

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

Sisukord

Riigikontrolli hinnang, märkused ja tähelepanekud kontrollitud tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	3
Hinnang kontrollitud tehinguklasside kajastamise õigsusele	3
Märkus bioloogilise vara kohta	3
Märkus Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamisarvestuse kohta	4
Tähelepanek riigimetsa väärtuse hindamise meetoodika kohta	6
Tähelepanek üüritulude kajastamise kohta	7
Tähelepanek nõuete allahindamise kohta	8
Hinnang majandustehingute vastavusele riigieelarve seadustele	9
Eelmise aasta auditi soovitude rakendamine	9
Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri vastused	11
Ülevaade Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast	14
Auditi iseloomustus	14
Riigikontrolli varasemad auditid Keskkonnaministeeriumis	17

Riigikontrolli hinnang, märkused ja tähelepanekud kontrollitud tehinguklasside majandusaasta aruandes kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Hinnang kontrollitud tehinguklasside kajastamise õigsusele

Kontrollitud tehinguklasside raamatupidamise aastaaruandes kajastamisel esineb vigu

1. Arvestades punktides 3–5 toodud märkuse mõju, ei saanud Riigikontroll anda hinnangut bioloogilise vara kajastamise õigsusele Keskkonnaministeeriumi 2006. a raamatupidamise aastaaruandes. Ülejäänud kontrollitud tehinguklasside saldod on Riigikontrolli hinnangul Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes 31.12.2006. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud, kui mitte arvestada punktides 6–8 toodud märkust.

2. Keskkonnaministeeriumi aastaaruande näitajate õigsusele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll ainult riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste tehinguklasside (vt tabel lk 15) vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri vastavatele määrustele ning raamatupidamise heale tavale.

Märkus bioloogilise vara kohta

Arvamuse avaldamata jätmine – auditi ulatuse piiratud võimalik mõju on sedavõrd oluline ja läbiv, et audiitor ei ole olnud võimeline hankima piisavalt asjakohast auditi tõendusmaterjali ja seetõttu ei ole ta võimeline avaldama arvamust tehinguklassi õigsuse kohta.

Riigikontroll ei avalda arvamust bioloogilise vara kajastamise õigsuse kohta

3. Riigikontroll ei anna hinnangut, kas 31.12.2006. a seisuga on bioloogilised varad väärtuses 27,9 miljardit krooni kajastatud Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes õigesti.

4. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt hindab Riigimetsa Majandamise Keskuse (edaspidi RMK) majandatava metsa õiglasesse väärtusesse RMK ja võtab arvele Keskkonnaministeerium.

5. Riigikontroll ei kontrollinud metsaregistrit, mida peab RMK ja mille andmed on aluseks riigile kuuluva metsa kajastamisel Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes. Riigikontroll plaanis bioloogiliste varade kajastamise õigsusele hinnangu andmisel tugineda vannutatud audiitorite tööle. Vannutatud audiitorite töö ülevaatamise tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele, et ei saa eelnimetatud osas nende tööle tugineda, sest ka nemad pole kontrollinud, kas riigimetsa väärtuse leidmise aluseks olevad andmed on õiged. Samas ei jäänud Riigikontrollil täiendavate audititoimingute tegemiseks piisavalt aega.

Keskkonnaministri vastus: Bioloogilise vara hindamise meetodika töötati välja 2004. aastal ja seda analüüsiti ja hinnati nii metsaspetsialistide kui ka audiitorite poolt, seega oleme seisukohal, et selle meetodika alusel leitud metsa väärtus on kajastatud õigesti. Kui Riigikontroll leiab, et meetodikat tuleb muuta, siis märgime, et tarvilik on läbi viia põhjalikud ekspertanalüüsid (kaasates nii finants- kui metsanduseksperite) (vt allpool ka selgitusi punktidele 10 ja 11). Juhime aga tähelepanu, et ükskõik millist meetodikat kasutades ei saa kasvava metsa väärtust kajastada 100%-lise ehk sendilise täpsusega. Tegu on siiski kaudse arvestusega ja finantsarvutusega, mitte vara tegeliku olemi fikseerimisega füüsilise inventeerimise kaudu. Seega oleme seisukohal, et kuna Riigikontroll juhib Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruande

auditeerimisel taolisele probleemile esmakordselt tähelepanu, ei saa see olla põhjuseks hinnangu mitteandmisele tervikuna ehk sisuliselt kogu ministeeriumi raamatupidamisarvestuse õigsuse kahtluse alla seadmisele. Seega palume antud punkti täpsustada arvestades ülaltoodut.

Märkus Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamisarvestuse kohta

Märkus – oluline tähelepanek, mis võib mõjutada finantsaruannete õigsust ja anda seeläbi finantsaruannete lugejatele moonutatud infot.

Riigikontrollil puudub kindlus Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes kajastatud Riikliku Looduskaitsekeskuse tehinguklasside saldode õigsuse kohta

6. Riigikontroll leiab, et Riikliku Looduskaitsekeskuse 2006. aasta raamatupidamisarvestuse korraldus oli puudulik ega taganud asutuse finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest õige ülevaate saamist järgmistel põhjustel:

- Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamisarvestus oli killustatud keskuse administratsiooni ja regionaalsete struktuuriüksuste vahel ning keskuse pearaamatupidajal puudus kontroll struktuuriüksuste esitatud andmete õigsuse üle. Keskuse raamatupidamises kajastati regionaalsete struktuuriüksuste majandustehingud koondaruannete alusel, mistõttu polnud võimalik kindlaks teha, kas kulud olid kajastatud tehingute majanduslikust sisust lähtuvalt õigesti; palgaandmed olid sisestatud tulu ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide alusel jms.
- Looduskaitsekeskuse raamatupidamisregistrites oli tehtud hulgaliselt paranduskandeid, mille kohta ei olnud vormistatud õiendeid. Pearaamatupidaja keskuses enam ei töötanud ning asutuse töötajad ei osanud paranduste sisu ja põhjuste kohta selgitusi anda.
- Inventuuridokumentidest ei selgunud, et keskus oleks võrrelnud riigi raamatupidamise üldeeskirjas¹ nõutud viisil saldokinnitusi raamatupidamise andmetega. Auditi käigus selgus, et regionaalsete asutuste saldovõrdlusi ei oldud pearaamatupidajale edastatud ning pearaamatupidaja ei olnud saldovõrdlusi kokkuvõtvalt hinnanud ega nõudnud seda ka allüksuste raamatupidajatelt. Kuigi mitmel juhul ei võrrelnud tehingupartnerite saldod raamatupidamises kajastatuga, jäeti saldode erinevuse põhjus ja õige saldo välja selgitamata.
- 2007. aasta juunis, käesoleva auditi ajal esines erinevusi asutuse 2006. aasta raamatupidamise käibeandmiku ning riigikassa infosüsteemi saldoandmiku vahel.

7. Lähtudes eeltoodust ning tuginedes Riigikontrollil enda ja Riikliku Looduskaitsekeskuse siseaudiitori tähelepanekutele, puudub kindlus, et Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes kajastatud Riikliku Looduskaitsekeskuse tehinguklasside saldod on õiged.

8. Riikliku Looduskaitsekeskuse bilansimaht on 320 mln krooni ja moodustab alla 1% Keskkonnaministeeriumi koondbilansi mahust.

¹ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 52 lg 4 p 6 ja lg 7 p 6

9. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:

korraldada Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamine sellisel, et oleks tagatud selle vastavus raamatupidamise heale tavale.

Keskkonnaministri vastus: Riiklik Looduskaitsekeskus moodustati 01.01.2006 16 eraldiseisva asutuse baasil. Antud muudatus oli põhimõttelist laadi ning eeldas mitmekülgseid ümberkorraldusi senises töös. 2006. aastal alustatud ja 2007. aastal jätkatud ümberkorralduste käigus on vaadatud üle administratiivülesannete (sh raamatupidamine) täitmine, varasemaid erinevaid praktikaid on ühtlustatud ja seeläbi on tõstetud ka nende ülesannete täitmise kvaliteeti.

Vastavalt Riigikontrolli hinnangus ja märkustes toodule saame selgituseks välja tuua järgmist:

1. Riikliku Looduskaitsekeskuse (LKK) raamatupidamine oli asutuse tegevuse algul veel hajutatud keskuse ja regionaalsete struktuuride vahel. Kasutati küll ühtset raamatupidamisprogrammi VERP, kuid puudus ühtne programmi häälestus ja kasutati erinevaid registreid, kuid nüüdseks on need probleemid kõrvaldatud.
2. Palga arvestus toimus igas regioonis oma töötajate kohta kohapeal ja palga lausendid tegi pearaamatusse iga regiooni raamatupidaja ise igakuiselt selleks programmi VERP palga moodulist koostatud regiooni koondi alusel. Andmed palgaarvestuse kohta sai keskus igakuiselt. Seega ei vasta tõele aruande koostajate väide, et palgaandmed olid sisestatud tulu ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide alusel.
3. Õiendid oma regioonis tehtud paranduste kohta tegi iga regiooni raamatupidaja ise. Samas tuleb nõustuda, et puudusid õiendid aasta lõpus tehtud paranduste kohta, mille viis sisse pearaamatupidaja, kes oli auditi ajaks töölt lahkunud.
4. Puudused 2006. a lõpu seisuga asutuse käibeandmiku ning Rahandusministeeriumi infosüsteemi saldoandmiku vahel tulenesid sellest, et kuna viimaseid muudatusi saldoandmikku sai teha saldoandmiku infosüsteemis, siis muudatused olid sisse viidud küll infosüsteemi, kuid neid polnud sisse viidud raamatupidamise programmi seoses pearaamatupidaja töölt lahkumisega (paljud muudatused, mis sisse viidi, tulenesid audiitorite poolt tehtud ettepanekute ja soovitustega tehingute kajastamisel teisiti, kui oli asutuses alguses seda tehtud). Seega võib lugeda 2006. a saldoandmiku infosüsteemis olevad andmed õigeks ning parandused raamatupidamise käibeandmikus on viidud vastavusse infosüsteemis olevate andmetega.

Tehtud muudatused 2006. aastal ilmnenud puudujääkide likvideerimiseks:

1. Käesolevaks aastaks on LKK-s kasutusel uus, täiendatud ja serveripõhine raamatupidamise programm VERP 6.2E, kust on võimalik pearaamatupidajal igal hetkel teha väljatrükki nendest aruannetest ja andmetest, mille kohta vajadus tekib.

2. Momendil analüüsitakse raamatupidamistoiminguid eesmärgiga optimeerida ja tsentraliseerida LKK raamatupidamist. Täiustamisel on ühtne ja üksikasjalik juhend raamatupidamise toimingute tegemiseks (sh juhised inventuuride läbiviimise kohta).

Tähelepanek riigimetsa väärtuse hindamise meetodika kohta

Õiglane väärtus on summa, mille eest on võimalik vahetada vara teadlike, huvitatud ja sõltumatute osapoolte vahelises tehingus.

Kas teadsite, et

majandatava riigimetsa nelja aasta juurdekasv on 10,2–11,2 mln tihumeetrit ehk 5,2–5,7 miljardit krooni.

Riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse arvutamise meetodika võib näidata riigimetsa väärtust väiksemana

10. Riigikontroll on seisukohal, et meetodika, mida Riigimetsa Majandamise Keskus kasutab riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse hindamiseks, ei võimalda välja selgitada selle õiglast väärtust.

11. Nimetatud meetodika kohaselt ei võeta riigimetsa õiglase väärtuse arvutamisel arvesse metsa iga-aastast juurdekasvu, kuna selle prognoosimiseks puuduvad piisavalt täpsed mudelid.

- Riigimetsa haldava Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) selgitusel võetakse riigimetsa iga-aastane juurdekasv arvesse metsade perioodilise inventeerimise käigus. RMK selgituse kohaselt on riigimetsade inventeerimisandmed keskmiselt neli aastat vanad, seega on bioloogilise vara väärtuse arvutamisel jäänud arvesse võtmata viimase nelja aasta juurdekasv.
- RMK juhtkonna hinnangul ületab raamatupidamise aruandes kajastatud majandatavate metsade iga-aastane juurdekasv RMK aastast raiemahtu (ca 2,5 mln tihumeetrit) ja ei ole suurem kui 2,8 mln tihumeetrit aastas. Aastatel 2003–2006 oli Statistikaameti andmetel RMK raiemaht kokku 10,2 mln tihumeetrit.
- RMK juhtkonna selgitustele tuginedes võib Riigikontrolli arvates bioloogilise vara väärtus eeltoodut arvesse võttes olla raamatupidamise aruandes kajastatud hinnanguliselt ca 5,2 kuni 5,7 miljardi krooni võrra väiksemana.

12. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:

täpsustada riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse arvutamise meetodikat selliselt, et see võtaks arvesse riigimetsa iga-aastast juurdekasvu.

Keskkonnaministri vastus: 2004. a Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt väljatöötatud ning Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esindajatega läbiarutatud bioloogilise vara väärtuse hindamise meetodika tugineb metsade ülepinnalisel inventeerimisel määratud takseertunnustele ja nende alusel arvatud puidusortimentide mahule ning sortimentide keskmisele turuhinnale. Nimetatud meetodika ei käsitle tagavara muutust, ega arvesta selle mõju bioloogilise vara väärtusele, sest

1. (tagavara muut = juurdekasv – looduslik väljalangemine) selle arvutamiseks kasutatavad näitajad sõltuvad oluliselt kliimaatilistest tingimustest (vegetatsiooniperioodi pikkus, keskmine temperatuur, sademete hulk), mistõttu iga-aastane tagavara muudu arvutamine on väga suure veaga ja metsanduses kasutatakse tavaliselt perioodi. Näiteks keskmise juurdekasvu puhul üldjuhul 10 a periood;

2. tagavara muudu arvestust metsade bioloogilise väärtuse hindamisel ei saa läbi viia üldiste summaarsete näitajate alusel. Arvestus tuleb teha iga metsaeraldise kohta, kus konkreetsetel aastal ei toimu metsakorraldus;
3. tagavara muudu sortimenteerimiseks puuduvad usaldusväärsed valemid;
4. mitmete uuringute kohaselt on juurdekasvu, loodusliku väljalangemise ja tagavara muudu määramise viga väga suur, mis välistab hea raamatupidamise tava kohase bilansi konservatiivse hindamise põhimõtte.

Eeltoodud aluseks võttes ei saa ilma täiendavaid teaduslikke uuringuid tegemata õigeks pidada iga-aastaselt tagavara muudu arvestamist metsade bioloogilise väärtuse hindamisel.

Selliste arvutuste tegemine eeldab eelkõige loodusliku väljalangemise ja segapuistute tagavara muuduga seotud täiendavaid uuringuid (arvutada tuleb nii puistu kõrguse, läbimõõdu ja tagavara muut koostispuuliigiti), mis eeldab metsateaduse tõhusat panustamist antud valdkonna uurimisse, mitmeaastasest katsetööde perioodi ja eelkõige meetodika väljatöötamist.

Riigikontrolli poolt p 11 esitatud arvutus juurdekasvu suuruse kohta on hinnanguline ja ei arvesta Keskkonnaministeeriumi arvates metsade looduslikku väljalangemist, samuti erinevate puidusortimentide mahu muutumist ja on mitmeid kordi võimendatud.

Kui Riigikontroll on seisukohal, et kasutatavat metsa väärtuse arvutamise meetodikat tuleb muuta või täiendada, siis tuleb esmalt teha vastavad teaduslikud uuringud, hinnata juurdekasvu mõju erinevate puidusortimentide mahu suurenemisele ja kinnitada uus meetodika.

Tähelepanek üüritulude kajastamise kohta

Tähelepanek – auditi leid, mis summa ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli arvamust kontrollitud tehinguklasside õigsuse kohta ei mõjuta, küll aga viitab vajakajäämistele sisekontrollisüsteemis.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus on näidanud oma üüritulusid tegelikust madalamana

13. Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus on andnud bürooruume kasutada põhjendamatult väikse üürihinna, enamikul juhtudest 2–10 krooni ruutmeetritl.
14. Üürilepingute kohaselt on üürnikud igal kuul kohustatud tasuma üüri, valve- ja kommunaalteenuste eest ning lisaks tasuma ka „ruumide haldamisega seotud kulud”, mille sisu ei ole lepingutes avatud ja mille summa on samuti arvestatud üüripinna ruutmeetrite järgi. Nimetatud halduskulude hind oli lepingute kohaselt 35–110 krooni ruutmeetritl ning keskuse töötajate selgituse kohaselt kasutatakse seda raha üüritegevusega seonduvate kulude katteks.
15. Tasud halduskulude eest moodustasid 2006. aastal 8,1 mln krooni. Asutuse raamatupidamises kajastati neid edasiantavate kommunaaltasudena.
16. Riigikontrolli hinnangul on üürilepingutes sätestatud „ruumide haldamisega seotud kulu” tegelikult ruumide üürihind.

17. Tehinguid tuleb kajastada nii lepingutes kui ka raamatupidamisarvestuses nende tegelikust majanduslikust sisust lähtuvalt. Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus on raamatupidamisarvestuses näidanud oma üüritulusid väiksemana kuni 8,1 mln krooni võrra.

18. Positiivsena võib märkida, et Keskkonnaministeerium on asunud korrastama valitsemisala kinnisvara haldamist.

19. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Ühtlustada valitsemisala asutuste vara kasutusse andmise põhimõtteid ning vältida olukorda, et riik võib saada nimetatud tehingutest kahju.
- Kaaluda põhitegevuseks mittevajalike ruumide võõrandamist või nõuda nende kasutamise eest turuhinda.

Keskkonnaministri vastus: Nagu Te oma auditi aruandes märgite, on Keskkonnaministeerium asunud korrastama oma valitsemisala riigivara haldamist. Oleme võtnud seisukoha, et ministeeriumi valitsemisel olevaid hooned tuleb kasutada riigi ülesannete täimiseks ning selleks mittevajalik riigivara võõrandada. Oleme optimeerinud olemasolevate hoonete kasutamist, paigutades selleks vajadusel ka asutusi ümber. Keskkonnaministeeriumi suurim ja rendilepingutega enim koormatud büroohoone aadressil Tallinn, Rävåla pst 8 (hoonet haldas Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus (ITK)) võõrandati 2006. a augustis, mille kohta on selgitused toodud ka majandusaasta aruandes.

Riigivara rentimise ja avaliku võimu teostamiseks mittevajaliku riigivara võõrandamise osas teatame, et rendisuhete korrastamiseks ja mittevajaliku vara võõrandamiseks on koostamisel andmebaas Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste käsutuses olevate hoonete ja ruumide ja nende rendilepingute kohta.

Selgituseks üüritulude kohta märgime, et ruumide üürihinna maksumuse tingib nõudluse ja pakkumise suhe ja pinna seisukord. Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus (ITK) korrigeerib üüri hindu kord aastas vastavalt lepingule. Üürihindu on tõstetud 2007. aasta algusest ja neid muudetakse ka 2008. aasta alguses. Ei saa nõustuda Riigikontrolli seisukohaga, et ruumide haldamisega seotud tulud on tegelikult ruumide üürihind. Lisaks kommunaalkuludele (vesi, elekter, kütte, kanalisatsioon), kaasnevad ruumide haldamisega ka halduspersonali, sh näiteks koristajate ja hooldus-remonditöölise töötasu- ja maksukulu, majandamiskulud, hooldusvahendid, jooksev remont jne. Tasud halduskulude eest on ruumide haldamisega seotud kulude katteks saadav tulu.

Seega on Keskkonnaministeerium juba asunud rakendama Riigikontrolli auditis toodud soovitusi hoonete haldamisel.

Nõudeid ei ole alla hinnatud

20. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb nõuded, mille maksetähtaeg on ületatud üle 180 päeva, alla hinnata 100% ulatuses, ja

Tähelepanek nõuete allahindamise kohta

nõuded, mille maksetähtaeg on ületatud 90–180 päeva, alla hinnata 50% ulatuses.²

Keskkonnaministeerium ei ole 90 ja enam päeva tasumata keskkonnatasude nõudeid alla hinnanud. Kokku on alla hindamata maksetähtaja ületanud nõudeid 520 519 krooni eest, nendest 1–8 aastat tasumata nõudeid on kokku 377 059 krooni eest.

21. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:

tagada nõuete hindamine vastavuses raamatupidamise heale tavale.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeeriumil oli 2006. aasta lõpu seisuga keskkonnatasude nõudeid kokku 260 832 483,62 krooni eest. Neist nõudeid, mille maksetähtaeg oli ületanud 180 päeva ja mis olid alla hindamata 520 519 krooni, st ligikaudu 0,2 % kogu nõuetest.

Keskkonnaministeerium on üritanud hoiduda üles võetud nõudeid ebatõenäoliseks ja lootusetuks tunnistamast kuni nende laekumiseks on mingeidki reaalseid võimalusi: võlgnik on kättesaadav; on andnud kirjalikke või suulisi lubadusi võla tasumise tähtaja kohta; võla ajatamisel on koostatud maksegraafik; on alustatud täitevmenetlust vms. Kõiki nõudeid käsitletakse individuaalselt.

Keskkonnaministri 31. mai 2006. aasta käskkirjaga nr 674 kinnitatud Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjade § 68 punktis (2) on kirjeldatud Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi asutuste laekumata nõuete hindamist, mis toimub individuaalselt, s.o iga nõude laekumist käsitletakse eraldi vastavalt Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 37 punktile (1). Oleme arvesse võtnud bilansipäevaks teadaolevaid kui ka bilansipäeva järgseid kuni aruande koostamiseni selgunud asjaolusid, mis võivad mõjutada nõude laekumise tõenäosust. Nõudeid, mis olid seisuga 31.12.2006 alla hindamata, laekus jaanuaris, veebruaris ja märtsis 2007. a 273 387,47 krooni eest. Jälgime edaspidi täpsemalt nõuete tähtaegu ning tagame nõuete hindamise vastavuses Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatuga.

**Hinnang
majandustehingute
vastavusele riigieelarve
seadustele**

Tehingud on enamasti sooritatud kooskõlas seadustega

22. Valimisse langenud majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2006. aasta riigieelarve ja lisaelarve seadusega.

Eelmise aasta auditi soovitude rakendamine

23. Eelmise aasta auditi aruandes „Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks” tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi. Käesoleva auditi tulemusel selgus, et mõned Riigikontrolli tehtud soovitused on ellu rakendamata.

24. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastuv looduskaitsealune mets maksumusega 18,5 miljonit

² Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 37 lg 1 ja 2

krooni, mis on arvel Keskkonnaministeeriumi ja Riikliku Looduskaitsekeskuse bilansis, tuleks kajastada bilansiväliselt, 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).

Keskkonnaministri vastus: Kaalume Riigikontrolli ettepanekut veelkordselt muudatuste arvestamise kohta.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal keskkonnaministrile mitmeid soovitusi. Minister Jaanus Tamkivi ja saatis 02.08.2007. a oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli käsitletud teemad ja tehtud soovitused	Ministri vastused
<p>Bioloogilise vara kajastamise õigsuse kohta arvamuse andmata jätmine (p 3–5)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Bioloogilise vara hindamise meetodika töötati välja 2004. aastal ja seda analüüsiti ja hinnati nii metsaspetsialistide kui ka audiitorite poolt, seega oleme seisukohal, et selle meetodika alusel leitud metsa väärtus on kajastatud õigesti. Kui Riigikontroll leiab, et meetodikat tuleb muuta, siis märgime, et tarvilik on läbi viia põhjalikud ekspertanalüüsid (kaasates nii finants- kui metsanduseksperite) (vt allpool ka selgitusi punktidele 10 ja 11). Juhime aga tähelepanu, et ükskõik millist meetodikat kasutades ei saa kasvava metsa väärtust kajastada 100%-lise ehk sendilise täpsusega. Tegu on siiski kaudse arvestusega ja finantsarvutusega, mitte vara tegeliku olemi fikseerimisega füüsilise inventeerimise kaudu. Seega oleme seisukohal, et kuna Riigikontroll juhib Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel taolisele probleemile esmakordselt tähelepanu, ei saa see olla põhjuseks hinnangu mitteandmisele tervikuna ehk sisuliselt kogu ministeeriumi raamatupidamisarvestuse õigsuse kahtluse alla seadmisele. Seega palume antud punkti täpsustada arvestades ülaltoodut.</p>
<p>Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamise korraldus</p> <p>9. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: korraldada Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamine selliselt, et oleks tagatud selle vastavus raamatupidamise heale tavale. (p 6–8)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Riiklik Looduskaitsekeskus moodustati 01.01.2006 16 eraldiseisva asutuse baasil. Antud muudatus oli põhimõttelist laadi ning eeldas mitmekülgseid ümberkorraldusi senises töös. 2006. aastal alustatud ja 2007. aastal jätkatud ümberkorralduste käigus on vaadatud üle administratiivülesannete (sh raamatupidamine) täitmine, varasemaid erinevaid praktikaid on ühtlustatud ja seeläbi on tõstetud ka nende ülesannete täitmise kvaliteeti.</p> <p>Vastavalt Riigikontrolli hinnangus ja märkustes toodule saame selgituseks välja tuua järgmist:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Riikliku Looduskaitsekeskuse (LKK) raamatupidamine oli asutuse tegevuse algul veel hajutatud keskuse ja regionaalsete struktuuride vahel. Kasutati küll ühtset raamatupidamisprogrammi VERP, kuid puudus ühtne programmi häälestus ja kasutati erinevaid registreid, kuid nüüdseks on need probleemid kõrvaldatud. 2. Palga arvestus toimus igas regioonis oma töötajate kohta kohapeal ja palga lausedid tegi pearaamatusse iga regiooni raamatupidaja ise igakuiselt selleks programmi VERP palga moodulist koostatud regiooni koondi alusel. Andmed palgaarvestuse kohta sai keskus igakuiselt. Seega ei vasta tõele aruande koostajate väide, et palgaandmed olid sisestatud tulu ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide alusel. 3. Õiendid oma regioonis tehtud paranduste kohta tegi iga regiooni raamatupidaja ise. Samas tuleb nõustuda, et puudusid õiendid aasta lõpus tehtud paranduste kohta, mille viis sisse pearaamatupidaja, kes oli auditi ajaks töölt lahkunud. 4. Puudused 2006. a lõpu seisuga asutuse käibeandmiku ning Rahandusministeeriumi infosüsteemi saldoandmiku vahel tulenesid sellest, et kuna viimaseid muudatusi saldoandmikku sai teha saldoandmiku infosüsteemis, siis muudatused olid sisse viidud küll infosüsteemi, kuid neid polnud sisse viidud raamatupidamise programmi seoses pearaamatupidaja töölt lahkumisega (paljud muudatused, mis sisse viidi, tulenesid audiitorite poolt tehtud ettepanekute ja soovitustega tehingute kajastamisel teisiti, kui oli asutuses alguses seda tehtud). Seega võib lugeda 2006. a saldoandmiku infosüsteemis olevad andmed õigeks ning parandused raamatupidamise käibeandmikus on viidud vastavusse infosüsteemis olevate andmetega. <p>Tehtud muudatused 2006. aastal ilmnenuid puudujääkide likvideerimiseks:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Käesolevaks aastaks on LKK-s kasutusel uus, täiendatud ja serveripõhine raamatupidamise programm VERP 6.2E, kust on võimalik pearaamatupidajal igal hetkel teha väljatrükki nendest aruannetest ja andmetest, mille kohta vajadus tekib. 2. Momendil analüüsitakse raamatupidamistoiminguid eesmärgiga

Riigikontrolli käsitletud teemad ja tehtud soovitused	Ministri vastused
	<p>optimeerida ja tsentraliseerida LKK raamatupidamist. Täiustamisel on ühtne ja üksikasjalik juhend raamatupidamise toimingute tegemiseks (sh juhised inventuuride läbiviimise kohta).</p>
<p>Bioloogilise vara väärtus</p> <p>12. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: täpsustada riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse arvutamise meetodikat selliselt, et see võtaks arvesse riigimetsa iga-aastast juurdekasvu. (p 10, 11)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>2004. a Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt väljatöötatud ning Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esindajatega läbiarutatud bioloogilise vara väärtuse hindamise meetodika tugineb metsade ülepinnalisel inventeerimisel määratud takseertunnuste ja nende alusel arvatud puidusortimentide mahule ning sortimentide keskmisele turuhinnale. Nimetatud meetodika ei käsitlenud tagavara muutust, ega arvesta selle mõju bioloogilise vara väärtusele, sest</p> <p>(tagavara muut = juurdekasv – looduslik väljalangemine) selle arvutamiseks kasutatavad näitajad sõltuvad oluliselt kliimatilistest tingimustest (vegetatsiooniperioodi pikkus, keskmine temperatuur, sademete hulk), mistõttu iga-aastane tagavara muudu arvutamine on väga suure veaga ja metsanduses kasutatakse tavaliselt perioodi. Näiteks keskmise juurdekasvu puhul üldjuhul 10 a periood;</p> <p>2. tagavara muudu arvestust metsade bioloogilise väärtuse hindamisel ei saa läbi viia üldiste summaarsete näitajate alusel. Arvestus tuleb teha iga metsaeraldise kohta, kus konkreetset aastal ei toimu metsakorraldus;</p> <p>3. tagavara muudu sortimenteerimiseks puuduvad usaldusväärsed valemid;</p> <p>4. mitmete uuringute kohaselt on juurdekasvu, loodusliku väljalangemise ja tagavara muudu määramise viga väga suur, mis välistab hea raamatupidamise tava kohase bilansi konservatiivse hindamise põhimõtte.</p> <p>Eeltoodut aluseks võttes ei saa ilma täiendavaid teaduslikke uuringuid tegemata õigeks pidada iga-aastast tagavara muudu arvestamist metsade bioloogilise vara väärtuse hindamisel.</p> <p>Selliste arvutuste tegemine eeldab eelkõige loodusliku väljalangemise ja segapuistute tagavara muuduga seotud täiendavaid uuringuid (arvutada tuleb nii puistu kõrguse, läbimõõdu ja tagavara muut koostispuuliigiti), mis eeldab metsateaduse tõhusat panustamist antud valdkonna uurimisse, mitmeaastast katsetööde perioodi ja eelkõige meetodika väljatöötamist.</p> <p>Riigikontrolli poolt p 11 esitatud arvutus juurdekasvu suuruse kohta on hinnanguline ja ei arvesta Keskkonnaministeeriumi arvates metsade looduslikku väljalangemist, samuti erinevate puidusortimentide mahu muutumist ja on mitmeid kordi võimendatud.</p> <p>Kui Riigikontroll on seisukohal, et kasutatavat metsa väärtuse arvutamise meetodikat tuleb muuta või täiendada, siis tuleb esmalt teha vastavad teaduslikud uuringud, hinnata juurdekasvu mõju erinevate puidusortimentide mahu suurenemisele ja kinnitada uus meetodika.</p>
<p>Üüritulude kajastamine</p> <p>19. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ühtlustada valitsemisala asutuste vara kasutusse andmise põhimõtteid ning vältida olukorda, et riik võib saada nimetatud tehingutest kahju. ■ Kaaluda põhitegevuseks mittevajalike ruumide võõrandamist või nõuda nende kasutamise eest turuhinda. <p>(p 13–18)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Nagu Te oma auditi aruandes märgite, on Keskkonnaministeerium asunud korrastama oma valitsemisala riigivara haldamist. Oleme võtnud seisukoha, et ministeeriumi valitsemisel olevaid hooned tuleb kasutada riigi ülesannete täitmiseks ning selleks mittevajalik riigivara võõrandada. Oleme optimeerinud olemasolevate hoonete kasutamist, paigutades selleks vajadusel ka asutusi ümber. Keskkonnaministeeriumi suurim ja rendilepingutega enim koormatud büroohoone aadressil Tallinn, Rävälä pst 8 (hoonet haldas Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus (ITK)) võõrandati 2006. a augustis, mille kohta on selgitused toodud ka majandusaasta aruandes.</p> <p>Riigivara rentimise ja avaliku võimu teostamiseks mittevajaliku riigivara võõrandamise osas teatame, et rendisuhete korrastamiseks ja mittevajaliku vara võõrandamiseks on koostamisel andmebaas Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste käsutuses olevate hoonete ja ruumide ja nende rendilepingute kohta.</p> <p>Selgituseks üüritulude kohta märgime, et ruumide üürihinna maksumuse tingib nõudluse ja pakkumise suhe ja pinna seisukord.</p> <p>Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus (ITK) korrigeerib üüri hindu kord aastas vastavalt lepingule. Üürihindu on tõstetud 2007. aasta algusest ja neid muudetakse ka 2008. aasta alguses. Ei saa nõustuda Riigikontrolli seisukohaga, et ruumide haldamisega seotud tulud on tegelikult ruumide üürihind. Lisaks kommunaalkuludele (vesi, elekter, kütte, kanaliseatsioon),</p>

Riigikontrolli käsitletud teemad ja tehtud soovitused	Ministri vastused
	<p>kaasnevad ruumide haldamisega ka halduspersonali, sh näiteks koristajate ja hooldus-remonditööliste töötasu- ja maksukulu, majandamiskulud, hooldusvahendid, jooksev remont jne. Tasud halduskulude eest on ruumide haldamisega seotud kulude katteks saadav tulu.</p> <p>Seega on Keskonnaministeerium juba asunud rakendama Riigikontrolli auditis toodud soovitusi hoonete haldamisel.</p>
<p>Nõuete allahindamine</p> <p>21. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: tagada nõuete hindamine vastavuses raamatupidamise heale tavale.</p> <p>(p 20)</p>	<p>Keskonnaministri vastus:</p> <p>Keskonnaministeeriumil oli 2006. aasta lõpu seisuga keskkonnatasude nõudeid kokku 260 832 483,62 krooni eest. Neist nõudeid, mille maksetähtaeg oli ületanud 180 päeva ja mis olid alla hindamata 520 519 krooni, st ligikaudu 0,2 % kogu nõuetest.</p> <p>Keskonnaministeerium on üritanud hoiduda üles võetud nõudeid ebatõenäoliseks ja lootusetuks tunnistamast, kuni nende laekumiseks on mingeidki reaalseid võimalusi: võlgnik on kättesaadav; on andnud kirjalikke või suulisi lubadusi võla tasumise tähtaja kohta; võla ajatamisel on koostatud maksegraafik; on alustatud täitevmenetlust vms. Kõiki nõudeid käsitletakse individuaalselt.</p> <p>Keskonnaministri 31. mai 2006. aasta käskkirjaga nr 674 kinnitatud Keskonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjade § 68 punktis (2) on kirjeldatud Keskonnaministeeriumi ja Keskonnaministeeriumi asutuste laekumata nõuete hindamist, mis toimub individuaalselt, s.o iga nõude laekumist käsitletakse eraldi vastavalt Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 37 punktile (1). Oleme arvesse võtnud bilansipäevaks teadaolevaid kui ka bilansipäeva järgseid kuni aruande koostamiseni selgunud asjaolusid, mis võivad mõjutada nõude laekumise tõenäosust. Nõudeid, mis olid seisuga 31.12.2006 alla hindamata, laekus jaanuaris, veebruaris ja märtsis 2007. a 273 387,47 krooni eest. Jälgime edaspidi täpsemalt nõuete tähtaegu ning tagame nõuete hindamise vastavuses Keskonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatuga.</p>
<p>Looduskaitse metsa kajastamine bilansis</p> <p>(p 24)</p>	<p>Keskonnaministri vastus:</p> <p>Kaalume Riigikontrolli ettepanekut veelkordselt muudatuste arvestamise kohta.</p>

Ülevaade Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast

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 kuuluvad 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.

Auditeeritud perioodil olid keskkonnaministriteks Villu Reiljan (kuni 08.10.2006) ja Rein Randver (kuni 05.04.2007) ning kantsleriks Annika Uudelepp. Alates 05.04.2007. a on keskkonnaministriks Jaanus Tamkivi. Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruande õigsust kinnitas oma allkirjaga Jaanus Tamkivi

Keskkonnaministeeriumi eelarve täitmise konsolideeritud aruanne näitab 2006. a kassakuludeks 1,4 miljardit krooni, mis on võrreldes 2005. aastaga kasvanud 17%. Ministeeriumi bilansimaht on 31.12.2006. a seisuga 34,5 miljardit krooni, mis võrreldes 2005. a jäänud samaks.

Auditi iseloomustus

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on anda hinnang riigi 2006. aasta majandusaasta koondaruande seisukohalt olulistele Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruande näitajatele ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkusele. Auditi eesmärgiks ei olnud hinnangu andmine ministeeriumi raamatupidamise aruandele tervikuna ja kõigi tehingute kohta, samuti raamatupidamisarvestuse ja aruandluse üldisele korraldusele ministeeriumi valitsemisalal. Riigieelarve seaduse kohaselt on see ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku ülesandeks.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2006. a seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2006. a seisuga Keskkonnaministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2006. 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;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas olulisemate asjakohaste regulatsioonidega.

Tähelepanekud, mis ei mõjuta hinnangu andmist, esitatakse asutuste juhtkonnale märgukirjaga.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulised Keskonnaministeeriumi aastaaruande näitajad on toodud tabelis.

Tabel. Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulised ministeeriumi aastaaruande kirjed ja saldod

Tehinguklassid	Tehinguklassi saldo ministeeriumi valitsemisala 2006. a konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes, kr
Nõuded ja ettemaksed	81 183 000
Osalus konsolideerimisgrupi ja sidusüksustes	1 307 171 000
Materiaalne põhivara	5 087 060 000
Bioloogilised varad	27 464 849 000
Lühiajalised kohustused	542 822 000
Tulud majandustegevusest	39 549 000
Saadud toetused	210 598 000
Muud tulud	1 541 233 000
Subsiidiumid	-29 477 000
Tööjõukulud	-286 499 000
Majandamiskulud	-340 768 000
Muud tegevuskulud	-1 568 160 000

Auditi käigus kontrollis Riigikontroll Keskonnaministeeriumi auditeerinud välisaudiitorite ja siseaudiitorite tööd ja tegi vajaduse korral täiendavaid kontrollitoiminguid. Kontrollitoimingute tulemusel jõudis Riigikontroll arvamusele, et riigi majandusaasta koondaruande hinnangu andmisel saab tugineda valitsemisala auditeerinud välis- ja siseaudiitorite tööle (v.a bioloogilise vara tehinguklassi osas).

Hinnangu andmisel tehingute seaduslikkusele kinnitab Riigikontroll, et kontrollitud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2006. aasta riigieelarve ja lisaelarve seadusest.

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 väljavõtteliselt 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 riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Keskonnaministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute

seaduslikkuse kohta. Riigikontroll ei anna arvamust ministeeriumi raamatupidamisaruande kohta tervikuna ja ministeeriumi kõigi tehingute kohta, kuna see ei olnud auditi eesmärgiks.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2007. aasta juuni lõpuks.

Kontaktandmed

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

Auditaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/07/70.

Riigikontrolli postiaadress on

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad auditid Keskkonnaministeeriumis

11.06.2007 – Reoveekäitluse arendamine maapiirkondades Ühtekuuluvusfondi projektide toel

09.08.2006 – Keskkonnaministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

12.07.2006 – Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates

23.08.2005 – Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus 2004. aastal

14.07.2005 – Turbavarude kasutamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.