas 17 000 eurot ja audiitorteenust vähemalt summas 13 800 eurot.

39. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus on ostnud avalike suhete teenuseid, teinud ürituste korraldamise kulusid, tasunud esindus- ja vastuvõtukulusid ning majatuse ja sõidukulusid kokku summas 925 000 eurot, mis võivad vandeaudiitori hinnangul sisaldada asjade ja teenuste oste, mida oleks tulnud hankida kehtivate raamlepingute alusel või mille osas oleks tulnud korraldada eraldi hankemenetlus.

40. Sarnaselt eelmise aastaga ei ole AS Tallinna Sadam loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõuetele piisavalt vastavat sisekontrollisüsteemi. Samuti ei olnud aktsiaselts ka 2016. aastal järginud asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel piisavalt riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid. Tuvastati korraldamata jäetud hankemenetlusi ja lihthankeid, vale hankemenetluse liigi valikut ja muid riigihangete üldpõhimõtete mittejärgimise juhtusid. Grupi ettevõtted on ostnud erinevaid asju ja teenuseid hankemenetlust korraldamata vähemalt 2 783 700 euro eest.

41. Kokku on valitsemisala äriühingud ja sihtasutused ilma riigihangete seaduses toodud nõudeid järgimata teinud oste summas vähemalt 4 102 500 eurot.

42. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministrile:** kohustada äriühingute ja sihtasutuste nõukogusid tegema regulaarset järelevalvet juhatuse tegevuse üle seoses riigihangete seaduse nõuete järgimisega.

Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: nõustume esitatud soovitusel.

Ministeeriumi valitsemisala asutused on mõningal juhul eksinud riigihangete seaduse vastu

Riigihangete korraldamine

Riigihanke piirmäär – 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.

43. Riigikontroll tuvastas riigihangete kontrolli käigus, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutused on 2016. aastal ostnud asju ja tellinud teenuseid üle **riigihanke piirmäära**, korraldamata selleks riigihangete seadusega nõutud hankemenetlusi ja lihthankeid. Kokku on ministeerium ja tema valitsemisala asutused ostnud asju ja teenuseid hankemenetluseta vähemalt 864 234 euro väärtuses. Lihthanget korraldamata on tehtud tehinguid vähemalt 117 976 euro väärtuses (vt täpsemalt märgukirja punktid 3–4). Samuti on hangete korraldamisel eksitud riigihangete seaduses nõutud menetlusreeglite vastu.

Valitsemisala reisikorraldusteenus

Lihtsustatud korras tellitav teenus – kui hankelingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot, peab riigihangete seaduse kohaselt hankija teatama sellest oma veebilehel või riigihangete registri veebilehe kaudu. Pärast hankelingu sõlmimist esitab hankija riigihanke aruande ja aruande lisa

44. Riigikontroll juhtis 2015. aasta auditi kohta koostatud märgukirjas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tähelepanu sellele, et valitsemisala reisikorraldusteenus on hangitud **lihtsustatud korras tellitava teenusena**. Riigihangete seaduse kohaselt on sellise tehingu puhul vaja korraldada hankemenetlus, sest lennupileteid ei saa osta lihtsustatud korras tellitava teenusena, kui teenuse maksumus ületab riigihanke piirmäära (40 000 eurot km-ta). Sama juhise on Rahandusministeerium andnud kõigile hankijatele juba 2011. aastal.

45. Majandus- ja taristuminister selgitas vastuses märgukirjale, et riigihangete seaduse § 19 lõige 1 seab hankemenetluse liigi valiku sõltuvusse CPV (ühtne riigihangete klassifikaator) määruse VII lisas

nimetatud teenuste eeldatavast maksumusest. Hanget ette valmistades pidas ministeerium tõenäoliseks, et CPV määruse VII lisas nimetatud teenuste eeldatav maksumus moodustab kogu hanke eeldatavast maksumusest rohkem kui 50% ehk et ministeerium lähtus riigihangete seaduse § 19 lõikest 1.

46. Riigihangete seaduse § 19 lõige 2 ütleb, et sõltumata § 19 lõikes 1 sätestatust on hankija kohustatud korraldama hankemenetluse, kui CPV määruse VII lisas nimetatud teenuste kõrval sellise teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade ja VI lisas nimetatud teenuste (sh õhutransporditeenus) eeldatav maksumus kokku on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Eelnevast tulenevalt ei põhjenda ministeeriumi antud vastus hankemenetluse tegemata jätmist.

47. Eelkirjeldatud hanke tulemusena sõlmitud lepingud lõpevad 2017. aasta oktoobris.

48. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:** arvestada uue riigihanke korraldamisel kõigi riigihangete seaduse nõuetega.

Majandus- ja taristuministri vastus: oleme endiselt seisukohal, et vaadeldava hanke raames ei olnud hankelepingu esemeks õhutransporditeenus. Hankelepingu esemeks oli sõitjate veeteenuse vahendamine, mis kuulub „CPV 2008 selgitavad märkused“ (vt grupp 635 lk 27) kohaselt reisikorraldusteenuste hulka. Reisikorraldusteenused (63500000-4) kuuluvad CPV VII lisse ning selliseid teenuseid on hankijal võimalik tellida lihtsustatud korras (RHS § 19).

Täiendavalt selgitame, et õhutransporditeenust tellib ministeerium vaid avaliku teenindamise lepinguga (nt õhutransporditeenus Eesti saartega).

Vaatamata eeltoodule arvestame Riigikontrolli esitatud soovitus arvestada uue riigihanke korraldamisel kõigi riigihangete seaduse nõuetega.

Veeteede Ameti valveteenus

49. Riigikontroll on oma varasemates auditites, k.a 2015. aasta auditi kohta koostatud märgukirjas, juhtinud tähelepanu Veeteede Ameti valveteenusele, mida amet ostab 2006. aastal sõlmitud tähtajatu lepingu alusel.

50. Samuti on Riigikontroll juhtinud tähelepanu, et Rahandusministeerium on seisukohal, et tähtajatuid lepinguid ei ole soovitatav sõlmida. Euroopa Kohtu praktika ütleb, et tähtajatute lepingute sõlmimine võib aja jooksul kahjustada võimalike teenuseosutajate konkurentsi ja takistada riigihankeid reguleerivate ühenduse direktiivide kohaldamist.

51. 2016. aastal on Veeteede Amet eelkirjeldatud lepingu alusel tasunud vähemalt 140 000 eurot. Arvestades tasutud summasid ning lepingu tähtajatust ja sõlmimise aega, tuleb Riigikontrolli hinnangul riigihangete seaduse järgimiseks korraldada hankemenetlus, et tagada konkurentsipõhimõttest lähtumine.

52. Majandus- ja taristuminister vastas 2016. aasta juunis, et Veeteede Ametis on kavas korraldada uus valveteenuse hange. Käesoleva auditiaruande koostamiseks ajaks ei ole hanget endiselt alustatud.

53. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda Veeteede Ametilt riigihangete seaduse kohase hankemenetluse korraldamist.

Majandus- ja taristuministri vastus: Veeteede Amet on läbi viinud valveteenuse hindade turu-uuringu 2016. aastal ja hinnanud momendil kehtivat lepingut ning ei ole pidanud vajalikuks uut hanget korraldada. Kehtiv leping on riigihangete seaduse kohane.

Maanteeameti sõidukite sisepesuteenus

54. Maanteeameti sõidukite sisepesuteenuse avatud hanke esimesele osale laekus kaks pakkumust. Leping eduka pakkujaga sõlmiti samal päeval, kui tehti pakkujate kvalifitseerimise ning pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsus. Riigihangete seaduse §-i 69 kohaselt ei või hankija nõustuda hankelepingu sõlmimisega enne, kui pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kohta teate esitamisest on möödunud 14 päeva. Enne nimetatud tähtaja möödumist sõlmitud hankeleping on tühine.

55. Riigikontrolli arvates on oluline kinni pidada riigihangete seaduse tähtaegadest, et tagada lepingute kehtivus.

56. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda Maanteeametilt riigihangete seaduses toodud tähtaegadest kinnipidamist.

Majandus- ja taristuministri vastus: nõustume esitatud soovitusega. Maanteeameti kinnitusel korraldab riigihangete talitus teadlikkuse tõstmiseks infotunnid nii riigihangetega tegelevatele töötajatele kui ka partneritele.

Riigihanke aruande esitamine

57. Riigikontroll kontrollis, kas korraldatud hangete kohta on riigihangete registrile esitatud tähtaegsed aruanded ja nende lisad. Maanteeameti kahe lihthanke tulemusena sõlmitud lepingute alusel ostetud tööd on üle seitsme kuu tagasi lõpetatud ja vastu võetud ning töödele kehtib viieaastane garantiid. Nende hangete kohta ei ole seni registrile riigihanke aruande lisasid esitatud. Saadud selgituste kohaselt lähtub Maanteeamet põhimõttest, et leping lõpeb garantiiperioodi lõpuga.

58. Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond peab lepingu lõppemise kuupäevaks päeva, mil mõlema lepingupoole põhikohustused on täidetud. Rahandusministeerium on garantiid puhul leidnud, et see on kõrvalkohustus, mille lõppemist ära ei oodata. Samas tuleb tähele panna, kas garantiiajal on pakkujal muid põhikohustusi, näiteks kui pakkuja on kohustatud garantiiajal tegema ka hooldus- ja/või muid remonditöid, siis ei saa lepingut lõppenuks pidada.

59. Nimetatud lepingutes Riigikontrollile teadaolevalt muid põhikohustusi kirjas ei ole, seega on Maanteeamet aruannete lisade esitamisega hilineanud. Riigikontrolli hinnangul aitavad riigihanke aruande lisad tagada hanke läbipaistvust.

60. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda asutustelt riigihangete seaduse nõuetest kinnipidamist, sh aruannete lisade tähtaegset esitamist; ning lepingute puhul, mis sisaldavad kõrvalkohustusi (nt garantiid), lähtuda Rahandusministeeriumi seisukohast, et leping lõpeb kuupäeval, mil mõlema lepingupoole põhikohustused on täidetud.

Majandus- ja taristuministri vastus: Maanteeameti sõnul tagamaks, et lepingu vastutavad täitjad on teadlikud aruande lisade esitamise tähtsaja lähenemisest, saadab riigihangete talitus sisuosakondadele täiendava teate ja meeldetuletuse.

Eriarvamusele jääme kahe hankelingu (viitenumbri 173825 ja 171616) lõppemise osas.

Riigihangete seaduse § 4 lg 1 kohaselt on hankelingu riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud vastastikuste varaliste kohustustega leping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd. Hankelingu kohaldatakse õigusaktides vastava lepingu liigi kohta sätestatud. Peamine õigusakt, mis reguleerib vastastikuste kohustustega lepinguid, on võlaõigusseadus.

Riigihanke „Sõidukipiirete ehitus Harju- ja Raplamaal“ (viitenumber 173825) tulemusena on sõlmitud töövõtuleping, millele kohaldatakse võlaõigusseadust. Lepingu p 11.1 kohaselt jõustub leping tellija allkirjastatud lepingu esitamisel töövõtjale ja kehtib kuni lepingust tulenevate kohustuste täitmiseni. Lepingu p 8.1 kohaselt vastutab töövõtja töö lepingu tingimustele vastavuse eest 5aastase kehtivusega garantiiaja jooksul, mis algab vastuvõtuaktis märgitud töö vastuvõtmise kuupäevast alates. P 8.3 järgi teostatakse garantiiajal ülevaatusi 1 kord aastas ning defektide likvideerimist ning garantiiaegse tagatise realiseerimisel lähtutakse lepingust. Eelnev on pakkuja garantiiajal tehtav põhikohustus, s.t täiendav lisategevus, mida pakkuja peab garantiiajal teostama. Garantiiaegse tagatise tagastab tellija töövõtjale 20 päeva jooksul alates kvaliteeditunnistuse väljastamisest või arve saamisest. Muu hulgas on tellijal kohustus (p 4.4) korraldada garantiiaja ülevaatusi. Nimetatud ülevaatused on hankija teostatavad põhikohustused pakkuja antud garantiiaja jooksul. Tegemist ei ole ainult sellise garantiiga, mille puuduste ilmnemisel tuleb vea likvideerida, vaid hõlmab konkreetset täiendavat tegutsemist, mis on reguleeritud eraldi lepingu lisaga („Teehoiutööde garantiiaegse ülevaatusi ja defektide likvideerimise juhised“). Samuti ei ole tegemist võlaõigusseaduse kohase garantiiga, vaid lepingulise garantiiga.

Riigihangete seaduse § 37 lg 4 kohaselt esitab hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankelingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa. Võlaõigusseaduse § 186 p 1 kohaselt lõpeb võlasuhe kohase täimisega ning § 187 kohaselt lõpevad kohustuse lõppemisel ka sellega seotud tagatised ja kõrvalkohustused.

Olukorras, kus on täitmata lepingulised kohustused – garantii täitmine ja garantiiaegne ülevaatus –, ei saa lugeda lepingut lõppenuks. Riigihangete seaduse kohane aruanne tuleb esitada pärast lepingu lõppemist, sh garantii lõppemist juhul, kui garantiiaeg on hõlmatud pakkuja või hankija lisakohustustega. Käesoleval juhul on garantiiaeg hõlmatud nii pakkuja kui ka hankija lisakohustustega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigihanke aruande esitamise kohustus tuleneb riigihangete seadusest. Riigihangete seaduse täitmise üle teeb järelevalvet ning seda valdkonda koordineerib Rahandusministeerium, kelle hinnangul on aruande esitamine seotud põhikohustuste täimisega ning lepingujärgse garantii lõppemist ära ei oodata. Seaduse järgi tuleb esitada aruanne, et tagada hanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Seega on

Riigikontrolli hinnangul vaja pärast põhikohustuse täitmist esitada aruanne.

Kohustused on võlaõigusseaduse alusel täidetud, kui need on täidetud õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. Riigikontrollile on teada, et kummaski lepingust tulenevad tööd on vastuvõtuakti alusel Maanteeametile üle antud. Seega on vajalikud tööd vastuvõtmiseks õigustatud isikule antud üle õigel viisil, mistõttu on ka põhikohustused täidetud. Tähtsust ei oma asjaolu, et garantiiperioodil on vaja teha ülevaatusi ning see, et tegemist ei tarvitse olla võlaõigusseaduse kohase garantiiga, vaid lepingulise garantiiga. Lepingulise kohustuse täitmisel tuleb lähtuda kõigepealt lepingust ning selles osas, mida lepingus ei ole sätestatud, tuleb lähtuda seadusest.

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

Ministeeriumi varad

61. Auditi käigus selgitati, kas testitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid vallatud, kasutada antud, ära antud, maha kantud ja võõrandatud kooskõlas riigivaraseadusega. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2016. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga.

62. Toimingute tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud kontrollitud tehingutes olulisi puudusi. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks.
- Varade äraandmisel (Veeteede Amet), mahakandmisel (kõik valitsemisala asutused) ja võõrandamisel (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet) on ministeerium ja eelnevalt loetletud valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.

Olulisemaks tehinguks oli mitterahalise sihtfinantseerimisena reisiparvlaeva Ormsö väärtuses 7,8 miljonit eurot üleandmine transporditeenuse osutajale.

63. Riigikontrolli arvates on varade valdamise, kasutada andmise, äraandmise, mahakandmise ja võõrandamise korraldus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas heal tasemel.

Riigivalitsemise reformi elluviimine

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 elluviimisest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis

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

65. 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.

66. 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 ülesandeid ei ole asendatud samade ülesannete sisseostmisega töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel.

67. Riigikontroll intervjueris ministeeriumi, Maanteeameti ja Veeteede Ameti teenistujaid ning analüüsis saadud dokumente. Selle tulemusena selgus järgmine:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala teenistujate arvu vähendamise eesmärgi saavutamisse panustasid lisaks valitsemisala asutustele ka sihtasutused, äriühingud ja Eesti Arengufond. Ministeerium andis asutustele teenistujate arvu kärpimise eesmärgid, tuginedes varasemale kogemusele ning asutustelt saadud infole. Asutustes otsiti koondamise võimalusi peadirektori ja tema otsealluvate koostöös.
- Teenistujate arvu vähenemine saavutati selle tulemusel, et koondati üksikuid inimesi, ei pikendatud tähtajalisi lepinguid ning korraldati ümber mõningaid tööprotsesse. Lisaks tsentraliseeriti Maanteeameti keskusesse eksamineerimine, piirkondlike büroode juhtimine ja osa ülesannete täitmine.
- Intervjuude käigus selgus, et suuri muudatusi valitsemisalas ei tehtud, sest nii ministeeriumis kui ka kahes suuremas allasutuses (Maanteeamet ja Veeteede Amet) oli ümberkorraldusi tehtud ja teenistujate arvu vähendatud juba enne riigivalitsemise reformi.
- Vabariigi Valitsuse seatud esimese aasta eesmärgi saavutamiseks läbi viidud koondamiste tulemusena tööjõu puudust ei tekkinud, koondatud töötajaid ei asendatud võlaõiguslike lepingute alusel töötavate inimestega, ei suurenenud sisseostetavate nõustamisteenuste hulk ega lõpetatud ühegi teenuse osutamist.
- Valitsemisalale ette nähtud nelja aasta kärpeplaani esimene faas täideti nõutust suuremas mahu, kuid koondeesmärgist on täidetud veidi enam kui kolmandik. Ministeeriumi sõnul ei ole Rahandusministeerium 2017. aastal kohustanud ministeeriume

esialgset kärpeplaani järgima, samas on Rahandusministeerium valmis oma seisukohta muutma, kui selgub, et ministeeriumide ja nende valitsemisalade koosseis on suurenenud. Et vältida valitsemisala suurte asutuste koosseisu kasvu, on ministeerium nii Maanteeametile kui ka Veeteede Ametile andnud eesmärgi vähendada teenistujate arvu käesoleva aasta juuni alguseks veel viie võrra.

- Veeteede Ameti sõnul töötavad uuele eesmärgile vastu nii asutusele lisandunud ülesanded kui ka vanuseline eripära. Teenistujatest rohkem kui 17% on pensioniealised, kelle asendamiseks on vaja mingiks ajaks panna sama ülesannet täitma kaks inimest, et pensionile suunduv teenistuja saaks uue välja õpetada.
- Maanteeameti hinnangul suudetakse käesoleva aasta eesmärk täita, kui ühtegi täiendavat ülesannet ei lisandu, kuid järgmiste aastate suhtes nii kindel ei olda. Teenistujate arvu täiendav kärpimine oleks olnud võimalik büroode võrgu ümberkorraldamise tulemusena, kuid kohalike inimeste vastuseisu tõttu see ei realiseerunud.

68. Nii ministeerium kui ka asutused nõustuvad, et valitsussektori teenistujate arvu vähendamine on mõistlik ja vajalik eesmärk. Seda enam, et vabaneva ressursi arvelt on võimalik pakkuda konkurentsivõimelisemat palka. Samas tõi Veeteede Amet välja, et eesmärk peaks olema efektiivsus, kvaliteet, optimaalsus, mida on võimalik saavutada tegevuste ümberkorraldamisega ja investeringutega, mitte koondamine iseenesest nagu see praegu on olnud, mil ei analüüsitud võimalusi ega vajadusi, vaid lihtsalt otsustati vähendada teenistujate arvu.

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

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soovitusi osaluste valitsemise, riigihangete korralduse ja aasta riigieelarve seaduse seletuskirja kohta. Majandus- ja taristuminister ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister saatsid 19.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Vastuseks kontrolliaruande eelnõule märgime, et teatud juhtudel nõustume Riigikontrolli tehtud järeldustega ja antud hinnangutega.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Märkus investeringu väärtuse kohta 12. Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministritele: - selgitada põhjused, miks ei ole AS Eesti Raudtee suutnud vandeaudiitoritele esitada tõendusmaterjale oma hinnangute põhjendatuse kohta ning koostöös äriühingutega leida lahendused puuduste likvideerimiseks. - nõuda ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Rail Baltic juhtkonnalt oma hinnanguid toetavate dokumentide koostamist ning nende esitamist vandeaudiitoritele. p-d 2–12	Majandus- ja taristuministri vastus: AS Eesti Raudtee (EVR) juhatus on 2016. aastal informeerinud nii audiitoreid, auditikomiteed kui ka nõukogu (auditikomitee 17.10.2016. a koosolek) olukorrast, kus äriühingul ei ole võimalik praeguse raudteefrastruktuuri finantseerimismudeli juures tagada omaniku nõutavat omakapitali tootlust. Vandeaudiitoritele esitati tegelikkuses kõik asjakohased tõendusmaterjalid, kuid oluline on siinkohal viidata veel kord ka majandusaasta aruandes kirjeldatud olukorrale õiglase diskontomäära leidmisel. Täna on EVRile kehtestatud määr 5,39%, kuid arvestades objektiivset EVRi majandusolukorda oleks asjakohane kasutada määrat 0%. Kuna auditi läbiviimise hetkel puudus EVRil kirjalik kokkulepe omanikuga selles, et tal puuduvad tegelikkuses ootused omakapitali tootlusele ning stsenaariumianalüüsi teostades erinevad tulemused kordades, ei pidanud EVRi juhatus sisuliselt põhjendatuks põhivarade allahindlust teostada. Siinkohal on oluline viidata veel kord täiendavale asjaolule, et EVR tellis 2014. aasta veebruaris audiitorbüroolt E&Y põhivara hindamise ja investeringute vajaduse analüüsi, kus õeldi järeldusena, et EVRi varade väärtus on ca 650 miljonit eurot, mis oli 2,3 korda kõrgem NBVst. AS Nordic Aviation Groupi (Nordica) juhtkond on vandeaudiitorile esitanud kõik asjasse puutuvad dokumendid, sealhulgas Adria Airwaysi nõude laenulepinguks restruktureerimise dokumendi, samuti Adria Airwaysi finantsandmed ja audiitori kontakti. Konsulteerides audiitoritega, on Nordica juhtkond laenu diskonteerinud 15%-lise laenu sisemise intressimääraga, mille tulemusena on laenu bilansiline väärtus oluliselt madalam nõudest Adria vastu, kajastades ettevõtte juhtkonna parimat hinnangut Adria Airwaysi tagasimakse riski osas. Antud intressimäär valimisel konsulteeris Nordica juhtkond samuti audiitoritega ning võttis siinkohal võimalikult konservatiivse lähenemise kõrgeima põhjendatud sisemise intressimäärana näol. Samuti kajastub laenu allahindluse negatiivne mõju ettevõtte finantstulemustes, vähendades võimalikke tulevasi allahindluse riske. Ettevõtte juhtkond jätkab laenu igakuist jälgimist vastavalt maksegraafikule. Rail Baltic Estonia OÜ 2016. aasta majandusaastaruandes tehtud märkus põhineb Rail Baltic Estonia OÜ sidusettevõtte RB Rail AS 2016. aasta majandusaastaruandes tehtud märkusel. Mõlema ettevõtte majandusaasta aruanded on auditeeritud ja kinnitatud. RB Rail AS on vandeaudiitorile oma seisukohad auditeerimise käigus esitanud.
Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet 31. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministritele ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministritele: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. p-d 23–31	Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: nõustume Riigikontrolliga, et seletuskirja peab olema konkreetne, läbipaistev ja üheselt mõistetav kõigi jaoks. Püüame veelgi parandada koostööd Rahandusministeeriumiga, kes üleriigiliselt annab juhiseid ja valib ühtse eelarve seletuskirja stiili kõikidele valitsemisaladele. Samuti lisab Rahandusministeerium ise Riigikogu III lugemisel riigieelarvesse lisatud kulude jaotuse. Vähestel juhtudel, kui seletuskirjast ei selgu kulu täpne sihtotstarve, täpsustab seda minister eelarvet täiendavalt liigendades.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Seletuskirja tabelid on Rahandusministeeriumi poolt ühtsetel põhimõtetel koostatud ja on tõesti kahetsusväärne, kui alajaotustes on vead sisse jäänud. Seletuskirja kvaliteeti on pidevalt parandatud, kuid ülevaatlikumaks ja selgemaks saab see siis, kui kõik valitsemisalad on üle läinud tegevuspõhisele eelarvestamisele aastal 2020.
Valitsemisala äriühingute ja sihtasutuste riigihangete korraldus 42. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministrile: kohustada äriühingute ja sihtasutuste nõukogusid tegema regulaarset järelevalvet juhatuse tegevuse üle seoses riigihangete seaduse nõuete järgimisega. p-d 34–42	Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastus: nõustume esitatud soovitusel.
Valitsemisala reisikorraldusteenuse hankimine 48. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: arvestada uue riigihanke korraldamisel kõigi riigihangete seaduse nõuetega. p-d 43–48	Majandus- ja taristuministri vastus: oleme endiselt seisukohal, et vaadeldava hanke raames ei olnud hankelepingu esemeks õhutransporditeenus. Hankelepingu esemeks oli sõitjate veeteenuse vahendamine, mis kuulub „CPV 2008 selgitavad märkused“ (vt grupp 635 lk 27) kohaselt reisikorraldusteenuste hulka. Reisikorraldusteenused (63500000-4) kuuluvad CPV VII lisasse ning selliseid teenuseid on hankijal võimalik tellida lihtsustatud korras (RHS § 19). Täiendavalt selgitame, et õhutransporditeenust tellib ministeerium vaid avaliku teenindamise lepinguga (nt õhutransporditeenus Eesti saartega). Vaatamata eeltoodule arvestame Riigikontrolli esitatud soovitust arvestada uue riigihanke korraldamisel kõigi riigihangete seaduse nõuetega.
Veeteede Ameti valveteenuse hankimine 53. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda Veeteede Ametilt riigihangete seaduse kohase hankemenetluse korraldamist. p-d 49–53	Majandus- ja taristuministri vastus: Veeteede Amet on läbi viinud valveteenuse hindade turu-uuringu 2016. aastal ja hinnanud momendil kehtivat lepingut ning ei ole pidanud vajalikuks uut hanget korraldada. Kehtiv leping on riigihangete seaduse kohane.
Maanteeameti sõidukite sisepesuteenuse hankimine 56. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda Maanteeametilt riigihangete seaduses toodud tähtaegadest kinnipidamist. p-d 53–56	Majandus- ja taristuministri vastus: nõustume esitatud soovitusel. Maanteeameti kinnitusel korraldab riigihangete talitus teadlikkuse tõstmiseks infotunnid nii riigihangetega tegelevatele töötajatele kui ka partneritele.
Maanteeameti riigihanke aruannete ja lisade esitamine 60. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda asutustelt riigihangete seaduse nõuetest kinnipidamist, sh aruannete lisade tähtaegset esitamist; ning lepingute puhul, mis sisaldavad kõrvalkohustusi (nt garantii), lähtuda Rahandusministeeriumi seisukohast, et leping lõpeb kuupäeval, mil mõlema lepingupoole põhikohustused on täidetud. p-d 57–60	Majandus- ja taristuministri vastus: Maanteeameti sõnul tagamaks, et lepingu vastutavad täitjad on teadlikud aruande lisade esitamise tähtsusest ja lähenemisest, saadab riigihangete talitus sisuosakondadele täiendava teate ja meeldetuletuse. Eriarvamusele jääme kahe hankelepingu (viitenumbri 173825 ja 171616) lõppemise osas. Riigihangete seaduse § 4 lg 1 kohaselt on hankeleping riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud vastastikuste varaliste kohustustega leping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd. Hankelepingule kohaldatakse õigusaktides vastava lepingu liigi kohta sätestatud. Peamine õigusakt, mis reguleerib vastastikuste kohustustega lepinguid, on võlaõigusseadus. Riigihanke „Sõidukipiirete ehitus Harju- ja Raplamaal“ (viitenumber 173825) tulemusena on sõlmitud töövõtuleping, millele kohaldatakse võlaõigusseadust. Lepingu p 11.1 kohaselt jõustub leping tellija allkirjastatud lepingu esitamisel töövõtjale ja kehtib kuni lepingust tulenevate kohustuste täitmiseni. Lepingu p 8.1 kohaselt vastutab töövõtja töö lepingu tingimustele vastavuse eest

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	5aastase kehtivusega garantiiaja jooksul, mis algab vastuvõtuaktis märgitud töö vastuvõtmise kuupäevast alates. P 8.3 järgi teostatakse garantiiajal ülevaatusi 1 kord aastas ning defektide likvideerimist ning garantiiaegse tagatise realiseerimisel lähtutakse lepingust. Eelnev on pakkuja garantiiajal tehtav põhikohustus, s.t täiendav lisategevus, mida pakkuja peab garantiiajal teostama. Garantiiaegse tagatise tagastab tellija töövõtjale 20 päeva jooksul alates kvaliteeditunnistuse väljastamisest või arve saamisest. Muu hulgas on tellijal kohustus (p 4.4) korraldada garantiiaja ülevaatusi. Nimetatud ülevaatused on hankija teostatavad põhikohustused pakkuja antud garantiiaja jooksul. Tegemist ei ole ainult sellise garantiiga, mille puuduste ilmnemisel tuleb vead likvideerida, vaid hõlmab konkreetset täiendavat tegutsemist, mis on reguleeritud eraldi lepingu lisaga („Teehoiutööde garantiiaegse ülevaatus ja defektide likvideerimise juhis”). Samuti ei ole tegemist võlaõigusseaduse kohase garantiiga, vaid lepingulise garantiiga. Riigihangete seaduse § 37 lg 4 kohaselt esitab hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankilepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa. Võlaõigusseaduse § 186 p 1 kohaselt lõpeb võlasuhe kohase täitmisega ning § 187 kohaselt lõpevad kohustuse lõppemisel ka sellega seotud tagatised ja kõrvalkohustused. Olukorras, kus on täitmata lepingulised kohustused – garantii täitmine ja garantiiaegne ülevaatus –, ei saa lugeda lepingut lõppenuks. Riigihangete seaduse kohane aruanne tuleb esitada pärast leping lõppemist, sh garantii lõppemist juhul, kui garantiiaeg on hõlmatud pakkuja või hankija lisakohustustega. Käesoleval juhul on garantiiaeg hõlmatud nii pakkuja kui ka hankija lisakohustustega. Riigikontrolli kommentaar: Riigihanke aruande esitamise kohustus tuleneb riigihangete seadusest. Riigihangete seaduse täitmise üle teeb järelevalvet ning seda valdkonda koordineerib Rahandusministeerium, kelle hinnangul on aruande esitamine seotud põhikohustuste täitmisega ning lepingujärgse garantii lõppemist ära ei oodata. Seaduse järgi tuleb esitada aruanne, et tagada hanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Seega on Riigikontrolli hinnangul vaja pärast põhikohustuse täitmist esitada aruanne. Kohustused on võlaõigusseaduse alusel täidetud, kui need on täidetud õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. Riigikontrollile on teada, et kummastki lepingust tulenevad tööd on vastuvõtuakti alusel Maanteeametile üle antud. Seega on vajalikud tööd vastuvõtmiseks õigustatud isikule antud üle õigel viisil, mistõttu on ka põhikohustused täidetud. Tähtsust ei oma asjaolu, et garantiiperioodil on vaja teha ülevaatusi ning see, et tegemist ei tarvitse olla võlaõigusseaduse kohase garantiiga, vaid lepingulise garantiiga. Lepingulise kohustuse täitmisel tuleb lähtuda kõigepealt lepingust ning selles osas, mida lepingus ei ole sätestatud, tuleb lähtuda seadusest.

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 bilansi ja tulemiaruaruande kirjade õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanDES.

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 18. mail 2017. aastal 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantsaruandes ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve täitmise aruande usaldusvärsuse 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, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele ja riigihangete seadusele. Piiratud kindlusele tuginev aramus 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 soovitusel, avaldamata seejuures kokkuvõtvat arvamust. Vt lisa 1 nimetatud õigusakte.

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

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjete 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).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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. Riigi tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks tuleb Riigikontrollil lisaks riigiasutustes tehtavatele audititoimingutele veenduda (s.t täita grupiauditi rolli), kas ka teiste üksuste (riigi valitseva mõju all olevate riigi äriühingute ja sihtasutuste) majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigihangete seadusega. Neid üksusi auditeerivad erasektori vandeaudiitorid, mistõttu tuleb Riigikontrollil juhendada nende tööd.

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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, investeeringud ja finantseerimistehingud 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 lihtsate tehingute puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest. Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate valitud äriühingute ja sihtasutuste (vt loetelu lisast 2) tegevuse vastavust riigihangete seadusele auditeerisid erasektori vandeaudiitorid.

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 teenistujate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on selle elluviimise tegevuskava Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, 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 audiitorid Stella Iis, Merje Kurm ja Jaana Laur, vanemaudiitorid Kadri Tenno ja Angela Onno.

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 2-1.8/17/60150/35.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

26.08.2016 – Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus

28.06.2016 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

23.05.2016 – Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel

26.06.2015 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2014 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

14.04.2014 – Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

26.06.2013 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

25.06.2012 – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 järgmistele õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4–5;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, §-d 1–2;
- 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 30–33, 53, 56, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 12, 13–16, 18, 18²–25, 27–29, 31, 35–41, 43–44, 46–47, 50, 54, 56–61, 65–71, 79–81;
- riigivaraseadus, §-d 5–8, 14–30, 37–38, 46, 49, 55–56, 58, 60, 63, 68, 75–78, 82, 84, 95.

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

- meresõiduohutuse seadus, §-d 50¹, 50⁴–50⁷, 50¹⁰;
- riigilõivuseadus, §-d 218–233;
- perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seadus, §-d 8, 24, 26, 28, 37, 40–41;
- avaliku teenistuse seadus, §-d 61, 90, 101–104;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- töölepingu seadus, §-d 89, 95, 97, 100;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 26.09.2014. aasta määrus nr 151 „Töötuskindlustusmaks määrad aastatel 2015–2018”;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 "Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord" §-d 2–3, 19;
- korruptsioonivastane seadus §-d 2–5, 7, 10–11.

Lisa 2. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud ministeeriumi sihtasutused ja äriühingud ning nende auditite tulemused

Sihtasutus/äriühing	Üksus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi	Üksus on hanketegevuses järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Jah	Jah, v.a märkuse puhul ostude kohta, mis võivad sisaldada asjade ja teenuste osts, mida oleks tulnud hankida kehtivate raamlepingute alusel või mille korral oleks tulnud korraldada hankemenetlus
Sihtasutus KredEx	Jah, v.a tähelepaneku puhul sisemiste protsesside ühtlustamise kohta	Jah
SA Tallinna Teaduspark Tehnopol	Jah, v.a tähelepanekute puhul hankekorra puuduste kohta ja hankekorra järgimata jätmise kohta	Jah
AS Eesti Liinirongid	Jah	Jah
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	Jah	Jah, v.a märkuse puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta
Eesti Loots AS	Jah	Jah, v.a märkuse puhul hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta
Eesti Raudtee AS	Jah	Jah
EVR Cargo AS	AS EVR Cargo ei ole ennast määratlenud hankijana, mistõttu ei ole vandeaudiitor avaldanud arvamust ASi EVR Cargo 2016. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta	
Saarte Liinid AS	Jah	Jah
Tallinna Sadam AS, sh TS Energia OÜ	Ei, ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõuetele piisavalt vastavat sisekontrollisüsteemi	Ei, ei ole 2016. aastal asjade ostmisel ja teenuste tellimisel piisavalt järginud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid

Allikas: vandeaudiitorite aruanded Riigikontrollile 2016. a kohta