

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/06/70
09.08.2006

**Keskkonnaministeriumi 2005. aasta raamatupidamise
aastaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine
riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele
hinnangu andmiseks**

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigieelarve seaduse kohaselt peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Riigikontroll korraldas auditi "Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" eesmärgiga anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Keskkonnaministeeriumi aastaaruande saldode kohta.

Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olid olulisteks muud nõuded ja ettemaksed, osalused konsolideerimisgrupi ja sidusüksustes, materiaalne põhivara, bioloogilised varad, muud toetused ja saadud ettemaksed, saadud toetused, muud tulud, muud tegevuskulud, majandamis- ja tööjõukulud. Riigikontroll tugines kõigi nimetatud tehinguklasside kontrollimisel Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutusi auditeerinud välisaudiitorite tööle, tehes ise täiendavaid kontrollitoiminguid.

- **Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud tehinguklasside saldod Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.**
- **Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega.**

Keskkonnaminister nõustus Riigikontrolli tähelepanekutega ja teatas abinõudest, mida ta on kavandanud ministeeriumi valitseda olevate hoiu- ning mittemajandatavate kaitsemetsade raamatupidamises kajastamisega seonduvate probleemide lahendamiseks. Kontrolliaruandele on lisatud keskkonnaministri vastuse täistekst.

Sisukord

SISSEJUHATUS	4
Auditi iseloomustus	4
Lühiülevaade auditeeritust	5
1. HINNANG TEHINGUKLASSIDE MAJANDUSAASTA ARUANDES KAJASTAMISE ÕIGSUSE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA	6
2. TÄHELEPANEKUD	7
2.1. Bioloogilise vara arvestus	7
2.2. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll.....	8
KESKKONNAMINISTRI VASTUS	9

Sissejuhatus

Auditi iseloomustus

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli audit hõlmas Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulisi tehinguklasse, mille saldod olid 2005. a lõpu seisuga järgmised:

• muud nõuded ja ettemaksud	142 264 856 krooni
• osalused konsolideerimisgrupi ja sidusüksustes	1 269 150 947 krooni
• materiaalne põhivara	5 016 029 832 krooni
• bioloogilised varad	27 877 646 990 krooni
• muud kohustused ja saadud ettemaksud	310 120 590 krooni
• saadud toetused	121 264 086 krooni
• muud tulud	1 125 684 572 krooni
• tööjõukulud	244 261 941 krooni
• majandamiskulud	307 493 790 krooni
• muud tegevuskulud	745 690 873 krooni

Keskkonnaministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandele andis hinnangu audiitorbüroo Rimess MRI OÜ. Samuti auditeerisid välisaudiitorid Maa-ameti, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse, Eesti Kiirguskeskuse (Audiitorbüroo Rimess MRI OÜ), Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse (Rimess Capital MRI OÜ), Keskkonnainspektsiooni (OÜ Audiitorbüroo Silvia Sirel), Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi (OÜ Arekto), Põlula Kalakasvatuse (OÜ Lemmur) ning Eesti Loodusmuuseumi (OÜ Vallaste ja Partnerid) 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruandeid. Ka tellisid ministeerium, Maa-amet ning Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus audiitorbüroolt Rimess MRI OÜ hinnangu oma 2005. aasta majandustehingute seaduslikkusele.

Vannutatud audiitorid andsid märkusteta järeldusotsused kõigi nende auditeeritud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste kohta, v.a Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, kus Audiitorbüroo Rimess MRI OÜ tegi märkuse põhivara kajastamise kohta. Nimelt oli asutuse bilansis kajastatud 4,9 miljoni krooni ulatuses põhivara, mis kuulus teisele asutusele.

Riigikontrolli hinnangud tuginevad Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala asutusi auditeerinud välisaudiitorite tööle. Arvamus, et Riigikontroll võib tugineda välisaudiitorite tehtud tööle, põhineb nende tööpaberite analüüsil, nende hinnangute põhjendatuse kontrollil, audiitorite selgitustel ning täiendavate kontrollitoimingute korraldamisel auditeeritud asutustes. Lisaks tegi Riigikontroll kontrollitoimingud Matsalu ja Karula Rahvuspargi Administratsioon.

Hinnangu andmisel kontrollitavatele tehinguklassidele tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele¹:

- varad, kohustused ja majandustehingud on aruannetes kajastatud täielikult ja aritmeetiliselt õigesti ning avalikustatud ja klassifitseeritud arusaadavalt;
- varad ja kohustused on tegelikult olemas, kuuluvad Keskkonnaministeeriumile ja on näidatud õiges väärtuses;
- majandustehingud on aruandeperioodil tegelikult toimunud ja kajastatud õiges perioodis;
- majandustehingud on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohastes regulatsioonides sisalduvate nõuetega.

Hinnangu andmisel aruandeaasta majandustehingute seaduslikkusele lähtus Riigikontroll auditeeritu suhtes kehtivatest olulisemates seadustes sätestatud nõuetest. Keskkonnaministeeriumi seisukohalt olulisemad õigusaktid, millele olulises osas vastavust kontrolliti, on raamatupidamise seadus, riigieelarve seadus, riigilõivuseadus, riigivaraseadus, 2005. a riigieelarve seadus.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI² 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 väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised saldod, ning analüüsisid aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja majandustehingute õiguspärasust. Audit tugines algdokumentatsiooni kontrollile, analüütilistele kontrollitoimingutele, sisekontrolli süsteemi toimivuse kontrollile ja välisaudiitorite tööle.

Riigikontrolli sooritatud audititoimingud annavad põhjendatud aluse arvamuse avaldamiseks riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Keskkonnaministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Inga Häkkinen ja audiitor Rainer Kuuba.

Lühiülevaade auditeeritust

Keskkonnaministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Villu Reiljan ja kantsler Annika Velthut. Ministeeriumi raamatupidamist korraldab rahandusosakonna koosseisu kuuluv raamatupidamistalitus, mida juhib pearaamatupidaja Mare Roasto.

31.12.2005. a seisuga oli Keskkonnaministeeriumi konsolideeritud bilansimaht 34,8 miljardit krooni. Võrreldes 2004. aastaga suurenes bilansimaht 7,6%. Bilansimaht kasvas peamiselt põhivara suureneamise arvel. Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta eelarve tulude ja kulude täitmine oli 1,2 miljardit krooni.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2005. a majandusaasta raamatupidamise aastaaruandesse on konsolideeritud ministeeriumi kui üksikasutuse ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 24 riigiasutuse (raamatupidamiskohustuslase üksuse) 2005. aasta raamatupidamise andmed.

Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitas oma allkirjaga kantsler ning aruande vaatas läbi ja kiitis heaks minister.

¹ Kriteeriumid on kooskõlas rahvusvahelise auditeerimisstandardiga nr 500 "Auditi tõendusmaterjal"

² *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Hinnang tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

- Riigikontrolli hinnangul on kontrollitud tehinguklasside³ saldod Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.
- Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega.⁴

³ Kontrollitud tehinguklassid on esitatud auditi iseloomustuses.

⁴ Õigusaktide nimekiri, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on esitatud auditi iseloomustuses.

2. Tähelepanekud

Järgnevad tähelepanekud ei mõjutanud Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll eeldab, et ministeeriumi juhtkond võtab tehtud tähelepanekuid oma edasises tegevuses arvesse.

Aruandes ei ole kajastatud mitmeid auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille ilmumise põhjused on tavapärased ning mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud auditi käigus. Aruandes ei ole esitatud ka ministeeriumi valitsemisala auditeerinud välisaudiitorite märgukirjades toodud tähelepanekuid.

2.1. Bioloogilise vara arvestus

- Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt hindab Riigimetsa Majandamise Keskuse (edaspidi RMK) poolt majandamisele kuuluva metsa õiglasesse väärtusesse RMK ja võtab arvele Keskkonnaministeerium. RMK majandamisel on 830 000 ha metsa, mille väärtuseks on RMK hinnanud 27,9 miljardit krooni. RMK-d ja ministeeriumi konsolideeritud aruannet auditeerinud eraaudiitorid ei vaidlustanud RMK antud hinnangut.

RMK majandatav mets on hinnatud keskkonnaministri kinnitatud “Metsa väärtuse hindamise meetodika” järgi.⁵ Selle meetodika kohaselt kajastatakse hoiu- ja kaitsemetsade ja osa mittemajandatavast kaitsemetsast (kokku 164 000 ha, s.o ca 20% RMK majandamisel olevatest metsast) bilansis nullväärtuses, kuna sellise metsa õiglast väärtust ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata, sest tegemist on mittekaubeldava bioloogilise varaga.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja sätestab, et kui arendamisele mittekuuluva bioloogilise vara õiglase väärtuse kohta puudub usaldusväärne hinnang, siis tuleb seesugust vara kajastada bilansiväliselt.⁶ Sama on öelnud ka Raamatupidamise Toimikond – bioloogilist vara kajastatakse bilansis üksnes juhul, kui tema kasutamisest saadakse tulevikus majanduslikku kasu.⁷ Keskkonnaministeerium ei ole RMK majandatavat looduskaitsealust metsa bilansiväliselt kajastanud.

Riigikontroll on samuti seisukohal, et kuna hoiu- ja kaitsemetsade omamise ning majandamise kaudu täidab riik temale pandud loodushoiuga seotud ülesandeid, tuleks aastaaruande lisas esitada andmed seesuguse metsa koguse kohta,⁸ võimaluse korral koos hinnanguga selle väärtusele.

- Lisaks RMK majandatavale metsale on bilansis kajastatud ministeeriumi ja tema valitsemisala asutustel (Haanja Looduspark ning Soomaa, Matsalu ja Karula Rahvuspark) bioloogilise varana arvel olev, eraomanikelt riigi omandisse ostetud või vahetatud hoiu- ja kaitsemetsa⁹ maksumusega 18,1 miljonit krooni.

See mets on arvele võetud soetusmaksumus, millelt on arvestatud kulumit 2% aastas, s.o 2005. aasta jooksul 0,3 miljonit krooni. Riigikontroll ei pea õigeks, et bilansis arvel olevalt looduskaitsealuse metsalt arvestatakse kulumit. Ei ole põhjust arvata, et hoiu- ja kaitsemetsade väärtus aja jooksul väheneb, kuna tulundusmetsa väärtus suureneb spetsialistide hinnangul aastaga keskmiselt 3–4%.

⁵ Keskkonnaministri 17.03.2006. a käskkiri nr 305

⁶ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 47 lg 6

⁷ Raamatupidamise Toimikonna Juhend nr 7, p 12

⁸ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 13 lg 10

⁹ Looduskaitseseadus, § 19 lg 1

Keskkonnaministeeriumi seisukohalt ei ole tema valitsetav looduskaitsealune mets kaubeldav vara. Kuna seesuguse metsa puhul ei ole täidetud kõik nõuded bioloogiliste varade bilansis kajastamiseks (st riik ei eelda, et saab selle vara kasutamisest tulevikus otsest majanduslikku kasu), tuleks praegu ministeeriumi valitsemisala asutuste bilansis arvel olevad looduskaitsealune mets maksumusega 18,1 miljonit krooni kajastada bilansiväliselt.

2.2. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi aruandes¹⁰ tehtud ettepanekute elluviimise järelkontrolli tulemusena selgus, et ministeerium on Riigikontrolli tehtud ettepanekud ellu viinud.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Kajastada ministeeriumi valitsemisala asutuste bilansis praegu arvel olevad hoiu- ja mitte-majandatavad kaitsemetsad bilansiväliselt ning korraldada, et nii kajastatakse ka edaspidi nende antavad seesugused metsad.

/allkirjastatud digitaalselt/

Olav Lütis
IV auditiosakonna peakontrolör

¹⁰ Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Keskkonnaministri vastus

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 14.07.06 nr OSIV-2-7.1/1326
Meie: ...07.06 nr 5-5/

Seisukohad kontrolliaruandele
“Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta
raamatupidamise aastaaruande ja tehingute
seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta
majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks”

Lugupeetud härra riigikontrolör

Nõustume Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes tehtud tähelepanekutega.

Teavitame, et Teie poolt keskkonnaministrile esitatud ettepaneku osas kavatseme lähemal ajal kokku kutsuda spetsialistide komisjoni (sh esindajad ka Rahandusministeeriumist ja Riigikontrollist) ning vajadusel tellida ekspertarvamuse metsa kui bioloogilise vara ühetaolise kajastamise kohta majandusaasta aruandes.

Täname auditi meeskonda meeldiva koostöö eest!

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Tiina Mitt 62 62 885
Kalju Kukk 62 62 815