

Rahandusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Rahandusministeeriumi 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.

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

- 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 ning piiratud ulatuses riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on auditiaruande tabelis 1 esitatud Rahandusministeeriumi finantsaruande kirjed 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 ning asjakohasest infost.

Riigikontrolli hinnangul annab Rahandusministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvekuludena 4 594 545 736 eurot, investeeringutena 11 402 589 eurot, finantseerimistehingutena 74 446 494 eurot, tuludena 8 032 320 881 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

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

seadusega, kui jätta arvestamata teiste isikute raha kasutamise kohta tehtud märkuste mõju.

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

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	4
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud, kui jätta arvestamata tehtud märkus Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha ebaseadusliku kasutamise kohta	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	6
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid üldjuhul sihipäraselt, eksitud on Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha paigutamisel ja kasutamisel	6
Märkus riigile mittekuuluva raha kasutamise kohta riigi likviidsuse juhtimiseks	7
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas Rahandusministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav	9
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses järginud riigihangete seadust	11
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses käinud varaga ümber kooskõlas riigivaraseadusega	12
Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Rahandusministeeriumi valitsemisalas	12
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritu vastused	14
Auditi iseloomustus	16
Riigikontrolli varasemaid auditeid Rahandusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	19
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	20
Lisa 2. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud ministeeriumi sihtasutused ja äriühingud ning nende auditite tulemused	22

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 29.05.2017 Rahandusministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa (eurodes)	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektset?
Raha ja pangakontod	575 763 616	Jah
Finantsinvesteeringud (tehingud võlakirjadega)	610 848 597	Jah
Maksu-, lõivu- ja trahvinõuded	920 190 711	Jah
Muud nõuded ja ettemaksed (sh laenud ja toetused, v.a põhivara eest)	427 250 004	Jah
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes	1 309 094 475	Jah
Finantsinvesteeringud (osalused rahvusvahelistes organisatsioonides ja muud pikaajalised finantsinvesteeringud)	200 100 410	Jah
Muud nõuded ja ettemaksed (sh laenud)	592 908 378	Jah
Saadud maksude, lõivude ja trahvide ettemaksed	416 497 904	Jah
Muud kohustused ja saadud ettemaksed (sh maksud ja lõivud, toetused (v.a põhivara eest))	1 771 437 163	Jah
Laenukohustused	944 359 271	Jah
Reservid	425 560 036	Jah
Tulumaks	1 598 730 182	Jah
Sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed	2 871 778 707	Jah
Maksud kaupadelt ja teenustelt (sh käibemaks, aktsiisid, hasartmängumaks)	2 998 726 372	Jah
Saadud sihtfinantseerimine tegevuskuludeks ja põhivara soetuseks (vahendamine)	271 846 914	Jah
Antud sihtfinantseerimine (toetuste vahendamine mh Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi valitsemisalale)	351 598 898	Jah
Antud tegevustoetused omavalitsustele ja liikmemaksud	567 767 326	Jah
Töötasu	51 976 246	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	17 441 601	Jah
Maksu-, lõivu- ja trahvikulud (sh ravikindlustusraha Haigekassale, pensionikindlustuse osa Sotsiaalkindlustusametile, tulumaks omavalitsustele)	3 965 190 772	Jah

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud, kui jätta arvestamata tehtud märkus Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha ebaseadusliku kasutamise kohta

Tehingute seaduslikkus

2. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud valdkondades. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Rahandusministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond (sulgudes lõplik eelarve)	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (7,57 mld eurot)		
maksutulud (sh nõuded, kohustused, ettemaksed ja edasiandmine)	Maksu- ja Tolliamet	Jah
Toetuste saamine (313 mln eurot)		
välismaise sihtfinantseerimise vahendamine	Rahandusministeerium	Jah
Toetuste vahendamine (728,8 mln eurot)		
välismaise (EL) sihtfinantseerimise vahendamine	Rahandusministeerium	Jah
toetus- ja tasandusfondi maksed omaavalitsustele*	Rahandusministeerium	Jah
liikmemaksud (EL)	Rahandusministeerium	Jah
Laenude andmine (lühiaja- ja pikaajalised laenunõuded 795,8 mln eurot (bilanss 31.12.2016. a seisuga))		
antud laenud (lühiaja- ja pikaajalised)	Rahandusministeerium	Jah
Laenude võtmine (lühiaja- ja pikaajalised laenukohustused 944,4 mln eurot (bilanss 31.12.2016. a seisuga))		
võetud laenud (lühiaja- ja pikaajalised)	Rahandusministeerium	Jah
Kulude tegemine ja kohustuste võtmine (tegevuskulud 118,2 mln eurot)		
tööjõukulud, sh maksud	Maksu- ja Tolliamet, Rahandusministeerium	Jah
Raha paigutamine (lühiaja- ja pikaajalised finantsinvesteeringud 810,9 mln eurot (bilanss 31.12.2016. a seisuga))		
deposiidid ja võlakirjad	Rahandusministeerium	Jah
osalused rahvusvahelistes organisatsioonides (Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM)), International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) jms)	Rahandusministeerium	Jah
reservid	Rahandusministeerium	Ei, vt märkust p-des 9–12
Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (1,3 mld eurot (bilanss 31.12.2016. a seisuga), 2016. a Vabariigi Valitsuse kinnitatud dividendid 8,1 mln eurot)		
osalemine tütar- ja sidusettevõtjates	Rahandusministeerium	Jah
osalemine sihtasutustes ja mittetulundusühingutes	Rahandusministeerium	Jah
Riigivara (investeeringud 36,8 mln eurot)		
varade soetamine, sh riigihanked	Maksu- ja Tolliamet, Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus	Jah, v.a tähelepaneku puhul p-des 21–22
valdamine (ümberhindlus, kasutamiseks andmine)	Maavalitsused, Rahandusministeerium	Jah
ära andmine (mitterahalised siirded, tasuta võõrandamine)	Harju maavalitsus, Rahandusministeerium	Jah
vara müük	Maavalitsused	Jah

* Riigikontroll kontrollib ainult raamatupidamises kajastamist, ei kontrolli makse suuruse arvutust.

Tulude kogumine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

3. Rahandusministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2016. aasta eelarve täitmise aruande järgi 7,95 miljardit eurot ja need on 2015. aasta tuludega võrreldes kasvanud 532,9 miljoni euro võrra.

4. Auditi käigus selgitati, kas Rahandusministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Laekunud maksud ja tasud on makse ning tasusid puudutavate seadustega nõutud summades edasi antud Sotsiaalkindlustusametile, kohalikele omavalitsustele, Eesti Haigekassale ja SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus.
- Laekunud maksude andmed on kooskõlas Maksu- ja Tolliameti maksukohustuslaste registri andmetega maksude laekumise kohta.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid üldjuhul sihipäraselt, eksitud on Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha paigutamisel ja kasutamisel

Tegevuskulude tegemine

5. Rahandusministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 4,88 miljardit eurot (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse üle toodud 255,2 miljoni eurot). Sellest kulutati 2016. aastal 4,59 miljardit eurot ning võrreldes 2015. aastaga suurenesid kulud 131,4 miljoni euro võrra. Järgmisse eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku 1,9 miljoni eurot ning selle raha üleviimine on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

6. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 36,8 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse toodud 5,9 miljoni eurot), millest investeeriti 11,4 miljoni eurot. Peamised investeeringud olid Maksu- ja Tolliameti seadmed piiripunktides ja Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse IKT-investeeringud. Järgmisse eelarveaastasse viidi investeeringuprojektide kasutamata raha üle kokku 25,4 miljoni eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt investeeringutega, mis on eraldatud Maksu- ja Tolliametile varimajanduse ja salakaubandusega võitlemiseks (piiripunktide seadmed ja tarkvara).

7. Finantskohustuste vähendamiseks oli 2016. aasta eelarves planeeritud 17,4 miljoni, tegelikult finantskohustused suurenesid 55,3 miljoni võrra. Finantsvarade osas planeeriti 139 miljoni euro suurust vähenemist, tegelikult vähenesid finantsvarad 19,4 miljoni euro võrra. Finantseerimistehingud on peamiselt riigikassa võlakirjatehingud, mida tehakse riigi reservide juhtimise raames ning lähtudes vajadusest juhtida riigi rahavoogu. Olulisi laene Rahandusministeerium 2016. aastal ei võtnud ega ka väljastanud.

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

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Soetuste tegemisel on üldjuhul järgitud riigihangete seadust.
- 2016. aastal tööjõukuludeks eraldatud 69,4 miljonit eurot on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- 2016. aastal toetuste vahendamiseks eraldatud 553,5 miljonit eurot on kasutatud sihipäraselt, maksete tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- Riigi raha paigutamine (sh reserve hoidmine ja paigutamine) on toimunud nõuetekohaselt, v.a töötukassa ja haigekassa raha kasutamise seotud asjaolude puhul, mille kohta on Riigikontroll teinud märkuse ja mida on käsitletud punktides 9–12.
- Finantseerimistehinguteks eraldatud raha kasutati selleks määratud otstarbe kohaselt, s.o riigi reserve paigutamiseks ja riigi rahavoo juhtimiseks.

Märkus riigile mittekuuluva raha kasutamise kohta riigi likviidsuse juhtimiseks

Märkus Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa reservis oleva raha kasutamise kohta

9. Riigikontrolli tegi 2015. aasta Rahandusministeeriumi auditi käigus märkuse selle kohta, et riigikassas hoitava haigekassa ja töötukassa rahast on finantseeritud keskvalitsuse kohustusi. Riigikontrolli hinnangul ei olnud Rahandusministeeriumi tegevus kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega, sest nende seaduste järgi on haigekassa ja töötukassa reservi kasutamise sihtotstarve selgelt piiritletud ning riigi kohustuste katmine selle hulka ei kuulu.

10. Riigikontroll soovitas rahandusministril lõpetada riigi kohustuste katmine avalik-õiguslike isikute reservi kuuluvast rahast, maksta kasutatud summad tagasi ning analüüsida, milliseid meetmeid tuleks rakendada, et lahendada likviidsusprobleemid.

11. Käesoleva aruande koostamise ajaks ei ole haigekassa ega töötukassa raha kasutamise korda muudetud ning nende reservi on ka 2016. aastal kasutatud riigi kohustuste katmiseks. Samuti pole algatatud Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seaduse muutmist, kuigi Rahandusministeerium on algatanud riigieelarve muudatuse, millega soovib täpsustada oma õigust seda raha kasutada.

12. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et Rahandusministeeriumi tegevus haigekassa ja töötukassa raha kasutamisel keskvalitsuse kohustuste katmisel ei olnud ka 2016. aastal kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega. Riigikontrolli hinnangul tuleb juriidiliste vaidluste ja tõlgenduste vältimiseks ning õigusselguse tagamiseks algatada vastavate seaduste muudatus, millega Riigikogu

otsustab, kas lubada haigekassa ja töötukassa raha kasutamist riigi väljamaksete tegemiseks või mitte.

13. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: lõpetada riigi kohustuste rahastamine avalik-õiguslike isikute reservidest ning taastada kasutatud osa reservides. Algatada kiiremas korras Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muudatused, et tagada õigusselgus haigekassa ja töötukassa raha kasutamisel.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:

Rahandusministeerium ei nõustu märkusega, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha on kasutatud ebaseaduslikult.

Rahandusministeerium on oma tegevuses lähtunud sõna-sõnalt Riigikontrolli aruande „Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigus ja tehingute seaduslikkus“ punktis 30 rahandusministrile ja riigihalduse ministrile antud soovituselt „algatada riigieelarve seaduse ja vajaduse korral Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmine, millega tagatakse õigusselgus selles, kas Rahandusministeeriumi hoiul ja paigutamisel olevat raha võib kasutada riigi likviidsuse juhtimisel“. Toona asus Riigikontroll seisukohale, et õigusselguse tagamiseks ja vaidluste vältimiseks tuleb vastav õigus või selle puudumine riigieelarve seaduses selgelt sätestada (aruande p 28).

Seega leidis 2016. aasta suvel Riigikontroll ka ise, et Rahandusministeeriumi poolt hoitava raha kasutamine võib olla õiguslikult ebaselge või vaidlusi tekitav, kuid mitte õigusvastane. Samuti leidis Riigikontroll, et täpsustused tuleks teha riigieelarve seadusesse ning vaid vajadusel Eesti Haigekassa ja töötuskindlustuse seadusesse. Rahandusministeerium analüüsis riigieelarve seaduse, Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajadust ja leidis, et Riigikontrolli soovitus täitmiseks on otstarbekas muuta riigieelarve seadust. Riigikogus 19.06.2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seadusega (456 SE) tegime muudatuse riigieelarve seaduse § 67 lõikesse 2, kus sätestatakse selgesõnaliselt, et Rahandusministeeriumil on õigus teiste isikute hoitavat raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid.

Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt pole vajalik ega õiguslikult korrektne muuta antud küsimuses Eesti Haigekassa seadust ja töötuskindlustuse seadust. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus kohustavad Haigekassat ja Töötukassat hoidma oma rahalisi vahendeid hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol. See, kuidas riik raha hoiulepingu kohaselt hoiab, ei ole Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse reguleerimisalas. Analoogselt ei reguleeriks nimetatud seadused ju ka seda, kuidas hoiaks krediitdiasutus Haigekassa või Töötukassa arvelduskontol olevaid vahendeid. Eesti Haigekassa seadus reguleerib Eesti Haigekassa kui avalik-õigusliku isiku tegevust ja töötuskindlustuse seadus vastavalt Eesti Töötukassa tegevust, riigi tegevust riigi rahavoo juhtimisel ja teiste isikute raha hoidmisel reguleerib riigieelarve seadus. Seejuures on riigieelarve seadus põhiseaduslik seadus, mistõttu pole võimalik riigieelarve seaduse reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi reguleerida n-ö lihtseadustega (nt Eesti Haigekassa seadus, töötuskindlustuse seadus).

Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkus leidis arutelu ka Riigikogu rahanduskomisjonis eelnõu 456 SE menetlemisel seoses Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekuga. Ka Riigikogu rahanduskomisjon ei pidanud Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmist vajalikuks ning riigieelarve seaduses vastava muudatuse tegemist peeti piisavaks.

Rahandusministeerium ei leidnud Riigikontrolli kirjast argumente ja analüüsi, kus Riigikontroll selgitaks oma seisukohta Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajaduse kohta. Palume Riigikontrollil tutvuda meie eelmisel aastal samal teemal antud selgitustega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigi kontsernikonto koosseisus olevad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa rahalised vahendid on haigekassa ja töötukassa omad. Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega on sätestatud, et haigekassa ja töötukassa on avalik-õiguslikud isikud ning neil on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist, ning määratud kindlaks nende raha kasutamise sihtotstarve. Nimetatud seadustega on sätestatud, et haigekassa ning töötukassa hoiavad oma rahalisi vahendeid (reservidesse kuuluvat jm raha) riigiga sõlmitava hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid. Seega ei ole haigekassa ega töötukassa raha lubatud kasutada millekski muuks, kui vaid nende seadustega sätestatud sihtotstarbeks. Riigikontrolli hinnangul ei anna riigieelarve seadusesse täienduse tegemine Rahandusministeeriumile õigust avalik-õiguslike isikute raha kasutada, sest Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse kohaselt on ministeeriumil vaid õigus hoida ja paigutada haigekassa ning töötukassa raha ning ka lepingud on avalik-õiguslike isikutega sel otstarbel sõlmitud. Seega leiab Riigikontroll jätkuvalt, et Rahandusministeeriumi senine tegevus on vastuolus seadustega.

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

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri

14. 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. Seletuskirja tähtsust ja selle suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava lisada iga-aastase riigieelarve seletuskirja täiendav info selle kohata, millised on planeeritud investeeringud, rahavoogude prognoos ja eelarveline bilanss järgneval kolmel aastal.

15. Analüüsi 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.

16. 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.

17. Analüüsi käigus leidsid audiitorid, et seletuskirjas esitatud info ei ole piisav. Seletuskirjas jäeti osa vajaminevast infost avaldamata, esines üks arvutusviga ning esitati ka info, mis ei olnud otseselt seotud eelarve kasutamisega. Järgmisena on esitatud tehtud tähelepanekud:

- Arvutusvigu seletuskirjas üldiselt ei tuvastatud, välja arvatud maavalitsuste tegevuskulude puhul. Selgituseks oli toodud maavalitsuste majandus- ja tööjõukulud, mis peaksid võrduma tegevuskulude summaga, kuid see polnud nii.
- Seletuskirjas toodud summad olid üldiselt vastavuses eelarve summadega. Riigieelarve menetlemise käigus Riigikogus lisati toetusraha mõnele konkreetsetele MTÜ-le ja sihtasutusele ning seletuskirja pandi tabel lisandunud summadega, kuid ei esitatud infot selle kohta, millistele MTÜdele ja sihtasutustele raha eraldati ja mis tegevusi sooviti toetada.
- Mõned olulised muudatused eelarves võrreldes eelneva, 2015. aastaga, olid selgitamata. Näiteks suurenesid maksed Riigi Kinnisvara ASile (kapitalirendi maksed) 15 067 eurolt 358 628 euroni (2280%), kuid seletuskirjast ei ole aru saada, miks. Teisalt aga kahanesid pea kaks korda finantskulud, 12,9 miljonilt eurolt 6,9 miljoni euroni, kuid ei ole selgitatud, mis on selle põhjus.
- Esines selgitusi, mis olid liiga üldised ning millel on vähe seost eelarvega. Nii esitati ministeeriumi tegevuskulude selgitusena kahel leheküljel aastaks planeeritud tegevused (sh planeeritavad seadusemuudatused), kuid ei esitatud ühegi tegevuse maksumust, kuigi eelarve kasvas võrreldes eelneva aastaga 23,6% võrra. Samuti viidati palgakulude selgituses, et ministeeriumis toimusid töötajate arvu vähendamisele suunatud ümberkorraldused 2009. aastal – s.o 7 aastat enne seletuskirja koostamist. Ilmselgelt on tegu aktuaalsuse kaotanud infoga.

18. Riigikontrolli arvamusel on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, st 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. Eelarve seletuskiri annab avalikkusele ja Riigikogule aluse kulude sihipärasuse ja vajalikkuse hindamiseks. St 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.

19. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: ministeeriumil parandada osakondadevahelist koostööd riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: parandame koostööd, et riigieelarve seletuskiri oleks edaspidi arusaadavam, läbipaistvam ja ratsionaalsem.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses järginud riigihangete seadust

20. Riigikontroll kontrollis kogu valitsemisalas, kas hanked on riigihangete seadusega nõutud juhtudel läbi viidud. Valitud tehingute ulatuses kontrolliti soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele Riigi Tugiteenuste Keskuses ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega (üle valitsemisala).

21. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, sealhulgas on hangete tegemist reguleerivad korrad asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega.
- Riigikontroll ei tuvastanud, et 2016. aastal oleks Rahandusministeerium ja tema valitsemisala asutused jätnud korraldamata üle **piirmäära** jäävaid hankeid, välja arvatud märgukirjas nimetatud kaks juhtumit, kus Maksu- ja Tolliamet on ostnud lihthanget korraldamata autotarvikuid ja eriotstarbelisi seadmeid.

22. Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid, välja arvatud hiline mine riigihangete aruannete esitamisel. Riigihangete seaduse kohaselt peab hankija esitama riigihangete registri kaudu 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist riigihanke aruande. Rahandusministeeriumi valitsemisalas oli 2016. aastal 8 hanget, mille kohta esitati aruanne registrile hiljem. Täpsemad asjaolud on esitatud märgukirjas.

Ministeeriumi hanked

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.

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.

Ministeeriumi varad

23. Riigikontroll on **grupiauditi** määranud kindlaks, kellel riigi valitseva mõju all olevatest sihtasutustest ja riigi äriühingutest tuleb avaliku sektori vandeauditiorit tellida tehingute seaduslikkuse audit. Selle auditi ulatuseks on riigihangete seaduse tähtsamate normide täitmine.

24. Rahandusministeeriumi valitsemisel olevatest sihtasutustest ja äriühingutest auditeeriti kaht äriühingut – Riigi Kinnisvara ASi ja Eesti Loto ASi (vt lisa 2). Käesoleva aruande koostamise hetkeks ei olnud Eesti Loto AS audiitor esitanud Riigikontrollile kokkuvõtet tehingute seaduslikkuse auditist.

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

25. Auditi käigus selgitati, kas kontrollitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid kasutada antud ja ümber hinnatud, tasuta võõrandatud ja müüdud kooskõlas riigivaraseadusega.

26. Toimingute tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Varade kasutamiseks andmisel ja ümberhindamisel ei tuvastatud kontrollitud tehingutes olulisi puudusi.
- Varade tasuta võõrandamisel ja müümisel on Rahandusministeerium ja tema valitsemisala asutused (maavalitsused) käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.

Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Rahandusministeeriumi valitsemisalas

Riigivalitsemise reformi kava elluviimine

Riigivalitsemise reform – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärk 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 vaatas otsuse elluviimist kõigis valitsemisalades, andmata sellele hinnangut.

27. Vabariigi Valitsuse 2015. aastal otsustatud **riigivalitsemise reformi** kava järgi on seatud eesmärgiks järjepidevalt vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ning reformida avalike teenuste pakkumist. Nimetatud otsus mõjutab riigi finantsjuhtimist ja ministeeriumidele eraldatud eelarveraha kasutamist. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi elluviimise tegevuskava kohta ministeeriumides. Seejuures uuriti, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Selgitati, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist.

28. 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, siis tegid audiitorid kontrollitoiminguid veendumaks, et kaotatud töökohtade asemel ei ole teenuste sisseostmiseks sõlmitud töötajate või teiste isikutega võlaõiguslikke lepinguid. Intervjuud viidi läbi Rahandusministeeriumis. Järgmisena on toodud peamised järeldused.

29. 2015. aasta kevadel määras Vabariigi Valitsus iga ministeeriumi valitsemisalale kvoodi, kui suures ulatuses tuleb töötajate arvu vähendada ajavahemikus 1. juuni 2015 kuni 31. mai 2016. Rahandusministeeriumi valitsemisala pidi koondama kokku 41 inimest.

30. Koondamine saavutati kergesti, kuna Maksu- ja Tolliamet oli juba varem välja töötanud asutuse struktuurireformi, mis nägi ette nii suurel hulgal töötajate koondamise, et see kattis kogu valitsemisala kohta kinnitatud kvoodi. Kuna realiseeriti juba olemasolev plaan, mis nägi ette ka tegevuste ümberkorraldamise, ei toonud see kaasa mingite tegevuste ärajätmist või tööjõupuudust. Sellest tulenevalt ei tekkinud ka Maksu- ja Tolliametil vajadust osta teenuseid sisse või sõlmida võlaõiguslikke lepinguid.

31. Rahandusministeeriumi valitsemisalas vähenes töötajate arv kokku 197 inimese võrra, sellest Maksu- ja Tolliametis 131 inimese võrra. Samas, töötajate enamat koondamist, ilma et see avaldaks olulist negatiivset mõju ministeeriumi tegevusele või pakutavatele teenustele, Rahandusministeeriumi ametnikud võimalikuks ei pea.

32. Samal ajal riigivalitsemise reformi käigus toimunud koondamisega tekkis aga maavalitsustes lisatööjõu vajadus, kuna seoses registritepõhise rahvaloenduse ettevalmistamisega oli rahvastikuregistrisse vaja sisestada arhiivandmeid varem toimunud rahvastikusündmuste kohta, mida seni polnud elektrooniliselt olemas. Samuti oli lisatööjõudu vaja maareformi toimikute arhiveerimiseks. Enamik maavalitsusi vormistas nende tööde tegemiseks võlaõiguslikud lepingud, sh ka oma töötajatega, kes pidid töövälisel ajal andmeid sisestama.

33. Riigikontrolli hinnangul on nimetatud juhtudel tulenevalt töö mahust, iseloomust ja kestusest (rahvastikuregistrisse andmete ülekandmise projekt kestab kuni 2020. aastani) tegu pigem töösuhtega, sest sõlmitud käsunduslepingutel on mitmeid töölepingu tunnuseid. Riigikontrolli hinnangut toetab ka asjaolu, et alates 2017. aastast on mõned maavalitsused nende samade tööde tegemiseks sõlminud tähtajalised töölepingud.

34. Nendele asjaoludele tuginedes ei saa Riigikontrolli hinnangul välistada, et maavalitsused sõlmisid aastatel 2015 ja 2016 võlaõiguslikud lepingud selleks, et vältida töökohtade loomist olukorras, kus valitsus oli andnud suunise töötajaid koondada. Nii saavutati küll formaalselt püsimine etteantud koondamise mahus, kuid mindi samas vastuollu töösuhteid reguleerivate seaduste põhimõtetega.

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

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusena Rahandusministeeriumile soovitusi. Rahandusminister ja riigihalduse minister saatsid 28.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Haigekassa ja töötukassa raha kasutamine 13. Soovitus rahandusministrile: lõpetada riigi kohustuste rahastamine avalik-õiguslike isikute reservidest ning taastada kasutatud osa reservides. Algatada kiiremas korras Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muudatused, et tagada õigusselgus haigekassa ja töötukassa raha kasutamisel. (p-d 9–12)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: Rahandusministeerium ei nõustu märkusega, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha on kasutatud ebaseaduslikult. Rahandusministeerium on oma tegevuses lähtunud sõna-sõnalt Riigikontrolli aruande „Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punktis 30 rahandusministrile ja riigihalduse ministrile antud soovitusest „algatada riigieelarve seaduse ja vajaduse korral Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmine, millega tagatakse õigusselgus selles, kas Rahandusministeeriumi hoiul ja paigutamisel olevat raha võib kasutada riigi likviidsuse juhtimisel“. Toona asus Riigikontroll seisukohale, et õigusselguse tagamiseks ja vaidluste vältimiseks tuleb vastav õigus või selle puudumine riigieelarve seaduses selgelt sätestada (aruande punkt 28). Seega leidis 2016. aasta suvel Riigikontroll ka ise, et Rahandusministeeriumi poolt hoitava raha kasutamine võib olla õiguslikult ebaselge või vaidlusi tekitav, kuid mitte õigusvastane. Samuti leidis Riigikontroll, et täpsustused tuleks teha riigieelarve seadusesse ning vaid vajadusel Eesti Haigekassa ja töötuskindlustuse seadusesse. Rahandusministeerium analüüsis riigieelarve seaduse, Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajadust ja leidis, et Riigikontrolli soovitus täitmiseks on otstarbekas muuta riigieelarve seadust. Riigikogus 19.06.2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seadusega (456 SE) tegime muudatuse riigieelarve seaduse § 67 lõikesse 2, kus sätestatakse selgesõnaliselt, et Rahandusministeeriumil on õigus teiste isikute hoitavat raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid. Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt pole vajalik ega õiguslikult korrektne muuta antud küsimuses Eesti Haigekassa seadust ja töötuskindlustuse seadust. Eesti Haigekassa seadus ja töötuskindlustuse seadus kohustavad Haigekassat ja Töötukassat hoidma oma rahalisi vahendeid hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol. See, kuidas riik raha hoiulepingu kohaselt hoiab, ei ole Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse reguleerimisalas. Analoogselt ei reguleeriks nimetatud seadused ju ka seda, kuidas hoiaks krediitiasutus Haigekassa või Töötukassa arvelduskontol olevaid vahendeid. Eesti Haigekassa seadus reguleerib Eesti Haigekassa kui avalik-õigusliku isiku tegevust ja töötuskindlustuse seadus vastavalt Eesti Töötukassa tegevust, riigi tegevust riigi rahavoo juhtimisel ja teiste isikute raha hoidmisel reguleerib riigieelarve seadus. Seejuures on riigieelarve seadus põhiseaduslik seadus, mistõttu pole võimalik riigieelarve seaduse reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi reguleerida n-ö lihtseadustega (nt Eesti Haigekassa seadus, töötuskindlustuse seadus). Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajalikkus leidis arutelu ka Riigikogu rahanduskomisjonis eelnõu 456 SE menetlemisel seoses Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekuga. Ka Riigikogu rahanduskomisjon ei pidanud Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmist vajalikuks ning riigieelarve seaduses vastava muudatuse tegemist peeti piisavaks. Rahandusministeerium ei leidnud Riigikontrolli kirjast argumente ja analüüsi, kus Riigikontroll selgitaks oma seisukohta Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise vajaduse kohta. Palume Riigikontrollil tutvuda meie eelmisel aastal samal teemal antud selgitustega. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigi kontsernikonto koosseisus olevad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa rahalised vahendid on haigekassa ja töötukassa omad. Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega on sätestatud, et haigekassa ja töötukassa on avalik-õiguslikud isikud ning neil on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist, ning määratud kindlaks nende raha kasutamise sihtotstarve. Nimetatud seadustega on

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
	sätetatud, et haigekassa ning töötukassa hoiavad oma rahalisi vahendeid (reservidesse kuuluvat jm raha) riigiga sõlmitava hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid. Seega ei ole haigekassa ega töötukassa raha lubatud kasutada millekski muuks, kui vaid nende seadustega sätestatud sihtotstarbeks. Riigikontrolli hinnangul ei anna riigieelarve seadusesse täienduse tegemine Rahandusministeeriumile õigust avalik-õiguslike isikute raha kasutada, sest Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse kohaselt on ministeeriumil vaid õigus hoida ja paigutada haigekassa ning töötukassa raha ning ka lepingud on avalik-õiguslike isikutega sel otstarbel sõlmitud. Seega leiab Riigikontroll jätkuvalt, et Rahandusministeeriumi senine tegevus on vastuolus seadustega.
lga-aastase riigieelarve seaduse seletuskirja koostamine 19. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: ministeeriumil parandada osakondade koostööd riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. (p-d 14–18)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: parandame koostööd, et riigieelarve seletuskiri oleks edaspidi arusaadavam, läbipaistvam ja ratsionaalsem.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

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

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

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate 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 29.05.2017 kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Rahandusministeeriumi finantsaruandes ning Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumi valitsemisala 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 Rahandusministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele. Piiratud kindlusele tuginev aramus antakse, hinnates tehingute vastavust riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele. Seejuures tuuakse välja eksimused riigihangete seaduse ja 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 tähtsatele puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjas.

Rahandusministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsuse kohta Rahandusministeeriumi 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).

Rahandusministeeriumi 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 tulundusasutuse, 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 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, 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 lihthangete 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 riigireformi kavas olevaid tegevusi ja nende elluviimist. Valitsuse riigireformi kava järgi soovitakse vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigireformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on riigireformi elluviimise tegevuskava Rahandusministeeriumis, 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 vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz, vanemaudiitor Kristi Kährin, audiitorid Stella Iis, Jelena Koroljova ja Katrin Pärnpuu.

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 2-1.8/17/60151/22.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Rahandusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

15.07.2016 – Rahandusministeeriumi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

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

14.04.2014 – Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

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

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

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 1–2, 4, 6, 12;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, §-d 1, 15;
- 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, 60–63, 64, 69–71;
- Vabariigi Valitsuse 21.03.2014 määrus nr 44 „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted”;
- Vabariigi Valitsuse 14.04.2014 määrus nr 50 „Laenu ja riigigarantii taotlemise ja andmise tingimused ja kord”;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13–16, 18², 19, 20–29, 31–32, 35–41, 43–44, 46–47, 50–51, 54, 58, 63–71, 93–94, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 5–6, 8, 11–18, 20–21, 24, 26–30, 32–33, 37–38, 43–44, 46, 49–50, 58, 60, 62–63, 68, 70–71, 76–78, 81, 85–87, 92, 95, 97.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 34–35, 37–43, 44–46, 52, 57, 61–63, 86, 87–89, 90, 101–104, 107, 108, 113, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–29, 30, 33, 42–45, 50–55, 56–65, 67–71, 79–82, 83–84, 85–86, 87–89, 91, 92, 93–94, 95–97, 98–99, 100, 101–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- 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”;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- maareformiseadus, §-d 22³, 23³, 35¹;
- perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, §-d 8, 10–11, 23;

- rahandusministri 01.03.2007. aasta määrus nr 15 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse väljamaksmise tingimused ja kord“, §-d 3–4, 10;
- perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seadus, §-d 6–8, 11, 28–29;
- rahandusministri 01.09.2014. aasta määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“, §-d 11–12, 13;
- Vabariigi Valitsuse 14.06.2006. aasta määrus nr 137 „Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi ja Norra finantsmehhanismi vahendite taotlemise, kasutamise, järelevalve ja tulemuste hindamise tingimused ja kord“, §-d 3–4, 15–16.

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
Riigi Kinnisvara AS	Jah	Jah
Eesti Loto AS	Jah	Jah, v.a märkuse puhul hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta

Allikas: vandeaudiitorite 2016. a auditiaruanded