

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus 2004. aastal

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/111
23.08.2005

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise
korraldus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldust 2004. aastal ning siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel.

Audit oli tingitud Riigikontrollile riigieelarve seadusega pandud kohustusest koostada riigi majandusaasta koondaruande kohta oma kontrolliaruande, andes selles hinnangu koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Vabariigi Valitsus peab Riigikontrolli kontrolliaruande koos valitsuse poolt heaks kiidetud riigi majandusaasta koondaruandega esitama Riigikogule.

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi siseauditi eest vastutavat isikut auditeerima ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruannet; auditi tulemusel peab ta andma hinnangu ministeeriumi majandusaasta aruande (koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest) õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Seadus lubab Riigikontrollil riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase (ministeeriumi) majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kas ja mil määral Riigikontroll sellele oma hinnangutes tugineb, peab ta otsustama, tuginedes siseaudiitorite tehtud tööle ja nende koostatud aruande hinnangule.

Peamised tähelepanekud

Siseauditi eest vastutava isiku arvamus

Ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik allkirjastas oma arvamuse ministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta 31.05.2005. a. Oma arvamuses märkis ta puudusi põhivarade arvestuses ning kasutamise korralduses, raamatupidamise kannete tegemisel, riigihangete korralduses, riigilõivude kogumises ning palgakorralduses. Ka märkis ta, et osa valitsemisala asutusi jäi auditeerimata. Siseauditi eest vastutav isik arvas, et kui kõrvale jätta eelnevalt märgitud puudustest tulenev võimalik mõju ministeeriumi finantsseisundile, majandustulemustele ja rahavoogudele, siis on ministeeriumi majandusaasta aruanne, mis näitab Keskkonnaministeeriumi 2004. aasta bilansimahuks 32 345 mln krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega 103 mln krooni kahjumit, olulises osas kooskõlas riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Siseauditi eest vastutava isiku arvamus ei sisalda hinnangut valitsemisala kassakuludele ja tegevusaruandele.

Raamatupidamise korraldus

Auditeeritud perioodil jäi ministeeriumil täitmata riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenev nõue kehtestada ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded valitsemisalas olevatele asutustele. Eeskirjale vastav raamatupidamise sise-eeskiri kehtestati 21.04.2005. a.

Kontrollimisel tuvastas Riigikontroll mõningaid puudusi ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjades.

Auditi ulatuse piiratuse tõttu ei anna Riigikontroll hinnangut raamatupidamise korraldusele ministeeriumi valitsemisalas tervikuna.

Siseauditi eest vastutava isiku arvamusele tuginemine

Ministeeriumi siseaudiitorite auditid ei hõlmanud bilansimahust olulise osatähtsusega asutusi ega summa poolest olulisi tehinguklasse. Audititoimingute kavandamine ei põhinenud riskihinnangutel.

Auditite toimingud ei olnud nõuetekohaselt dokumenteeritud. Osa hinnangus mainitud audititest ja kontrollitoimingutest olid arvamuse formuleerimise ajal veel lõpetamata.

Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisalasse kuuluvate asutuste 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet auditeeris välisaudiitorina OÜ Rimess MRI. Välisaudiitorid auditeerisid ka Maa-ameti, Keskkonnainspektsiooni, Eesti Kiirguskeskuse ning Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi bilanssi ja tulemiaruanne ning Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruannet.

Siseauditi eest vastutav isik ei ole teinud kontrolliprotseduure saamaks piisavat asjakohast tõendusmaterjali selle kohta, et välisaudiitorid keskendusid oma töös olulisematele riskidele ja et nende tehtud töö maht oli piisav selleks, et nende hinnangule tuginedes saaks siseauditi eest vastutav isik formuleerida temalt riigieelarve seadusega nõutava arvamuse.

Riigikontrollil ei ole alust seada kahtluse alla ministeeriumi ja tema valitsemisala asutusi auditeerinud vannutatud audiitorite töö kvaliteeti ning nende arvamusi, sh arvamust ministeeriumi konsolideeritud aruande kohta. Kuid Riigikontrolli arvates pidanuks ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik, selleks et oma arvamuses neile tugineda, sooritama omapoolsed kontrollitoimingud, veendumaks välisaudiitorite tehtu kvaliteedis. Kuna ta seda ei teinud, ei saa Riigikontroll tugineda siseauditi eest vastutava isiku arvamusele ministeeriumi majandusaasta aruande kohta. Ühtlasi märgime, et ministeeriumi tegevusaruannet hindamata ei saanuks siseauditi eest vastutav isik anda hinnangut ministeeriumi majandusaasta aruandele, vaid ainult raamatupidamise aastaaruandele.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Tagada siseauditi eest vastutava isiku töökorralduse vastavus IIA¹ siseauditi standarditele ja INTOSAI sisekontrolli standarditele, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeskirjale ning siseauditi heale tavale selliselt, et ministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimise kavandamisel ja auditeerimisel
 - hinnatakse ministeeriumisisesid ja valitsemisala riske, siseauditi auditiplaan koostatakse riskihinnangu alusel ja auditeerimisel keskendutakse olulistele tehinguklassidele;
 - koostatakse tööpaberid õigel ajal ja korrektselt;
 - koguks siseauditi eest vastutav isik piisavalt tõendusmaterjali, et ta saaks kasutada siseaudiitorite ülesandeid täitma kaasatud välisaudiitorite tehtud tööd;
 - antakse hinnang ministeeriumi majandusaasta aruande kõikidele osadele, sh tegevusaruandele.
- Kui ka edaspidi peetakse otstarbekaks kaasata majandusaasta aruande auditeerimisse välisaudiitoreid (vannutatud audiitoreid), siis sätestada audititeenuste ostmise lepingutes teenuse ostja õigus tutvuda välisaudiitorite tehtud tööde hindamist võimaldavate dokumentidega.
- Tagada valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjade vastavus ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatud nõuetele.
- Kinnitada riigimetsa väärtuse hindamise meetodika ning lisada see Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjale.
- Tagada, et ministeeriumi majandusaasta aruande ühe lisana oleksid kajastatud koguseliselt ka ministeeriumi valitsemisel olevad maavarad.

¹ *Institute of Internal Auditors – Siseaudiitorite Instituut*

Keskkonnaminister nõustus temale tehtud ettepanekutega. Ministri arvates oleks otstarbekas kaaluda aastaaruande erinevate osade valmimise tähtaegade hajutamist; praegu kehtivatest õigusaktidest tuleneb ministeeriumides finantsküsimustega tegelevatele struktuuriüksustele kevadperioodil väga suur töökoormus, mille tõttu võib kannatada koostatavate aruannete sisuline kvaliteet. Ministri vastus on kontrolliaruandele lisatud.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Auditi põhjus	6
Ülevaade Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast	6
Auditi toimingud	7
1. ARVAMUS KESKKONNAMINISTEERIUMI SISEAUDIITORITE TÖÖ JA MAJANDUSAASTA ARUANDELE ANTUD HINNANGU KOHTA	9
1.1. Siseauditi eest vastutava isiku hinnang ministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta	9
1.2. Riigikontrolli tähelepanekud siseaudiitorite töö kohta	10
1.3. Riigikontrolli tähelepanekud välisaudiitorite töö kohta	11
1.4. Riigikontrolli hinnang siseauditi eest vastutava isiku arvamusele	11
2. OLULISEMAD TÄHELEPANEKUD RAAMATUPIDAMISE KORRALDUSE JA MINISTEERIUMI VALITSEMISALA KÄSITLEVATE ARUANNETE KOHTA.....	13
2.1. Raamatupidamise korraldus.....	13
2.2. Põhivara arvestus	13
2.3. Tulude arvestus	15
2.4. Riigikontrolli arvamus ministeeriumi tegevusaruande kohta	15
3. RIIGIKONTROLI POOLT 2004. AASTAL MINISTEERIUMILE TEHTUD ETTEPANEKUTE TÄITMINE	16
KESKKONNAMINISTRI VASTUS	17

Sissejuhatus

Auditi põhjus

Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande koostamise ja auditeerimise ning raamatupidamise korraldust.

Audit korraldati, et kujundada Riigikontrolli arvamust ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande kui riigi majandusaasta koondaruande ühe osa kohta.²

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi siseauditi eest vastutavat isikut auditeerima ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruannet; auditi tulemusel peab ta andma hinnangu ministeeriumi majandusaasta aruande (koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest) õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Seadus lubab Riigikontrollil riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase (ministeeriumi) majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kas ja mil määral Riigikontroll sellele oma hinnangutes tugineb, peab ta otsustama, tuginedes siseaudiitorite tehtud tööle ja nende koostatud aruande hinnangule.

Ülevaade Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast

Valitsemisala üksused ning tegevusvaldkonnad

Keskkonnaministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste tegevusvaldkonnad on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maaga ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, sealhulgas regionaalplaneerimise kavade väljatöötamise ja elluviimise korraldamine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilma-vaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad järgmised

- *valitsusasutused*: Maa-amet, Keskkonnainspeksioon, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus;
- *hallatavad riigiasutused*: Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut, Eesti Loodusmuuseum, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Kiirguskeskus, Põlula Kalakasvatustehas;
- *rahvuspargid*: Karula, Lahemaa, Matsalu, Soomaa ja Vilsandi Rahvusparki Administratsioon;
- *looduskaitsealad*: Endla, Nigula, Silma ja Viidumäe Looduskaitseala Administratsioon, Hiiumaa Kaitsealade Administratsioon;
- *looduspargid*: Haanja, Naissaare ja Otepää looduspark;
- *maastikukaitsealad*: Emajõe Suursoo, Vooremaa ja Kõrvemaa maastikukaitsealad;
- *hallatav riigitulundusasutus*: Riigimetsa Majandamise Keskus;

² Riigieelarve seadusega on Riigikontrollile pandud kohustus koostada riigi majandusaasta koondaruande kohta kontrolli-aruanne, andes selles hinnangu koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Vabariigi Valitsus peab Riigikontrolli kontrolliaruande koos valitsuse poolt heaks kiidetud riigi majandusaasta koondaruandega esitama Riigikogule.

- *riigi osalusega äriühingud*: AS Eesti Kaardikeskus (osalus 100%), AS Tartu Puukool (100%), OÜ Eesti Geoloogiakeskus (100%), OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus (100%), OÜ Tartu Keskkonnauuringud (100%), OÜ Eesti Metsakorralduskeskus (100%), AS Metsataim (60%), AS Ökosil (35%). OÜ Eesti Metsakorralduskeskus oli likvideerimisel, likvideerimisjärgne vara anti riigile üle 2004. aasta novembris ning äriühing kustutati registrist 01.02.2005. a.

31.12.2004. a seisuga anti Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olevad osalused ASis Narva-Jõesuu Sanatoorium (osalus 0,025%) ja ASis Baltlink (osalus 3,04%) üle Rahandusministeeriumi valitsemis-
alasse.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarve kinnitab minister, kes valvab ka selle täpse ja ots-
tarbeka täitmise üle. Ministeeriumi valitsemisala finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste
õige ja õiglase kajastamise eest vastutavad minister Villu Reiljan ja kantsler Annika Velthut (ametis
alates 19.11.2004. a, varem oli kantsleriks Sulev Vare). Auditeeritud perioodil juhtis ministeeriumi
Villu Reiljan. Raamatupidamist korraldab rahandusosakond, mida juhib juhataja kohusetäitja Kalju
Kukk. Ministeeriumi pearaamatupidajaks on Mare Roasto.

Valitsemisala majandusaasta finantsnäitajad

Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruande kohaselt oli 31.12.2004. a seisuga ministeeriumi
valitsemisala bilansimahuks 32 345 mln krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega 103 mln
krooni kahjumit. Aastas tehti kassakulusid 739 mln krooni.

Bilanss

Valitsemisala bilansimahust moodustas põhivara maksumus 99%, sh 82% põhivara maksumusest
langes bioloogiliste varade, eelkõige Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastuva riigimetsa arvele.
Lähtudes valitsemisala bilansist asutuste kaupa, hõlmab valdava osa Keskkonnaministeeriumi kui
üksikasutuse bilansimaht, mis moodustab 95% koondbilansi mahust.

Tulemiaruanne

Valitsemisala tegevustuludest (kokku 960 mln krooni) kujunes 44% Keskkonnaministeeriumi kogutud
metsatulust, maardlate kaevandamisõiguse tasudest ning vee erikasutuse tasust. Ministeeriumi kogutud
saastetasud ja hüvitised moodustasid tegevustuludest 33%.

Valitsemisala tegevuskuludest (kokku 1,158 mld krooni) enamiku moodustasid ministeeriumi enda
kulud. Suurim osa neist langes ministeeriumi poolt edasi antud maksu-, lõivu- ja muude kulude arvele
(kokku 53% tegevuskuludest).

Kassakulud

Kassakuludest – kokku 739 mln krooni – tehti 90% kolmes üksuses: 73% ministeeriumis, 12% Maa-
ametis ja 5% Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses.

Auditi toimingud

Auditi käigus analüüsiti ministeeriumi majandusaasta aruannet, selles sisalduvat ministri hinnangut
sisekontrollisüsteemi toimivusele ministeeriumi valitsemisalas ning ministeeriumi siseaudititeenistuse
tööle. Lisaks kontrolliti siseaudiitorite töö korraldust ja siseauditi eest vastutava isiku arvamust minis-
teeriumi majandusaasta aruande kohta. Hinnati ka ministeeriumi raamatupidamisarvestuse korraldust
ja kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamisaruanded.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI³ auditistandarditega. Need nõuavad auditi kavandamist ja sooritamist viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande õigsus sõltub kõige enam sellest, kui usaldusväärsed on valitsemisala põhivarade ja tulude andmed ning ministeeriumi ja Maa-Ameti raamatupidamise andmed. Seetõttu hinnatigi auditi käigus eelkõige nimetatud andmeid ja nende kontrollitust.

Auditi korraldasid vanemaudiitor Inga Häkkinen, audiitorid Jaana Tõnisson ja Erik Ranne.

³ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Arvamus Keskkonnaministeeriumi siseaudiitorite töö ja majandusaasta aruandele antud hinnangu kohta

Auditiga soovis Riigikontroll jõuda veendumuseni, et riigi majandusaasta koondaruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule ministeeriumi majandusaasta aruande kohta. Selleks võrreldi siseaudiitorite riskihinnangut Riigikontrolli riskihinnangu ning tutvuti siseaudiitorite tööd kirjeldavate dokumentidega, et selgitada, kas nende tehtud kontrolliprotseduurid olid piisavad andmaks hinnangut aastaaruande kohta. Lisaks kontrolliti siseaudiitorite töö üldist korraldust.

1.1. Siseauditi eest vastutava isiku hinnang ministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Keskkonnaministeeriumi siseauditi eest vastutav isik leiab, et välisaudiitorite tehtud auditid ning ministeeriumi siseauditi osakonna tehtud auditid ja kontrollitoimingud annavad kogumis piisava aluse arvamuse avaldamiseks Keskkonnaministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande ja majandustehtingute seaduslikkuse kohta.

Siseauditi eest vastutav isik on seisukohal, et kui jätta arvestamata mõningad tema arvamusel märgitud asjaolud ja nende võimalik mõju ministeeriumi finantsseisundile, on ministeeriumi majandusaasta aruanne, mis näitab Keskkonnaministeeriumi 2004. aasta bilansimahuks 32 345 mln krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega 103 mln krooni kahjumit, olulises osas kooskõlas riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Oma arvamusel viitab siseauditi eest vastutav isik järgmistele audititele ja kontrollitoimingutele, mis ministeeriumi siseaudiitorid majandusaasta aruande auditeerimise osas korraldasid ja millele tuginedes ta oma arvamusel kujundas:

- Keskkonnaministeeriumi hallatavate riigiasutuste – Haanja Looduspargi Administratsiooni, Kõrvemaa Maastikukaitseala Administratsiooni ja Endla Looduskaitseala Administratsiooni – 2004. aasta majandusaasta aruande eelkontroll.

Riigikontrolli hinnang: auditite kohta oli olemas tõendusmaterjal, kuid ei olnud koostatud tööpabereid ega audititoimikud, nagu näeb ette siseauditi hea tava. Riigikontrolli hinnangul ei võimalda Haanja Looduspargi raamatupidamise korralduse osas tähelepanekutena välja toodu väita, et looduspargi raamatupidamine vastab olulises osas raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuetele ja kajastab asutuse finantsmajanduslikku seisut adekvaatselt.

- Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse korraldatud riigihangete vastavuse kontroll.

Riigikontrolli hinnang: auditi ulatus oli piiratud, vaadeldi tehingute seaduslikkust.

- Audit “ERDF⁴ ja Ühtekuuluvusfondi rahaliste vahendite planeerimine Keskkonnaministeeriumi eelarves”.

Riigikontrolli hinnang: auditi ulatus oli piiratud, kontrolliti välisabi vahendite osas kulutuste planeerimist ja järelevalve teostamist eelarve täitmise üle, kuid ei auditeeritud tehtud kulutuste kajastamist raamatupidamisarvestuses.

- Audit “Riigilõivude kogumise ja laekumise arvestus”.

⁴ Euroopa Regionaalarengu Fond

Riigikontrolli hinnang: majandusaasta aruandele hinnangu andmise ajal ei olnud kontrollitoimingud lõpule viidud, mistõttu hinnangu andmisel ei saanud siseauditi eest vastutav isik nimetatud auditi tulemustele toetuda.

- Audit “Töötasu maksmisel õigusaktides kehtestatud nõuetest kinnipidamine”.

Riigikontrolli hinnang: kontrolliti ministeeriumi kui üksikasutuse personalikuludena tehtud maksete seaduslikkust, audit hõlmas vaid osa ministeeriumi tegevuskuludest.

- Kontrollitoimingud Ida-Virumaa keskkonnateenistuses asjaajamise korra ja riigivara kasutamise osas.

Riigikontrolli hinnang: auditi ulatus oli piiratud, käsitleti ministeeriumi majandusaasta aruande seisukohalt väheolulisi küsimusi.

- Eelnevatel aastatel (majandusaasta aruande osas) välisaudiitorite poolt tehtud soovitude ja märkuste täitmise kontroll (sh eraldi Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi 2003. aasta majandusaasta aruande osas).

Riigikontrolli hinnang: majandusaasta aruandele hinnangu andmise ajal ei olnud kontrollitoimingud veel lõpetatud, mistõttu siseauditi eest vastutav isik ei saanud hinnangu andmisel neile tugineda.

Ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku arvamuses majandusaasta aruande kohta puudub seisukoht ministeeriumi kassakulude kohta. Samuti ei hinnanud sise- ega välisaudiitorid ministeeriumi majandusaasta aruande osaks olevat tegevusaruannet.

Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisalasse kuuluvate asutuste 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet auditeeris välisaudiitorina OÜ Rimess MRI.

Välisaudiitorid (vannutatud audiitorid) auditeerisid Riigimetsa Majandamise Keskuse raamatupidamise aastaaruannet (Ernst&Young Baltic AS) ning Maa-ameti (OÜ Rimess MRI), Keskkonna-inspeksiooni OÜ (Audiitorbüroo Silvia Sirel), Eesti Kiirguskeskuse (OÜ Rimess MRI) ning Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi (OÜ Arekto) bilansse ja tulemiarandeid.

Valitsemisala suurematest asutustest jäi auditeerimata Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse bilanss ja tulemiaruanne.

Siseauditi eest vastutav isik ei ole kontrollinud välisaudiitorite auditite ulatust ega töötulemuste kvaliteeti, selgitades seda asjaoluga, et välisaudiitoriteks oli valitud vannutatud audiitorid.

1.2. Riigikontrolli tähelepanekud siseaudiitorite töö kohta

Ministeeriumi siseaudiitorite töö hindamisel tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- Siseauditi eest vastutav isik on oma arvamuses viidanud auditile (“Riigilõivude kogumise ja laekumise arvestus”) ja kontrollitoimingule (“Eelnevatel aastatel (majandusaasta aruande osas) välisaudiitorite poolt tehtud soovitude ja märkuste täitmise kontroll”), mis olid hinnangu andmise ajal tegemata või pooleli. Kuna audititoimingute tulemused ei olnud teada, ei olnud siseauditi eest vastutaval isikul alust sellistele toimingutele oma hinnangu andmisel viidata.
- Mitmete auditite puhul olid audititoimikud süstematiseerimata ning puudusid audiitori tööpaberid.

- Ministeeriumi 2004. aasta tegevusaruandele siseaudiitorid hinnangut ei andnud, kuigi see on majandusaasta aruande lahutamatuks osaks.⁵ Seda põhjendati tegevusaruande hindamise metoodika puudumisega. Samuti ei fikseerinud ministeeriumi siseaudiitorid kirjalikult oma hinnangut ministeeriumi kassakuludele.

1.3. Riigikontrolli tähelepanekud välisaudiitorite töö kohta

OÜ Rimess MRI tehtud Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisalasse kuuluvate asutuste 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande auditi raames auditeeriti Keskkonnaministeeriumi kui üksikasutuse ning Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse raamatupidamise aastaaruandeid. Eelnimetatud asutuste osa valitsemisala koondbilansi mahust moodustab 95%.

OÜ Rimess MRI audiitorid asusid seisukohale, et kui välja arvata nende märkustes (ministeeriumi 31.12.2003. a seisuga lõppenud majandusaasta kohta koostatud konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet ei ole auditeeritud; kõiki Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate riigiasutuste 2004. aasta raamatupidamise aastaaruandeid ei ole auditeeritud ja auditeerimata aruannetes sisalduvad võimalikud puudused võivad avaldada olulist mõju ministeeriumi 2004. aasta konsolideeritud tulemi ja rahavoogude aruannetele) välja toodud mõju, kajastab ministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit 31.12.2004. a seisuga, samuti lõppenud majandusaasta tulemit ja rahavoogusid.

Riigikontroll tutvus eelnimetatud auditi tööpaberitega. Riigikontrolli arvates on audititoiminguid tehtud piisavas ulatuses ja need on korrektselt dokumenteeritud; Riigikontrollil ei ole alust kahelda nimetatud audiitori tehtud töö kvaliteedis ning tema antud hinnangute usaldusväärsuses.

1.4. Riigikontrolli hinnang siseauditi eest vastutava isiku arvamusele

Riigikontrolli arvates pidanuks ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik selleks, et oma arvamus tugineda välisaudiitorite hinnangutele, sooritama omapoolsed kontrollitoimingud ja veenduma välisaudiitorite töö kvaliteedis. Kuna ta seda ei teinud, ei saa Riigikontroll tugineda siseauditi eest vastutava isiku arvamusele ministeeriumi majandusaasta aruande kohta. Riigikontroll märgib ühtlasi, et ministeeriumi tegevusaruannet hindamata ei saanuks siseauditi eest vastutav isik anda hinnangut ministeeriumi majandusaasta aruandele, vaid ainult raamatupidamise aastaaruandele.

Ministeeriumi ja asutuste poolt eraaudiitoritega sõlmitud lepingutes puudus säte, mis lubanuks siseaudiitoritel tutvuda ministeeriumit auditeerinud eraaudiitorite tööpaberitega ja hinnata tööpaberites kajastatut.

Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile

- Tagada siseauditi eest vastutava isiku töökorralduse vastavus IIA⁶ siseauditi standarditele ja INTOSAI sisekontrolli standarditele, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjale ning siseauditi heale tavale selliselt, et ministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimise kavandamisel ja auditeerimisel
 - hinnatakse ministeeriumisiseseid ja valitsemisala riske, siseauditi auditiplaan koostatakse riskihinnangu alusel ja auditite tegemisel keskendutakse olulistele tehinguklassidele;
 - koostatakse tööpaberid õigel ajal ning korrektselt;

⁵ Riigieelarve seadus, § 46 lg 1; raamatupidamise seadus, § 14 lg 1

⁶ *Institute of Internal Auditors* – Siseaudiitorite Instituut

- siseauditi eest vastutav isik koguks piisavalt tõendusmaterjali, et ta saaks kasutada siseaudiitorite ülesandeid täitma kaasatud välisaudiitorite tehtud tööd;
- antakse hinnang ministeeriumi majandusaasta aruande kõikidele osadele, sh tegevusaruandele.
- Kui ka edaspidi peetakse otstarbekaks kaasata majandusaasta aruande auditeerimisse välisaudiitoreid (vannutatud audiitoreid), siis sätestada audititeenuste ostmise lepingutes teenuse ostja õigus tutvuda välisaudiitorite tehtud tööde hindamist võimaldavate dokumentidega.⁷

⁷ Rahvusvahelised auditeerimisstandardid (RAS), standard 600

2. Olulisemad tähelepanekud raamatupidamise korralduse ja ministeeriumi valitsemisala käsitlevate aruannete kohta

2.1. Raamatupidamise korraldus

Ministeerium ei olnud 2004. aastal kehtestanud valitsemisala asutustele raamatupidamise sise-eeskirja. Seetõttu oli kontrollitud perioodil täitmata ka riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenev nõue kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded oma valitsemisalas olevatele asutustele.⁸ Vastav eeskiri kehtestati 21.04.2005. a.

Riigikontroll märgib, et Maa-ameti raamatupidamise sise-eeskirjas ei ole reguleeritud maaga seotud tehingute raamatupidamises kirjendamist.⁹ Riigikontrolli arvates on maa erastamise, müügi, soetamise ja vahetamisega seotud majandustehingud keerulised, mitmest komponendist koosnevad ja ameti seisukohalt olulised toimingud, seetõttu oleks vajalik nende reguleerimine ka ameti raamatupidamise sise-eeskirjas.

Tulenevalt auditi ulatuse piiratusest ei anna Riigikontroll hinnangut raamatupidamise korraldusele ministeeriumi valitsemisalas tervikuna.

2.2. Põhivara arvestus

Riigimetsa Majandamise Keskuse kajastamine Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes

Keskkonnaministeerium on Riigimetsa Majandamise Keskust (RMK) oma aastaaruandes kajastanud pikaajalise finantsinvesteeringuna. Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimääruse järgi on RMK metsaseadusega moodustatud riigitulundusasutus, kes tegutseb Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ja kelle põhiülesandeks on riigimetsa uuendamise, kasvatamise ja kasutamise ning metsakaitse korraldamine. Riigivaraseadus käsitleb riigitulundusasutust riigiasutusena.¹⁰

Riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatu kohaselt¹¹ käsitles Keskkonnaministeerium RMKd erinevalt teistest riigiasutustest: teda ei peeta valitsussektorisse kuuluvaks, vaid tema tegevuse sisu järgi ettevõtlusega tegelevaks isikuks. Riigikontrollile antud selgituses¹² põhjendas rahandusminister seda asjaoluga, et RMK-le on võrreldes teiste riigiasutustega antud tunduvalt suuremad õigused iseseisvaks tegutsemiseks, RMK tulud ja kulud ei sisaldu riigieelarves üksikute kirjetena ja ta ei kuulu teenindamisele riigikassas. Minister teatas, et Rahandusministeerium on korduvalt kaalunud RMK kajastamise muutmise võimalusi ja et selles osas on küsitud arvamust ka Eurostatilt¹³, kellelt vastuse saamisel kaalutavat RMK konsolideerimise küsimust uuesti.

RMK bilansimaht oli 31.12.2004. a seisuga 742 mln krooni (sh netovara 662 mln krooni) ja aruandeperioodi kasum on 95 mln krooni. Ministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruandes on RMK kajastatud kapitaliosaluse meetodil finantsinvesteeringuna summas 662 mln krooni. See tähendab, et ministeeriumi majandusaasta aruandesse ei konsolideerita RMK vara ja kohustusi, tulusid-kulusid jne.

⁸ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 1 lg 4

⁹ Raamatupidamise seadus, § 11 lg 1

¹⁰ Riigivaraseadus, § 6 lg 1

¹¹ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 35 lg 2 p 3

¹² Rahandusministri vastus Riigikontrolli ettepanekule muuta riigi raamatupidamise üldeeskirjas RMK kohta sätestatud, 11.07.2005 nr 1-1.13/6944

¹³ Euroopa Liidu statistikalitus

Riigikontrolli arvates ei anna Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruanne RMK kapitaliosaluse meetodil kajastamise tõttu õiget ülevaadet ministeeriumi valitsemisel olevast varast ja sellega seotud õigustest ning kohustustest.

Riigimetsa kajastamine Keskkonnaministeeriumi bilansis

Keskkonnaministeeriumi bilansis olevate varade mahust moodustab riigimetsa maksumus 26,5 miljardit krooni, mis on ligikaudu 82 protsenti. Riigimetsa kajastatakse Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruandes esimest korda.

Lähtuvalt metsa kui bioloogilise vara olemusest saab teda hinnata vaid ligikaudse täpsusega. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt hindab Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt majandamisele kuuluva metsa õiglasesse väärtusesse RMK ja võtab arvele Keskkonnaministeerium.¹⁴ Riigimetsa hindamine toimus RMKs välja töötatud metoodilise juhendi "Metsa väärtuse hindamine" alusel. Keskkonnaministeerium seda juhendit pole kinnitanud ega ka ametlikult kooskõlastanud. Ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskiri metsa hindamist ei käsitle.

Rimess MRI OÜ audiitorite hinnangul on RMK juhend metsa väärtuse hindamiseks kooskõlas Raamatupidamise Toimkonna juhendis nr 7 esitatud bioloogiliste varade kajastamise nõuetega.

Juhendi kohaselt kajastab majandatava metsa õiglast väärtust turuväärtus, s.t see saadakse läbi arvestusliku sortimenterimise leitud likviidsete sortimentide mahu ja sortimendile vastava keskmise vahelaohinna (turuhind) korrutise, milleks kujunes 34,9 miljardit krooni. Metsa bilansilise väärtuse saamiseks arvestati sellest summast maha kulud (majandatavate metsade arvestuslik ülestöötamiskulu, majandatavate metsade arvestuslik müügikulu, aruandeaasta müügikulud, ebaseaduslike raietega tekitatud kahju) kokku summas 8,3 miljardit krooni.

Kasutatud metoodikast tulenevalt avaldab bilansis kajastatavale metsa väärtuse hinnangule olulist mõju metsa turuhind. Ministeeriumi majandusaasta aruandes ja siseaudiitori arvamuses sellele asjaolule ei osutatud.

Rimess MRI OÜ audiitorid kontrollisid riigimetsa kajastamise õigsust ministeeriumi aastaaruandes. Audititulemusena jõuti järeldusele, et metsa kajastamine ministeeriumi bilansis on põhjendatud ning metsa on hinnatud vastavalt juhendmaterjalile ja kajastatud õiglasest väärtuses.

Kuna riigimetsa arvele langeb ligikaudu neli viiendikku Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastatud vara maksumusest ja praegu ka ligikaudu veerandi riigi rahaliselt hinnatud varade kogumaksumusest, sõltub hinnangust metsa hindamise metoodikale ning selle rakendamise õigsusele suures osas ka hinnang ministeeriumi ning riigi majandusaasta koondaruandele. Riigikontrolli arvates oleks õige, kui Keskkonnaministeerium kinnitaks RMK koostatud metsa väärtuse hindamise metoodika osana ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjast (enne metoodika kinnitamist peaks minister kaaluma metoodika õigsuse kohta arvamuse küsimist ka teiselt audiitorilt).

Riigimaa väärtuse kajastamine

Enamik katastriüksustena vormistatud riigimaast kuulub Keskkonnaministeeriumi ja Maa-ameti bilanssi. Riigimaa maksumus 4 miljardit krooni moodustab ministeeriumi valitsemisala koondbilansis olevate varade kogumaksumusest ligikaudu 12%.

Maa-ameti põhivara nimekirjas olev ümberhindlusele kuuluv maa on ümber hinnatud maksustamishinnas, nii nagu riigi raamatupidamise üldeeskiri seda nõuab.¹⁵ OÜ Rimess MRI audiitorid ei tuvastanud Maa-ametis vigu maa uues maksustamishinnas ümberhindamisel ja tema väärtuse kajastamisel asutuse bilansis. Neid ei leidnud ka Riigikontroll.

¹⁴ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 47 lg 4

¹⁵ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 45 lg 3

Maavarade kajastamine Keskkonnaministeeriumi aastaaruandes

Maavarade puhul puudub usaldusväärne hinnang nende õiglase väärtuse kohta ja seetõttu kajastatakse selliseid varasid bilansiväliselt.¹⁶ Bilansiväliste varade olemasolu tuleb avalikustada ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes.¹⁷ Keskkonnaministeeriumi majandusaasta aruandes valitsetavate maavarade kohta andmeid ei ole. Samuti ei ole maavarasid kajastatud bilansivälisel kontrol, nii nagu seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri.

Riigikontroll on seisukohal, et kuna mitmed maavarad on riigile strateegiliselt olulise tähtsusega, tuleks aastaaruande lisas anda vähemalt hinnangud maavarade koguse kohta.

2.3. Tulude arvestus

Riigikontroll ei ole veendunud, et saadavate keskkonnatasude (maardlate kaevandamise õiguse tasud) ning saastetasude ja hüvitiste (sh saastetasud jäätmete viimisel keskkonda ja saasteainete viimisel välisõhku) aluseks olevate andmete vastavust tegelikule olukorrale kontrollitakse piisavalt.

Riigikontrolli hinnangul puuduvad usaldusväärsed andmed, kas maavarade (liiv, kruus, põlevkivi jt) tegelik tarbimine (kaevandamine) ning jäätmete ladestamise kogused (põlevkivi poolkoks) vastavad sellele, mida keskkonna kasutajad on deklareerinud. Seega puudub kindlus, et eelnimetatud tasude arvestuse aluseks olevad koguselised andmed on õiged.

2.4. Riigikontrolli arvamus ministeeriumi tegevusaruande kohta

Ministeeriumi tegevusaruanne on koostatud riigieelarve seaduses ja raamatupidamise seaduses esitatud nõuete kohaselt. Numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on tegevusaruandes korrektselt esitatud. Riigikontroll ei hinnanud kavandatud tulemuste saavutamise kohta esitatud info õigsust.

Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile

- Tagada valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjade vastavus ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatud nõuetele.
- Tagada, et ministeeriumi majandusaasta aruande ühe lisana oleksid kajastatud koguselisel ka ministeeriumi valitsemisel olevad maavarad.
- Kinnitada metsa väärtuse hindamise meetodika ning lisada see Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja.

¹⁶ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 47 lg 6

¹⁷ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 13 lg 10

3. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute täitmine

Keskkonnaministeerium on esitanud Rahandusministeeriumile tegevuskava Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” tehtud tähelepanekute ellurakendamiseks. Eelnimetatud tegevuskava on valdavas osas täidetud ja 2005. aastaks planeeritud tegevusi täidetakse praegu.

Riigikontrolli auditites “Arvamus Keskkonnaministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta” ja “Arvamus Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta” märgitud puuduste kontrolli teostasid siseaudiitorid. Riigikontroll, lähtudes käesoleva auditi ajalistest piirangutest, eelnimetatud osas toiminguid ei sooritanud. Riigikontroll on seisukohal, et saab tugineda siseaudiitorite töö tulemustele Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudis tehtud ettepanekute täitmise osas, ja leiab, et Riigikontrolli auditis väljatoodud vead on parandatud. Samas ei saa Riigikontroll tugineda siseaudiitorite töö tulemustele Keskkonnaministeeriumis tehtud ettepanekute täitmise osas, sest siseaudiitorid ei ole seda piisavalt põhjalikult kontrollinud.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

Keskkonnaministri vastus



Riigikontroll

Teie 27.07.05.2005 nr OSIV-2-7.1/05/1204
 Meie 02.08.05 nr 5-6/8049-L

Arvamus Riigikontrolli aruande eelnõule
 "Keskkonnaministeeriumi valitsemisala
 raamatupidamise korraldus 2004. aastal"

Lugupeetud härra riigikontrolör

Täname hea koostöö eest ministeeriumi raamatupidamise korralduse auditeerimisel.

Esitame mõned märkused aruande eelnõule.

Aruande eelnõu osa 1: „Arvamus Keskkonnaministeeriumi siseaudiitorite töö ja majandusaasta aruandele antud hinnangu kohta“

- Riigikontrolli tähelepanekud ja hinnangud, millega viidatakse sellele, et siseauditi eest vastutav isik on oma arvamusel viidanud auditile ja kontrollitoimingutele, mis oled hinnangu andmise ajal tegemata või pooleli.

Tuginedes INTOSAI auditistandarditele peab hinnangu andmisel siseauditi eest vastutaval isikul olema kujunenud veendumus ja piisav kindlustunne, kas majandusaasta aruanne sisaldab või ei sisalda olulisi vigu ja ebatäpsusi. Siseauditi eest vastutav isik tutvus läbiviidud kontrollitoimingutega (riigilõivude audit ja EMHI järelkontroll) ning tõendusmaterjalidega, samuti osales osades neis vahetult, seega sai ta aluseks võtta auditeerimisel kujunenud järeldused ja tähelepanekud enne lõpparuande kinnitamist. Juhime tähelepanu, et kontrollitoimingud viidatud auditite osas olid lõppenud, kuid neid polnud veel jõutud vormistada.

- Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile

Nõustume keskkonnaministrile tehtud ettepanekutega ja arvestame edaspidises töös.

Siseaudiitorite töö ja majandusaasta aruandele hinnangu andmise paremaks korraldamiseks analüüsime sel aastal esinenud probleeme ja nende põhjuseid, arvestame Riigikontrolli esitatud arvamusid ja ettepanekuid ning planeerime tegevused probleemide põhjuste kõrvaldamiseks.

Aruande eelnõu osa 2: „Olulisemad tähelepanekud raamatupidamise korralduse ja ministeeriumi valitsemisala aruannete kohta“.

- Riigimetsa Majandamise Keskuse kajastamine Keskkonnaministeeriumi

Närva mnt 7a
 15172 Tallinn
 Reg nr 70001231

telefon 626 2802
 faks 626 2801

min@ekm.envir.ee
 www.envir.ee

raamatupidamise aastaaruandes

Riigimetsa Majandamise Keskuse tegutsemisvormi suhtes me arvamust ei avalda. Kui Riigikontroll leiab, et kapitaliosaluse meetod ei kajasta õigesti Riigimetsa Majandamise Keskuse väärtust, siis võiks kaaluda Riigimetsa Majandamise Keskuse täiendavate näitajate lülitamist ministeeriumi koondbilanssi.

- Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile

Nõustume keskkonnaministrile tehtud ettepanekutega ja arvestame edaspidises töös.

Sellel aastal tekitas tegevusaruande koostamisel probleeme asjaolu, et aruande taolisel kujul koostamine oli esmakordne ja mitmed väga töömahukad protsessid langesid suhteliselt lühikesele perioodile. Kuna eeltoodud tegevustega seotud Keskkonnaministeeriumi töötajad suures osas kattuvad, siis paratamatult tekkisid tööde kuhjumisest tulenevalt kitsaskohad, mis raskendasid kvaliteetselt ja tähtaegselt ülesannete täitmise. Oleme arvamusel, et erinevalt Rahandusministeeriumist, kellel on eraldi üksused eeltoodud tegevuste korraldamiseks, täidavad valdkondlikes ministeeriumides üldjuhul neid ülesandeid finantsüksused. Seetõttu tuleks meie arvates kaaluda tähtaegade kontsentreerimise asemel nende hajutamist.

Palume võimalusel arvestada meie seisukohtadega kontrolliaruande koostamisel riigi 2004. majandusaasta koondaruande osas.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister



Tiina Mitt 626 2885
Kalju Kukk 626 2815
Mare Roasto 626 2816