

Riigi 2015. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantselei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande ja tegevuskava täitmise aruande.

Teadmiseks, et

Riigikontroll auditeerib igal aastal riigi raamatupidamise aastaaruannet. Lisaks sellele kontrollib Riigikontroll, kas riigiasutused on oma majandustehingute tegemisel lähtunud tähtsamatest asjakohastest õigusaktidest: riigieelarve seadustest, riigivaraseadusest ja riigihangete seadusest. Seejuures avaldab Riigikontroll arvamust selle kohta, kas majandustehinguid tehes on kinni peetud eelarveseadustest. Riigivaratehingute ja riigihangete kohta on auditiaruandes välja toodud olulisemad tähelepanekud leitud puuduste kohta.

Selleks, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, teeb Riigikontroll audititoiminguid ministeeriumides, kontrollides 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruannetes. Tehtud audititoimingute tulemused on kajastatud Riigikontrolli koostatud kontrolliaruannetes iga ministeeriumi kohta. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab lisaks riigiraamatupidamiskohustuslaste näitajatele riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Eelnimetatud üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud nende vandeaudiitorid ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmisel arvesse võtnud nende arvamust.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta, sest see ei ole riigieelarve seaduse järgi Riigikontrolli ülesanne.

Miks on see maksumaksjale oluline?

Vabariigi Valitsuse heakskiidetud riigi majandusaasta koondaruanne esitatakse Riigikogule kinnitamiseks koos Riigikontrolli kontrolliaruandega selle kohta. See on ainus finantsaruanne, mis esitatakse Riigikogule kui aruande kasutajale.

Raamatupidamise seaduse järgi on riigi raamatupidamise aruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida valitsust, anda

valitsusele võimalus selgitada oma tegevust aruandeaastal ning esitada Riigikogule vajalik info uute eelarveliste otsuste tegemiseks.

Riigi raamatupidamise aastaaruande auditiga loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise aruande näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning riigieelarve täitmise aruanne annab asjakohast teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigi 2015. aastal kogutud tulud olid 2015. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 7,99 miljardit eurot ja need olid 2014. aasta tuludega võrreldes 111 miljoni euro võrra suuremad. Riigi tehtud kulud ja investeeringud olid kokku 8,34 miljardit eurot ja need olid 2014. aasta kuludega võrreldes 503 miljoni euro võrra suuremad. 2015. aastal ületasid kulud tulusid 350 miljoni euro võrra (NB! Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, mis leitakse teise arvestusmeetodika järgi; vt lisaks riigi 2015. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruandest).

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on riigil 31.12.2015. aasta seisuga varade rahaline maht kokku 16,3 miljardi eurot ning enamiku varadest moodustab põhivara (mets, teed, hooned, masinad). Võrreldes eelmise perioodiga on varade rahaline maht kasvanud 51 miljoni euro võrra.

31.12.2015. aasta seisuga on riigil kohustusi kokku 7,1 miljardit eurot ning need on vähenenud eelmise perioodiga võrreldes 38 miljoni euro võrra. Kohustustest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustused summas 4,85 miljardit eurot. Riigil on laenukohustusi 2,9 miljardi euro ulatuses ning need pole varasema perioodiga võrreldes oluliselt muutunud. Riigi pensionikohustused on ligi 2 miljardi euro suurusel.

Mida me auditi tulemusena leidsime ja järeldasime?

Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, see tähendab, et aruanne kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on valdavalt hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded on valdavalt ilma oluliste vigadeta.

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest. See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Vaatamata sellele, et riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige ja riik on majandustehingute tegemisel enamjaolt lähtunud riigieelarve kohta käivatest seadustest, on riigil vaja senisest enam tegelda eelarve planeerimise ja riigieelarve kasutamisest aruandmise parandamisega ning likviidsusrisiki juhtimisega.

- **Rahandusministeerium on kasutanud Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha riigi likviidsusprobleemide lahendamiseks.** Auditis selgus, et Rahandusministeerium on kasutanud haigekassa ja töötukassa raha lisaks nende endi arvelduste tegemiseks ka riigi

väljamaksete tegemiseks, sest riigil endal ei olnud likviidseid rahalisi vahendeid piisavalt. Riigikontroll on seisukohal, et Rahandusministeeriumi ühemõtteline õigus kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks, pole riigieelarve seaduses, Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Selline tegevus vajab juriidiliste vaidluste ja tõlgenduste vältimiseks ning õigusselguse tagamiseks selgesõnalist Riigikogu luba/otsust, mis on fikseeritud seadustes. Seetõttu peab Riigikogu otsustama, kas seda lubada või mitte ning vastavalt täpsustama ka asjakohaste seaduste sõnastust.

- **Riigikontrolli hinnangul ei esitata riigieelarve täitmise aruandes sisalduvat infot selle kasutajale piisavalt arusaadavalt**, sest aruandes on esitatud eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse üle kantud raha veerus „Lõplik eelarve“ koos aruandeaasta rahaga, mistõttu pole see eristatav aruandeaasta kuludest. Küll on aruande lisades esitatud senisest põhjalikum arvuline informatsioon järgmisesse aastasse üle viidud raha kohta, kuid endiselt puuduvad täiendavad selgitused selle kohta, miks oli vaja raha üle viia või tuua. Nii ei saa aruande kasutaja teada, mis otstarbel ja mis põhjustel jäi ministeeriumides varasemal aastal ja aruandeaastal raha kasutamata.
- **Kõik tehingud pole eelarves läbipaistvalt planeeritud.** Näiteks polnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile finantsvarade suurendamiseks raha eraldamisel selgitatud, milliseid finantsvarasid plaanitakse soetada; Rahandusministeeriumile polnud eelarves SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus laenu andmiseks raha ette nähtud; Sotisaalministeerium maksis tegevuskuludest kinni finantsvarade soetamised (sihtasutuste asutamisel sihtkapitali sissemaksete tegemine ja osaluse omandamine), kuigi eelarves tulnuks need tehingud planeerida finantseerimistehingutena. Samuti pole eelarves planeeritud Keskkonnaministeeriumi põhitegevuseks kogu vajalikku raha, sest põhitegevust rahastatakse projektipõhiselt igal aastal ka keskkonnaprogrammist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu. Samuti pole planeeritud kahe ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid nende ministeeriumide eelarvesse, kus nendega seotud tegevusi tehakse. Seetõttu pole ka eelarve täitmise aruanne piisavalt selge.
- **Riigiasutused eksivad järjepidevalt pikaajaliste rendilepingute eelarvestamisel**, jättes rendilepingutest tulenevad pikaajalised kohustused finantseerimistehinguna iga-aastasessse riigieelarvesse kavandamata. Seega on riigiasutused aastaid eksinud riigieelarve seaduse vastu, mille järgi on riigiasutustel lubatud võtta võlakohustusi ning teha tehinguid kapitalirendi tingimustel ainult siis, kui selleks on riigieelarvega antud luba ja eelarves raha ette nähtud. Seetõttu on sõlmitud rendilepingud kajastatud ka raamatupidamises valesti ning see põhjustab omakorda vigu riigi rahandusstatistikas.
- **Info ja kommunikatsiooni investeeringute planeerimist ja eelarve kasutust saab parandada.** 2013. aastast alates osaleb IKT-investeeringute ja arenduste lisataotluste planeerimisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsev nõuandev komisjon, kuid selle roll ja vastutus pole õigusaktidega paika pandud ning

komisjon ei tee ka rahastatud tegevuste üle järelkontrolli. Raha planeerimise täpsus vajab mõne ministriumi valitsemisalas parandamist, sest on planeeritud soetusi, mis on edasi lükkunud ja mille edasilükkumist oleks pidanud ette nägema, või on planeeritud tegevusi, mida eelarveaasta jooksul ei alustatudki.

- **Ministriumide tegevusaruandlust tuleb parandada, et tagada usaldusväärne sisend juhtimisotsuste tegemiseks.** Riigil on plaanis minna üle tegevuspõhisele eelarvestamisele, mille käigus seotakse eelarve ministriumide ja nende allasutuste konkreetsete tegevustega, mille tulemuslikkust hakatakse eraldi mõõtma. Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul on oluline, et ministriumide tegevuse tulemused oleksid mõõdetavad ning aruanded nende tulemuste kohta oleksid usaldusväärsed ja täielikud. Selleks tuleb kehtestada senisest põhjalikumad nõuded aruannetele, et neid saaks kasutada sisendina eelarveotsuste tegemiseks.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- algatada riigieelarve seaduse ja vajaduse korral Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmine, millega tagatakse õigusselgus selles, kas Rahandusministriumi hoiul ja paigutamisel olevat raha võib kasutada riigi likviidsuse juhtimisel;
- kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle toodavate ja viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale;
- planeerida kõigi ministriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministriumide eelarves;
- suunata ministriumide eelarve koostamise protsessis taotlema luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksimused uute rendilepingute planeerimisel;
- koostada tegevuskava täitmise aruande koostamise põhjalikum juhend, mis sisaldab konkreetseid nõudeid selle aruande ülesehituse ja andmete esituse kohta.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: ministrid nõustusid enamiku Riigikontrolli soovitustega ning lubasid neid oma tegevuses arvestada.

Sisukord

Arvamus riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	6
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	6
Arvestuspõhimõtte muudatuse tulemusena muutus riigi raha ja pangakontode negatiivne jääk positiivseks	6
Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega	6
Majandustehingute seaduslikkust pole kõigis riigi valitseva mõju all olevates sihtasutustes ja riigi äriühingutes auditeeritud	7
Riigi reservid on oluliselt vähenenud	7
Likviidsusreservis olev raha on oluliselt vähenenud	7
Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande, riigieelarve seaduse järgimise, finantsjuhtimise ja tegevusaruandluse kohta	14
Kogu ülekantava raha kohta pole endiselt detailset infot avalikustatud	14
Finantseerimistehingute planeerimine iga-aastases eelarves ei ole läbimõeldud ega läbipaistev	15
Kahe ministeeriumi eelarve täitmise aruanne ei kajasta kõiki ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid	16
Keskonnaministeeriumi põhitegevusi rahastatakse jätkuvalt läbipaistmatult	17
IKT-investeeringute planeerimine eelarvesse vajab veel läbimõtlemit	20
Rendilepingute väära tõlgendamise tõttu eksitakse riigieelarve seaduse vastu ning see põhjustab vigu riigi rahandusstatistikas	25
Tegevuskava täitmise aruande koostamise juhend ei taga arusaadavat aruannet	29
Strateegilise planeerimise määrus on endiselt vastu võtmata	31
Muud tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta	33
Riigihangete seaduse järgimisel riigiasutustes ei ole vigade tegemine vähenenud	33
Riigi äriühingute ja sihtasutuste hanketegevust on vaja parandada	35
Tähelepanekud raamatupidamise kohta	38
Riigimetsa arvestusmetoodika ei arvesta riigimetsa olemust	38
Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras	39
Pensionieraldiste arvestamine ja kajastamine vajab läbimõtlemit	40
Seotud isikutega tehtud tehingute kohta informatsiooni ei avalikustata	40
Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	42
Riigikontrolli soovitusel ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused	43
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	51
Auditi iseloomustus	51
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	54
Lisa 1. Vandeaudiitorite arvamus riigi äriühingute ja sihtasutuste majandustehingute seaduslikkuse kohta	55
Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused	56
Lisa 3. Ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused	58
Lisa 4. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ministeeriumide kaupa ning Riigikontrolli hinnangutest neile	59

Arvamus riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

Aruande õigsus

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2015. aasta konsolideeritud tulemiks 97,1 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2015. aasta seisuga 16,3 miljardit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Arvestuspõhimõtte muudatuse tulemusena muutus riigi raha ja pangakontode negatiivne jääk positiivseks

Raha ja klientide hoiuste kajastamise põhimõtete muutmine

2. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et Rahandusministeerium on 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamisel muutnud raha ja klientide hoiuste kajastamise põhimõtteid ning rakendanud seda põhimõtet tagasiulatuvalt alates aastast 2013. Seega on riigi raha kirjel 2015. aastal (riigi varana) kajastatud peale riigi enda raha ka riigikassa hallatavate isikute (Eesti Väärtpaberikeskus AS, Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa, riigi sihtasutuste) pangakontodel olev raha summas 839 miljonit eurot, mida riigikassa vastavalt õigusaktides sätestatule ja lepingutes kokkulepitule hoiab ning paigutab ja mis kohustuste poolel on kajastatud klientide hoiustena. Arvestuspõhimõtete muudatuse mõjul muutus 2015. aasta lõpu seisuga raha ja pangakontode negatiivne jääk summas –291 miljonit eurot positiivseks summas 548 miljonit eurot.

Raamatupidamise korraldus riigis

3. Riigikontrolli arvamusel on riigiasutuste raamatupidamine üldiselt heal tasemel.

4. Riigikontrolli soovitusel kohaselt on 2015. aastal muudetud riigi raamatupidamise aruandlust. Muudatuste kohaselt lihtsustati ministeeriumide, põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei majandusaasta aruannete sisu- ja vorminõudeid, s.t et täiemahulist aastaaruannet enam ei koostata, vaid koostatakse ja kinnitatakse põhjaruanded (bilanss, tulemiaruanne, riigieelarve täitmise aruanne ning tegevuskavade täitmise aruanne). Nõndaviisi hoitakse kokku ministeeriumide tööaega, mis kulub mahukate aruannete koostamiseks, mille kasutusvõimalused on piiratud.

5. 2010. aasta jaanuaris alanud tugiteenuste ühendamise projekt on Rahandusministeeriumil kavas lõpetada hiljemalt 1. juuniks 2017. Seejuures koondatakse kõigi ministeeriumide ja nende valitsemiseala asutuste (v.a Kaitseministeeriumi valitsemisala ja Siseministeeriumi valitsemisala asutus Kaitsepolitsei amet) ning Riigikantselei finants-, personali- ja palgaarvestus Riigi Tugiteenuste Keskusesse.

Eelarveraha kasutati valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega

Riigieelarve seaduste järgimine

6. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2015. aasta eelarve tulud 7,99 miljardit, kulud 8 miljardit, investeeringud 0,34 miljardit ja finantseerimistehingud 56 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud,

lähtudes riigieelarve seadusest, 2015. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

Majandustehingute seaduslikkust pole kõigis riigi valitseva mõju all olevates sihtasutustes ja riigi äriühingutes auditeeritud

Auditi ulatuse piirang

Teadmiseks, et

2010. aastal kehtima hakanud audiitortegevuse seaduse järgi on tehingute seaduslikkuse kontroll kohustuslik äriühingule, milles riigil on vähemalt otsustusõigus riigivaraseaduse tähenduses, ning riigi asutatud sihtasutusele ja riigi tulundusasutusele.

7. Hinnangu andmiseks tehingute seaduslikkusele tuleb Riigikontrollil veenduda, et riigi aruandesse konsolideeritavate üksuste tehingud on tehtud seaduslikult. Peale riigiasutuste on konsolideeritavateks üksusteks (edaspidi üksused) ka riigi osalusega äriühingud, riigi asutatud sihtasutused ja riigi tulundusasutus (Riigimetsa Majandamise Keskus). Riigikontroll teeb audititoiminguid riigiasutustes ise, kuid sihtasutusi, äriühinguid ja tulundusasutust auditeerivad audiitorbüroode vandeaudiitorid.

8. Mitte kõik riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andnud vandeaudiitorid pole hinnanud nende üksuste tehingute seaduslikkust. Tehingute seaduslikkust pole üksustes hinnatud, sest mitte kõigi üksuste lepingud, mis olid sõlmitud, et osta 2015. aastal audiitorteenust, ei hõlmanud tehingute seaduslikkuse kontrolli. Vandeaudiitorid on hinnanud kokku 15 äriühingu ja sihtasutuse tehingute seaduslikkust. Samas pole näiteks sellises suures äriühingus nagu Eesti Energia ja sihtasutustes nagu Keskkonnainvesteeringute Keskus ning Põhja-Eesti Regionaalhaigla, samuti Riigimetsa Majandamise Keskuses tehingute seaduslikkust kontrollitud. (Vt ka lisa 1.)

9. Riigikontroll ei ole neis üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid tehingute seaduslikkuse hindamiseks teinud, mistõttu on selles osas auditi ulatus piiratud. Riigikontroll on saatnud kirja neile üksustele, kelle audiitorteenuselepingud hakkavad lõppema, juhtides tähelepanu sellele, et uute lepingute sõlmimisel tuleb tellida ka tehingute seaduslikkuse kontroll. Samuti on Riigikontrolli kodulehel toodud nimekiri olulistest riigi äriühingutest ja sihtasutustest, kelle tehingute seaduslikkust tuleb tulevastel aastatel auditeerida ning info selle kohta on asjaosalistele edastatud.

Riigi reservid on oluliselt vähenenud

Riigi hoitav raha on seaduse või lepingu alusel hoitav ja paigutatav avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud või riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute ning riigi haldusülesandeid täitvate eraõiguslike juriidiliste isikute raha.

Stabiliseerimisreserv moodustatakse:

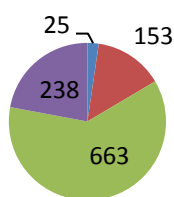
- 1) riigieelarves selleks ettenähtud rahast;
- 2) riigi konsolideerimata rahavoo ülejäägi jaotamise otsuse kohaselt stabiliseerimisreservi kantavast rahast;
- 3) riigivara erastamisest saadud tulust;
- 4) riigieelarvesse Eesti Panga kasumist tehtud eraldistest;
- 5) stabiliseerimisreservi haldamisel saadud tulust;
- 6) muudest seadustes sätestatud rahalistest vahenditest.

Keskvalitsuse all mõistab Riigikontroll kõiki ministeeriume koos oma valitsemisalaga, Riigikantseleid ja põhiseaduslikke institutsioone.

Likviidsusreservis olev raha on oluliselt vähenenud

10. Riigieelarve seadus näeb ette riigi rahalistest vahenditest **stabiliseerimisreservi** moodustamise. Kõik ülejäänud finantsvarad, mis ei kuulu stabiliseerimisreservi, s.o keskvalitsuse või **riigi hoitav raha**, väärtpaberid ja muu finantsvara, moodustavad riigi likviidsed finantsvarad ehk likviidsusreservi. Stabiliseerimisreservi eesmärk on katta erakorralisi kulusid üldmajanduslike riskide vähendamisel; sotsiaal-majanduslike, finants- ja muude kriiside vältimisel või leevendamisel. Stabiliseerimisreservi on võimalik kasutada vaid Riigikogu otsusega. Likviidsusreservis on lisaks **keskvalitsuse** enda rahale hoiul Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, riigi sihtasutuste, Euroopa Komisjoni ELi toetusteks ettemakstud raha. Likviidsusreservi kasutatakse nende isikute maksete tegemiseks (kassaliseks teenindamiseks) ja raha paigutamiseks.

11. Tabelis 1 on esitatud riigi reservide turuväärtuse muutus 2014. aasta lõpust kuni 2016. aasta alguseni. Sellest on näha, et stabiliseerimisreserv



- Euroopa Komisjon
- Eesti Haigekassa
- Eesti Töötukassa
- sihtasutused

Isikud, kelle raha hoitakse riigikassas
(raha hulk miljonites eurodes) 31.12.2015

on aastate jooksul kasvanud ning likviidsusreserv on Rahandusministeeriumi tegevuse tulemusena oluliselt vähenenud. Seejuures on keskvalitsuse enda likviidsete varade maht likviidsusreservis 2015. aasta lõpu seisuga negatiivne. 31.12.2015. aasta seisuga moodustavad suurima osa likviidsusreservist Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa likviidsed varad (sh nende reservid) summas 816 miljonit eurot.

12. 2016. aasta algusest muutis riigikassa reservide kohta igakuiselt koostatava aruande vormi, mistõttu ei esitata reservide aruandes enam likviidsusreservis oleva raha kohta infot isikute kaupa, nagu seda tehti varem. 2016. aastast on see info aruandes avalikustatud vaid graafiku kujul, samas kui varem oli aruandest kättesaadav detailne info tabelina ja iga isiku kohta eraldi. 2016. aasta maikuisest reservide aruandes olevalt graafikult on näha, et märtsi seisuga oli keskvalitsuse likviidsete varade maht likviidsusreservis veidi üle 200 miljoni euro ulatuses negatiivne, samas kui teiste isikute (Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, riigi sihtasutuste, Euroopa Komisjoni) likviidsed varad moodustasid ligikaudu 1,1 miljardit eurot.

Tabel 1. Riigi reservide turuväärtus 2014. aasta lõpus ja selle muutus 2015. aasta jooksul kuni 2016. aasta alguseni (eurodes)

	31.12.2014	31.03.2015	30.06.2015	30.09.2015	31.12.2015	31.03.2016*
Stabiliseerimisreserv	368 913 286	369 462 678	373 034 445	373 464 755	398 489 324	398 766 918
Likviidsusreserv, sh	1 125 002 855	1 019 855 802	1 027 672 502	1 095 345 112	747 875 039	795 950 838
Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, sihtasutused ja Euroopa Komisjon	927 007 723	949 269 490	973 875 178	1 019 785 713	1 079 498 459	Alates 2016. aastast pole eristatud*
keskvalitsus	197 995 132	70 586 312	53 797 324	75 559 399	-331 623 420	Alates 2016. aastast pole eristatud*
RESERVID KOKKU	1 493 916 140	1 389 318 481	1 400 706 947	1 468 809 867	1 146 364 363	1 194 717 756

* Riigikassa muutis 2016. aastast reservide aruannet ning ei erista selles aruandes enam haigekassa, töötukassa, sihtasutuste ja ASI Eesti Väärtpaberikeskus osa likviidsusreservis.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reservide kohta

Likviidsete varade vähenemise põhjused

13. Tabelist 2 on näha, et aastatel 2012–2014 oli reservide ja keskkassa konto pidevalt negatiivne, kuid selle katsid ära tähtajalised deposiidid ning raha ja pangakontode jääk oli kokkuvõttes siiski positiivne.

Tabel 2. Riigi raha ja reservide paigutused raamatupidamiskontode kaupa aastatel 2012–2014 (eurodes)

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Raha ja pangakontod, sh	33 648 863	144 428 696	8 967 545
sularaha kassas	5 345	4 949	2 833
raha teel	1 912	1 515	7 920
arvelduskontod pankades	5 290 476	7 241 993	894 181
reservide ja keskkassa kontod	-514 320 805	-593 356 373	-665 817 304
tähtajalised deposiidid	542 671 935	730 536 612	673 879 915
Finantsinvesteeringud, sh	731 443 409	530 438 342	679 428 626
kauplemisportfelli väärtpaberid:	731 443 409	530 438 342	679 428 626
■ lühiajalised võlakirjad	310 657 187	294 230 896	352 538 552
■ pikaajalised võlakirjad	420 786 222	236 207 447	326 890 074

Allikas: SAP

14. Tabelist 3 on näha, et alates 2015 ei kata tähtajalised deposiidid enam reserve ja keskkassa kontode negatiivset jääki ning raha ja pangakontode jääk tervikuna muutus negatiivseks. Tabeli viimasest veerust on näha, et 2015. aasta lõpu seisuga muutus keskkassa kontode negatiivne jääk positiivseks. Seda põhjusel, et aasta lõpus muudeti raha ja pangakontode arvestuspõhimõtet ning reserve ja keskkassa kontodele liideti ka teiste isikute raha, mida hoiab riigikassa. Arvestuspõhimõtet muudeti seepärast, et raha ja pangakontode jääk tervikuna oli negatiivne.

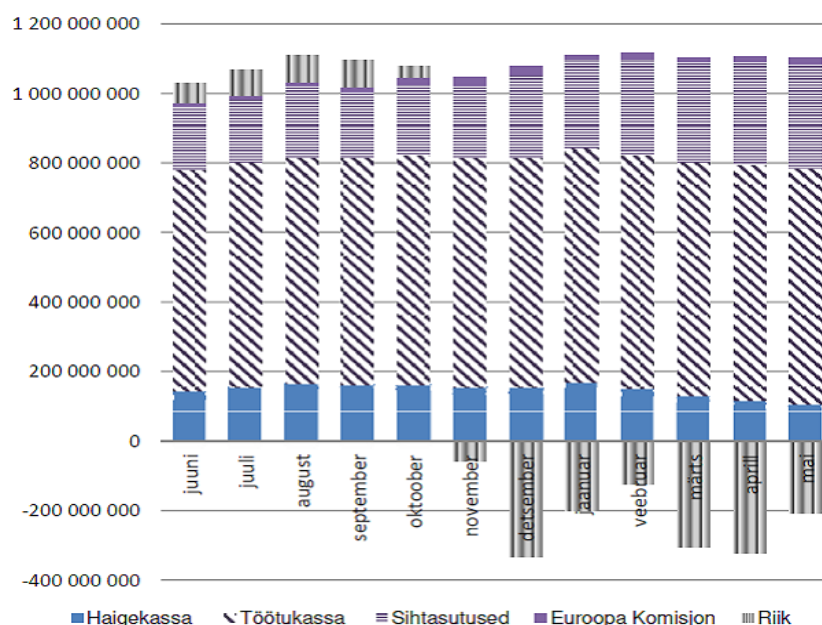
Tabel 3. Riigi raha ja reserve paigutused raamatupidamiskontode kaupa 2015. aastal (eurodes)

	31.12.2014	31.03.2015	30.06.2015	30.09.2015	31.12.2015
Raha ja pangakontod, sh	8 967 545	-146 790 636	-123 321 313	-157 770 719	513 855 911
sularaha kassas	2 833	7 208	4 635	8 006	1 547
raha teel	7 920	2 745	5 520	2 840	4 840
arvelduskontod pankades	894 181	1 329 661	849 629	902 766	828 584
reserve ja keskkassa kontod	-665 817 304	-673 505 199	-640 785 298	-615 534 956	145 444 650
tähtajalised deposiidid	673 879 915	525 374 950	516 604 201	456 850 625	367 576 290
Finantsinvesteeringud, sh	679 428 626	724 085 150	726 043 837	791 079 430	623 271 428
kauplemiss portfelli väärtpaberid:	679 428 626	724 085 150,	726 043 837	791 079 430	623 271 428
▪ lühiajalised võlakirjad	352 538 552	301 655 624	293 130 940	248 624 637	153 834 918
▪ pikaajalised võlakirjad	326 890 074	422 429 526	432 912 897	542 454 793	469 436 510

Allikas: SAP

15. Joonisel 1 on esitatud likviidsusreservi turuväärtus klientide kaupa. Jooniselt on näha, et 2015. aasta lõpus vähenes oluliselt keskvalitsuse likviidsuse varade maht likviidsusreservis, mis on läbi aastate olnud positiivne, muutudes negatiivseks. Riigikontrollile esitatud reserve aruannete kohaselt ei ole keskvalitsuse likviidsed varad taastunud ka 2016. aasta esimesel poolel.

Joonis 1. Likviidsusreservi turuväärtus klientide kaupa, juuni 2015 – mai 2016 (eurodes)



Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reserve kohta, 31.05.2016

16. Joonisel 2 on esitatud pikem vaade keskvalitsuse likviidsete varade mahu kohta perioodil 2012–2015.

Joonis 2. Keskvalitsuse likviidsete varade maht likviidsusreservis perioodil 2012–2015 (eurodes)



Allikas: Riigikontrolli arvutused Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruannete põhjal riigi reserve kohta

Sildfinantseerimine – väljamaksete tegemine riigi toel enne välisabi raha laekumist. Pärast välisraha laekumist tuleb riigieelarvesse sildfinantseeringuna saadud raha tagastada.

17. Keskvalitsuse likviidsete varade mahu negatiivseks muutumise põhjuseid on mitu, kuid Rahandusministeeriumi sõnul oli peamine tegur välistoetuste laekumise tähtaja pikenemine, mis tulenes ELi finantseerimisperioodi lõppemisest – kuigi raha oli toetuse saajatele juba **sildfinantseerimise** raames tasutud, ei ole see veel laekunud Euroopa Komisjonilt. Tasutud on ka riigi enda kulu ehk kaasfinantseerimise osa. Ministeeriumi prognoosi kohaselt laekub raha Euroopa Komisjonilt aastal 2018.

18. Samuti kulutas riik 2015. aastal rohkem, kui laekus tulusid. Sellises olukorras on tavapärane, et kui kulusi ja/või tasumist ei ole võimalik vältida või edasi lükata, finantseerib riik oma kohustusi laenu või arvelduskrediidiga. Lühiajaliste kõikumiste tasakaalustamiseks kasutatakse üldjuhul arvelduskrediiti, mille arvelt saab teha väljamakseid ka siis, kui parasjagu raha ei ole; raha tagastatakse, kui laekub jälle enam, kui kulub. Kui likviidsusprobleem on pikaajalisem ning vahepealsed laekumised ei võimalda enam võetud arvelduskrediiti katta, tuleb võtta kulude katteks laenu. Rahandusministeerium pole aga laenu võtnud ega arvelduskrediiti kasutanud, vaid on kasutanud selle asemel likviidsusreservis olevat isikute (Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa, riigi sihtasutuste, Euroopa Komisjoni) raha, mida riik hoiab.

Teiste isikute raha kasutamise õiguspärasus

Raha hoidmine on teiste isikute raha säilimise tagamine ja nende arvelduste korraldamine.

Raha paigutamine on tehingute tegemine väärtapaberite ja deposiitidega, et teenida tulu rahalt, mida parasjagu kulude tarvis pole vaja.

19. Riigieelarve seaduse alusel **võib Rahandusministeerium teiste isikute raha hoida ja paigutada, teha nende makseid ja arveldusi ning vahendada neile makseteenuseid**. Teiste isikute maksete ja arvelduste tegemisel ning neile makseteenuste vahendamisel lähtutakse kassalise teenindamise eeskirjast, kus on kirjas osutatava teenuse tingimused ja kord. Teiste isikute raha hoidmisel ja paigutamisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse määrusest¹, millega on kindlaks määratud

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

Likviidsusreservis olevat raha on lubatud paigutada üksnes järgmistesse **finantsinstrumentidesse**:

- nõudmiseni ja tähtajalise hoiused;
- võlakirjad ning muud emiteeritud ja kaubeldavad võlakohustused (edaspidi võlakirjad);
- pöördrepotehingud, võlakirjade ostu- ja tagasimüügittehingud;
- rahandusministri määratud rahaturu- ja intressifondide osakud.

Likviidsusreservi raha ei ole lubatud paigutada struktureeritud võlakirjadesse.

Teadmiseks, et

riigi kontsernikonto koosseisus olevad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa rahalised vahendid kuuluvad neile isikutele, st on haigekassa ja töötukassa omad. Rahandusministeeriumil on seaduste alusel õigus neil kontodel olevaid rahalisi vahendeid hoida ja paigutada ning teha nende makseid ja arveldusi ning vahendada neile makseteenuseid.

Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on ka haigekassal ja töötukassal kohustus hoida oma reserve makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

selles rahaga tehtavate tehingute põhimõtted ja tingimused. Selles määruuses on loetletud raha paigutamiseks lubatud [finantsinstrumentid](#).

20. Riigieelarve seaduse järgi peab Rahandusministeerium juhtima riigi rahavoogu ning teiste isikute (mh Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa) raha hoidmise ja paigutamise seotud rahavoogu ühtse tervikuna, tasakaalustades isikute positiivseid ja negatiivseid rahavooge.

Riigieelarve seaduses ega nimetatud Vabariigi Valitsuse määruuses ei ole kirjas, et ministeerium võiks ajutiselt oma likviidsusprobleemide lahendamiseks kasutada teiste isikute raha, mida ta hoiab, või tasakaalustada sellega enda rahavooge.

21. Erinevalt riigi sihtasutustest, mille kohta täpsem regulatsioon puudub, on Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega sätestatud, et haigekassal ja töötukassal 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 riigiga sõlmitava hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid. Seega ei tohi haigekassa ega töötukassa raha kasutada millekski muuks kui vaid nende seadustega sätestatud sihtotstarbeks.

22. Auditis selgus, et Rahandusministeerium on kasutanud haigekassa ja töötukassa raha peale nende endi arvelduste tegemise ka riigi väljamaksete tegemiseks, sest riigil endal ei olnud likviidseid rahalisi vahendeid piisavalt.

23. Selline tegevus on saanud juhtuda seetõttu, et haigekassale ja töötukassale kuuluvad pangakontod on alates 2012. aastast liidetud riigi kontsernikontodega ja Rahandusministeeriumil on nende pangakontodel tehingute tegemise õigus.

24. Riigikontroll juhib tähelepanu, et avalikus õiguses kehtiva põhimõtte kohaselt võib teha ainult seda, milleks on seadusega luba antud; see, mida seadusega pole selgelt lubatud, on keelatud.

25. Eeltoodust lähtudes asub Riigikontroll seisukohale, et Rahandusministeeriumi ühemõtteline õigus kasutada Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks, pole riigieelarve seaduses, Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Selline tegevus vajab juriidiliste vaidluste ja tõlgenduste välimiseks ning õigusselguse tagamiseks, selgesõnalist Riigikogu luba/otsust, mis on fikseeritud seadustes. Seetõttu peab Riigikogu otsustama, kas seda lubada või mitte ning vastavalt täpsustama ka vastavate seaduste sõnastust.

26. Audit käigus antud selgituste kohaselt on Rahandusministeerium seisukohal, et on käitunud õigesti ning kooskõlas riigieelarve seadusega. Ministeerium leiab, et riigieelarve seaduse § 67 annab riigikassale loa rahavoo juhtimisel tasakaalustada erinevate isikute rahavoogusid omavahel, s.t näiteks kui keskvalitsuse rahavoo on negatiivne (st puudub raha kõigi vajaminevate väljamaksete tegemiseks), võib seda kompenseerida näiteks töötukassa positiivse rahavooga (st teha vajalikke väljamakseid), ning see on algusest peale olnudki kõnealuse sätte mõte. Riigieelarve seadusest lähtuvalt peab Rahandusministeerium võimaldama

igal ajal teistele isikutele neile kuuluvate rahaliste vahendite arvel väljamaksete tegemise, võttes vajaduse korral selle kohustuse täitmiseks laenu. Hoitava raha jäägilt makstakse Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse alusel intressi riigi likviidsete finantsvarade tuluse määras.

27. Riigikontrolli seisukoht erineb Rahandusministeeriumi omast. Nimetatud riigieelarve seaduse § 67 lg 4 ütleb, et lisaks riigi rahavoole juhib Rahandusministeerium teiste isikute raha hoidmise ja paigutamisega seotud rahavoogu ühtse tervikuna, tasakaalustades isikute positiivseid ja negatiivseid rahavooge. Nagu eespool kirjeldatud, on raha hoidmine ja paigutamine määratud kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega, mis ei käsitle maksete tegemist, vaid raha paigutamist finantsinstrumentidesse. Seega tuleb tasakaalustada finantsinstrumentide kasutamisest tulenevaid rahavooge, mitte kasutada teiste isikute raha keskvalitsuse likviidsusprobleemide lahendamiseks. Samas pole aga selgelt öeldud, kas rahavooge tasakaalustatakse isikute sees individuaalselt või isikute vahel. Samuti pole riiki riigieelarve seaduses käsitletud (teise) isikuna, vaid läbivalt riigina. Seega pole õige tõlgendada kõnealust paragrahvi selliselt, et rahavoogude tasakaalustamisel tuleb käsitleda riiki ja teisi isikuid võrdselt. Ka seaduse seletuskiri ei anna ühest ega selget vastust tekkinud küsimustele.

28. Rahandusministeerium on seisukohal, et riigi poolt hoiulepingu alusel hoitavate Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vabade rahaliste vahendite kaasamine riigi negatiivse rahavoo katteks oli nimetatud seadusemuudatuste eesmärk ning seadusandja teadlik valik. Riigikontroll leiab, et eelnevast tulenevalt ei ole riigieelarve seaduses selgelt ja üheselt määratud Rahandusministeeriumi õigus kasutada enda likviidsuse tagamiseks Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha ning kasutada kas või ajutiselt enda väljamaksete tegemiseks teiste isikute raha. Riigikontroll on seisukohal, et õigusselguse tagamiseks ning vaidluste vältimiseks tuleb vastav õigus või selle puudumine riigieelarve seaduses selgelt sätestada.

29. Vaatamata õigusselguse puudumisele tuvastas Riigikontroll auditi käigus, et seni ei ole Eesti Haigekassa ega Eesti Töötukassa väljamaksete puhul juhtunud olukordi, kus riigikassa ei ole suutnud nende arveid tasuda. Siiani on riigikassa ja Rahandusministeerium kinnitanud valmisolekut maksta vajaduse korral kohe haigekassale ja töötukassale välja kogu nende riigikassas hoitav raha.

30. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- alkatada riigieelarve seaduse ja vajaduse korral Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise, millega tagatakse õigusselgus selles, kas Rahandusministeeriumi hoiul ja paigutamisel olevat raha võib kasutada riigi likviidsuse juhtimisel;
- hinnata riigi **likviidsusriski** tervikuna ning võtta tarvitusele meetmed riski maandamiseks;
- hinnata, kas praegune likviidsuse juhtimise mudel vastab riigi vajadustele;

Teadmiseks, et

likviidsusrisk on oht, et riigil ei ole piisaval hulgal likviidseid rahalisi vahendeid finantskohustuste kohaseks täitmiseks.

Riigi likviidseid rahalisi vahendeid finantskohustuste kohaseks täitmiseks hinnatakse ebapiisavaks, kui täidetud on kõik järgmised tingimused:

- likviidsusreservi ja riigi võetud laenu kasutamata jääk kokku on kolme kuu jooksul väiksem kui riigi üheksa kuu hinnanguline negatiivne netorahavoo;
- rahavoo prognoosi kohaselt ei saavuta likviidsusreservi ja riigi võetud laenu kasutamata jääk kokku riigi üheksa kuu hinnangulise negatiivse netorahavoo katmiseks vajalikku mahtu järgneva kolme kuu jooksul.

- esitada igakuistes reservide aruannetes ministeeriumi hoiul ja paigutamisel olevate isikute raha likviidsusreservis isikute kaupa eristatuna, nagu seda tehti kuni 2016. aastani.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused:

Rahandusministeerium on valmis esitama Riigikogule ettepanekud seaduse mitmeti tõlgendamise võimaluse vältimiseks.

Rahandusministeerium (edaspidi RM) on lähtunud seaduse tõlgendusest, mida Riigikogu seadust vastu võttes arutas ja otsustas. Eesti Haigekassa kassatagavara ja reservkapitali ning Eesti Töötukassa rahaliste vahendite hoidmise riigikassas otsustas seadusandja 07.12.2011 vastu võetud 2012. a riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadusega. Siis muudeti Eesti Haigekassa seaduse § 39 ja täiendati töötuskindlustuse seadust §-ga 341 ning RM sõlmis Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassaga hoiulepingud. Riigikassas hoiulepingute alusel hoitavate Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vabade vahendite kaasamine riigi negatiivse rahavoo katteks oli nimetatud seadusemuudatuste eesmärk ning seadusandja teadlik valik. RM peab riigieelarve seaduse § 67 lõigete 1 ja 2 kohaselt võimaldama riigikassas raha hoidvatel isikutel igal ajal neile kuuluvate vahendite arvel teha väljamakseid neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Samal ajal maksab riik Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale nende raha jäägilt intressi ehk tasu nende vahendite kasutamise eest. Seega Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid sellise tegevuse tõttu suurenevad, mitte ei kahane.

RM on seisukohal, et kehtivas seadusandluses sätestatud likviidsuse juhtimise nõuded tagavad likviidsusriski maandamise. Riigi rahavoo juhtimise põhimõtted on sätestatud Riigieelarve seaduse §-s 66 ja Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) määrusega „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“. Likviidsuse juhtimisel on Riigikassale sätestatud raamistik riigi likviidsete vahendite mahu ja koheselt kasutatavate krediitdiliinide mahu hoidmiseks tasemel, mis võimaldab mõistliku riskiga eeldada, et riik on igal ajahetkel suuteline kohaselt täitma kõiki finantskohustusi, sh hoiustajate väljamakseid. Valitsuse määruse kohaselt peab riigi likviidsete vahendite minimaalne tase võimaldama katta 9 kuu negatiivset netorahavoogu. 9 kuu negatiivse rahavoo arvestamisel võetakse arvesse võimaliku majanduslanguse hinnangulist mõju riigi maksutuludele, riigi võlakohustuste teenindamist, Sotsiaalkindlustusameti ja sotsiaalkindlustusfondide väljamakseid ja tõenäoliselt väljamaksmisele minevaid riigi potentsiaalseid kohustusi. Lisaks valitsuse määrusega sätestatud minimaalse likviidsusvaru nõudele on RM-i-siseselt kehtestatud nõue, et riigil peab alati olema likviidseid finantsvahendeid (likviidsusreserv) vähemalt 2 nädala maksete katteks. Riigikassa on likviidsusriski juhtimisel järjekindlalt arvestanud eeltoodud nõuetega. Juhtumeid, kus riigi likviidsete finantsvahendite maht ja koheselt kasutatavate krediitdiliinide maht oleks olnud alla kehtestatud sihttaseme, ei ole esinenud.

RM on seisukohal, et likviidsusriskid on maandatud, kuna likviidsuse taset, sh eelnimetatud nõuetele vastavust hinnatakse igapäevaselt, meil on koheselt kasutatavad krediitdiliinid ning võimekus tegutseda

operatiivselt, kui olukord seda nõuab. Samuti oleme seisukohal, et kehtiv likviidsuse juhtimise mudel tagab riigi kui terviku vahendite efektiivse kasutamise, sest raha hoidmine eraldi, mitte kontsernikontol, kasvataks kokkuvõttes riigi kulusid intressidele.

Likviidsuse juhtimise mudeli vastavust riigi vajadustele ja majandusolukorrale analüüsitakse regulaarselt. Olude muutumisel töötatakse välja ettepanekud mudeli kohandamiseks. Otsused minimaalse likviidsusvaru kindlustamise struktuuri osas (likviidsusreserv ja koheselt kasutatavad krediidiiliinide mahud) tehakse lähtudes finantsturgude olukorrast taotledes optimaalset riski ja kulude tasakaalu. Tänase seisuga on turult laenamise võimalused soodsad ja Eesti riigi laenu kaasamise võimekus kõrge, mistõttu ei ole vaja hoida kõrget likviidsusreservi taset. RM-il on tänastes tingimustes võimalik võtta pankadelt laenu samal päeval või kuni 15 päevase etteteatamisega kuni 750 miljonit eurot (pankade arvelduskrediidid, valmisolekulaenud ja EIB laen). See kinnitab, et kõigi riigi kontsernikonto liikmete väljamaksed saavad tehtud õigel ajal. RM võtab laenu siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulusid. Alates novembrist 2015 on likviidsusreservi maht langenud alla kaasatud hoiuste kogumahu, kuid see ei tekita riigikassa hoiuste omanikele finantsriske ega finantskahju. Likviidsusrisi, refinantseerimisrisi ja intressiriski kannab riik ja riskide juhtimisega tegeleb riigikassa. Hoiustelt makstakse intresse vastavalt likviidsusreservi varade investeerimise tulususele sõltumata reservi mahust ja hoiustajad ei kanna krediidiriski (negatiivne tulusus jääb riigi kanda).

Oleme nõus reserve aruannet täiendama ja lisame andmed nii tabeli kui ka graafiku kujul.

Tähelepanekud riigieelarve täitmise aruande, riigieelarve seaduse järgimise, finantsjuhtimise ja tegevusaruandluse kohta

Kogu ülekantava raha kohta pole endiselt detailset infot avalikustatud

Eelarveaastate vahel ülekantavad summad

Riigieelarve raha ülekandmine on riigieelarve raha kasutamise tähtja pikendamine ühe eelarveaasta võrra. Riigieelarve raha jaotub piirmäärata ja piirmääraga eelarverahaks. Piirmääraga rahast kantakse üle kogumahu investeringud ja toetused ning kuni kolme protsendi ulatuses kulud. Piirmäärata raha kantakse üle täies mahus.

31. Mitmetes varasemate aastate auditoruannetes on Riigikontroll välja toonud, et riigieelarve täitmise aruande esitusviisi saab parandada, sest riigieelarve täitmise aruandest ei saa lugeja teada, kui palju ja milliste ministeeriumide valitsemisalale ning mis otstarbeks on raha eelnevast aruandeaastast järgnevasse aastasse üle toodud, ning seda polnud selgitatud ka aruande lisas, kus on **eelnevast eelarveaastast üle kantud raha** toodud sihtotstarbe kaupa koondsummas riigi kohta tervikuna. Samuti polnud selgitatud, mis põhjustel raha kasutamata jäi ja üle toodi. Kuigi rahandusminister lubas oma vastuses, et info avalikustatakse, pole seda tehtud ka 2015. aasta aruande koostamisel.

32. 2015. aasta eelarvesse kanti 2014. aastal kulutamata jäänud 502 miljonit eurot, mis moodustas 2014. aasta kuludest 6,6%. Sellest rahast ligi neljandiku kohta (121 mln eurot, mis on peamiselt kulud 3% ulatuses, investeringud, välisloetuste kaasfinantseerimine) on Rahandusministeeriumi kodulehel avalikustatud detailne info, miks raha jäi kasutamata ja milleks on seda plaanis kasutada 2015. aastal. Samas puuduvad aruandes ja ministeeriumi kodulehel selgitused ülejäänud 2015.

aastasse ületoodud summa (381 miljonit eurot, peamiselt saadud välistoetused) kohta.

33. 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest on näha, et 2015. aastast 2016. aasta eelarvesse on üle kantud 404 miljonit eurot, mis moodustab 2015. aasta kuludest 4,8%. Positiivne on, et sellel aastal on lisas esitatud koondinfo 2015. aastast 2016. aastasse üleviidud eelarvesummade kohta – eelarve komponentide ja ministeeriumide valitsemisalade kaupa, samuti on esimest korda kirjeldatud raha üleviimise põhimõtteid. Vaatamata sellele, et arvuliselt on info esitatud senisest paremini, pole avalikustatud detailsemat infot ja selgitusi raha ülekandmise põhjuste ja otstarbe kohta tervikuna. Sarnaselt varasema aastaga on Rahandusministeeriumi kodulehel avalikustatud 2015. aastast 2016. aastasse üleviidud raha põhjuste ja kasutamise kohta info ainult 116 miljoni euro (29%, mis on peamiselt kulud 3% ulatuses, investeringud, välistoetuste kaasfinantseerimine) ulatuses, kuid ülejäänud summa (288 miljonit eurot, peamiselt saadud välistoetused) kohta detailsem info puudub. Näiteks ei ole aruandes toodud infot selle kohta, mis on põhjustanud välistoetuste raha üleviimise – kas selle põhjuseks on näiteks välistoetuste kasutamise ajakava või põhjustas üleviimise ministeeriumide ja ametite tegemata töö või vähene suutlikkus projekte ellu viia. Samuti pole aruandes viidatud mõnele välisele lisamaterjalile, kust sellist infot leida võiks.

34. Riigikontrolli hinnangul on tegemist märkimisväärse summaga, mille kasutamise sihtotstarbe on Riigikogu eelneva aasta riigieelarve seadusega ministeeriumide kaupa otsustanud, kuid mille kasutamise kohta riigieelarve täitmise aruandes asjakohane info puudub. Samuti on ülekantavate summade analüüs ja avalikustamine oluline Riigikogule, kes otsustab järgmise aasta eelarve üle. Seetõttu tuleb riigi majandusaasta koondaruandes raha ülekandmise põhjuste kohta info avalikustada.

35. Sellesisulise soovitusena tegi Riigikontroll eelmise aasta auditaruandes ning Rahandusministeerium on seda eelarve dokumentide koostamisel osaliselt arvesse võtnud.

Finantseerimistehingute planeerimine iga-aastases eelarves ei ole läbimõeldud ega läbipaistev

36. Kui varasematel aastatel on Riigikontroll riigi majandusaasta koondaruande auditis leidnud, et eelarve planeerimine ministeeriumides paraneb ning vigu jääb vähemaks, siis 2015. aasta auditites on Riigikontroll teinud mitmeid tähelepanekuid finantseerimistehinguteks raha planeerimise puuduste kohta riigieelarves.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi auditi aruandes leidis Riigikontroll, et kuigi ministeeriumi eelarvesse oli planeeritud **87,7 miljonit eurot finantsvarade suurendamiseks**, ei olnud ei seaduses ega ka seletuskirjas selgitatud, milliseid finantsvarasid plaanitakse soetada. Riigikontroll leiab, et arvestades summa suurust ja mõju, tuleb seesugused tehingud riigieelarve läbipaistvuse tagamiseks avalikustada aasta riigieelarve seaduses ja selle seletuskirjas.
- Rahandusministeerium maksis 2015. aasta lõpus SA-le Keskkonna Investeeringute Keskus välja laenu summas 34,59

Finantseerimistehingute planeerimine

Auditi käigus saadud selgituste kohaselt kavandati **87,7 miljonit eurost** tasuda järgmised sissemaksed: ASi Estonian Air 40,7 miljonit, ASi Elering 40 miljonit, SAsse KredEx Balti Innovatsioonifond 6,4 miljonit ja OÜsse Rail Baltic Estonia 0,65 miljonit eurot. Tegelikult maksti 40,7 miljonit eurot ASi Nordic Aviation Group asutamisel aktsiakapitali sissemaksiks ning ASi Elering aktsiakapitali sissemaksiks planeeritud summat vähendati 32 miljoni euro võrra, et asutada OÜ Transpordi Varahaldus ja teha sissemaks selle aktsiakapitali. ASi Elering planeeritud sissemaks tehti 2016. aastal.

miljonit eurot, milleks tal ei olnud riigieelarvesse raha finantseerimistehinguna taotletud.

- Sotsiaalministeerium on andnud SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja SA-le Tartu Ülikooli Kliinikum 2,66 miljonit eurot sihtasutuste asutamisel sihtkapitali sissemaksete tegemiseks ja ASis Valga Haigla osaluse omandamiseks. Tehingud olid eelarvesse planeeritud toetustena (s.t tegevuskuludena) Põhja-Eesti Regionaalhaiglale ja Tartu Ülikooli Kliinikumile, kuid kuna tegemist oli finantsvara soetusega, tulnuks need tehingud planeerida eelarves finantseerimistehingutena.

Kahe ministeeriumi eelarve täitmise aruanne ei kajasta kõiki ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid

Ministeeriumide eelarve täitmise aruanded

37. Justiitsministeeriumi tegevuse tulemusena laekuvad tulud (sh riigilõivud kohtutoimingutelt, erinevate registrite toimingute eest saadavad riigilõivud) on 2015. aastal kajastatud Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes tema tuluna, mitte Justiitsministeeriumi tuluna. Samamoodi on kajastatud Keskkonnaministeeriumi tegevuse tulemusena kogutavad keskkonnatasud summas 94,6 miljonit eurot Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruandes, mitte Keskkonnaministeeriumi omas. Arvestust keskkonnatasude ja Justiitsministeeriumi lõivude üle peetakse vastavalt Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi raamatupidamises.

38. Vead on tekkinud seetõttu, et Rahandusministeerium on iga-aastase riigieelarve kokkupanemisel eelnimetatud tulud planeerinud enda eelarveridadele, sest raha laekub Maksu- ja Tolliameti pangakontodele ning ministeeriumi hinnangul tuleb sel juhul tulud planeerida selle ministeeriumi eelarvesse, kuhu need laekuvad. Samas pole seesugust põhimõtet eelarve koostamise juhendis² kokku lepitud, samuti tuleb riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi kajastada tulud (sh lõivud, tasud) selle riigiraamatupidamiskohustustlase üksuse tulemiaruanDES, kes vastava tulu eest teenust osutas.

39. Käsitletud juhul on asjakohane planeerida keskkonnatasud ja kajastada nende laekumine Keskkonnaministeeriumi tuluna, sest keskkonnatasudest saadavate tulude planeerimine ja määramine, nende õigsuse kontroll ja raamatupidamisarvestus on Keskkonnaministeeriumi ülesanne. Samamoodi on asjakohane lõivud ja kohtute menetluskulude hüvitised planeerida ja nende laekumine kajastada Justiitsministeeriumi eelarves tuluna, sest lõive ja menetlushüvitisi määravad Justiitsministeeriumi valitsemisalasse kuulvad kohtud.

40. Sellest tulenevalt ei ole Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tulud võrreldavad. Sama kehtib Justiitsministeeriumi aruannete kohta. Eespool kirjeldatud vigade tõttu on ka riigieelarve täitmise aruandes keskkonnatasud ning Justiitsministeeriumi lõivud ning kohtute menetluskulude hüvitised kajastatud Rahandusministeeriumi tuluna. Keskkonnatasude väära

² Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord

kajastamise kohta eelarves on Riigikontroll juba varasematel aastatel tähelepanekuid teinud, vaatamata sellele ei ole viga parandatud.

41. Riigikontroll on jätkuvalt arvamusel, et majandustehinguid tuleb nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande seisukohalt kajastada ühtviisi selle asutuse juures, kes nendega tegeleb ja nende eest vastutab. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt peaks erinevused riigieelarve, riigieelarve täitmise aruande ja raamatupidamise vahel lahenema tekkepõhisele eelarvele üleminekuga alates 2017. aastast. Samas jääb Riigikontrollile arusaamatuks, miks eelarvet selliselt planeeritakse. Prognoositavad tuluarvud iga-aastase riigieelarve koostamise jaoks annavad Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonnale endiselt Keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium ning tegevusi tulude kogumiseks teevad samuti ministeeriumid ja tulevikus on tulud tekkepõhiselt taas nendes ministeeriumides.

Keskkonnaministeeriumi põhitegevusi rahastatakse jätkuvalt läbipaistmatult

Keskkonnaministeeriumi rahastamine SA Keskkonna-investeeringute Keskus kaudu

42. Endiselt ei ole täielik summa, mis iga-aastase riigieelarve seadusega kinnitatakse kõigile ministeeriumidele ja mis on ette nähtud põhitegevuste rahastamiseks. Nii rahastati ka 2015. aastal Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevuse kulusid keskkonnaprogrammist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu. Seetõttu ei planeeritud kogu ministeeriumi valitsemisala keskkonnategevusteks vajalikku raha ministeeriumi eelarves kuluna. 2015. aastal sai KIKi kaudu rahastamisotsuse 76 Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste projekti 9,2 miljoni euro ulatuses. Selline praktika on kestnud aastaid. Keskkonnaministeeriumi kulud ja investeeringud olid 2015. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 155,7 miljonit eurot, KIKi kaudu rahastati seega ligi 5% kuludest ja investeeringutest.

43. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi põhitegevuse selline rahastamine riigieelarve läbipaistvuse seisukohalt taunitav, sest nii ei kajastu tegevuste jaoks vajaminev raha riigieelarves ministeeriumi tegevuskuluna ega teki tervikpilt, kui palju ministeerium oma tegevusteks riigieelarvest raha vajab. Samuti suurendab selline tegevus halduskoormust, sest sihtasutusest raha saamiseks peavad ministeerium ja tema allasutused kirjutama projekte, KIK peab neid menetlema, ministeeriumi komisjon hindama ning KIKi nõukogu kinnitama ning toetuse saajad peavad toetuse kasutamisest aru andma ja KIK aruandeid kontrollima

44. Riigikontrolli arvates ei ole põhjendatud Keskkonnaministeeriumile ja tema allasutustele seadusega pandud kohustuste jätkuv läbipaistmatu ja halduskoormust suurendav rahastamine KIKi projektipõhiste lepingute kaudu.

45. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle toodavate ja viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale;

- avalikustada Rahandusministeeriumi kodulehel eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta täielik info;
- avalikustada riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus või aruande lisades eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse toodud raha ministeeriumide kaupa sarnaselt järgnevasse aastasse üle viidava rahaga;
- planeerida kõik finantseerimistehingud eelarvesse ning avalikustada planeeritavad tehingud iga-aastase riigieelarve seletuskirjas;
- planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves;
- planeerida iga-aastase riigieelarve kokkupanemisel tulud nende ministeeriumide eelarveridadele, kes nende tulude planeerimise ja määramise, nende õigsuse kontrolli ja raamatupidamisega tegelevad, sõltumata sellest, kelle pangakontole need laekuvad.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: riigi majandusaasta koondaruande lisas a31 (lk 183–189) on uuendusena toodud ülevaated 2014. aastast 2015. aastasse üle toodud ja 2015. aastast 2016. aastasse üle viidud vahendite kohta erinevate eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes vastavalt RM-i poolt eelmisel aastal lubatule. Rahandusministri käskkirja alusel nn piirmääraga vahendid moodustavad 20–30% ülekantavatest vahenditest ja nende kohta on käskkirjas ning selle lisades toodud põhjalikud selgitused.

Automaatselt ülekantavatest vahenditest moodustavad olulise osa välistoetused ja nendega seotud kaasfinantseerimine (35–60% üleviidud vahendite mahust). Alates 2014–2020 finantsperioodist teeb Euroopa Komisjon ettemakseid võrreldes eelmise perioodiga märksa väiksemas mahus (3% eelmise perioodi 10% asemel), mistõttu on ka varasemal perioodil ettemaksena üleval olnud ja järgmisesse aastasse üle toodud summad oluliselt vähenenud. Kuna EK maksab vaid 90% vahemaksetaotlusega taotletud summast, on aastast kasutada olev käibevahendite summa ca 210 mln eurot väiksem kui perioodil 2007–2013. Välistoetus laekub Euroopa Komisjonilt reeglina (90% ulatuses) RM-ile (v.a otsetoetused) ja RM kannab omakorda rakendusüksustele raha, et viimased saaksid sertifitseeritud (analüüsitud ja heaks kiidetud) kulude kohta teha maksed toetuste saajatele. Seega seisab välistoetustega seonduvateks väljamakseteks laekunud raha pikemat aega RM-i kontodel ning lühemat aega ka rakendusüksuste kontodel, kusjuures sel puudub konkreetne silt või selgitus, vaid see on nii ette nähtud tulenevalt välistoetuste jaotamise reeglitest. Antud rahavoo liikumise skeemi tõttu rakendusüksuste kontodele kogunenud vahendite mahu seis aasta lõpul ei anna välisvahenditest finantseeritud tegevuste sisu ega edenemise kohta väärtuslikku infot. Suuruselt järgmise automaatselt ülekantavate kulude grupi moodustavad riigile laekunud maksutulude jäägid (20–30% üleviidud vahendite mahust), mis kuuluvad edasikandmisele maksuseaduste alusel teistele üksustele (Haigekassale, Töötukassale, kohaliku omavalitsuse üksustele jne). Raha edasikandmise kohustus on fikseeritud maksuseadustes ja toimub vastavalt kehtestatud korrale. Kui

palju jäi edasi kandmata aasta lõpu seisuga, on välja loetav lisas a31 antud selgituses meie arvates piisava arusaadavusega. Edasikandmistega ei ole olnud tegemata jäänud tööd või vähest suutlikkust ega saa seda seostada muude Riigikontrolli poolt esitatud põhjendustega, miks peaks ülekandmist täiendavalt selgitama. Lisaks kahele eelnevale grupile viiakse automaatselt üle ka majandustegevusest laekunud summad (4–8% üleviitud vahendite mahust). Majandustegevusest laekuvat tulu on igal riigiasutusel õigus ise oma äranägemisel enda tegevuste elluviimiseks kasutada.

RM on valmis kajastama ülejäänud, nn automaatselt ülekantavate vahendite kohta peamised põhjused eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes rahandusministri käskkirja lisas ja seletuskirjas. Oleme selle tarbeks täiendamas rahandusministri 04.02.2016. a määrust nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“.

Samas märgime, et seoses tekkepõhisele eelarvele üleminekuga selguvad täpsed andmed hiljem kui tänase korra alusel (jaanuaris). Leiame, et lisas a31 toodud infost detailsema, üksikute tuluridade või projektide lõikes täiendava ülevaate koostamine koondaruandesse on halduskoormust suurendav ja arusaamatu kasuteguriga tegevus. Pigem soovitame huvi korral tutvuda detailse vaatega meetmete, projektide, toetuse saajate, maakondade jne lõikes struktuurifondide kodulehel: <http://www.struktuurifondid.ee/mis-on-tehtud/> Alates 2014. aastast loodi ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014–2020 rakenduskava seirekomisjon ja komisjoni tööd reguleeriv töökorraldus. Seirekomisjon vaatab läbi programmi edendamise eesmärkide saavutamisel. RM teeb regulaarseid seireülevaateid struktuurivahendite kasutamise kohta. Esimene aruanne 2014.–2015. a kohta kinnitati 25.05.2016 ja avaldatakse hiljemalt kahe kuu jooksul pärast kinnitamist aadressil: <http://www.struktuurifondid.ee/proov-12/>

Täiendavalt lisame järgmisel korral majandusaasta koondaruandesse viite Euroopa Komisjonile tehtavatele seirearuannetele, mis sisaldavad nii eelarve- kui ka tegevuspõhist infot.

VV kiitis 07.07.2016 valitsuskabineti nõupidamisel heaks riigi osaluspoliitika valge raamatu ning selles võeti muuhulgas seisukoht, et läbipaistvuse suurendamiseks kajastatakse edaspidi riigieelarve seletuskirjas, millisele ühingu ja mis eesmärgil on kapitali suurendamise võimalust riigieelarvesse planeeritud.

Finantseerimistehinguid ei saa suure täpsusega eelarvesse planeerida, kuna need sõltuvad vastaspoolte vajadustest, mis ei pruugi olla eelarveseaduse jõustumise ajal veel siduva kohustusena fikseeritud.

RM nõustub Riigikontrolli ettepanekuga planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves. Olukorra lahendamiseks otsitakse jätkuvalt lahendusi. Ühest küljest eeldab see keskkonnatasude seaduse muutmist, et suunata täna KIK-i eelarvesse laekuvad tulud täies mahus ümber riigieelarvesse. Teisest küljest peab leitav lahendus tagama paindlikkuse ootamatuteks

puhkudeks, mis võivad sektorit mõjutada, nt sissetulekute järsk vähenemine või kulude järsk suurenemine.

Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega (alates 2017. a tekkepõhine, 2020. a tegevuspõhine riigieelarve) on tehingute kajastamise põhimõtteid plaanis ühtlustada selliselt, et kaovad ära tänased erisused eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtete vahel. Ühtlustamine eeldab juhendite korrastamist ja riigi finantsjuhtimisse panustajate nõustamist üleminekuperioodil. Kassapõhise eelarve korral lähtume (kuni tekkepõhise eelarve rakendumiseni) üldreeglist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub. Vastutus keskkonnatasude kogumise eest on koostöökokkuleppe alusel jaotatud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala (nõuete määramine) ja RM-i valitsemisala (nõuete laekumine) vahel. Samamoodi on vastutus kohtunõuete kogumise eest jaotatud Justiitsministeeriumi (edaspidi JUM) valitsemisala ja RM-i valitsemisala vahel. Nõuete laekumise ja sissenõudmise korraldamise eest vastutab RM-i valitsemisala.

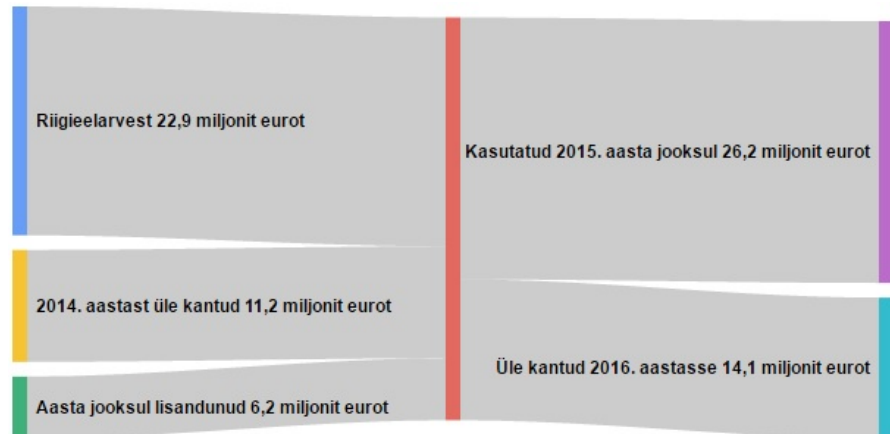
IKT-investeeringute planeerimine eelarvesse vajab veel läbimõtlemist

IKT-investeeringute planeerimine riigieelarvesse

46. Riigikontroll on oma iga-aastastes auditites järjepidevalt analüüsinud riigieelarve koostamise protsessi. Sel aastal pööras Riigikontroll auditi käigus süvendatud tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringutele ministeeriumides. Selleks analüüsisid audiitorid 2015. aasta IKT-investeeringute planeerimist, juhtimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist. Eesmärk oli analüüsida, milline on IKT-investeeringute planeerimise protsess (kuidas seatakse prioriteedid ja kuidas valitakse tegevused/projektid, millesse investeeritakse, kuidas protsessi juhitakse), kas ja millistest arengukavadest ning strateegiatest lähtutakse (olulisemate ja mahukamate tegevuste puhul), kuidas ja mis allikatest kujuneb IKT-investeeringute lõplik eelarve, kuidas jälgitakse eelarve kasutamist ning reageeritakse muutunud vajadustele.

47. Joonisel 3 on kujutatud IKT-investeeringuteks 2015. aastal kasutada olnud raha, selle allikad ja kasutamine. Jooniselt on näha, et 2015. aasta riigieelarves kajastati kogu IKT-investeeringuteks kasutada olnud 40,3 miljonist eurost umbes 57%. Ligi 28% lisandus eelmisest aastast ülekantavast rahast ja veidi rohkem kui 15% lisandus aasta keskel Vabariigi Valitsuse otsusega investeeringuprojektide raha omavahelisest ümbertöstmisest ja/või iga-aastase riigieelarve seaduse muudatustest.

Joonis 3. Aastal 2015 IKT-investeeringuteks kasutada olnud 40,3 miljoni euro kujunemine ja kasutamine



Allikas: IKTga seonduvate investeeringute täitmise maht ministeeriumide raamatupidamise andmetel, Riigikontrolli arvutused (välistoetuste arvelt tehtavaid investeeringuid arvestatud ei ole)

48. Kogu kasutada olnud rahast kulutati 2015. aastal ära 26,2 miljonit ehk umbes 2/3, ülejäänud raha kanti edasi 2016. aastasse. Ülekandmist põhjustas peamiselt tegevuste edasilükkumine, kuid mõne ministeeriumi puhul ka asjaolu, et lisaraha eraldati eelarve muudatusega detsembris, mil raha kasutamiseks ei jäänud enam piisavalt aega. Riigikontrolli arvates ei pane võimalus, et investeeringuteks planeeritud raha saab ilma piiranguteta järgmisesse aastasse üle kanda, riigiasutusi rahavajadust täpsemini aastate kaupa hindama. Kasutamiseks ettenähtud raha on eelarves sisuliselt broneeritud, st et seda ei ole võimalik kasutada muuks otstarbeks ilma iga-aastast riigieelarve seadust muutmata, mis tähendab, et valitsus peab koostama eelarve muutmise seaduse eelnõu, Riigikogu peab seda menetlema ja võtma vastu eelarve muutmise seaduse.

49. Selleks, et investeeringute eelarve raha oleks võimalik lihtsamini, ilma liigse bürokraatiata investeeringuobjektide vahel ümber tõsta ja nii eelarves ette nähtud raha tõhusamalt kasutada, leiab Riigikontroll, et eelarvesse võiks planeerida investeeringuid teatava varuga. Selleks tuleks peale investeeringuobjektide vahel rahajaotuse kinnitada ka investeeringute lisanimekiri juhuks, kui planeeritud investeeringute elluviimine jääb venima või lükkub hoopis edasi, seejuures silmas pidades, et eelarve kogumaht ei kasvaks. Selline korraldus võimaldaks muutunud oludele paindlikult reageerida ning vähendaks bürokraatiat, sest kaoks vajadus valitsuse ja Riigikogu täiendavate otsuste järele. Sarnast mudelit on varasemalt kasutatud osade välistoetuste meetmete planeerimisel. Sellega kaoks vajadus muuta Vabariigi Valitsuse investeeringuobjektide liigendust või iga-aastast riigieelarve seadust ning raha oleks võimalik jaotada vastava valitsemisala ministri otsusega, sest valitsus on juba investeeringuobjekti heaks kiitnud.

50. 2013. aastast alates on IKT-investeeringute planeerimisel toimunud muutus – riigieelarvest IKT-arenduste finantseerimise lisataotlused esitatakse Rahandusministeeriumile, kes esitab need eksperdihinnangu saamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) juures tegutsevale IKT-komisjonile, kuhu kuuluvad ministeeriumi, Riigi Infosüsteemi Ameti ja alates 2016. aastast ka Andmekaitseinspektsiooni ametnikud. Auditi käigus uuris Riigikontroll komisjoni töö korralduse aluseid. Intervjuude tulemusena selgus, et IKT-komisjonil on nõuandev

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi IKT-komisjoni roll ei ole selgelt kokku lepitud ja kehtestamata on töökord

roll, komisjoni volitusi ega töökorda pole õigusaktides kirjalikult sätestatud. Seega on komisjon mitteformaalne, kindlaks pole määratud selle ülesandeid ega vastustust. Tööpõhimõtted on määranud kindlaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja komisjon, kuid need pole kirjalikult fikseeritud, hindamiskriteeriumide puhul lähtutakse Rahandusministri määrusest „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“.

51. Nimetatud määrus kehtestab peamised nõuded IKT-projektide lisataotlustele: projekt peab olema kooskõlas riigi IKT-poliitikaga; peab olema teostatav; oodatavad lõpptulemused peavad olema mõõdetavad ja projekti tulemusi peab saama jätkusuutlikult kasutada (sh peab olema ka raha ülalpidamiseks). 2016. aastast alates lisandusid järgmised nõuded: piirmääraga eelarveraha kasutamisel eelistatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärkidele või ELi õigusaktide ülevõtmisele suunatud projekte; riigi põhifunktsioonide teostamiseks vajalikud arendused peavad eelistatult olema arendatud riigi enda, mitte toetusrahast, toetusraha tuleks peamiselt kasutada innovatsioonihüppe saavutamiseks.

52. MKMi IKT-komisjon vaatab läbi kuni kolm lisataotlust ühe ministeeriumi kohta, maksumusega alates 200 000 eurost aasta kohta. Ministeeriumid käivad oma investeeringutaotlusi kord aastas eelarve planeerimise käigus komisjoni ees kaitsmas. IKT-komisjon kujundab taotluste ja kaitsmise tulemuse põhjal oma arvamuse, mille edastab Rahandusministeeriumile, kes need ettepanekud aktsepteerib.

53. Tuleb märkida, et komisjoni tegevus piirdub lisataotluste menetlemise ja oma arvamuse koostamisega. Enda heakskiidetud projektide elluviimise kohta komisjonil ülevaadet pole ja ministeeriumidelt tagasisidet ei küsita. Riigikontroll leiab, et sellises olukorras pole võimalik tehtud vigu tuvastada ning neid analüüsides protsessi ning IKT-valdkonna investeeringuraha juhtimist parandada. Puudub tagasiside selle kohta, mis ajal rahastatud tegevused ellu viidi, kas neid üldse ellu viidi või suunati raha hoopis muudele tegevustele; milline oli rahastatud tegevuste tulemuslikkus ja kas rahastatud tegevustega saavutati eesmärgid, mida otsuse tegemisel oli silmas peetud. Intervjuu käigus kinnitasid komisjoni koordineerijad, et komisjonil on plaanis hakata süsteemselt koguma infot ka raha kasutamise kohta.

54. Intervjuudest ministeeriumide töötajatega, kes on osalenud investeeringutaotluste kaitsmisel või selle ettevalmistamisel, selgus, et olukord, kus puuduvad komisjoni õiguslikud alused ja töökord, tekitab ministeeriumides segadust, sest ei ole selge, mille alusel komisjoni eelistused kujunevad ning millistel kaalutlustel otsuseid vastu võetakse. Kuna komisjoni koosolekuid ei protokollita ning kogu protsess on mitteformaalne, siis ei anta taotlejatele tagasisidet selle kohta, miks tegevused jäid rahastamata. Samuti liigub info komisjoni ja ministeeriumide vahel e-kirja teel, mitte kasutades näiteks eelarve infosüsteemi.

55. Probleemina tõstatati ka asjaolu, et komisjonile tohib esitada vaid kolm taotlust, mis peavad olema maksumusega üle 200 000 euro. Toodi välja, et olulised arendused võivad maksta ka vähem ning jääda seetõttu kõrvale või hakatakse projekti hinnaga manipuleerima, st tegelikust

kulukamana näitama või vajalikust enamate tegevustega sisustama, mis ei ole põhjendatud. Vähem maksvate oluliste arenduste tarvis ei saa taotleda raha MKMi komisjoni kaudu, vaid selleks peavad ministeeriumid oma eelarve piires raha leidma. Kui valitsemisala eelarve on suur, siis väiksemateks arendusteks raha leidmine ei ole tavaliselt probleem, kuid väiksema eelarvega ministeeriumides võib see olla oluliseks takistuseks.

56. MKMi IKT-komisjoni sõnul on kirjeldatud reeglid (kuni kolm arenduse rahastamise taotlust maksumusega üle 200 000 eurot) vajalikud selleks, et hoida MKMi komisjoni töömahtu mõistlikus ulatuses, taotluste suurem arv ei võimaldaks enam projektidesse süveneda. Selle tulemusena on tekkinud olukord, kus Vabariigi Valitsus arutab oma istungil ministeeriumide investeeringutaotlusi, mis on summa poolest MKMi komisjonis arutamiseks liiga väikesed, kuid mida ministeeriumid peavad oluliseks ja milleks neil oma eelarves raha ei ole. Riigikontrolli arvates tuleb luua mõistlik korraldus väiksemahuliste taotluste menetlemiseks selliselt, et Vabariigi Valitsuse istungil neid detailselt ei arutataks.

57. MKMi IKT-komisjon nimetas positiivsena seda, et ministeeriumis on tekkinud väga hea üleriigiline ülevaade IKT-valdkonna vajalikest investeeringutest ning taotluste koostamise ranged tingimused on aidanud kaasa sellele, et investeeringuid mõeldakse senisest oluliselt põhjalikumalt läbi, samuti pööratakse varasemast enam tähelepanu investeeringuga kaasnevale tulevastele tegevus- ja arenduskuludele. Samuti leidis komisjon, et nende töö tulemusena on ministeeriumides koostatud neljaks aastaks IKT-strateegiad, milles selgitatakse asutuse üldiste eesmärkide ja tegevuse seost IT-eesmärkide ja IT-arendusprojektidega (ning vastupidi), planeeritakse IT-arendusprojekte, lähtudes põhitegevuse eesmärkidest ja prioriteetidest, koos ajakava ja rahaga (sh välistoetused). Suuremate ja rohkem maksvate projektide puhul on kohustuslik koostada ka põhjalikum tegevuskava ning projekti tulususe ja mõjususe analüüs, milles kirjeldatakse projekti vajalikkust, mõju, oodatavaid tulemusi, realiseerumise eeldusi ja kaasnevaid tegevusi. Komisjoni hinnangul on tänu IKT-strateegiatele ja suuremahuliste projektide tegevuskavadele asutused oluliselt täpsemalt hakanud analüüsima oma vajadusi ja keskendanud oma tähelepanu kõige olulisematele tegevustele.

IKT-investeeringute juhtimine on üldiselt heal tasemel, kuid planeerimise täpsus vajab parandamist

58. IKT-investeeringute planeerimine ja juhtimine on ministeeriumides valdavalt tsentraliseeritud, kuid mõnede asutuste puhul on tehtud erandid. Nii näiteks planeerib Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet oma tegevusi eraldi Maaeluministeeriumis, Maa-amet Keskkonnaministeeriumis, Maksu- ja Tolliamet ning Statistikaamet Rahandusministeeriumis ja Tervise Arengu Instituut ja Ravimiamet Sotsiaalministeeriumis.

59. Investeeringute tsentraalne planeerimine ja juhtimine on 2015. aasta lõpu seisuga valdavalt koondunud ministeeriumide IT-osakondadesse, kuid mõnedes ministeeriumides on loodud ka eraldi valitsemisala üleseid üksusi, nagu näiteks eraldi nõukogud tegevjuhtkonna juures. Nelja ministeeriumi valitsemisalas on eraldi asutus IKT-investeeringute ja tegevuskulude juhtimiseks: Registrite ja Infosüsteemide Keskus Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus Keskkonnaministeeriumi, Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja

Arenduskeskus Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi
Infotehnoloogiakeskus Rahandusministeeriumi valitsemisalas.

Keskne hankija on hankija, kellele Vabariigi Valitsus on andnud volituse teha hankeid teiste riigiasutuste eest. Teised riigiasutused on kohustatud keskse hankija teenuseid kasutama.

60. Alates 2014. aastast on Registrite ja Infosüsteemide Keskusele (RIK) Vabariigi Valitsuse korraldusega antud **keskse hankija** volitused arvutite ja monitoride soetamiseks, mis tähendab, et kõik riigiasutused peavad kohustuslikuks korras ostma sülearvutid, lauaarvutid ja monitorid RIKi vahendusel, kes sõlmib selleks riigihangete korras keskselt raamlepingud. RIKiga läbi viidud intervjuu järgi on nende kaudu ostetud arvutid ja monitorid keskmiselt 25–30% poehinnast odavamad, millest saavad suuremat kasu just väiksemad ostjad, kellel endal ei ole väikeste mahtude tõttu võimalik selliseid soodustusi saada.

61. Riigikontrolli arvates on planeerimise ja juhtimise koondumine üldises plaanis tulnud valitsemisaladele kasuks, sest valdavalt on ministeeriumidel olemas ülevaade oma valitsemisala IKT pikaajalisest arenguvajadusest ja selleks vajaminevast rahast. Samas, planeerimise täpsus vajab mõnede ministeeriumide valitsemisalades parandamist, sest esineb edasilükkunud soetusi, mille edasilükkumist oleks pidanud ette nägema, või on planeeritud tegevusi, mida eelarveaasta jooksul ei alustatudki (vt ka joonis 3).

62. Auditite käigus analüüsitud investeeringud kajastuvad üldjuhul ministeeriumide või valdkondlikes arengukavades, kuid ei ole riigieelarve strateegia ülesehituse tõttu strateegiaga selgelt seostatavad, sest selles kirjeldatakse investeeringuvaldkondi väga üldiselt. Enamik investeeringuid olid seostatavad infoühiskonna arengukavaga 2020, kuid leidis ka valdkondi, mille puhul polnud seoseid võimalik näha. Põhjus on selles, et kõik IKT-investeeringud ei aita otseselt kaasa infoühiskonna arengule, näiteks siseturvalisust puudutavad infosüsteemid täidavad pigem riigiasutuste endi vajadusi ning lähtuvad siseturvalisuse arengukavast. Seega võib väita, et IKT arendamist puudutav on erinevates arengukavades laiali ning puudub kõikehõlmav, kogu riiki puudutav IKT-arengukava või poliitikadokument. Seda rolli ei täida ka riigieelarve strateegia.

63. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- kaaluda, kas koostada nimekiri alternatiivsete investeeringute kohta, millele oleks võimalik raha suunata lihtsustatud korras ilma Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu täiendava otsuseta siis, kui planeeritud investeeringud mingil põhjusel ei realiseeru;
- sätestada MKMi juures tegutseva IKT-komisjoni ülesanded, töökorrad ja investeeringutaotluste hindamise põhimõtted;
- sätestada MKMi komisjonilt rahastamisotsuse saanud projektide tulemuslikkuse hindamise põhimõtted ja analüüsida rakendatava otsustusmudeli toimivust ning tulemuslikkust;
- leida lahendus, kuidas oleks võimalik taotleda IKT-investeeringuid ka väiksematele projektidele ja/või jooksvateks arendusteks;

- kasutada IKT-investeeringute planeerimiseks e-kirjade asemel infosüsteemi, mis tagaks lihtsa taotlemise, menetlemise ja selle protsessi jäädvustamise.

Rahandusministri vastus: rahandusministri 04.02.2016. a määrus nr 9 ja riigieelarve seadus sätestavad riigieelarveliste vahendite muutmise ja liigendamise põhimõtted. Ei ole otstarbekas tekitada IKT-kuludele ja investeeringute muutmisele eraldiseisvat korda. Praegu kehtiva riigieelarve muutmise ja eelarve liigenduse muutmise korra järgi on samuti võimalik raha suunata teistele IKT-investeeringutele ja kuludele, kui selline vajadus peaks tekkima. IKT-rahavajaduste analüüsimisel on meil olemas ülevaade kuludest, mida ei rahastatud, kuid nende finantseerimine eeldab ka valitsemisalades prioriteetide seadmist ning põhjendatud eelarveseaduse või eelarve liigenduse muudatusettepaneku tegemist.

IKT-komisjoni tegutsemise põhimõtted on kavas täpsemalt sätestada eelpool mainitud rahandusministri määruses. Põhimõtted, millele peavad IKT projektid vastama, on juba praegu nimetatud määruse §-s 13 kirjeldatud. Nendest põhimõtetest lähtuvalt ka lisaraha vajadusi menetletakse ja hinnatakse.

Rahastatud IKT projekte ja kulusid seiratakse samadel alustel nagu kõiki muid riigieelarvelisi vahendeid. IKT projektid peaksid eelkõige kaasa aitama valitsemisala eesmärkide ja tulemuste saavutamisele, mida hinnatakse erinevate mõõdikutega. Eraldiseisvat tulemuste hindamise reeglistikku välja töötada ei ole otstarbekas, kuna see tekitab täiendavat halduskoormust ning segadust juba olemasolevates tulemushindamise põhimõtetes. Lisaks on IKT-kulud erineva sisuga (hooldus-, personali-, arenduskulud jms), millele ühtse sisuga tulemuslikkuse hindamise põhimõtteid ei ole võimalik kehtestada.

Auditis nimetatud kahesaja tuhande eurost hindamispiiri ühele projektile ei ole MKM ega RM valitsemisaladele sätestanud. MKM tõi selle arusaamatuse välja juba kontrolliaruande projekti raames, kuid ilmselt jäi see tähelepanuta. IKT lisataotluste esitamisel on oluline valitsemisala sisene prioritseerimine olenemata projekti või kulu rahalisest mahust.

IKT lisaraha taotlusi kogutakse juba praegu riigieelarve infosüsteemi kaudu, kuhu on võimalik üles laadida eelpool nimetatud rahandusministri määruse lisa 4. E-kirju on kasutatud lisaraha taotlejale esmase kiire tagasiside andmiseks projekti kohta. Peale projektide ja kulude läbivaatamist ja hindamist toimub lisataotluste menetlus VV-s sarnaselt kõikide muude lisaraha vajadustega, kus fikseeritakse ka rahastamise otsused. Kõikide kulude ja lisataotluste (sh IKT) menetlus toimub riigieelarve infosüsteemis.

Rendilepingute vääratõlgendamise tõttu eksitakse riigieelarve seaduse vastu ning see põhjustab vigu riigi rahandusstatistikas

64. Riigikontrolli auditid on näidanud, et riigiasutused rendivad oma põhitegevuste tarbeks nii sõidukeid, kontorimööblit kui ka arvuteid. Auditites on selgunud, et riigiasutuste sõlmitud rendilepingud sisaldavad mitmeid tingimusi, mis põhjustavad eksimusi riigieelarve seaduse vastu ja riigi rahandusstatistikas.

Rendilepingute tõlgendamine põhjustab vigu

Kapitalirendi tingimuste hindamisel lähtutakse Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 9 „Rendiarvestus“, mis määrab kriteeriumid rendilepingute arvestamiseks ja kajastamiseks raamatupidamise aastaaruannetes.

65. Riigikontroll auditeeris 2015. aasta suvest kuni 2016. aasta kevadeni ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekust ning analüüsis selle käigus ka 73 perioodil 01.01.2013–30.06.2015 kasutusel olnud sõiduki rendilepingu vastavust **kapitalirendi tingimustele**. Analüüsi tulemusena selgus, et ligi viiendik kontrollitud lepingutest vastab kapitalirendi tingimustele. Tingimused, mis vastasid kapitalirendile, olid järgmised:

- kohustus tasuda lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel kõik rendimaksud; leping kehtib 4 või 5 aastat; rendimaksete miinimumsumma nüüdisväärtus moodustab vähemalt 70% sõiduki õiglasest väärtusest. Sellised tingimused esinesid samaaegselt enam kui kümnendikus lepingutest;
- teised kapitalirendi tingimused, mida esines üksikutel juhtudel, kuid mis kokku esinesid kümnendikus auditeeritud lepingutes: õigus osta vara pärast lepingu lõppemist jääkväärtuses välja (ja seda õigust ka kasutati); rendimaksete miinimumsumma nüüdisväärtus on rendilepingu jõustumise hetkel ligilähedane renditava vara õiglasele väärtusele (üle 90%); kohustus katta renditava vara väärtuse langusest tingitud kahjumid; kohustus hüvitada lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest tulenevad kahjud.

66. Seega on riigiasutused aastaid rikkunud riigieelarve seadust, mille järgi on neil lubatud võtta võlakohustusi ning teha tehinguid kapitalirendi tingimustel ainult siis, kui selleks on riigieelarvega antud luba ja eelarves raha ette nähtud. Seda luba aga riigiasutused valdavalt ei ole taotlenud ning nende lepingute alusel tehtavaid makseid ei ole planeeritud ega kajastatud iga-aastases riigieelarves finantseerimistehinguna. Seeläbi on tehingud/kulud iga-aastases riigieelarves valesti planeeritud ning läbipaistmatud. Samuti on sõlmitud rendilepingud kajastatud raamatupidamises valesti, st ei ole kajastatud varana ega kapitalirendikohustusena.

Vältimatud kulud rendilepingute puhul on tulevaste perioodide rendimaksud, millest ei ole võimalik rendilepingu katkestamisel hoiduda. Lepingu tingimuste järgi tuleb lepingu ennetähtaegse lõpetamise soovist teatada teatud arvu kuid ette.

67. Riigikontroll tuvastas, et peale kapitalirendi tingimustele vastavate lepingute on riigiasutused sõlminud kasutusrendilepinguid, mis sisaldavad **vältimatuid kulusid**. Riigikontroll leidis auditis, et ligikaudu kolmandik kontrollitud rendilepingutest sisaldas vältimatuid kulusid. Vältimatute kulude puhul on tegemist reaalsete kohustustega, mis rahandusstatistika ja selle aluseks oleva rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontol ning seetõttu tuleb nende üle pidada arvestust.

68. Bilansis mittekajastatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste üle arvestuse pidamiseks on riigis kasutusele võetud bilansivälised kontod. Riigikontroll tuvastas auditi tulemusena, et neil kontodel kajastatakse muu hulgas ka kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid, kuigi raamatupidamisreeglite kohaselt peaksid need kohustused olema arvele võetud bilansis.

69. Samuti leidis Riigikontroll, et bilansivälistel kontodel kajastatu ei hõlma kõiki asjakohaseid lepinguid. Peale tulevaste perioodide rendimaksete, millest ei ole võimalik lepingute katkestamisel hoiduda, kajastatakse neil kontodel ekslikult ka makseid, mis on seotud lepingutega, mida saab katkestada.

Rendilepingute vale kajastamine raamatupidamises tingib vead riigi rahandusstatistikas

70. Eesti Statistikaamet tugineb rahandusstatistika tegemisel Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemile, mille põhimõtted rendilepingute kajastamisel ühtivad riigi raamatupidamise reeglitest tulenevate rendilepingute klassifitseerimise põhimõtetega. Statistikaamet võtab võla arvutamise aluseks Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis vastavatel bilansikontodel kajastatud summad. Seega on rendilepingute korrektne klassifitseerimine kasutus- ja kapitalirendiks ning vastav kajastamine raamatupidamises vajalik riigi rahandusstatistika õigsuse tagamiseks.

71. Kokkuvõtvalt saab auditis kontrollitud lepingute põhjal öelda, et 2/3 riigiasutuste sõlmitud rendilepingutest mõjutab riigi rahandusstatistikat. Kolmandik neist tuleks arvesse võtta kapitalirendina võlakooormuse arvutamisel ning kolmandik vältimatutest kuludest tuleneva kohustusena finantskontol.

72. Riigikontrolli arvates võimaldab hankedokumentides ühtsete lepingutingimuste kindlaks määramine vältida kapitalirendi tingimustele vastavate lepingute sõlmimist. Tüüpvormi kasutamisega saab vältida liisinguandjate tüüp- ja eritingimusi, mille järgi võtab varaga seonduvad riskid ja hüved enda kanda rentnik. Ühtne vorm aitab vältida ka riigile kahjulikke tingimusi.

73. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- koostada riigiasutustele selge ja üheselt tõlgendatav rendilepingute klassifitseerimise juhend;
- suunata ministeeriume eelarve koostamise protsessis taotlema luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksimused uute rendilepingute planeerimisel;
- koostada rendilepingute tüüpvormid, mida asutused saaksid kasutada riigihankedokumentide osana, vältimaks, et lepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ja/või kahjulikke tingimusi;
- nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös riigiasutuste raamatupidajatega kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamist vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamisreeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed;
- nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös Statistikaametiga lahenduse leidmist, mis võimaldaks Statistikaametil saada infot valitsemisalade vältimatute kulude kohta, et tagada finantskonto õigsus rahandusstatistikas.

Rahandusministri vastus: RM ei nõustu täielikult Riigikontrolli tõlgendustega, millal tuleb renditehinguid kajastada kapitalirendi või kasutusrendina. Näiteks leiame, et kohustus tasuda lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel kõik rendimaksed, kusjuures leping kehtib 4 või 5 aastat ja rendimaksede miinimumsumma nüüdisväärtus moodustab vähemalt 70% sõiduki õiglasest väärtusest, ei pruugi tähendada, et omandiga seotud riskid ja hüved on üle läinud rentnikule. Samuti ei pruugi seda tähendada lepingutingimused, milles sisaldub kohustus katta

renditava vara väärtuse langusest tingitud kahjumid või kohustus hüvitada lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest tulenevad kahjud. Rendilepinguid klassifitseeritakse rendiperioodi alguses, mitte siis, kui saavad teatavaks rendilepingu lõppemisel toimunud tehingud või vara väärtuse langus. Rendilepinguid sõlmides soovivad rentnikud üldjuhul kasutada vara kuni rendiperioodi lõpuni. Rendiperioodi jooksul toimuvate võimalike negatiivsete stsenaariumite kaitseks hinnatakse kindlustuslepingute sõlmimise vajadust. Asutused ei soovi võtta kohustusi, mida neile riigieelarves ei ole ette nähtud. Seetõttu teevad nad rendileandjatele selgeks, kas nad soovivad teha kapitali- või kasutusrenditehingut. Riigikontroll saatis meile nimekirja sõidukite rentimiseks tehtud konkreetsetest lepingutest, mis oleksid pidanud olema kajastatud kapitalirendina, aga olid kajastatud kasutusrendina. Asutustele tehtud järelepärimiste kohaselt ei saa me Riigikontrolliga nõustuda.

Kavandame, et kõik kinnisvara rendilepingud sõlmitakse tulevikus Riigi Kinnisvara AS-i (edaspidi RKAS) kaudu. Samuti on kokku lepitud riigi raamatupidamise üldeeskirja muudatus, mille kohaselt RKAS-iga sõlmitud lepingud kajastatakse kasutusrendilepingutena. Sõiduautode puhul kavandame üleminekut tsentraalsele hankimisele (Riigikontrolli esindaja on osalenud vastavas töörühmas) ning arvutite hankeid tehakse samuti tsentraliseeritult. Eelnevalt tulenevalt ei pea me vajalikuks eraldi juhendi koostamist. Leiame, et rendilepingute klassifitseerimise juhend on RTJ 9 näol olemas. Rendilepingute klassifitseerimine ei tähenda konkreetsete reeglitega arvestamist, vaid sisaldab hinnangu andmist vara omandiga seotud riskide ja hüvede kohta. Seetõttu me ei saa kirjutada üheselt tõlgendatavat klassifitseerimise juhendit. Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) vaatab koostöös asutustega uusi sõlmitud lepinguid pidevalt üle ja annab nõu lepingute raamatupidamises kajastamiseks. Leiame, et varem sõlmitud lepingute täiendav ülevaatamine oleks liigne töö, kuna auditite tulemusel ei ole meile teada konkreetseid lepingud, mis asutustest saadud hinnangu kohaselt oleksid praegu valesti kajastatud.

Oleme teadlikud, et mõningatel juhtudel seatakse vara soetamisel eesmärgiks kasutusrendilepingu sõlmimine, kuigi majanduslikult võib olla otstarbekam kapitalirent. See võib olla seotud kasutusrendi korral kehtivate riigieelarve lihtsamate reeglitega. Suuname oma analüüsivõimekust nimetatud kitsaskohale, nõustame asutusi teabepäevadel ja jooksvalt eelarve koostamise protsessis. Lisaks märgime, et RM-il valmis 2016. a suvel tõhustamiskava raport „Valitsusasutuste sõiduautode hankimine ja haldamine ning ametisõitude korraldamine“, mille eesmärk oli analüüsida valitsusasutuste tavakasutuses olevate sõiduautode kasutamist (sh hankimist) ja nendega kaasnevaid kulusid. Raporti tulemusel toodi ettepanekutena mh välja:

- tavapärase (läbisõit kuni 25 000 km aastas) kasutusintensiivsuse korral eelistada finantseerimisel väljaostu või kapitalirenti, mis võimaldab pikendada sõidukite kasutusiga;
- korraldada sõiduautode keskne hankimine läbi RTK. Ettepanekud viiakse VV-le otsustamiseks ja edasiste tegevuste kokkuleppimiseks.

Vältimatute kuludena on Riigikontroll tõlgendanud välditavaid kulusid. Nimelt on lepingutes sätestatud rentniku kohustus ette teatada rendilepingu korralisest või erakorralisest lõpetamisest teatud arv kuid ette. Kui rentnikul on vajadus vara jätkuvalt kasutada ja tal on kavatsus teatada lepingutingimuste kohaselt lepingu lõpetamisest ette, siis loetakse need kulud välditavaks. Seetõttu neid kohustusi kajastatakse bilansiväliste (tingimuslike) kohustusena, mitte bilansiliste kohustustena. Statistiliste kohustustena tuleb näidata ainult reaalseid (tekkinud, realiseerunud) kohustusi, mitte tingimuslikke kohustusi. Statistikaamet kinnitas meile, et tingimuslikke kohustusi ei võeta statistikas kohustustena arvesse. Oleme tuvastanud juhuseid, kus tingimuslikud kohustused olid näidatud suuremana, kui pidi näitama. See tähendab, et mõnel juhul on asutused bilansivälisel kontrol näidanud kõik tuleviku kasutusrendimaksed, kuid seal tuleks näidata ainult vältimatud maksed, millest ei ole võimalik rendilepingu katkestamisel hoiduda (juhul, kui need on tuleviku rendimaksetest väiksemad). **Vaatame asutustega koostöös bilansivälistel kontodel kajastatud tingimuslikud kohustused üle ja püüame edaspidi kajastada tingimuslikud kohustused õigesti.** Siiski ei ole see seotud statistiliste aruannete puudujääkidega, sest rahvamajanduse statistikas tingimuslikke kohustusi finantskohustustena näidata ei tohi.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi vastuses toodud käsitlusega, et kirjeldatud kulud on välditavad.

Riigikontrolli hinnang põhineb Statistikaametilt saadud infol. Amet analüüsis Riigikontrolli soovil eelkirjeldatud kulude aluseks olevaid rendilepingute punkte ja leidis oma 03.03.2016 Riigikontrollile saadetud e-kirjas, et pigem on tegemist reaalsete kohustustega. Samuti on amet auditiaruande „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“ faktivigade kontrolli käigus 31.03.2016 kinnitanud, et vältimatute kulude (rendimaksed, millest ei ole võimalik hoiduda olenemata lepingu kestusest ega sellest, kui kaua plaanitakse renditud vara kasutada) puhul on tegemist reaalsete kohustustega, mis rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontos. Riigikontroll on teadlik, et tingimuslikke kohustusi ei võeta statistikas kohustusena arvesse, kuid reaalsete kohustuste puhul tuleb seda siiski teha. Riigikontroll ei ole teadlik, et Statistikaamet on meetoodika tõlgendust kõnealuste vältimatute kulude puhul muutnud.

Eelnevast tulenevalt jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde ja leiab, et Riigi Tugiteenuste Keskusel tuleb koostöös Statistikaametiga riigiasutuste sõlmitud rendilepingute tingimusi terviklikult analüüsida, et selgitada, mis tüüpi kohustuse ja kuludega täpselt tegemist on, tagamaks rahandusstatistika aluseks olevate andmete korrektsus ja kõikehõlmavus ning selgus selles, kust Statistikaamet vastava info saab.

Tegevuskava täitmise aruande koostamise juhend ei taga arusaadavat aruannet

Riigi tegevusaruandlus

74. Pärast seda, kui ministeeriumidel kadus 2015. aastal kohustus esitada majandusaasta aruandeid, on tegevuskava täitmise aruanne ainuke dokument, millega ministeeriumid annavad ülevaate oma aasta tegevustest. Tegevuskava täitmise aruande koostamiseks esitas Rahandusministeerium ministeeriumidele eeltäidetud Exceli tabeli, mille

ministeerium pidi ära täitma ja esitama koos kokkuvõtva hinnanguga Rahandusministeeriumile. Tegevuskava täitmise aruande koostamiseks avaldas Rahandusministeerium lühikese juhendi, kuid see käsitleb vaid aruande vormi ning selle põhjal koostatud tegevusaruanded ei anna alati täit infot selleks, et kirjeldada valitsuse töö tulemust. Juhendis puuduvad näiteks nõuded selle kohta, kas ja milliseid indikaatoreid esitada; kas ja kuidas raporteerida negatiivsetest tulemustest; kus ja kuidas tegevuskava täitmise aruannet avalikustada jms.

75. Näiteks on tegevuskava täitmise aruandes hulk indikaatoreid, mille puhul peaks olema valitsuse töö hindamiseks antud nende algase (tavaliselt eelmise aasta tase), sihttase 2015. aastaks ja tegelik tase 2015. aasta kohta, kuid need pole alati täidetud. Mõne indikaatori puhul on esitamata sihttase ehk olukord, kuhu taheti 2015. aastaks jõuda; osa indikaatorite puhul puudus 2015. aasta tegelik tase – mõlemal juhul ei ole piisavalt infot, et hinnata, kas eesmärk täideti või mitte. 2015. aasta tegelik tase puudub enamasti seetõttu, et andmed pole veel aruande koostamise hetkeks laekunud, kuid siit kerkib järgmine probleem – selle indikaatori tase jääbki nii raporteerimata, kuna järgmiseks aastaks kehtib juba uus sihttase. Riigikontroll leiab, et kui ei ole võimalik esitada indikaatori tegelikku täitmist, tuleb lisada selle lähim teadaolev tase, näiteks eelmise aasta indikaatori väärtus.

76. Riigikontroll leiab, et iga esitatud indikaatori puhul tuleb Rahandusministeeriumil analüüsida, kas valitsus kasutab neid juhtimisotsuste tegemisel või oma tegevusest avalikkusele aruandmiseks. Kui mitte, tuleks selle indikaatori esitamisest loobuda, kuna selle jälgimine põhjustab asjatut halduskoormust. Kui leitakse, et indikaatori esitamine on vajalik, tuleb esitada selle alg-, siht- ja täitmise tase aruandeaasta kohta; kui tegelikku täitmist pole võimalik statistika kogumise protseduuride tõttu aruande koostamise ajaks esitada, tuleb lisada selle lähim teadaolev tase, näiteks indikaatori eelmise aasta väärtus.

77. Valitsus on võtnud suuna tegevuspõhisele eelarvestamisele, mille käigus seostatakse riigieelarve raha konkreetsete programmidega nii, et tekib ülevaade sellest, millistele tegevustele raha kulub, ning avaneb võimalus hinnata, millised on nende tegevuste tulemused ja seeläbi ka raha kasutamise tulemuslikkus. Riigikontroll on seisukohal, et tegevuspõhise eelarvestamise õnnestumise eelduseks on väga hea ülevaade programmidega hõlmatud valdkonnast ja sellele suunatud tegevuste tulemustest; see ülevaade aga omakorda eeldab usaldusväärset aruandlust, mis oleks sisendiks juhtimisotsuste tegemisele. Selleks on aga vaja kehtestada põhjalikud nõuded aruannetele, sest vastasel juhul on tegu ainult liigse bürokraatia suurendamisega.

78. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- koostada tegevuskava täitmise aruande koostamise tarvis põhjalikum juhend, mis sisaldab konkreetseid nõudeid tegevuskava ülesehituse ja andmete esituse kohta;
- analüüsida, kas tegevuskava täitmise aruandes esitatud indikaatorid on valitsusele vajalikud juhtimisotsuste tegemiseks või oma tegevusest avalikkusele aruandmiseks, ning kui ei ole, siis loobuda nende esitamisest aruandes;

- esitada kõigi näidatud indikaatorite korral nende algase, sihtase käesolevaks aastaks ja täitmise tase käesoleval aastal, selle puudumisel indikaatori lähim ajalooline väärtus.

Rahandusministri vastus: konkreetsed nõuded nii tegevuskava ülesehitusele kui ka andmete esitusele on olemas riigieelarve strateegia ja riigieelarve koostamise korras ning RM-i koostatud käsiraamatus. Lisaks sätestab tegevuskava täitmise juhend, et tegevuskava täitmise vormi aluseks on VV 29. detsembri 2014. a korraldusega nr 581 heaks kiidetud valitsemisala 2015. a tegevuskava. Aru antakse selle kohta, mida planeeriti. Samuti on juhendis selgelt toodud nõue, et iga eesmärgi, mõõdiku, meetme ja tegevuse juures tuleb selgitada nii positiivseid kui ka negatiivseid tulemusi. Uuendame juhendit igal aastal. Selguse huvides kordame juhendis edaspidi riigi raamatupidamise üldeeskirjas toodud avalikustamise nõuet. Lisaks täiendame juhendit vähendamaks aruande koostamise käigus ilmnenud puudusi. Jätkame nõustamistegevust koos näidete toomisega ja peame vajalikuks RM-i nõudlikkuse suurendamist laekuva materjali suhtes.

Majandusaasta koondaruande tegevuskava täitmise peatükis on toodud ministeeriumide hinnangul nende valdkonda kõige paremini iseloomustavad näitajad, mis peavad olema täielikus kooskõlas VV-s vastavaks aastaks kinnitatud tegevuskavaga, sh mõõdikutega. Kõige olulisemate mõõdikute valikul lähtuvad ministeeriumid VV poliitilistest prioriteetidest (mis vahel juba sisaldavad arvulisi eesmärgi) ja neid täpsustavast VV tegevusprogrammist. Tegevuskavas kajastatud mõõdikud tulenevad ka valdkonna arengukavadest, milles toodud mõõdikud on lisaks VV-le üle vaadanud ka Riigikogu. Antud näitajad ja lõppenud perioodi olulisimad tegevused, on mh kajastatud ka riigi eelarvestrateegias (RES), mis pandi kokku Riigikantselei ja RM-i koostöös ministeeriumide andmete alusel ning mille kiitis heaks VV. See annab kindlust, et VV peab antud näitajaid, millest osa on toodud ka VV tegevusprogrammis ja osa ettevaatavas RES dokumendis, juhtimisotsusteks vajalikuks infoks. Põhjaliku ülevaate saamiseks on majandusaasta koondaruandesse lisatud viited ja lingid ministeeriumide detailsetele tegevuskava täitmise aruannetele ja muudele möödunud aasta tulemusi kokkuvõtivatele ülevaadetele.

Nõustume, et mõõdikute kasutusmugavust aruande lugejale tuleb lihtsustada. Püüame leida lahenduse, et kindla aasta tasemete puudumisel oleks arusaadaval viisil võimalik kasutada viimast teadaolevat taset. Selle tagamiseks jätkame ministeeriumide nõustamist ja juhendite parendamist. Siiski eksisteerivad ka juhused, kus teatud näitajat varem ei mõõdetudki või mõõdeti teistsuguse arvestuspõhimõtte kohaselt, mistõttu algtaset pole võimalik esitada.

Strateegilise planeerimise määrus on endiselt vastu võtmata

Strateegiline planeerimine

79. 2012. aasta auditi aruandes „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ tõi Riigikontroll välja, et riigi tegevusaruanne ei anna usaldusväärset ülevaadet Vabariigi Valitsuse tegevuse tulemustest ühiskonna jaoks oluliste arengueesmärkide saavutamisel ning riigi arengu juhtimiseks on loodud kulukas ja ministeeriume koormav arengukavade süsteem, kuid otsuste langetamiseks kasutatakse seda vähe. Riigikontroll leidis, et vaja on Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse selget suunist, millist (tulemus)infot nad

riigi arengueesmärkide juhtimiseks vajavad. Juhul kui eesmärgiks võetakse mõjude hindamise ja aruandluse ulatuslikum kasutamine juhtimisotsuste langetamisel, tuleb lisaks arengukavade süsteemi korrastamisele leppida kokku mõjude hindamise põhimõtted (ulatus, prioriteedid, tasand, finantseerimine, andmete usaldusväärsuse kontrollimehhanismid), suurendada mõjude hindamise suutlikkust, selgitada välja parimad praktikad ja määrata kindlaks strateegiliste plaanide selged kasutuskohad riigieelarve koostamisel ning valitsemisalade juhtimisotsuste langetamisel. Oma vastuses märkis rahandusminister, et on olukorra parandamiseks juba välja töötamas strateegilise juhtimise ja eelarvestamise arendusplaan.

80. Selleks, et kulutused oleksid põhjalikult läbi mõeldud, on 19.02.2014 vastu võetud riigieelarve seadusega ette nähtud koostada strateegilised arengudokumendid, milleks on poliitika põhialused, valdkonna arengukava, valitsemisala arengukava ja programm. Strateegiliste dokumentide koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra pidi Vabariigi Valitsus kinnitama eraldi määrusega, kuid kaks aastat pärast riigieelarve seaduse jõustumist pole seda korda siimaani vastu võetud. Uuendatud plaanide kohaselt peaks määrus vastu võetama 2016. aasta lõpuks.

81. Kuna strateegilise planeerimise raamistikku pole paika pandud, siis ei jälgi valitsus ka süsteemselt valitsemisalade arengukavade aruandlust ega hinda nende edenemist. Selle asemel tegeleb valitsus põhjalikult oma lühiajalise tegevusprogrammi täitmise jälgimisega, tegevuskava täitmise ülevaade 2015. aasta kohta on kättesaadav valitsuse kodulehel. Riigikontroll leiab, et pikemaajaline toimetulek ja areng peab olema tagatud ka nendes valdkondades, mis mingitel põhjustel konkreetse valitsuse prioriteetide hulka ei mahu, seega on oluline, et strateegilise planeerimise ja plaanide elluviimise jälgimine hõlmaks tervikuna kogu riigi tegevust, mitte ainult valitsuse tegevuskava.

82. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: kehtestada strateegiliste dokumentide koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord, millega luuakse ka süsteem strateegiliste dokumentide elluviimise jälgimiseks.

Rahandusministri vastus: Väide, et strateegilise planeerimise raamistikku pole paika pandud, on liialdatud. Oluline osa reeglitest tuleneb riigieelarve seadusest ja selle rakendusaktidest. Lisaks reguleerib strateegilist planeerimist rahandusministri 16.12.2015 vastu võetud määrus nr 47. Täiendavalt on koostatud strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist seostada aitav käsiraamat, mis on kättesaadav otselingilt: <https://sites.google.com/site/eelarvejuhend/> Nõustume, et selguse huvides on vaja nimetatud määrust uuendada. See eeldab VV otsust, mille ettevalmistamisel esile kerkinud erinevate valitsemisalade seisukohad on tinginud vajaduse täiendavalt analüüsida eelarve koostamist. VV on teinud RM-ile ülesandeks valmistada ette väljatöötamiskavatsus riigieelarve seaduse uuendamiseks. Tähtajad ülesande täitmiseks on toodud VV tegevusprogrammis.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et riigieelarve seadusega nõutud strateegilise planeerimise korda pole koostatud ning süsteemne lähenemine strateegilisele planeerimisele puudub siimaani. Praeguseks on loodud keeruline ja koormav

arengukavade ning neist aruandmise süsteem, kuid eelarveotsuste tegemisel ja tehtud otsuste tulemuslikkuse jälgimisel kasutatakse seda vähe. Riigikontroll leiab, et üksikud sätted õigusaktides ei asenda terviklikku raamistikku, mida on vaja läbimõeldud eelarveotsuste tegemiseks. Selleks peavad Riigikogu ja Vabariigi Valitsus andma selged suunised, millist (tulemus)infot nad riigi arengueesmärkide juhtimiseks vajavad, ning sellest lähtuvalt tuleb korrastada ka strateegilise planeerimise süsteemi tervikuna.

Muud tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta

Riigihangete seaduse järgimisel riigiasutustes ei ole vigade tegemine vähenenud

Riigihangete auditeerimine riigiasutustes

83. Riigihangete registri andmetel oli riigiasutustes 2015. aastal 1849 teostatud või täitmisel hanget kokku maksumusega 490 miljonit eurot (vt ka tabel 4). Registri andmetel on võrreldes eelmise aastaga tehtud 225 hanget vähem ja ka rahaline maht on 144 miljoni euro võrra vähenenud.

Tabel 4. Riigiasutuste 2015. aastal teostatud ja täitmisel seisundis hangete arv ning rahaline maht

Ministeerium	Teostatud ja täitmisel seisundis hangete arv 2015. aastal	2015 teostatud ja täitmisel seisundis hangete kogumaksumus (miljonit eurot)
Haridus- ja Teadusministeerium	320	35
Justiitsministeerium	73	13
Kaitseministeerium*	199	133
Keskkonnaministeerium	175	17
Kultuuriministeerium	37	13
Maaeluministeerium	115	14
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	450	139
Rahandusministeerium	93	31
Siseministeerium	200	66
Sotsiaalministeerium	122	19
Välisministeerium	42	10
Riigikantselei	23	1

Allikas: riigihangete register

84. Igal aastal on Riigikontroll oma auditites kontrollinud riigiasutuste hanketegevust, sh riigihangete seaduse põhimõtetest kinnipidamist. Varasemates auditites on Riigikontroll tuvastanud hulgaliselt juhtumeid, kus seaduses nõutud hankemenetlused ja lihthanked on korraldamata jäetud; leidnud puudusi hankemenetluse dokumenteerimises; hangete aruannete esitamata jätmisi ning puudusi hankekordades ja hankeplaanide koostamises või ajakohastamises.

Riigihanke hankemenetluse

korraldamise kohustus tekib, kui hangitavad asjad ja teenused maksavad 40 000 eurot ja enam või hangitavad ehitustööd maksavad 250 000 eurot ja enam.

Riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama **lihthanke**, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest või ehitustööde tellimise korral enam kui 30 000 euro (km-ta) eest.

Lihthankemenetlus algab lihthanke teate avaldamisega registris. Hankija ei pea, kuid võib rakendada kogu riigihangete seaduse reeglistikku. Pärast lepingu sõlmimist esitab hankija registrile riigihanke aruande ja pärast lepingu lõppemist aruande lisa.

Lihtsustatud korras hangitava teenuse

puhul on hankija kohustatud teatama oma veebilehel või riigihangete registri kaudu hankelepingu sõlmimise soovist ja esitama riigihangete registrile riigihanke aruande, kui lepingu eeldatav maksumus kaibemaksuta ületab 40 000 eurot. Juhul kui lepingu eeldatav kogumaksumus ületab ka rahvusvahelist piirmäära, peab hankija koostama ka riigihangete seaduse nõuete kohase tehnilise kirjelduse.

85. Nagu ka varasematel aastatel, vaatas Riigikontroll käesoleva aasta auditite käigus üle ka hanketegevust puudutava sisekontrollisüsteemi ning hindas valitud hangete vastavust nii riigihangete seadusele kui ka asutuste enda sisekordadele. Samuti kontrolliti, kas piirmäära ületavate hangete puhul on hankemenetlus korraldatud, kas hankimisel on valitud õige menetlusliik.

86. Auditite tulemused näitasid, et kuigi hanketegevuseks vajalik sisekontrollisüsteem on loodud ja üldiselt heal tasemel, st et hankekorrad on valdavalt koostatud ja piisavalt põhjalikud ning hankeplaanid enamasti ajakohased, on korraldamata **lihthangete** ja **riigihanke hankemenetluste** hulk võrreldes eelmise aastaga suurenenud. Jätakuvalt esineb ka olukordi, kus riigihangete registrile jäetakse aruanded esitamata või esitatakse hilinemisega; samas on märgata, et aruannetega hilinemine on vähenenud.

87. Kõige enam oli lihthankeid ja hankemenetlusi tegemata jäetud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas (kokku 33 juhtu) ja Siseministeeriumis (kokku 20 juhtu). Vähemalt 11 lihthanget ja riigihanke hankemenetlust jäeti korraldamata Justiitsministeeriumis, Kultuuriministeeriumis ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis.

88. Rikkumisi oli ka Kaitseministeeriumis, Maaeluministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis, Välisministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis, Rahandusministeeriumis, Riigikantseleis, Riigikogu Kantseleis ja Riigikohtus. Seejuures oli korraldamata nii hankemenetlusi kui ka lihthankeid.

89. Kuna riigihangete seaduse rikkumiste hulk ei ole vähenenud, viitab see jätkuvalt hangete planeerimise, menetlemise ja järelevalvesüsteemi nõrkustele. Hangete korraldamise peamised puudused tulenevad ka seaduse erisugusest tõlgendamisest ja rakendamisest ning vähesest kogemusest või võimekusest, eriti väikestes asutustes.

90. Tehtud auditite tulemusena ilmnas, et riigiasutuste jaoks on jätkuvalt probleemiks reisiteenuste ja lennupiletite hankimine. 2015. aastal on ilma riigihanke hankemenetlust korraldamata tellinud reisiteenuseid ja ostnud lennupileteid Kultuuriministeerium, samuti Välisministeerium, kelle hankemenetlus oli ebaõnnestunud, ning osa Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutusi. Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium ning Justiitsministeerium ostsid lennupileteid **lihtsustatud korras hangitava reiskorraldusteenusena**. Samas pole riigihangete seaduse järgi lennupiletite ostmise (ehk õhutransporditeenuse tellimine) lihtsustatud korras hangitav, vaid selleks tuleb korraldada seaduse kohane hankemenetlus.

91. Riigikontrolli hinnangul vajab reiskorraldusteenuste ja õhutransporditeenuste hankimine senisest paremat analüüsimist, hanketingimuste läbimõtlemit ja kesket koordineerimist ning nõustamist.

**Riigihangete auditeerimine
riigi äriühingutes ja
sihtasutustes ning Riigimetsa
Majandamise Keskuses**

**Riigikontrolli poolt 37-st
oluliseks määratud
sihtasutusest ja äriühingust
kontrolliti 2015. aastal
hanketegevust kokku 15
üksuses**

**Veidi vähem, kui pooltel
kontrollitutel hanketegevuses
puudusi ei leitud**

Riigi äriühingute ja sihtasutuste hanketegevust on vaja parandada

92. Riigihangete seaduses sätestatud põhimõtetest tuleb kinni pidada ja vajaduse korral hankemenetlused korraldada ka kõigil riigi valitseva mõju all olevatel sihtasutustel, riigi tulundusasutusel ning enamikul riigi äriühingutest. Nende sihtasutuste ja äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid auditeerinud vandeaudiitorid ei ole kõigis riigi äriühingutes, sihtasutustes ega riigi tulundusasutuses kontrollinud riigihangete seadusest kinnipidamist, sest 2015. aasta audiitorteenuse ostmiseks varasemalt sõlmitud lepingud ei hõlmanud tehingute seaduslikkuse kontrolli. Ka Riigikontroll pole neis üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud ning seetõttu ei saa teha järeldusi riigi äriühingute ja sihtasutuste ning Riigimetsa Majandamise Keskuse kohta tervikuna.

93. Riigikontroll on oma kodulehel avaldanud nimekirja olulistest riigi äriühingutest ja sihtasutustest, kelle tehingute seaduslikkust tuleb auditeerida. Riigikontrolli kodulehel on avaldatud ka juhendmaterjal tehingute seaduslikkuse auditeerimiseks ning vandeaudiitoritele saadetud Riigikontrolli juhend³. Riigikontroll on abistanud vandeaudiitoreid tehingute seaduslikkuse auditeerimisel riigi sihtasutustes ja äriühingutes: korraldanud selleks teabepäeva, kohtunud vandeaudiitoritega ja vastanud jooksvalt nende tekkinud küsimustele.

94. Riigihangete registri andmetel oli riigi äriühingutes, sihtasutustes ja riigi tulundusasutuses 2015. aastal 1502 teostatud või täitmisel hanget kokku maksumusega 527 miljonit eurot. Võrreldes eelmise aastaga oli suurenenud nii hangete arv kui ka rahaline maht. Hankeid oli registreeritud rohkem 431 võrra ja hangete rahaline maht oli kasvanud 258 miljoni euro võrra võrreldes eelmise aastaga. Riigikontrolli arvates on hangete mahu kasvu põhjustanud muu hulgas ka riigihangete seaduse järgimise üle tehtav kontroll, mida on teinud nii Rahandusministeerium riikliku ja haldusjärelevalve raames kui ka Riigikontrolli juhendatud vandeaudiitorid.

95. Võrreldes eelmise aastaga kasvas nende riigi asutatud sihtasutuste ja äriühingute arv, kelle hanketegevust kontrollisid vandeaudiitorid. 2014. aastal kontrolliti seitsme sihtasutuse ja ühe äriühingu hanketegevust. 2015. aasta hanketegevust kontrollisid vandeaudiitorid üheksas riigi sihtasutuses ja kuues äriühingus. (Vt ka aruande lisa 1.)

96. Kontrollitutest nelja sihtasutuse (SA Eesti Draamateater, Hariduse Infotehnoloogia SA, Ettevõtluse Arendamise SA ja SA KredEx) ja kolme äriühingu (Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Liinirongid ja Eesti Raudtee AS) 2015. aasta hanketegevuses puudusi ei tuvastatud. Need asutused olid hanketegevuseks loonud riigihangete seadusega kooskõlas oleva sisekontrollisüsteemi ja asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe.

³ Riigikontrolli juhend riigi valitseva mõju all oleva üksuse audiitorile 2015. aasta majandustehingute seaduslikkusele arvamuse avaldamiseks

ASi Tallinn Sadam grupi hanketegevuse puudused

97. Kontrolli tulemusena selgus, et AS Tallinna Sadam ja tema tütarettevõtja AS TS Energia ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõuetele piisavalt vastavat sisekontrollisüsteemi. Samuti ei olnud need aktsiaseltsid 2015. 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.

Hanketegevuse puudused ASis Eesti Loto

98. Ka AS Eesti Loto ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks seaduse nõudeid järgivat sisekontrollisüsteemi ning ei ole 2015. aastal asjade ostmisel, teenuste ning ehitustööde tellimisel järginud riigihangete seaduse nõudeid, kuna korraldamata on jäetud riigihanke hankemenetlusi ja lihthankeid.

99. 2013. aasta veebruaris avalikustatud auditiaruandes „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“ tõi Riigikontroll välja, et AS Eesti Loto ei olnud ennast määratlenud hankijana riigihangete seaduse mõistes. Juba siis jõudis Riigikontroll seisukohale, et AS Eesti Loto on riigihangete seaduse mõistes hankija, kuna osutab avalikes huvides põhi- või kõrvaltegevusena teenuseid, millel puudub tööstuslik ja/või äriline iseloom. Kuni 9. septembrini 2015, mil rahandusminister saatis ASile Eesti Loto kirja, millega ta asus lõplikult seisukohale, et AS Eesti Loto peab hakkama käituma hankijana riigihangete seaduse mõistes, keeldus aktsiaselts ennast pidamast hankijaks riigihangete seaduse tähenduses. Alles pärast rahandusministri nõudmist asuti senist hankepraktikat seadusega kooskõlla viima.

Tegemata hankemenetlused SAs Tartu Ülikooli Kliinikum

100. Sarnaselt eelmise aastaga tegi SA Tartu Ülikooli Kliinikum vandeaudiitor märkuse ka 2015. aastal tegemata hankemenetluste kohta. Ülejäänud kontrollitud üksustes toodi välja tähelepanekuid peamiselt puuduste kohta sisekontrollisüsteemis ja mõne juhul ka lihthangete tegemata jätmise kohta.

101. Riigikontrolli hinnangul tuleb äriühingutel ja sihtasutustel parandada hangete korraldamise sisekontrollisüsteemi ning viia hankekorraldus kooskõlla riigihangete seadusega.

102. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- jätkata ja laiendada keskselt hankimist, soodustada ühishangete tegemist, teha selleks teavitustööd ning koondada ja analüüsida asutuste hankevajadusi;
- kaaluda riigihangete seaduse järgimise üle järelevalvet planeerides, kas teha senisest enam järelevalvetoiminguid riigi äriühingutes ja sihtasutustes, kus riigihangete seaduse järgimist ei ole auditeeritud või ei kavandata auditeerida;
- analüüsida õhustranspordi ja reiskorraldusteenuste hankimist ning rakendada koostöös ministeeriumidega meetmeid, et viia nende tellimine kooskõlla riigihangete seadusega, sh kaaluda keskse hanke korraldamist.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: keskne ja ühishankimine on viimastel aastatel olnud RM-i prioriteediks ning jätkame senise tegevusega selle soodustamisel. Arengud selles vallas on olnud eriti möödunud aastal märgatavad, ennekõike Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (edaspidi RIK) ja RKAS tegevuse näol. 2016. a keskel alustas tegevust hankeüksus Riigi Tugiteenuste Keskuses, mis pakub hangete korraldusteenust RM-ile ja JUM-ile ning nende valitsemisaladele ja ka Riigikantseleile. Juunis võttis VV vastu kaks korraldust, millega laiendati keskse hankimise võimalusi:

- VV 30.06.2016 korraldusega nr 224 nimetati RTK vabatahtlikuks keskseks hankijaks valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste riigihangetes.
- VV 30.06.2016 korraldusega nr 225 nimetati valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste infotehnoloogia valdkonna riigihangetes kohustuslikuks keskseks hankijaks RIK.

RTK-l on edaspidi plaanis teha lisaks kesksetele hangetele ka ühishankeid. Enam tähelepanu tuleb pöörata hankevajaduste info koondamisele. Seoses RTK rolli suurenemisega kesksete hangete korraldamisel on RTK üheks ülesandeks ka asutuste hankevajaduste koondamine kesksete hangete efektiivsemaks planeerimiseks. Koostöös RIK-iga on planeeritud nii vabatahtlike kui ka kohustuslike kesksete hangete korraldamisega seoses võtta kasutusele RIK hangete portaali, mis võimaldaks asutusi teavitada RTK planeeritavatest kesksetest hangetest, koondada vabatahtliku keskse hanke korral hankes osalemisest huvitatud asutuste hankevajadusi, ette valmistada hankedokumentatsiooni jms. Ühtlasi on kavandamisel sellealase info avaldamine RM-i hallatava riigihangete portaali kaudu. Paralleelselt teavitatakse vabatahtlikest kesksetest hangetest ka RTK veebilehel. Kuivõrd RTK ülesandeks on koostada hankeplaan, mis hõlmab kõiki RTK poolt teenindatavate asutuste hankevajadusi, siis on RTK üheks eesmärgiks koondada ka asutuste sarnased hankevajadused ja võimalusel korraldada ühiseid hankeid. Hankeplaan avaldatakse mh ka RTK veebilehel, mis võimaldab omakorda nendel asutustel, keda RTK kokkuleppe alusel ei teeninda, soovi korral hankeplaanis kajastatud hangetega liituda. 2016. a on RM alustanud uue riigihangete e-keskkonna arendamist, mille raames pööratakse enam tähelepanu keskse ja ühishankimise võimalustele. Paralleelselt on koostöös RIK-iga väljatöötamisel e-kataloog, mis parandab oluliselt hangete korraldamise ja lepingute sõlmimise mugavust ennekõike just ühishangetel ja kesksel hankimisel. E-kataloogi abil saab hõlpsamini teostada tellimusi hankemenetluse alusel sõlmitud lepingute raames, jälgida kehtivaid lepinguid ning luua vajalikke dokumente. Elektrooniline lahendus lihtsustab ja ühtlustab läbiviidud hangete raames tellimise protsessi, mis omakorda võimaldab vähendada tööjõukulu.

Võtame võimalusel Riigikontrolli soovitusi järelevalvetöö planeerimisel ja riskianalüüsi koostamisel arvesse. Plaanilise järelevalve eesmärgiks on hankija riigihanke-tegevusest tervikpildi saamine, vajadusel hankija tähelepanu juhtimine puudustele, samuti riigihanke eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Plaaniline järelevalve põhineb iga-aastaselt riskianalüüsil. 2014. aastal keskendus riskianalüüsipõhine järelevalve eelkõige kohalikele omavalitsustele. 2015.–2016. a lähtusime üldisest riskiastmest, valimit hankija

liikide kaupa piiramata. Võrreldavate tulemuste saamiseks ja järelduste tegemiseks on vajalik järjepidevus nii riskide hindamise metoodikas kui ka valimi moodustamise põhimõtetes.

RM on kohtunud Turismifirmade Liiduga õhutranspordi ning reisikorraldusteenuse efektiivseimate hanketingimuste väljatöötamiseks. 2016. a teises pooles ning 2017. a on plaanis koostöös RTK-ga õhutranspordi ning reisikorraldusteenuse riigisektori ülese keskse hankimise võimaluste analüüsimine. Lisaks oleme viimastel aastatel sel teemal suhelnud nii Euroopa Komisjoniga kui ka uurinud teiste liikmesriikide praktikat selles valdkonnas (nt Soome). Samuti on meie poole pöördunud teistest liikmesriikidest (nt Leedu) meie praktikaga tutvumise eesmärgil. Kokkuvõtvalt võib öelda, et tegemist on üsna keerulise valdkonnaga, mis põhjustab probleeme ka teistes riikides. Samuti märgime, et selgust menetlusreeglite valikul loob ka asjaolu, et tulenevalt uuest riigihangete direktiividest ei ole reisibüroo- ja reisikorraldusteenus edaspidi enam lihtsustatud korras tellitavate teenuste hulgas. Leevendamaks nende teenuste hankimisega seonduvaid probleeme, oleme tegelenud järjepidevalt hankijate nõustamisega ning kaalume ka vastavate juhendmaterjalide koostamise vajadust pärast RTK-ga keskse hankimise võimaluste analüüsimist.

Tähelepanekud raamatupidamise kohta

Tähelepanu juhtimine riigimetsa kajastamisele

Riigimetsa bilansilise väärtuse valem:

$$\text{metsa väärtus} = \frac{MT - MK}{I - P},$$

kus MT – metsamajandamise tulud, mis on puidu keskmise müügihinna ja 10 aasta keskmisena prognoositud aastase raie mahu korrutis;

MK – metsamajandamise kulud, mis on 10 aasta keskmisena prognoositud kulud, ning mis võimaldavad ettenähtud raie mahtude saavutamise ja loovad eelduse metsa taastootmiseks;

I – diskontomäär 4%;

P – inflatsioonimäär, mis on prognoositav 10 aasta keskmine.

Allikas: riigiraamatupidamise üldeeskirja lisa 8

Riigimetsa arvestusmetoodika ei arvesta riigimetsa olemust

103. 31.12.2015. a seisuga oli riigimetsa bilansiline väärtus 3,19 miljardit eurot. Võrreldes 2014. aastaga on see peamiselt väärtuse ümberarvutamise tõttu vähenenud 4,3 miljoni euro võrra. Kuni aastani 2015 arvutati riigimetsa bilansiline väärtus ümber ainult juhul, kui puidu keskmine müügihind on muutunud rohkem kui 10%, kuid alates 2015. aastast arvutatakse riigimetsale uus väärtus iga aasta lõpu seisuga.

104. 2010. aastast kehtiva riigimetsa hindamise metoodika kohaselt arvestatakse metsa väärtuse hindamisel vaid raiesse kavandatud metsaga ning arvestuse aluseks olevad raie mahud tihumeetrites kinnitab RMK nõukogu RMK arengukavaga. 2015. aasta metsa väärtuse arvutamise aluseks on RMK arengukava aastateks 2015–2020 kinnitatud kümne aasta keskmisena prognoositud raie mahud. Kuna hindamise metoodika põhineb metsamajandamise tulude ja kulude ning inflatsioonimäära kümne aasta keskmise prognoosidel, eeldatakse RMK nõukogu kinnitatud kuuenda aasta raie mahu püsimist kuni kümnenda aastani. Vaatamata sellele, et riigimetsa majandamisel eeldatakse ühtlast ja igavikulist metsakasutuse mahtu, on kuuendal aastal RMK arengukavaga ette nähtud raie mahtude suurenemine 3% aastas. Seega puudub Riigikontrollil kindlus, kas raie mahu pideva kasvuga on ühtlane metsakasutus tagatud, ning kas kavandatud raie maht on proportsioonis metsas juurdekasvava puidukogusega.

Metsa väärtust mõjutav inflatsioonimäär – SKP tootmise prognoosis sisalduv metsamajanduse lisandväärtuse deflaator, mis kirjeldab põhjalikumalt metsamajanduses toimuvat hinnataseme muutumist. Metsamajanduse deflaator sõltub nii toodangu kui ka vahetarbimise (kütuse ja muude ostetud kaupade ja teenuste) deflaatorite kasvust ning selle hindamiseks analüüsitakse deflaatori muutusi erinevatel aastatel; vaadeldakse puiduhindade dünaamikat, ekspordi- ja impordihinnaindeksi muutusi, puidutöötlemise tootjahinnaindeksi ning analüüsitakse trende ja seoseid. Metsamajanduse deflaatorit prognoositakse 5 aastaks.

Ülejäänud mets peale raiesse kavandatud metsa on see osa majandatavast metsast, mis jääb metsa majandamise tulemusel kasvama, sh puistude, okas- ja lehtmetsade puidutagavara. Metsa majandamine hõlmab metsa kasvatamist, kasutamist, korraldamist ja kaitset. Mitte majandatavad metsad on rangelt kaitsuvad metsad ja põhiliseks eesmärgiks on loodusobjektide hoidmine.

Vandeaudiitorite arvamused riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse aastaaruannete kohta

Märkusteta arvamuse avaldamine koos asjaolu rõhutamisega – raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, kuid arvamuse avaldamisel juhitakse tähelepanu asjaolule, mis on oluline, et saada aru finantsaruandes esitatud infot.

105. Raiesse kavandatud **riigimetsa väärtust mõjutab ka inflatsiooni-määr P**, mida Rahandusministeerium prognoosib ainult viieks aastaks. Riigimetsa arvestusmetoodika põhineb aga kümne aasta prognoosidel, mistõttu ei ole 5-aastast inflatsioonimäära mudelis kasutatud võrreldavatel alustel.

106. Samuti juhib Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et kuna **ülejäänud metsa peale raiesse kavandatud** metsa bilansis ei kajastata, ei ole võimalik nii RMK kui ka riigi bilansis bioloogilise vara kirjel esitatud info põhjal teha järeldusi selle kohta, millised muutused on riigi majandatava metsa maksumuses aastate jooksul toimunud. Riigimetsa hindamisel tuleb arvesse võtta, et RMK ülesanded on laiemad, kui vaid raiutava puidu müük, mistõttu tuleb arvestada ka metsa majandamise mõju vara väärtusele.

107. Et lugeja saaks ülevaate aruandeaastal riigile kuuluvates metsades toimunud muutuste kohta, tuleb lugeda Riigimetsa Majandamise Keskuse majandusaasta aruannet ja selle lisades esitatud infot.

108. Riigikontrolli arvamusel viitavad mitmed asjaolud sellele, et metsa väärtuse hindamismetoodika tuleb üle vaadata: majandatava riigimetsa osaline arvestamine, metoodika põhinemine eri pikkusega prognoosidel, kavandatud raiemahu proportsionaalsus metsa juurdekasvuga jne.

109. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** vaadata koostöös Riigimetsa Majandamise Keskusega üle riigimetsa arvestusmetoodika ning leida võimalusi selle muutmiseks riigimetsa olemusega arvestamiseks.

Rahandusministri vastus: mõistlike, sh liigse kulu ja pingutuseta, aga samaaegselt usaldusväärsete arvestuspõhimõtete leidmine metsa olemust arvestades on keeruline. Oleme sellega mitmetel aastatel tegelnud ning koostöös Riigikontrolliga arvestuspõhimõtteid uuendanud. Soovime ka sel aastal üle vaadata, kas leiame uusi ideid, kuidas metsa väärtust senisest täiuslikumalt kajastada.

Riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine on üldjuhul korras

110. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud vandeaudiitorid ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

111. Riigi äriühingute ja sihtasutuse 2014. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on aruandeid auditeerinud audiitorid andnud märkusteta arvamuse (vt ka aruande lisasid 2 ja 3), välja arvatud arvamused SA Hiiumaa Muuseumid ja SA Tallinna Teaduspark Tehnopol raamatupidamise aastaaruande kohta. Eesti Raudtee 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta on vandeaudiitor andnud **märkusteta arvamuse koos asjaolu rõhutamisega**. Riigikontrolli arvamust riigi raamatupidamise aruande õigsuse kohta need asjaolud ei mõjutanud.

Põhivõrguettevõtjate omavahelise hüvitamise mehhanism (ITC) on ELi määruse nr 838/2010 kohaselt ette nähtud piiriüleste energiavoogude kompenseerimise mehhanism, milles osalevad üle 30 Euroopa riigi põhivõrgu-ettevõtjad. Mehhanism töötab põhimõttel, et riigi põhivõrguettevõtja hüvitab ITC fondi kaudu teistele põhivõrguettevõtjatele piiriülestest energiavoogudest põhjustatud lisakulud juhul, kui vastav riik on aruandeperioodil ekspordinud või importinud elektrit ning saab fondist hüvitist, kui riiki on läbinud teiste riikide turuosaliste põhjustatud transiidivood.

Pensionieraldiste kajastamine

Seotud isikutega tehtud tehingud

112. ASi Eesti Raudtee vandeaudiitor on rõhutanud oma aruandes asjaolu, et ettevõtte ei vasta 31.12.2015. a seisuga laenukohustuse lepingutingimustele. Selle asjaolu tõttu on laenuandjal õigus nõuda 38,2 miljoni euro suuruse laenujäägi kohest tagastamist. Ettevõtte juhatus ei olnud raamatupidamise aastaaruande koostamise kuupäeva seisuga teadlik, et laenuandja sellist õigust kasutaks.

113. ASi Elering auditeerinud vandeaudiitor andis Riigikontrollile teada, et aktsiaseltsi 2015. aasta tulud, puhaskasum ja omakapital on alahinnatud ligi 0,9 mln euro võrra sest ettevõtte on kajastanud 2015. aasta kasumiaruandes ITCga seotud tehingutest saadud tulused 0,9 mln võrra väiksemana.

Pensionieraldiste arvestamine ja kajastamine vajab läbimõttlemist

114. Kehtivate raamatupidamise reeglite järgi kajastatakse bilansipäevaks välja teenitud, kuid välja maksmata pensionisuurendused ja ametipensionid endistele ja tööl käivatele riigi töötajatele eraldisena selle riigiraamatupidamiskohustuslase bilansis, kelle juures töötajad vastava hüvitise välja teenisid. Avaliku teenistuse seaduse alusel arvestab pensionile jäänud töötajate pensionieraldisi Sotsiaalkindlustusamet. Avaliku teenistuse seaduse alusel kogunenud asutustest lahkunud töötajate kohta moodustatud pensionieraldisi arvestab Riigi Tugiteenuste Keskuse riigiarvestuse osakond juhul, kui on need asutusest siirdena saanud, andes need omakorda siirdena üle Sotsiaalkindlustusametile selle aasta lõpu seisuga, kui eluea järgi täitub töötajal pensionile jäämise aeg. Pensione maksab välja Sotsiaalkindlustusamet.

115. Riigikontrolli arvates on võimalik pensionieraldiste arvestamise ja kajastamise korraldust muuta efektiivsemaks hakates seda tegema tsentraalselt riigiraamatupidamiskohustuslastelt ja Sotsiaalkindlustusametilt saadavate andmete alusel Riigi Tugiteenuste Keskuses ning kajastades eraldised Rahandusministeeriumi bilansis.

116. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** muuta pensionieraldiste arvestamise ja raamatupidamises kajastamise korraldust selliselt, et nii arvestus kui ka kajastamine toimuks ühes riigiraamatupidamiskohustuslases, Rahandusministeeriumis.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: pensionieraldiste arvestamisega tegeleb peamiselt RTK, kuna arvepidamine on järjest enam sinna tsentraliseeritud. Samas me ei pea õigeks pensionieraldiste muutusest tingitud kulude kajastamisest ainult RM-i aruandluses, kuna siis ei näitaks teiste valitsemisalade aruandlus suuri kulusid, mis on tingitud nende valitsemisalade töötajate kohta kehtivatest eripensionide ja pensionisuurenduste skeemidest. Enamuse pensionieraldiste muutusest tingivad politseinike, kaitseväelaste ja kohtunike eripensionid. Leiame, et vastavate valitsemisalade aruandlus on õige koht, kus seda näidata.

Seotud isikutega tehtud tehingute kohta informatsiooni ei avalikustata

117. Riigi raamatupidamise üldeeskirjas on sätestatud, et aastaaruandes avaldatakse informatsioon seotud isikutega tehtud tehingute kohta, mis ei vasta õigusaktidele või raamatupidamiskohustuslase sisedokumentide üldistele nõuetele või turutingimustele. Seotud isikutena käsitletakse valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas määratud kõrgema

Valitsev mõju on võime otsustada teise ettevõtte finants- ja äripoliitika üle.

Oluline mõju on võime osaleda investeerimisobjekti finants- ja äritegevust puudutavate otsuste langetamisel, omamata kontrolli nende otsuste üle.

juhtorgani ja tegevjuhtkonna liikmeid ja nende pereliikmeid, kelleks loetakse vähemalt abikaasa, elukaaslane ja laps, sihtasutusi, mittetulundusühinguid ja äriühinguid, kelle üle eelnimetatud isikutel üksi või koos pereliikmetega on **valitsev või oluline mõju**.

118. Riigikontrolli hinnangul ei taga eelpool kirjeldatud põhimõtte seotud isikutega tehtud tehingute läbipaistvust ja kontrollitavust, kuna ei nõuta kõigi tehingute avalikustamist. Avalik sektor peaks olema oma tegevuses eeskujuks erasektorile, kuid seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamisel on riik valinud erasektori nõuetest oluliselt kitsama põhimõtte. Riigikontrolli arvates on oluline avalikustada kõik tehingud, mis seotud isikute vahel on toimunud; selline tegevus on kooskõlas ka rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standarditega (IPSAS) ning rahvusvahelise avaliku sektori parima praktikaga. Seejuures ei ole oluline, kas tehing seotud isikute vahel on olnud vastavuses üldistele nõuetele, turutingimustele või õigusaktide nõuetele. Kirjeldatud põhimõtte kasutuselevõtt riigis aitab täita ka Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastases strateegias toodud eesmärgi suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust. Vajadusel (tehingute paljususel) tuleks eri liiki tehingud grupeerida ning selgitada nende olemust ja sisu.

119. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: muuta riigi raamatupidamise üldeeskirja selliselt, et kõik seotud isikutega tehtud tehingud avalikustataks eraldi aruandena koos riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetega.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: leiame, et kõikide seotud osapooltega tehtud tehingute mahtude avalikustamine on ebaproportsionaalselt kulukas ning reaalses elus sisuliselt rakendamatu, mille tõttu ei pea me mõistlikuks muuta üldeeskirja.

Seotud osapooltega tehtud tehingute avalikustamise eesmärk on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 2 kohaselt mõista võimalike turutingimustele mittevastavate tehingute mõju finantsaruannetele. Avalikus sektoris tuleb võtta arvesse, et tehinguid tehakse seadusandlusega kooskõlas põhimõttel, et seaduses sätestamata tehingud ei ole lubatud. Samuti kehtivad korruptsioonivastase seaduse kohaselt kitsendused füüsilisest isikust seotud isikutele (ministrid, kantslerid, peadirektorid, juhatuse liikmed jne). Nad on kohustatud esitama huvide deklaratsioonid, kus mh tuleb välja tuua ka nende lähedased ja nende osalemine äriühingutes. Huvide deklaratsioonid kuuluvad kontrollimisele sama seaduse alusel. Avalikus sektoris tuleb arvestada ka reaalsusega, et tehinguinfo kogumiseks seotud isikute kohta tuleks teha paljudesse andmebaasidesse täiendusi. Kuidas muidu saaks näiteks finantsaruandluses avaldada, kui palju juhtkonna liikmed ja nende lähedased maksid makse või said sotsiaaltoetusi või tasusid elektritarbimise eest vms. Andmete kogumine, sh selleks seotud isikute kindlakstegemine ja nendega seotud muudatuste jälgimine ning kirjeldamine andmebaasides tekitab ebamõistlikult suure halduskoormuse, samas tekiks ka andmekaitsealised, eraelupuutumuse ja ettevõtlusvabaduse piiramisega seotud küsimused. Kirjutate ekslikult, et rahvusvaheline raamatupidamisstandard nõuab avalikus sektoris tavapärastel tingimustel tehinguinfo avalikustamist. Juhime tähelepanu IPSAS 20 „Related Party Disclosures“, sh paragrahvile 27, et turutingimustel toimunud tehinguinfo avalikustamist ei nõuta.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu seisukohaga, et seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine põhjustab ebamõistlikult suurt halduskoormust. Näiteks on loodud erasektori initsiatiivil andmebaase, kust on riiklikes registrites olevate andmete põhjal võimalik selgitada erinevate isikute seotust, maksekäitumist, võlgnevusi jms. Riigikontrolli arvamusel on riigil võimalik mõislike kuludega luua infotehnoloogiline lahendus, mille abil selgitada seotud isikutega tehtud tehingud. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et seotud isikutega tehtud tehingud tuleb avalikustada eraldi aruandes koos riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetega. See suurendab riigiasutustes tehtavate tehingute läbipaistvust ja aitab oluliselt vähendada korruptsiooniriski.

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

120. Tabelis 5 on antud ülevaade, milliseid valdkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht on võetud 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 5. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ja Riigikontrolli hinnangutest neile

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2015, eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektset?	Kas tehingute tegemisel on järgitud auditi ulatuses nimetatud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	7,321 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	393 miljonit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	4,023 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	4,122 miljardit	Jah	Jah
Tehingud riigivaraga , sh investeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	378 miljonit	Jah	Jah
Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)	10 miljonit*	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutustes; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine	213 miljonit*	Jah	Jah

* Võetud riigi 2015. a rahavoogude konsolideerimata aruandest

121. Kokkuvõtte auditeeritud valdkondade ja Riigikontrolli hinnangute kohta ministeeriumide kaupa on esitatud käesoleva aruande lisas 4. Üksikasjalikumad selgitused leitud puuduste kohta ning soovitusend nende vältimiseks on Riigikontroll esitanud auditiaruannetes ja märgukirjades riigiraamatupidamiskohustuslastele. Riigikontrolli finantsauditite aruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Alar Karis
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid 16.08.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamine riigi likviidsuse juhtimisel 30. Soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: - alगतada 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; - hinnata riigi likviidsusrisi tervikuna ning võtta tarvitusele meetmed riski maandamiseks; - hinnata, kas praegune likviidsuse juhtimise mudel vastab riigi vajadustele; - esitada igakuistes reserve aruannetes ministeeriumi hoiul ja paigutamisel olevate isikute raha likviidsusreservis isikute kaupa eristatuna, nagu seda tehti kuni 2016. aastani. (p-d 10–29)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastused: Rahandusministeerium on valmis esitama Riigikogule ettepanekud seaduse mitmeti tõlgendamise võimaluse vältimiseks. Rahandusministeerium (edaspidi RM) on lähtunud seaduse tõlgendusest, mida Riigikogu seadust vastu võttes arutas ja otsustas. Eesti Haigekassa kassatagavara ja reservkapitali ning Eesti Töötukassa rahaliste vahendite hoidmise riigikassas otsustas seadusandja 07.12.2011 vastu võetud 2012. a riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadusega. Siis muudeti Eesti Haigekassa seaduse § 39 ja täiendati töötuskindlustuse seadust §-ga 341 ning RM sõlmis Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassaga hoiulepingud. Riigikassas hoiulepingute alusel hoitavate Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vabade vahendite kaasamine riigi negatiivse rahavoo katteks oli nimetatud seadusemuudatuste eesmärk ning seadusandja teadlik valik. RM peab riigieelarve seaduse § 67 lõigete 1 ja 2 kohaselt võimaldama riigikassas raha hoidvatel isikutel igal ajal neile kuuluvate vahendite arvel teha väljamakseid neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Samal ajal maksab riik Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale nende raha jäägilt intressi ehk tasu nende vahendite kasutamise eest. Seega Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vahendid sellise tegevuse tõttu suurenevad, mitte ei kahane. RM on seisukohal, et kehtivas seadusandluses sätestatud likviidsuse juhtimise nõuded tagavad likviidsusrisi maandamise. Riigi rahavoo juhtimise põhimõtted on sätestatud Riigieelarve seaduse §-s 66 ja Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) määrusega „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“. Likviidsuse juhtimisel on Riigikassale sätestatud raamistik riigi likviidsuse vahendite mahu ja koheaselt kasutatavate krediidiliinide mahu hoidmiseks tasemel, mis võimaldab mõistliku riskiga eeldada, et riik on igal ajahetkel suuteline kohaselt täita kõiki finantskohustusi, sh hoiustajate väljamakseid. Valitsuse määruse kohaselt peab riigi likviidsuse vahendite minimaalne tase võimaldama katta 9 kuu negatiivset netorahavoogu. 9 kuu negatiivse rahavoo arvestamisel võetakse arvesse võimaliku majanduslanguse hinnangulist mõju riigi maksumuludele, riigi võlakohustuste teenindamist, Sotsiaalkindlustusameti ja sotsiaalkindlustusfondide väljamakseid ja tõenäoliselt väljamaksmisele minevaid riigi potentsiaalseid kohustusi. Lisaks valitsuse määrusega sätestatud minimaalse likviidsusvaru nõudele on RM-i-siseselt kehtestatud nõue, et riigil peab alati olema likviidsuseid finantsvahendeid (likviidsusreserv) vähemalt 2 nädala maksete katteks. Riigikassa on likviidsusrisi juhtimisel järjekindlalt arvestanud eeltoodud nõuetega. Juhtumeid, kus riigi likviidsuseid finantsvahendite maht ja koheaselt kasutatavate krediidiliinide maht oleks olnud alla kehtestatud sihttaseme, ei ole esinenud. RM on seisukohal, et likviidsusriskid on maandatud, kuna likviidsuse taset, sh eelnimetatud nõuetele vastavust hinnatakse igapäevaselt, meil on koheaselt kasutatavad krediidiliinid ning võimekus tegutseda operatiivselt, kui olukord seda nõuab. Samuti oleme seisukohal, et kehtiv likviidsuse juhtimise mudel tagab riigi kui terviku vahendite efektiivse kasutamise, sest raha hoidmine eraldi, mitte kontsernikontol, kasvataks kokkuvõttes riigi kulusid intressidele. Likviidsuse juhtimise mudeli vastavust riigi vajadustele ja majandusolukorrale analüüsitakse regulaarselt. Olude muutumisel töötatakse välja ettepanekud mudeli kohandamiseks. Otsused minimaalse likviidsusvaru kindlustamise struktuuri osas (likviidsusreserv ja koheaselt kasutatavad krediidiliinide mahu) tehakse lähtudes finantsturgude olukorrast taotledes optimaalset riski ja kulude tasakaalu. Tänaise seisuga on turult laenamise võimalused soodsad ja Eesti riigi laenu kaasamise võimekus kõrge, mistõttu ei ole vaja hoida kõrget likviidsusreservi taset. RM-il on tänastes tingimustes võimalik võtta pankadelt laenu samal päeval või kuni 15 päevase etteteatamisega kuni 750 miljonit eurot (pankade arvelduskrediidid, valmisolekulaenu ja EIB laen). See kinnitab, et kõigi riigi kontsernikonto liikmete väljamaksed saavad tehtud õigel

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	ajal. RM võtab laenu siis, kui see on rahavoo juhtimise seisukohalt vajalik. Laenu kasutamise edasilükkamisega hoiab riik kokku laenuintresside kulusid. Alates novembrist 2015 on likviidsusreservi maht langenud alla kaasatud hoiuste kogumahu, kuid see ei tekita riigikassa hoiuste omanikele finantsriske ega finantskahju. Likviidsusrisi, refinantseerimisrisi ja intressiriski kannab riik ja riskide juhtimisega tegeleb riigikassa. Hoiustelt makstakse intresse vastavalt likviidsusreservi varade investeerimise tulususele sõltumata reservi mahust ja hoiustajad ei kanna krediidiriski (negatiivne tulusus jääb riigi kanda). Oleme nõus reservide aruannet täiendama ja lisame andmed nii tabeli kui ka graafiku kujul.
Eelarve planeerimine 45. Soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministri: - kajastada olulisemate eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle toodavate ja viidavate summade kohta põhjendused riigi majandusaasta koondaruandes ning lisada viide detailsema info asukohale; - avalikustada Rahandusministeeriumi kodulehel eelmisest eelarveaastast järgmisesse aastasse üle viidavate summade kohta täielik info; - avalikustada riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus või aruande lisades eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse toodud raha ministeeriumide kaupa sarnaselt järgnevasse aastasse üle viidava rahaga; - planeerida kõik finantseerimistehingud eelarvesse ning avalikustada planeeritavad tehingud iga-aastase riigieelarve seletuskirjas; - planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves; - planeerida iga-aastase riigieelarve kokkupanemisel tulud nende ministeeriumide eelarveridadele, kes nende tulude planeerimise ja määramise, nende õigsuse kontrolli ja raamatupidamisega tegelevad, sõltumata sellest, kelle pangakontole need laekuvad. (p-d 31–44)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: riigi majandusaasta koondaruande lisas a31 (lk 183–189) on uuendusena toodud ülevaated 2014. aastast 2015. aastasse üle toodud ja 2015. aastast 2016. aastasse üle viidud vahendite kohta erinevate eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes vastavalt RM-i poolt eelmisel aastal lubatule. Rahandusministri käskkirja alusel nn piirmääraga vahendid moodustavad 20–30% ülekantavatest vahenditest ja nende kohta on käskkirjas ning selle lisades toodud põhjalikud selgitused. Automaatselt ülekantavatest vahenditest moodustavad olulise osa välistoetused ja nendega seotud kaasfinantseerimine (35–60% üleviitud vahendite mahust). Alates 2014–2020 finantsperioodist teeb Euroopa Komisjon ettemakseid võrreldes eelmise perioodiga märksa väiksemas mahus (3% eelmise perioodi 10% asemel), mistõttu on ka varasemal perioodil ettemaksena üleval olnud ja järgmisesse aastasse üle toodud summad oluliselt vähenenud. Kuna EK maksab vaid 90% vahemaksetaotlusega taotletud summast, on aastast kasutada olev käibevahendite summa ca 210 mln eurot väiksem kui perioodil 2007–2013. Välistoetus laekub Euroopa Komisjonilt reeglina (90% ulatuses) RM-ile (v.a otsetoetused) ja RM kannab omakorda rakendusüksustele raha, et viimased saaksid sertifitseeritud (analüüsitud ja heaks kiidetud) kulude kohta teha maksed toetuste saajatele. Seega seisab välistoetustega seonduvateks väljamakseteks laekunud raha pikemat aega RM-i kontodel ning lühemat aega ka rakendusüksuste kontodel, kusjuures sel puudub konkreetne siht või selgitus, vaid see on nii ette nähtud tulenevalt välistoetuste jaotamise reeglitest. Antud rahavoo liikumise skeemi tõttu rakendusüksuste kontodele kogunenud vahendite mahu seis aasta lõpul ei anna välisvahenditest finantseeritud tegevuste sisu ega edenemise kohta väärtuslikku infot. Suurusest järgmise automaatselt ülekantavate kulude grupi moodustavad riigile laekunud maksutulude jäägid (20–30% üleviitud vahendite mahust), mis kuuluvad edasikandmisele maksuseaduste alusel teistele üksustele (Haigekassale, Töötukassale, kohaliku omavalitsuse üksustele jne). Raha edasikandmise kohustus on fikseeritud maksuseadustes ja toimub vastavalt kehtestatud korrale. Kui palju jäi edasi kandmata aasta lõpu seisuga, on välja loetav lisas a31 antud selgituses meie arvates piisava arusaadavusega. Edasikandmise taga ei ole olnud tegemata jäänud tööd või vähest suutlikkust ega saa seda seostada muude Riigikontrolli poolt esitatud põhjendustega, miks peaks ülekandmist täiendavalt selgitama. Lisaks kahele eelnevale grupile viiakse automaatselt üle ka majandustegevusest laekunud summad (4–8% üleviitud vahendite mahust). Majandustegevusest laekuvat tulu on igal riigiasutusel õigus ise oma äranägemisel enda tegevuste elluviimiseks kasutada. RM on valmis kajastama ülejäänud, nn automaatselt ülekantavate vahendite kohta peamised põhjused eelarvekomponentide ja valitsemisalade lõikes rahandusministri käskkirja lisas ja seletuskirjas. Oleme selle tarbeks täiendamas rahandusministri 04.02.2016. a määrust nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“. Samas märgime, et seoses tekkepõhisele eelarvele üleminekuga selguvad täpsed andmed hiljem kui tänase korra alusel (jaanuaris). Leiame, et lisas a31 toodud infost detailsema, üksikute tuluridade või projektide lõikes täiendava ülevaate koostamine koondaruandes on halduskoormust suurendav ja arusaamatu kasuteguriga tegevus. Pigem soovime huvi korral tutvuda detailse vaatega meetmete, projektide, toetuse saajate, maakondade jne lõikes struktuurifondide kodulehel: http://www.struktuurifondid.ee/mis-on-tehtud/ Alates 2014. aastast loodi ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014–2020 rakenduskava seirekomisjon ja komisjoni tööd reguleeriv töökorraldus. Seirekomisjon vaatab läbi programmi

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	edenemise eesmärkide saavutamisel. RM teeb regulaarseid seireülevaateid struktuurivahendite kasutamise kohta. Esimene aruanne 2014.–2015. a kohta kinnitati 25.05.2016 ja avaldatakse hiljemalt kahe kuu jooksul pärast kinnitamist aadressil: http://www.struktuurifondid.ee/proov-12/ Täiendavalt lisame järgmisel korral majandusaasta koondaruandesse viite Euroopa Komisjonile tehtavatele seirearuannetele, mis sisaldavad nii eelarve- kui ka tegevuspõhist infot. VV kiitis 07.07.2016 valitsuskabineti nõupidamisel heaks riigi osaluspoliitika valge raamatu ning selles võeti muuhulgas seisukoht, et läbipaistvuse suurendamiseks kajastatakse edaspidi riigieelarve seletuskirjas, millisele ühingule ja mis eesmärgil on kapitali suurendamise võimalust riigieelarvesse planeeritud. Finantseerimis-tehinguid ei saa suure täpsusega eelarvesse planeerida, kuna need sõltuvad vastaspoolte vajadustest, mis ei pruugi olla eelarveseaduse jõustumise ajal veel siduva kohustusena fikseeritud. RM nõustub Riigikontrolli ettepanekuga planeerida kõigi ministeeriumide raha, mis on vajalik seadusega pandud ülesannete täitmiseks, ühtsetel alustel ja täies mahus ministeeriumide eelarves. Olukorra lahendamiseks otsitakse jätkuvalt lahendusi. Ühest küljest eeldab see keskkonnatasude seaduse muutmist, et suunata täna KIK-i eelarvesse laekuvad tulud täies mahus ümber riigieelarvesse. Teisest küljest peab leitava lahendus tagama paindlikkuse ootamatuteks puhkudeks, mis võivad sektorit mõjutada, nt sissetulekute järsk vähenemine või kulude järsk suurenemine. Seoses riigi finantsjuhtimise süsteemi arendustega (alates 2017. a tekkepõhine, 2020. a tegevuspõhine riigieelarve) on tehingute kajastamise põhimõtteid plaanis ühtlustada selliselt, et kaovad ära tänased erisused eelarvestamise ja raamatupidamise arvestus-põhimõtete vahel. Ühtlustamine eeldab juhendite korrastamist ja riigi finantsjuhtimisse panustajate nõustamist üleminekuperioodil. Kassapõhise eelarve korral lähtume (kuni tekkepõhise eelarve rakendamiseni) üldreegist, et tulu kajastatakse selle valitsemisala eelarves, kellele raha laekub. Vastutus keskkonnatasude kogumise eest on koostöökokkuleppe alusel jaotatud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala (nõuete määramine) ja RM-i valitsemisala (nõuete laekumine) vahel. Samamoodi on vastutus kohtunõuete kogumise eest jaotatud Justiitsministeeriumi (edaspidi JUM) valitsemisala ja RM-i valitsemisala vahel. Nõuete laekumise ja sissenõudmise korraldamise eest vastutab RM-i valitsemisala.
IKT-investeeringute planeerimine 63. Soovitused rahandusministriile: ■ kaaluda, kas koostada nimekiri alternatiivsete investeeringute kohta, millele oleks võimalik raha suunata lihtsustatud korras ilma Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu täiendava otsuseta siis, kui planeeritud investeeringud mingil põhjusel ei realiseeru; ■ sätestada MKMi juures tegutseva IKT-komisjoni ülesanded, töökorraldus ja investeeringutaotluste hindamise põhimõtted; ■ sätestada MKMi komisjoni rahastamisotsuse saanud projektide tulemuslikkuse hindamise põhimõtted ja analüüsida rakendatava otsustusmudeli toimivust ning tulemuslikkust; ■ leida lahendus, kuidas oleks võimalik taotleda IKT-investeeringuid ka väiksematele projektidele ja/või jooksvateks arendusteks; ■ kasutada IKT-investeeringute planeerimiseks e-kirjade asemel infosüsteemi, mis tagaks lihtsa taotlemise, menetlemise ja selle protsessi jäädvustamise. (p-d 46–62)	Rahandusministri vastus: rahandusministri 04.02.2016. a määrus nr 9 ja riigieelarve seadus sätestavad riigieelarveliste vahendite muutmise ja liigendamise põhimõtted. Ei ole otstarbekas tekitada IKT-kuludele ja investeeringute muutmisele eraldiseisvat korda. Praegu kehtiva riigieelarve muutmise ja eelarve liigendamise muutmise korra järgi on samuti võimalik raha suunata teistele IKT-investeeringutele ja kuludele, kui selline vajadus peaks tekkima. IKT-rahavajaduste analüüsimisel on meil olemas ülevaade kuludest, mida ei rahastatud, kuid nende finantseerimine eeldab ka valitsemisalades prioriteetide seadmist ning põhjendatud eelarveseaduse või eelarve liigenduse muudatuse ettepaneku tegemist. IKT-komisjoni tegutsemise põhimõtted on kavas täpsemalt sätestada eelpool mainitud rahandusministri määruses. Põhimõtted, millele peavad IKT projektid vastama, on juba praegu nimetatud määruse §-s 13 kirjeldatud. Nendest põhimõtetest lähtuvalt ka lisaraha vajadusi menetletakse ja hinnatakse. Rahastatud IKT projekte ja kulusid seiratakse samadel alustel nagu kõiki muid riigieelarvelisi vahendeid. IKT projektid peaksid eelkõige kaasa aitama valitsemisala eesmärkide ja tulemuste saavutamisele, mida hinnatakse erinevate mõõdikutega. Eraldiseisvat tulemuste hindamise reeglistikku välja töötada ei ole otstarbekas, kuna see tekitab täiendavat halduskoormust ning segadust juba olemasolevates tulemushindamise põhimõtetes. Lisaks on IKT-kulud erineva sisuga (hooldus-, personali-, arenduskulud jms), millele ühtse sisuga tulemuslikkuse hindamise põhimõtteid ei ole võimalik kehtestada. Auditis nimetatud kahesaja tuhande eurost hindamisiipi ühele projektile ei ole MKM ega RM valitsemisaladele sätestanud. MKM tõi selle arusaamatuse välja juba kontrolliaruande projekti raames, kuid ilmselt jäi see tähelepanuta. IKT lisataotluste esitamisel on oluline valitsemisala sisene prioriteerimine olenemata projekti või kulu rahalisest mahust.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	IKT lisaraha taotlusi kogutakse juba praegu riigieelarve infosüsteemi kaudu, kuhu on võimalik üles laadida eelpool nimetatud rahandusministri määruse lisa 4. E-kirju on kasutatud lisaraha taotlejale esmase kiire tagasiside andmiseks projekti kohta. Peale projektide ja kulude läbivaatamist ja hindamist toimub lisataotluste menetlus VV-s sarnaselt kõikide muude lisaraha vajadustega, kus fikseeritakse ka rahastamise otsused. Kõikide kulude ja lisataotluste (sh IKT) menetlus toimub riigieelarve infosüsteemis.
Rendilepingute planeerimine 73. Soovitused rahandusministriile: - koostada riigiasutustele selge ja üheselt tõlgendatav rendilepingute klassifitseerimise juhend; - suunata ministeeriume eelarve koostamise protsessis taotlema luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksemplid uute rendilepingute planeerimisel; - koostada rendilepingute tüüpvormid, mida asutused saaksid kasutada riigihankedokumentide osana, vältimaks, et lepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ja/või kahjulikke tingimusi; - nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös riigiasutuste raamatupidajatega kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamist vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamisreeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed; - nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös Statistikaametiga lahenduse leidmist, mis võimaldaks Statistikaametil saada infot valitsemisalade vältimatute kulude kohta, et tagada finantskonto õigsus rahandusstatistikas. (p-d 64–72)	Rahandusministri vastus: RM ei nõustu täielikult Riigikontrolli tõlgendustega, millal tuleb renditehinguid kajastada kapitalirendi või kasutusrendina. Näiteks leiame, et kohustus tasuda lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel kõik rendimaksud, kusjuures leping kehtib 4 või 5 aastat ja rendimaksed miinimumsumma nüüdisväärtus moodustab vähemalt 70% sõiduki õiglasest väärtusest, ei pruugi tähendada, et omandiga seotud riskid ja hüved on üle läinud rentnikule. Samuti ei pruugi seda tähendada lepingutingimused, milles sisaldub kohustus katta renditava vara väärtuse langusest tingitud kahjumid või kohustus hüvitada lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest tulenevad kahjud. Rendilepinguid klassifitseeritakse rendiperioodi alguses, mitte siis, kui saavad teatavaks rendilepingu lõppemisel toimunud tehingud või vara väärtuse langus. Rendilepinguid sõlmides soovivad rentnikud üldjuhul kasutada vara kuni rendiperioodi lõpuni. Rendiperioodi jooksul toimuvate võimalike negatiivsete stsenaariumite kaitseks hinnatakse kindlustuslepingute sõlmimise vajadust. Asutused ei soovi võtta kohustusi, mida neile riigieelarves ei ole ette nähtud. Seetõttu teevad nad rendileandjatele selgeks, kas nad soovivad teha kapitali- või kasutusrenditehingut. Riigikontrolli saatis meile nimekirja sõidukite rentimiseks tehtud konkreetsetest lepingutest, mis oleksid pidanud olema kajastatud kapitalirendina, aga olid kajastatud kasutusrendina. Asutustele tehtud järelepärimiste kohaselt ei saa me Riigikontrolliga nõustuda. Kavandame, et kõik kinnisvara rendilepingud sõlmitakse tulevikus Riigi Kinnisvara AS-i (edaspidi RKAS) kaudu. Samuti on kokku lepitud riigi raamatupidamise üldeeskirja muudatus, mille kohaselt RKAS-iga sõlmitud lepingud kajastatakse kasutusrendilepingutena. Sõiduautode puhul kavandame üleminekut tsentraalsele hankimisele (Riigikontrolli esindaja on osalenud vastavas töörühmas) ning arvutite hankeid tehakse samuti tsentraliseeritult. Eelnevast tulenevalt ei pea me vajalikuks eraldi juhendi koostamist. Leiame, et rendilepingute klassifitseerimise juhend on RTJ 9 näol olemas. Rendilepingute klassifitseerimine ei tähenda konkreetsete reeglitega arvestamist, vaid sisaldab hinnangu andmist vara omandiga seotud riskide ja hüvede kohta. Seetõttu me ei saa kirjutada üheselt tõlgendatavat klassifitseerimise juhendit. Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) vaatab koostöös asutustega uusi sõlmitud lepinguid pidevalt üle ja annab nõu lepingute raamatupidamises kajastamiseks. Leiame, et varem sõlmitud lepingute täiendav ülevaatamine oleks liigne töö, kuna auditite tulemusel ei ole meile teada konkreetset lepingut, mis asutustest saadud hinnangu kohaselt oleksid praegu valesti kajastatud. Oleme teadlikud, et mõningatel juhtudel seatakse vara soetamisel eesmärgiks kasutusrendilepingu sõlmimine, kuigi majanduslikult võib olla otstarbekam kapitalirent. See võib olla seotud kasutusrendi korral kehtivate riigieelarve lihtsamate reeglitega. Suuname oma analüüsivõimekust nimetatud kitsaskohale, nõustame asutusi teabepäevadel ja jooksvalt eelarve koostamise protsessis. Lisaks märgime, et RM-il valmis 2016. a suvel tõhustamiskava raport „Valitsusasutuste sõiduautode hankimine ja haldamine ning ametisõitude korraldamine“, mille eesmärk oli analüüsida valitsusasutuste tavakasutuses olevate sõiduautode kasutamist (sh hankimist) ja nendega kaasneva kulud. Raporti tulemusel toodi ettepanekutena mh välja: - tavapärase (läbisõit kuni 25 000 km aastas) kasutusintensiivsuse korral eelistada finantseerimisel väljaostu või kapitalirenti, mis võimaldab pikendada sõidukite kasutusiga; - korraldada sõiduautode keskne hankimine läbi RTK. Ettepanekud viiakse VV-le otsustamiseks ja edasiste tegevuste kokkuleppimiseks. Vältimatute kuludena on Riigikontrolli tõlgendanud välditavaid kulusid. Nimelt on lepingutes sätestatud rentniku kohustus ette teatada rendilepingu korralisest või erakorralisest lõpetamisest teatud arv kuid ette. Kui rentnikul on vajadus vara jätkuvalt kasutada ja tal on kavatsus teatada lepingutingimuste kohaselt lepingu lõpetamisest ette, siis loetakse need kulud välditavaks. Seetõttu neid kohustusi kajastatakse bilansiväliselt

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	(tingimuslike) kohustusena, mitte bilansiliste kohustustena. Statistiliste kohustustena tuleb näidata ainult reaalseid (tekkinud, realiseerunud) kohustusi, mitte tingimuslikke kohustusi. Statistikaamet kinnitas meile, et tingimuslikke kohustusi ei võeta statistikas kohustustena arvesse. Oleme tuvastanud juhuseid, kus tingimuslikud kohustused olid näidatud suuremana, kui pidi näitama. See tähendab, et mõnel juhul on asutused bilansivälisel kontrol näidanud kõik tuleviku kasutusrendimaksed, kuid seal tuleks näidata ainult vältimatud maksed, millest ei ole võimalik rendilepingu katkestamisel hoiduda (juhul, kui need on tuleviku rendimaksetest väiksemad). Vaatame asutustega koostöös bilansivälistel kontodel kajastatud tingimuslikud kohustused üle ja püüame edaspidi kajastada tingimuslikud kohustused õigesti. Siiski ei ole see seotud statistiliste aruannete puudujääkidega, sest rahvamajanduse statistikas tingimuslikke kohustusi finantskohustustena näidata ei tohi. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi vastuses toodud käsitlevusega, et kirjeldatud kulud on vältitavad. Riigikontrolli hinnang põhineb Statistikaametilt saadud infol. Amet analüüsis Riigikontrolli soovil eelkirjeldatud kulude aluseks olevaid rendilepingute punkte ja leidis oma 03.03.2016 Riigikontrollile saadetud e-kirjas, et pigem on tegemist reaalse kohustustega. Samuti on amet auditiaruande „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“ faktivigade kontrolli käigus 31.03.2016 kinnitanud, et vältimatute kulude (rendimaksed, millest ei ole võimalik hoiduda olenemata lepingu kestusest ega sellest, kui kaua plaanitakse renditud vara kasutada) puhul on tegemist reaalse kohustustega, mis rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontos. Riigikontroll on teadlik, et tingimuslikke kohustusi ei võeta statistikas kohustusena arvesse, kuid reaalse kohustuste puhul tuleb seda siiski teha. Riigikontroll ei ole teadlik, et Statistikaamet on meetodika tõlgendust kõnealuste vältimatute kulude puhul muutnud. Eelnevast tulenevalt jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde ja leiab, et Riigi Tugiteenuste Keskusel tuleb koostöös Statistikaametiga riigiasutuste sõlmitud rendilepingute tingimusi terviklikult analüüsida, et selgitada, mis tüüpi kohustuse ja kuludega täpselt tegemist on, tagamaks rahandusstatistika aluseks olevate andmete korrektsus ja kõikehõlmavus ning selgus selles, kust Statistikaamet vastava info saab.
Riigi tegevusaruandlus 78. Riigikontrolli soovitus rahandusministriile: - koostada tegevuskava täitmise aruande koostamise tarvis põhjalikum juhend, mis sisaldab konkreetseid nõudeid tegevuskava ülesehituse ja andmete esituse kohta; - analüüsida, kas tegevuskava täitmise aruandes esitatud indikaatorid on valitsusele vajalikud juhtimisotsuste tegemiseks või oma tegevusest avalikkusele aruandmiseks, ning kui ei ole, siis loobuda nende esitamisest aruandes; - esitada kõigi näidatud indikaatorite korral nende algtase, sihttase käesolevaks aastaks ja täitmise tase käesoleval aastal, selle puudumisel indikaatori lähim ajalooline väärtus. (p-d 74–77)	Rahandusministri vastus: konkreetseid nõuded nii tegevuskava ülesehitusele kui ka andmete esitusele on olemas riigieelarve strateegia ja riigieelarve koostamise korras ning RM-i koostatud käsiraamatus. Lisaks sätestab tegevuskava täitmise juhend, et tegevuskava täitmise vormi aluseks on VV 29. detsembri 2014. a korraldusega nr 581 heaks kiidetud valitsemisala 2015. a tegevuskava. Aru antakse selle kohta, mida planeeriti. Samuti on juhendis selgelt toodud nõue, et iga eesmärgi, mõõdiku, meetme ja tegevuse juures tuleb selgitada nii positiivseid kui ka negatiivseid tulemusi. Uuendame juhendit igal aastal. Selguse huvides kordame juhendis edaspidi riigi raamatupidamise üldeeskirjas toodud avalikustamise nõuet. Lisaks täiendame juhendit vähendamaks aruande koostamise käigus ilmnenu puudusi. Jätkame nõustamistegevust koos näidete toomisega ja peame vajalikuks RM-i nõudlikkuse suurendamist laekuva materjali suhtes. Majandusaasta koondaruande tegevuskava täitmise peatükis on toodud ministeeriumide hinnangul nende valdkonda kõige paremini iseloomustavad näitajad, mis peavad olema täielikus kooskõlas VV-s vastavaks aastaks kinnitatud tegevuskavaga, sh mõõdikutega. Kõige olulisemate mõõdikute valikul lähtuvad ministeeriumid VV poliitilistest prioriteetidest (mis vahel juba sisaldavad arvulisi eesmärgi) ja neid täpsustavast VV tegevusprogrammist. Tegevuskavas kajastatud mõõdikud tulenevad ka valdkonna arengukavadest, milles toodud mõõdikud on lisaks VV-le üle vaadanud ka Riigikogu. Antud näitajad ja lõppenud perioodi olulisimad tegevused, on mh kajastatud ka riigi eelarvestrateegias (RES), mis pandi kokku Riigikantselei ja RM-i koostöös ministeeriumide andmete alusel ning mille kiitis heaks VV. See annab kindlust, et VV peab antud näitajaid, millest osa on toodud ka VV tegevusprogrammis ja osa ettevaatavas RES dokumendis, juhtimisotsusteks vajalikuks infoks. Põhjaliku ülevaate saamiseks on majandusaasta koondaruandesse lisatud viited ja lingid ministeeriumide detailsetele tegevuskava täitmise aruannetele ja muudele moodunud aasta tulemusi kokkuvõtivatele ülevaadetele. Nõustume, et mõõdikute kasutusmugavust aruande lugejale tuleb

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	lihtsustada. Püüame leida lahenduse, et kindla aasta tasemetel puudumisel oleks arusaadaval viisil võimalik kasutada viimast teadaolevat taset. Selle tagamiseks jätkame ministeeriumide nõustamist ja juhendite parendamist. Siiski eksisteerivad ka juhused, kus teatud näitajat varem ei mõõdetudki või mõõdeti teistsuguse arvestuspõhimõtte kohaselt, mistõttu algtaset pole võimalik esitada.
Strateegiline planeerimine 82. Soovitus rahandusministrile: kehtestada strateegiliste dokumentide koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord, millega luuakse ka süsteem strateegiliste dokumentide elluviimise jälgimiseks. (p-d 79–81)	Rahandusministri vastus: väide, et strateegilise planeerimise raamistikku pole paika pandud, on liialdatud. Oluline osa reeglitest tuleneb riigieelarve seadusest ja selle rakendusaktidest. Lisaks reguleerib strateegilist planeerimist rahandusministri 16.12.2015 vastu võetud määrus nr 47. Täiendavalt on koostatud strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist seostada aitav käsiraamat, mis on kättesaadav otselingilt: https://sites.google.com/site/eelarvejuhend/ Nõustume, et selguse huvides on vaja nimetatud määrust uuendada. See eeldab VV otsust, mille ettevalmistamisel esile kerkinud erinevate valitsemisalade seisukohad on tinginud vajaduse täiendavalt analüüsida eelarve koostamist. VV on teinud RM-ile ülesandeks valmistada ette väljatöötamiskavatsus riigieelarve seaduse uuendamiseks. Tähtajad ülesande täitmiseks on toodud VV tegevusprogrammis. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et riigieelarve seadusega nõutud strateegilise planeerimise korda pole koostatud ning süsteemne lähenemine strateegilisele planeerimisele puudub siiani. Praeguseks on loodud keeruline ja koormav arengukavade ning neist aruandmise süsteem, kuid eelarveotsuste tegemisel ja tehtud otsuste tulemuslikkuse jälgimisel kasutatakse seda vähe. Riigikontroll leiab, et üksikud sätted õigusaktides ei asenda terviklikku raamistikku, mida on vaja läbimõeldud eelarveotsuste tegemiseks. Selleks peavad Riigikogu ja Vabariigi Valitsus andma selged suunised, millist (tulemus)infot nad riigi arengueesmärkide juhtimiseks vajavad, ning sellest lähtuvalt tuleb korrastada ka strateegilise planeerimise süsteemi tervikuna.
Riigihangete tegemine 102. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: - jätkata ja laiendada keskselt hankimist, soodustada ühishangete tegemist, teha selleks teavitustööd ning koondada ja analüüsida asutuste hankevajadusi; - kaaluda riigihangete seaduse järgimise üle järelevalvet planeerides, kas teha senisest enam järelevalvetoiminguid riigi äriühingutes ja sihtasutustes, kus riigihangete seaduse järgimist ei ole auditeeritud või ei kavandata auditeerida; - analüüsida õhutranspordi ja reiskorraldusteenuste hankimist ning rakendada koostöös ministeeriumidega meetmeid, et viia nende tellimine kooskõlla riigihangete seadusega, sh kaaluda keskse hanke korraldamist. (p-d 83–101)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: keskne ja ühishankimine on viimastel aastatel olnud RM-i prioriteediks ning jätkame senise tegevusega selle soodustamisel. Arengud selles vallas on olnud eriti möödunud aastal märgatavad, ennekõike Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (edaspidi RIK) ja RKAS tegevuse näol. 2016. a keskel alustas tegevust hankeüksus Riigi Tugiteenuste Keskuses, mis pakub hangete korraldusteenust RM-ile ja JUM-ile ning nende valitsemisaladele ja ka Riigikantseleile. Juunis võttis VV vastu kaks korraldust, millega laiendati keskse hankimise võimalusi: - VV 30.06.2016 korraldusega nr 224 nimetati RTK vabatahtlikuks keskselt hankijaks valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste riigihangetes. - VV 30.06.2016 korraldusega nr 225 nimetati valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste infotehnoloogia valdkonna riigihangetes kohustuslikuks keskselt hankijaks RIK. - RTK-l on edaspidi plaanis teha lisaks kesksetele hangetele ka ühishanket. Enam tähelepanu tuleb pöörata hankevajaduste info koondamisele. Seoses RTK rolli suurenemisega kesksete hangete korraldamisel on RTK üheks ülesandeks ka asutuste hankevajaduste koondamine kesksete hangete efektiivsemaks planeerimiseks. Koostöös RIK-iga on planeeritud nii vabatahtlike kui ka kohustuslike kesksete hangete korraldamisega seoses võtta kasutusele RIK hangete portaal, mis võimaldaks asutusi teavitada RTK planeeritavatest kesksetest hangetest, koondada vabatahtliku keskse hanke korral hankes osalemisest huvitatud asutuste hankevajadusi, ette valmistada hankedokumentatsiooni jms. Ühtlasi on kavandamisel sellealase info avaldamine RM-i hallatava riigihangete portaali kaudu. Paralleelselt teavitatakse vabatahtlikest kesksetest hangetest ka RTK veebilehel. Kuivõrd RTK ülesandeks on koostada hankeplaan, mis hõlmab kõiki RTK poolt teenindatavate asutuste hankevajadusi, siis on RTK üheks eesmärgiks koondada ka asutuste sarnased hankevajadused ja võimalusel korraldada ühiseid hankeid. Hankeplaan avaldatakse mh ka RTK veebilehel, mis võimaldab omakorda nendel asutustel, keda RTK kookuleppe alusel ei teeninda, soovi korral hankeplaanis kajastatud hangetega liituda. 2016. a on RM alustanud uue riigihangete e-keskkonna arendamist, mille raames pööratakse enam tähelepanu keskse ja ühishankimise võimalustele. Paralleelselt on koostöös RIK-iga väljatöötamisel e-kataloog, mis parandab oluliselt hangete korraldamise ja lepingute sõlmimise mugavust ennekõike just ühishangetel ja kesksel

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	hankimisel. E-kataloogi abil saab hõlpsamini teostada tellimusi hankemenetluse alusel sõlmitud lepingute raames, jälgida kehtivaid lepinguid ning luua vajalikke dokumente. Elektrooniline lahendus lihtsustab ja ühtlustab läbiviidud hangete raames tellimise protsessi, mis omakorda võimaldab vähendada tööjõukulu. Võtame võimalusel Riigikontrolli soovitusi järelevalvetöö planeerimisel ja riskianalüüsi koostamisel arvesse. Plaanilise järelevalve eesmärgiks on hankija riigihanke-tegevusest tervikpildi saamine, vajadusel hankija tähelepanu juhtimine puudustele, samuti riigihanke eeskirjade kohaldamisel tõusetuvate struktuursete probleemide kaardistamine. Plaaniline järelevalve põhineb iga-aastasel riskianalüüsil. 2014. aastal keskendus riskianalüüsipõhine järelevalve eelkõige kohalikele omavalitsustele. 2015.–2016. a lähtusime üldisest riskiastmest, valimit hankija liikide kaupa piiramata. Võrreldavate tulemuste saamiseks ja järeltulemuste tegemiseks on vajalik järjepidevus nii riskide hindamise meetodikas kui ka valimi moodustamise põhimõtetes. RM on kohtunud Turisimifirmade Liiduga õhutranspordi ning reisikorraldusteenuse efektiivseimate hanketingimuste väljatöötamiseks. 2016. a teises pooles ning 2017. a on plaanis koostöös RTK-ga õhutranspordi ning reisikorraldusteenuse riigisektori ülese keskse hankimise võimaluste analüüsimine. Lisaks oleme viimastel aastatel sel teemal suhelnud nii Euroopa Komisjoniga kui ka uurinud teiste liikmesriikide praktikat selles valdkonnas (nt Soome). Samuti on meie poole pöördunud teistest liikmesriikidest (nt Leedu) meie praktikaga tutvumise eesmärgil. Kokkuvõtvalt võib öelda, et tegemist on üsna keerulise valdkonnaga, mis põhjustab probleeme ka teistes riikides. Samuti märgime, et selgust menetlusreeglite valikul loob ka asjaolu, et tulenevalt uuest riigihangete direktiividest ei ole reisibüroo- ja reisikorraldusteenus edaspidi enam lihtsustatud korras tellitavate teenuste hulgas. Leevendamaks nende teenuste hankimisega seonduvaid probleeme, oleme tegelenud järjepidevalt hankijate nõustamisega ning kaalume ka vastavate juhendmaterjalide koostamise vajadust pärast RTK-ga keske hankimise võimaluste analüüsimist.
Riigimetsa arvestus 109. Soovitus rahandusministrile: vaadata koostöös Riigimetsa Majandamise Keskusega üle riigimetsa arvestusmeetodika ning leida võimalusi selle muutmiseks riigimetsa olemusega arvestamiseks. (p-d 103–108)	Rahandusministri vastus: mõistlike, sh liigse kulu ja pingutusega, aga samaaegselt usaldusväärsuse arvestuspõhimõtete leidmine metsa olemust arvestades on keeruline. Oleme sellega mitmetel aastatel tegelnud ning koostöös Riigikontrolliga arvestuspõhimõtteid uuendanud. Soovime ka sel aastal üle vaadata, kas leiame uusi ideid, kuidas metsa väärtust senisest täiuslikumalt kajastada.
Pensionieraldiste arvestus 116. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: muuta pensionieraldiste arvestamise ja raamatupidamise kajastamise korraldust selliselt, et nii arvestus kui ka kajastamine toimuks ühes riigiraamatupidamiskohustuslases, Rahandusministeeriumis. (p-d 114–115)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: pensionieraldiste arvestamisega tegeleb peamiselt RTK, kuna arvepidamine on järjest enam sinna tsentraliseeritud. Samas me ei pea õigeks pensionieraldiste muutusest tingitud kulude kajastamisest ainult RM-i aruandluses, kuna siis ei näitaks teiste valitsemisalade aruandlus suuri kulusid, mis on tingitud nende valitsemisalade töötajate kohta kehtivatest eripensionide ja pensionisuurenduste skeemidest. Enamuse pensionieraldiste muutusest tingivad politseinike, kaitseväelaste ja kohtunike eripensionid. Leiame, et vastavate valitsemisalade aruandlus on õige koht, kus seda näidata.
Seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine 119. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: muuta riigi raamatupidamise üldeeskirja selliselt, et kõik seotud isikutega tehtud tehingud avalikustataks eraldi aruandena koos riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetega. (p-d 117–118)	Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: leiame, et kõikide seotud osapooltega tehtud tehingute mahtude avalikustamine on ebaoproportsionaalselt kulukas ning realses elus sisuliselt rakendamatu, mille tõttu ei pea me mõistlikuks muuta üldeeskirja. Seotud osapooltega tehtud tehingute avalikustamise eesmärk on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 2 kohaselt mõista võimalike turutingimustele mittevastavate tehingute mõju finantsaruannetele. Avalikus sektoris tuleb võtta arvesse, et tehinguid tehakse seadusandlusega kooskõlas põhimõttel, et seaduses sätestamata tehingud ei ole lubatud. Samuti kehtivad korruptsioonivastase seaduse kohaselt kitsendused füüsilisest isikust seotud isikutele (ministrid, kantslerid, peadirektorid, juhatuse liikmed jne). Nad on kohustatud esitama huvide deklaratsioone, kus mh tuleb välja tuua ka nende lähedased ja nende osalemine äriühingutes. Huvide deklaratsioonid kuuluvad kontrollimisele sama seaduse alusel. Avalikus sektoris tuleb arvestada ka reaalsusega, et tehinguinfo kogumiseks seotud isikute kohta tuleks teha paljudesse andmebaasidesse täiendus.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	Kuidas muidu saaks näiteks finantsaruandluses avaldada, kui palju juhtkonna liikmed ja nende lähedased maksid makse või said sotsiaaltoetusi või tasusid elektritarbimise eest vms. Andmete kogumine, sh selleks seotud isikute kindlakstegemine ja nendega seotud muudatuste jälgimine ning kirjeldamine andmebaasides tekitaks ebamõistlikult suure halduskoormuse, samas tekiksid ka andmekaitsealised, eraelupuutumatuse ja ettevõtlusvabaduse piiramisega seotud küsimused. Kirjutate ekslikult, et rahvusvaheline raamatupidamisstandard nõuab avalikus sektoris tavapärastel tingimustel tehinguinfo avalikustamist. Juhime tähelepanu IPSAS 20 „Related Party Disclosures“, sh paragrahvile 27, et turutingimustel toimunud tehinguinfo avalikustamist ei nõuta. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu seisukohaga, et seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine põhjustab ebamõistlikult suurt halduskoormust. Näiteks on loodud erasektori initsiatiivil andmebaase, kust on riiklikes registrites olevate andmete põhjal võimalik selgitada erinevate isikute seotust, maksekäitumist, võlgnevusi jms. Riigikontrolli arvamusel on riigil võimalik mõislike kuludega luua infotehnoloogiline lahendus, mille abil selgitada seotud isikutega tehtud tehingud. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et seotud isikutega tehtud tehingud tuleb avalikustada eraldi aruandes koos riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetega. See suurendab riigiasutustes tehtavate tehingute läbipaistvust ja aitab oluliselt vähendada korruptsiooniriski.

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti heast raamatupidamistavast. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne koos riigieelarve täitmise aruandega (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne), täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning tegevusaruanne.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase aruanded, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 69 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 35 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 213 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Täiendav info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab lisaks eelnevale ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutavad rahandusminister ja riigihalduse minister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2015. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2015 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

Arvamuse avaldamise põhimõtted

Riigikontrolli hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud raamatupidamise heast tavast ja raamatupidamise seadusest ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Oluliseks peetakse sellist tähelepanekut, mille teadmine mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina varadest, mis on arvutatud riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmete alusel. Vigade hindamisel arvestatakse ka olulisuse selliste kvalitatiivsete teguritega nagu sisu, kontekst (nt tahtlikkus) ja n-ö võimalik kahju (nt korruptsioon, saamata jäänud tulu, majanduslik ebaotstarbekus).

Auditi ulatus

Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti heale raamatupidamistavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri.

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

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhimõtetest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ja võõrandatud heaperemehelikult.

Ulatuse piirang

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes, äriühingutes ja riigitulundusasutuses hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust (v.a käesoleva aruande lisas 1 nimetatud äriühingutes ja sihtasutustes) ning Riigikontroll ei ole teinud selles osas täiendavaid toiminguid.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Auditi käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ja 2015. aasta riigieelarve seadusega.

Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi.

Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta juulis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna audiitorid, auditit juhtis finantsauditi osakonna vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz.

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 <http://www.riigikontroll.ee/>.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60139/11.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

- 19.08.2015 – Riigikontrolli aruanne riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 12.08.2014 – Riigikontrolli aruanne riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 15.08.2013 – Riigikontrolli aruanne riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 27.08.2012 – Riigikontrolli aruanne riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 15.08.2011 – Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta
- 31.08.2010 – Riigikontrolli aruanne riigi 2009. aasta majandusaasta koondaruande kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Vandeaudiitorite arvamused riigi äriühingute ja sihtasutuste majandustehingute seaduslikkuse kohta

Üksuse nimi	Üksus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi	Üksus on hanketegevuses järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe
SA Archimedes	Jah, v.a tähelepanekud kehtestatud hankekorra puuduste kohta	Jah
Ettevõtluse Arendamise SA	Jah	Jah
SA Eesti Draamateater	Jah	Jah
SA Eesti Teadusagentuur	Jah, v.a tähelepanekud kehtestatud hankekorra puuduste kohta	Jah, v.a tähelepanekud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtte mitte järgimise kohta
Hariduse Infotehnoloogia SA	Jah	Jah
SA KredEx	Jah	Jah
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Jah	Jah, v.a märkus hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta
SA Tehvandi Spordikeskus	Jah, v.a tähelepanekud kehtestatud hankekorra puuduste kohta	Jah, v.a tähelepanekud lihthanke korraldamata jätmise ning riigihangete seaduse põhimõtete mitte järgimise kohta
SA Tallinna Teaduspark Tehnopol	Jah, v.a tähelepanekud kehtestatud hankekorra puuduste kohta	Jah, v.a tähelepanek riigihangete seaduse põhimõtte mitte järgimise kohta
AS Eesti Loto	Ei, kehtestatud hankekord ei vasta riigihangete seaduse nõuetele	Ei, tähelepanekud hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise kohta ning riigihangete seaduse põhimõtete mitte järgimise kohta
AS Eesti Liinirongid	Jah	Jah
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	Jah	Jah, v.a tähelepanekud lihthangete korraldamata jätmise kohta
Eesti Raudtee AS	Jah	Jah
Riigi Kinnisvara AS	Jah	Jah
Tallinna Sadam AS (sh tütarettevõtja AS TS Energia)	Ei, kehtestatud hankekorrad ei vasta riigihangete seaduse nõuetele	Ei, tähelepanekud hankemenetluste ja lihthangete korraldamata jätmise ning sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtete mitte järgimise kohta

Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all olevate sihtasutuste auditite tulemused

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2015 (miljonites eurodes)	Arvamus
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	203,12	Märkusteta arvamus
SA Holstre-Polli Tervisekeskus	1,25	Märkusteta arvamus
SA A.H. Tammsaare Muuseum Vargamäel	0,34	Märkusteta arvamus
SA Läänemaa Arenduskeskus	0,07	Märkusteta arvamus
SA Saaremaa Arenduskeskus	0,05	Märkusteta arvamus
SA Viljandimaa Arenduskeskus	0,06	Märkusteta arvamus
SA Võrumaa Arenguagentuur	0,12	Märkusteta arvamus
SA Tuuru	0,16	Märkusteta arvamus
SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	0,07	Märkusteta arvamus
SA Koeru Hooldekeskus	1,99	Märkusteta arvamus
SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	0,07	Märkusteta arvamus
Eesti E-tervise SA	2,86	Märkusteta arvamus
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	0,08	Märkusteta arvamus
SA Eesti Tervishoiu Pildipank	1,88	Märkusteta arvamus
SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus	4,0	Märkusteta arvamus
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	207,26	Märkusteta arvamus
SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus	0,27	Märkusteta arvamus
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	183,84	Märkusteta arvamus
SA Viljani Haigla	13,16	Märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Haigla	2,11	Märkusteta arvamus
SA Jõgeva Haigla	2,15	Märkusteta arvamus
Ettevõtluse Arendamise SA	56,67	Märkusteta arvamus
Riigi Infokommunikatsiooni SA	8,8	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus	0,44	Märkusteta arvamus
Sihtasutus KredEx	173,64	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Tallinna Teaduspark Tehnopol	17,14	Märkusega arvamus
Maaelu Edendamise SA	51,8	Märkusteta arvamus
SA Erametsakeskus	1,46	Märkusteta arvamus
SA Kultuurileht	0,68	Märkusteta arvamus
SA Tehvandi Spordikeskus	17,49	Märkusteta arvamus
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	1,20	Märkusteta arvamus
Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed	1,29	Märkusteta arvamus
SA Eesti Draamateater	8,91	Märkusteta arvamus
SA Eesti Filmi Instituut	1,56	Märkusteta arvamus

Sihtasutus	Varad kokku 31.12.2015 (miljonites eurodes)	Arvamus
SA Jõulumäe Tervisespordikeskus	2,90	Märkusteta arvamus
Narva Aleksandri Kirik SA	0,45	Alles auditeerimisel
SA Rakvere Teatrimaja	5,36	Märkusteta arvamus
Tartu Jaani Kirik SA	0,03	Märkusteta arvamus
SA Ugala Teater	14,15	Märkusteta arvamus
SA UNESCO Rahvuslik Komisjon	0,01	Märkusteta arvamus
Vanalinna Teatrimaja SA	0,31	Märkusteta arvamus
SA Vene Teater	10,72	Märkusteta arvamus
SA Virumaa Muuseumid	4,01	Märkusteta arvamus
SA Endla Teater	3,55	Märkusteta arvamus
SA Teater Vanemuine	20,87	Märkusteta arvamus
SA Teater NO99	0,47	Märkusteta arvamus
SA Nuku	0,34	Märkusteta arvamus
Narva Muuseum SA	10,57	Märkusteta arvamus
Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid SA	1,27	Märkusteta arvamus
Eesti Tervishoiu Muuseum SA	0,79	Märkusteta arvamus
Eesti Vabaõhumuuseum SA	10,11	Märkusteta arvamus
SA Eesti Kontsert	21,05	Märkusteta arvamus
SA Eesti Riiklik Sümfooniaorkester	0,72	Märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Muuseumid	0,27	Märkusega arvamus
Eesti Keele SA	0,48	Ülevaatus, märkusteta
SA Eesti Filharmoonia Kammerkoor	0,19	Märkusteta arvamus
SA Pärnu Muuseum (asutatud 2015)		Auditeerimata
SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital	1,82	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Välispoliitika Instituut	0,12	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus	0,12	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu	0,03	Märkusteta arvamus
Sihtasutus Eesti Koostöö Kogu	0,01	Märkusteta arvamus
Hariduse Infotehnoloogia SA	18,75	Märkusteta arvamus
Innove SA	34,80	Märkusteta arvamus
Kutsekoda SA	0,73	Märkusteta arvamus
Archimedes SA	44,42	Märkusteta arvamus
Eesti Teadusagentuur SA	10,70	Märkusteta arvamus
Teaduskeskus AHHA SA	11,29	Märkusteta arvamus
Sportikoolituse- ja Teabe SA	1,02	Märkusteta arvamus

Allikas: auditeeritud 2015. a majandusaasta aruanded

Lisa 3. Ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused

Äriühing	Osaluse määr (%)	Varad kokku 31.12.2015 (miljonites eurodes)	Arvamus
Eesti Energia AS (grupp)	100	2957,8	Märkusteta arvamus
Riigi Kinnisvara AS (grupp)	100	413,92	Märkusteta arvamus
Eesti Loto AS	100	16,68	Märkusteta arvamus
AS Levira (grupp)	51	25,43	Märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused	100	41,52	Märkusteta arvamus
Tallinna Sadam AS (grupp)	100	581,08	Märkusteta arvamus
Eesti Post AS (grupp)	100	56,79	Märkusteta arvamus
Tallinna Lennujaam AS (grupp)	100	142,63	Märkusteta arvamus
Lennuliiklusteeninduse AS	100	31,08	Märkusteta arvamus
Saarte Liinid AS	100	57,24	Märkusteta arvamus
Eesti Loots AS	100	19,77	Märkusteta arvamus
AS Eesti Liinirongid	100	175,21	Märkusteta arvamus
Teede Tehnokeskus AS	100	2,9	Märkusteta arvamus
Metrosert AS	100	3,59	Märkusteta arvamus
AS Eesti Vedelikutusevaru Agentuur	100	156,11	Märkusteta arvamus
A.L.A.R.A. AS	100	1,49	Märkusteta arvamus
Eesti Raudtee AS	100	302,67	Märkusteta arvamus koos asjaolu rõhutamisega
Eesti Teed AS	100	30,85	Märkusteta arvamus
KredEx Krediidikindlustus AS	100	37	Märkusteta arvamus
Elering AS	100	861,93	Märkusteta arvamus
EVR Cargo AS	100	71,32	Märkusteta arvamus
Rail Baltic Estonia OÜ	100	1,41	Märkusteta arvamus
Nordic Aviation Group AS	100	38,63	Auditeerimata
Transpordi Varahalduse OÜ	100	48,17	Auditeerimata

Lisa 4. Ülevaade auditeeritud valdkondadest ministeeriumide kaupa ning Riigikontrolli hinnangutest neile

Auditeeritud valdkond	Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	Toetuste saamine, sh vahendamine	Toetuste andmine, sh vahendamine	Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	Tehingud riigivaraga, sh investeeeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, panga liikumiste algsaldod, muud finantstulud)	Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine
Haridus- ja Teadusministeerium	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid
Justiitsministeerium	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
Kaitseministeerium	Jah	Ei auditeeritud	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
Keskkonnaministeerium	Jah	Jah, sh tehti tähelepanek	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah	Ei auditeeritud	Ei auditeeritud
Kultuuriministeerium	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanek	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei auditeeritud	Jah, sh tehti tähelepanekuid
Maaeluministeerium	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah	Ei auditeeritud	Jah

Auditeeritud valdkond	Tulude kogumine, sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	Toetuste saamine, sh vahendamine	Toetuste andmine, sh vahendamine	Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulud, finantskulud, riigihangete tegemine	Tehingud riigivaraga, sh investeeringud, finantseerimistehingud, riigihangete tegemine	Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, panga liikumiste algsaldod, muud finantstulud)	Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitetulundusühingutes ja tulundusasutuses ning osaluste valitsemine; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine
Rahandusministeerium	Jah	Jah	Jah	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Jah, sh tehti tähelepanekuid	Ei, tehti märkus	Jah