

Riigi 2017. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigitulundusasutuse finantsaruanded.

Et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, kontrollis Riigikontroll riigiasutustes 2017. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ja nende raamatupidamises kajastamise õigsust.

Riigikontroll auditeeris, kas riigi raamatupidamise aastaaruanne annab korrektset infot riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning kas majandustehinguid tehes on riigiasutused kinni pidanud eelarveseadustest.

Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud audiitorettevõtjad. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite aruannetes avalikustatud.

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 maksumaksjatele oluline?

Vabariigi Valitsuse heakskiidetud riigi majandusaasta koondaruanne esitatakse Riigikogule kinnitamiseks koos Riigikontrolli auditiaruandega selle kohta. Riigi majandusaasta koondaruanne on ainus Riigikogule kui aruande kasutajale esitatav riigi finantsaruanne.

Raamatupidamise seaduse järgi on riigi raamatupidamise aastaaruande 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 aastaaruande 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 2017. aasta tulud olid 2017. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 9,16 miljardit eurot¹. Riigi tehtud kulud olid 8,84 miljardit eurot², investeeringuid tehti 414,8 miljoni euro eest. 2017. aastal ületasid kulud ja investeeringud tulusid 100,3 miljoni euro võrra (NB! Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, kuna riigieelarvelised asutused moodustavad ainult osa valitsussektorist; vt lisaks riigi 2017. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruande peatükist „Avaliku ja finantssektori finantsnäitajad“, täpsemalt alapeatükist „Valitsussektori ülejääk/puudujääk“).

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2017. aasta seisuga riigi varade rahaline maht kokku 17,3 miljardit eurot ning enamiku varadest moodustab põhivara (mets, teed, hooned, masinad). Võrreldes eelmise perioodiga on varade rahaline maht kasvanud 788,7 miljoni euro võrra.

31.12.2017. aasta seisuga on riigil kohustisi kokku 7,9 miljardit eurot ning need on eelmise perioodiga võrreldes suurenenud 484,8 miljoni euro võrra. Kohustistest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustised summas 4,84 miljardit eurot. Riigil on laenukohustisi 2,9 miljardi euro ulatuses ning need on varasema perioodiga võrreldes jäänud samale tasemele. Riigi pensionikohustised on ligikaudu 2,4 miljardi euro suurusel.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2017. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 9,16 miljardit, kulusid 8,84 miljardit, investeeringuid 414,8 miljonit ja finantseerimistehinguid 159,7 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2017. aasta riigieelarve seadusega ning 2017. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- **Kuna stabiliseerimisreservi optimaalset suurust ei ole õigusaktides sätestatud ja ka Rahandusministeerium pole seda hinnanud, pole teada, kui suur reserv olema peab, et see kataks planeeritud vajadused.** Selliseid reserve on moodustanud ja nende vajaliku suuruse kindlaks määranud näiteks nii Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa, Eesti Pank kui ka

¹ 2017. aasta riigieelarve täitmise aruande reaalne „Eelarvepositsiooni kaasatud tulud“.

² 2017. aasta riigieelarve täitmise aruande reaalne „Eelarvepositsiooni kaasatud kulud“.

kommertspangad. Viimasel kahel aastal pole riigieelarve ülejäägi arvel stabiliseerimisreservi kasvatatud ja selle kompenseerimiseks ei ole ette nähtud ka alternatiivset lahendust.

- **Üleminek tekkepõhisele eelarvele kulges võrdlemisi sujuvalt, samas ei planeerita riigieelarvesse kõiki mitterahalisi kulusid.** Praegu on nendest kuludest planeeritud eelarvesse ainult amortisatsioonikulu, kuid teisi, nagu näiteks avaliku sektori pensionieraldiste suuruse arvutamisega seotud kulusid, ei planeerita. Samas näidatakse neid riigieelarve täitmise aruandes ja seetõttu näib, et võrreldes planeeritud kuludega on tegelikud kulud oluliselt suuremad.
- **Alates 2016. aastast on Rahandusministeeriumi eelarvesse loodud sihtotstarbeliste vahendite reserv, mille loomist pole riigieelarve seadus ette näinud.** Riigieelarve seadus seab eelarve planeerimisele raamistiku, mida ei saa iga-aastase riigieelarvega muuta. Riigikontrolli arvates pole lisaks selge, mis on selle reservi loomise eesmärk. Alates 2020. aastast kehtima hakkav riigieelarve seaduse muudatus võimaldab Vabariigi Valitsuse reservis ette näha sihtotstarbelisi vahendeid valitsuse heakskiidetud tegevuste rahastamiseks, kuid ka see ei anna luba moodustada Rahandusministeeriumi eelarvesse eraldi reserv.
- **Finantsarvestuse seisukohast oluliste infosüsteemide toimimisel ei tuvastatud puudujääke, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.**

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;
- planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse;
- hinnata Rahandusministeeriumi eelarvesse loodud reservi moodustamise vajalikkust, vajaduse korral viia selle reservi moodustamine kooskõlla riigieelarve seadusega ja tagada selle kasutamise läbipaistvus.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: ministrid nõustusid enamiku Riigikontrolli soovitustega, v.a riigi reserve haldamise ja kasutamise kohta tehtud soovitused, ning lubasid neid oma tegevuses arvestada.

Sisukord

Arvamus riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	5
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	5
Riigikontrolli järelused auditeeritud valdkondade kohta	5
Riigi sihtasutuste, äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	5
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega	6
Riigi reserve haldamine ja kasutamine	6
Stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse põhimõtteid pole sätestatud	6
Haigekassa ja töötukassa raha kasutamiseks puudub alus Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses	8
Tähelepanekud tekkpõhisele eelarvele ülemineku, riigieelarve koostamise ja kasutamise kohta	10
Tekkepõhisele eelarvele ülemineku kulges võrdlemisi sujuvalt	10
Rahandusministeeriumi eelarves oleva sihtotstarbeliste vahendite reservi loomiseks puudub riigieelarve seaduses alus	11
Riigieelarve seletuskiri on senisest informatiivsem	12
Keskonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevuste rahastamine on õiguslikult lahenemas	13
Finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimine ja usaldusvärsus	14
Finantsarvestuse seisukohast olulised infosüsteemid	14
ISKE-auditeid ei ole mitmel juhul tehtud	15
Infosüsteemidele juurdepääsude haldusega on mitmeid probleeme	15
Kasutuslogide analüüsi vajadust pole kõigis asutustes hinnatud	16
Süsteemide taasteteste üldjuhul ei dokumenteerita	16
Füüsilise turbega ja süsteemide muudatuste haldusega olulisi probleeme ei tuvastatud	17
Finantsandmete terviklus on üldjuhul tagatud	17
Riigikontrolli soovitusel ja ministrite vastused	18
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	20
Auditi iseloomustus	20
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	23

Arvamus riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

Aruande õigsus

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2017. aasta konsolideeritud tulemiks 452 111 215 eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2017. aasta seisuga 17 252 225 157 eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga.

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

2. Tabelis 1 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute riigieelarve seadustega kooskõlas olemise ja raamatupidamises kajastamise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud riigi 2017. aasta konsolideerimata tulemiaruandest.

Tabel 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli hinnangud

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2017 (eurodes)	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektset?	Kas tehingute tegemisel on järgitud riigieel- arve seadusi?
Tulude kogumine , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud, finantstulud	8,4 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	723 miljonit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	4,4 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	4,6 miljardit	Jah	Jah
Tehingud riigivaraga , sh investeeringud	414,8 miljonit*	Jah	Jah
Riigi raha hoiustamine (intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud)	6,2 miljonit**	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	164 miljonit**	Jah	Jah

* Võetud riigi 2017. a riigieelarve täitmise aruandest. ** Võetud riigi 2017. a rahavoogude konsolideerimata aruandest.

Riigi sihtasutuste, äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

Audiitorettevõtjate arvamus riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud audiitorettevõtjad ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamus avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

Riigieelarve seaduste järgimine

Stabiliseerimisreserv

Stabiliseerimisreserv – riigi finantspuhver võimalike kriisiolukordade lahendamiseks

4. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2017. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamuse, vaid ühe äriühingu ja ühe sihtasutuse aastaaruande kohta tehti märkus³. Arvestades märkuste sisu ja ulatust, ei olnud need sedavõrd olulised, et oleksid mõjutanud Riigikontrolli hinnangut riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega

5. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2017. aasta eelarve tulud 9 158 608 228 eurot⁴, kulud 8 844 043 423 eurot⁵, investeeringud 414 821 482 eurot ja finantseerimistehingud 159 704 038 eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandus- tehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2017. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

Riigi reserve haldamine ja kasutamine

Stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse põhimõtteid pole sätestatud

6. Riigil on moodustatud kaks reservi, **stabiliseerimisreserv** ja likviidsusreserv, mida haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond.

7. Stabiliseerimisreservi turuväärtus oli 2017. aasta lõpu seisuga 412,2 miljonit eurot (vt tabel 2) ja see oli aastaga kasvanud 1,5% (6,25 miljoni euro võrra). Kasv oli seotud sissemaksetega reservifondi, reservi rahapaigutused olid rahvusvahelisel rahaturul valitseva olukorra tõttu negatiivse tulususega. 2017. aasta sissemaksed tulid ainult Eesti Panga kasumieraldise arvelt ja neid oli kokku 7,86 miljonit eurot, riigieelarvest raha stabiliseerimisreservi ei suunatud.

Tabel 2. Reserve turuväärtus, sh likviidsusreservi turuväärtus isikute kaupa ajavahemikul 31.12.2012–31.12.2017 (miljonites eurodes)

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Stabiliseerimisreserv	347,0	360,9	368,9	398,5	406,0	412,2
Likviidsusreserv, sh	1 106,2	1 055,3	1 125,0	747,9	784,9	743,2
▪ riik (keskvalitsus)	306,4	204,6	198,0	-331,6	-355,2	-464,6
▪ teiste isikute raha, kokku:	799,7	850,8	927,0	1 079,5	1 140,1	1 206,8
• Eesti Haigekassa	204,3	199,6	176,4	152,9	119,6	121,0
• Eesti Töötukassa	471,7	535,5	613,0	663,2	702,4	777,1
• sihtasutused	112,3	108,9	119,7	238,2	274,9	272,6
• Euroopa Komisjon	11,4	6,6	17,9	25,3	43,2	36,1
Reservid kokku	1 453,2	1 416,2	1 493,9	1 146,4	1 190,9	1 155,4

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reserve kohta

³ Märkusega arvamus avaldati ASi Nordic Aviation Group aastaaruande kohta (märkus laenuõude allahindamise vajalikkuse kohta) ja SA Hiiumaa Muuseumid aastaaruande kohta (märkus kapitalirendi kohustise kajastamata jätmise kohta).

⁴ 2017. aasta riigieelarve täitmise aruande realt „Eelarvepositsiooni kaasatud tulud“.

⁵ 2017. aasta riigieelarve täitmise aruande realt „Eelarvepositsiooni kaasatud kulud“.

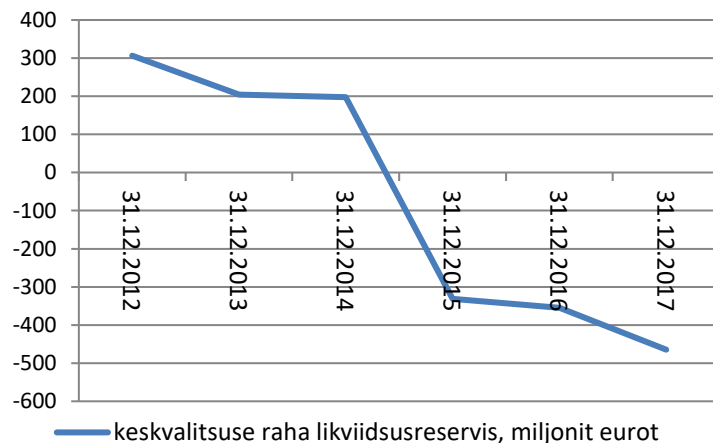
8. Likviidsusreservi turuväärtus moodustas 743,2 miljonit (vt tabel 2) ja see kahanes võrreldes eelneva aastaga 5,3%. Samas tuleb märkida, et likviidsusreservi turuväärtus on olnud kuude jooksul üsna kõikumine: 743 miljonist eurost detsembris 993 miljoni euroni veebruaris. Keskvalitsuse osa likviidsusreservis oli –464,6 miljonit eurot (vt joonis 1), mis osutus võimalikuks tänu sellele, et teiste likviidsusreservi hulka arvatud isikute rahast (peamiselt Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha) piisab selleks, et katta riigi miinus ja hoida ka likviidsusreservi nõutaval tasemel.

9. Keskvalitsuse väljamaksed on viimastel aastatel on olnud pidevalt suuremad kui laekumised (vt joonis 1). 2015. aasta järsk langus keskvalitsuse likviidsetes varades on Rahandusministeeriumi varasemates auditites antud selgituste kohaselt tingitud peamiselt ELi finantseerimisperioodi lõppemisest ja sellest tulenevast väljamaksete tähtaegade pikenemisest. Kuigi raha oli toetuse saajatele juba sildfinantseerimise raames makstud, ei olnud see veel laekunud Euroopa Komisjonilt.

Teadmiseks, et

joonisel 1 on keskvalitsuse all käsitletud kõiki ministeeriume koos oma valitsemisalaga, Riigikantseleid ja põhiseaduslikke institutsioone.

Joonis 1. Keskvalitsuse likviidsete varade maht likviidsusreservis ajavahemikul 31.12.2012–31.12.2017 (miljonites eurodes)



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

10. 2016. aasta auditi aruandes soovitas Riigikontroll rahandusministril töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnata võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu. Praegu ei ole kokku lepitud ega õigusaktides kindlaks määratud, millisteks väljamakseteks ja kui kauaks peaks kriisoluks stabiliseerimisreservist jätkuma. 2017. aastal kaotati riigieelarve tasakaalu nõue ja see on suurendanud riski, et riigi võimalused kasvatada stabiliseerimisreservi riigieelarve ülejäägi arvel on piiratud. Alternatiivset lahendust reservi suurendamiseks ette nähtude ole.

11. Samuti soovitas Riigikontroll, et haigekassa ja töötukassa reservi hallataks samal põhimõttel mis stabiliseerimisreservigi, kuna neil reservidel on sarnane eesmärk: tagada, et erakorraliste olukordade ja kriiside leevendamiseks või vältimiseks oleks raha.

12. Rahandusministeerium vastas, et Riigikontrolli soovitud regulatsiooni pole vaja välja töötada, kuna selleks puudub vajadus. Haigekassale ja töötukassale on hoiulepingute ja seaduste alusel tagatud nende makseteks vajaliku raha olemasolu ning stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse määramiseks puudub vajadus, sest võimalikus kriisisituatsioonis ei ole stabiliseerimisreserv kunagi ainuke abimeede.

13. Riigikontroll, olles analüüsinud Rahandusministeeriumi seisukohti, jääb oma soovitude juurde: tuleb määrata kindlaks stabiliseerimisreservi suuruse arvutamise põhimõtted, sest ilma nendeta ei saa leida reservi optimaalset suurust ega tagada piisava reservi olemasolu.

Haigekassa ja töötukassa raha kasutamiseks puudub alus Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses

14. Kahel varasemal aastal on Riigikontroll juhtinud tähelepanu sellele, et haigekassa ja töötukassa reservide kasutamine likviidsusprobleemide lahendamiseks ei ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega. Nende seaduste alusel on haigekassa ja töötukassa avalik-õiguslikud isikud, kellel 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 raha (igapäevane raha ja reservidesse suunatud raha) riigiga sõlmitava hoiulepingu alusel riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol ja teevad sealt makseid.

15. Riigikontroll asus 2016. aasta auditi aruandes seisukohale, et Rahandusministeeriumi õigus kasutada haigekassa ja töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks, pole Eesti Haigekassa seaduses ega töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Selline tegevus vajab juriidiliste vaidluste ja tõlgenduste vältimiseks ning õigusselguse tagamiseks selgesõnalist Riigikogu otsust, mis on fikseeritud seadustes. Rahandusministeerium leidis oma vastuses, et nende arvates on olemasolev regulatsioon piisav ega vaja täiendamist.

16. 2017. aastal küsis Riigikontroll ka õiguskantsleri hinnangut haigekassa ja töötukassa raha kasutamise kohta riigi igapäevakulude tegemiseks. Õiguskantsler leidis 18. augustil 2017 edastatud arvamuses, et kuigi selline tegevus võib olla majanduslikult otstarbekas (kokkuhoid laenu- ja intressikuludelt) ja on kooskõlas riigieelarve seadusega, on riigieelarve seadus siiski vastuolus Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega. Need seadused lubavad Rahandusministeeriumil haigekassa ja töötukassa raha üksnes hoida, aga mitte kasutada igapäevakulude katteks.

17. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:

- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;

- hallata haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi.

Ministrite vastus: Rahandusministeeriumi (edaspidi RM) hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või „lagi“ reservi suurusele. Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ajutiste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu. Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjalukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine. Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RM-i eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugele. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pöörduda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaeelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMF abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et reserve kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel.

RM juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel RM-sse muuhulgas järgmistest põhimõtetest:

1. Tõhustada avaliku sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest:
 - a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise; b) ühtsed konservatiivsed investeerimispõhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui riigieelarvele tervikuna.
2. RM tagab kassade vahenditele likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja investeerimistegevusega seotud kulude eest. Otsuse tegemisel lähtuti sellest, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reserve kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsriski võtmise. Kassade reservkapitalide ja muude vahendite osalist paigutamist samadel alustel stabiliseerimisreserviga on mitmel korral kaalutud, kuid seni ei ole leitud, et see oleks tulenevalt 2011. aasta seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidest otstarbekas.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et puudub otsene vajadus kehtestada lagi reserve suurusele, aga rõhutab veel kord, et vaja on välja töötada arvestusmetoodika, mille alusel hinnata reservi suuruse optimaalsust järgnevateks perioodideks.

Samuti jääb Riigikontroll oma arvamuse juurde, et haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha tuleb hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

Tähelepanekud tekkepõhisele eelarvele ülemineku, riigieelarve koostamise ja kasutamise kohta

Tekkepõhisele eelarvele üleminek

Tekkepõhisele eelarvele üleminek kulges võrdlemisi sujuvalt

18. Kui varem oli riigieelarve kassapõhine, siis 2017. aasta eelarve oli esimene, mis koostati tekkepõhisest põhimõttest lähtudes. Sellega viidi eelarve planeerimine samadele põhialustele nagu raamatupidaminegi. Eesmärk oli muuta riigieelarve ja selle täitmise ning raamatupidamise andmed omavahel võrreldavaks, mis annaks parema ülevaate raha kasutamisest. Samuti sooviti suurendada riigieelarve raha kasutamise usaldusväärsust, kuna Rahandusministeeriumi arvates peegeldab tekkepõhine eelarve täpsemalt otsuste majanduslikku sisu ning võtab arvesse tehingute kogumõju, sh ka mitterahalist.

19. Üleminek tekkepõhisele eelarvele kulges võrdlemisi sujuvalt. Enim raskusi valmistas kulude 2016. aastast 2017. aastasse ülekandmine, milleks oli tarvis teisendada kassapõhised eelarvejäägid tekkepõhisteks. Esialgsetest tähtaegadest ei suudetud kinni pidada ja tuli teha palju muudatusi – raha ülekandmiseks koostati kokku neli rahandusministri käskkirja.

20. Seatud eesmärkide täitmist on Riigikontrolli arvates praegu vara hinnata. Küll aga esineb mõningaid erinevusi raamatupidamises ja riigieelarves, näiteks planeeritakse kõik tegevuskulud ja investeeringud eelarves koos käibemaksuga, kuid raamatupidamises kajastatakse käibemaks eraldi, st et osa kulukirjetest ei ole raamatupidamises ja eelarve täitmises võrreldavad. Samuti ei planeerita praegu riigieelarvesse kõiki mitterahalisi kulusid, nendest on planeeritud ainult amortisatsioonikulu, kuid teisi, nagu näiteks avaliku sektori pensionieraldiste suuruse arvutamise seotud kulusid, ei planeerita. Seetõttu näib ministeeriumide tasandil teatud kulude puhul, et võrreldes planeeritud kuludega on täitmine oluliselt suurem, kuigi tegelikult on põhjuseks hoopis see, et vastavat kulu pole eelarvesse algselt üldse planeeritud.

21. Riigikontroll leiab, et parema võrreldavuse huvides tuleb eelarvesse planeerida kõik kulud, sh ka mitterahalised kulud, nii tagatakse, et aruanded on arusaadavad ja võrreldavad.

22. Riigikontroll on varasematel aastatel täheldanud, et Keskkonnaministeeriumi keskkonnatasud ja Justiitsministeeriumi kohtu- ja registritoimingute riigilõivud olid küll kajastatud nende raamatupidamises, kuid riigieelarve täitmise aruandes näidati neid hoopis Rahandusministeeriumi tuludena. Seoses tekkepõhisele eelarvele üleminekuiga kajastatakse alates 2017. aastast need tulud nii raamatupidamises kui ka riigieelarve täitmise aruandes vastavate ministeeriumide juures, seega pole 2017. aasta aruandes enam seda viga.

Erinevused keskkonnatasude ja riigilõivude kajastamises riigieelarves ja raamatupidamises on kadunud

23. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse.

Ministrite vastus: RM vaatab üle tänase käsitluse mitterahaliste tulude ja kulude planeerimiseks eelarves. Pakume välja lahenduse, mille alusel, millistel põhjustel ning millised mitterahalised tulud ja kulud, mis valitsussektori positsiooni ei mõjuta, eelarves planeeritakse. Konsulteerime lahenduse koostamisel Riigikontrolliga. Lahendust rakendatakse alates riigieelarve strateegiast 2020–2023.

Rahandusministeeriumi eelarves oleva sihtotstarbeliste vahendite reservi loomiseks puudub riigieelarve seaduses alus

24. Alates 2016. aasta lõpust, mil muudeti 2016. aasta riigieelarve seadust, on Rahandusministeeriumi eelarves sihtotstarbeliste vahendite reserv, mille loomist pole riigieelarve baasseadusega ette nähtud. Reservi rahaline suurus oli 2017. aastal kokku 73,6 miljonit eurot, millest kasutati 30,1 miljonit eurot. Reservist raha eraldamine toimus 2017. aasta riigieelarve seaduse tekstiparagrahvi alusel: rahandusminister eraldas reservist raha tegevustele, mida asjaomane ministeerium oli taotlenud ja mille Vabariigi Valitsus oli eelnevalt heaks kiitnud.

25. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigieelarve raha kasutamine olema säästlik, tõhus ja mõjus, samal ajal aga ka õiguspärane ja läbipaistev, riigieelarve liigendus peab näitama kulusid, mis on vajalikud konkreetse valitsemisala tegevuseks.

26. Riigikontrolli hinnangul ei ole sihtotstarbelise reservi loomine riigieelarve seadusega kooskõlas järgmistel põhjustel:

- Sihtotstarbeliste vahendite reserv on loodud Rahandusministeeriumi eelarvesse ilma vastava aluseta riigieelarve seaduses, millega reguleeritakse riigieelarve koostamise põhimõtteid. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigikogule esitatud aasta riigieelarve seaduse eelnõu vastama olemasolevatele seadustele või Vabariigi Valitsuse eelnevalt Riigikogule esitatud seaduste eelnõudele. Riigieelarve seadus seab eelarve planeerimisele raamistiku, mida ei saa iga-aastase riigieelarvega muuta.

Teadmiseks, et

2017. aasta juunis vastu võetud riigieelarve seaduse muudatusega (jõustub 01.01.2020) võib Vabariigi Valitsuse reservis ette näha sihtotstarbelist raha Vabariigi Valitsuse heakskiidetud tegevuste elluviimiseks ning valitsus võib volitada nimetatud sihtotstarbelise raha eraldamist otsustama valdkonna eest vastutava ministri (rahandusministri). Ka selle seaduse muudatusega ei anta luba eraldi reservi moodustamiseks Rahandusministeeriumi eelarve juurde, vaid räägitakse, et sihtotstarbelised vahendid nähakse ette Vabariigi Valitsuse reservis.

Sihtotstarbeliste vahendite reserv on aga moodustatud 2017. aasta riigieelarve seadusega. Riigieelarve seadus ei käsitle ühtki muud reservi peale Vabariigi Valitsuse reservi (arvestamata stabiliseerimisreservi), seda võib aga kasutada ettenägematuteks kuludeks, investeeringuteks ja finantseerimistehinguteks, mida ei ole võimalik riigieelarve eelnõu menetlemisel planeerida.

Alates 2020 kehtima hakkav riigieelarve seaduse muudatus võimaldab Vabariigi Valitsuse reservis ette näha sihtotstarbelist raha valitsuse heakskiidetud tegevuste elluviimiseks, kuid seegi ei anna luba moodustada eraldi reserv Rahandusministeeriumi eelarvesse.

- Selgusetu on sellise reservi moodustamise eesmärk – milleks on vaja Vabariigi Valitsuse reservi dubleerivat reservi. Raha, mille kasutamist on võimalik ette näha eelarveaasta jooksul, isegi kui vajaminev summa pole täpselt teada, tuleb planeerida vastava

valitsemisala eelarvesse. Vajaduse korral saab täiendavaid summasid lisada riigieelarve muudatusega või kiireloomulise erakorralise vajaduse korral eraldada Vabariigi Valitsuse reservist.

Riigieelarve seletuskirjast selgub, et reservi kasutusotstarve on riigieelarve koostamise hetkel vähemalt osaliselt teada olnud. Näiteks planeeriti reservi raha, et Siseministeerium saaks välja ehitada idapiiri ja rajada IT-agentuuri hoone, Rahandusministeerium hüvitada Euroopa Komisjonile toetuste tagasinõudeid ning erinevad ministeeriumid minna üle tekkepõhisele eelarvele. Riigieelarve täitmise aruande lisa alusel neid projekte reservist ka rahastati. Praegusel juhul on kujunenud olukord, kus osa teiste valitsemisalade tegevuste kuludest on planeeritud hoopis Rahandusministeeriumi eelarvesse ning see pole kooskõlas riigieelarve seaduse põhimõttega, et eelarve liigendus näitab kulusid, mis on vajalikud konkreetse valitsemisala tegevuseks.

- Sihtotstarbeliste vahendite reservist raha eraldamine suurendab bürokraatiat – vaja on eelnevat Vabariigi Valitsuse heakskiitu, siis vastava ministeeriumi taotlust rahandusministrile ja rahandusministri otsust. Kui kulu on aga planeeritud riigieelarvesse, on selle tegemiseks vaja ainult Riigikogu asjakohast otsust.

27. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: hinnata Rahandusministeeriumi eelarvesse loodud reservi moodustamise vajalikkust, vajaduse korral viia selle reservi moodustamine kooskõlla riigieelarve seadusega ja tagada selle kasutamise läbipaistvus.

Ministrite vastus: sihtotstarbeliste vahendite reserv moodustati selleks, et valitsuses tehtud põhimõttelised otsused, mille elluviimise täpne ajakava, aastate vaheline eelarve jaotus jm detailid ei ole otsuse hetkel teada, ei peaks korduvalt valitsuses eraldi otsustusringi läbima. Selliste vahendite planeerimine valitsemisala eelarvesse ei ole meie hinnangul otstarbekas, kuna sihtotstarbeliste vahendite reservis on võimalik valitsuse otsusega vajadusel vahendeid ümber suunata (selgub projekti täpsem ajakava, summa vms). Vastasel korral jääksid vahendid valitsemisala eelarvesse, kust on äärmisel juhul võimalik neid ümber suunata alles aasta lõpus seaduse muudatusega. Meie hinnangul tagab selline lahendus riigieelarve vahendite optimaalsema ja pindlikuma kasutamise. RM hindab sihtotstarbeliste vahendite reservi moodustamise kooskõla riigieelarve seadusega ja teeb vajadusel muudatused. RM hindab võimalusi sihtotstarbeliste vahendite reservis kavandatud vahendite selgemaks kajastamiseks riigieelarve seletuskirjas. Rahandusministri käskkirjad sihtotstarbeliste vahendite reservist vahendite eraldamiseks on avalikud. Käskkirjad, mis ekslikult olid asutusesiseseks kasutamiseks, on muudetud avalikuks.

Riigieelarve seletuskiri on senisest informatiivsem

Hooletusvead riigieelarve koostamisel

28. Riigieelarve koostamisel esines 2017. aastal vähem hooletusvigu võrreldes eelmise, 2016. aastaga. Tuvastati mõned mitteolulised hooletusvead.

29. 2016. aasta auditi käigus hindas Riigikontroll 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja sisu. Hinnati antud selgituste arusaadavust ja selgust

Riigieelarve seletuskirja kvaliteet

(kas on selge, millest summa koosneb ja mida kavatsetakse selle eest teha), täielikkust ja läbipaistvust (kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad olulised erinevused eelarve ja seletuskirja vahel ning olulised muudatused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud) ning ratsionaalsust (ei ole esitatud põhjalikke selgitusi ebaoluliste summade kohta).

30. Riigikontroll tuvastas, et 2016. aasta seletuskiri oli ebaühtlase kvaliteediga, esines mitmeid arvutus- ja hooletusvigu, selgitamata olid mõned olulise suurusega summad ja mõned suuremad eelarve muudatused, kohati oli esitatud eelarve või seletuskirja teiste osadega vastuolus olevat infot ning selgitatud põhjalikult ka väga väikseid kulusid. Järelduskontrolli käigus hindas Riigikontroll 2018. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja.

31. Seletuskirja ülevaatamisel leidis Riigikontroll, et selle kvaliteet on oluliselt paranenud: selgitamata eelarve summasid esines mõni üksik, peamised muudatused võrreldes eelneva aasta eelarvega olid üldjuhul selgitatud ja põhjendatud. Tuvastati hooletusest tingitud arvutusvigu või erinevusi eelarvega. Neist märkimisväärsim oli seletuskirjas toodud Rahandusministeeriumi 215 miljoni euro suurune finantseerimistehing – sissemakse AS Eesti Energia aktsiakapitali suurendamiseks –, mis tegelikult pidi olema 10 korda väiksem, 20 miljonit eurot. Viga parandati seletuskirja versioonis, mis avaldati jaanuaris 2018 Rahandusministeeriumi kodulehel, kuid Riigikogu menetluses oli 2017. aasta sügisel selle veaga versioon.

32. Riigikontrolli arvates on positiivne, et seletuskirja selgituste kvaliteet on oluliselt paranenud. Hooletus- ja arvutusvigade ärahoidmisega peaks aga edasi tegelema, sest seletuskiri, mis avab riigieelarvest rahastatavate tegevuste sisu, on peamine, mille põhjal Riigikogu teeb riigieelarvealased otsused. Seetõttu on oluline, et seletuskirjas toodud info on selge, usaldusväärne, täielik ja üheselt mõistetav.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevuste rahastamine on õiguslikult lahenemas

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevuste rahastamine

33. Mitmeid aastaid on Riigikontroll juhtinud tähelepanu sellele, et Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevust ei ole aastaid rahastatud täies ulatuses riigieelarvest, vaid ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu. Seetõttu ei ole kogu ministeeriumi valitsemisala keskkonnategevusteks vajalik raha planeeritud kuluna ministeeriumi eelarvesse. Riigikontroll leidis, et see vähendas eelarve läbipaistvust ja teiste taotlejate võimalusi olla taotlusvoorudes edukas ning suurendas KIKi halduskoormust.

34. 2018. aasta kevadel esitati Riigikogule keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega luuakse õiguslik alus Keskkonnaministeeriumi põhitegevuste rahastamise muutmiseks. Rahandusministeeriumi kinnitusel on 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel juba arvestatud, et Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste kõiki põhitegevusi rahastatakse riigieelarvest.

Finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimine ja usaldusvärsus

Finantsarvestuse seisukohast olulised infosüsteemid

Käideldavus – andmed on õigeaegselt ja mugavalt kättesaadavad ja kasutatavad.

Konfidentsiaalsus – andmed on kaitstud volitamata töötlemise eest.

Terviklus – andmed on autentsed, põhinevad algallikal ja neid ei ole volitamata muudetud.

35. Riigiasutustes on kasutusel mitmeid infosüsteeme, milles töödeldavad andmed on lisaks asutuse põhitegevusele olulised ka finantsarvestuse jaoks. Riigikontroll valis neist infosüsteemidest auditeerimiseks välja 20 (vt tabel 3), et hinnata nende usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast. Süsteeme peetakse üldjuhul usaldusväärseks, kui on nõutaval tasemel tagatud neis töödeldavate andmete käideldavus, konfidentsiaalsus ja terviklus. Selle saavutamiseks tuleb rakendada vajalikul määral turvameetmeid. Vabariigi Valitsuse infosüsteemide turvameetmete süsteemi määru järgi sisaldab turvameetmete süsteemi rakendamine järgmisi tegevusi: määratakse infoturbe eesmärkidele vastavad turvaklassid ja valitakse neile asjakohased turvameetmed, lähtudes infosüsteemide kolmeastmelise etaloniturbesüsteemi (edaspidi ISKE) rakendamisjuhise, ning rakendatakse ja auditeeritakse meetmeid.

Tabel 3. Auditis käsitletud infosüsteemid

Ministeerium*	Infosüsteemi nimi	Süsteemile toetuvad raamatupidamisandmed
JUM	Kinnistusraamat	tulud
JUM	Kohtute infosüsteem	tulud
KEM	Keskkonnalubade infosüsteem (KLIS)	tulud
MEM	PRIAX, ARMA (otsuste ja maksete arvestussüsteem), toetused, MARSA 2	toetused
MKM	Liiklusregister	tulud
MKM	Elektrooniline mereinfosüsteem	tulud
RAM	Maksukohustuslaste register (MKR)	tulud
RAM	SAP (majandustarkvara)	keskne aruandlussüsteem (finants-, personali- ja palgaarvestuse jaoks)
RAM	RTIP (riigitöötaja iseteenindusportaal)	varad, majandamiskulud, tööjõukulud
RAM	SFOS (struktuuritoetuste register)	toetused
RAM	e-riigikassa	raha ja pangakontod
RAM	saldoandmike infosüsteem	keskne aruandlussüsteem
RAM	ostuarvete menetlemise infosüsteem Fitek	varad, majandamiskulud
SIM	MIS – menetluse Infosüsteem	tulud
SIM	UUSIS – dokumenditaotluste menetlusprogramm	tulud
SIM	OZZ – isikut tõendavate dokumentide taotlemise büroode sularahakassa programm	tulud
SOM	Sotsiaalkaitse infosüsteem	toetused

* JUM – Justiitsministeerium; KEM – Keskkonnaministeerium; MEM – Maaeluministeerium; MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium; RAM – Rahandusministeerium; SIM – Siseministeerium; KUM – Kultuuriministeerium; SOM – Sotsiaalministeerium

Teadmiseks, et

auditis tuvastatud asjaolude kirjeldamisel on Riigikontroll tavapärasest üldsõnalisem, kuna avaliku teabe seaduse kohaselt kehtivad piirangud turvameetmete, turvasüsteemide, tehnoloogiliste lahenduste ja nende nõrkuste kohta info avalikustamisel, ka pealkirja tasemel. Nende avalikustamine võib kahjustada oluliselt teabevaldaia ja teenuse saaiate huve.

ISKE-auditid ja infoturbepoliitika

36. Infosüsteemide usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast analüüsis Riigikontroll kaheksas valdkonnas: infosüsteemi ISKE-auditi tegemine, infoturbepoliitika olemasolu ja asjakohasus, juurdepääsuõiguste haldus, süsteemi logimine ja seire ning varundamine, asutuse füüsiline turve, infosüsteemi muudatuste haldus ning selle rakenduse kontrollid.

37. Detailsed puudused, mis ilmnescid IT-süsteemide auditeerimisel, ja nende kõrvaldamiseks Riigikontrolli antud soovitusel on edastatud märgukirjaga vastavale ministrile, kelle valitsemisala tehtud tähelepanekud puudutasid.

ISKE-auditid ei ole mitmel juhul tehtud

38. Andmete turvalisust aitab tagada riigi poolt kohustuslikuks järgimiseks kehtestatud ISKE määrus⁶, milles on ette nähtud ka korrapärasel ISKE-auditid. Kuue auditeeritud infosüsteemi tarvis ei olnud auditit kas üldse tellitud või ei olnud tehtud seda nõutava sagedusega. ISKE-auditi tegemata jätmine on täiendav risk nii infosüsteemile kui ka seonduvate infovarade turvalisusele ja säilimisele laiemalt.

39. Infoturbepoliitika osas selgitati välja, kas ja kuidas andmekogu pidaja infoturbetegevusi suunab ja toetab ning kas selle juures võetakse arvesse valdkonna õigusakte, eeskirju ja muid nõudeid. Samuti tehti kindlaks, kas on loodud infoturbe halduse raamstruktuur, et algatada ja juhtida infoturbe juurutamist ja talitlust organisatsioonis. Selgus, et üldjuhul olid infoturvet reguleerivad poliitikad ja korrad olemas ning need olid asjakohased. Puudujaake ilmnesc kolmes valitsemisalas, kus ühes oli puudu varunduspoliitika, teises reeglid oma töötajatele või tarnijatele infoturbepoliitika tutvustamiseks ning kolmandas oli infoturbepoliitika tervikuna vananenud.

Infosüsteemidele juurdepääsude haldusega on mitmeid probleeme

40. Andmekogude turvalisuse üks olulisemaid tunnuseid on, et süsteemidele ja rakendustele pääsevad juurde vaid selleks volitatud kasutajad. Riigikontroll analüüsis infosüsteemide turvalisuse tagamiseks kehtestatud juurdepääsuõiguste poliitikat, sh kasutajakontode loomist, muutmist, peatamist, kustutamist, juurdepääsuvajaduste regulaarset ülevaatamist ning selles osas kehtestatud reeglite kinnipidamist.

41. Võrdlemisi sageli esinev probleem on see, et juurdepääsuõigusi ei inventeerita korrapäraselt ega piisava hoolega või ei ole tegevusi selleks sisemiste töökordadega üldse kehtestatud. Kaheksa infosüsteemi puhul ei olnud vastavat korda kehtestatud ja kahe puhul ei peetud kehtestatud korrast kinni. Samuti ilmnesc juhtumeid, kus infosüsteemi kasutajate hulgas oli jätkuvalt isikuid, kellel muutunud tööülesannete tõttu ei olnud enam vaja süsteemile juurdepääsu või kes olid töölt sootuks lahkunud. Riigikontroll soovib rõhutada, et kasutajaõiguste korrapärane inventuur on hädavajalik toiming turvalisuse tagamiseks.

⁶ Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“

42. Juurdepääsuõigustega seoses oli kahe infosüsteemi puhul puudusi ka kasutajarollide ülesehituses, s.t osal kasutajatest olid juurdepääsuõigused liialt laiad, need ei olnud tööülesannetega proportsioonis ega põhjendatud. See on täiendav risk süsteemi väärkasutamiseks, millega võib kaasneda näiteks infoleke, tahtlik või tahtmatu andmete muutmine. Neil infosüsteemidel tuleks kasutajarollidele määratud õiguste ulatus üle vaadata ning võimaluse korral luua uusi sobilikke rolle, mis vastavad paremini tööülesannetest tulenevatele vajadustele.

Kasutuslogide analüüsi vajadust pole kõigis asutustes hinnatud

Logimine ja seire

43. Süsteemi kasutuslogide olemasolu ja asjakohasus on vajalik, et jäädvustada süsteemis toimunud sündmusi (ka turvaintsidente) ja luua nende kohta piisavalt tõendusmaterjali. Riigikontroll kontrollis, kas logid on olemas, kas need hõlmavad kasutajate toiminguid, erandolukordi, tõrkeid ja infoturbesündmusi. Vaadati ka, kas logisid säilitatakse, kaitstakse volitamata juurdepääsu eest ja analüüsitakse.

44. Võib väita, et valdaval osal riigiasutustest on toimiv logimissüsteem. Samas selgus, et logisid analüüsitakse pigem juhtumipõhiselt tagantjärele. Kui logisid ei analüüsita ennetavalt ja vajaduspõhiselt, suureneb risk, et anomaaliaid ja võimalikke ründeid ei avastata õigeaegselt. Riigikontrolli arvates on oluline selgitada välja, kas andmebaasid sisaldavad tundliku infot ja juhul kui sisaldavad, siis tuleks teha logide korrapärast analüüsi.

Süsteemide taasteteste üldjuhul ei dokumenteerita

Varundamine

45. Varundamise teemal vaadati auditis eelkõige, kas andmekogupidajad teevad regulaarselt oma andmetest ja süsteemidest varukoopiaid ning testivad regulaarselt varukoopiatelt süsteemide ja teenuste taastamist.

46. Valdaval osal riigiasutustest oli olemas varundamispoliitika, mille järgi varundatakse regulaarselt andmeid ja süsteeme. Esines üksikuid juhtumeid, kus taasteteste tegemine ja varundamine ei olnud süstematiseeritud ja puudusid ühtsed põhimõtted. Kui varundamise ning taastamise põhimõtted pole dokumentaalselt reguleeritud, suurendab see riski, et andmeid ei varundata ning taastamist ei testita piisava regulaarsusega.

47. Kontrollides andmete ja süsteemide taastamise testimist, tunnistasid kaks ministeeriumi, et nende infosüsteemide taasteplaane ei testita asutuses kokkulepitud regulaarsusega. Selgus ka, et enamik ministeeriume ei dokumenteeri testide tulemusi, mistõttu ei olnud neil ka Riigikontrollile esitada tõendeid testimiste ja nende tulemuste kohta. Taaste protseduuride ebaregulaarne testimine või selle tegemata jätmine suurendab riski, et süsteem ei ole reaalse taaste protseduuride läbiviimisel määratud aja jooksul või üldse mitte taastatav ning pole võimalik identifitseerida võimalikke puudusi olemasolevates plaanides. Taasteteste protokollimata jätmise tõttu pole teada, kuidas taastamine õnnestus, milliseid puudusi tuvastati ning kas taasteplaane on vaja täiendada.

Füüsilise turbega ja süsteemide muudatuste haldusega olulisi probleeme ei tuvastatud

Füüsiline turve

48. Füüsilise turbega seoses uuris Riigikontroll, kas andmed ja infotöötlusvahendid on kaitstud keskkonnaohtude ja füüsilise juurdepääsu eest, mis võib neid kahjustada või häirida. Selgus, et auditeeritud infosüsteemide serveriruumid üldjuhul kaitsevad andmeid ja infotöötlusvahendeid keskkonnaohtude ning volitamata füüsilise juurdepääsu eest.

Infosüsteemi muudatuste ja arenduste haldus

49. Vältimaks volitamata muudatusi süsteemides ja programmides on oluline, et muudatuste tegemine on piisavalt reguleeritud ja reegleid järgitakse. Muudatuste halduse kord oli üldjuhul kõikides asutustes/ministeeriumides olemas, v.a kahes. Samuti, kui kord oli vastu võetud, oli seda ka üldjuhul järgitud.

Finantsandmete terviklus on üldjuhul tagatud

Rakenduste kontrollimine

50. Rakenduste kontrolli eesmärk oli välja selgitada infosüsteemis finantsandmete/tehingute algamise, kajastamise, töötlemise ja raporteerimisega seotud protsessid ning veenduda, kas infosüsteemide automaatsed protsessid toimivad ning tagavad finantsandmete tervikluse ja õigsuse. Kontrollitud infosüsteemides automatiseeritud protsessid üldiselt töötasid.

51. Kokkuvõttes ei tuvastanud Riigikontroll auditeeritud infosüsteemide toimimisel puudujääke, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministrite vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Rahandusminister ja riigihalduse minister saatsid 14.08.2018 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Ministrite kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Riigikontrolli tehtud töö ja konstruktiivse koostöö eest. Kontrolliaruanne toob välja parendusvajadused riigi finantsjuhtimise täiustamiseks, millega edasistes arendustes ka arvestame.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
Reservide haldamine 17. Soovitused rahandusministri ja riigihalduse ministriile: - töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtte ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu; - hallata haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. (p-d 6–16)	Ministrite vastus: Rahandusministeeriumi (edaspidi RM) hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või „lagi“ reservi suurusele. Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ajutiste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu. Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjalukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine. Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RM-i eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugemale. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pöörduda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaeelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMF abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et reservide kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel. RM juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel RM-sse muuhulgas järgmistest põhimõtetest: 1. Tõhustada avaliku sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest: a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise; b) ühtsed konservatiivsed investeerimispõhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui riigieelarvele tervikuna. 2. RM tagab kassade vahendite likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja investeerimistegevusega seotud kulude eest. Otsuse tegemisel lähtuti sellest, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reservide kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsriski võtmise. Kassade reservkapitalide ja muude vahendite osalist paigutamist samadel alustel stabiliseerimisreserviga on mitmel korral kaalutud, kuid seni ei ole leitud, et see oleks tulenevalt 2011. aasta seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidest otstarbekas. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et puudub otsene vajadus kehtestada lagi reservide suurusele, aga rõhutab veel kord, et vaja on välja töötada arvestusmetoodika, mille alusel hinnata reservi suuruse optimaalsust järgnevatel perioodideks. Samuti jääb Riigikontroll oma arvamuse juurde, et haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha tuleb hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
Mitterahaliste kulude planeerimine riigieelarvesse 23. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse. (p-d 20–21)	Ministrite vastus: RM vaatab üle tänase käsitluse mitterahaliste tulude ja kulude planeerimiseks eelarves. Pakume välja lahenduse, mille alusel, millistel põhjustel ning millised mitterahalised tulud ja kulud, mis valitsussektori positsiooni ei mõjuta, eelarves planeeritakse. Konsulteerime lahenduse koostamisel Riigikontrolliga. Lahendust rakendatakse alates riigieelarve strateegiast 2020–2023.
Sihtotstarbelise reservi moodustamise vajalikkus 27. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: hinnata Rahandusministeeriumi eelarvesse loodud reservi moodustamise vajalikkust, vajaduse korral viia selle reservi moodustamine kooskõlla riigieelarve seadusega ja tagada selle kasutamise läbipaistvus. (p-d 24–26)	Ministrite vastus: sihtotstarbeliste vahendite reserv moodustati selleks, et valitsuses tehtud põhimõttelised otsused, mille elluviimise täpne ajakava, aastate vaheline eelarve jaotus jm detailid ei ole otsuse hetkel teada, ei peaks korduvalt valitsuses eraldi otsustusringi läbima. Selliste vahendite planeerimine valitsemisala eelarvesse ei ole meie hinnangul otstarbekas, kuna sihtotstarbeliste vahendite reservis on võimalik valitsuse otsusega vajadusel vahendeid ümber suunata (selgub projekti täpsem ajakava, summa vms). Vastasel korral jääksid vahendid valitsemisala eelarvesse, kust on äärmisel juhul võimalik neid ümber suunata alles aasta lõpus seaduse muudatusega. Meie hinnangul tagab selline lahendus riigieelarve vahendite optimaalsema ja paindlikuma kasutamise. RM hindab sihtotstarbeliste vahendite reservi moodustamise kooskõla riigieelarve seadusega ja teeb vajadusel muudatused. RM hindab võimalusi sihtotstarbeliste vahendite reservis kavandatud vahendite selgemaks kajastamiseks riigieelarve seletuskirjas. Rahandusministri käskkirjad sihtotstarbeliste vahendite reservist vahendite eraldamiseks on avalikud. Käskkirjad, mis ekslikult olid asutusesiseseks kasutamiseks, on muudetud avalikuks.

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti finantsaruandluse standardist. 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 riigiraamatupidamiskohustustase finantsandmed, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 67 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 30 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 eesmärk

Riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2017. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2017 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 Eesti finantsaruandluse standardist 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 2017. aasta riigieelarve ja 2017. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Auditi ulatus

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2017. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas tulud on riigieelarvesse kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud.

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

Ulatuse piirang

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 Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2017. aasta riigieelarve seadusega ja selle muutmise seadusega.

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

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2018. aasta juulis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditiosakonna audiitorid, auditit juhtis auditiosakonna vanemaudiitor projektijuhi ülesannetes Sale Ajalik.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/60156/36.

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

28.07.2017 – **Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

29.08.2016 – **Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

19.08.2015 – **Riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

12.08.2014 – **Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

15.08.2013 – **Riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

27.08.2012 – **Riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee