

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/78
29.08.2006

Riigikontrolli kontrolliaruanne
riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta

Tallinn
2006

Saateks

Käesolev kontrolliaruanne sisaldab Riigikontrolli hinnangut riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Kontrolliaruanne esitatakse rahandusministrile, kes esitab riigi majandusaasta koondaruande koos Riigikontrolli kontrolliaruandega Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Vabariigi Valitsus kiidab riigi majandusaasta koondaruande heaks ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks.

Riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta andis Riigikontroll märkustega hinnangu. Lisaks märkustele riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta on Riigikontroll kontrolliaruandes välja toonud enam levinud vead raamatupidamises ja peamised rikkumised tehingute seaduslikkuse osas.

Riigikontroll loodab, et kontrolliaruandes tehtud ettepanekutest on abi riigi raamatupidamise paremaks korraldamiseks.

Sisukord

AUDITI ISELOOMUSTUS.....	4
1. RIIGIKONTROLI MÄRKUSED JA HINNANG RIIGI 2005. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTARUANDE ÕIGSUSE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA	5
1.1. Märkused ja hinnang riigi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta	5
1.2. Märkus ja hinnang riigi 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta	5
1.3. Hinnangut mõjutanud asjaolud	6
2. RIIGIKONTROLI TÄHELEPANEKUD RIIGI MAJANDUSAASTA KOONDARUANDE, RIIGI RAAMATUPIDAMISE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA	8
2.1. Riigi raamatupidamine	8
2.2. Tehingute seaduslikkus.....	10
2.3. Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis.....	11
3. ETTEPANEKUD RAHANDUSMINISTRILE	12
4. RIIGIKONTROLI KONTROLLIARUANDES RIIGI 2004. AASTA MAJANDUSAASTA KOONDARUANDE KOHTA TEHTUD ETTEPANEKUTE ELLUVIIMINE	13
RAHANDUSMINISTRI VASTUS	14

Auditi iseloomustus

Riigikontroll auditeeris 31.12.2005. a seisuga koostatud riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud riigi raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet ning täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta. Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja heast raamatupidamistavast. Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister. Riigikontrolli kohustuseks on auditi tulemustele tuginedes avaldada arvamust riigi majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruannet Riigikontroll ei auditeerinud.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollis Riigikontroll väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks riigi raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Ulatuse piirang tehingute seaduslikkuse auditeerimisel

Riigikontroll annab hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslaste² majandustehingute vastavusele riigieelarve seadusele, 2005. aasta riigieelarve seadusele ja riigi 2005. aasta lisaelarve seadusele. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute, kohalike omavalitsuste, riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Raamatupidamise aastaaruannetele on avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, kohalikes omavalitsustes, sihtasutustes, äriühingutes ja riigi tulundusasutuses hinnangu andnud vannutatud audiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Vajadust panna vannutatud audiitoritele kohustus hinnata riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi tulundusasutuste tehingute seaduslikkust märkis Riigikontroll 2004. aasta riigi majandusaasta aruande kohta koostatud kontrolliaruandes. Käesoleva kontrolliaruande koostamise ajaks seda kohustust vannutatud audiitoritele seatud ei olnud.

Teiste töö kasutamine

Andmaks hinnangut 2005. aasta riigi majandusaasta koondaruandele sooritas Riigikontroll auditi-toimingud koondaruande seisukohast olulistes tehinguklassides ise või tugines siseaudiitorite või vannutatud audiitorite tööle. Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande auditi tegema vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik, kes peab andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kui Riigikontroll kasutas ministeeriumide auditite käigus siseaudiitorite tööd, kooskõlastas ta nendega auditi plaani ja riskihinnangu ning vaatas nende töö üle. Riigi asutatud sihtasutuste, riigi osalusega äriühingute, riigi tulundusasutuse, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja kohalike omavalitsuste raamatupidamise aastaaruannete õigusust on auditeerinud vannutatud audiitorid. Riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll vannutatud audiitorite antud hinnangutest.

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

² Raamatupidamise seadus § 2 järgi on riigiraamatupidamiskohustuslaseks iga ministeerium ja Riigikantselei oma valitsemis- ja haldusala ulatuses ning põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler ja Riigikohus.

1. Riigikontrolli märkused ja hinnang riigi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Märkustena on välja toodud raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekud, mis Riigikontrolli hinnangul on olulised. Oluliseks peetakse selliseid tähelepanekuid, mille teadmine mõjutab tõenäoliselt finantsaruande kasutajat, ning majandustehingute seaduslikkuse puhul selliseid õigusaktide nõuete eiramisi, mis võivad põhjustada märkimisväärse kahju. Olulisus sõltub tähelepaneku rahalisest mahust³ ja sisust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal.

1.1. Märkused ja hinnang riigi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Märkused

- Riigikontroll ei andnud hinnangut riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele. 31.12.2004. a seisuga kajastatud bilansisaldodes võivad sisalduda vead, mis mõjutavad 31.12.2005. a seisuga koostatud riigi raamatupidamise aastaaruannet. Riigikontroll ei anna hinnangut 01.01.2005. a seisuga koostatud algsaldode ning nendes sisalduvate võimalike vigade mõju kohta riigi 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta finantsseisundile ja rahavoogudele.
- Auditi toimumise ajaks ei olnud Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas nõuetekohaselt inventeeritud Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile kuuluvaid nõudeid ja kohustusi, mistõttu ei saanud Riigikontroll piisavat kindlust riigi raamatupidamise aastaaruandes kajastatud nõuete ja kohustuste õigsuse kohta.

Hinnang

Jättes välja eespool toodud märkuste mõju riigi finantsseisundile, majandusaasta tegevuse tulemile ja rahavoogudele, kajastab Riigikontrolli hinnangul riigi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud bilansimahuks 31.12.2005. a seisuga 135,4 miljardit krooni ja aruandeperioodi konsolideeritud tulemiks 4,4 miljardit krooni, olulises osas õigesti riigi finantsseisundit 31.12.2005. a seisuga ning siis lõppenud majandusaasta tegevuse tulemit ja rahavoogusid kooskõlas hea raamatupidamistavaga.

1.2. Märkus ja hinnang riigi 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta

Märkus

- Mitmed riigiasutused on võtnud pikaajalisi kohustusi tulevaste perioodide arvelt, kuigi riigieelarve seaduses⁴ on sätestatud keeld võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.

Hinnang

Välja arvatud eespool märkuses toodu, olid Riigikontrolli hinnangul valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2005. aasta riigieelarve seaduse ja riigi 2005. aasta lisaelarve seadusega.

³ INTOSAI standardite kohaselt on olulisuse lävi 0,5–2% finantsnäitajast, mis kõige adekvaatsemalt kajastab auditeeritava üksuse majandustegevust.

⁴ Riigieelarve seadus, § 29

1.3. Hinnangut mõjutanud asjaolud

Järgnevalt on kirjeldatud asjaolusid, mis kogumina põhjustasid märkustega hinnangu andmise riigi raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

1.3.1. Riigi raamatupidamise aastaaruande algsaldod

Riigikontroll auditeeris riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruannet ning jättis hinnangu riigi majandusaasta koondaruandele andmata, kuna meie sooritatud audititoimingud ei võimaldanud saada piisavat kinnitust 31.12.2004. a seisuga koostatud riigi raamatupidamise aastaaruande bilansi ja tulemiaruaruande saldode õigsuse kohta. 31.12.2004. a seisuga kajastatud bilansisaldodes võivad sisalduda vead, mis mõjutavad 31.12.2005. a seisuga koostatud riigi raamatupidamise aastaaruannet. Sellest tingituna ei anna Riigikontroll hinnangut 01.01.2005. a seisuga koostatud algsaldode ning nendes sisalduvate võimalike vigade mõju kohta riigi 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta finantsseisundile ja rahavoogudele.

1.3.2. Puudused riigi varade ja kohustuste inventeerimises

Põllumajandusministeeriumi 31.12.2005. a seisuga koostatud raamatupidamise aastaaruandes on kajastatud Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (edaspidi PRIA) nõudeid summas 1,032 miljardit krooni ja kohustusi summas 616 miljonit krooni. Mainitud nõuded ja kohustused on konsolideeritud riigi raamatupidamise aastaaruandesse. Riigikontrollil puudub kindlus, et nimetatud saldod on riigi raamatupidamise aastaaruandes kajastatud kõikehõlmavalt ja õiges väärtuses, kuna PRIA bilansis kajastuvad nõuded ja kohustused olid bilansipäeva seisuga inventeerimata.⁵ Pärast Riigikontrolli auditi lõppemist 2006. a juulis teostas PRIA täiendavad toimingud 31.12.2005. a seisuga bilansis kajastatud nõuete ja kohustuste saldode õigsuse kontrollimiseks, kuid nende toimingute usaldusväärsust pole Riigikontroll hinnanud.

Puuduste tõttu inventeerimises ei ole Riigikontroll veendunud riigi raamatupidamise aastaaruandes bilansiridadel “Muude nõuded ja ettemaksed” ning “Muud kohustused ja saadud ettemaksed” kajastatud summade õigsuses.

1.3.3. Pikaajaliste kohustuste võtmine ja raamatupidamises kajastamata jätmine

Riigieelarve seaduse järgi⁶ on riigiasutustel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti⁷ ning võtta muid selliseid kohustusi. Seda keeldu ei ole mitmed riigiasutused järginud ning on võtnud pikaajalisi kohustusi.

Jõhvi Linn (kinnistu omanik), FKSM AS⁸ (hoonestaja) ning Kultuuriministeerium (kasutusvaldaja) on sõlminud kolmepoolse notariaalse lepingu Jõhvis Pargi tn 40 asuva kinnistu hoonestusõiguse, ostueesõiguse, kasutusvalduse ja asjaõiguse seadmise kohta. Nimetatud lepinguga seati Pargi tn 40 asuva kinnistu hoonestusõigus Jõhvi kontserdimaja rekonstrueerimiseks FKSM AS kasuks. Samuti lepiti kokku, et hoonestaja sõlmib kasutusvaldajaga kasutusvalduse seadmise lepingu hoonestusõiguse kehtivuse lõpuni (s.o kuni 30.09.2025). Kasutusvalduse eest tuleb maksta hoonestajale 21 aasta jooksul kokku 285 miljonit krooni. Kasutusvalduse lepinguga lasuvad kõik majanduslikud riskid

⁵ Riigikontrolli audit “Põllumajandusministeeriumi 2005. a raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks”

⁶ Riigieelarve seadus, § 29

⁷ Kapitalirendiga on tegu, kui põhilised varaga seotud riskid ja hüved on üle kandunud rentnikule ning lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast või rendimaksetega tasutakse suur osa vara maksumusest.

⁸ Alates 28.02.2005. a uue nimega AS YIT Ehitus

kasutusvaldajal. Riigikontrolli hinnangul on tegemist kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepinguga, millega on võetud riigieelarve seadusega keelatud kohustusi summas 285 miljonit krooni. Seega on Kultuuriministeerium rikkunud riigieelarve seadust.

Lisaks Jõhvi kontserdimajale leidis Riigikontroll, et riigiasutustel oli 2005. aastal kehtivaid lepinguid, millega on võetud pikaajalisi kohustusi, vähemalt 27 miljoni krooni eest. Kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid oli sõlmitud Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustes, Riigikantselei haldusala asutuses ning põhiseaduslikes institutsioonides.

Mõningatel juhtudel ei olnud kapitalirendi teel soetatud vara ja kapitalirendiga kaasnevaid kohustusi asutuste raamatupidamisaruannetes kajastatud, mistõttu esines vigu riigi varade ja kohustuste kajastamises. Teostatud audititoimingute piiratud ulatuse tõttu ei olnud Riigikontrollil võimalik hinnata vea kogumõju riigi raamatupidamise aastaaruandele.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab riigieelarve seadus kohustuste võtmise osas riigieelarve eraldiste arvel mitmeti tõlgendamist. Riigikontrolli kontrolliaruandes riigi 2004. majandusaasta koondaruande kohta tegi Riigikontroll rahandusministrile ettepaneku määrata kindlaks, milliseid pikaajalisi kohustusi ja kui suures ulatuses võivad riigiasutused võtta, ning vajaduse korral algatada riigieelarve seaduse muutmine. Rahandusminister nõustus Riigikontrolli tehtud soovitusega, kuid ei ole seni probleemi lahendanud.

2. Riigikontrolli tähelepanekud riigi majandusaasta koondaruande, riigi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse kohta

Järgnevad tähelepanekud ei mõjutanud summade või muude asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, kuid teistsuguste tingimuste korral võivad need puudused viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

2.1. Riigi raamatupidamine

2.1.1. Inventuuride korraldus

Mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased pole piisavalt tähelepanu pööranud varade ja kohustuste inventeerimisele. Varade ja kohustuste inventeerimisel esineb jätkuvalt puudusi:

- Mitmetes riigiraamatupidamiskohustuslase üksustes ei olnud varasid ja kohustusi inventeeritud või inventuurid ei olnud kõikehõlmavad, s.t aastainventuurid ei hõlmanud kõiki olulisi varade ja kohustuste gruppe.
- Inventeerijad ja materiaalselt vastutavad isikud ei olnud kinnitanud inventuuride tulemusi ning inventuuride tulemusi polnud raamatupidamises kajastatud.
- Inventuuri käik ja tulemused olid puudulikult vormistatud: puudusid lugemislehed; lugemislehed olid ebatäpsed; lugemislehtedelt puudusid lugejate allkirjad, mistõttu ei olnud võimalik tagantjärele veenduda inventuuride tegelikus toimumises.
- Inventuurikomisjonides osalesid vara eest vastutavad isikud.

Riigikontroll leidis nimetatud puudusi Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustes. Riigikontrolli hinnangul võivad puudused inventuurides põhjustada vigu riigi varade ja kohustuste kõikehõlmavas ning õiges väärtuses kajastamises. Asjaolule, et riigiraamatupidamiskohustuslased eksivad riigi raamatupidamise üld-eeskirjaga kehtestatud varade ja kohustuste inventeerimise ja hindamise protseduuride vastu, juhtis Riigikontroll tähelepanu ka eelmisel aastal.

Ebausaldusväärsele inventeerimisele viitab Riigikontrolli hinnangul ka asjaolu, et auditite käigus avastati mitmeid arvele võtmata varasid (näiteks riigiraamatupidamiskohustuslase kasutuses olevaid maaüksusi, rajatisi), samuti leiti, et riigiraamatupidamiskohustuslasel oli arvel varasid, mida tegelikult ei eksisteerinud (näiteks inventari, rajatisi), mõningad varad olid arvele võetud topelt. Loetletud puudusi esines Välisministeeriumis ning Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutustes.

2.1.2. Kinnisvarainvesteeringute kajastamine

Kinnisvarainvesteeringuks peetakse maa, hoone või hooneosa väljarentimist tulu teenimise eesmärgil või hoidmist turuväärtuse suurenemise eesmärgil, kui rentija ei kasuta seda vara oma põhitegevuseks. Raamatupidamise heast tavast lähtudes tuleb kinnisvarainvesteeringud kajastada bilansis eraldi real, kuid paljud riigiasutused ei ole eristanud kinnisvarainvesteeringuna käsitletavat vara ning kajastavad seda koos oma tegevuseks kasutatavate pindadega materiaalse põhivara hulgas. Ebatäpse kajastamise tõttu annab riigi majandusaasta koondaruanne lugejale valeinfot riigiasutuste põhitegevuses kasutusel oleva vara kohta. Kinnisvarainvesteeringuna tulnuks Riigikontrolli hinnangul klassifitseerida vara

Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustes kokku vähemalt 418 miljoni krooni ulatuses, sealhulgas kutseõppeasutuste ja rakenduskõrgkoolide ühiselamuid kokku ligikaudu 400 miljoni krooni ulatuses.

2.1.3. Eraldise kajastamata jätmise ministeeriumide raamatupidamises

Euroopa Liiduga liitumisel üleliigseks hinnatud suhkruravudelt tuleb Eestil teha makse Euroopa Liidu eelarvesse. Riigikontroll tegi Rahandusministeeriumile ja Põllumajandusministeeriumile märkuse, kuna kumbki ministeerium ei ole oma raamatupidamise aastaaruandes kajastanud kohustust summas 715 miljonit krooni, mis on tekkinud üleliigsete laovarude tõttu. Riigi majandusaasta koondaruandes on riigi pearaamatupidaja võtnud vastava kohustuse riigi bilanssi. Riigikontrolli hinnangul on taunitav olukord, kus ministeeriumid ei ole suutnud kohustuse kajastamise suhtes kokku leppida. Riigikontrolli hinnangul peavad riigi koondaruandes näidatud kohustused tulenema riigiraamatupidamis-kohustuslaste aruannetest, kuna riigi varad ja kohustused tekivad riigiraamatupidamiskohustuslaste majandustehingutest.

2.1.4. Bilansiväliste kohustuste avalikustamata jätmise

Lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirja alusel koostatud juhendist⁹, kajastatakse tähtajalistest mittekatkestatavatest või teatud etteteatamistähtajaga katkestatavatest üürilepingutest tulenevaid siduvaid kohustusi riigiraamatupidamiskohustuslase bilansivälisel kirjel. Bilansiväliste kohustuste kohta koostatud lisa annab aruande lugejale infot selle kohta, kui suured kohustused võivad tekkida, kui aruandev isik peaks sõlmitud üürilepingud bilansipäeva seisuga katkestama.

Bilansiväliste kohustuste kajastamisel on Riigikontroll tuvastanud vigu. Näiteks tuleb Politseiameti ja Põhja Politseiprefektuuri Pärnu mnt 139 asuvate hoonete üürimiseks sõlmitud lepingu kohaselt Politseiametil ja Põhja Politseiprefektuuril üürilepingu ennetähtaegsel lõpetamisel enne 11 aasta möödumist lepingu sõlmimisest tasuda leppetrahv, mis on võrdne 11 aasta üürimaksete summaga, millest on lahutatud politseiasutuste poolt lepingu ülesütleamise päevaks tasutud üürimaksete kogusumma. Riigikontroll leidis, et Politseiamet ja Põhja Politseiprefektuur jätsid lepingust tulenevalt 31.12.2005. a seisuga bilansiväliselt kajastama kohustuse kogumaksumuses ca 300 miljonit krooni, kajastades selle asemel bilansiväliselt kohustusi summas 97 miljonit krooni. Praeguseks on mainitud politseiasutused tagantjärele korrigeerinud bilansiväliseid saldosisid 31.12.2005. a seisuga ning riigi majandusaasta koondaruandes on politseiasutuste bilansivälised kohustused kajastatud õiges summas.

Riigikontrolli hinnangul ei ole riigiraamatupidamiskohustuslased üürilepingutest tulenevaid bilansiväliseid kohustusi kajastanud ühtsete põhimõtete järgi. Seetõttu ei anna riigi konsolideeritud bilansiväliste kohustuste lisa ülevaadet selle kohta, kui palju oli riigil 31.12.2005. a seisuga üürilepingutest tulenevaid siduvaid kohustusi.

2.1.5. Bilansiväliste varade avalikustamata jätmise

Riigi raamatupidamise aastaaruande lisades ei ole avalikustatud infot riigile kuuluvate hoiu- ja kaitsemetsade koguse kohta. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt kajastatakse bioloogiline vara bilansis kas õiglases väärtuses või soetusmaksumuses. Kui bioloogilise vara õiglase väärtuse kohta puudub usaldusväärne hinnang või soetusmaksumus pole teada, tuleb vara kajastada bilansiväliselt.

Enamiku riigile kuuluvate hoiu- ja kaitsemetsade üle peab arvestust pidama Keskkonnaministeerium. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oleva Riigimetsa Majandamise Keskuse majandada on kokku ca 164 000 hektarit selliseid hoiu- ja kaitsemetsi, mis on hinnatud nullväärtusega ja mis ministeeriumi

⁹ Riigi pearaamatupidaja koostatud juhend "Bilansiväliste kontode esitamine seisuga 31.12.2005"

raamatupidamise aastaaruandes ei kajastu. Keskkonnaministeeriumi bilansis on kajastatud vaid need hoiu- ja kaitsemetsad, mis riik on eraomanikelt ostnud või tulundusmetsa (või maa) vastu vahetanud, kokku maksumusega 18,1 miljonit krooni.

Kuna hoiu- ja kaitsemetsade omamise ning majandamise kaudu täidab riik temale pandud loodushoiuga seotud ülesandeid, tuleb Riigikontrolli hinnangul esitada raamatupidamise aastaaruande lisas andmed hoiu- ja kaitsemetsa koguse kohta (võimaluse korral koos hinnanguga selle väärtusele).

Sarnaselt hoiu- ja kaitsemetsadega vajavad täpsustamist ka kultuurimälestiste ja muinsuskaitseobjektide arvestuspõhimõtted ja kajastamine riigiraamatupidamiskohustuslaste aruannetes.

2.2. Tehingute seaduslikkus

2.2.1. Riigieelarve seaduse rikkumised

Lisaks märkusena (vt p 1.3.3) toodud asjaolule leidis Riigikontroll, et riigiasutused on eksinud riigieelarve seaduse vastu, tehes investeeringuid tegevuskulude arvelt. Pistelise kontrolli tulemusena leidsid audiitorid, et investeeringuid on tegevuskulude arvelt tehtud kokku 7 miljoni krooni ulatuses. Teostatud pistelise kontrolli tulemusena ei ole Riigikontrollil võimalik välja tuua rikkumiste kogumõju. Riigikontroll leidis eksimusi Välisministeeriumis ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutustes ning Riigikogu Kantseleis. Esines ka vastupidiseid juhtumeid, kus investeeringute arvel oli tehtud perioodikulused (Saarte Teedevalitus). Riigieelarve seaduse kohaselt ei ole ministril õigust muuta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet, seda on võimalik teha vaid riigieelarve muutmise teel.

Riigikontrolli hinnangul põhjustab vigade tekkimist osaliselt asjaolu, et eelarvestamisel kasutatakse põhivara alampiiri¹⁰ ühe soetatava vara üksuse soetusmaksumuse arvutamisel, jättes arvestamata varade kogumi soetamiseks tehtava investeeringu maksumuse. Riigikontrolli arvates ei tohi aruandluse ja eelarvestamise läbipaistvuse huvides teha suuremahulisi soetusi tegevuskulude arvelt, vaid neid tuleb teha põhivara soetamise ja renoveerimise kulude arvelt, arvestades vara maksumust mitte üksikult, vaid kogumina.

2.2.2. Riigihangete seaduse rikkumised

Sarnaselt varasemate aastatega leidis Riigikontroll ka käesoleval aastal, et riigiasutused olid rikkunud riigihangete seadust, jättes korraldamata nõutud riigihankemenetlused. Riigihankemenetlust korraldamata osteti kaupu ja teenuseid vähemalt 27 miljoni krooni eest. Audiitorid tuvastasid sellekohast riigihangete seaduse rikkumist Välisministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustes ning põhiseaduslikes institutsioonides (Vabariigi Presidendi Kantseleis ja Riigikogu Kantseleis).

Lisaks riigihankemenetluse korraldamata jätmisele leidis Riigikontroll, et mitmel juhul (Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes ja Riigikogu Kantseleis) oli riigihanke menetluse tulemusena sõlmitud hankelepingute maksumust ületatud.

¹⁰ Põhivara alampiiri summas 35 400 krooni tuleb rahandusministri 08.06.2004. a määrusest nr 116 "Ministeeriumi valitsemisala 2005. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaeg"

2.3. Riigi majandusaasta koondaruande esitusviis

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel tuleb lähtuda arusaadavuse ja olulisuse printsiibist. See tähendab, et raamatupidamise aruannetes avalikustatav info peab olema esitatud nii, et see oleks ülevaatlik ja üheselt mõistetav aruande kasutajale, ning aruandes peab kajastuma kogu oluline info, mis mõjutab raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavooge.

Riigieelarve täitmise aruande koostamisel on lähtutud raamatupidamise seaduse¹¹ nõudest, mille kohaselt koostatakse riigieelarve täitmise aruanne vähemalt riigieelarve vastuvõtmisel kehtinud eelarveklassifikaatori artiklite kaupa riigieelarves toodud ulatuses. Üksikasjalikku ülevaadet riigieelarve kasutamisest on võimalik saada Rahandusministeeriumi koduleheküljelt e-Riigikassast, samuti esitavad detailse info riigi eelarve täitmise kohta riigiraamatupidamiskohustuslased oma majandusaasta aruannetes.¹² Riigikontrolli hinnangul on riigi majandusaasta koondaruandesse lisatud riigi eelarve täitmise aruanne liiga detailne ning selle aruande koostamisel ei ole lähtutud arusaadavuse ja olulisuse printsiibist.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus on avalikustatud “Ülevaade ministeeriumide ja Riigikantselei tulemuslikkusest 2005. aastal”. Riigikontrolli hinnangul on valitsuse tegevuse tulemustest aruandmine koondaruandes vajalik, kuid esitatud ülevaate puuduseks on selle nõrk seos eelarve täitmise aruandega. Kui riigi eelarve täitmise aruanne on esitatud väga detailselt, siis tegevuste tulemusi on aruandes kirjeldatud väga üldiselt. Seetõttu ei ole aruande lugejal võimalik saada näiteks infot selle kohta, kui palju igas konkreetsetes tegevusvaldkonnas raha kasutati. Samuti on ülevaates pigem kirjeldatud aasta jooksul tehtud tegevusi ning puudub selgus, kas aruandeaastaks seatud tegevuseesmärgid on saavutatud, ehk puudub vaade tegevuste tulemuslikkusele.

Riigikontrolli hinnangul ei saa puuduliku info tõttu aruandes riigi majandusaasta koondaruande kasutaja piisavat infot selle kohta, kuidas on Vabariigi Valitsus kasutanud riigi eelarves ette nähtud raha ning kas riigi eelarvestrateegiaga võetud eesmärgid on täidetud.

¹¹ Raamatupidamise seadus, § 38 lg 1

¹² Raamatupidamise seadus, § 38 lg 2

3. Ettepanekud rahandusministrile

Riigikontroll teeb rahandusministrile, kes vastutab riigi raamatupidamise eest, järgmised ettepanekud:

- Analüüsida ja vajaduse korral algatada riigieelarve seaduse muutmise osas, mis puudutab kohustuste võtmist tulevaste perioodide arvelt.
- Informeerida teisi ministreid tuvastatud vajakajäämistest raamatupidamise korralduses (sh puudused inventuuride korralduses, kinnisvarainvesteeringute ja kapitalirendi tingimustel soetatud varade ning kohustuste kajastamata jätmise) ning nõuda, et teised ministrid informeeriksid Rahandusministeeriumi puuduste kõrvaldamiseks kavandatud või rakendatud meetmetest.
- Tagada üleliigsete laovarude tasu maksmiseks moodustatud eraldise kajastamine kas Põllumajandusministeeriumi või Rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes.
- Tagada bilansiväliste kohustuste ja varade avalikustamine riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetes ühtsete põhimõtete järgi ning vajaduse korral täiendada vastavaid juhendeid.
- Tagada, et investeeringute kavandamisel riigieelarvesse ei lähtutaks investeeringus sisalduvate varade üksikmaksumuselt, vaid arvestataks investeeringu kogumaksumust, ning jälgida, et nimetatud kulusid ei tehtaks majandamiskulude arvelt.
- Analüüsida ja vajaduse korral algatada raamatupidamise seaduse muutmise, et riigi majandusaasta koondaruande koosseisus oleva riigieelarve täitmise aruande üldistustase suureneks ning et aruanne seostuks ministeeriumide tegevusaruandlusega.
- Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega nii, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministeeriumide tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamisel, saavutatud tulemused ning tegevustele kulunud raha.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule on rahandusminister nõustunud Riigikontrolli ettepanekutega ning kirjeldanud tegevusi ettepanekute rakendamiseks.

Rahandusministri vastuse täistekst on lisatud kontrolliaruandele.

4. Riigikontrolli kontrolliaruandes riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta tehtud ettepanekute elluviimine

Alljärgnevalt on esitatud eelmisel aastal rahandusministrile tehtud ettepanekud (kaldkirjas) ja kommentaarid nende täitmise kohta.

- *Nõuda ministeeriumitelt valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja kinnitamist.*

Iga ministeerium on koostanud ja kinnitanud oma valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja.

- *Pöörata rohkem tähelepanu põhivara ümberhindlusele ja tagada, et ministeeriumid teeksid vajaliku ümberhindluse 2005. aasta lõpuks.*

Põhivara on olulises osas ümber hinnatud. Riigikontrolli tähelepanekud põhivara ümberhindluse kohta on esitatud riigiraamatupidamiskohustuslaste auditite kohta koostatud kontrolliaruannetes.

- *Veenduda enne riigi majandusaasta koondaruande koostamist riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning kohalike omavalitsuste esitatud saldoandmikes toodud andmete õigsuses.*

Riigi majandusaasta koondaruande koostamisel võrdleb riigi pearaamatupidaja riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning kohalike omavalitsuste konsolideerimiseks esitatud andmeid auditeeritud raamatupidamise aastaaruannetega.

- *Informeerida teisi ministreid vajakajäämistest raamatupidamise korralduses, mis selgusid riigi majandusaasta koondaruande koostamisel, ja nõuda, et teised ministrid informeeriksid Rahandusministeeriumit puuduste kõrvaldamiseks rakendatud või rakendatavatest meetmetest.*

Riigi pearaamatupidaja on jooksvalt informeerinud riigiraamatupidamiskohustuslasi leitud vigadest.

- *Kaaluda vajadust täpsustada riigieelarve seadusega riigi raamatupidamise koondaastaruande struktuuri ja tegevusaruande sisu, ning kui leitakse see vajalik olevat, algatada riigieelarve seaduse muudatus.*

Riigieelarve seaduse muutmist ei pidanud rahandusminister eelmisel aastal vajalikuks. Riigi majandusaasta koondaruande koostamisel on osaliselt arvestatud Riigikontrolli soovitustega esitusviisi parandamise kohta.

Soovitusi riigi raamatupidamise paremaks korraldamiseks ja õigusaktide muutmiseks, mille rakendamise osas ei ole olulist edasiminekut toimunud, on korratud kontrolliaruande 3. peatükis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Rahandusministri vastus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11
15013 Tallinn

Teie 03.08.2006 nr OSI-2-5/06/71

Meie 16.08.2006.a 8-5/8705

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli kontrolliaruanne riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruande kohta"

Oleme Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud märkuste ja tähelepanekutega tutvunud. Leiame, et need osutavad olulistele vajakajäämistele ning on seega kokkuvõtlikuks aluseks valmistumisel riigi majandusaasta koondaruande koostamiseks 2006. a kohta.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes rahandusministrile tehtud ettepanekute osas vastame järgmist.

1. ettepanek. Analüüsida ja vajadusel algatada riigieelarve seaduse muutmine osas, mis puudutab kohustuste võtmist tulevaste perioodide arvelt.

Nõustume, et kehtiv riigieelarve seadus võimaldab kohustuste võtmise osas tulevaste perioodide arvelt mitmeti tõlgendamist. Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungil otsustatu kohaselt tuleb Rahandusministeeriumil valmistada seoses kohustuste võtmisega (sh liisinglepingutega) ette "Riigieelarve seaduse" § 29 lõike 3 ja § 31 täpsustusettepanekud 30. juuniks 2007.a.

Rahandusministeerium on asunud ette valmistama riigieelarve seaduse ulatuslikku muutmist, mis muuhulgas tagab ka tekkepõhise arvestusmetoodika kasutuselevõtmise ning pikaajaliste kohustuste võtmise korrektse kirjendamise.

2. ettepanek. Informeerida teisi ministreid tuvastatud vajakajäämistest raamatupidamise korralduses (sh puudused inventuuride korralduses, kinnisvarainvesteeringute ja kapitalirendi tingimustel soetatud varade ning kohustuste kajastamata jätmise) ning nõuda, et teised ministrid informeeriksid Rahandusministeeriumi puuduste kõrvaldamiseks rakendatud või rakendatud meetmetest.

Rahandusministeerium on pidevalt informeerinud riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajaid, kes otseselt vastutavad raamatupidamise korraldamise eest ministeeriumi valitsemis- ja haldusala ulatuses, kõikidest teadaolevatest puudustest. Kavatsime eelkõige jätkata sama praktikat ning informeerime ministreid siis, kui vastav koostöö riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajaga ei anna tulemust.

Ühtlasi informeeris Rahandusministeerium teisi ministreid riigiraamatupidamiskohustuslaste 2005. a aastaaruannete kinnitamisel Vabariigi Valitsuse istungil, kus võeti vastu protokolliline otsus, mille kohaselt enamus ministritest esitab rahandusministrile 2006. a jooksul raamatupidamise funktsiooni korrastamise ja tugevdamise võimaluste analüüsi, samuti ülevaate muude kavandatavate meetmete kohta peamiselt vastavalt siseaudiitorite poolt esitatud märkustele. Suur osa siseaudiitorite märkustest kattub Riigikontrolli

märkustega. Rahandusministeerium kavatseb tutvuda ka Riigikontrolli kontrolliaruannetega kõikide riigiraamatupidamiskohustuslaste kohta ning vajadusel võtta neid arvesse selles osas, milles siseaudiitorid puudusi välja ei toonud.

3. ettepanek. Tagada üleliigsete laovarude tasu maksmiseks moodustatud eraldise kajastamine kas Põllumajandusministeeriumi või Rahandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes.

Rahandusministeerium on arvamisel, et vastava eraldise planeerimise õigsuse eest peab vastutama Põllumajandusministeerium, kuivõrd tema on pidanud asjakohaseid läbirääkimisi Euroopa Komisjoniga, omab algdokumente nimetatud tasu maksmiseks ning vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele kuuluvad põllumajanduse ja toiduainetetööstuse küsimused Põllumajandusministeeriumi vastutusvaldkonda.

4. ettepanek. Tagada bilansiväliste kohustuste ja varade avalikustamine riigiraamatupidamiskohustuslaste finantsaruannetes ühtsete põhimõtete järgi ning vajadusel täiendada vastavaid juhendeid.

2005. a aastaaruande koostamise ajal leidsid Rahandusministeerium ja Riigikontroll mitmeid vigu bilansiväliste kohustuste ja varade kajastamisel. Kõik leitud vead parandati koondaruandes. Samas selgus vestluses riigiraamatupidamiskohustuslaste pearaamatupidajatega, et nimetatud varadele ja kohustustele on pööratud vähem tähelepanu, kui bilansis kajastatud andmetele. Samuti selgus, et Rahandusministeeriumi poolt bilansiväliste kontode kohta koostatud juhend ei olnud kõikidele üheselt arusaadav. Seetõttu on Rahandusministeeriumil plaanis täiustada vastavat juhendit ning selgitada bilansiväliste kontode kajastamist nii vastavasisulisel ringkirjas kui ka korraldatavatel koolitustel.

5. ettepanek. Tagada, et investeeringute kavandamisel riigieelarvesse ei lähtutaks investeeringus sisalduvate varade üksikmaksumusest, vaid arvestataks investeeringu kogumaksumust, ning jälgida, et nimetatud kulusid ei tehtaks majandamiskulude arvelt.

Kavatseme eelarve läbirääkimiste ajal pöörata teemale rohkem tähelepanu. Samas juhime Teie tähelepanu asjaolule, et Rahandusministeerium ei saa tagada ega ka vastutada teiste ministeeriumite õiguslikult korrektse käitumise eest. Riigikassa arveldussüsteemis oleme loonud riigiasutuste maksekorralduste töötlemisele kontrollimeetmed suuremahuliste eelarve väärkasutuste tuvastamiseks ja takistamiseks.

6. ettepanek. Analüüsida ja vajaduse korral algatada raamatupidamise seaduse muutmise, et riigi majandusaasta koondaruande koosseisus oleva riigieelarve täitmise aruande üldistustase suureneks ning et aruanne seostuks ministeeriumide tegevusaruandlusega.

Ettepanek seostub kavandamisel olevate reformidega eelarve seaduse eelnõu koostamise osas ning seeläbi Rahandusministeeriumi poolt tulevikus tehtavate ettepanekutega eelarve seaduse muutmiseks. Oleme arutanud riigieelarve seaduses kasutatava liigenduse vähendamist, et muuta selle täitmine tulenevalt tegelike vajaduste täpsustumisest, paindlikumaks. Rahandusministeerium on moodustanud vastava töögrupi, kes tegeleb võimalike lahenduste otsimisega.

7. ettepanek. Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega nii, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministeeriumide tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamisel, saavutatud tulemused ning tegevustele kulunud raha.

Nõustume ettepanekuga ning oleme juba 2006. a ja 2007. a eelarvete koostamise protsessis näinud ette uusi samme, mis võimaldaksid jõuda lähemale tegevuste ja tulemuste sidumisele nende maksumustega. Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungil otsustatu kohaselt tuleb Rahandusministeeriumil töötada 31. detsembriks 2006 välja tegevusaruandluse koostamise parendamise põhimõtted ja meetodilised juhendmaterjalid. Seega kavatseme täiustada riigiraamatupidamiskohustuslaste tegevusaruande koostamise juhendit hiljemalt nimetatud kuupäevaks.

Siinkohal märgime täiendavalt, et strateegiliste eesmärkide, nende saavutamiseks planeeritud tegevuste ja nende maksumuste sidumise temaatikat ei saa lahendada vaid riigi majandusaasta koondaruande kontekstis, kuna toimiva tulemuspõhise planeerimise ja -aruandluse süsteemi loomine on võimalik vaid käsitledes riigi

finantsjuhtimise süsteemi tervikuna. Riigi majandusaasta aruandes sisalduv riigieelarve täitmise aruanne saab siiski lähtuda iga-aastase riigieelarve seaduse sisust ja formaadist (mis antud hetkel on riigieelarve seadusest tulenevalt rõhuasetusega tulude, kulude ja finantseerimistehingute majanduslikule sisule). Kavandame kõnealuses küsimuses arendusi Rahandusministeeriumis toimiva üldise riigi finantsjuhtimise arenduskontseptsiooni koostamise protsessi raames, mille esialgsed tulemused näitavad, et toimiva tulemuspõhise planeerimise ja aruandluse juurutamine eeldab põhimõttelisi muudatusi, milleks on muuhulgas vajalik ka riigieelarve seaduse muutmine.

Täname Riigikontrolli konstruktiivse ja meeldiva koostöö eest ning soovime selle jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Rahandusminister

Tea Varrak
Kantsler