

# Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta  
koondaruandele hinnangu andmiseks*



# Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele. Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeerium on loonud toimiva sisekontrollisüsteemi, et luua eeldused investeeringuteks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Oma töös tugines Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi valitsemisala auditeerinud vannutatud audiitorite ja siseauditi üksuse korraldatud audititele, mille käigus audiitorid hindasid ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust.

### Mida me auditeerisime?

Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta eelarve kassakulud olid 1,91 miljardit krooni ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2008. aasta seisuga oli 45,17 miljardit krooni.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.
- Keskkonnaministeeriumi järelevalve bioloogilise vara teatise õigsuse üle, mille alusel kajastatakse ministeeriumi bilansis bioloogilise vara maksumust, ei ole piisav.
- Ministeeriumi pearaamatupidaja on koordineerinud ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamist varasemast enam, kuid endiselt esineb valitsemisala asutuste raamatupidamises puudusi.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaelarve seadusega. 2008. aasta eelarves investeeringuteks eraldatud raha on auditeeritud ulatuses kasutatud sihipäraselt.
- Varade arvestus (v.a bioloogiline vara) Keskkonnaministeeriumis on heal tasemel ning nende säilimine ministeeriumis on tagatud.

## Sisukord

<b>Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus</b>	<b>3</b>
Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige	3
Raamatupidamise korraldus on ministeeriumis üldiselt heal tasemel	3
Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamises esineb endiselt olulisi puudusi	4
Ministeerium ei tee piisavat järelevalvet bioloogilise vara kajastamise üle	5
Bioloogilise vara arvestuse töökorralduses esineb puudusi	5
<b>Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus</b>	<b>7</b>
Sihtfinantseerimise planeerimisel ja kasutamisel esineb puudusi	7
Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt	8
Varade soetamisel on ministeerium järginud riigihangete seadust	8
Seirekeskuse sisustusele on tehtud põhjendamatult suuri kulutusi	8
Immateriaalse ja materiaalse vara säilimine on tagatud	9
Varade võõrandamine on toimunud riigivaraseaduse kohaselt	9
<b>Riigikontrolli soovitusel ja keskkonnaministri vastused</b>	<b>10</b>
<b>Ülevaade Keskkonnaministeeriumist</b>	<b>12</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>12</b>
Auditi eesmärk	12
Hinnangu andmise kriteeriumid	12
<b>Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Keskkonnaministeeriumis</b>	<b>15</b>

## Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

### Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige

1. **Riigikontrolli hinnangul kajastab Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2008. aasta kassakuludeks 1,91 miljardit krooni, aruandeperioodi tulemiks –6,24 miljardit krooni ja bilansimahuks 31.12.2008. aasta seisuga 45,17 miljardit krooni, olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.**

2. Punktides 4–15 on raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

### Raamatupidamise korraldus on ministeeriumis üldiselt heal tasemel

3. Riigikontroll leiab, et raamatupidamise korraldus on Keskkonnaministeeriumis heal tasemel. Raamatupidamist reguleerivad korrad on olemas ja ajakohased ning nende täitmist jälgitakse. Ministeeriumi pearaamatupidaja on koordineerinud ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamist varasemast enam, kuid endiselt esineb asutuste raamatupidamisarvestuses ja -korralduses puudusi.

4. 2008. aastal alustati valitsemisala väiksemate asutuste (Põlula Kalkasvatusekeskus, Loodusmuuseum, Kiirguskeskus) raamatupidamise tsentraliseerimist ministeeriumi rahandusosakonda. Raamatupidamise algdokumendid jäid aga allasutustesse ning kanded raamatupidamisprogrammi tegi samuti allasutus. Ka on allasutustes säilitatud raamatupidajate ametikohad, seega on raamatupidamine allasutustes sisuliselt säilitatud. Eeltoodust tulenevalt ei olnud ministeeriumil võimalust asutuste raamatupidamist sisuliselt kontrollida, mis on tsentraliseerimise üheks eesmärgiks.

5. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Korraldada raamatupidamine selliselt, et ministeeriumil oleks võimalik sisuliselt kontrollida ühisesse saldoandmikku kuuluvate valitsemisala asutuste raamatupidamist.

**Keskkonnaministri vastus:** Koos keskkonnahalduse jätkuva korrastamisega kavandab Keskkonnaministeerium alates 1. jaanuarist 2010. a koondada raamatupidamistoimingud valitsemisalas nii, et edaspidi oleksid neid teostavateks üksusteks ministeerium, Keskkonnaamet, Maa-amet ja Keskkonnainspeksioon. Sellega väheneks enam kui poole võrra raamatupidamist korraldavate asutuste arv, mis võimaldab edaspidi vältida teadmatuses või arvestustarkvarade ebapiisavast tundmisest johtuvaid vigu või arvestuse mitteküllaldast läbipaistvust.

## **Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamises esineb endiselt olulisi puudusi**

6. Riigikontroll jättis 2006. ja 2007. aastal Riikliku Looduskaitsekeskuse (edaspidi RLKK) raamatupidamise korraldusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmata. RLKK 2008. aasta raamatupidamise auditeerimisel tuvastas Riigikontroll taas hulgaliselt probleeme nii raamatupidamises kui ka sisekontrollisüsteemide toimimises. Kuigi arvestuse tase on paranenud, on osa varasemates auditites väljatoodud olulistest puudustest endiselt likvideerimata. Endiselt on raamatupidamine killustatud RLKK keskuse ja piirkondade vahel, algdokumentide liikumine on korraldamata ja raamatupidamises puudub kontroll Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi KIK) projektidega seonduvate algdokumentide üle.

7. Kuluarvete aktsepteerimisel ja raamatupidamisse kandmisel ei ole järgitud raamatupidamiseseaduse ja RLKK raamatupidamise sise-eeskirja nõudeid. Raamatupidamisdokumente ei ole säilitatud viisil, mis võimaldanuks raamatupidamiskandeid kokku viia algdokumentidega.

8. 2008. aasta algsaldod sisaldavad vigu ning raamatupidamises oli hulgaliselt üleval ebaõigeid nõudeid ja kohustusi seoses selliste KIKi projektidega, mis olid lõppenud juba mitmed aastad tagasi. Lisaks oli sama projekti tulused topelt arvele võetud, põhivara arvestuses oli vigu jne. Aastalõpu seisuga on tehtud korrigeerimiskanded ning ebaõiged saldod bilansis parandatud.

9. KIKi rahastatavate projektide tulude ja kulude periodiseerimine ei ole vastavuses ning esineb vigu tulude ja kulude kirjendamises. Samale veale juhtis oma audititoimingute tulemusena tähelepanu ka Rimess OÜ. Riigikontroll ei saanud Riiklikus Looduskaitsekeskuse auditi käigus kindlust KIKi rahastatavate projektide raames tehtud tulude ja kulude kajastamise õigsuses.

10. Alates 2009. aastast on Riiklik Looduskaitsekeskus ja Kiirguskeskus ühendatud Keskkonnaametiks ning raamatupidamine kohtadel likvideeritud.

11. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Teha järelevalvet Riikliku Looduskaitsekeskuse, keskkonnateenistuste ja Kiirguskeskuse baasil moodustatud Keskkonnaameti raamatupidamise üle, et vältida varasematel perioodidel esinenud vigade kordumist.

**Keskkonnaministri vastus:** Keskkonnaameti loomisega likvideeriti Riikliku Looduskaitsekeskuse senine raamatupidamisüksuse hajutatud paiknemine regioonides. Raamatupidamisarvestus koondati ameti kesküksusesse, eesmärgiga tagada ühtse ja tervikliku raamatupidamise toimimine ja järelevalve toimingute üle. Üksuse sisemise tööjaotuse osas on lähtutud funktsioonipõhistest tegevustest, st raamatupidamisüksuse iga töötaja korraldab konkreetseid tööloike, mis aitab kaasa tulemusele orienteeritust ning suurendab oluliselt isikliku vastutust tehtavate toimingute eest. Keskkonnaamet pöörab tähelepanu ka seniste Riikliku Looduskaitsekeskuse poolt alustatud Keskkonnainvesteeringute Keskuse projektidega tõusetunud küsimustele.

Teie soovitus teha järelevalvet Keskkonnaameti raamatupidamise üle on aktsepteeritud.

## Ministeerium ei tee piisavat järelevalvet bioloogilise vara kajastamise üle

12. Keskkonnaministeerium ei ole teinud järelevalvet veendumaks bioloogilise vara väärtuse teatises olevate andmete õigsuses.

- Riigimetsa kui bioloogilise vara väärtus Keskkonnaministeeriumi bilansis on 31.12.2008. aasta seisuga 37,1 miljardit krooni. Kuna riigimets moodustab üle 80% Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastatud varast, on bioloogilise vara õigel kajastamisel oluline tähendus Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande kui terviku seisukohalt.
- Üldeeskirja kohaselt on metsa arvele võtmise kohustus Keskkonnaministeeriumil. Keskkonnaministeerium peab täitma kõiki raamatupidamise seadusest tulenevaid nõudeid arvestuse korraldamise kohta või peab ministeerium esitama sellekohased nõuded Riigimetsa Majandamise Keskusele (edaspidi RMK). See tähendab, et ministeerium peab olema veendunud arvestuse aluseks olevate andmete õigsuses analoogselt teiste bilansis kajastatavate varagruppidega.
- Keskkonnaministeerium võtab riigimetsa kui bioloogilise vara arvele RMK koostatava bioloogilise vara väärtuse teatise alusel. Kontrollimisel selgus, et Keskkonnaministeerium ei ole teinud järelevalvet teatises esitatud info õigsuse üle.

13. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Keskkonnaministeeriumil teha pistelist kontrolli bioloogilise vara väärtuse teatises olevate andmete õigsuse üle.

**Keskkonnaministri vastus:** Teie soovitus teha pistelist kontrolli bioloogilise vara teatises olevate andmete õigsuse üle on põhjendatud. Ministeeriumi siseauditi osakond koostöös asjaomaste struktuuridega hindab võimalikke riske ja sellest tulenevalt kavandab omapoolsed toimingud Riigikontrolli soovitude täitmiseks. Ühtlasi juhime Teie tähelepanu, et arutelu bioloogilise vara väärtuse arvutusmetoodika alternatiivide osas võib olla tulevikus põhjendatud.

## Bioloogilise vara arvestuse töökorralduses esineb puudusi

14. Riigimetsa Majandamise Keskuse töökorraldus seoses bioloogilise vara väärtuse teatise vajab täiendavat reguleerimist.

- RMKs puuduvad nõuded, mis määraks kindlaks RMK sisemise töökorralduse riigimetsa väärtuse hindamise ja bioloogilise vara teatise koostamise kohta. Näiteks ei ole kindlaks määratud teatise koostamise eest vastutajaid ja täitjaid, ei ole sätestatud nõue, et teatises olevate andmete õigsust kontrolliks kolmandad isikud.
- Inventeerimis- ja raieandmete andmebaasidesse kandmisel ei ole arvestatud nn neljasilmakontrolli nõudega. Kõik kandega seonduvad funktsioonid on pandud ühele isikule, kannete õigsust ei kontrolli keegi. Määratud on ainult andmetes muudatuste tegija, andmete õigsuse ja vastavuse kontrollimise nõue puudub. Kohustuste lahususe ja neljasilmakontrolli nõude täitmiseta eksisteerib täiendav risk, et tahtlikult või tahtmatult tehtud vead jäävad tuvastamata.

- RMKs kehtivad nõuded ei kindlusta, et bilansipäeva seisuga oleksid andmebaasidesse kantud kõikide aruandeaasta inventuuride andmed, kõik aruandeaastal RMKle juurdetulnud maad ja kõik aruandeaasta lõpus toimunud raied. Seoses eeltooduga võib tekkida olukord, et bioloogilise vara väärtuse arvutamise aluseks võetavad andmed ei vasta tegelikkusele.<sup>1</sup>

15. Riigimetsa inventeerimise korraldus ei pruugi tagada bioloogilise vara õiget kajastamist.

- Riigikontrolli hinnangul on bioloogilise vara koguselise arvestuse kõikehõlmavus ja täpsus esmatähtis ka vara raamatupidamises kajastamise seisukohalt ning inventeerimine on üheks selle kindlustamise osaks. Igal aastal inventeerib RMK vaid osa metsast ning 10 aastaga on kavandatud inventeerida kogu riigimets, kuid puudub konkreetne pikaajaline inventeerimiskava, mis sätestaks inventeeritavad üksused ja kindlustaks, et kogu riigimets oleks 10-aastase perioodi jooksul inventuuridega hõlmatud.
- Metsade inventeerimise töökorralduslik juhend kinnitati alles 5.4.2009. Auditeeritud perioodil oli RMK juhendmaterjalidega kindlaks määratud inventeerimise metsakorralduslik meetodika, kuid ei olnud sätestatud inventeerimise korraldus (vastutajad, tähtajad, inventeerimisandmete võrdlemine ja kinnitamine).

16. **Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:**

- Täiendada RMK metsakorralduslike andmebaaside kasutamise juhendmaterjale nii, et oleks tagatud neljasilmakontrolli nõuete rakendamine ning sündmuste kajastamine bilansipäeva seisuga.
- Kehtestada RMKle pikaajaline inventeerimiskava, mis kindlustaks kogu riigimetsa hõlmatuse inventuuridega.

**Keskkonnaministri vastus:** Oleme nõus, et edaspidi tuleks analüüsida ning vajadusel mõnevõrra täpsustada ja õigeaegselt ajakohastada Riigimetsa Majandamise Keskuses (RMK) metsa kui bioloogilise vara arvestust ning metsateatise koostamist korraldavaid regulatsioone.

RMK-s lähtutakse metsade inventeerimisel keskkonnaministri määrusega kinnitatud metsa korraldamise juhendist, RMK metsa korraldamise protseduurireeglitest ning metsa korraldamise välitööde juhendist. Kehtivad metsade inventeerimise alased töökorralduslikud juhendid on kinnitatud 05.04.2009, sellele eelnevalt kehtis RMK peadirektori 07.05.2001 käskkirjaga kinnitatud vastavasisuline protseduurireegel. Nõustume, et vastutuse ulatuse määratlemiseks tuleks täiendada bioloogilise vara teatise koostamise kohta käivat reeglistikku.

---

<sup>1</sup> Bioloogilise vara väärtus arvutatakse 31. detsembri seisuga RMK andmebaasist tehtud väljavõtte alusel.



Kõik riigimetsa inventeerimise käigus kogutud andmed esitatakse Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse poolt peetavale metsaressursi arvestuse riiklikule registrile; esitatavate andmete õigsust kontrollib registri pidaja.

RMK poolt hallatavate maade koosseisus toimuvad muudatused on protsessina reeglina oluliselt pikemad kui üks päev. Sama kehtib ka tööde kohta, mis metsamajandamisel läbi viiakse. Lisaks on metsa inventeerimine oma olemuselt sesoonne töö, mistõttu tooks bilansipäeva järgne tööde korraldamine kaasa jõudluse olulise kahanemise. Kokkuvõtvalt ei pea me õigustatuks ega põhjendatuks tööde korraldamist selliselt, et bilansipäevaks kõik pooleliolevad tööd lõpetatakse. Küll kajastuvad kõik tööd ja tegevused, mis vastavalt protseduurireeglitele saavad bilansipäevaks andmetes kirjeldatud, ka edaspidi bioloogilise vara arvestuses.

Nõustume, et riigile on oluline omada õiget ja õigeaegset infot riigile kuuluva metsaressursi olemi kohta. Metsade inventeerimise planeerimisel lähtub RMK metsaseadusest, mis kehtestab vanuse nõude riiklikus metsaressursside arvestuse registris registreeritavatele inventeerimisandmetele. RMK arengukavas aastateks 2009–2012 on püstitatud kohustus tagada riigimetsa inventeerimine kogumahu vastavalt metsaseaduse nõuetele. Kohustuse täitmiseks on püstitatud ülesanne inventeerida iga-aastaselt vähemalt 100 000 hektarit metsa. Vastavalt on mehitatud RMK metsakorralduse talitus ning kavandatud tööde rahastamine.

## Keskkonnaministeeriumi tehingute seaduslikkus

**17. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud olulised tehingud tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega.**

18. Punktides 19 ja 23 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli hinnangut, kuid mis viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

### Sihtfinantseerimise planeerimisel ja kasutamisel esineb puudusi

19. Ministeeriumi rahandusosakonnale ei ole seatud ülesannet kontrollida valitsemisala asutuste eelarveüksuste tegevust. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarve puhul on Riigikontroll leidnud endiselt olulisi puudusi KIKist saadavate toetuste planeerimisel. 2008. aasta eelarve ettevalmistamisel planeerisid ministeeriumi osakonnad paralleelselt ka KIKi finantseerimist ehk kui palju ja mis tegevusi soovitakse rahastada KIKi keskkonnaprogrammidest. Samas ei võtnud valitsemisala asutused eelarvestamisel endiselt arvesse KIKist rahastatavaid tegevusi. Ka puudus neil kohustus teatada ministeeriumi rahandusosakonnale KIKist saada kavandatavatest laekumistest ja esitada aruanne selle raha kasutamise kohta.

**20. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:**

- Võtta eelarve kavandamisel KIKist saadavat raha arvesse ühtsetel põhimõtetel terves valitsemisalas.

- Seada sisse sisuline aruandlus KIKist laekunud raha kasutamise kohta.

**Keskkonnaministri vastus:** Keskkonnaministeerium arvestab Riigikontrolli soovitusi planeerida terves valitsemisalas koos riigieelarve kavandamisega ka eeldatavaid sihtfinantseerimistaotlusi. Ühtlasi märgime, et kaalume koostöös KIK-ga sihtfinantseerimise osas täiendava aruandluse kehtestamise otstarbekust ja vajadust.

### **Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt**

21. 2008. aasta riigieelarvega ja 2008. aasta lisaelarve seadusega eraldati ministeeriumile investeeringuteks kokku 193 041 075 krooni<sup>2</sup>. Suurimateks investeeringuteks auditeeritud perioodil olid Põlva Keskkonnateenistuse hoone renoveerimine, Maa-ameti arhiivi loomine ja maade ost.

### **Varade soetamisel on ministeerium järginud riigihangete seadust**

22. Varade soetusi ja sealhulgas riigihangete seaduse järgimist auditeeriti ministeeriumis, Riiklikus Looduskaitsekeskuses, Keskkonna-inspektsioonis, Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudis, Metsa-kaits- ja Metsauuenduskeskuses, Maa-ametis, Info- ja Tehnokeskuses. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid.

### **Seirekeskuse sisustusele on tehtud põhjendamatult suuri kulutusi**

23. Riiklik Looduskaitsekeskus korraldas riigihanke Nigula seirekeskuse sisustuse ostuks. Hankega sooviti osta väga erinevaid sisustuskaupu lauanõudest ja sisseehitatavast mööblist signalisatsioonüsteemini. Hankedokumentide kontrollimisel selgus, et ostetud kaubad, kokku hinnaga 2,9 miljonit krooni, on põhjendamatult kõrge maksumusega. Näited:

- Külmik UPO jaehind 2009. aasta juunis oli u 9000 krooni, 22.12.2008. aasta arvel on selle maksumuseks 20 000 krooni;
- laserprinter-koopiamasina jaehind oli 2009. a juunis ligi 24 000 krooni, esitatud arvel aga 66 711 krooni;
- õhksoojuspumba Fujitsu Inverter Arctic jaehind 2009. aasta juunis oli ligikaudu 30 000 krooni, arvel on selle maksumuseks 64 310 krooni. Sellise hinnaga soetati kolm pumpa.

24. Riigikontrolli leiab, et tegemist on ebaotstarbeka eelarvekasutusega – kogu sisustuse hankimisel ühe pakkuja käest on vara eest mitmel korral tasutud mõnel juhul koguni üle kahe korra turuhinnast kõrgemat hinda.

---

<sup>2</sup> Valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2008. aastaks määratud tegevuskulude jaotus, materiaalse ja immateriaalse varade soetamise ja renoveerimise kulude ning põhivara soetamise ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektiline liigendus ning ministeeriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2008. aasta tegevuskavad

**25. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Selgitada välja, kas Riikliku Looduskaitsekeskuse korraldatud Nigula seirekeskuse sisustuse hange on tehtud otstarbekal viisil ja vältida edaspidi analoogseid juhtumeid.

**Keskkonnaministri vastus:** Teie poolt esitatud tähelepanek viitab konkreetsetele puudustele riigihanke läbiviimises Riiklikus Looduskaitsekeskuses. Nõustume Teie järeldusega eelarvekasutuse ebaotstarbekuse osas. Kuivõrd Looduskaitsekeskuse õigusjärgne isik on Keskkonnaamet, informeerisime Teie tähelepanekust Keskkonnaameti peadirektorit vajaduse osas selgitada välja Nigula seirekeskuse sisustuse hankega seotud asjaolud ning pööramaks tähelepanu võimalikule vajadusele täiustada Keskkonnaameti sisekontrollisüsteemi. Ühtlasi märgime, et Keskkonnaameti on käesolevaks ajaks täidetud siseaudiitori ametikoht, kaardistatud on põhitegevuse protsessid ning välja töötatud rida juhendeid ja juhiseid, sh näiteks lepingute ja arvete menetlemise kord. Samuti on moodustamisel projektide nõukogu ning kinnitamisel projektide menetlemise kord, koostamisel on raamatupidamise siseeeskiri ning varade arvestuse reeglistik, mis meie arvates aitavad suurendada ameti sisekontrolli tõhusust ning aitavad vältida sarnaste juhtumite esinemist tulevikus.

#### **Immateriaalse ja materiaalse vara säilimine on tagatud**

**26.** Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, samuti tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2008. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et immateriaalsete ja materiaalsete varade inventeerimine on korraldatud ministeeriumis viisil, mis tagab nende säilimise.

#### **Varade võõrandamine on toimunud riigivaraseaduse kohaselt**

**27.** Ministeerium on auditeeritud perioodil võõrandanud vara kokku 90 881 221 krooni eest, peamiselt laekus tulu maa müügist. Auditeeritud võõrandamistingud on tehtud kooskõlas riigivara võõrandamist käsitlevate õigusaktidega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu  
Finantsauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal keskkonnaministrile mitmeid soovitusi. Minister Jaanus Tamkivi saatis 23. juulil 2009 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

### Keskkonnaministri üldised kommentaarid

Keskkonnaministeerium on ette valmistanud ja osaliselt 2009. aastal läbi viinud Keskkonnavaldkonna asutuste ümberkorraldamise, mille üldine suund on tsentraliseerimisele, teenuste standardiseerimisele ja ühtlustamisele, samuti tugifunktsioonide, sh finantsjuhtimise, eelarvestamise ja raamatupidamisarvestuse ühtlustamisele, kaasajastamisele ja taseme tõstmisele. Oleme kavandanud tsentraliseerida Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldust alates 1. jaanuarist 2010. a, koondades vajalikud toimingud haldusala valitsusasutustesse. Oleme seisukohal, et taoline ümberkorraldamine suurendab raamatupidamistoimingute kvaliteeti ning vähendab oluliselt raamatupidamisarvestuse erinevate tõlgendustega kaasneva võivaid riske.

Jagame Riigikontrolli tähelepanekut bioloogilise vara arvestuse korralduse, samuti bioloogilise vara maksumuse bilansis kajastamise küsimuse täiendava reguleerimise ja täpsustamise osas. Meil ei ole kahtlust praeguse lähenemise korrektsuses olulises osas, kuid lisanduvad meetmed andmete õigsuse tagamiseks, samuti arutelu bioloogilise vara väärtuse arvutusmetoodika alternatiivide osas võivad olla tulevikus vajalikud.

Riigikontrolli soovitused	Keskkonnaministri vastused
<p><b>Raamatupidamise korraldus</b></p> <p>5. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Korraldada raamatupidamine selliselt, et ministeeriumil oleks võimalik sisuliselt kontrollida ühisesse saldoandmikku kuuluvate valitsemisala asutuste raamatupidamist (p-d 3–4)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Koos keskkonnahalduse jätkuva korrastamisega kavandab Keskkonnaministeerium alates 01. jaanuarist 2010. a koondada raamatupidamistoimingud valitsemisalas nii, et edaspidi oleksid need teostavateks üksusteks ministeerium, Keskkonnaamet, Maa-amet ja Keskkonnainspeksioon. Sellega väheneks enam kui poole võrra raamatupidamist korraldavate asutuste arv, mis võimaldab edaspidi vältida teadmatusel või arvestustarkvarade ebapiisavast tundmisest johtuvaid vigu või arvestuse mitteküllaldast läbipaistvust.</p>
<p><b>Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamise korraldus</b></p> <p>11. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Teha järelevalvet Riikliku Looduskaitsekeskuse, keskkonnateenistuste ja Kiirguskeskuse baasil moodustatud Keskkonnaameti raamatupidamise üle, et vältida varasematel perioodidel esinenud vigade kordumist. (p-d 6–10)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Soovitus teha järelevalvet Keskkonnaameti raamatupidamise üle on aktsepteeritud.</p>
<p><b>Järelevalvet bioloogilise vara kajastamise üle</b></p> <p>13. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Keskkonnaministeeriumil teha pistelist kontrolli bioloogilise vara väärtuse teatistes olevate andmete õigsuse üle. (p 12)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Teie soovitus teha pistelist kontrolli bioloogilise vara teatistes olevate andmete õigsuse üle on põhjendatud. Ministeeriumi siseauditi osakond koostöös asjaomaste struktuuridega hindab võimalikke riske ja sellest tulenevalt kavandab omapoolsed toimingud Riigikontrolli soovituste täitmiseks. Ühtlasi juhime Teie tähelepanu, et arutelu bioloogilise vara väärtuse arvutusmetoodika alternatiivide osas võib olla tulevikus põhjendatud.</p>
<p><b>Bioloogilise vara arvestuse töökorraldus</b></p> <p>16. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Täiendada RMK metsakorralduslike andmebaaside kasutamise juhendmaterjale nii, et oleks tagatud neljasilma-kontrolli nõuete rakendamine ning sündmuste kajastamine bilansipäeva seisuga.</li> <li>■ Kehtestada RMKle pikaajaline inventeerimiskava, mis kindlustaks kogu riigimetsa hõlmavate inventuuridega (p 14–15)</li> </ul>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Oleme nõus, et edaspidi tuleks analüüsida ning vajadusel mõnevõrra täpsustada ja õigeaegselt ajakohastada Riigimetsa Majandamise Keskuses (RMK) metsa kui bioloogilise vara arvestust ning metsateatise koostamist korraldavaid regulatsioone.</p> <p>RMK-s lähtutakse metsade inventeerimisel keskkonnaministri määrusega kinnitatud metsa korraldamise juhendist, RMK metsa korraldamise protseduurireeglitest ning metsa korraldamise välitööde juhendist. Kehtivad metsade inventeerimise alased töökorralduslikud juhendid on kinnitatud 05.04.2009, sellele eelnevalt kehtis RMK peadirektori 07.05.2001 käskkirjaga kinnitatud vastavasisuline protseduurireegel. Nõustume, et vastutuse ulatuse</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskonnaministri vastused
	<p>määratlemiseks tuleks täiendada bioloogilise vara teatise koostamise kohta käivat reeglistikku.</p> <p>Kõik riigimetsa inventeerimise käigus kogutud andmed esitatakse Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse poolt peetavale metsaressursi arvestuse riiklikule registrile; esitatavate andmete õigsust kontrollib registri pidaja.</p> <p>RMK poolt hallatavate maade koosseisus toimuvad muudatused on protsessina reeglina oluliselt pikemad kui üks päev. Sama kehtib ka tööde kohta, mis metsamajandamisel läbi viiakse. Lisaks on metsa inventeerimine oma olemuselt sesoonne töö, mistõttu tooks bilansipäeva järgne tööde korraldamine kaasa jõudluse olulise kahanemise. Kokkuvõtvalt ei pea me õigustatuks ega põhjendatuks tööde korraldamist selliselt, et bilansipäevaks kõik poolleioleavad tööd lõpetatakse. Küll kajastuvad kõik tööd ja tegevused, mis vastavalt protseduureeglitele saavad bilansipäevaks andmetes kirjeldatud, ka edaspidi bioloogilise vara arvestuses.</p> <p>Nõustume, et riigile on oluline omada õiget ja õigeaegset infot riigile kuuluva metsaressursi olemi kohta. Metsade inventeerimise planeerimisel lähtub RMK metsaseadusest, mis kehtestab vanuse nõude riiklikus metsaressurside arvestuse registris registreeritavatele inventeerimisandmetele. RMK arengukavas aastateks 2009-2012 on püstitatud kohustus tagada riigimetsa inventeerimine kogumahus vastavalt metsaseaduse nõuetele. Kohustuse täitmiseks on püstitatud ülesanne inventeerida iga-aastaselt vähemalt 100 000 hektarit metsa. Vastavalt on mehitatud RMK metsakorralduse talitus ning kavandatud tööde rahastamine.</p>
<p><b>Sihtfinantseerimise planeerimine ja kasutamine</b></p> <p>20. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Võtta eelarve kavandamisel KIKist saadavat raha arvesse ühtsetel põhimõtetel terves valitsemisalas.</li> <li>▪ Seada sisse sisuline aruandlus KIKist laekunud raha kasutamise kohta.</li> </ul> <p>(p 19)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium arvestab Riigikontrolli soovitud planeerida terves valitsemisalas koos riigieelarve kavandamisega ka eeldatavaid sihtfinantseerimistaotlusi. Ühtlasi märgime, et kaalume koostöös KIK-ga sihtfinantseerimise osas täiendava aruandluse kehtestamise otstarbekust ja vajadust.</p>
<p><b>Riigihangete korraldamine</b></p> <p>25. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selgitada välja, kas Riikliku Looduskaitsekeskuse korraldatud Nigula seirekeskuse sisustuse hange on tehtud otstarbekal viisil ja vältida edaspidi analoogseid juhtumeid.</p> <p>(p-d 23–24)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Teie poolt esitatud tähelepanek viitab konkreetsetele puudustele riigihanke läbiviimises Riiklikus Looduskaitsekeskuses. Nõustume Teie järeldusega eelarvekasutuse ebaotstarbekuse osas. Kuivõrd Looduskaitsekeskuse õigusjärgne isik on Keskkonnaamet, informeerisime Teie tähelepanekust Keskkonnaameti peadirektorit vajaduse osas selgitada välja Nigula seirekeskuse sisustuse hankega seotud asjaolud ning pööramiseks tähelepanu võimalikule vajadusele täiustada Keskkonnaameti sisekontrollisüsteemi. Ühtlasi märgime, et Keskkonnaametis on käesolevaks ajaks täidetud siseaudiitori ametikoht, kaardistatud on põhitegevuse protsessid ning välja töötatud rida juhendeid ja juhiseid, sh näiteks lepingute ja arvete menetlemise kord. Samuti on moodustamisel projektide nõukogu ning kinnitamisel projektide menetlemise kord, koostamisel on raamatupidamise sise-eeskiri ning varade arvestuse reeglistik, mis meie arvates aitavad suurendada ameti sisekontrolli tõhusust ning aitavad vältida sarnaste juhtumite esinemist tulevikus.</p>

## Ülevaade Keskkonnaministeeriumist

Ministeeriumi põhifunktsioonideks on valitsemisala valdkondades riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maaga ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, keskkonnaregistri ja maakatastri pidamine, keskkonnakaitse välisvahendite kasutamise korraldamine ning asjaomaste strateegiliste dokumentide ja õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuulusid 2008. aastal järgmised riigiasutused: Maa-Amet, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Riiklik Looduskaitsekeskus, Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut, Eesti Kiirguskeskus, Eesti Loodusmuuseum ja Põlula Kalakasvatustakeskus.

Keskkonnaministeeriumil on osalus järgmistes tulundus- ja sihtasutuses ning äriühingutes: Riigimetsa Majandamise Keskus, SA Erametsakeskus, OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, OÜ Tartu Keskkonnauuringud, OÜ Geoloogiakeskus, OÜ Eesti Kaardikeskus ja AS Ökosil.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Jaanus Tamkivi ja kantsler Rita Annus, kes oma allkirjaga on kinnitanud 2008. aasta majandusaasta aruande õigsust. Igapäevast ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris ministeeriumi pearaamatupidaja Mare Roasto.

**Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad**

	2005	2006	2007	2008
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	25	10	10	10
Keskmine töötajate arv	1486	1607	1635	1605
Eelarvemaht (mln kr)	1918	1978	2349	1962
Varade maht (mln kr)	34 808	34 405	50 308	45 175

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks korraldab Riigikontroll auditeid riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks. Selle auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, sh eelarve täitmise aruanne, on õige ning 2008. aasta jooksul tehtud tehingud seaduslikud.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2008. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2008. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2008. aastal;

- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades;
- olulisemad tehingud on kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaelarve seadusega.

### **Auditi ulatus ja käsitusviis**

Keskkonnaministeeriumi 2008. aasta majandusaasta aruande õigsusele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri asjakohastele määrustele.

Hinnangu andmisel tehingute seaduslikkusele hindas Riigikontroll, kas kontrollitud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaelarve seadusest. Lisaks kontrollis Riigikontroll olulisemate tehingute puhul riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse nõuetest kinnipidamist.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll ka Keskkonnaministeeriumi valitsemisala auditeerinud audiitorite tööd ja tegi vajaduse korral täiendavaid kontrole nende kontrollitud tehinguklassides. Kontrollitoimingute tulemusel jõudis Riigikontroll järeldusele, et ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmisel saab tugineda teiste audiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava ametniku hinnangule Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Ministeeriumi siseauditi eest vastutav ametnik andis ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta märkusteta arvamuse.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate äriühingute, sihtasutuse ja riigitulundusasutuse majandusaasta aruandeid on auditeerinud vannutatud audiitorid. Hinnangu andmisel ministeeriumi koondaruandele tugines Riigikontroll vannutatud audiitorite tööle.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Auditi käigus kontrollisid audiitorid valikuliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi.

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

**Auditi lõpetamise aeg:**

Audititoimingud lõpetati 2009. aasta juunis.

**Auditi meeskond:**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Inga Häkkinen, vanemaudiitor Jaana Tael, audiitorid Marlen Pärmann ja Liisa Lepist.

**Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on FAO-2-1.4/09/54.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)



## Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Keskkonnaministeeriumis

7.7.2008 – Keskkonnaministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

10.8.2007 – Keskkonnaministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

9.8.2006 – Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)