

Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal

Saateks

Te hoiate käes riigikontrolöri ülevaadet riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal, mille esitamine Riigikogule on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus nii nagu ka riigikontrolöri ülesanne tutvustada nimetatud dokumenti Riigikogu ees üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamisega Riigikogus.

Ülevaate koostamisel pidasime silmas, et Riigikontrolli ülesanne kõrgeima kontrolliasutusena on anda avalikkusele kindlustunnet, et riigi vara üle peetav arvestus on õige ning aruandlus kajastab tõetruult riigi vara ja finantsolukorda.

Nii on meie töö aluseks ühelt poolt valitsuse aruanne sellest, kuidas ta kulutas maksumaksja raha ja täitis talle pandud ülesandeid, teiselt poolt aga Riigikontrolli viimase aasta olulisemad auditileiud, kus auditi laiema fookusena oli silmas peetud riigi vara kasutamist ja säilimist.

Eelnevast tulenevalt pidasime otstarbekaks jagada ülevaade kahte ossa:

- ❑ esimene osa esitab tähelepanekud Rahandusministeeriumi koostatud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta;
- ❑ teine osa on kokkuvõtte olulisemast, mida Riigikontroll peab vajalikuks öelda riigi finantsjuhtimise suhtes eelmisel eelarveaastal ja mõnel juhul ka varasematel aastatel.

Jälgitavuse ja arusaadavuse suurendamiseks koondasime kõik olulisemad Riigikontrolli tähelepanekud ja neist tulenevad ettepanekud dokumendi alguses asuvasse kokkuvõttesse ning varustasime dokumendi ülevaatlike lisadega.

Lõpetuseks tänab Riigikontroll kolleege Rahandusministeeriumist asjaliku koostöö eest ja loodab tõstatatud teemadel konstruktiivse dialoogi jätku.

Juhan Parts
Riigikontrolör

Sisukord

Saateks	1
Sisukord	2
Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal. Kokkuvõte olulisemast	5
I osa Riigikontrolli tähelepanekud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta	9
1. Finantsaruandluse õiguslikud alused	11
Tähelepanekud aruandlust reguleerivate õigusaktide kohta	12
2. Finantsaruannete koostamise põhimõtted	13
Finantsaruannete koostamise eesmärk	13
Majandusüksuse printsiip	13
Jätkuvuse printsiip	14
Tekkepõhise arvestuse printsiip	14
Objektiivsuse printsiip	14
Monetaarsuse printsiip	14
Soetusmaksumuse printsiip	15
Olulisuse printsiip	15
Järjepidevuse ja võrreldavuse printsiip	15
Konservatiivsuse printsiip	16
Avalikkuse printsiip	16
3. Finantsaruannete koondpilt	17
Koondaruande põhilised vigade allikad	19
4. Riigiasutuste koondbilanss seisuga 31. detsember 1999	20
Riigi varad	20
Põhivara	22
Kohustused	22
Kapital	22
5. Riigieelarve tulude ja kulude aruanne	23
Riigieelarve tulud	23
Riigieelarve kulud	26
Riigiasutuste koondtulemiaruanne	27
6. Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutamine	29
7. Riigieelarvest toetust saanud fondid ja sihtasutused	30
Eraldised ja toetused riigieelarvest	30
Tähelepanekud sihtasutuste raamatupidamisarvestuse kohta	31
Krediteerimise ja garanteerimisega tegelevad sihtasutused	32
8. Riigi osalusega äriühingute majandustegevus	33
Riigi osalusega äriühingute juhtimine	34
Riigi osalusega äriühingute kajastamine riigivara registris	36
9. Riigi poolt antud laenud ja laenugarantiid, riigivõlg	36
Riigi välisvõlg	36
Riigi sisevõlg	37
Riigi poolt antud laenud	38

II osa Ülevaade probleemidest riigivara kasutamisel ja säilimisel	39
Sissejuhatus	41
Vastutus ja vastutuse tagamise mehhanismid	42
Juhtimis-, aruandlus- ja auditeerimisahelad	43
Parlamendi roll valitsuse üle kontrolli teostamisel	45
Kohaliku omavalitsuse funktsioonide rahastamine	46
Avalik-õiguslike isikute ja avalikke funktsioone täitvate muude isikute juhtimine	46
Sisekontroll ja siseaudit	47
Haridus	48
Kutsehariduse finantseerimine	48
Riiklik koolitustellimus ülikoolidele	49
Lisad	51
Lisa 1	51
Lisa 2	54
Lisa 3	56
Lisa 4	57
Lisa 5	58
Lisa 6	59
Lisa 7	60
Lisa 8	61
Lisa 9	62
Lisa 10	63
Lisa 11	64
Lisa 12	65
Lisa 13	66

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal. Kokkuvõtte olulisemast

Ülevaate sisu

Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 1999. aastal on keskendunud riigieelarve täitmise aruande hindamisele. Samuti esitab Riigikontroll tähelepanekud avaliku sektori arvestus- ja aruandlussüsteemi kohta. See süsteem peab tagama, et oleks olemas ülevaade riigi varast, et riigi vara säiliks ja et seda kasutataks kooskõlas seaduste ning säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtetega.

Aruandlus ja vastutus – Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja Riigikontrolli roll

Riigieelarve täitmise aruanne kui Vabariigi Valitsuse vastutuse realiseatsioon

Demokraatliku riigi üks põhimõte on, et pärast eelarveaasta lõppu on valitsus kohustatud andma aru sellest, kuidas ta kulutas maksumaksja raha ja täitis talle pandud ülesandeid. Aruandes peab valitsus igakülgselt selgitama ja põhjendama oma tegevust. Andes Riigikogule ja laiemale avalikkusele võimaluse ratsionaalselt hinnata valitsuse tegevuse edukust, peavad selleks otstarbeks loodud protseduurid andma valitsuse vastutusele reaalse sisu.

Ministri vastutuse printsiip

Lisaks eespooltoodule on Vabariigi Valitsus ja ministrid oma mitmetes seisukohavõttudes rõhutanud, et see, mis toimub konkreetse ministri valitsemisalas, on ministri pädevuses ja tema otsesel vastutusel. See tähendab, et iga minister peaks oma valitsemisalas eelarveaastal toimunut selgitama ja põhjendama ning ka selleks peaksid olema formaliseeritud protseduurid. Ametlikku aruannet, mis käsitleks terve valitsemisala kulutusi, varalise olukorra muutusi ja infot tulemustest, minister 1999. aasta kohta esitama ei pidanud. Riigikontroll on seisukohal, et ministri vastutuse sisuliseks realiseerimiseks on vaja, et minister esitaks eelarveaasta kohta konsolideeritud aruande, mis sisaldaks tema valitsemisala tuluseid ja kulusid, varalise olukorra muutusi, infot tulemuste kohta ja vajalikke selgitusi. Ministrite aruannete põhjal oleks seejärel võimalik koostada riigi koondaruanne.

Millist informatsiooni peaks riigieelarve täitmise aruanne sisaldama?

Avaliku sektori finantsjuhtimise põhimõtetest lähtudes eeldab Riigikontroll, et eelarve täitmise aruande alusel peaks saama teha vähemalt järgnevaid järeldusi:

- ☐ milliste tulude arvelt riigi tegevusi finantseeriti?
- ☐ milline oli ja kuidas muutus riigi üldine finantsolukord ja jätkusuutlikkus oma funktsioonide täitmisel?
- ☐ millised olid riigi tegelikud kulud ja tulemused iga funktsiooni täitmisel?

See eeldab, et aruandes toodaks ära lisaks sellele, kui palju on riigikassasse raha laekunud ja kui palju sellest on kulutatud, ka info selle kohta, kuidas on muutunud riigi varaline seis (varad, kohustused ja kapital), koos vajalike selgitustega.

Riigikontroll on seisukohal, et lisaks informatsioonile riigieelarve kulude ja riigi finantsolukorra kohta peaks Vabariigi Valitsus riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitama Riigikogule Euroopa Komisjonile esitatava Eesti eduaruandega analoogilise aruande, mis hõlmaks kõiki riigi tegevusi. See aruanne peaks võtma arvesse aruandeaasta riigieelarve eelnõu koostamisel eelarvetaotlustes võetud kohustused, tehtud plaanid ja antud selgitused. Erinevalt eduaruandest peaks selline aruanne sisaldama ka piisavat infot mitmesuguste institutsioonide funktsioonide ja programmidega seotud tulude ja kulude kohta.

Riigikogu vastutus aruande kinnitamisel

Riigikontroll on seisukohal, et Riigikogu võtab riigieelarve täitmise aruande kinnitamisega enda peale vastutuse selle eest, et esitatud aruanne kajastab riigi finantsolukorda ning eelmisel eelarveaastal toimunut õigesti ja õiglaselt. Samuti on Riigikogu ülesanne selle aruande kinnitamisel hinnata, kas see vastab maksumaksjate ja laiema üldsuse soovile saada ülevaade riigi toimimisest ning anda valitsusele vajalikke soovitusi.

Riigikontrolli roll eelarve täitmise aruande ja valitsuse eelmise eelarveaasta tegevuse hindamisel

Selle vastutuse võtmisel saab Riigikogu tugineda peamiselt valitsuse välisaudiitori – Riigikontrolli arvamusele. Seetõttu on Riigikontroll ühe osa oma tegevusest – finantsauditi – fokuseerinud riigieelarve täitmise aruande, selle aluseks oleva arvestus- ja aruandlussüsteemi ning üksikute

asutuste aastaaruannete auditeerimisele, andmaks Riigikogu liikmetele kindlustunnet, et otsused, mida nad langetavad, põhinevad usaldusväärsetel informatsioonil.

Riigikontrolli arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta

Üld hinnang

Riigikontroll on seisukohal, et olemasolevas aruandes sisalduv info ei ole olulisel osal usaldusväärne, võrreldav, arusaadav ja asjakohane ega anna lugejale seetõttu võimalust valitsuse tegevust sisuliselt hinnata.

Koondbilanss ja -tulemiaruanne

Riigikontrolli hinnangul ei anna eelarve täitmise aruande koosseisus esitatud koondbilanss ja -tulemiaruanne õiget ja õiglast pilti riigi varadest, kohustustest ega ka tulemist. Moonutustest vaba kirjet koondbilansis ja -tulemiaruanne ei ole. Vea suurust on raske määrata.

Vigade peamiseks põhjusteks on järgnevad asjaolud:

- ❑ koondbilansi ja -tulemiaruanne subjekti on määratlemata;
- ❑ riigiasutuste koondbilanss ja -tulemiaruanne on saadud 583 aruandekohustuslase bilansi ja tulemiaruanne ning Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilansi aritmeetilisel kokkuliitmisel;
- ❑ enamiku koondaruande aluseks olevate aruannete õigsust ei ole kinnitanud sõltumatu audiitor;
- ❑ riigiasutuste vastastikused saldod ja tehingud on elimineerimata, elimineerimisele kuuluvaid saldod ja tehinguid aruandekohustuslaste raamatupidamises ei eristata;
- ❑ koondbilansis ei kajastu maksuhaldurite poolt kogutavate riiklike maksude nõuded.

Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et esmakordne Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule koondbilansi ja -tulemiaruanne esitamine on väga oluline samm tänapäevase finantsjuhtimise suunas.

Riigieelarve kulud

Riigikontrolli hinnangul võib aruande lugejale jääda ekslik arusaam riigiasutuste kulude jaotumisest majandusliku sisu järgi.

Riigikontrolli hinnangul erinevad riigiasutuste tegelikud kulud aruandluses kajastatust, kuna ühesuguse majandusliku sisuga kulusid tehakse eri artiklite alt. Mainitud asjaoludega seotud mõjusid aruanne ei selgita.

Riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtasutuste koondbilanss

Riigikontrolli hinnangul ei saa teha järeldusi 1999. aasta jooksul riigieelarvest sihtasutustele eraldatud ja välja makstud vahendite kogusumma kohta.

Sihtasutuste koondbilansi koostamise eesmärk ja meetodika on täpsustamata ning aruandes selgitamata. Riigieelarvest eraldatud vahendite kajastamine sihtasutuste raamatupidamises on reguleerimata.

Riigi osalusega äriühingute majandustegevus

Riigieelarve täitmise aruanne sellekohast osa ei sisalda.

1999. aasta lõpuni kehtinud riigieelarve seaduse kohaselt peab riigieelarve täitmise aruanne sisaldama ülevaadet riigiettevõtete majandustegevusest. 1999. aastal enam riigiettevõtteid ei olnud. Riigiettevõtete omamisega paljuskki samasisulisi eesmärke taotleb riik nüüd osaluste kaudu mitmesugustes äriühingutes.

Riigikontroll peab oluliseks, et riigieelarve täitmise aruandes antaks Riigikogule ülevaade eesmärkidest, mida riik taotles äriühingutes osalemisega, ja nende saavutamisest. Samuti oleks vaja anda ülevaade sellest, kuidas muutus eelarveaastal riigi osaluste väärtus äriühingutes ja millised olid muutuste olulisemad põhjused.

Riigi poolt antud laenuid ja laenugarantiid ning riigivõlg

Riigikontrolli hinnangul puudub riigi poolt võetud ja antud laenude kohta raamatupidamise seaduse mõistes tõlgendatav arvestus ja aruandlus.

Finantsaruandlust puudutavad nõuded riigieelarve seaduses

Riigieelarve seadus, mille alusel koostatakse 2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne, ei sisalda – erinevalt käesoleva aruande koostamise aluseks olnud riigieelarve seadusest – valitsuse kohustust esitada Riigikogule ülevaade riigi tuludest, kuludest, varadest ja kohustustest tekkepõhise bilansi ja tulemiaruaruande kujul. Riigikontrolli hinnangul muutub riigieelarve täitmise aruanne eelnevaga seoses oluliselt vähem informatiivseks.

Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve seaduses tuleb teha kiiremas korras sellist olukorda välistavad muudatused.

Riigikontrolli ettepanek Riigikogu otsuse suhtes

Eelkõige seoses oluliste vigadega 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseisus esitatud koondbilansis ja -tulemiaruanDES teeb Riigikontroll Riigikogule ettepaneku võtta 1999. aasta riigieelarve täitmise aruanDES esitatud informatsioon teadmiseks aruannet tervikuna kinnitamata.

Riigikontroll teeb ettepaneku, et Riigikogu arutaks Riigikontrolli arvamuse ja ettepanekud läbi ning annaks Vabariigi Valitsusele selge parlamentaarse mandaadi ja ülesande koostada tegevuskava nende probleemide lahendamiseks, millele Riigikontroll oma arvamuses tähelepanu on juhtinud.

Riigikontroll soovib eelkõige pöörata tähelepanu järgnevale:

- ☐ riigieelarve seaduses riigieelarve täitmise aruannet puudutava osa kooskõlla viimine rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega;
- ☐ riigi aruandlus- ja raamatupidamisjuhendite kooskõlla viimine rahvusvaheliselt aktsepteeritud hea tavaga;
- ☐ riigieelarve klassifikaatori täiustamine lähtuvalt sellest, mida tegelikult soovitakse juhtida, arvestades ka nõuet, et iga riigieelarve peatüki puhul peab olema olema aruandekohustuslik isik;
- ☐ riigiasutuste aruannete auditeerimine.

I osa

**Riigikontrolli tähelepanekud
1999. aasta riigieelarve
täitmise aruande kohta**

1. Finantsaruandluse õiguslikud alused

1.1. Finantsarvestuse ja aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted tuginevad Euroopa Ühenduse direktiividel ning Rahvusvahelise Raamatupidamise Standardite Komitee (IASC¹) kinnitatud ja väljatöötatud põhimõtetel, standarditel ja soovitusel (IAS²).

1.2. Eesti Vabariigi hea raamatupidamistava põhineb olulisel osal IASC käsitusel. Raamatupidamise seaduse³ kohaselt on heaks raamatupidamistavaks rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetele tuginev raamatupidamistava, mille põhinõuded kehtestatakse raamatupidamise seadusega, Vabariigi Valitsuse ja rahandusministri määrustega ning mida täiendavad Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonna soovitusel.

1.3. Alates 1998. aastast annab Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC⁴) Avaliku Sektori Komitee (PSC⁵) välja eelarveliste riigi- ning omavalitsusasutuste raamatupidamisarvestuseks ja -aruandluseks juhendeid ja soovitusi, mis rajanevad IASC kinnitatud põhimõtetel. 2000. a maikuus võttis IFAC Avaliku Sektori Komitee vastu 8 avaliku sektori raamatupidamisstandardit, mille rakendamine muutub kohustuslikuks riikidele, kes tulevikus soovivad saada laene ja toetusi Maailmapangalt. Esimesed 8 standardit hakkavad kehtima 01.07.2001. aastal ja hõlmavad järgnevat:

- ❑ finantsaruannetes avaldatav informatsioon;
- ❑ rahavoogude aruanded;
- ❑ puhaskasum või -kahjum, põhilised vead ja muutused raamatupidamise põhimõtetes;

- ❑ välisvaluuta kursimuutuste mõju käsitlemine raamatupidamises;
- ❑ krediidi maksumuse arvestus;
- ❑ konsolideeritud finantsaruanded ning tütarettevõtetesse tehtud investeeringute arvestuse põhimõtted;
- ❑ sidusettevõtetesse tehtud investeeringute arvestus;
- ❑ ühisettevõtete huvimäärade finantsaruandlus.

1.4. Edaspidi plaanib PSC arendada välja täieliku kontseptuaalse raamistiku avaliku sektori finantsaruandlusele ja luua juhtnõõrid reeglistike rakendamiseks.

1.5. Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶ kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi tulude ja kulude eelarve ning valitsuse ettepanekul võib Riigikogu eelarveaasta kestel vastu võtta lisaelarve.

1.6. 1999. aastal kehtinud riigieelarve seadus⁷ nägi ette, et riigieelarve, ministeeriumide ja asutuste eelarvete täitmise arvestust peetakse raamatupidamise kahekordse kirjendamise süsteemis ning arvestuse ja aruandluse korra kehtestab rahandusminister. Ministeeriumid, iseseisva raamatupidamisega asutused ning asutusi teenindavad raamatupidamised koostavad oma eelarvete täitmise raamatupidamise aruanded rahandusministri kehtestatud korras ja tähtaegadeks.

1.7. Eelarveline riigi- ja omavalitsusasutus korraldab oma raamatupidamisarvestust ja -aruandlust vastavalt raamatupidamise seaduse⁸ paragrahvidele 1–16 ning rahandusministri poolt kehtestatud juhenditele. Raamatupidamise seaduse § 4 lg 1 p 1 järgi on raamatupidamiskohustuslane kohustatud korraldama raamatupidamisarvestust nii, et lähtudes heast raamatupidamise tavast oleks tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine.

1.8. Riigieelarve täitmise aruande koostamise kohustus on Rahandusministeeriumil.

¹ IASC - International Accounting Standards Committee

² IAS - International Accounting Standards

³ Raamatupidamise seadus § 3 p 12

⁴ IFAC - International Federation of Accountants

⁵ PSC - Public Sector Committee

⁶ EV põhiseadus §-d 115 ja 117

⁷ Riigieelarve seadus § 41 (kehtis kuni 31.12.1999)

⁸ Raamatupidamise seadus § 2 lg 2

Tähelepanekud aruandlust reguleerivate õigusaktide kohta

1.9. Riigiasutuste raamatupidamist reguleerivad juhendid on vastuolulised. Näiteks rahandusministri määrusega⁹ kinnitatud 1999. a aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamise eeskiri ei ole kooskõlas raamatupidamise seaduse § 4 lg-s 2 nõutud tekkepõhise arvestusprintsibiiga. Lähtudes ülalnimetatud määrusest, on riigiasutuste kulud kajastatud tekkepõhiselt, samal ajal kui eelarvest saadavad tulud tegevuskulude katteks ja põhivara soetamiseks on kajastatud kassapõhiselt. Samuti ei kajastu asutuste bilansis jooksva aastal kasutamata jäänud järgmisesse aastasse edasikantavad eelarvevahendid.

1.10. Aastaaruande esitamise tähtaegades on vastuolud. Riigieelarve seaduse¹⁰ kohaselt peab Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule riigieelarve täitmise aruande 1. juuniks. Sama kuupäev¹¹ on kohaliku omavalitsuse eelarve täitmise aruande kinnitamise tähtajaks, riigi osalusega äriühingute aastaaruannete esitamise tähtajaks aga üks kuu hiljem – 30. juuni. On ka selliseid riigi osalusega äriühinguid, kelle majandusaasta ei kattu riigi majandusaastaga. Mainitud aruanded on koondaruande osad.

1.11. Aastaaruande koostamise juhendeid on igal aastal muudetud ning neis sisalduvad arvestuspõhimõtted ei ole järjepidevad (vt p 2.11).

1.12. Riigieelarve täitmise aruanne muutub seoses uue riigieelarve seaduse¹² rakendamisega vähem informatiivseks. Bilanss ja koondtulemiaruanne on asendatud eelarvevahendite *olemi* ning riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruandega. Need aruanded kujutavad endast sisuliselt kassajääke riigiasutuste lõikes (bilansi üks element) ning kassapõhist eelarve täitmise aruannet (mis tegelikke riigi tulusid ja kulusid ei näita).

Tekkepõhise printsiibist lähtuvaid aruandeid enam riigieelarve täitmise aruandes ei ole.

Koos bilansiga kaob riigieelarve täitmise aruandest ülevaade ka suuremate riigi vara komponentidest (põhivara, varud, nõuded ja pikaajalised finantsinvesteeringud). Aruandes on uus mõiste *olem*, mida praktikas kasutatakse, kuid mis on õigusaktides defineerimata ja seetõttu mitmeti mõistetav.

Riigi ja riigiasutuste aruandluses kavandatavad muudatused viitavad eemaldumisele rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetest ning loovad lisaeldusi vastuolude tekkeks riigiasutuste majandustegevuse kajastamisel.

Riigikontroll on raamatupidamise seadusele¹³ tuginedes seisukohal, et nii äriühingutele kui ka avaliku sektori asutustele kehtivad samad raamatupidamise korraldamise üldpõhimõtted, sh Raamatupidamise Toimkonna juhendid. Alternatiivsete juhendite väljatöötamine Rahandusministeeriumi poolt riigiasutustele on tekitanud olukorra, mille tulemuseks on ülevaate puudumine riigi varade, kohustuste, tulude ja kulude kohta.

⁹ Rahandusministri 28.12.1999. a määrus nr 113

¹⁰ Riigieelarve seadus § 43 lg 1 (kehtis kuni 31.12.1999)

¹¹ Kohalike omavalitsuste korralduse seadus § 39¹ lg 2

¹² Riigieelarve seadus § 45 (kehtiv alates 01.01.2000)

¹³ Raamatupidamise seadus §-d 4 ja 5

2. Finantsaruannete koostamise põhimõtted

Riigikontrolli läbiviidud 1999. aasta majandustegevuse kontrollimised (vt Lisa I) näitavad, et ühegi ministeeriumi aastaaruanne ei ole kooskõlas raamatupidamise seaduse ja hea tavaga ega rahandusministri 28.12.1999. a määrusega nr 113 “1999. a aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamise eeskirja ja aruandevormide kinnitamine”.

Finantsaruannete koostamise eesmärk

2.1. Finantsaruannete eesmärk on anda otsustajatele kasulikku, õiget ja õigeaegset teavet juhtimisotsuste tegemiseks. Rahandusministeeriumi koostatud 1999. a riigieelarve täitmise aruande üks olulisemaid eesmärke on anda ülevaade Eesti Vabariigi varadest ja kohustustest ning riigiasutustele ja teistele institutsioonidele riigi poolt seatud eesmärkideks eraldatud vahendite sihipärasest ja otstarbekast kasutamisest.

2.2. Aruannetes sisalduvat finantsinformatsiooni loetakse kasutaja jaoks kasulikuks, kui see vastab teatud kvalitatiivsetele tunnustele, millest põhilised on arusaadavus, asjakohasus, usaldusvärsus ja võrreldavus.

- Arusaadavus – finantsaruannetes esitatud informatsiooni hädavajalikuks omaduseks on selle otsene arusaadavus kasutajale.
- Asjakohasus – informatsioon on asjakohane, kui see aitab majanduslikke otsuseid tegevatel kasutajatel hinnata mineviku, oleviku või tuleviku sündmusi. Asjakohasuse tagab informatsiooni olulisus.
- Usaldusvärsus – informatsioon on usaldusväärne, kui selles puuduvad olulised vead ning kui see esitab täielikult seda, mida see on mõeldud esitama, või seda, mille esitamist võib põhjendatult eeldada.

- Võrreldavus – aruandeperioodi finantsaruanded peavad olema võrreldavad nii varasemate perioodide aruannetega kui ka muude analoogiliste aruannetega.

2.3. Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutused ei ole raamatupidamisaruannete koostamisel lähtunud raamatupidamise seaduses¹⁴ sätestatud peamistest printsiipidest. Näiteid olulisematest tähelepanekutest kirjeldame printsiipide kaupa:

Majandusüksuse printsiip

2.4. Raamatupidamiskohustuslase raamatupidamises ja aruannetes arvestatakse tema vara, omakapital, kohustused ja majandustehingud lahus tema omanike, kreditoride, töotajaskonna, klientide ja teiste isikute varast ning majandustehingutest.

Raamatupidamiskohustuslase raamatupidamisarvestuses kirjendatakse ainult raamatupidamiskohustuslase majandustehinguid. Teiste füüsiliste või juriidiliste isikute vara, kohustusi, sissetulekuid ja väljaminekuid raamatupidamiskohustuslase raamatupidamise aruannetes ei kajastata.

- Siseministeeriumis on kõik kapitalirendilepingute objektideks olevad varad (soetusmaksumuses 187 mln krooni) soetatud edasiandmiseks ministeeriumi valitsusala asutustele. Ministeeriumi bilansis nimetatud varad ei kajastu. Lepingulise kohustuse arvelevõtmisel 1998. aastal kirjendati vastavad summad aruandeaasta tulemi real, mis muutis ministeeriumi kapitali negatiivseks.
- Sotsiaalministeeriumi tulemiaruaande real “Tulud eelarvest” on kajastatud ka edasikandmisele kuuluvad assigneeringud ja toetused summas 118,3 mln krooni (sh riiklike tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande programmide täitmiseks 32,96 mln krooni; puuetega inimeste varustamiseks individuaalsete proteeside, ortopeediliste ja muude abivahenditega 24,7 mln krooni; TÜ Biomeedikumi ehitamiseks 44,96 mln krooni) ning real “Tegevuskulud” on kajastatud ministeeriumi poolt ülekantud assigneeringud summas 60,8 mln krooni.

¹⁴ Raamatupidamise seadus § 5

Jätkuvuse printsiip

2.5. Majandusüksust käsitletakse jätkuvalt tegutseva organisatsioonina, mis on eelduseks põhivara väärtuse osakaupa amortiseerimiseks, pikaajaliste kohustuste tekkeks ja tasumiseks. Jätkuvuse printsiibist lähtuvalt liigendatakse vara käibe- ja põhivaraks, kohustused ning nõuded lühi- ja pikaajalisteks.

- ❑ Sotsiaalministeeriumis on administratiivhoonele Gonsiori 29 tehtud kapitaalset iseloomuga suurema maksumusega remonditöid 1,2 mln krooni eest, mis ei kajastu hoonete maksumuses, vaid on kantud kuludesse. Seetõttu ei kajasta bilanss hoone tegelikku bilansilist maksumust ja tulemiaruanDES on perioodi kulud näidatud suuremana.
- ❑ Siseministeeriumi tulemiaruanDES on 1999. a tegevuskuludesse kantud suuremahulised investeeringud rahvastiku arvestuse andmebaasi väljatöötamiseks summas 1,3 mln krooni ja Politsei ameti karistusregistri väljatöötamiseks summas 0,9 mln krooni. Juhime tähelepanu, et tegemist ei ole kuluga, vaid investeeringuga, mida kasutatakse ka tulevikus. Seetõttu oleks neid väljaminekuid mõistlik käsitleda ministeeriumi tulemiaruanDES assigneeringuna või bilansis põhivarana.

Tekkepõhise arvestuse printsiip

2.6. Majandustehingud kajastatakse siis, kui need on toimunud, sõltumata sellest, kas raha on laekunud või tasutud. Raamatupidamisaruande koostamisel tuleb teha reguleerimis- ja lõpetamiskanded, mis võimaldavad määratleda aruandeperioodi tulud ja kulud. Tekkepõhise alusel koostatud finantsaruanded ei informeeriks kasutajaid mitte ainult toimunud tehingutest, kus sularaha on välja makstud ja laekunud, vaid ka tulevikus maksmisele kuuluvatest kohustustest ja ressurssidest, mis viitavad sularaha laekumisele tulevikus. Seega pakuvad need kasutajale majanduslike otsustuste tegemiseks parimat informatsiooni kõigi tehingute ja muude sündmuste kohta.

- ❑ Välisministeeriumis on 2000. a perioodika väljaannete tellimused summas 0,9 mln krooni kantud kuludesse nende eest maksmisel, mistõttu aruandeperioodi kulud on näidatud suuremana ja bilansis on kajastamata ettemakstud tulevaste perioodide kulud.

- ❑ Justiitsministeeriumi 1999. a kuludesse on kandmata 1999. a IV kvartalis Eesti Õiguskeskuse läbiviidud koolitused kokku 0,4 mln krooni eest.
- ❑ Sotsiaalministeeriumi 1999. a tegevuskuludes on kajastamata ja bilansis kohustusena näitamata töötajatele arvestatud puhkusetasu kohustus, kokku 0,5 mln krooni.

Objektiivsuse printsiip

2.7. Raamatupidamise andmebaasiks peab olema majandustehingute objektiivne fikseerimine. Õige ja õiglase kajastamise aluseks raamatupidamisarvestuses on majandustehingu reaalne majanduslik sisu. Kui lepinguline sisu ei ühti majandusliku sisuga, on kajastamise aluseks majanduslik sisu.

- ❑ Majandusministeeriumi valduses olnud riigi osalusega äriühingute aktsiate võõrandamine summas 152,3 mln krooni on näidatud tulemiaruanDES real 5.2 "Finantskulud". Riigikontroll on arvamusel, et võõrandatud aktsiad peaksid kajastuma kapitali vähendamisenä.
- ❑ Välisministeeriumi bilansis real 6.6 "Muud ettemakstud" on kajastatud üüripandid välisriikides, üldsummas 7,4 mln krooni, mis tuleb kajastada bilansi real 8.3 "Pikaajalised nõuded".
- ❑ Rahandusministeeriumi bilansis on osalus äriühingutes, kokku 398,3 mln krooni, kajastatud kui lühiajaline investeering real "Aktsiad ja muud väärtpaberid". Käesoleval juhul võib reaalseks lühiajaliseks investeeringuks lugeda vaid Eesti Ühispanga aktsiaid, kokku 0,12 mln krooni eest.

Monetaarsuse printsiip

2.8. Sellest printsiibist lähtuvalt tuleb kõiki majandustehinguid kirjendada Eesti Vabariigis ametlikult kehtivas vääringus.

- ❑ Rahandusministeeriumi koostatud 1999. aasta eelarve täitmise aruande lisa "Ülevaade Eesti Vabariigi riigivõla teenindamisest 1999. aastal" on kõik kehtivate laenude ja riigi poolt garanteeritud laenude liikumised näidatud ainult välisvaluutades.

Soetusmaksumuse printsiip

2.9. Raamatupidamises võetakse varad arvele nende soetamise momendil tegelikus soetushinnas, väljaminekud nende tekkimise momendil tegelikus väärtuses. Kui soetamisel tasutakse finantslepingu (laenu, järelmaks, liising) alusel, siis üldjuhul ei lülitata intressikulu soetusmaksumusse.

Tihti ei ole ministriumid raamatupidamises varasid arvele võtnud lähtuvalt varade soetusmaksumusest, vaid on moodustatud vastav varade hindamise komisjon ja vara on arvele võetud komisjoni määratud maksumuses. Põhivara väärtuse tõstmiseks puuduvad detailsemad juhendid.

- 1998. ja 1999. aastal on Vabariigi Valitsuse korraldustega antud Välisministeeriumi valdusse maad, mis on kajastatud annetatud kapitalina hinnangulise väärtusega 20,7 mln krooni. Lähtudes soetusmaksumuse printsiibist, tuleb tasuta saadud varad võtta arvele nullväärtusega.

Olulisuse printsiip

2.10. Raamatupidamiskohustuslane on kohustatud aruannetes kajastama kõiki talle teadaolevaid olulisi äririske ja potentsiaalseid võimalusi. Väheolulisi objekte võib arvestada lihtsustatud viisil. Oluline on see aruandele informatsioon, mis võib mõjutada selle tarbijate majandusotsuseid. Väheolulisi objekte võib arvestada lihtsustatult ja kanda otse või aasta kestel kuludesse.

- Nõuete ja kohustusena riigi ees ei kajastu Põllumajandusministeeriumi nõuded AS Eesti Viljasalv ja AS Riigiressursside Keskus vastu riikliku julgeolekureservi müügist saadud summade puhul, vastavalt 21,7 mln krooni ja ca 1,3 mln krooni.

Järjepidevuse ja võrreldavuse printsiip

2.11. Raamatupidamises kasutatakse jätkuvalt samu arvestusmeetodeid, hindamisaluseid, aruandlusviise ja aruandeskeeme. Raamatupidamiskohustuslane peab esitama raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodite, hindamisaluste ja

hinnangute kohta täiendavat informatsiooni aastaaruande lisades, mida aga ei ole tehtud ühegi ministeeriumi aastaaruande ega ka riigiasutuste koondaruande juures.

Üleminekul teisele arvestusskeemile või varade ja kohustuste arvestusmeetodile tuleb raamatupidamiskohustuslasel põhjendada ja näidata muudatuste mõju aastaaruande lisades.

2.12. Rahandusministeerium on igal aastal koostanud aastaaruande koostamise juhendi, milles sisalduvad arvestuspõhimõtted ei ole järjepidevad. Samas aga ei nõuta aastaaruande algsaldode korrigeerimist. Näiteks 1998. a aastaaruande koostamise eeskiri nägi ette kajastada bilansis põhivarad jääkmaksumuses, 1999. aastal aga soetusmaksumuses.

Samuti ei võimalda Rahandusministeeriumi poolt tagasiulatuva jõuga väljaantavad riigiasutuste raamatupidamist ja aruandlust reguleerivad määrused ja käskkirjad järjepidevuse printsiipi järgida.

- 2000. aasta 27. märtsil väljaantud määrus nr 31 "Rahandusministri 28. detsembri 1999. a määruse nr 113 "1999. a aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamise eeskirja ja aruandevormide kinnitamine" muutmise" muutis 1999. a aastaaruannetes sisalduvate andmete esitamise korda. Aastaaruanded aga tuli esitada ja olid enamikus esitatud juba 1. märtsiks.
- 2000. aasta 18. mail väljaantud määrus nr 44 "Rahandusministri 17. märtsi 1995. a määruse nr 46 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja kinnitamine" muutmise" kehtestati tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2000.
- Rahandusministeeriumi koostatud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande selgitustes ei ole ära toodud, millistele arvestuspõhimõtetele, hindamisalustele ja standarditele vastavalt on perioodi tehingud kajastatud, ega ole ka esitatud lisasid, mis üksikasjalikumalt selgitaksid bilansi üksikute kirjete sisu. Täielikult on selgitamata, millistele põhimõtetele tuginedes liideti Riigikassa kasutuses olevate vahendite bilanss riigiasutuste bilanssidele.

Konservatiivsuse printsiip

2.13. Raamatupidamisaruanded tuleb koostada ettevaatlikult ja kaalutletult. Kui on teada, et varade reaalkaartus on madalam raamatupidamises kajastatud väärtusest, tuleb varad alla hinnata. Samuti tuleb aastaaruande koostamisel arvesse võtta kõik teadaolevad ja potentsiaalsed kohustused. Konservatiivsuse printsiibi järgimine on oluline, et varasid või tulu ei esitataks tegelikust suuremana ega kohustusi tegelikust väiksemana.

Rahandusministri määrus sätestab vajaduse hinnata nõudeid nende laekumise tõenäosust arvestades, puudub aga regulatsioon, kuidas ebatõenäoliseks tunnistatud nõudeid kuluks kanda. Seetõttu on riigiasutuste koondbilansis nõuete kogusummas arvel ka ebatõenäoliselt laekuvad summad ning nõuete saldo on kajastatud tegelikust suuremana.

- ❑ Rahandusministeeriumi bilanss sisaldab pankrotistunud või likvideerimisel olevate riigi osalusega äriühingute aktsiaid 2,1 mln krooni eest.
- ❑ Välisministeeriumi bilansis kajastuvad mitmesuguste nõuetena mittelikviidsed pankrotistunud ERA Panka jäänud eelarvevälised vahendid summas 0,6 mln krooni.
- ❑ Majandusministeeriumi valduses on finantsinvesteeringud äriühingute aktsiatesse, mis sisaldavad pankrotistunud või likvideerimisel olevaid ettevõtteid summas 13,9 mln krooni.

Avalikkuse printsiip

2.14. Aruannetes esitatakse kogu informatsioon, mis võimaldab saada raamatupidamiskohustuslase varadest, kohustustest, omakapitalist ja majandustegevuse tulemist õige ja usaldusväärse ülevaate.

- ❑ Põllumajandusministeeriumi tulemiaruanne ei kajasta riiklike julgeolekuvarude uuendamisel müügist saadud tulusid ja ostmisel tehtud kulusid, vastavalt 27,0 mln krooni ja 21,7 mln krooni.
- ❑ Välisministeeriumi tulemiaruanne real "Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine" on kajastamata välisesinduste

kogutud ja nende kuludeks kasutatud riigilõivud 31,2 mln krooni.

- ❑ Rahandusministeeriumi raamatupidamises ja bilansis on kajastamata mitmed Eesti Ühispangas avatud Rahandusministeeriumile kuuluvad kontod, mis on seotud riigi välislaenudega. Kajastamata kontode jääk seisuga 31.12.1999. a oli 240,4 mln krooni.

3. Finantsaruannete koondpilt

Riigiasutuste koondbilanss ja tulemiaruanne on saanud 583 aruandekohustuslase bilansi ja tulemiaruanne ning Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilansi kirjete aritmeetilisel kokkuliitmisel. Eelkirjeldatud viisil koostatud koondaruanne ei anna õiget ja õiglast pilti riigi varadest, kohustustest ega ka tulemist, kuna kirjed sisaldavad riigiasutuste omavahelisi tehinguid, nõudeid ning kohustusi. Mainitud aruanne ei võimalda saada usaldusväärseid andmeid ning selle alusel tehtud juhtimisotsused võivad olla väärad.

3.1. Rahandusministeeriumi koostatud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruanne kajastab riigieelarve, pensionikindlustuse ja ravikindlustuse raha kasutamist koondmahus 27,6 mld, bilansimaht 30,6 mld krooni (140 lehekülge). Aruande mahukamateks osadeks on eelarve kulude täitmise aruande kõrval sihtasutuste koondbilanss ja tulude-kulude aruanded (44 lehekülge, sihtasutuste koondbilansimaht 1,7 mld krooni) ja Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutamise aruanne (24 lehekülge, maht 0,3 mld krooni). Olulisemaks osaks riigieelarve täitmise aruande kõrval on pensioni- ja ravikindlustuse tulud ja kulud koondmahus 10,4 mld krooni (3 lehekülge).

Eelarve täitmise aruanne sisaldab 1999. aasta majandusülevaadet kümnel leheküljel. Aruandes puudub valitsussektori tegevusaruanne, mis peaks andma ülevaate ressursside kasutamise tulemustest.

Rahandusministeeriumi koostatud riigieelarve täitmise aruanne ei anna ülevaadet riigi osalusega äriühingute kohta – riigiosalus äriühingutes, äriühingutelt saadud omanikutulu äriühingute kaupa ja konsolideeritud aruanne riigi enamusosalusega äriühingute kohta.

3.2. Riigieelarve seadus ei selgita, kelle koondbilanss ja -tulemiaruanne tuleb koostada. Rahandusministeeriumi seletuskiri koondbilansi kohta ütleb, et tegemist on 583 riigiasutuse bilansiga, millele on liidetud Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanss.

Selline määratlus defineerib asutuste hulga kvantitatiivselt, aga ei täpsusta, kas bilanss on käsitletav riigi, selle keskvalitsuse või lihtsalt ühe grupi riigiasutuste bilansina.

3.3. Riigikassa kui Rahandusministeeriumi osakonna käsutuses olevate vahendite bilanss moodustab koondbilansi mahust 20% ja on koostatud täiendava aruandena, mida seadus ei nõua.

Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanss ei ole käsitletav bilansina nii, nagu seda mõistetakse raamatupidamises, sest see sisaldab bilansi, tulemiaruanne ja eelarve elemente ning selle lisamisel juriidiliste isikute bilanssidele on lisandunud nõudeid ja kohustusi, mis tekivad **teisel abstraktsioonitasandil**.

□ Riigikassa bilansi koostamisel on rakendatud teist paradigma kui riigiasutuste bilansside koostamisel ning vastavate summade kokkuliitmisel koondbilansis tekivad suurused, millel puudub majanduslikult mõisteta sisu või on see sisu raskesti mõisteta. Näiteks Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanss sisaldab Riigikassa nõudeid riigieelarve vastu.

3.4. Riigikontroll on seisukohal, et Rahandusministeerium peaks esitama lisaks tekkepõhisele tulude ja kulude aruandele rahavoogude aruande tervikuna (rahavood põhitegevusest, investeerimisest ja finantseerimisest).

3.5. **Riigi tulude tekkepõhiseks kajastamiseks erinevate majandusüksuste raamatupidamises puudub ühtne süsteem** (vt ka p 4.9). Riigikontrolli auditid on näidanud, et tulused riigieelarvest ning maksude kogumisest ei kajastata tekkepõhiselt. Kuid riigi nimel kogutavad maksud, lõivud ja muud tulud peaksid kajastuma maksu-haldurite – Maksuamet, Tolliamet – tulemiaruannetes ning laekumata osa bilansi nõuetes. Siis omaks ka koondbilansis kajastatud informatsioon kasutajale väärtust (pärast vastastikuste nõuete-kohustuste elimineerimist), peegeldades riigi aruandeperioodi tegelikku tekkepõhist laekumata tulu.

3.6. Riigiasutuste bilansis ega koondtulemiaruanDES ei ole esitatud andmeid eelmise perioodi kohta, seetõttu ei ole aruanded vastavuses raamatupidamise seadusega.

3.7. Riigieelarvest tehtud eraldiste ja kulutatud raha vahel puudub kontrollitav seos. Riigieelarve kulud on jagatud **osadeks**, **peatükkideks** ja **artikliteks**. Riigikontroll on seisukohal, et:

3.7.1. riigieelarve **iga osa** kohta peaks vastava osa valitseja (põhiliselt minister) esitama konsolideeritud aastaaruande või koondaruande. Riigieelarve seadus peaks välistama osad, mille kohta ükski valitseja koondaruannet ei esita. Aruande õigsuse eest peaks vastutama minister, et õigused ja vastutus oleksid tasakaalus;

3.7.2. riigieelarve **iga peatüki** kohta peaks valitseja poolt määratud asutus koostama aruande. Peatükkide hulga oma riigieelarve osas otsustab vastav valitseja. Praegune riigieelarve peatükkide jaotus on valikuline. Kohati vastab peatükile mingi konkreetne asutus, kohati on peatükk jagatud mitme asutuse vahel ning koondaruannet ei esitata (näiteks osa 142 peatükk 21 "Riigimaanteed", mille vahendeid kasutavad Maanteeamet ja teedevalitsused). Ei saa välistada, et mõni suur projekt jaguneb paljude asutuste vahel, sel juhul on aga vaja peatüki kohta koostada aruanne ning tõenäoliselt peavad asutused enne valitsejale esitamist tegema koondi.

3.8. Rahandusministeeriumi koostatud sihtasutuste koondbilansi koostamise eesmärk ja metoodika on täpsustamata ning aruanDES selgitamata. Reguleerimata on riigieelarvest eraldatud vahendite kajastamine sihtasutuste raamatupidamises, millest tulenevalt ei saa teha järeldusi 1999. aasta jooksul riigieelarvest sihtasutustele eraldatud ja välja makstud vahendite kogusumma kohta.

3.9. Keskäriregistri ja riigivara registri andmete põhjal oli Eestis 31. detsembri 1999. a seisuga 42 riigi äriühingut soetusmaksumusega kokku 10,9 mld krooni. Rahandusministeeriumi koondaruandes 1999. aasta kohta ei ole ülevaadet riigi osalusega äriühingute tegevusest.

3.10. Võrrelnud riigieelarve täitmise aruannet arusaadavuse, asjakohasuse, usaldusväärsuse ja võrreldavuse nõuetega, on Riigikontrollil alljärgnevad tähelepanekud:

Arusaadavus

- ❑ Täpselt on määratlemata koondbilansi ja -tulemiaruaande subjekt.
- ❑ Välja ei ole toodud arvestuspõhimõtteid ja hindamiseluseid.
- ❑ Ebapiisavalt ja eksitavalt on esitatud aruannet lahti seletavaid lisasid.
- ❑ Koondbilanssi arvatud Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanss ei ole käsitletav bilansina raamatupidamislikus mõttes ning selle juurdeliitmisel koondbilanssi tekivad majanduslikult väga raskestimõistetavad suurused.

Asjakohasus

- ❑ Koondaruandes esitatud informatsioon on pealiskaudne ning sisaldab arvestuslikke ja meetoodilisi vigu, mis ei aita majanduslike otsuste tegijaid adekvaatselt hinnata mineviku, oleviku või tuleviku sündmusi. Esitatud informatsioon on eksitav ja võib põhjustada väärtusteid.

Usaldusväärsus

- ❑ Koondaruandes olev informatsioon ei esita seda, mille esitamist temalt põhjendatult võib oodata – aruannet keskvalitsuse valitsemisel olevate asjade, rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta.
- ❑ Bilansis olev informatsioon on mittetäielik, sisaldab vigu ja suurusi, millel puudub majanduslikult mõistetav sisu.
- ❑ Koondaruanne peegeldab tehinguid iseendaga (korduvarvestust) ehk neid sündmusi, mille tulemusel varade, kohustuste ja kapitali seisus tegelikult muutusi ei teki.

Võrreldavus

- ❑ Ei ole esitatud algbilanssi, mistõttu ei saa välja selgitada muutuste suurust ja suunda
- ❑ Aruandeid (bilanss, tulemiaruanne, riigieelarve tulude ja kulude aruanne) ei ole võrreldud eelneva perioodiga. Seetõttu ei ole võimalik näha muutuste suurust ega suunda.
- ❑ Bilansi koostamise meetoodika on ebataoline ja meetoodiliselt vigane ega võimalda ka võrreldavust teiste riikide koondbilanssidega.

Koondaruande põhilised vigade allikad

3.11. Rahandusministeeriumile 1. märtsiks k.a saadetud aruanded on auditeerimata ja sisaldavad vigu. Näiteks Riigikontrolli poolt auditeeritud Riigikantselei, ministeeriumide ja ametite aastaaruannetest ei olnud ükski kooskõlas aastaaruande koostamise juhendiga. Aruannetes olevad vead kanduvad edasi ka koondbilanssi ning -tulemiaruaandesse, sest koondatavatesse aruannetesse ei ole parandusi sisse viidud.

Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutuste aastaaruannete auditeerimiskohustuse puudumine on üks olulisemaid põhjusi, miks aruannete koostamisel ei peeta kinni kehtestatud juhenditest. Kuna eelarvevahendite jagamine ei ole seotud asutuse raamatupidamisarvestuse nõuetekohase korraldusega ega usaldusväärsete finantsaruannete esitamise nõudega, puudub tegelikult motivatsioon raamatupidamisarvestust ja -aruandlust korda seada.

3.12. Riigiasutuste bilanssidele on juurde liidetud Riigikassa käsutuses olevate vahendite bilanss. Et Riigikassa bilansi vorm erineb oluliselt riigiasutuste bilansivormist, formeeriti kirjed ümber ja seetõttu sattusid ühele reale eri sisuga suurused ning juurdeliitmisel tekkisid vead.

3.13. Koondbilansi ja -tulemiaruaande koostamisest tingitud vead. Lähemalt on neid käsitletud IV ja V peatükis. Siinkohal tuleb eraldi rõhutada esiteks seda, et vastastikuste saldode ja tehingute elimineerimata jätmine põhjustab korduvat arvestust, mistõttu varad, kohustused, kapital, tulud ja kulud ei ole kajastatud õigesti. Teiseks – vea suurus on väga raskesti määratav, sest vastastikuste tehingute elimineerimine on tömahukas protsess ja eeldab ka vastavate tehingute eraldi kajastamist kõigi üksuste raamatupidamises.

4. Riigiasutuste koondbilanss seisuga 31. detsember 1999

Koondbilansi subjekt on määratlemata ning puuduvad lisad ja selgitused, mis üksikasjalikult avaksid aruande sisu. Riigiasutuste vastastikused saldod ja tehingud on elimineerimata. Moonutustest vaba bilansikirjet koondbilansis ei ole.

4.1. Rahandusministeerium on 1999. aasta riigieelarve täitmise aruandes esitanud kolm bilanssi – Riigikassa halduses olevate vahendite bilanss¹⁵, riigiasutuste koondbilanss¹⁶ ja sihtasutuste koondbilanss¹⁷. Riigiasutuste koondbilanssi seisuga 31.12.1999, mis näitab bilansimahuku 30 575,2 mln krooni, on arvatud 583 riigiasutuste bilanssi kogumahuga 24 316,2 mln krooni ja Riigikassa halduses olevate vahendite bilanss kokku 6 209,0 mln krooni.

4.2. Riigieelarve seaduse kohaselt¹⁸ pidi Rahandusministeerium esitama bilansi juba 1993. aasta kohta, aga varasematel aastatel ei ole niisugust bilanssi koostatud ega Riigikogule esitatud. Esimest korda on riigiasutuste koondbilanss esitatud 1999. aasta kohta ning kui riigieelarve seadust¹⁹ ei muudeta, jääb see kord ka viimaseks.

4.3. Riigikontrolli auditeeritud aastaaruannete kogumaht hõlmab 44% koondbilansi mahust. Lisaks on Riigikontroll koondbilansile hinnangut andes analüüsinud Rahandusministeeriumile esitatud aruandeid. Täiendava informatsiooni saamiseks on pöördutud järelepärimistega ka Rahandusministeeriumi, Maksuameti ja Tolliameti poole.

4.4. Koondbilansi lisade²⁰ summad ei lange kokku koondbilansi vastavate kirjetega.

4.5. Riigi esimese koondbilansi koostamiseks ja aruandeperioodi majandustehinguid kajastavaks aruandeks on kõigepealt vaja kokku panna algbilanss.

Koondbilanssi arvatud asutuste aruannetes olid andmed eelneva perioodi lõpu seisudega, aga Rahandusministeeriumi koostatud koondbilansis on ainult üks veerg, mis kajastab aruandeperioodi lõpu seisu. Seega puudub koondbilansi võrreldavus aastati.

Riigi varad

Riigikontroll on teinud riigiasutuste koondbilansis esitatud varade (vt tabel allpool) kohta järgmised tähelepanekud:

	Summad (tuhandetes kroonides)
Kassa ja pangakontod	3 437 064,3
Aktsiad ja muud väärtpaberid	1 376,2
Nõuded ostjate vastu	1 196 319,6
Mitmesugused nõuded	201 546,9
Viitlaekumised	20 666,6
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	115 510,5
Varud, lõpetamata toodang ja tööd, ettemaksed hankijatele	962 494,9
Pikaajalised finantsinvesteeringud	14 409 933,0
Materiaalne põhivara	10 185 169,9
Immateriaalne põhivara	45 146,6
Aktiva kokku	30 575 228,6

Kassa ja pangakontod

4.6. Riigikassa bilansis on kirjel "Riigieelarveliste asutuste pangakontod" näidatud välispankades olev Välisministeeriumi raha 13,3 mln krooni. Sama summa sisaldub ka Välisministeeriumi bilansis – järelikult on **koondbilansis arvestatud topelt**.

¹⁵ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk 3

¹⁶ Samas lk 70

¹⁷ Samas lk-d 80-82

¹⁸ Riigieelarve seadus § 43

(kehtis kuni 31.12.1999)

¹⁹ Riigieelarve seadus § 46 lg 2
(kehtiv alates 01.01.2000)

²⁰ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk-d 72-75

4.7. Riigikassa bilansi kirjete kandmisel riigiasutuste bilansivormile on Maksuameti transiitkontode ja kohalikele omavalitsustele üle kandmata füüsiliste isikute tulumaksu summad tasaarvestatud nõuetes kajastatud riigieelarvesse tagastatavate eraldistena. Ülekandmata raha (39,4 mln krooni) on näidatud aktivas miinusega, kuid tegelikult kujutab see endast kohustust, mistõttu **rahalised vahendid ja nõuded ning kohustused on kajastatud tegelikust väiksemana.**

Nõuded ja viitlaekumised

4.8. Riigikassa bilansis ei ole eristatud pika- ja lühiajalisi nõudeid, kuid riigiasutuste bilanssides on eristatud. Aruannete koondamisel on vaja kasutada samu arvestuspõhimõtteid. Seega ei vasta nimetatud koondbilansi kirjed oma sisule.

4.9. Koondbilansis ei kajastu maksuhaldurite poolt kogutavate riiklike maksude nõuded ehk bilansi koostamise hetkeks laekumata tulud. Need ei kajastu ka maksuhaldurite endi – Maksuameti ja Tolliameti – bilanssides. See mõjutab oluliselt koondaruannet.

4.10. Riigikassa bilansis on varades ja kohustustes kajastatud Vabariigi Valitsuse tähtajalised võlakirjad 240 mln krooni suuruses summas. Tegemist on nõudega riigieelarve vastu. Neid realiseeritud võlakirju saab oma finantspõhivarana arvestada ainult investor, mitte neid emiteerinud majandusüksus. Riigi bilansis tuleb kajastada ainult kohustust.

4.11. Riigikassa bilansi nõuetes (real “Riigieelarvest tagastatavad välislaenud”) on kajastatud laenuga finantseeritud kulutused (sh põllumajandustoetused, maanteede, tervishoiu, riigi sidevõrkude ja piiriseiresüsteemidega seotud kulud) summas 621 mln krooni, mida saajad ei ole kohustatud tagasi maksuma. Sisuliselt on tegemist aruandeperioodi kuluga, mida oleks pidanud kajastama tulemiaruan-des.

4.12. Koondbilansi nõuetes on riigiasutused kajastanud ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid kahel viisil: enamikul asutustel kajastuvad need osana nõuetest (plussiga) kui reaalse

vara, seitsmel asutusel on need aga näidatud miinusega.

Ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid ei ole koondbilansi kirjetes eraldi välja toodud. Küsimus on selles, milliseid kirjeid – arvestades nende olulisust – eraldi välja tuua. Kõigist bilansis kajastatud nõuetest summas 1 397,8 mln krooni, on ebatõenäoliselt laekuvateks hinnatud nõudeid 394,7 mln. Tähelepanu väärib, et Riigikassa bilansis ei ole ebatõenäoliselt loetud pankrotistunud Eesti Maapanka ja EVEA Panka jäänud 120 mln krooni. Riigikontrolli hinnangul on ebatõenäoliselt laekuvate nõuete summa kokku 514,7 mln krooni ehk 37% kõigist nõuetest. Konservatiivsuse printsiibist lähtudes tuleks vara näidata järelkult 514,7 mln krooni väiksemana või siis vähemalt ebatõenäoliselt laekuv osa eraldi välja tuua. Nii talitatakse ei ole ja sellega on osa olulist informatsiooni jäetud avamata. Samas on eraldi välja toodud näiteks lühiajalised finantsinvesteeringud 1,4 mln krooni ja viitlaekumised 20,7 mln krooni ehk teisisõnu – näidatud suhteliselt vähemtähtsaid ja väiksemaid summasid.

Pikaajalised finantsinvesteeringud

4.13. Pikaajaliste finantsinvesteeringute (finantspõhivara) kohta, mis moodustavad 47% bilansi mahust, on Riigikontrollil rida tähelepanekuid (täpsem ülevaade riigi osalusega äriühingutest on esitatud käesoleva aruande 7 peatükis).

- ❑ Pikaajaliste finantsinvesteeringute kajastamisel ei ole kasutatud kapitaliosaluse meetodit, mille järgi investeerija raamatupidamises kirjendatud investeeringu summat suurendatakse investeeringuobjektilt saadud kasumi osaga (või vähendatakse saadud kahjumi osaga) ning vähendatakse investeeringuobjektilt laekunud dividendi summas.
- ❑ Ministeeriumide aastaaruannetes on kajastamata finantsinvesteeringud riigi osalusega äriühingutesse, kokku 45,4 mln krooni (nimiväärtuses).

- ❑ Finantsinvesteeringute hulgas on kajastatud ka pankrotistunud ettevõtete aktsiaid kokku 62,4 mln krooni.
- ❑ Vastavalt raamatupidamise seadusele tuleb aruanded koostada konservatiivselt, mis tähendab varade allahindamist, juhul kui nende reaalkaalu väärtus on madalam raamatupidamises kajastatud väärtusest, kuid seda ei ole tehtud.

Põhivara

4.14. Põhivarad moodustavad koondbilansi mahust 1/3 ehk 10,2 mld. Mainitud summa ei näita riigile kuuluva vara tegelikku mahtu:

4.14.1. renoveerimiskulusid ei liideta põhivara maksumusele;

4.14.2. osa vara on kajastamata, näiteks varasematel perioodidel ehitatud maanteed.

4.14.3. bilansis näidatakse majandusüksusele mittekuuluvat vara;

4.14.4. põhivara kajastatakse varudes.

Kohustused

4.15. Riigikassa bilansis ei ole kohustusi jagatud pika- ja lühiajalisteks, kuid riigiasutuste bilanssides on need eristatud. Seega ei vasta nimetatud koondbilansi kirjed oma sisule.

4.16. Kohustuste kajastamisel on järgmised põhiprobleemid:

4.16.1. kajastamine valedel bilansikirjetel;

- ❑ Haridusministeeriumi maksukohustuste hulgas on kajastatud ülekandmata renditulu, mis peaks olema kajastatud lühiajaliste kohustuste all, ning lühiajalistes kohustustes on sotsiaalmaksu intressivõlg, mis tuleks kajastada koos vastava maksuvõlga.

4.16.2. tegevuskulude kassapõhine arvestus;

- ❑ Sotsiaalministeeriumi kohustused ja tegevuskulud on näidatud 2,1 mln krooni võrra väiksemad.

4.16.3. maksukohustuste saldod ei ühti Maksuameti isikukontode saldodega;

- ❑ Nii on see Põllumajandus-, Haridus-, Sise- jmt ministeeriumis, mistõttu ei saa olla kindel bilansisaldode õigsuses.

4.16.4. puhkusetasude reserv on mitmel juhul kajastamata või on seda tehtud ebaõigesti;

- ❑ Sotsiaalministeeriumi bilansis on kajastamata puhkusetasu kohustus 0,5 mln krooni.
- ❑ Keskkonnaministeeriumis kajastub puhkusereservina 47 tuhat krooni, mis arvestades ministeeriumi 118 töötajaga ja ühe töötaja keskmise palgaga ligikaudu 6 500 krooni kuus, moodustab kõigi töötajate 1,5 päeva puhkusetasu reservi.

4.16.5. ei kajastata kohustust riigi ees.

- ❑ Sotsiaalministeeriumi bilansis ei kajastu ministeeriumi võlg riigile 0,6 mln krooni suuruses summas, mis moodustub rentnikelt saadud ja riigieelarve tuludesse kandmata üldekspluatatsioonikuludest. Samuti ei kajastu näiteks Kultuuriministeeriumi bilansis võlg riigile 0,7 mln krooni ülekandmata renditulu eest.

Kapital

4.17. Riigikassa bilansi passiva pool sisaldab kassapõhiselt tekkinud suurusi, nagu eelneva perioodi ja aruandeperioodi riigieelarve täitmise tulemused ja nende arvel moodustatud reservid ning Vabariigi Valitsuse eelarveväline omandireformi reservfond (kokku 2 792 mln krooni). Need read on liidetud riigiasutuste bilansi tekkepõhiselt arvestatud kapitaliga. Järelikult on koondbilansi koostamisel kasutatud segaprintsiipi.

4.18. Rahandusministeeriumi selgitus 1999. a negatiivse tulemi tekke põhjuste kohta (erastamisväärtpaberite ja pankrotistunud pankadesse jäänud varade mahakandmine kulude kaudu) ei ole piisav. EVP-de mahakandmine oli kahtlemata oluline faktor (kuni 7 mld krooni), kuid pankrotistunud pankadesse jäänud raha suhtes on Riigikontrolli auditid näidanud, et enamasti kajastuvad need ebatõenäoliselt laekuvates nõuetes ja on bilansist välja kandmata.

5. Riigieelarve tulude ja kulude aruanne

Riigieelarve tulude ja kulude aruandeid ning riigiasutuste koondtulemiaruanne ei ole võrreldud eelneva perioodiga, seetõttu puudub ülevaade eelarve tulude laekumise ja riigieelarvest tehtavate kulude trendidest.

Kogutavate maksude arvestus ei ole tekkepõhine, riigiasutuste tegelikud kulud erinevad aruandluses kajastatust ning riigiasutuste koondtulemiaruanne sisaldab olulisi puudusi nii tulude-kulude arvestuses kui ka esituses.

5.1. Rahandusministeerium esitab riigi tulude ja kulude kohta informatsiooni kolmes aruandes:

- 1999. aasta riigieelarve tulud²¹
- 1999. aasta riigieelarve kulud²²
- Riigiasutuste 1999. aasta koondtulemiaruanne²³

5.2. Riigieelarve tulude ja kulude aruanded moodustavad osa rahavoogude aruandest, mis näitab riigile tegelikult laekunud ning riigieelarvest makstud summasid. Aruanne ei kajasta tekkepõhiseid tulusid ega kulusid. Kulude taastamisel on tehtud tasaarveldusi, mistõttu nii tulud kui kulud on näidatud tegelikust väiksemas summas.

5.3. Rahavoogude aruannet, mis näitaks rahavoogusid põhitegevusest, investeerimisest ja finantseerimisest, esitatud ei ole.

5.4. Tulude, kulude ja tulemiaruanne võrdlust eelneva perioodiga ei ole esitatud, mistõttu puudub ülevaatlik pilt eelarve tulude laekumise trendidest ja riigieelarvest tehtavate kulude trendidest. Võrrelda tuleks vähemalt 5 aasta andmeid.

Riigieelarve tulud

Riigiasutustel puudub huvi maksete ja lõivude võla sissenõudmisega intensiivselt tegeleda. Ministeeriumid ei majanda enda valduses olevat riigivara riigi kui omaniku huvidest lähtuvalt ega kasuta ära potentsiaali riigi tulude suurendamiseks.

5.5. Riigieelarve tulude aruanne²⁴, mis näitab riigieelarve tulude laekumiseks 1999. aastal 18,0 mld krooni (vt tabel "1999. aasta riigieelarve tulud"), kajastab riigile tegelikult laekunud summasid. Aruanne ei kajasta tekkepõhiseid tulusid, mis on üle kandmata.

Tabel "1999. aasta riigieelarve tulud"

Nimetus	Summad (tuhandetes kroonides)	
	Eelarve	Laekumine
Maksud	15 331 810	13 706 217
Riigilõiv	465 840	455 088
Segatulud	418 480	423 878
Tulu varadelt	1 249 377	3 353 975
Finantstulu	106 000	96 179
Laenud		12 720
Kokku tulud	17 571 507	18 048 057

Maksud, riigilõiv

5.6. **Maksud** moodustavad riigieelarve tuludest olulisima osa – 75,9% (13 706 mln krooni). **Riigilõivud** moodustavad riigieelarve tuludest 2,5% (455,1 mln krooni). Riigikontroll ei ole auditeerinud maksude ning riigilõivu laekumist 1999. aastal.

5.7. Maksuameti, Politseiameti ja Tolliameti bilanssides ning tulemiaruannetes ei ole kajastatud maksude laekumist tekkepõhiselt. Tekkepõhise maksuarvestuse puudumine ei võimalda järelevalvet maksude laekumise juhtimise üle.

5.8. Maksutulused laekus 89,4% eelarves planeeritust. Rahandusministeerium toob eelarvetulude alalaekumise põhjusteks prognoositust väiksema majanduskasvu (sotsiaalmaks ning füüsilise isiku tulumaks), sisemaise nõudluse vähenemise (käibemaks),

²¹ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk-d 5-8

²² Samas lk-d 9-41

²³ Samas lk 71

²⁴ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk-d 5-8

legaalse tarbimise vähenemise (aktsiid). Samas ei ole kirjeldatud abinõusid, mida Vabariigi Valitsus rakendas selleks, et tunduvalt vähendada kaupade (alkoholi, tubaka ja kütuse) illegaalset tarbimist, ning selgitamata on abinõude vähese efektiivsuse põhjused.

5.9. Riigikontroll on seisukohal, et maksulaekumiste prognoosid on olnud liiga optimistlikud ning tegelikkusega mitteamestavad.²⁵

Segatulud

5.10. **Segatulused** laekus riigile kokku 423,8 mln krooni. Riigikontroll on auditeerinud tuletorni-, lootsi- ja jäämurdetasude laekumist²⁶, mis moodustab segatuludest 51% (216,4 mln krooni).

5.11. Riigikontroll on seisukohal, et **Riigiasutustel puudub huvi võlgade sissenõudmisega intensiivselt tegeleda**²⁷, kuna asutusele ettenähtud eelarvevahendite kasutamine ei ole otseses seoses asutuse poolt kogutavate maksude, maksete ja lõivude laekumisega.

Tulud varadelt

5.12. Riigile laekunud **tulud varadelt** moodustasid 1999. aastal kokku 3,4 mld krooni, sh AS Eesti Telekom aktsiate müügist 3,0 mld krooni. Ilma AS Eesti Telekom aktsiate müügist saadud tuluta oleksid varadelt laekunud tulud moodustanud 27% eelarves planeeritust.

5.13. Rahandusministeerium toob mittemaksuliste tulude alalaekumise põhjuseks vähese laekumise riigivara müügist.

5.14. Riigikontroll on auditeerinud laekumist 3,2 mld krooni ulatuses (ministeeriumid, Maanteeamet, Veeteede Amet, Riigikantselei), mis moodustab varadelt saadud tuludest 94,7%. Läbiviidud auditite põhjal on Riigikontroll seisukohal, et **ministeeriumid ei majanda enda valduses olevat riigivara riigi**

kui omaniku huvidest lähtuvalt ega kasuta ära potentsiaali riigi tulude suurendamiseks. Ministeeriumide valdusesse antud riigivara majandamisega on riigil saamata jäänud tulu, sest

5.14.1. ministeeriumide valduses on varasid, mis ei ole seotud ministeeriumi põhitegevusega ning mida ei kasutata tulu saamise eesmärgil;

5.14.2. paljud rendilepingud on sõlmitud turuhinnast oluliselt madalamate hindadega;

5.14.3. esineb juhtumeid, kus rendile antud ruumide puhul ei nõuta sisse teenustasu kommunaalteenuste eest;

5.14.4. ei nõuta sisse lepingutes ettenähtud viiviseid;

5.14.5. vältimaks renditulu riigieelarvesse kandmist on sõlmitud lepinguid, mille põhjal ruumid on antud kas tasuta kasutusse või rendile sümboolse tasu eest (1 kroon/m²). Samas on rentnikel lepingute järgi kohustus tasuda nn osalustasu (kasutustasu). Laekunud renditulu kanti riigieelarve tuludesse, osalustasu (kasutustasu) nime all laekunud tulu riigieelarvesse ei kantud ning seda käsitleti omatuluna, mida kasutati vastavalt asutuse suvale.

5.15. Näiteid riigivaralt saamata jäänud tulust:

- Rahandusministeerium on sõlminud AS-ga P&M tähtajatu rendilepingu ametiruumide rendiks Suur-Ameerika 1 asuvas hoones, kus kuurent (koos käibemaksuga) on 34 m² eest 100 krooni/m² kuus ja 368 m² eest 5 krooni/m² kuus.
- Majandusministeerium on mitme rentnikuga sõlminud kasutusvalduse lepingud, mille kohaselt rendi asemel makstakse kasutustasu. Ministeerium on seda ise kasutanud, sh töötasude maksmiseks.
- Majandusministeerium on sõlminud rendilepinguid turuhinnast madalama hinnaga Näiteks AS-ga Erle on sõlmitud kasutustasu leping ruumide kasutamise eest pindalaga 160,3 m² Harju 11 asuvas hoones summas 3206 krooni eest kuus (20 krooni/m²), millele lisandub käibemaks ja tasu kommunaalteenuste eest. Tropicana Kaubanduse AS-ga on sõlmitud rendileping ruumide rendiks pindalaga 193,3 m² Lai 25 asuvas hoones 8743 krooni eest kuus (45 krooni/m²) koos käibemaksuga.

²⁵ Riigikontrolli arvamus 1999. a riigieelarve eelnõu kohta, mis esitati Riigikogu juhatusel 26.10.1998. a kirjaga nr 30-21/2184

²⁶ Riigikontrolli peakontrolöri 27.07.2000. a otsus nr 071

²⁷ samas

Kinnisvarabüroode hinnangul on rendipindade orienteeruv turuhind selles piirkonnas 110–140 krooni/m².

- 1999. aastal võõrandas Majandusministeerium kinnistu nimetusega “Viimsi kütusebaas” koos sellel asuva kütusemahutiga ning Maardu-Viimsi raudtee haruteega AS-le Milstrand. Lepingu lisatingimused: investeerimiskohustus 40 mln krooni, keskkonnareostuse likvideerimine 9,6 mln krooni ning müügiobjekti sihtotstarbeline kasutamine vähemalt viie aasta jooksul. Lepingujärgne müügihind 5,36 mln krooni kujunes OÜ Simus Kinnisvara eksperthinnangu põhjal. Kinnisvarabüroo on hinnanud objekti turuväärtuse 69,5 mln kroonile (sh maa-alune kütusemahuti 26,25 mln krooni), millest on tehtud järgnevad mahaarvamised: 37,86 mln krooni AS Milstrand poolt tehtud investeeringud ning 26,25 mln krooni põhjendusega, et maa-aluse mahutipargi opereerimiskulud ületavad analoogse maapealse mahutipargi opereerimiskulud aastas ligikaudu 100 krooni/m³ [Tehtud on järgmine arvutuskäik: 52 500 m³ (mahutipargi suurus) x 100 krooni/m³ x kapitalisatsioonimäär 0,2 (tasuvusaeg 5 aastat) = 26,25 mln krooni]. Riigikontroll on arvamisel, et müügihinna kujundamisel ei ole ministeerium kasutanud ära potentsiaali riigi tulude suurendamiseks.
- Teede- ja Sideministeerium jättis riigieelarvesse kandmata 2,3 mln krooni: 1998. a eest maksis AS Bituumen ministeeriumile dividende 2,7 mln krooni, millest kanti riigieelarvesse ainult 0,4 mln krooni. 0,8 mln krooni kasutas ministeerium Viru 9 kapitaalremondi lõpetamiseks ning 1,5 mln krooni anti Maanteeametile investeeringuteks.
- Haridusministeerium on OÜ-le Flosse rendile andnud kohvik-baari ruumid, üldpinnaga 125 m² renditasuga 0,5 krooni/m² eest kuus. Ministeerium maksab töötasu administraatorile-puhvetipidajale ja nõudepesijale-koristajale, kes on ministeeriumi majandustalituse koosseisus, ning katab ka kohvik-baari elektri, kütte, sooja vee, veevarustuse, kanalisatsiooni, valve ja seadmete remondi kulutused, mida ministeeriumi vastavatest kuludest ei ole eraldatud ega nende kohta arvestust peetud.
- Sotsiaalministeerium on 1995. aastal andnud OÜ-le Maritana viieks aastaks rendile toitlustuskompleksi 585,5 m² suurused ruumid. Vastavalt lepingule arvatakse viie aasta rendi katteks osatüühi soetatud ja pärast lepingu lõppemist ministeeriumi omandusse jääva söökla, baari ja pagaritöökoja tehnoloogiliste seadmete, inventari ja mööbli maksumus,

kokku 215 000 krooni. Arvestades seda, et rent on ligikaudu 6 krooni/m² (215 000 / 60 kuud / 585,5 m²) ning et viie aasta jooksul inventar täielikult amortiseerub, on ruumid sisuliselt tasuta kasutada antud.

- Põllumajandusministeeriumi ja OÜ Miku-Manni vahel 1999. a jaanuaris sõlmitud mitteilurumi rendilepingu kohaselt anti rentnikule kasutada söökla koos abiruumidega pindalaga 138,4 m² ja köögiinventar koos nõudega summas 763 045 krooni. Rendiks määrati 6 000 krooni kuus. Ministeerium on ostanud ka sööklas oleva mööbli, mida äriühing kasutab tasuta. Riigikontroll on arvamisel, et nii madal rent ei ole majanduslikult põhjendatud, sest ainuüksi inventari taastamismaksumus on ligi kaks korda suurem kui saadav rendisumma.
- Põllumajandusministeerium on 1998. aastal sõlminud pikaajalised (25–30 aastat) maarendilepingud AS-ga Tori Hobune, AS-ga Lacto ja sihtasutusega Piistaoja Katsejaam. Rendilepingutes ette nähtud rendimakseid ei ole rentnikud tasunud. Rendilepingu p 5.4 kohaselt peab rentnik rendi mittetähtaegsel tasumisel maksma viivist 0,5% tähtaegselt tasumata rendist iga tasumisega viivitatud päeva eest. Ministeeriumi raamatupidamises ei kajastu nõuded nimetatud rentnikele ei rendi ega viiviste osas.

AS-ga Tori Hobune sõlmitud maarendilepingu kohaselt on rentnikule antud õigus majandada riigile kuuluvat metsamaad pärast seda, kui rendileandja on metsamajandamiskava kinnitanud. AS Tori Hobune kinkis kaks metsaeraldist 1999. aastal OÜ-le Waltberg, kes tegelikult tegi raie kuuel metsaeraldisel. Ebaseadusliku raiega tekitatud kahju ei ole sisse nõutud.

Põllumajandusministeeriumi taotlusel anti Vabariigi Valitsuse korraldusega²⁸ luba tasuta metsaraieks koos Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutustega ka kahele riigi osalust mitteomavale äriühingule, AS-dele Lacto ja Tori Hobune, vastavalt 510 tm ja 3055 tm. Selle tulemusena jääb riigil saamata ligi 1–1,5 mln krooni.

Vaatamata sellele et AS Tori Hobune ei ole tasunud renti renditava maa ja käibevara eest, on tekitanud riigile kahju ebaseadusliku raiega jne, ei ole ministeerium rakendanud meetmeid võlgade sissenõudmiseks ja rendilepingute lõpetamiseks vastavalt rendilepingu p 14.5 ja rendiseaduse § 18 järgi.

²⁸ Vabariigi Valitsuse 14.03.2000. a korraldus nr 198-k

Riigieelarve kulud

Riigieelarve kulude klassifikaatorid jagunevad administratiivse jaotuse ja funktsionaalse otstarbe järgi osadeks ja peatükkideks ning majandusliku sisu järgi artikliteks. Riigiasutuste tegelikud kulud erinevad aruandluses kajastatust, mille põhjal tehtud juhtimisotsused võivad olla väärad.

5.16. Riigi 1999. aasta kassakulud on 17,2 mld krooni²⁹ (vt Lisa 3).

5.17. Riigieelarve kulude aruande esitamisel ei ole Rahandusministeerium koostanud koondit artiklite lõikes, mis annaks ülevaate näiteks kõigi riigieelarveliste asutuste töötasude või majanduskulude kohta. Informatiivsuse tõstmiseks tuleks riigieelarve kulusid esitada eri aspektidest lähtuvalt. Rahandusministeeriumi aruande põhjal on Riigikontroll koostanud tabeli riigieelarve kuludest artiklite lõikes (vt Lisa 2).

5.18. Töötasu (artikkel 10)

Riigieelarveliste asutuste töötasudeks on esitatud aruannete põhjal (ilma sotsiaalmaksuta) makstud 3,3 mld krooni. **Töötasu on tegelikult makstud tunduvalt rohkem**, kasutades selleks teiste artiklite vahendeid ning omatuludest laekunud summasid, mõnel juhul isegi järgmise eelarveaasta vahendeid.

Riigikontroll juhib Riigikogu tähelepanu asjaolule, et artikkel 10 “Töötasu” 3,3 mld võib olulises osas erineda tegelikult töötasudeks makstud summast. Riigikontrolli läbiviidud auditite tulemused näitavad, et artikli 10 alt makstud töötasu moodustas ligikaudu 86% tegelikult makstud töötasust auditeeritavas asutuses (vt Lisa 11).

- Majandusministeerium maksis teiste eelarveartiklite arvel töötasudeks kokku 3,2 mln krooni: Euroopa Liitu integreerumiseks, õigusloome kuludeks ja energiasäätule ettenähtud vahenditest ning sise- ja välisabi korras laekunud vahenditest. Suuremad väljamaksed olid seotud õigusloomega (58,8%) ja integreerumisega Euroopa Liitu (14%) ning eelarveväliste tulude arvelt 0,5 mln krooni.

- Teede- ja Sideministeerium maksis teiste eelarveartiklite alt 1999. aastal töötasu 1,2 mln krooni Euroopa Liitu integreerumise kuludeks ettenähtud summadest.
- Justiitsministeerium maksis töötasu lisaks asutuse eelarve artiklile 10 järgnevalt: teiste eelarveartiklite alt 6,5 mln krooni ning 0,1 mln krooni eelarveväliste tulude arvelt.
- Rahandusministeerium maksis teiste eelarveartiklite alt töötasudeks 1,35 mln krooni.

5.19. Investeeringud (artiklid 71, 73, 76 ja 77)

Ekslikult võib arvata, et investeeringute võrra on suurenenud riigiasutuste põhivara, mille arvestust puudutavate raamatupidamisprintsipide puudumine või nende mittejärgimine on põhjustanud olukorra, kus tegelikud investeeringud põhivaradesse on osaliselt kantud jooksva aasta kuludesse. Seetõttu ületavad aruandeaastal investeeringuteks ettenähtud artiklite summad vastava perioodi põhivara soetuste summat, põhivara bilansiline maksumus aga ei näita riigiasutuste käes olevate varade tegelikku suurust.

5.20. Assigneeringud ja toetused

Assigneeringuteks ja toetusteks ette nähtud summade arvelt on kaetud määratud sihtotstarbega mitteseotud kuludid.

- Kultuuriministeerium on toetusteks ettenähtud summade arvelt katnud määratud sihtotstarbega mitteseotud kuludid 0,6 mln krooni ulatuses, sh ministeeriumi enda ülalpidamiseks 0,2 mln krooni.
- Sotsiaalministeerium on toetusteks ettenähtud summade arvelt katnud määratud sihtotstarbega mitteseotud kuludid 3,1 mln krooni, sh ministeeriumi enda ülalpidamiseks 1,6 mln krooni.
- Rahandusministeerium on Euroopa Liitu integreerumiseks eraldatud vahendeid kasutanud muu hulgas töötasudeks 0,6 mln krooni ning 0,2 mln krooni finantskontrolli käivitamiseks, soetades ministeeriumi koordineerimise ja kontrolli osakonnale arvuteid ja muud riistvara.

5.21. Riigi- ja kohalike omavalitsus-asutuste poolt ostetavad tööd ja teenused (artikkel 44), mis moodustavad riigieelarve kuludest 6,1% (1,0 mld krooni), ei anna ettekujutust, milliseid töid teostati ning kas soovitud eesmärgid saavutati.

²⁹ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk-d 9-41

Riigiasutuste koondtulemiaruanne

Rahandusministeeriumile esitatud finantsaruanded, mille põhjal on koostatud riigiasutuste koondtulemiaruanne, sisaldavad olulises osas puudusi nii tulude-kulude arvestuses kui ka esituses.

5.22. Riigiasutuste koondtulemiaruanne põhjal on riigiasutuste 1999. a kahjumiks 4,98 mld krooni, mis on saadud 583 riigiasutuse tulemiaruanne aritmeetilise kokkuliitmisel teel.

5.23. Koondtulemiaruandest on välja jäetud 1999. aastal välislaenu eest arvestatud intressid, kuna laenu ei kajastu ühegi asutuse bilansis. Samuti ei ole riigiasutuste koondtulemiaruandest esitatud andmeid eelmise perioodi kohta ning seetõttu ei ole aruanne vastavuses raamatupidamise seadusega (võrreldavuse printsiip).

Tulud eelarvest

5.24. Eelarvest saadud tulude hulgas on kajastatud ka edasikandmisele kuuluvaid (nii haldusalale kui muudele) assigneeringuid ja toetusi. Seetõttu ei ole võimalik välja tuua asutuse tegelikku tegevustulemit.

Tulud majandustegevusest

5.25. Majandustegevusest saadud tulude kajastamisel on enamlevinud puudused tekkepõhiselt arvele võtmata tulud, renditulude kajastamine selleks mitte ette nähtud ridadel ning kulude taastamisel tehtud tasaarvelduste tõttu on tulud ja kulud näidatud tegelikust väiksemas summas.

- ❑ Rahandusministeerium on näidanud tulusid ruumide rendile andmisest summas 1,2 mln krooni tulemiaruanne osas "Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine".
- ❑ Põllumajandusministeerium on aastaaruandes jätnud kajastamata rentnikele 1999. a IV kvartali eest esitatud arved 0,3 mln krooni eest, mistõttu nõuded ja tulud on näidatud tegelikust väiksemana.
- ❑ AS Elias esitab Kultuuriministeeriumile hooldustööde arveid, mis sisuliselt on koristajate ja valvurite palgad koos sotsiaalmaksuga. Nende summade arvel vähendatakse AS-lt Elias saadavaid rendituluseid. Kuna hooldustööde hüvitamiseks

saadakse vahendid riigieelarvest, oli seisuga 31.12.1999 alusetult tehtud renditulude arvelt 0,2 mln krooni tasaarveldusi.

- ❑ Põllumajandusministeeriumi tulemiaruanne ei kajasta riiklike julgeolekuvarude uuendamisel müügist saadud tulusid ja ostmisel tehtud kulusid, vastavalt 27,0 mln ja 21,7 mln krooni.

Personalikulud

5.26. Personalikulude hulgas kajastatakse lisaks töötasudele ja sotsiaalmaksudele ka muud personaliga seotud kulud, sh koolituskulud, lähetuskulud (sh päevarahad, sõidupiletid, majutus jm), maksustamisele kuuluvad erisoodustused ja muud personalikulud.

5.27. Enamlevinud vead personalikulude kajastamisel on vead puhkusetasu reservi arvutamisel ja töötasude kajastamine selleks mitte ette nähtud tulemiaruanne real.

- ❑ Sotsiaalministeeriumi 1999. a tegevuskuludes on kajastamata ja bilansis kohustusena näitamata töötajatele arvestatud puhkusetasu kohustus summas 0,5 mln krooni.
- ❑ Riigikantselei on osa palgakulusid, kokku 0,8 mln krooni, kajastanud koristus- ja korrashoiukuludena.

Majanduskulud

5.28. Majanduskulude kajastamisel on enamlevinud probleemid tekkepõhisuse printsiibi eiramine, põhivaradesse tehtud investeringute kajastamine perioodi tegevuskuludena, vastuolu majandusüksuse printsiibiga ning klassifitseerimisvead, st summade kajastamine valel ridadel.

- ❑ Välisministeerium on järgmise aasta eest ettemakstud perioodiliste väljaannete tellimused, kokku 0,9 mln krooni, kandnud kuludesse nende eest maksimise. Seetõttu on tulemiaruandest kulud näidatud suuremana ning bilansis on kajastamata ettemakstud tulevaste perioodide kulud.
- ❑ Justiitsministeeriumi 1999. a kuludesse on kandmata ettemaksudena kajastatud summad, kokku 0,5 mln krooni, 1999. aastal saadud kaupade ja teenuste eest.
- ❑ Põllumajandusministeeriumi hoonetele 1999. aastal tehtud kapitaalsete iseloomuga remonditööd 2,3 mln krooni eest ei kajastu hoone maksumuses, vaid on näidatud perioodi majanduskuludena.

Muud tegevuskulud

5.29. Muude tegevuskulude all on näidatud põhiliselt müüdnud põhivara jääkväärtused. Riigikontroll juhib tähelepanu, et põhivara müügitulemit ei kajastata korrektselt, st kasumit/kahjunit põhivara müügist ei näidata ning muude tegevuskulude all kajastatakse müüdnud põhivara jääkväärtus.

- ❑ Rahandusministeerium on aruandeaastal müüdnud arvutid, mille jääkmaksumus 0,3 mln krooni on kajastatud põhivara müügi kahjumina. Riigikontroll on seisukohal, et põhivara müügihinna ja bilansilise jääkmaksumuse vahe oleks tulnud kajastada kas müügikasumina või -kahjumina.
- ❑ Põllumajandusministeerium on muude tegevuskulude all näidanud finantsinvesteeringute mahakandmisest 3,2 mln krooni.

Finantstulud

5.30. Finantstulude kajastamisel on levinumad probleemid tekkepõhisuse printsiibi eiramine ja klassifitseerimisvead, sh finantstulude-kulude saldeerimine.

- ❑ Sotsiaalministeerium on jätnud tekkepõhiselt kajastamata 1999. a IV kvartali eest arvestatud pangaintressid summas 0,19 mln krooni.
- ❑ Maanteeameti tulemiaruanDES on finantstulude hulgas kajastatud "Muud finantstulud" summas 0,15 mln krooni, mis koosneb järgmistest tehingutest: tulu vähendavana 0,1 mln krooni atlaste müügiga seotud laovarude vähenemine, tulu vähendavana 0,2 mln krooni Via Baltica Uudiste AS-lt garantiide eest laekunud summa ülekandmine ning tulu suurendavana 0,5 mln krooni, mis on seotud valesti arvele võetud liisingukohustusega. Ühegi loetletud tehingu puhul ei ole tegemist finantstuluga.

Finantskulud

5.31. KoondtulemiaruanDEST on välja jäänud 1999. aastal välislaenude eest arvestatud intressid.

5.32. KoondtulemiaruanDEST on välja jäänud Riigimetsa Majandamise Keskuse finantskulud, kokku 2,6 mln krooni.

5.33. Sarnaselt põhivara müügitulemi vale kajastamisega on probleemne ka finantspõhivara müügi kajastamine

(kasumit/kahjunit finantspõhivara müügist ei näidata ning finantskuludes kajastatakse aktsiate vm väärtpaberite bilansiline maksumus). Samuti esines tekkepõhisuse printsiibi eiramist ning klassifitseerimisvigu, sh finantstulude ja -kulude saldeerimist.

- ❑ Majandusministeerium on aktsiate võõrandamise summas 152,3 mln krooni näidanud tulemiaruanDES finantskuluna.
- ❑ Siseministeeriumil on kohustuse ja finantskuluna arvele võtmata kapitalirendilepingute tekkepõhine intressikulu summas 0,7 mln krooni.
- ❑ Välisministeeriumi finantstulud ja -kulud on kajastatud netoarvestuses, mistõttu mõlemad on tulemiaruanDES kajastatud 1,2 mln krooni võrra väiksemana.

Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine ning ülekandmine

5.34. Vastavalt Rahandusministeeriumi juhendile tuleb siin kajastada riiklike ja kohalike maksude, maksete, lõivude ja tasude laekumise ning riigieelarvesse ülekandmise summad. Riigiasutused on aga kajastanud sellel real lisaks renditulust ja muid laekumisi (näiteks põhivara müügist), mis riigieelarvesse üle kantakse. Riigikontroll juhib tähelepanu, et maksude kajastamine tulemiaruanDES on kassapõhine.

- ❑ Põllumajandusministeerium on tulemiaruanDE osas "Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine" näidanud saadud vahendid ruumide rendile andmisest 0,7 mln krooni ja põhivara müügist 0,8 mln krooni.
- ❑ Välisministeerium ei ole tulemiaruanDES kajastanud välisesindust kogutud ja nende endi kuludeks kasutatud riigilõivusid summas 31,2 mln krooni.
- ❑ Rahandusministeeriumil on tulemiaruanDE osas "Maksude, maksete, lõivude ja tasude kogumine" näidatud tulud ruumide rendile andmisest 1,2 mln krooni.

Ülekanded ja toetused

5.35. Ülekantavate toetuste ja assigneeringutena on ministeeriumid sageli jätnud kajastamata haldusalale tegelikult ülekantud toetused ja assigneeringud, näidates neid ministeeriumi enda eelarvetuludena (vt "Tulud eelarvest").

6. Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutamine

Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutati 1999. aastal põhiliselt (86,7%) tegevuskulude katteks. Riigikontrolli arvates tuleks valitsuse reservfondi kasutada ainult ettenägematuteks kuludeks, mitte aga selliste kulude katteks, mida on võimalik ette planeerida (nt tegevuskulud, sh töötasu, sotsiaalmaks, majandamiskulud, teenuste ja kaupade ostmise jm).

6.1. 1999. aastal kehtinud riigieelarve seaduse³⁰ kohaselt eraldas Vabariigi Valitsus oma reservfondist summasid rangelt sihtotstarbeliselt, nende kasutamata jäägid aga tuli tagastada reservfondi. Reservfondist eraldatud summade kulutamise kohta oli raha saaja kohustatud pidama eraldi arvestust.

6.2. 1999. aastal eraldati ja kasutati reservfondi vahendeid olulises osas riigiasutuste täiendavate tegevuskulude katmiseks (töötasudeks ja sotsiaalmaksuks, majandamiskuludeks, sõidukite ülalpidamiseks, infotehnoloogiaks, kapitaalremondiks jm), mis oleks tulnud ette näha tegevuskuludes.

- ❑ Näiteks **Riigikantseleile** eraldatud rahast kulutati töötasudeks 0,4 mln krooni, sotsiaalmaksudeks 0,1 mln krooni, kapitaalremondiks 2,4 mln krooni, hoonete ja ruumide korrashoiuks, väheväärtusliku kuluinventari soetamiseks, sõidukulude katmiseks, lähetusteks, kantseleikulude katmiseks kokku 1,1 mln krooni.
- ❑ **Justiitsministeeriumile** reservfondist eraldatud rahast on 0,3 mln krooni kulutatud kontorimaterjalidele, paberile, töötasudele ja sotsiaalmaksudele.
- ❑ **Majandusministeeriumile** eraldatud raha arvel kulutati ajutise lepinguga töötajate töötasudeks ja sotsiaalmaksuks kokku 0,3 mln krooni.
- ❑ **Rahandusministeeriumile** reservist eraldatud rahast kulutati töötasudeks ja sotsiaalmaksuks kokku 0,06 mln krooni.

- ❑ **Sotsiaalministeeriumile** reservfondist eraldatud raha arvel tehti kulutusi ministeeriumi remondiks, hoolduseks, töötasudeks, maksudeks ja sõiduautokulude katteks, kokku 1 mln krooni ulatuses.
- ❑ **Välisministeerium** on kasutatud reservfondist saadud raha oma ministeeriumi tarbeks (hoonete ja ruumide hooldus ja remont, korrashoid ja koristamine, informatsiooni kulud, kontorimaterjalid jm) summas 5,9 mln krooni.

6.3. Seadusega "1999. aasta riigieelarve" määratud ning lisaeelarve seadusega vähendatud reservfondi suurus oli 326,2 mln krooni, sh sihtotstarbeliselt oli jaotatud 282,9 mln krooni ning jaotamata jäi 43,3 mln krooni. Rahandusministeeriumi koostatud reservfondi kasutamise aruandest nähtub, et reservfond moodustas 343,8 mln krooni. Rahandusministeeriumi selgitusest riigieelarve täitmise kohta ei nähtu, mille arvel reservfond suurenes.

6.4 Vabariigi Valitsuse reservfondi kassakulud moodustasid 322,3 mln krooni ehk 93,7% reservfondist. Kasutamata jäi 21,5 mln krooni. Rahandusministeeriumi koostatud selgitustes 1999. aasta riigieelarve täitmise kohta on märgitud, et reservfondi vahendite arvel tehtud kuludest 82,8 mln krooni ehk 25,7% moodustavad ülekanded avalikule sektorile ja füüsilistele isikutele; kapitali- ja finantskulud moodustavad 171,6 mln krooni ehk 53,2% ning täiendavad tegevuskulud 67,9 mln krooni ehk 21,1%. Riigikontrolli analüüsi põhjal nähtub, et töötasudeks ja sotsiaalmaksuks oli kulutatud kokku 33,7 mln krooni ehk 10,4%, majandamiskuludeks oli eraldatud 12,3 mln krooni ehk 3,8%, hoonete ja rajatiste ehitusteks ja kapitaalremontiks 100,4 mln krooni ehk 31,2 % jne. Enamik reservfondi kuludest on ette nähtud riigieelarves.

³⁰ Riigieelarve seadus § 27 (kehtis kuni 31.12.1999)

7. Riigieelarvest toetust saanud fondid ja sihtasutused

Rahandusministeeriumi koostatud sihtasutuste koondbilansi koostamise eesmärk ja metoodika on täpsustamata ning aruandes selgitamata. Reguleerimata on riigieelarvest eraldatud vahendite kajastamine sihtasutuste raamatupidamises. Seetõttu ei saa teha järeldusi 1999. aasta jooksul riigieelarvest sihtasutustele eraldatud ja välja makstud vahendite kogusumma kohta.

7.1. Rahandusministeerium on koostanud 41 sihtasutuse raamatupidamise aastaaruannete põhjal sihtasutuste koondbilansi³¹ ning esitanud koondtulemiaruanne koostamata 41 sihtasutuse tulude ja kulude aruanded³².

7.2. Keskäriregistris oli seisuga 31.12.1999 registreeritud 42 riigi poolt asutatud sihtasutust. Sihtasutuste koondbilansis on kajastatud kokku 41 sihtasutust. Keskäriregistri nimekiri ei ühti 1999. aasta riigieelarve täitmise aruandes kajastatud sihtasutustega:

- ❑ Rahandusministeeriumi aruandes ei ole kajastatud Tartu Ärinõuandla SA ja Kagu-Eesti Logistika Arengu SA.
(Need sihtasutused jätsid tähtajaks aruande Rahandusministeeriumile esitamata.)
- ❑ Rahandusministeeriumi aruandes on kajastatud SA Rapla Maakonna Maamajanduse Arengu Fond, mida ei ole keskäriregistri nimekirjas (äriregistri andmebaasis puudub info asutajate kohta).

7.3. Rahandusministeeriumi koostatud aruandes sisalduvate sihtasutuste valiku metoodika on täpsustamata ja aruandes selgitamata.

Eraldised ja toetused riigieelarvest

7.4. Rahandusministeeriumi koostatud sihtasutuste koondbilansi maht on 1,7 mld krooni. Aruanne sisaldab ka neid sihtasutusi, millele ei ole 1999. aastal riigieelarvest raha eraldatud.

- ❑ SA Haapsalu Ettevõtluskeskus näitab tulude ja kulude aruandes riigieelarve eraldistena summat 0,2 mln krooni. Riigikassa aruandes ei ole näidatud väljamakset. Sihtasutuse tegevusaruandest selgub, et raha on saadud baasfinantseerimise lepingu järgi Eesti Regionaalarengu SA-lt.
- ❑ SA-le Kultuurileht ei ole tehtud riigieelarvest eraldisi, ometi on see sihtasutus lülitatud koondbilanssi.

7.5. Rahandusministeeriumi koostatud aruanne ei sisalda asutusi, mis on saanud riigieelarvest eraldisi, kuid mille asutajaks ei ole riik.

- ❑ Ernst Jaaksoni SA-le on 1999. aastal riigieelarvest eraldatud kokku 1,0 mln krooni. Sihtasutuse asutajateks on eraisikud ning sihtasutust ei ole lülitatud koondbilanssi.

7.6. 1999. aastal on Riigikassa aruande põhjal sihtasutustele riigieelarvest välja makstud kokku 406,8 mln krooni. Rahandusministeeriumi koostatud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruandes sisalduvate sihtasutuste tulude ja kulude aruannetest ridade 2.1 "Eraldised ja toetused riigieelarvest" kokkuliitmise teel sai Riigikontroll vastavaks summaks 332,7 mln krooni (vt Lisa 4).

7.7. Rahandusministeerium ei ole reguleerinud riigieelarvest saadud vahendite kajastamist sihtasutuste raamatupidamises (sh tulude ja kulude aruandes). Seetõttu ei anna aruanne piisavat ülevaadet, kui palju on 1999. aastal sihtasutustele riigieelarvest eraldatud. Samuti ei anna aruanne kindlust eraldatud raha otstarbeka kasutamise kohta.

7.8. Sihtasutustel puudub kohustus pidada eraldi arvestust riigieelarvest eraldatud vahendite üle. Sellest tulenevalt kasutavad sihtasutused eelarveliste vahendite kajastamisel erinevaid põhimõtteid.

³¹ 1999. aasta riigieelarve täitmise aruanne lk-d 80-82

³² Samas lk-d 83-123

- ❑ SA Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond ei näita oma tulude ja kulude aruandes riigieelarvest eraldatud 105,6 mln krooni. Riigikassa aruande järgi maksti sihtasutusele 1999. aastal 93,4 mln krooni.
- ❑ Eesti Regionaalarengu SA tulude ja kulude aruandes on näidatud eraldi riigieelarvest 77,8 mln krooni. Riigikassa aruandest nähtub, et tegemist on sihtasutusele eelarvest eraldatud rahaga, millest on välja makstud 72,5 mln krooni. Riigikassa poolt veel maksmata osa on sihtasutus võtnud bilansi aktivasse lühiajalise nõudena.
- ❑ SA Eesti Innovatsioonifond kajastab real 2.1 "Eraldised ja toetused riigieelarvest" summat 27,6 mln krooni. Võrdluseks Riigikassa aruandega selgub, et 1999. a jooksul on sihtasutusele tehtud väljamakseid tõesti selles summas, kuigi riigieelarvest oli eraldatud 30,0 mln krooni.
- ❑ SA Eesti Eluase ei näita oma tulude ja kulude aruandes riigieelarvest eraldatud vahendeid. Võrdluseks Riigikassa aruandega selgub, et sihtasutusele on 1999. aastal eelarvest eraldatud 13,0 mln krooni, mis on 1999. aasta jooksul ka üle kantud. Sihtasutus aga kajastab riigieelarvest eraldatud raha bilansireal "Pikaajalised kohustused".
- ❑ Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise SA-le eraldati riigieelarvest 10,0 mln krooni, millest nõukogu otsusega suunati sihtasutuse põhikapitali suurendamiseks 4,0 mln krooni ja reservfondide suurendamiseks 6,0 mln krooni.
- ❑ Ettevõtluse Krediteerimise SA-le eraldati riigieelarvest 10,0 mln krooni, mis Riigikassa aruande järgi maksti välja 1999. a jooksul. Sellest 4,9 mln krooni kasutati Euroopa Liidu SME programmi sisseastumismaksu tasumiseks ja 4,2 mln krooni läks põhikapitali suurendamiseks.

7.9. Rahandusministeeriumi koostatud sihtasutuste koondbilansist ning sihtasutuste tulude ja kulude aruannetest lähtuvalt ei ole võimalik teha järeldusi 1999. aasta jooksul riigieelarvest sihtasutustele eraldatud ja välja makstud vahendite kogusumma ega otstarbeka kasutamise suhtes.

Tähelepanekud sihtasutuste raamatupidamisarvestuse kohta

7.10. Sihtasutused peavad oma raamatupidamise korraldamisel lähtuma raamatupidamise seadusest³³. Sihtasutuse juhatus koostab pärast majandusaasta lõppu aastaaruande seaduses sätestatud korras³⁴.

7.11. Rahandusministri määrusega³⁵ on kinnitatud ka riigi poolt asutatud sihtasutustele aastaaruande koostamise, esitamise ja kinnitamise eeskirjad ning aruandevormid.

7.12. Raamatupidamise seaduse ja eespool nimetatud määruse vastuolulisuse tõttu esineb eksimusi sihtasutuste raamatupidamise korraldamises:

7.12.1. vastavalt raamatupidamise seadusele peavad sihtasutused kajastama oma tehinguid tekkepõhiselt³⁶, kuid rahandusministri määrusest lähtudes tuleb eelarvevahendeid kajastada kassapõhiselt³⁷;

7.12.2. rahandusministri määrusega etteantud tulude ja kulude aruanne³⁸ ei ole vastavuses raamatupidamise seadusega etteantud kasumiaruande skeemidega³⁹ ning seetõttu esineb erinevusi sihtasutuste omakapitali kajastamisel.

❑ SA Eesti Eluase 1999. aasta majandusaasta aruandes sisalduvas tulude ja kulude aruandes kajastatud tuleml 8,3 mln krooni (kasum) ei ühti sihtasutuse bilansis kajastatud aruandeaasta negatiivse tulemiga -10,0 mln krooni (kahjum).

❑ Eesti Regionaalarengu SA on koostanud kaks erinevat aastaaruannet:

- 1) majandusaasta aruande, mille on allkirjastanud juhatus ja kinnitanud audiitor;
- 2) aastaaruande, mis on esitatud Rahandusministeeriumile.

³³ Sihtasutuste seadus § 33

³⁴ Samas § 34 lg 1

³⁵ Rahandusministri 28.12.1999. a määrus nr 113

³⁶ Raamatupidamise seadus § 5 p 6

³⁷ Rahandusministri 28.12.1999. a määrus nr 113, p 19

³⁸ Rahandusministri 28.12.1999. a määruse nr 113 lisa 2A

³⁹ Raamatupidamise seadus § 20 lg 1

Nii on kasumiaruandes sihtasutuse kasumiks näidatud 1,4 mln krooni ning tulude ja kulude aruandes on tulemiks näidatud 7,8 mln krooni. Sellest tingituna on aruannetes erinevalt kajastatud omakapitali ridasid.

7.12.3. Sihtasutused peavad raamatupidamise seaduse kohaselt kasutama etteantud bilansiskeemi ja kasumiaruande skeeme. Seaduses ettenähtud skeemidest erineva skeemi kasutamiseks on vaja rahandusministri luba⁴⁰. Rahandusministeeriumile ei ole vastavaid taotlusi esitatud.

- ❑ SA Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond ei kasuta aastaaruande koostamisel kasumiaruande skeeme 1 või 2, vaid kasutab krediitiasutustele ettenähtud kasumiaruannet.
- ❑ SA Eesti Eluase ei koostanud aastaaruande jaoks kasumiaruannet, vaid selle asemel lisab tulude ja kulude aruande.
- ❑ Regionaalarengu SA ei kajasta aastaaruande bilansis omakapitali, vaid eelarvelisi vahendeid.

7.13. Sihtasutused on jätnud varad ja kohustused aastalõpu seisuga inventeerimata.

- ❑ SA Eesti Innovatsioonifond kajastab bilansi passiva real "Pikaajalised laenud" kohustust Intersafe AB (Rootsi) ees summas 2,6 mln krooni. Tegemist on NSVL - Rootsi vahelise arvelduse ülejäägiga, mis 1993. aastal võeti majandusministri korraldusel Eesti Innovatsioonifondi bilanssi pikaajalise intressita laenuna. Innovatsioonifondil puuduvad lähemad andmed selle kohustuse kohta, mida tõenäoliselt ei tule kunagi tagastada.

Krediteerimise ja garanteerimisega tegelevad sihtasutused

7.14. Krediteerimise ja garanteerimisega tegelevad sihtasutused on oma olemuselt rahaliste vahendite (sh ka eelarveliste vahendite) vahendajad ja täidavad paljuski pankadele omaseid funktsioone.

7.15. Vastavalt rahandusministri määrusele⁴¹ peavad sihtasutused kajastama oma tulude ja kulude aruandes välja antud ja tagastatud laene. Riigikontroll on sihtasutuste raamatupidamisarvestusega tutvumise käigus teinud järgmised tähelepanekud:

- ❑ SA Eesti Innovatsioonifond ei kajasta tulude ja kulude aruandes välja antud laene summas 17,4 mln krooni ja tagastatud laene summas 12,2 mln krooni (koos intressidega);
- ❑ Ettevõtluse Krediteerimise SA ei kajasta tulude ja kulude aruandes välja antud laene summas 18,5 mln krooni.

7.16. Sihtasutused tegutsevad pankadena ja neil pole kohustust tagastada riigieelarvest aastate jooksul saadud vahendeid. Sihtasutustele eraldatakse riigieelarvest vahendeid sihtotstarbelisteks laenudeks. Nende vahendite tagasi laekumisel sihtasutusele ei ole neil kohustust tagastada laekunud summad riigieelarvesse.

7.16.1. Sihtasutuste käsutuses olev raha laenatakse edasi pankadele sihtotstarbelisteks laenudeks:

- ❑ Ettevõtluse Krediteerimise SA on 1999. aastal laenanud pankade kaudu välja 1,1 mln krooni;
- ❑ SA Eesti Eluase on 1999. aastal andnud pankade kaudu välja 138,9 mln krooni;
- ❑ Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond väljastas pankade kaudu 1999. aastal laene summas 124,7 mln krooni, sh pikaajalisi laene kokku 74,3 mln krooni ja lühiajalisi kokku 50,4 mln krooni.

7.16.2. Sihtasutused kasutavad oma käsutuses olevat raha sihtotstarbeliste otselaenude väljastamiseks.

- ❑ Ettevõtluse Krediteerimise SA väljastas 1999. aastal otselaene 18,5 mln krooni.

⁴⁰ Raamatupidamise seadus § 20 lg 3

⁴¹ Rahandusministri 28.12.1999. a määruse nr 113 lisa 2A

8. Riigi osalusega äriühingute majandustegevus

Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigieelarve täitmise aruanne sisaldama ülevaadet riigiettevõtete majandustegevusest. 1999. aastal enam riigiettevõtteid ei olnud ja riigieelarve täitmise aruandes sellekohast osa ei ole. Riigikontroll peab siiski oluliseks anda ülevaade riigi osalusega äriühingute kajastamisest.

8.1. Vastavalt äriseadustikule⁴² ja riigile kuuluvate ettevõtete, riiklike fondide ja rendiettevõtete ümberkujundamise, ühinemise ja jagunemise korrale⁴³ tuli riigiettevõtteid ümber kujundada kas aktsiaseltsiks või osaühinguks, mille kõik aktsiad või ainus osa pidi jääma riigile (riigi äriühing), või riigiasutuseks. Keskäriregistri ja riigivara registri andmete põhjal oli Eestis 31. detsembri 1999. a seisuga 42 riigi äriühingut, neist 32 aktsiaseltsi ja 10 osaühingut, soetusmaksumusega kokku 10 869 mln krooni.

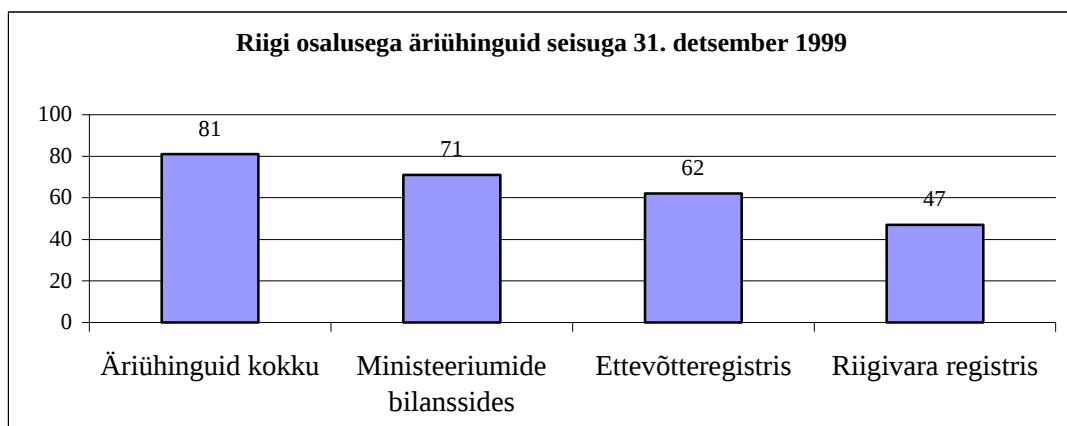
Lisaks eelnimetatule osaleb riik paljudes äriühingutes, omades neist aktsiaid/osakuid alla 100%.

8.2. Keskäriregistri, riigivara registri ja ministeeriumide 1999. a aastaaruannete kõrvutamisel selgusid erinevused riigi osalusega äriühingute arvus (vt joonis).

8.3. Riigikontroll viis 1999. ja 2000. aastal läbi kõigi ministeeriumide finantsauditid, mis hõlmasid muu hulgas pikaajaliste finantsinvesteeringute aastaaruandes kajastamise kontrolli. Ministeeriumide bilanssides kajastatud riigile kuuluvad aktsiad ja osad moodustasid seisuga 31. detsember 1999. a riigiasutuste koondbilansist 11,3 mld krooni. See on 78,6% koondbilansis (lk 70, rida 8) esitatud riigiasutuste pikaajalistest finantsinvesteeringutest ja 37% koondbilansi mahust.

8.4. Ministeeriumide 1999. aasta bilanssides ja riigiasutuste koondbilansis on kajastamata riigi osalus äriühingutes nimiväärtuses kokku 44,9 mln krooni (vt Lisa 5).

8.5. Ministeeriumide 1999. aasta bilanssides ja riigiasutuste koondbilansis on kajastatud riigi osalus pankrotis, tegevuse lõpetanud, likvideeritud või likvideerimisel olevates äriühingutes, millede bilansiline väärtus kokku on 65,8 mln krooni (vt Lisa 6).



⁴² Äriseadustik § 509 lg 5

⁴³ Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 06.11.1996. a määrusega nr 274

8.6. Rahandusministeeriumi 1999. a aastaaruandes ja riigiasutuste koondbilansis on kajastatud juba müüdud Ühisliisingu AS aktsiad summas 1,7 mln krooni.

8.7. Kultuuriministeeriumi 1999. a aastaaruandes ja riigiasutuste koondbilansis on kajastatud osalust Rahva Raamatu AS-is kui sajaprotsendilist (summas 0,4 mln krooni). Tegelik osalus on 51% ehk 0,2 mln krooni.

8.8. Keskäriregister ei anna täielikku ülevaadet riigi osalusega äriühingutest. Ministeeriumid kajastasid 1999. a aastaaruandes osalust kuues äriühingus bilansilise väärtusega 4 mln krooni, mille kohta keskäriregister riigi osalust ei märkinud (vt Lisa 7).

Riigi osalusega äriühingute juhtimine

8.9. Riigi osalemist äriühingutes reguleerib riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus⁴⁴, mille järgi riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige kindlustada riigi funktsioonide parem täitmine ja riikliku majanduspoliitika elluviimine. Vastavalt sellele seadusele⁴⁵ võivad riigile kuuluvaid aktsiaid või osi valitseda ainult ministeeriumid.

8.9.1. Vastuolus nimetatud seadusega⁴⁶ on mõnede riigile kuuluvate aktsiate valitsejateks Sotsiaalkindlustusamet ja Tööturuamet, soetusmaksumuses vastavalt 185 tuhat ja 100 tuhat krooni.

8.10. Äriühingu aktsionäride üldkoosolekul või osanike koosolekul esindab riiki aktsiaid või osa valitseva ministeeriumi juhtiv minister⁴⁷.

8.11. Vabariigi Valitsuse pädevuses on riigi esindajale üldkoosolekul hääletamiseks volituste andmine aktsiaseltsi aktsiakapitali

või osahingu osakapitali suurendamiseks ja vähendamiseks⁴⁸. Vastavasisulise ettepaneku peavad valitsusele tegema ministeeriumid⁴⁹.

8.11.1. Riigikontrolli poolt Keskonnaministeeriumis läbi viidud auditi käigus selgus, et ministeerium ei ole taotlenud valitsuselt luba suurendada Eesti Keskonnauuringute Keskuse OÜ ja AS Tartu Puukool aktsia- ja osakapitali, olgugi et vara mitterahalise sissemaksena anti üle vastavalt 1994. ja 1997. aastal. Vabariigi Valitsus on kinnitanud hilinemisega⁵⁰ Eesti Keskonnauuringute Keskuse OÜ osakapitali suurendamise 18,1 mln krooni võrra.

8.11.2. Äriühingud, kus riigil on enamusotsustusõigus või otsustusõigus, esitavad Riigikontrollile kahe nädala jooksul pärast majandusaasta aruande kinnitamisest oma majandusaasta aruande koopia⁵¹. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud E-Arsenal AS, Edelaraudtee AS, Kuressaare Leib OÜ, Tallinna Sadam AS, Eesti Põlevkivi AS ja Eesti Energia AS 1999. a majandusaasta aruannet Riigikontrollile saabunud. Neist kahel viimasel on kalendriaastast erinev majandusaasta.

8.12. Kuigi raamatupidamise seadus lubab kasutada majandusaastana perioodi 1. aprillist 31. märtsini, ei võimalda see saada käesoleva ülevaate koostamiseks vajalikku täielikku informatsiooni. Samuti ei ole Rahandusministeeriumil võimalik koostada ega esitada Vabariigi Valitsusele 1. septembriks koondaruannet äriühingu tegevuse ja valitseva ministeeriumi tegevuse kohta, millest ilmneks, kuidas äriühingu nõukogu kaudu viiakse ellu riiklikku majanduspoliitikat.

8.13. Riigikontrollile esitatud auditeeritud ja aktsionäride või osanike kinnitatud 1999. a majandusaasta aruanded ei olnud mõnel juhul kooskõlas raamatupidamise seadusega:

⁴⁸ Samas § 5 lg 1 p 6

⁴⁹ Samas § 5 lg 2

⁵⁰ Vabariigi Valitsuse 26.02.1999. a korraldus nr 225-k

⁵¹ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus § 7 lg 8

⁴⁴ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus § 1 lg 2

⁴⁵ Samas § 6 lg 1

⁴⁶ Samas § 6 lg-d 1 ja 2

⁴⁷ Samas § 7 lg 2

8.13.1. aruannetes puudusid tegevus-aruanded⁵² (Eesti Viljasalv AS, Ehituse Teadusliku Uurimise Instituut OÜ);

8.13.2. puudus majandusaasta kasumijaotuse aruanne⁵³ (Perioodika AS, Tehnokontrolli-keskus OÜ, Vaba Maa AS, AS Tartu Standardiseerimis- ja Metroloogiakeskus);

8.13.3. puudus täiendav informatsioon pikaajaliste kohustuste⁵⁴ (Imanta Haridus-keskus AS) ja omakapitali⁵⁵ kohta (Ehituse Teadusliku Uurimise Instituut OÜ, Perioodika AS).

8.14. Mõnes esitatud 1999. a majandusaasta aruandes toodud kasumijaotuse ettepanekus ei arvestatud Vabariigi Valitsuse kinnitatud dividendimäära⁵⁶ (15% puhaskasumist), kuna 1999. a kasumi arvelt kaeti eelmiste aastate kahjumit. Seetõttu jääb 2000. aastal riigieelarvesse laekumata 0,2 mln krooni.

8.15. Äriühingute 1999. a majandusaasta aruannete põhjal nähtub, et kahe äriühingu netovara on väiksem kui pool aktsiakapitali.

8.15.1. Eesti Loto AS tegevusaruandes on märgitud, et Rahandusministeeriumilt on saadud luba ümber hinnata bürooruumid ja katlamaja, et sellega suurendada omakapitali 2,7 mln krooni võrra.

8.15.2. Riigikontrolli poolt Kultuuriministeeriumis läbi viidud auditi käigus selgus, et Perioodika AS juhatus, nõukogu ja aktsionärid ei ole kokku kutsunud erakorralist üldkoosolekut vastavalt äriseadustiku § 292 nõuetele ega ole oma koosolekutel arutanud äriseadustiku §-st 301 tulenevaid tegevusviise.

8.16. Riigikassa andmetel on riigieelarvest riigi osalusega äriühingutele toetusi ja eraldisi antud kokku 362,65 mln krooni. Kuigi riigieelarve ja ka selle täitmise aruanne kajastab erinevalt riigi poolt ostetavaid töid ja teenuseid ning otseseid toetusi ja eraldisi sihtfinantseerimiseks, kasutavad ja kajastavad

äriühingud riigieelarvest saadud summasid sõltumatult kuluartiklist, st samanimeliste kuluartiklite alt tehtud kulutusi kajastatakse nii sihtfinantseeringuna kui ka netokäibena.

8.17. Riigieelarve täitmise aruanne toetuste ja eraldiste kasutamisest ja sellega seotud eesmärkide täitmisest ülevaadet ei anna.

8.18. Riigile strateegiliselt tähtsate äriühingute nimekirja kinnitab ja selles teeb muudatusi Riigikogu⁵⁷. Vabariigi Valitsus pidi nimekirja Riigikogule kinnitamiseks saatma hiljemalt 19. novembriks 1996.⁵⁸ Riigikogu on 16.12.1998 kandnud strateegiliselt tähtsate äriühingute nimekirja RAS Eesti Energia Eesti Elektriijaama baasil asutatava äriühingu ja RAS Eesti Energia Balti Elektriijaama baasil asutatava äriühingu. 1. aprillil 1999 moodustati nimetatud riigiaktsiaseltside ühendamise teel Eesti Energia AS struktuuriüksus Narva Elektriijaamade AS. Nimetatud teemat käsitleb ka peakontrolöri otsus⁵⁹.

8.19. Seisuga 31.12.1999 oli riigil alla 10% osalus kümnes tegutsevas äriühingus (vt Lisa 10) soetusmaksumusega kokku 0,93 mln krooni. Riigikontrolli arvates ei taga vähemusosalusest väiksem osalus riigi huvide kaitset ning tekib küsimus, milliseid eesmärke riik taotleb nendes äriühingutes osalemisega.

8.20. Andmeid kõrvutades selgus, et riigil oli 1999. a lõpus osalus 53 tegutsevas aktsiaseltsis ja 9 osaühingus. Lisaks neile on ministeeriumid oma bilansis kajastanud 12 pankrotis, tegevuse lõpetanud või likvideeritud äriühingu, samuti tegevuse lõpetanud 6 riigiaktsiaseltsi ja ühe juba müüdud äriühingu aktsiaid. Riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda ülevaadet nende äriühingute majandustegevusest ega anna teavet sellest, milliseid eesmärke riik äriühingutes osalemisega taotles ja mil määral õnnestus neid saavutada.

⁵² Raamatupidamise seadus § 22 lg 1

⁵³ Samas

⁵⁴ Raamatupidamise seadus § 20 lg 1

⁵⁵ Samas

⁵⁶ Vabariigi Valitsuse 16.11.1999. a määrus nr 352

⁵⁷ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus § 5 lg 3

⁵⁸ Samas § 14

⁵⁹ Riigikontrolli peakontrolöri 30.03.2000. a otsus nr 20-13/52

Riigi osalusega äriühingute kajastamine riigivara registris

8.21. Rahandusministeeriumi riigiarvestuse osakonna ülesandeks on riigivara registri pidamine. Riigivara registri põhimääruse⁶⁰ kohaselt tuleb riigi aktsiad ja osad kanda riigivara registrisse.

8.21.1. Riigivara registrist Riigikontrollile esitatud riigivara nimekirjast puudusid ministeeriumide 1999. a aastaaruandes või keskäriregistris kajastatud riigi osalusega äriühingud soetusmaksumuses 77,2 mln krooni (vt Lisa 8).

8.21.2. Riigivara registrisse kantud aktsiate ja osade soetusmaksumuse ja ministeeriumide 1999. a aastaaruannete võrdlemisel selgus, et registris näidatud aktsiate soetusmaksumus on bilansilisest maksumusest suurem neljal juhul, kogusummas 1,73 mln krooni, ning väiksem kaheksal juhul, kogusummas 577,83 mln krooni (vt Lisa 9).

8.21.3. Riigivara registri nimekirjas on kajastatud lisaks Kultuuriministeeriumi valitsemisel olevate AS Sakala Keskus aktsiatele (soetusmaksumusega 19 mln krooni) ka olematud RAS Sakala Keskus aktsiad (soetusmaksumusega 1,9 mln krooni), mis registri andmetel on Majandusministeeriumi valitsemisel. Kuna AS Sakala Keskus aktsiakapitali 1999. aastal suurendati, on aktsiate tegelik soetusmaksumus 58,4 mln krooni.

8.22. Riigikontroll on arvamusel, et riigivara register ei täida talle pandud ülesannet⁶¹.

9. Riigi poolt antud laenud ja laenugarantiid, riigivõlg

Riigi poolt võetud ja antud laenude kohta puudub raamatupidamise seaduse mõistes tõlgendatav arvestus ja aruandlus.

9.1. Laenude ja riigivõlga seotud summasid on käsitletud koondaruande järgmistes osades:

- 1999. aasta Riigikassa halduses olevate vahendite bilanss (lk-d 3–4)
- 1999. aasta riigieelarve tulud (lk 8)
- 1999. aasta riigieelarve kulud (lk 40)
- Selgitused 1999. aasta riigieelarve täitmise kohta (lk-d 68–69)
- Riigiasutuste koondbilanss seisuga 31. detsember 1999 (lk 70)
- Riigiasutuste 1999. aasta koondtulemiaruanne (lk 71)
- Riigieelarvel olevate asutuste pikaajalised kohustused riigieelarve summadest 1999. aasta lõpuks (lk 75)
- Ülevaade Eesti Vabariigi riigivõla teenindamisest 1999. aastal (lk-d 134–140)

Riigi välisvõlg

9.2. Vastavalt Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadusele⁶² peab välislaenude arvestust pidama Rahandusministeerium, kelle aastaaruandes mainitud summad ei kajastu.

9.3. Välislaenude arvestusega tegeles kuni 06.09.1999. a Rahandusministeeriumi välislaenude järelevalve talitus ja nimetatud kuupäevast Riigikassa arvestuse talitus.

9.4. Rahandusministeeriumi andmetel⁶³ oli 01.01.2000. a seisuga Eesti Vabariigil 19 kehtivat välislaenu summas 4,3 mld krooni, millest oli tagasi maksmata 3,2 mld krooni, ning 7 riigigarantiid summas 1,2 mld krooni, millest oli tagasi maksmata 0,9 mld krooni.

⁶⁰ Riigivara registri põhimääruse lisa 1

⁶¹ Riigivara registri põhimäärus p 3

⁶² Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadus § 8 lg 1

⁶³ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk 134

Eesti Vabariigi riigivõla moodustavad tagasimaksmata summad kokku 4,1 mld krooni.

9.5. Riigi poolt võetud ja antud laenude kohta puudub raamatupidamise seaduse mõistes tõlgendatav arvestus ja aruandlus. Olulisemad tähelepanekud:

- ❑ puuduvad kirjalikud juhendid laenude raamatupidamisarvestuse kohta;
- ❑ laenude arvestus on kassapõhine;
- ❑ eraldi ei peeta lühiajaliste ja pikaajaliste nõuete ning kohustuste arvestust;
- ❑ ei ole järgitud monetaarsuse printsiipi⁶⁴ – laenude arvestus ei toimu Eesti kroonides, vaid välisvaluutas;
- ❑ laenudega seotud nõuded ja kohustused ning tulud ja kulud ei kajastu Rahandusministeeriumi bilansis ja tulemiaruanes.

9.6. Viie laenu pangakontosid haldab Riigikassa riigivõla ja välisabi talitus ning Maailmapanga põllumajanduslaenu pangakontot haldab Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond.

9.7. Riigivõla hulka on arvestatud ka garantiid, mis tegelikult kujutavad endast vaid potentsiaalset kohustust ning seetõttu ei tohiks neid arvestada riigivõlana.

9.8. Välisvõla kujunemise dünaamikat esitav tabel⁶⁵ sisaldab vastuolulisi andmeid. Rahandusministeeriumi andmetel ei võetud 1999. aastal uusi välislaene, lisandus vaid 1 garantii 118,5 mln krooni suuruses summas. Välisvõlga maksti tagasi 389,9 mln krooni, kuid välisvõla kogusumma suurenes 663,2 mln krooni. Aruanne neid vastuolulisi andmeid ei selgita.

9.9. Riigi välisvõla kohta on koostatud loend 19 kehtivast laenust (lk-d 134–137) ei ole ülevaatlik ja seda võib pidada eksitavaks järgmistel põhjustel:

- ❑ kõik laenusummad ja tagasimaksed on näidatud mitmes eri välisvaluutas;

- ❑ osa laene on näidatud selles valuutas, milles need on võetud, tagasimaksed aga mingis muus valuutas;
- ❑ mõnede laenude puhul on märgitud, et tagasimaksed on sooritatud maksegraafiku järgi, teiste puhul on lihtsalt ära toodud tagasimakstud summa;
- ❑ eraldamata on laenude lühi- ja pikaajaline osa;
- ❑ koostatud ei ole ka koondmaksegraafikut eelolevate aastate lõikes.

9.10. Riigikantselei väljaannetest riigi välisvõla kohta 1938/39. aastal nähtub, et seisuga 31.03.1939 oli riigi võlgade hulgas välisvõlga 114,96 mln krooni.

Rahandusministeeriumi eelarve osakonna andmetel olid Eesti NSV aegsed välislaenud NSVL riigieelarve koosseisus ning see on arutamiste-läbirääkimiste teema. Kuigi summat ei osatud öelda ja 1999. aasta riigieelarve täitmise aruandes need võlad ei sisaldu, võib esineda võimalus, et tegemist on potentsiaalsete kohustustega. Kui potentsiaalset kohustust ei ole võimalik rahaliselt määratleda, tuleb see vastavalt raamatupidamise heale tavale lahti kirjutada aastaaruande lisades.

Riigi sisevõlg

9.11. Riigieelarve kulude aruande andmetel tasus riik ka sisevõlga. Riigikogule esitatavas aruandes neid võlgnevusi ja nendega seotud kulutusi ei ole lahti kirjutatud.

9.12. Sisevõlg on tekkinud 1993. aastal seoses vajadusega ühendada ja rekapitalizeerida Põhja-Eesti Arengupank ning Balti Ühispank. Selleks lasti vabalt ringlevate väärtpaberitena välja pikaajalisi võlakohustusi 300 mln krooni väärtuses. Võlakohustuste tagasimaksmist alustati 1998. aasta 1. jaanuarist. Võlakirjade nimiväärtuseks määras valitsus 100 000 krooni ja aastaintressiks 10%⁶⁶. 1999. aastal kulutati vastavalt eelarvele tähtajaliste võlakohustuste tagasiostmiseks 30 mln krooni ja nendelt arvestatud intresside tasumiseks 27 mln krooni. Võlakohustuste jääk seisuga 31.12.1999 oli 240 mln krooni.

⁶⁴ Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonna 15.06.1995. a istungi protokolliline otsus nr 9-2

⁶⁵ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk 134

⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 22.01.1993. a määrus nr 26

Riigi poolt antud laenud

9.13. Informatsiooni riigi poolt antud laenude kohta saab Riigikassa halduses olevate vahendite bilansist⁶⁷, mis näitab nõueteks laenusaajate vastu laenude põhiosas 2,1 mld krooni, kuid see ei sisalda detailsemaid andmeid riigi poolt antud laenude kohta.

9.14. Aruandes puudub informatsioon laenude kohta, mis on antud muudest vahenditest peale riigieelarve. Näiteks on laene antud ka endise Keskkonnafondi poolt ja Vabariigi Valitsuse eelarvevälisest omandireformi reservfondist.

9.14.1. Endise Keskkonnafondi (praegune sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus) antud laenude jääk seisuga 31.12.1999 moodustas 21,4 mln krooni (sh lühiajaline osa 2,3 mln ja pikaajaline osa 19,1 mln krooni), mis ei kajastu eelarve täitmise aruande üheski osas.

9.15. Rahvusvaheliselt Valuutafondilt 1994. aastal võetud majandussüsteemi ümberkujundamise toetusest said laenuressurssi 7 kommertspanka kokku ca 460 mln krooni. Rahandusministeeriumil puudub teave kommertspankadelt laenu saanud ettevõtete ning laenu kasutamise sihipärasuse kohta. Samuti ei ole Rahandusministeerium esitanud nõuet pankrotistunud Eesti Maapanga vastu viimase eelkäijale Virumaa Kommertspangale edasilaenamiseks antud 10 mln krooni väljanõudmiseks⁶⁸.

9.16. Vastavalt riigieelarve täitmise aruandele⁶⁹ on Euroopa Rekonstrueerimis- ja Arengupangalt (EBRD) energeetikaprogrammi elluviimiseks saadud laenu edasi laenatud energeetikateenuseid pakkuvatele ettevõtetele. Rahandusministeeriumi andmetel on seda laenu kasutanud üle 80 laenusaaja. Riigikontroll tutvus pisteliselt 12 lepinguga. Töö käigus selgus, et Rahandusministeerium ei ole edasilaenamisel lähtunud laenu sihipärasusest (vt Lisa 12).

Samuti puuduvad ministeeriumis mitmete laenulepingute lisad.

9.17. Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade Eesti Vabariigi riigivõla teenindamisest 1999. aastal ei ole piisav, sest selles ei kajastu riigi poolt edasilaenatud vahendid. Samuti ei ole seal käsitletud Vabariigi Valitsuse reservfondist antud lühiajalisi laene kogusummas 7,4 mln krooni, mida laenusaajad ei ole tähtajaks tasunud ja mille tähtaega on Vabariigi Valitsus seetõttu pikendanud. Nimetatud laenud on kantud kuluks ega kajastu Riigikassa halduses olevate vahendite bilansis.
(Vastava ülevaate annab Lisa 13.)

9.18. Riigiasutuste koondtulemiaruandest ei ole võimalik leida andmeid laenudega seotud intressitulude ja -kulude ning valuutakursi muutustest tekkinud tulude ja kulude kohta.

⁶⁷ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk 3

⁶⁸ Riigikontrolli peakontrolöri 04.04.2000. a otsus nr 050/99

⁶⁹ 1999. a riigieelarve täitmise aruanne lk 135

II osa

Ülevaade probleemidest riigivara kasutamisel ja säilimisel

Sissejuhatus

Käesolev osa on kokkuvõtte olulisemast, mida Riigikontroll peab vajalikuks öelda riigi finantsjuhtimise kohta eelmisel eelarveaastal ja mõnel juhul ka varasematel aastatel üldiselt, mitte niivõrd 1999. a eelarve täitmise aruande kohta. Siiski on püütud olulisust hinnates arvestada, et kirjeldatavad probleemid, eriti aga soovitused ja ettepanekud, oleksid aktuaalsed ka ülevaate esitamise hetkel ja võimaluse korral seotud haldusreformi põhisuundade suhtes väljendatud seisukohtadega.

Seega ei koorma Riigikontroll Riigikogu üksikküsimustega, vaid püüab juhtida tähelepanu sellele ühisosale, mida peab olulisimaks auditite käigus märgatud probleemide seas. Põhiseadusest tulenevalt on laiemas fookuses peetud riigi vara kasutamist ja säilimist.

Kuigi Riigikontrolli kontrolliteemad keskendusid riigikontrolöri 1998. a juhtnööridest lähtuvalt eri valdkondadele, ei järgi käesolev osa valdkonnalist struktuuri, vaid esitab paljud probleemid horisontaalsetena, s.o mitmeid valitsuse tegevusvaldkondi ja -poliitikaid läbivatena. Ainsa sisulise valdkonnana on välja toodud kutse- ja kõrghariduse planeerimine, sest ühelt poolt on hariduse näol tegemist riigi jaoks väga olulise valdkonnaga ja teiselt poolt kajastuvad seal paljud ettepanekud ja probleemid, millele on Riigikontroll viidanud üldistatult.

Teemade jaotus on järgmine:

- ☐ Vastutus ja vastutuse tagamise mehhanismid
- ☐ Kohalike omavalitsuste funktsioonide rahastamine
- ☐ Avalik-õiguslike isikute juhtimine
- ☐ Sisekontroll ja siseaudit

Haridus

- ☐ Kutsehariduse finantseerimine
- ☐ Riiklik koolitustellimus ülikoolidele

Iga teema hõlmab kaks osa:

- ☐ Riigikontrolli ettepanekud Riigikogule
- ☐ Kõige olulisemad tähelepanekud ja asjaolud, mis toetavad Riigikontrolli ettepanekuid

Enamik probleeme, millele on peetud vajalikuks viidata, tulevad sellisel kujul paremini esile kui valdkonniti esitades. Pealegi on Riigikontrolli seisukohad kõigi üksikjuhtumite suhtes varem avalikustatud ning olulisemate puhul materjalid ka Riigikogu vastavatele komisjonidele edastatud. Lisaks on Riigikontrolli auditidokumendid pidevalt kättesaadavad internetis aadressil <http://www.sao.ee/>.

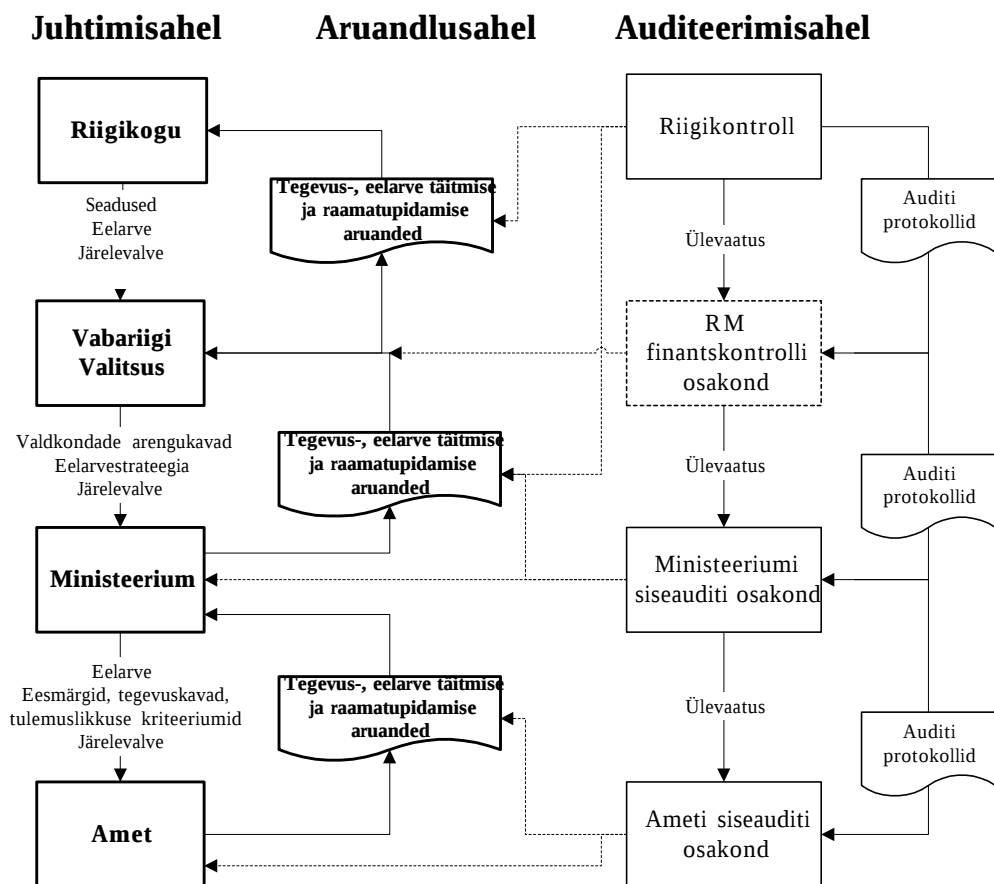
Vastutus ja vastutuse tagamise mehhanismid⁷⁰

Ettepanekud

1. Riigikogu peaks edaspidi rohkem tähelepanu pöörama lihtsale küsimusele, kui palju üks või teine prioriteet, funktsioon või avalik teenus maksma läheb. Seega tuleks strateegilise taseme dokumentide kinnitajatel, s.o eelkõige Riigikogul, Vabariigi Valitsusel ja ministritel, määrata kindlaks ressursid eri suundade, tegevuste vms vahel. Riigikogu võiks võtta põhimõtteks, et ei kinnita ühtki arengukava, strateegiat jms, mis ei kajasta ressursside jaotust prioriteetide ja tegevuste vahel. See suunab ministreid looma juhtimisarvestuse süsteemi, mis peavad hakkama sellist infot kõigepealt looma ja hiljem tagama ka tegelike kulude aruandluse. Lisaks rajab selline küsimus aluse järgmisele:
“Me kulutasime nii palju raha, mida me selle eest saime?”
Sellele küsimusele vastamine peaks olema tulevikus aruandluse kvaliteedi hindamise peamine kriteerium.
2. Riigikogu peaks eelarvemenetluse käigus valitsuselt nõudma rohkem strateegilise taseme infot ja analüüsi kulude sisulise jaotumise kohta. See annaks Riigikogus toimuvatele aruteludele parema ratsionaalse toe ja ühtlasi suunaks haldust looma vastava info kogumiseks vajalikke süsteeme.
3. Iga minister peaks looma oma valitsemisala funktsioonide ja teenustega seotud tegelike kulude kohta infot andva juhtimisarvestuse süsteemi. Sellise infosüsteemi väljund peaks olema planeerimis- ja eelarveprotsessi sisendiks. Riigi, ministri ja asutuse tasemel tuleks asuda tegevusi jagama funktsioonideks, teenusteks jms ning neid raha ja tulemustega siduma. Alustada tuleks lihtsamast – asutusest.
4. Eelnevate ettepanekute täitmise eeldus on riigieelarve struktuuri ja klassifikaatorite täiustamine lähtuvalt Riigikontrolli soovistest.
5. Rahandusministeerium peaks võtma oma erilise tähelepanu alla võtmeisikute (kantslerid, asekanclerid, finantsjuhid, raamatupidajad) vastavate oskuste arendamise.
6. Näitena üks võimalik Eestile kohandatud mudel (vt allpool), mis kolme ahela – juhtimis-, aruandlus- ja auditiahela kaudu avab sisulise vastutusmehhanismi loomise printsiibid nüüdisaegses riigis. Samuti on lisatud selgitused sellele mudelile.

⁷⁰ Sama teemat puudutavad ka järgmised Riigikontrolli peakontrolöri otsused:
“Riigieelarveliste asutuste ja omavalitsuste raamatupidamise ümberkorraldamise ning majandusarvestustarkvara Agresso rakendamise ettevalmistamise ja läbiviimise tulemuslikkuse kontroll Arvestustarkvara Agresso hanke seaduslikkuse kontroll”,
“Keskkonnaministeeriumi tegevus kaitsealade moodustamise ja haldamise korraldamisel”,
“Põllumajandusministeeriumi tegevus riigivara majandamise kavade ja riiklike investeeringute kavade”,
“Kaitseväeasutuste eelarve eelnõu koostamise kontrollimine”,
“Eesti tervishoiuprojektile eraldatud raha kasutamise korralduse ning projekti tulemuslikkuse kontrollimine”.

Juhtimis-, aruandlus- ja auditeerimisahelad



Juhtimisahel – eesmärkide püstitamine ja vahendite eraldamine

- Juhtimisahela loogikast lähtuvalt kinnitab Riigikogu pikaajalised ja iga-aastased eesmärgid, annab ministritele nende täitmiseks vahendid (raha) ja loob olulisemad reeglid ja piirangud raha kasutamiseks. Minister vastutab oma valitsemisala eesmärkide saavutamise eest eraldatud vahendite piires. Minister püstitab eesmärgid oma valitsemisalas ja planeerib/eraldab selleks vahendid (raha) allasutustele. Allasutuste juhid vastutavad eesmärkide saavutamise ja vahendite korrektse kasutamise eest ministri ees.

Aruandlusahel – vastutust loov informatsioon eesmärkide saavutamisest eraldatud vahendite piires

- Avalike vahendite haldajate või mis tahes vastutus saab realiseeruda vaid siis, kui eesmärkide püstitaja ja ülesannete andja on nende täitjale seadnud selged nõuded eraldatud vahendite kasutamise kohta sisulise aruandluse esitamiseks ja näinud ette vastavad protseduurid ning vastutuse realiseerumise sisu ehk võimalikud tagajärjed. Seega peab aruandlus kajastama mõlemat poolt – nii eesmärkide saavutamist kui ka selleks kulutatud vahendeid. Ainult selline lähenemine saab olla nullbaasilise eelarve koostamise aluseks.
- Valitsus tervikuna ja iga minister eraldi peab oma valitsemisala tulemuste ja kasutatud raha kohta aru andma

Riigikogule. Et seda tagada, peab olema igal ministril toimiv aruandlussüsteem, mis kindlustab talle vajaliku teabe. Sama nõue kehtib ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja teiste avalikke funktsioone täitvate isikute suhtes.

- ❑ Ülevaade kulutatud vahenditest ilma sellega kaasneva informatsioonita eesmärkide saavutamise kohta jätab vastutuse sisutuks. Ülevaade saavutatud eesmärkidest ilma sellega kaasneva informatsioonita kulutatud vahendite kohta jätab saavutused võrreldamatuks.

Auditeerimisahel – kinnitus informatsiooni õigsuse kohta

- ❑ Aruandluse õigsuse tagamiseks peetakse üldjuhul vajalikuks sõltumatu isiku (audiitori) kinnitust aruannetes sisalduva info usaldusväärsuse kohta. Iga kõrgema astme audiitor peaks efektiivsuse tagamiseks võimalikult palju tuginema auditeeritava sisekontrollisüsteemile (st protseduuridele, mis tagavad olulisemate riskide – nagu eelarveraamides püsimine, kulude tegemisega seotud nõuetest kinnipidamine, raamatupidamislikult õige kajastamine – maandamise) ja tema siseaudiitori tööle. Et tegutseda efektiivselt, on mõistlik, kui eri taseme audiitorid lepivad laiades raamides kokku omavahelise tööjaotuse (auditi protokoll).
- ❑ Nii peaks Riigikontroll tagama Riigikogule kindlustunde, et valitsuse/üksiku ministri poolt Riigikogule esitatav aruandlus on õige. IMF-i soovitude kohaselt peaks Riigikontroll tegema rahvusvahelistele standarditele vastavalt läbi viidud finantsauditit (atesteerimisaudit).
- ❑ Ministri siseaudiitor peaks tagama ministrile kindlustunde, et ministri valitsemisala (sh ministeeriumi) aruandlus on õige, vajaduse korral auditeerides selleks ka oma valitsemisala asutuste aruandeid. Iga allasutuse siseaudiitor peaks looma asutuse juhile kindlustunde, et asutuselt väljapoole (ministrile) minev aruanne on õige, auditeerides selleks vajadusel ka üksikuid projekte või muid tegevusi.

Parlamendi roll valitsuse üle kontrolli teostamisel

- Demokraatlikus riigis peab parlament olema võimeline järele valvama valitsuse tegevuse üle. Selleks peaksid tal olema vajalikud mehhanismid ja protseduurid. Osaliselt oleme seda puudutanud eespool – juhtimis-, aruandlus- ja auditeerimisahelate osas.
- Vajalik oleks läbi töötada ja võtta seisukoht enamikus Euroopa riikides rakendatud spetsiaalse parlamendikomisjoni (*public accounts committee*) loomise otstarbekuse suhtes ning seejärel sätestada tema täpsem pädevus ja tööprotseduurid.

Olulisemad tähelepanekud

1. Ministrid ei olnud 1999. aastal (ega ole ka praegu) valmis eelarvet koostades rakendama nullbaasilist ja tulemuspõhist lähenemist, mille sisuks on eelarvekulude sidumine konkreetsete tegevustega ning lähtuvalt nende prioriteetsusest ja eelarve tegelikust mahust järgmisel eelarveaastal läbiviidavate tegevuste valimine. Selleks vajalikku infot kogutakse ebapiisavalt või ei koguta üldse. Juhtidel pole infot, mida mingi funktsiooni täitmine maksab.
2. Selle info puudumise tulemusena ei ole ka strateegilisel tasemel arengut määratlevad plaanid alati seotud vajalike ressursidega, eelkõige rahaga. Arengukavades toodu on deklaratiivne ja tihti puuduvad kavade rakenduse mehhanismid (elarved, vahetulemused, vastutajad). On pikaajalised ressursideta kavad ja üheaastane kulueelarve, seegi ressursiliikide, mitte tegevuste lõikes.
3. See tähendab, et reaalse prioriteetide seadmine jääb strateegiate koostajate käeulatusest välja ja nihkub tasemele, kus asuvad reaalsed ressursid – eelarve ja inimeste tööaeg (s.o asutus/osakond jne). Kuna riigis on prioriteete hulgaliselt, jääb paljuskki just selle taseme otsustada, millise prioriteediga ja millises mahus tegeleda.
4. Normaalset planeerimist ei toeta ka olemasolev eelarve- ja aruandlusprotsess. Probleemiks on siin eelkõige see, et eelarves määratletakse kulud asutuse kui terviku lõikes eelarveartiklite kaupa, mitte funktsioonide lõikes. Kuna olemasolev arvestussüsteem tagab ka aruandluse samas lõikes, on kulude eesmärgi tagantjärele väga raske kindlaks teha, konkreetse funktsiooniga siduda ja seotust tulemustega hinnata.
5. Eelneva olukorra üks tagajärg on, et ministri vastutuse suhtes pole selgust, kuna puudub nii ministri aruanne raha kasutamisest valitsemisalas kui ka raha kasutamise tulemustest. Aruandlus rahade kavandamisel seatud eesmärkide saavutamise kohta on formaliseerimata nii riigi kui ka ministeeriumide tasemel või puudub üldse. Seega lubadusi ja nende täitmist ei võrrelda süstemaatiliselt ning vastutus hajub.
6. Sellises olukorras on ka audiitoril raske olemasolevaid aruandeid auditeerides Riigikogu jaoks lisaväärtust luua, sest aruanded, mida saab auditeerida, sisaldavad asutuste ja riigi üldist finantsseisu ning varade olukorda kajastavat infot. See ei taga Riigikogule tagasisidet riigieelarve koostamisel ega ülevaadet mitmesugustes strateegiates seatud eesmärkidest, sisaldades nii vaid osa Riigikogu tasemel juhtimisotsuste tegemiseks vajalikust infost. Puudu olevat infot ei saa aga luua audiitor – see on juhtkonna ülesanne.

Kohaliku omavalitsuse funktsioonide rahastamine⁷¹

Ettepanekud

1. Vabariigi Valitsus peaks looma kohalike omavalitsuste funktsioonide, teenuste ja ülesannete klassifikaatori ning vajaduse korral kehtestama miinimumnõuded osutatavatele teenustele.
2. Vabariigi Valitsus peaks tulevikus esitama koos omavalitsustele minevate summadega eelarve eelnõus ka ülevaate kohalike omavalitsuse kuludest funktsioonide, teenuste ja ülesannete lõikes koos vajaliku lisainformatsiooniga teenuse tarbijate jms kohta, et asetada omavalitsused võrreldavasse konteksti.
3. Et tulevikus kulusid selliselt jaotada, oleks esmajoonel vaja infot, millised on omavalitsuste ülesannete ja kohustustega seotud kulud. Seda infot ei saa aga iga omavalitsus koguda omal viisil, sest siis oleks tekkiv info võrreldamatu. Seega on sellise info kogumist vaja juhtida tsentraalselt.

Olulisemad tähelepanekud

1. Omavalitsuste kohustused jagunevad väga suure hulga õigusaktide vahel. Samas on tihti jäetud määratlemata, kuidas kohustuse täitmiseks kaasnevad kulud hüvitatakse. Mitmesugused maksud ega ka toetused riigieelarvest, mis on kohalike omavalitsuste peamised tuluallikad, ei ole sihtotstarbelised.
2. Info, mis looks ratsionaalse aluse omavalitsuste rahataotluste hindamisele, asetaks omavalitsused võrreldavasse konteksti ja annaks võimaluse hinnata nende suutlikkust neile pandud ülesannete täitmisel ning arvestaks ka nende tegelikke kulusid funktsioonide, teenuste ja ülesannete lõikes, on praegu puudulik.

⁷¹ Sama teemat puudutab ka peakontrolöri otsus “Kohalike omavalitsusüksuste eelarvete tulude ja eelarve kulude analüüs”.

Avalik-õiguslike isikute ja avalikke funktsioone täitvate muude isikute juhtimine⁷²

Ettepanekud

1. Mitmesuguste nõukogude komplekteerimisel tuleks lisaks erialastele teadmistele väga hoolikalt hinnata ka nõukogu kui terviku suutlikkust orienteeruda finantsküsimustes ja teostada tegevjuhtkonna tegevuse üle sisulist järelevalvet, mis tähendab, et järelevalveorganite liikmete finantsalasele kompetentsusele tuleb pöörata tänasest palju suuremat tähelepanu.
2. Toimivate aruandlusahelate loomist suunal avalikke funktsioone täitev isik → riik (poliitilist vastutust kandev minister) tuleks käsitleda olulise prioriteedina.
3. Analoogilisi põhimõtteid tuleks rakendada ka riigi poolt asutatud sihtasutuste ja riigi äriühingute ning nende juhtorganite suhtes.

Olulisemad tähelepanekud

1. Riik on viimastel aastatel loonud oma paljude funktsioonide täitmiseks ja programmide elluviimiseks mitmesuguseid institutsioone, mis jäävad riigivõimu ulatusest välja. Ühelt poolt annab see nende juhtidele suurema vabaduse jaotada vahendeid sisendite, nagu tööjõud, tehnoloogia jms vahel, kuid teiselt poolt kohustab neile ülesandeid püstitades palju pikemalt ette mõtlema, sest “teenistusliku järelevalve” korras sekkumine ei ole võimalik.

⁷² Sama teemat puudutavad ka järgmised peakontrolöri otsused: “Eesti Televisiooni kontrollimine”, “Hüvitusfondi tegevuse kontrollimine”, “Liikluskindlustuse Fondi majandustegevuse seaduslikkuse kontrollimine” ning riigikontrolöri vastus 12 Riigikogu liikme poolt 9. veebruaril 2000 esitatud arupärimisele ETV ja ringhäälingunõukogu tegevusest põhjustatud riigile tekitatud kahju kohta.

2. Viimastel aastatel on olnud suuri probleeme vähemalt kahe avalik-õigusliku isikuga, ETV ja Hüvitusfondiga, mis tõid esile kontrolliprotseduuride ja vastutuse selgitamise vajalikkuse.
3. Hüvitusfondi puhul ei tulnud nõukogu toime juhatuse poolt võetud liigsete riskide ennetava maandamisega. ETV puhul ei arvestanud nõukogu reklaamist loobumise mõjusid ega tegutsenud küllalt operatiivselt vähenenud tulude keskkonnas. Täpselt määratlemata ülesandeid, vastutust ja volitusi eri juhtimistasanditel võib pidada ETV senises tegevuses esinenud puuduste üheks olulisemaks põhjuseks. Mõlemal juhul kaasnes juhtumitega märkimisväärne kahju.
4. Samas on olukord selline, et otseselt ei juhtu midagi, kui avalik-õiguslik isik satub rahalistesse raskustesse. Kokkuvõttes aga tekib otsene või kaudne lisakoormus riigieelarvele, sest avalik-õigusliku isiku tegevuse mahu ajutine vähendamine ei ole üldjuhul poliitiliselt vastuvõetav.
5. Siinkohal tuleb rõhutada, et probleem ei ole ainult õigusaktides, mis ei määratle isikute vastutust. Paljusi on asi ka nende isikute kompetentsuses, kes on määratud järelevalvet teostama. Heale erialaspetsialistile ei pruugi rahaasjadega tegelemine tihti huvipakkuv või jõukohane olla. Kuid eelarve on üldjuhul selliste organite üks olulisemaid juhtimisinstrumente ning sellest kinnipidamise jälgimine ja eelarve täitmise tagamine nõukogu peamisi juhtimistegevusi. See teadmine ei ole veel üldlevinud.

Sisekontroll ja siseaudit⁷³

Ettepanekud

1. Kuigi praeguseks on vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse muudatus, mis paneb asutuse juhtidele vastutuse toimiva sisekontrolli eest, on vaja sellele sisuline tähendus anda ning sisekontrolli olulisust rõhutada. Riigikogu peaks olema selles protsessis eestvedaja rollis, alustades demokraatliku järelevalve tõhustamisega valitsuse tegevuse üle.
2. Nii riigi kui ka asutuse tasandil on oluline selgelt sõnastada prioriteedid ja mõõdetavad eesmärgid, alustades riiklikest prioriteetidest ning seejärel töötada välja nendest lähtuvad asutuste tegevuse eesmärgid. Samuti on vaja reguleerida tegevuste seostamine rahaga planeerimisprotsessis ning eesmärkide saavutamiseks kulutatud finantside hindamine.
3. Võimaldamaks hinnata riske ning tõhustamaks riigi juhtimist, on vajalik kirjeldada selgelt riigiorganisatsioon, st lahutada poliitika tegemine ja poliitika elluviimine. Asutuste tasandil tuleb kirjeldada põhi-, tugi- ja vastavad kontrolliprotsessid.
4. On väga oluline, et ministeeriumides oleks täidetud kõik siseauditi funktsioonid, et katta ennetavate audititega olulisemad riskid terves haldusalas ja auditeerida ministeeriumi esitatavaid finantsaruandeid.

⁷³ Sama teemat puudutavad ka järgmised peakontrolöri otsused: "Sisekontrolli vastavus INTOSAI standarditele hallatavates riigiasutustes", "Teede- ja Sideministeeriumi projektide juhtimise sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi tulemuskontroll", "Keskkonnaministeeriumi projektide juhtimise sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi tulemuskontroll".

Olulised tähelepanekud

1. Sisekontrollisüsteem ei ole asi iseeneses, vaid moodustab olulise ning lahutamatu osa juhtimisest, sest ilma tegevust kontrolli all hoidmata on võimatu kindlustada eesmärgipärast tegevust.
2. Täie kindlustundega ei ole ka võimalik väita, et sisekontrollisüsteem asutustes toimib, sest paljudel juhtudel puudub kõige olulisem algkomponent – mõõdetavad eesmärgid. See käib nii riigi funktsioonide juhtimise kui ka iga üksiku asutuse kohta.
3. Sisekontrollisüsteemi loomine on eelduseks, et raha juhitakse hästi ja tulemuslikult, st et ministrid vastutavad oma valitsemisala tegevuse tulemuslikkuse eest ja esitavad valitsusele ning Riigikogule kui eesmärkide püstitajatele ja nende täitmiseks raha eraldajatele usaldusväärset informatsiooni kogu valitsemisala tegevuse kohta.
4. Asutustes ei hinnata riske protsessi tasemel, st ei vaadata, kus on nõrgad kohad, mis annavad võimaluse eksida. Riskide hindamiseks vajalik eeltöö, protsesside kirjeldamine, on paljudes asutustes samuti tegemata, tegevuste kirjeldamiseks on olemas vaid formaalsed põhimäärused ja ametijuhendid, millel puudub sisuline väärtus juhtimiseks ja vastutuse määramiseks.
5. Tihti on asutustes puudulik ka tehingute ja oluliste toimingute dokumentatsioon, mistõttu hiljem on asjade käiku raske või mõnel juhul isegi võimatu selgeks teha.
6. Puudub siseaudiitorite kaader ja siseaudiitorite ettevalmistamisega ei tegele ükski haridusasutus Eestis.
7. Siseauditi käigus tegeletakse põhiliselt raamatupidamise korralduse ja tehingute seaduslikkuse hindamisega, tulemuslikkust ei hinnata.

Haridus

Kutsehariduse finantseerimine⁷⁴

Ettepanekud

1. Riigikontroll soovib Riigikogul paluda haridusministril koos kutseharidust puudutava eelarve eelnõu osaga esitada ka kutsehariduse arengukava või muu sisult samaväärne dokument, mis
 - põhineks tööturu vajaduste analüüsil;
 - sisaldaks kutseõppeasutuste võrgu arengukava ja annaks selge ülevaate investeerimisvajadustest pikaajalises perspektiivis;
 - määratleks perspektiivse ressursside jaotuse kutsehariduse tasemete (kutsekõrgharidus ja kutsekeskharidus) ning õpetatavate erialade vahel;
 - sisaldaks personaliplaani ning tooks esile, kuidas kavatakse komplekteerida prioriteetsed erialad pädevate kutseõpetajatega.

Olulised tähelepanekud

1. Riiklike vastuvõtuarvude koostamise metoodika puudub – nende määramisel tuginetakse koolide ettepanekutele, koolid aga pole vajaduse prognoosimisel erapooletud. Kutsenõukogude roll vastuvõtuarvude koostamisel on jäänud tagasihoidlikuks, nad on piirdunud vaid üksikute ettepanekute tegemisega mingi eriala spetsialistide koolitamiseks.
2. Kutseõpetajate keskmine vanus on 50 aastat ja see tõuseb. Kutseõpetajatest üle poole ei vasta uutele kvalifikatsiooninõuetele, mis peavad olema täidetud hiljemalt 01.09.2003. aastaks.
3. Koolivõrgu perspektiivne mudel puudub.
4. Olemasolev "Kutsehariduse kontseptsiooni lähtekohad" on liiga üldsõnaline dokument ega sätesta selgeid

⁷⁴ Sama teemat puudutab ka peakontrolöri otsus "Kutsehariduse korralduse kontrollimine".

kutsehariduse ümberkorraldamise mõõdetavaid eesmärgi, kavandatavaid tegevusi, konkreetseid tähtaegu ja vastutajaid.

5. Kutsehariduse korraldusse on kaasatud palju teisi osapooli (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform jt), kuid nende ülesanded ja vastutus kogu protsessi juhtimisel on jäänud täpsemalt kindlaks määramata.
6. Ministeeriumil puudub selge tegevuskava muukeelse kutsehariduse arendamiseks, õpilaste integreerimiseks Eesti ühiskonda ning õpilaste ja pedagoogide keeleoskuse parandamiseks.

Riiklik koolitustellimus ülikoolidele⁷⁵

Ettepanekud

1. Riiklikult tuleks selgesti defineerida riikliku koolitustellimuse olemus. Samuti tuleks otsustada, kas riikliku tellimuse kaudu soovitakse rahastada avalik-õiguslikke ülikooli või osta teenust haridusturult.
2. Paluda haridusministril koos kõrgkoolide eelarvetaotlusega esitada ka planeeritav pikaajaline ressursside jaotus (rahaline või vähemalt proportsionaalne) erialade vahel, planeeritav erialade lõpetajate arv ning perspektiivsed teadusuuringute/-tegevuse kulud erialade kaupa.
3. Sisuliselt peaks see kava andma infot, kui palju läheb maksma eelarveaastal ülikooli astuvate üliõpilaste koolitamine kuni nende lõpetamiseni. Kava peaks andma kindlustunde nii ülikoolidele kui ka üliõpilastele. Ühtlasi tuleks tagada, et kokkulepitud ainete õpetamiseks tehakse ka vajalikud kulutused. Seega peaks haridusminister koostöös rahandusministriga looma vastava aruandlussüsteemi.

⁷⁵ Sama teemat puudutab ka peakontrolöri otsus "Haridusministeeriumi tegevus riikliku koolitustellimuse esitamisel ülikoolidele".

Olulised tähelepanekud

1. 1999. a riikliku koolitustellimuse koostamisel lähtuti peamiselt sellest, et kõik avalik-õiguslikud ülikoolid saaksid piisavalt rahalisi vahendeid oma tegevuse jätkamiseks, kuna 1999. aasta riigieelarvega ettenähtud raha jaotus ülikoolide vahel oli Ülikoolide Rektore Nõukogus põhimõtteliselt kokku lepitud ning Haridusministeerium ei tahtnud selles jaotuses suuri muudatusi teha.
2. Raha jagamine toimus lähtudes süsteemist, et igal ülikoolil on omad õppekoha baasmaksumused, mis korrutatakse läbi õppekavade ja õppevormide koefitsientidega. Kinnitatud koefitsientide väljatöötamisel ei lähtunud õppekavade ja õppevormide tegelikust maksumusest ja nende abil saadud tulemus ei väljendanud tegelikke kulusid ühele või teisele õppeainele. Samuti puudus meetodika õppekoha baasmaksumuse arvutamiseks. Seega ei ole selle süsteemi abil võimalik hinnata ainete õpetamise kulusid ega neid eelarves järjestada.
3. Tegelike õppekuludega mitteamestamine on põhjustanud olukorra, kus ülikoolid on sunnitud süsteemi sees raha ümber jagama, et tagada kõigi erialade piisav rahastamine.
4. Haridusministeeriumil puudus tegevuskava, millest lähtuvalt koostada riiklik koolitustellimus. Puudus ka meetodiline materjal, mille alusel saaks sellist tellimust koostada.
5. Seisuga 01.12.1999 oli 655 õppekavast akrediteeritud 212. Ühtegi avalik-õiguslikku ülikooli ei olnud akrediteeritud. Nii puudub riigil kindlustunne, et kõik riikliku koolitustellimuse alusel tellitud õppekohad vastavad kehtestatud kõrghariduse standardile.
6. Puudub riiklik kõrghariduse arengukava ning see raskendab ülikoolidel koostada enda arengukavu, sest pole selge, millises mahus ja millisel kujul jätkab riik kõrghariduse rahastamist. Kui prioriteedid on küll selged, kuid nende kaetus rahaga ei ole kindel, siis on ka prioriteedid sisutud ja nende alusel ei saa plaane teha.

Lisad

Lisa 1

Riigikontrolli finantsauditi osakonna poolt läbi viidud 1999. aasta majandustegevuse kontrollimised

Asutus	Akt		Otsus	
	nr	kuupäev	nr	kuupäev
Haridusministeerium	11-1/012	15.05.2000	011	19.07.2000
Justiitsministeerium	11-1/122	14.07.2000		
Kaitseministeerium		september 2000		
Keskkonnaministeerium	11-1/062	05.06.2000	061	27.07.2000
Kultuuriministeerium	11-1/022	18.05.2000	021	11.07.2000
Majandusministeerium	11-1/072	06.06.2000		
Põllumajandusministeerium	11-1/092	19.06.2000		
Rahandusministeerium	11-1/142	04.08.2000		
Siseministeerium	11-1/052	30.05.2000	051	18.07.2000
Sotsiaalministeerium	11-1/042	29.05.2000	041	11.07.2000
Tee- ja Sideministeerium	11-1/032	18.05.2000	031	11.07.2000
Välisministeerium	11-1/132	14.07.2000		
Maanteeamet	11-1/102	21.06.2000	101	02.08.2000
Veeteede Amet	11-1/082	12.06.2000	071	27.07.2000
Riigikantselei	11-1/112	12.07.2000		

Lisa 2

1999. aasta riigieelarve kulud artiklite lõikes (tuhandetes kroonides)

Artikkel	Nimetus	Kassakulu	% kogu- kuludest
10	Töötasu	3 324 626,58	19,37%
21	Sotsiaalmaks	1 312 694,83	7,65%
22	Kohustusliku kindlustuse maksed	2 798,28	0,02%
26	Hüvitised	51 735,09	0,30%
27	Toetused	8 114,35	0,05%
28	Pension	21 287,75	0,12%
29	Muud personalikulud	4 376,16	0,03%
30	Majandamiskulud	1 382 845,01	8,06%
35	Sõidukite ülalpidamiskulud	230 494,06	1,34%
37	Infotehnoloogia	214 111,12	1,25%
38	Õppevahendid	109 106,30	0,64%
39	Trükised ja kunstiesemed muuseumidele ja avalikele raamatukogudele	45 972,70	0,27%
41	Toitlustamine k.a toiduained	203 361,57	1,18%
42	Ravimid ja sidumismaterjalid	15 109,81	0,09%
43	Muud materjalid	11 104,39	0,06%
44	Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt ostetavad tööd ja teenused	1 040 540,64	6,06%
46	Kaitseotstarbeline varustus, inventar ja materjalid	221 370,00	1,29%
47	Tootmiskulud	12 897,00	0,08%
51	Liigitamata ülekanded avalikule sektorile	846 500,31	4,93%
52	Sihtotstarbelised ülekanded avalikule sektorile	428 767,05	2,50%
53	Ülekanded avalikule sektorile kulude täielikuks või osaliseks katmiseks	1 006 666,88	5,86%
54	Ülekanded teistele sektoritele kulude täielikuks või osaliseks katmiseks	1 469 187,68	8,56%
55	Ülekanded avaliku sektori võlgnevuste kustutamiseks	6 400,54	0,04%
56	Ülekanded teiste sektorite võlgnevuste kustutamiseks	58 787,69	0,34%
57	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	31 471,20	0,18%
61	Pensionid	161 681,85	0,94%
62	Sotsiaalabi	360 139,54	2,10%
63	Töötu abiraha	120 320,44	0,70%
64	Lastetoetused	1 156 286,40	6,74%
66	Stipendiumid, õppetoetused	14 932,01	0,09%
67	Sõidusoodustused	24 434,14	0,14%
69	Muud toetused füüsilistele isikutele	79 784,35	0,46%
71	Hoonete ja rajatiste ehitus	220 433,07	1,28%
73	Kapitaalremont	750 315,53	4,37%
74	Ülekanded avalikule sektorile investeeringuteks	622 771,72	3,63%
75	Ülekanded teistele sektoritele investeeringuteks	10 000,00	0,06%
76	Vallasasjade ja loomade soetused	310 061,76	1,81%
77	Kinnisasjade soetused	48 611,29	0,28%

78	Aktsiate ja muude väärtpaberite ost	522,00	0,01%
81	Intresside tasumine krediidasutustele	101 675,63	0,59%
82	Intresside tasumine muudele kreditoridele	3,00	0,00%
83	Laenude tagasimaksmine krediidasutustele	153 800,94	0,90%
84	Laenude tagasimaksmine muudele kreditoridele	44 237,00	0,26%
89	Kohustustasud ja muud finantskulud	791,79	0,01%
91	Tegevuskulud (artiklid 10-49)	731 826,91	4,26%
99	Muud kulud	192 946,05	1,12%
	KOKKU	17 165 902,41	

Lisa 3

1999. aasta riigieelarve kulud eelarve osade lõikes (tuhandetes kroonides)

Artikkel	Osa	Eelarve	Kassakulu	Täitmine %
1	121 - Riigikogu	159 075	145 712	91,6
2	122 - Vabariigi President	30 168	30 016	99,5
3	123 - Riigikontroll	46 610	20 904	44,8
4	124 - Õiguskantsler	8 292	7 932	95,7
5	125 - Riigikohus	17 962	16 974	94,5
6	129 - Riigikantselei	235 573	217 352	92,3
7	130 - Haridusministeerium	3 053 734	3 036 373	99,4
8	131 - Justiitsministeerium	646 212	619 310	95,8
9	132 - Kaitseministeerium	921 030	905 924	98,4
10	134 - Keskkonnaministeerium	397 188	388 811	97,9
11	136 - Kultuuriministeerium	863 854	851 586	98,6
12	137 - Majandusministeerium	213 240	204 975	96,1
13	138 - Põllumajandusministeerium	595 369	578 134	97,1
14	139 - Rahandusministeerium	793 236	694 749	87,6
15	140 - Siseministeerium	2 074 084	2 045 309	98,6
16	141 - Sotsiaalministeerium	2 996 018	2 978 769	99,4
17	142 - Teede- ja Sideministeerium	1 732 807	1 729 169	99,8
18	144 - Välisministeerium	332 776	307 074	92,3
19	149 - Maavalitsused	185 317	184 849	99,7
20	150 - Laenude tagastamine ja intresside tasumine	319 400	274 229	85,9
21	155 - Vabariigi Valitsuse reservfond	343 789	322 257	93,7
22	156 - Majanduse stabiliseerimise reserv	17 500	17 500	100,0
23	159 - Muud kulud	1 588 273	1 587 996	100,0
	KOKKU	17 571 507	17 165 902	97,7

Lisa 4

Sihtasutuste tulude ja kulude aruanne rida 2.1 "Eraldised ja toetused riigieelarvest" (tuhandetes kroonides)

Sihtasutus	Summa
Eesti Filmi SA	19 057
Eesti Infrastruktuuri ja Transiidi Arendamise SA	5 050
Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise SA	24 001
Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA	5 530
Eesti Regionaalarengu SA	77 800
Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise SA	10 000
Mitte-eestlaste Integratsiooni SA	5 738
Tiigrihüppe SA	44 017
Saaremaa Ettevõtluskeskus	272
SA ARHIMEDES	3 429
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	8 033
SA Eesti Teadusfond	78 500
SA Eesti Õiguskeskus	3 124
SA Haapsalu Ettevõtluskeskus	238
SA Kääriku-Tehvandi Olümpiakeskus	254
SA Põlvamaa Ettevõtluskeskus	281
SA Raplamaa Ettevõtluskeskus	418
SA Tartu Teaduspark	1 114
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2 500
SA Tuuru	539
SA UNESCO Rahvuslik Komisjon	588
SA Vanalinna Teatrimaja	912
SA Viljandimaa Ettevõtluskeskus	310
SA Võrumaa Ettevõtluskeskus	438
SA Eesti Innovatsioonifond	27 641
SA Eesti Migratsioonifond	3 825
Ettevõtluse Krediteerimise SA	9 070
KOKKU	332 679

Lisa 5

Ministeeriumide 1999. aasta aastaaruannetes kajastamata riigi osalusega äriühingud (nimiväärtuses, tuhandetes kroonides)

Ministeerium	Äriühing	Summa
Kaitseministeerium	E-Arsenal AS	733,0
Sotsiaalministeerium	AS Medis	2 700,0
Majandusministeerium	Eniide OÜ (likvideerimisel)	4,5
Põllumajandusministeerium	AS Eesti Viljasalv	7 595,7
	AS Tartu Agro	9 639,3
	AS Eesti Seeme	868,0
Haridusministeerium	AS Küberneetika	18 000,0
	Imanta Hariduskeskuse AS	5 400,0
KOKKU		44 940,5

Lisa 6

Ministeeriumide 1999. a aastaaruannetes kajastatud pankrotis, tegevuse lõpetanud, likvideeritud või likvideerimisel olevad äriühingud (bilansilises väärtuses, tuhandetes kroonides)

Ministeerium	Äriühing	Väärtus	Selgitus
Rahandusministeerium	Eesti Maapank	1 811,2	24.08.98 pankrot
	Ühinenud Balti Pank	14,5	08.02.93 kaotati litsents, ühendati Põhja-Eesti Pangaks, mis 05.01.97 liitus Eesti Ühispanoga
	Eesti Innovatsioonipank	250,0	12.01.99 kuulutati välja sundlikvideerimine
Majandusministeerium	Estimpeks AS	2 450,0	21.08.99 pankrot
	RAS Järvakandi Tehased	3 400,0	12.08.99 pankrot
	RAS Eesti Kütus	2 464,4	12.03.99 pankrot
	Koksohimmontaaž	3,0	ministeeriumi andmetel pankrot
	RAS Projekteerimis- ja Tehnoloogiapark	38,6	ministeeriumi andmetel pankrot
	RAS Kodu	570,0	21.04.93 rahandusministri määrusega likvideeritud
	RAS Kreenholmi Manufaktuur	49 794,0	02.01.95 majandusministri käskkirjaga likvideeritud
	RAS Ehituskaubad	159,2	ministeeriumi andmetel likvideeritud
	AS Astron	1 452,0	ministeeriumi andmetel sundlikvideeritud
	Kuressaare Leib OÜ	3 400,0	likvideerimisel
KOKKU		65 806,9	

Lisa 7

Keskäriregistri andmetes riigi osalust mitte kajastavad äriühingud (väärtus ministeeriumi bilansis, tuhandetes kroonides)

Ministeerium	Äriühing	Bilansiline väärtus	Riigi osalus ministeeriumide andmetel
Põllumajandusministeerium	Desintegraator AS	36,9	alla 1 %
Kultuuriministeerium	AS Rocca al Mare Suurhall	1 000,0	20 %
Keskkonnaministeerium	Nexus AS	3,0	alla 1 %
Majandusministeerium	AS Tartu Standardiseerimis- ja Metroloogiakeskus	330,0	100 %
	AS Kroonpress	6,0	alla 1 %
	Eesti Autokaubandus AS	2 614,0	100 %
KOKKU		3 989,9	

Lisa 8

Riigivara registrist puuduvad riigi aktsiad ja osad (soetusmaksumus, tuhandetes kroonides)

Valdaja	Äriühing	Soetus- maksumus	Osalus ministeeriumi andmetel
Keskkonnaministeerium	Eesti Geoloogiakeskus OÜ	15 200,7	100%
	Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ	4 000,0	100%
	Eesti Metsakorralduskeskus OÜ	10 139,6	100%
	Pärnu Keskkonnauuringud OÜ	77,3	100%
	Tartu Keskkonnauuringud OÜ	605,0	100%
	Virumaa Keskkonnauuringud OÜ	344,6	100%
	Ökosil AS	2 740,0	35%
Kaitseministeerium	E-Arsenal AS	733,0	100%
Majandusministeerium	Ehituse Teadusliku Uurimise Instituut OÜ	300,0	100%
	AS Kroonpress	6,0	alla 1%
Tööturuamet	AS "Rahvusvahelise Ökoloogia-tehnoloogia Kolledž"	100,0	
Kultuuriministeerium	AS Rocca al Mare Suurhall	1 000,0	20%
Välisministeerium	Helsingin Puhelin OY	362,6	
Põllumajandusministeerium	Eesti Seeme AS	868,0	100%
	Eesti Viljasalv AS	7 595,7	100%
	Tartu Agro AS	9 639,3	100%
Haridusministeerium	Imanta Hariduskeskus AS	5 400,0	75%
	Küberneetika AS	18 000,0	100%
Rahandusministeerium	Eesti Ühispank AS	117,1	0,2%
KOKKU		77 228,9	
Erastamisele kuuluvad äriühingud (ei pea kuuluma riigivara registrisse)			
Teede- ja Sideministeerium	Edeleraudtee AS	100 000,0	100%
	Eesti Raudtee AS	300 000,0	100%
	Saarte Liinid AS	78 000,0	100%
Majandusministeerium	Tarmeko AS	3 273,2	33,4%
KOKKU		481 273,2	

Lisa 9

Riigivara registri andmete võrdlus ministeeriumide 1999. a aastaaruannetega (tuhandetes kroonides)

Ministeerium	Äriühing	Soetus- maksumus ministeeriumi bilansis	Soetus- maksumus riigivara registris	Kommentaar
Majandus- ministeerium	Eesti Põlevkivi AS	443 430,0	44 343,0	RVR-s ühikute arv 44 343, tegelikult riigil 443 430
Teede- ja Side- ministeerium	Estonian Air AS	30 600,0	16 830,0	RVR-s soetushind 550, bilansis arvestatud 1000-ga
Rahandus- ministeerium	Harjumaa Liinid AS	480,0	240,0	RVR-s soetushind 100, bilansis arvestatud 200-ga
Kultuuri- ministeerium	Rahva Raamat AS	400,0	18,4	RVR-s ühikute arv 1836, tegelikult riigil 20 400 tk, ¹ 10.-
Kultuuri- ministeerium	Sakala Keskus AS	58 400,0	19 000,0	aktsiakapitali suurendati 58 400 000 kroonini
Kultuuri- ministeerium	Tallinna Olümpia- spordikeskus AS	166 188,0	41 547,0	RVR-s ühikuid 41 547, tegelikult riigil 166188 tk, ¹ 1000.-
Rahandus- ministeerium	Tallinna Väärtpaberi- börsi AS	100,0	1 000,0	RVR-s soetushind 100 000, tegelikult 10 000
Keskkonna- ministeerium	Tartu Puukool AS	400,0	1 089,1	RVR-s ühikuid 10 891, tegelikult 400 võrra rohkem
Keskkonna- ministeerium	Nexus AS	3,0	90,0	RVR-s soetushind 300, bilansis arvestatud 100-ga
Majandus- ministeerium	AS Tartu Standardi- seerimise Keskus	330,0	33,0	RVR-s soetushind 100, tegelik nimiväärtus 1000 krooni
Majandus- ministeerium	Koksohimmontaaž	3,0	57,9	Ministeeriumi andmetel pankrotistunud
Majandus- ministeerium	TOKO Pank	20,0	0,4	
KOKKU		700 354,0	124 248,8	
Erinevused		-576 105,3		

Lisa 10

Alla 10%-line riigi osalus äriühingutes

Äriühing	Riigi osalus
Eesti Väärtpaberite Keskdepositooriumi AS	7,1%
Tallinna Väärtpaberibörsi AS	3,8%
Tarbus AS	0,5%
Tartu Raadio AS	2,4%
Eesti Ühispank AS	0,02%
Värska Sanatoorium AS	4,5%
Nexus AS	0,7%
AS Kroonpress	0,07%

2 äriühingu kohta ei ole osalust teada:

Desintegraator AS

ja Helsingin Puhelin OY

Lisa 11

1999. aastal makstud töötasu allikate lõikes (tuhandetes kroonides)

Riigiasutus	Bilansi lisad			kokku
	lisa nr 9 artikkel 10	lisa nr 18 teised artiklid	lisa 11 omatulud	
Haridusministeerium	9 664,7	140,5	0,0	9 805,2
Justiitsministeerium	9 486,0	6 546,0	141,3	16 173,3
Kaitseministeerium	10 022,1	1 786,4	160,0	11 968,5
Keskkonnaministeerium	9 018,2	1 384,0	1 673,0	12 075,3
Kultuuriministeerium	5 006,9	0,0	0,0	5 006,9
Majandusministeerium	12 187,1	3 213,8	565,0	15 965,9
Põllumajandusministeerium	10 839,1	1 260,0	91,5	12 190,7
Rahandusministeerium	28 590,8	1 349,5	0,0	29 940,4
Siseministeerium	9 555,3	407,2	65,4	10 027,9
Sotsiaalministeerium	11 380,1	3 081,1	825,0	15 286,2
Teede- ja Sideministeerium	7 233,9	1 233,2	0,0	8 467,2
Välisministeerium	30 465,7	524,2	598,4	31 588,3
Maanteeamet	3 800,8	943,3	6,7	4 750,7
Veeteede Amet	18 755,7	0,0	716,5	19 472,2
Riigikantselei	1 125,7	831,7	159,7	2 117,1
KOKKU	177 132,1	22 700,9	5 002,5	204 835,6

Lisa 12

EBRD-lt energeetikaprogrammide elluviimiseks saadud laenu edasilaenamise lepingud, millega Riigikontroll on pisteliselt tutvunud

1. Leping nr 2-2-93 on sõlmitud 10.06.1993 AS-ga Eesti Gaas summas 3 200 000 DEM-i tähtajaga 05.02.2003. Lepingu järgi kasutatakse laenu Värskas maagaasi automaatse mõõtejaama seadmete ja aparatuuri monteerimiseks ning gaasimõõtjate ostmiseks. Intressimäär on 10,7% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud tolleaegne rahandusminister Madis Üürike.
2. Leping nr 2-6-94 on sõlmitud 10.05.1994 Toila Vallavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 31 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud Heiki Kranich.
3. Leping nr 2-8-94 on sõlmitud 10.05.1994 Imavere Vallavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 12 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
4. Leping nr 2-7-94 on sõlmitud 10.05.1994 Paide Vallavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 130 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
5. Leping nr 2-10-94 on sõlmitud maikuus (puudub täpne kuupäev) Rapla Maavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 240 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
6. Leping nr 2-11-94 on sõlmitud 11.05.1994 Kuressaare Linnavalitsusega **lepingu lisa nr 1 projekti elluviimiseks** summas 200 000 DEM-i tähtajaga 05.02.2003. Vastav **lepingu lisa puudub**. Intresse tasutakse laenuga saadud ja tagasimaksmata summalt määras või määrades, mis on võrdsed A osa muutuva intressimääraga ja B osa fikseeritud intressimääraga viisil, mis on määratud **lepingu lisas nr 3 + 1%. Lisa nr 3 puudub**. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
7. Leping nr 2-12-94 on sõlmitud 23.05.1994 Kuressaare Linnavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 2500 DEM-i tähtajaga 05.08.1996. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
8. Leping nr 2-13-94 on sõlmitud 24.05.1994 Türi Linnavalitsusega **kaupade ostmiseks** summas 58 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
9. Leping nr 2-14-94 on sõlmitud 30.03.1994 AS-ga Viisnurk **lepingu lisas kirjeldatud projekti elluviimiseks** summas 1 200 000 DEM-i tähtajaga 05.02.2003. **Lepingu lisa puudub**. Vastavalt lepingule tasutakse intresse laenuga saadud ja tagasimaksmata summalt määras või määrades, mis on võrdsed A osa muutuva intressimääraga ja B osa fikseeritud intressimääraga viisil, mis on määratud **lepingu lisas nr 3 + 1%. Lisa nr 3 puudub**. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
10. Leping nr 2-15-94 on sõlmitud 18.05.1994 Teadus-Tootmiskoondisega Elektrotehnika summas 650 000 DEM-i **lepingu lisas** kirjeldatud projekti elluviimiseks tähtajaga 05.02.2003. **Lepingu lisa puudub**. Vastavalt lepingule tasutakse intresse laenuga saadud ja tagasimaksmata summalt määras või määrades, mis on võrdsed A osa muutuva intressimääraga ja B osa fikseeritud intressimääraga viisil, mis on määratud **lepingu lisas nr 3 + 1%. Lisa nr 3 puudub**. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
11. Leping nr 2-16-94 on sõlmitud Kärkla Linnavalitsusega novembris 1994 (ilma täpse kuupäevata) **kaupade ostuks** summas 33 000 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intressimäär on 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud H. Kranich.
12. Leping nr 2-24-94 on sõlmitud 05.08.1994 Kose Vallavalitsusega **kaupade ostuks** summas 6 650 DEM-i tähtajaga 05.08.1999. Intresse tasutakse 10% aastaarvestuses. Lepingu on allkirjastanud Andres Lipstok.

Lisa 13

**Riigieelarvest välja antud laenude tagastamata summad
seisuga 31.12.1999 (tuhandetes kroonides)**

Jrk nr	Laenu saaja	Tähtaeg	Summa
1.	Ajakirjanike Liit	18.05.1992	207,0
2.	Ajaleht Estonia	02.12.1993	150,0
3.	Harrastusteatri Liit	01.12.1993	37,0
4.	Võrtsjärve Kalamajand	01.12.1993	539,6
5.	RAS Baltijets	20.12.1995	3 425,7
6.	Sakala Keskus	15.06.1999	700,0
7.	Paide Linnavalitsus	01.07.1998	1 050,0
8.	Otepää Linnavalitsus	01.07.2005	350,0
9.	Puhja Vallavalitsus	01.07.2005	450,0
10.	Meeksi Vallavalitsus	01.07.2005	414,0
11.	Juuru Vallavalitsus	01.07.2005	89,0
	KOKKU		7 412,3