

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

29.08.2019

Riigikontrolli seadus, § 48 lg 2

Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigitulundusasutuse finantsaruanded.

Hinnangu andmiseks riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, kontrollis Riigikontroll riigiasutustes 2018. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ja nende raamatupidamises kajastamise õigsust.

Riigikontroll auditeeris, kas riigi raamatupidamise aastaaruanne annab korrektset infot riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning kas majandustehinguid tehes on riigiasutused kinni pidanud eelarveseadustest.

Aruanne sisaldab ka ülevaadet korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemidest, mille osas teeb Riigikontroll soovitusi.

Milline oli meie auditi ulatus?

Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse majandusaasta näitajaid. Äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud audiitorettevõtjad. Riigikontroll on võtnud riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite aruannetes avalikustatud.

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta, sest see ei ole riigieelarve seaduse järgi Riigikontrolli ülesanne.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Vabariigi Valitsuse heakskiidetud riigi majandusaasta koondaruanne esitatakse Riigikogule kinnitamiseks koos Riigikontrolli auditiaruandega selle kohta. Riigi majandusaasta koondaruanne on ainus Riigikogule kui aruande kasutajale esitatav riigi finantsaruanne.

Raamatupidamise seaduse järgi on riigi raamatupidamise aastaaruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogul kontrollida valitsust ja anda valitsusele võimalus selgitada oma tegevust aruandeaastal.

Riigi raamatupidamise aastaaruande auditiga loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise

aastaaruande näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning riigieelarve täitmise aruanne annab asjakohast teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigi 2018. aasta tulud olid 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 9,95 miljardit eurot. Riigi tehtud kulud olid 9,80 miljardit eurot, investeeringuid tehti 465,5 miljoni euro eest. 2018. aastal ületasid kulud ja investeeringud tulusid 318,6 miljoni euro võrra. Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, mis leitakse teise arvestusmetoodika järgi; vt lisaks riigi 2018. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruande peatükist „Avaliku ja finantssektori finantsnäitajad“.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2018. aasta seisuga riigi varade rahaline maht kokku 16,1 miljardit eurot ning enamiku varadest moodustab põhivara (mets, teed, hooned, masinad). Võrreldes eelmise perioodiga on varade rahaline maht kasvanud 668,7 miljoni euro võrra.

31.12.2018. aasta seisuga on riigil kohustisi kokku 8,8 miljardit eurot ning need on eelmise perioodiga võrreldes suurenenud 860,6 miljoni võrra. Kohustistest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustised summas 5,57 miljardit eurot. Riigil on laenukohustisi 3,1 miljardi euro ulatuses ning need on varasema perioodiga võrreldes kasvanud 175,6 miljoni võrra. Riigi pensionikohustised on ligikaudu 2,6 miljardi euro suurusel.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistel osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2018. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 9,95 miljardit, kulusid 9,80 miljardit, investeeringuid 465,5 miljonit ja finantseerimistehinguid 49,0 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulisel osal sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2018. aasta riigieelarve seadusega ning 2018. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- **Riigieelarvesse ei planeerita jätkuvalt pensionieraldiste suuruse muutusega ja kohtuvaidlustega seotud kulusid.** Praegu on niinimetatud mitterahalistest kuludest planeeritud eelarvesse ainult amortisatsioonikulu ja müüdud põhivara jääkväärtuse kulu, kuid teisi, näiteks avaliku sektori pensionieraldistega seotud kulusid, ei planeerita. Selle tulemusena on 2018. aasta riigieelarve täitmise aruandes osa kulude puhul eelarve ja selle täitmine kajastatud aruande eri osades, mistõttu ei ole tagatud eelarve ja selle täitmise võrreldavus.

- **Sihtotstarbelisest reservist on muu hulgas eraldatud raha tegevusteks, mis ei ole kooskõlas reservi loomise eesmärkidega.** Seoses tekkepõhisele eelarvele üleminekuga 2017. aastal planeeriti arvestuspõhimõtte muutusest tuleneva mõju kajastamiseks raha sihtotstarbelisest reservist. Koos Vabariigi Valitsuse 2019. aasta alguse otsusega on selleks aastateks 2017–2022 ette nähtud 36,9 miljonit eurot. Riigikontrolli hinnangul peaksid valitsemisalad eelarve planeerimisel suutma kaks aastat pärast arvestuspõhimõtte rakendamist arvesse võtta ka kulud, mille katteks küsiti seni raha sihtotstarbelisest reservist.
- **Kuna stabiliseerimisreservi optimaalset suurust ei ole õigusaktides sätestatud ja ka Rahandusministeerium pole seda hinnanud, pole teada, kui suur reserv olema peab, et see kataks võimalikud vajadused.** Viimasel 15 aastal on stabiliseerimisreservi riigieelarve ülejäägi arvel kasvatatud ainult ühel korral, nii stabiliseerimisreserv kui ka likviidsusreserv on vähenenud ning keskvalitsuse likviidsed vahendid on miinuses. Sellest tulenevalt esineb Riigikontrolli hinnangul risk, et reserve suurusele (väiksusele) ei pöörata õigel ajal tähelepanu, kui puuduvad reeglid, mille alusel hinnata stabiliseerimisreservi piisavust.
- **Ministeeriumide ja Riigikantselei sõnul ei ole neil piisavaid õigusi ja võimalusi, et täita neile korruptsioonivastase seadusega pandud ülesandeid.** Korruptsioonivastase seadusega on asutustele pandud ülesanne tagada ametiisikutele pandud kohustustest kinnipidamise kontroll ning antud õigus kontrollida huvide deklaratsioone. Asutuste väitel raskendab mõlema tegevuse täitmist isikuandmete kaitse seaduse nõue, mille järgi võib andmeid ametiisiku ja temaga seotud isikute kohta koguda ja töödelda üksnes nende isikute nõusolekul.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused rahandusministrile, riigihalduse ministrile ja justiitsministrile:

- planeerida olulise suurusega kulud riigieelarvesse;
- tagada, et valitsemisalad planeeriksid eelarvesse kõik oma kulud;
- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;
- hinnata isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju korruptsioonivastasest seadusest tulenevate ülesannete ja õiguste täitmisele ning leida lahenduse mõlema seaduse järgimiseks.

Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: ministrid nõustusid enamiku Riigikontrolli soovitustega, v.a riigi reserve haldamise põhimõtete kehtestamise kohta tehtud soovitused, ning lubasid neid oma tegevuses arvestada.

Sisukord

Arvamus riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	5
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	5
Riigi sihtasutuste, riigi äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	5
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega	5
Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	5
Tähelepanekud riigieelarve planeerimise ja kasutamise kohta	6
Osa kulusid on eelarvesse planeerimata	6
Probleemid piirmääraga eelarve kasutamisel ja tekkepõhise eelarvestamise mõistmisel	7
Reservide haldamise põhimõtted vajavad jätkuvalt täiendavat reguleerimist	9
Puudub kontrollisüsteem projektide topeltrahastamise vältimiseks	13
Finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimine ja usaldusväärsus on paranenud	15
Ülevaade ministriumide ja Riigikantselei korrupsiooni ennetuseks loodud sisekontrollisüsteemidest	16
Korrupsiooniriske ei ole süsteemselt hinnatud	16
Riigihangete korraldamisel ei ole alati tagatud huvide konflikti vältimine	18
Ametiisiku kohustustest kinnipidamist ei kontrollita süsteemselt	19
Huvide deklaratsioonide kontrollimise võimalust ega otstarbekust ei ole hinnatud	23
Puudub tõhus meede avalikustatavate tehingute tuvastamiseks	24
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	27
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	33
Auditi iseloomustus	33
Auditi eesmärk	33
Auditi ulatus	33
Lisa 1. Auditeeritud infosüsteemid	36

Arvamus riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Aruande õigsus

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2018. aasta konsolideeritud tulemiks –237 873 730 eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2018. aasta seisuga 16 069 401 989 eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Audiitorettevõtjate arvamused riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

Riigi sihtasutuste, riigi äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

2. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud audiitorettevõtjad ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamus avaldamisel arvesse võtnud nende arvamus.

3. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2018. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamus, vaid ühe äriühingu aastaaruande kohta tehti märkus¹. Arvestades märkuse sisu ja ulatust, ei olnud see sedavõrd oluline, et oleks mõjutanud Riigikontrolli hinnangut riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

Riigieelarve seaduste järgimine

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega

4. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2018. aasta eelarve tulud 9 946 957 168 eurot², kulud 9 800 059 573 eurot³, investeeringud 465 534 186 eurot ja finantseerimistehingud 49 042 373 eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2018. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

Riigikontrolli järelused

Riigikontrolli järelused auditeeritud valdkondade kohta

5. Tabelis 1 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järelused majandustehingute riigieelarve seadustega kooskõlas olemise ja raamatupidamises kajastamise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud riigi 2018. aasta konsolideerimata tulemiaruandest.

6. Hinnangu andmisel on lähtutud sellest, et tehingud on olulises osas kajastatud raamatupidamises korrektselt ja tehingute tegemisel on olulises osas järgitud riigieelarveseadusi.

¹ Märkusega arvamus avaldati ASi Nordic Aviation Group aastaaruande kohta (märkus laenuõude allahindamise vajalikkuse kohta).

² 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande realt „Eelarvepositsiooni kaasatud tulud“.

³ 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande realt „Eelarvepositsiooni kaasatud kulud“.

Tabel 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli hinnangud

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2018 (eurodes)*	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud riigieelarve seadusi?
Tulude kogumine , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	9,1 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	850,4 miljonit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	5,2 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	4,8 miljardit	Jah	Jah
Tehingud riigivaraga , sh investeringud	465,5 miljonit**	Jah	Jah
Riigi raha hoistamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	0,5 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	255,8 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses. ** Riigi 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal. *** Riigi 2018. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.

Tähelepanekud riigieelarve planeerimise ja kasutamise kohta

Osa kulusid on eelarvesse planeerimata

Mitterahaliste kulude planeerimine

Mitterahaline kulu on selline kulu, millega ei kaasne raha väljamakset või mille kohta pole täpselt teada, millal ja kui suures summas tuleb tulevikus makse teha. Sellised kulud on näiteks amortisatsioonikulu, mahakantud põhivara jääkväärtuse kulu, eraldise moodustamise kulu.

7. Alates 2017. aastast koostatakse riigieelarve sarnaselt raamatupidamisega tekkepõhisuse printsüübil lähtudes. Eesmärk oli muuta riigieelarve ja selle täitmise ning raamatupidamise andmed omavahel võrreldavaks, et anda parem ülevaade raha kasutamisest.

8. Samuti seadis Rahandusministeerium eesmärgiks suurendada riigieelarve raha kasutamise usaldusväärsust, kuna ministeeriumi arvates peegeldab tekkepõhine eelarve täpsemalt otsuste majanduslikku sisu ning võtab arvesse tehingute kogumõju, sh mitterahalist. Eesmärk on seni osaliselt täitmata.

9. Eelmise aasta auditaruandes märkis Riigikontroll, et tekkepõhisesse riigieelarvesse ei planeeritud kõiki mitterahalisi kulusid ja soovitas Rahandusministeeriumil edaspidi planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse. Ministeerium lubas üle vaadata mitterahaliste tulude ja kulude eelarves planeerimise käsitluse ning pakkuda välja lahenduse, mille alusel, mis põhjustel ning millised mitterahalised tulud ja kulud, mis valitsussektori positsiooni ei mõjuta, eelarves planeeritakse. Siiani ei ole Rahandusministeerium lahendust välja pakkunud, kuigi seda plaaniti rakendada alates riigieelarve strateegiast (RES) 2020–2023, mis koostati 2019. aasta mais.

10. 2019. aastal tõdes Rahandusministeerium, et seoses üleminekuga tegevuspõhisele riigieelarvele alates 2020. aastast ja sellest tulenevud töökoormusele ei ole nad jõudnud seda teemat piisava põhjalikkusega analüüsida. Seetõttu koostati RES 2020–2023 seniste arvestuspõhimõtete kohaselt. See tähendab, et mitterahalistest kuludest on eelarves jätkuvalt

planeeritud ainult amortisatsioonikulu, kuid näiteks avaliku sektori pensionieraldiste suuruse muutusega seotud kulused ei planeerita (nende üle peetakse jätkuvalt arvetust personaliarvestuse abil). Rahandusministeerium on lubanud arvestuspõhimõtted kokku leppida ning rakendada alates RESist 2021–2024.

Eelarve ja selle täitmine ei ole riigieelarve täitmise aruandes võrreldavad

Sihtotstarbeline reserv on Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud raha, mida saab kasutada Vabariigi Valitsuse heakskiidetud tegevuste elluviimiseks ning mille eraldamise otsustamise on valitsus volitanud rahandusministrile.

11. Kuna olemasolevad eelarve planeerimise reeglid ei näe peale amortisatsioonikulu ette teiste mitterahaliste kulude planeerimist, on näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi 2018. aasta riigieelarve täitmise aruandes **sihtotstarbelisest reservist** võimalike kohtukulude katteks saadud 790 236 eurot näidatud eelarvepositsiooni kaasatavate kulude eelarvena, kuid täitmine, s.t eraldise moodustamise kulu, on kajastatud eelarvepositsiooni kaasamata kulude real, kus eelarve on 0 eurot. Sarnaselt on kajastatud ka Justiitsministeeriumi riigieelarve täitmise aruandes eraldise moodustamine summas 49 564 eurot, Välisministeeriumil 44 305 eurot ja Keskkonnaministeeriumil 43 388 eurot. Eelneva tulemusena moonutab kehtiv olukord eelarve ja selle täitmise võrreldavust.

12. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile:** planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse, et tagada eelarve ja selle täitmise võrreldavus.

Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: Mitterahaliste kulude kajastamise küsimus riigieelarves on Rahandusministeeriumi (RM) jaoks jätkuvalt aktuaalne ning peame pakkuma välja vastava lahenduse. Kahjuks seoses üleminekuga tegevuspõhisele riigieelarvele ja sellest tulenenud töökoormusele ei ole me jõudnud RES 2020–2023 raames seda teemat piisava põhjalikkusega läbi analüüsida. Seetõttu on RES 2020–2023 koostatud seniste arvestuspõhimõtete kohaselt (ning näiteks pikemaajaliste penisonikohustuste üle peetakse jätkuvalt arvet personaliarvestuse abil). Töötame nüüd selle nimel, et täiendatud arvestuspõhimõtted kokku leppida ning rakendada alates RESist 2021–2024. Arvestame küsimust ka riigieelarve õigusraamistiku arendamisel, sh riigieelarve seaduse muutmise käigus.

Üle kanti vähem kui tavapäraselt

Riigieelarve **ülekanmine** on riigieelarve raha kasutamise tähtaja pikendamine ühe eelarveaasta võrra.

Allikas: riigieelarve seaduse § 33 lg 1

Piirmääraga eelarve – eelarve, mis määratakse eelarve seaduse vastu võtmisel ja mida ei ole lubatud ületada.

Eelarvepositsioon – valitsussektori kogutulude ja kogukulude vahe.

Teadmiseks, et

kasutamata eelarvet, mida ei kantud üle 2019. aastasse, oli 22,9 miljonit eurot.

Probleemid piirmääraga eelarve kasutamisel ja tekkepõhise eelarvestamise mõistmisel

13. Riigieelarve seadusest tulenevate **ülekanmise** reeglite ja 2018. aasta riigieelarve seaduse kohaselt võib **piirmääraga eelarve** raha üle kanda kuni 3%. 2019. aasta riigieelarve koostamisel tegi Vabariigi Valitsus **eelarvepositsiooni** parandava otsuse, et üle kantakse 1%. Selle tulemusena kanti võrreldes eelmise perioodiga 2018. aastast 2019. aastasse üle ca 21,6 miljonit eurot vähem.

14. Eelnevalt kirjeldatu tekitas valitsemisaladele surve kasutada ära kindlaksmääratud kulude eelarve, mis kasutamata jäämise korral kantaks tagasi riigi eelarvesse.

15. Selle tulemusena tuvastas Riigikontroll, et vähemalt kolmes valitsemisalal on tehingute kajastamisel tehtud selliseid perioodiseerimisvigu, kus kulud kajastati 2018. aastal, kuigi kaup ja teenused saadi kätte 2019. aastal ehk tegemist oli järgmise eelarveaasta kuluga.

Tekkepõhise eelarve reeglid vajavad selgitamist

16. Asutused ei ole veel aru saanud tekkepõhisele eelarvele üleminekul kehtima hakanud reeglitest ehk sellest, et eelarve täitmine ei sõltu enam sellest, millal kauba või teenuse eest maksti, vaid sellest, millal kaup kätte saadi või teenus osutati. Näiteks nägid audiitorid ostuarvete kooskõlastusringidel korduvalt kommentaare, et arve tuleb kindlasti tasuda enne 31.12.2018, ning see viitab, et eelarve täitmisest mõeldakse endiselt kassapõhistest reeglitest lähtudes.

17. Tegelikult olid need 2019. aasta kulud, mis auditi tulemusel kajastati korrektset vastava aasta riigieelarve täitmisena. Samas on oht, et Vabariigi Valitsuse otsuse tulemusel võib tekkida olukord, kus valitsemisalade 2019. aasta eelarvetes ei jätku raha planeeritud tegevusteks.

Sihtotstarbelise reservi kasutamine kulude tekkepõhiseks kajastamiseks

18. Sellele, et asutused ei mõista või ei ole veel omaks võtnud tekkepõhise eelarvestamise põhimõtteid, viitab Riigikontrolli hinnangul ka see, kui palju kasutatakse [sihtotstarbelist reservi](#) tekkepõhiseks kohandusteks ehk küsitakse Rahandusministeeriumilt eelarvesse lisaraha tehingute tekkepõhiseks kajastamiseks.

Teadmiseks, et

rahandus- ja riigihalduse ministri selgituse kohaselt moodustati [sihtotstarbeline reserv](#) selleks, et valitsuses tehtud põhimõttelised otsused, mille elluviimise täpne ajakava, aastatevaheline eelarve jaotus jm detailid ei ole otsuse hetkel teada, ei peaks korduvalt valitsuses eraldi otsustusringi läbima. Sellise raha planeerimine valitsemisala eelarvesse ei ole otstarbekas, kuna sihtotstarbelisest reservist on võimalik valitsuse otsusega vajaduse korral raha ümber suunata (kui selgub projekti täpsem ajakava, summa). Vastasel korral jääks raha valitsemisala eelarvesse, kust on äärmisel juhul võimalik seda ümber suunata alles aasta lõpus seaduse muudatusega. Kirjeldatud lahendus tagab riigieelarve optimaalse ja paindliku kasutamise.

Allikas: rahandus- ja riigihalduse ministri vastus riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi kontrolliaruandele

19. 2017. aasta riigieelarve seletuskirjas oli tekkepõhiseks kohandusteks ette nähtud 12,39 miljonit eurot, samas on Vabariigi Valitsuse 28.02.2019. aasta otsusega perioodiks 2018–2022 tekkepõhiseks kohandusteks suunatud lisaks 24,51 miljonit ehk kokku juba 36,9 miljonit eurot.

20. Näiteks on 2019. aastal 2018. aasta kohandusteks eraldatud neljale valitsemisalale kokku 1,14 miljonit eurot, s.t 2018. aastal tehtud majandustehingute õiges eelarveaastas kajastamiseks ei olnud vastavate valitsemisalade eelarves raha planeeritud. Seejuures on vähemalt 823 436 euro ulatuses tegemist võimalike kohtukuludega, mille rahastamine ei ole kooskõlas sihtotstarbelise reservi loomise eesmärkidega.

21. Riigikontrolli hinnangul peaksid valitsemisalad eelarve planeerimisel võtma arvesse kõik kulud, s.o ka need, mille katteks praegu küsitakse raha sihtotstarbelisest reservist. See suurendaks eelarveotsuste läbipaistvust ning annaks Riigikogule otsustamiseks selgema ülevaate valitsemisala aasta eelarvest.

22. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- koostöös valitsemisala eelarve juhtidega selgitada asutustele tekkepõhise eelarve põhimõtteid, et tagada eelarve täitmise aruandes esitatavate andmete õigsus;
- tagada, et valitsemisalad planeeriks eelarvesse kõik oma kulud.

Rahandusministri vastus: Nõustume, selgitame tekkepõhise eelarve põhimõtteid asutustele muu hulgas finantsjuhtide võrgustiku kohtumistel.

Tekkepõhisele eelarvele üleminekust tingitud kohanduse kajastamist sihtotstarbelises reservis oleme seni pidanud otstarbekaks, lähtudes varasematest otsustest ja selgitanud nende tagamaid ka Riigikontrollile riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolli aruandes. Samas nõustume vajadusega viia läbi RES 2021–2024 ettevalmistamise käigus täiendav analüüs, kas

tekkepõhisele eelarvele üleminekust tingitud kohanduste kajastamine oleks otstarbekam valitsemisalade eelarvete hulgas.

Reservide haldamise põhimõtted vajavad jätkuvalt täiendavat reguleerimist

Riigi reservid vähenevad

23. Riigil on moodustatud kaks reservi – stabiliseerimisreserv ja likviidsusreserv –, mida haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond.

24. Stabiliseerimisreservi turuväärtus oli 2018. aasta lõpu seisuga 411,5 miljonit eurot ja see oli aastaga vähenenud 0,2% (vt tabel 2). Reserv kasvas Eesti Panga kasumieraldise arvelt, mida oli kokku 1,1 miljonit eurot, aga kuna reservi rahapaigutused olid rahvusvahelisel rahaturul valitseva olukorra tõttu negatiivse tulususega, siis kokkuvõttes reservi väärtus ikkagi vähenes 0,7 miljoni euro võrra.

25. Riigieelarvest on raha viimase 15 aasta jooksul stabiliseerimisreservi suunatud ainult 2015. aastal – 2014. aasta ülejääk summas 24,7 miljonit eurot. 2009. aastal võeti ülemaailmsest majanduskriisist tulenevalt üldmajanduslike riskide vähendamiseks kasutusele 223,7 miljonit eurot (3,5 miljardit krooni).

Keskvalitsuse likviidsete vahendite puudujääk suurenes 177,9 miljonit eurot

26. Likviidsusreserv moodustas 2018. aasta lõpu seisuga 676,6 miljonit eurot ja see kahanes võrreldes eelneva aastaga 8,9% ehk 66,6 miljonit. Likviidsusreservi turuväärtus on olnud kuude jooksul üsna kõikumine: 517 miljonit aprillis 872 miljoni euronis septembris. Keskvalitsuse osa likviidsusreservis oli –642,5 miljonit eurot (31.12.2017. aasta seisuga –464,6 miljonit), mis osutus võimalikuks tänu sellele, et teiste likviidsusreservi hulka arvatud isikute rahast (peamiselt Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha) kaeti keskvalitsuse miinus ja hoiti sellega ka likviidsusreserv nõutud tasemel.

Tabel 2. Reservide, sh likviidsusreservi turuväärtus isikute kaupa ajavahemikul 31.12.2013–30.06.2019 (miljonites eurodes)

	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	30.06.2019
Stabiliseerimisreserv	360,9	368,9	398,5	406,0	412,2	411,5	415,4
Likviidsusreserv, sh	1 055,3	1 125,0	747,9	784,9	743,2	676,6	987,8
▪ riik (keskvalitsus)	204,6	198,0	-331,6	-355,2	-464,6	-642,5	-504,0 (-704,0)*
▪ teiste isikute raha kokku, sh	850,8	927,0	1 079,5	1 140,1	1 206,8	1 319,1	1 491,8
▪ Eesti Haigekassa	199,6	176,4	152,9	119,6	121,0	148,6	143,8
▪ Eesti Töötukassa	535,5	613,0	663,2	702,4	777,1	832,7	955,4
▪ sihtasutused	108,9	119,7	238,2	274,9	272,6	309,9	359,8
▪ Euroopa Komisjon	6,6	17,9	25,3	43,2	36,1	22,7	32,3
Reservid kokku	1 416,2	1 493,9	1 146,4	1 190,9	1 155,4	1 088,1	1 403,2

* Riigi (keskvalitsuse) osa likviidsusreservis, arvestamata juunis 2019 emiteeritud võlakirju väärtuses 200 miljonit eurot.

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reservide kohta

27. Keskvalitsuse väljamaksed on viimastel aastatel olnud pidevalt suuremad kui laekumised (vt tabel 2). 2015. aasta järsk langus keskvalitsuse likviidsetes varades oli Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt tingitud peamiselt ELi finantseerimisperioodi lõppemisest ja sellest tulenevast väljamaksete tähtaegade pikenedamisest. Kuigi raha oli toetuse saajatele juba sildfinantseerimise raames makstud, ei olnud see veel Euroopa Komisjonilt laekunud.

Riigieelarve positsioon – valitsemissektori kogutulude ja kogukulude vahe.

Kassapõhine kohandus – tekkepõhise maksutulude asemel kasutatakse tegelike laekumiste andmetega, et saada valitsemissektori rahandusstatistika koostamise aluseks olevaid andmeid.

28. 2018. aasta riigikassa rahavoog kokku oli –179 miljonit eurot, mis tuleneb peamiselt **riigieelarve positsioonist** –220 miljonit (tekkepõhine). Mõju avaldasid ka **kassapõhised kohandused** maksudes ja välistoetustes summas –37 miljonit ning finantseerimistingimused summas 11 miljonit eurot. Lisaks laenude tagasimaksed 17 miljonit ja sotsiaalfondide reservide kasv 83 miljonit eurot. Seega oli peamine negatiivse rahavoo põhjus 2018. aastal riigieelarve defitsiit.

29. 2019. aasta rahavoog on Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt ja riigieelarve strateegia otsuseid arvestades –250 miljonit, millest ligikaudu pool tuleneb riigieelarve positsioonist.

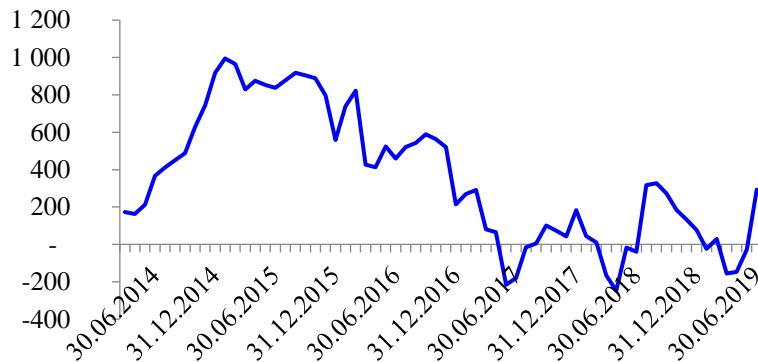
Likviidsusreserv langes alla sihttaseme

Sihttaseme arvutab riigikassa vähemalt kord aastas, võttes aluseks viimase majanduslanguse või sellest negatiivsema riskisenaariumi mõju riigi 6 kuu maksutulude laekumisele, riigi võlakohustuste intressi- ja põhisummade tagasimaksed ühe kuu jooksul, Sotsiaalkindlustusameti ja sotsiaalkindlustusfondide keskmise ühe kuu väljamaksete summa ja tõenäoliselt väljamaksmisele kuuluvate riigi potentsiaalsete kohustuste summa

Allikas: Rahandusministeerium

30. 2018. aasta ja 2019. aasta likviidsusreservi vähenemine on peamiselt tingitud sellest, et keskvalitsus kulutab rohkem, kui teiste isikute raha likviidsusreservi koguneb. Samuti on esinenud perioode, mil keskvalitsuse negatiivne rahavoog on tinginud selle, et likviidsusreservi tase on langenud alla riigikassa arvatud **sihttasest** (vt joonis 1).

Joonis 1. Likviidsusreservi üle- või puudujääk ajavahemikul 31.03.2014–30.06.2019 (miljonites eurodes)



Allikas: Riigikontroll riigikassalt saadud aruannete alusel

Likviidsusreservi üle- ja puudujääk leitakse, lahutades likviidsusreservi sihttasemest likviidsusreservi ja kasutamata laenu summa.

Raamistik lühiajaliste võlakirjade emiteerimiseks annab võimaluse korduvalt emiteerida kuni üheaastase tähtajaga diskonteeritud võlakirju. Võlakirjade maksimumlimiit on 400 miljonit eurot

Allikas: Rahandusministeerium

31. 2019. aasta märtsis kinnitas rahandusminister **raamistiku lühiajaliste võlakirjade emiteerimiseks**. Juunis emiteeris riigikassa riigi rahavoo juhtimiseks 200 miljoni euro väärtuses lühiajalisi võlakirju – 100 miljoni euro väärtuses võlakirju tähtajaga 6 kuud ja samas väärtuses võlakirju tähtajaga 12 kuud. Selle tulemusena on likviidsusreservi tase 30. juuni 2019. aasta seisuga võrrelduna eelmise majandusaasta lõpuga paranenud.

32. Võttes arvesse praegusi tendentse, kus keskvalitsuse kulud ületavad tulusid, on Riigikontrolli hinnangul tõenäoline, et riigi võlakoormus kasvab veelgi.

Stabiliseerimisreserv

33. Viimasel kahel aastal on Riigikontroll soovitanud rahandusministril töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmeetodika, hinnata võimalike

erakorraliste kulutuste olemust ja suurust ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu. Praegu ei ole kokku lepitud ega muul moel kindlaks määratud, millisteks väljamakseteks ja kui kauaks peaks kriisulukorras stabiliseerimisreservist jätkuma. Riigikontrolli hinnangul esineb risk, et kuna 2017. aastal kaotati riigieelarve tasakaalu nõue, siis on sellega vähenenud võimalus, et otsustatakse teha sissemaks stabiliseerimisreservi riigieelarve ülejäägi arvelt.

34. Rahandusministeeriumi hinnangul on stabiliseerimisreservi suurendamise praegune praktika asjakohane ning puudub vajadus täiendava regulatsiooni väljatöötamise järele. Kõige olulisemaks peetakse kriisisituatsioonide ennetamist ning stabiliseerimisreserv võetakse kasutusele üksnes erandolukorras. Kriisi korral nähakse stabiliseerimisreservi kasutamise asemel lahendusena ka laenu võtmist, kulude kärpimist või investeeringute edasilükkamist.

35. Stabiliseerimisreservi turuväärtus on Eesti Panga kasumieraldise lisamisest hoolimata vähenenud ning ka likviidsusreservi väärtus on kahanenud. Sellest tulenevalt puudub Riigikontrolli hinnangul kindlus, et reserve suurusle (väiksusele) pööratakse õigel ajal tähelepanu, s.t ajal, mil on veel võimalik reservi lisaraha suunata. Eelneva tulemusel jääb Riigikontroll oma varasemate soovitude juurde: tuleb määrata kindlaks stabiliseerimisreservi suuruse arvutamise põhimõtted, sest ilma nendeta ei saa leida reservi optimaalset suurust ega tagada piisava reservi olemasolu.

Haigekassa ja töötukassa raha kasutamine

36. Kolmel varasemal aastal on Riigikontroll juhtinud tähelepanu ka sellele, et haigekassa ja töötukassa reserve kasutamine likviidsusprobleemide lahendamiseks ei ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega.

37. Riigikontroll asus 2015. aasta majandusaasta auditi aruandes seisukohale, et Rahandusministeeriumi õigus kasutada haigekassa ja töötukassa raha lisaks nende endi arveldustele ka ajutiselt või pikema aja jooksul riigi väljamaksete tegemiseks pole Eesti Haigekassa seaduses ega töötuskindlustuse seaduses selgelt sätestatud. Lisaks sellele on nimetatud seaduste alusel haigekassa ja töötukassa avalik-õiguslikud isikud, kellel on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist, tuleks haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi.

38. Rahandusministeerium on igal aastal selgitanud, et on lähtunud riigieelarve seadusest ning asjaolust, et 07.12.2011⁴ vastu võetud Eesti Haigekassa ja töötuskindlustuse seaduse muudatuste eesmärk ja seadusandja teadlik valik oli, et riigikassas hoiulepingute alusel hoitavat haigekassa ja töötukassa raha kaasatakse riigi negatiivse rahavoo katteks.

39. Rahandusministeerium on jätkuvalt olnud seisukohal, et haigekassa ja töötukassa raha koondamisel Rahandusministeeriumi hallata lähtus Riigikogu põhimõttest tõhustada avaliku sektori rahavoo ja võlakahustuste juhtimist ning kassade reservkapitalide paigutamine stabiliseerimisreserviga samadel alustel ei ole otstarbekas.

⁴ 2012. aasta riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus.

40. Riigikontroll jääb oma seisukohale, et haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha tuleb hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

41. Riigikontrolli soovitused rahandus- ja riigihalduse ministrile:

- töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu;
- algatada Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmine, et seadustada haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi likviidsuse juhtimisel;
- hallata haigekassa ja töötukassa makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks loodud reservkapitali raha samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi.

Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: RM hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või lagi reservi suurusel. Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ajutiste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu. Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjaolukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine. Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RMi eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugele. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pöörduda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaeelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMFi abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et reservide kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel.

RM jääb varasematel aastatel esitatud seisukohale, et nii Eesti Haigekassa seaduse § 39 lg 1 kui ka töötuskindlustuse seaduse § 341 lg 1 sätestavad selgelt, et riigi ja HK/TK vahel sõlmitakse hoiuleping. Riigikogu on andnud loa raha kasutamiseks riigieelarve seaduse § 67 lõike 2 alusel, mille kohaselt on riigil õigus hoitavat raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid.

Riigikontrolli soovitusel lähtuvalt oleme siiski teinud Sotsiaalministeeriumile ettepaneku Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmiseks, kuivõrd mõlemad seadused on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala seadused (eelnõude infosüsteemi toimik nr 18-0795).

RM juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel RM-sse muu hulgas järgmistest põhimõtetest:

1. Tõhustada avaliku sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise; b) ühtsed konservatiivsed investeerimispõhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui ka riigieelarvele tervikuna.
2. RM tagab kassade vahenditele likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja investeerimistegevusega seotud kulude eest. Otsuse tegemisel lähtuti sellest, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui ka kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reserve kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsrisi võtmise. Kassade reservkapitalide ja muude vahendite osalist paigutamist samadel alustel stabiliseerimisreserviga on mitmel korral kaalutud, kuid seni ei ole leitud, et see oleks tulenevalt 2011. aasta seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidest otstarbekas.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et puudub vajadus kehtestada lagi reserve suurusele. Riigikontrolli hinnangul on vaja välja töötada stabiliseerimisreservi arvestusmeetodika, et tagada piisava reservi olemasolu.

Samuti jääb Riigikontroll oma arvamuse juurde, et haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha tuleb hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

Puudub kontrollisüsteem projektide topeltrahastamise vältimiseks

Risk projektide topeltrahastamiseks

42. Riigi 2018. majandusaasta koondaruande konsolideerimata tulemiaruande järgi jagasid asutused sihtotstarbelisi kodumaiseid toetusi 469 miljonit eurot. Kodumaiseid projektitoetusi jagavad mitmed riigiasutused, kes menetlevad taotlusi ja aruandeid erinevates andmebaasides, milleks enamasti on dokumendihaldussüsteemid, mis ei ole toetuse andjatel omavahel liidestatud. See toob kaasa riski, et sama projekti jaoks küsitakse ja saadakse raha mitmelt toetuse andjalt.

43. Auditi käigus leiti, et erinevad ministeeriumid on jaganud toetusi samade projektide elluviimiseks. Sellised projektide (ja kuludokumentide) kattuvused võivad jääda tuvastamata, sest toetuse andjatel ei ole infot, milliseid kulusid on teised asutused rahastanud. Praegune kodumaiste toetuste jagamise süsteem võimaldab toetuse taotlejal küsida projekti jaoks raha mitmelt riigiasutuselt.

44. Toetust taotletakse erinevatest allikatest, sest projekti kulude kogusumma võib olla suurem kui toetuse andja võimalused projekti

toetada. Samuti ei ole toetuste kasutamise aruandlus standarditud, s.t et toetuse andjad ei nõua toetuste saajatelt sama infot. See toob omakorda kaasa riski, et toetuse andjal ei olegi infot, mille alusel kontrollida, et eri allikatest ei oleks finantseeritud samu arveid.

45. Toetuste jagamise ja kasutamise aruandluse vähesele läbipaistvusele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud ka varasemates auditites, täpsemalt 2007. aasta kohalike omavalitsuste investeeringute auditis⁵ ja 2010. aasta auditis kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmise kohta valla- ja linnaeelarvest⁶. Riigikontroll on korduvalt tõstatanud vajaduse muuta kogu avaliku raha kasutus läbipaistvaks.

46. Topeltrahastuse vältimiseks on näiteks Justiits- ja Kultuuri-ministeerium kehtestanud toetuse saajale nõude avalikustada toetuse andjale info kaasfinantseerijate kohta. Selle abil saadakse teada, kas projekti toetavad ka teised riigiasutused. Samas ei ole tagatud, et toetuse taotleja esitab kaasfinantseerijate ning toetussummade kohta (kõikehõlmava) info, mistõttu ei pruugi olla võimalik tuvastata toetuste kuritarvitamist ja rakendada vajaduse korral sanktsioone.

47. Sotsiaalministeerium andis 2019. aasta alguses Riigi Tugiteenuste Keskusele (RTK) üle hasartmängumaksust rahastatavate projektide taotlemise, väljamaksmise ja aruandluse korraldamise. RTK haldab neid projekte struktuuritoetuste registris SFOSis.

48. Kasutajal on võimalik registrikoodi ja nime alusel SFOSist, Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) infosüsteemist kontrollida, kas taotleja on varem mõnes projektis osalenud. Samuti kontrollib SFOS kuludokumendi sisestamisel automaatselt, kas süsteemi on eelnevalt sisestatud sama kuupäeva ja summaga kuludokument, ning kuvab vajaduse korral sellekohase teate koos soovitusena teha ristkontroll. Selle käivitamisel sooritatakse SFOSi-sisene kuludokumentide ristkontroll ning lisaks päritakse kattuvusi SFOSi-välistest infosüsteemidest (KIK ja PRIA).

49. Toetustega seotud pettuse riski aitab Riigikontrolli hinnangul maandada ühine toetuste infosüsteem, mille üheks rakenduskontrolliks on topeltrahastatud arvete tuvastamine. Kuivõrd uue infosüsteemi arendamine on kulukas ning kaasneb ka halduskulu, on Riigikontrolli hinnangul mõistlik viia toetuste menetlemine ja aruandlus juba olemasolevasse infosüsteemi, näiteks struktuuritoetuste registrisse SFOS.

50. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile:** analüüsida kulude topeltrahastamise vältimiseks ja pettuse riski maandamiseks võimalust viia struktuuritoetuste registrisse ka kodumaiste toetuste menetlemine.

Riigihalduse ministri vastus: Nõustume soovitusena, topeltrahastamise välistamine on muu hulgas ka Euroopa Komisjoni nõue Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel (sama sihtgrupi samale tegevusele võib iseendast samaaegselt erinevatest allikatest toetust anda – mis on kas kooskõlas allikaneutraalse eelarvestamise põhimõttega ning

SFOS ehk struktuuritoetuste register – infosüsteem, kuhu kogutakse statistilist ja finantsteavet, mille põhjal peetakse toetuse andmise ja kasutamise arvestust Euroopa Komisjonile vajalike andmete esitamiseks, toetuse andmise ja kasutamise juhtimiseks ning järelevalveks ja tehakse toetuse väljamakseid.

Allikas: Riigi infosüsteemi haldussüsteemi andmed

⁵ Riigikontrolli 30.08.2007. a audit „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud“.

⁶ Riigikontrolli 25.02.2010. a audit „Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmine valla- ja linnaeelarvest“.

Euroopa Komisjoni soovib ELi uuel eelarveperioodil kombineerida erinevate fondide kasutamist sama projekti raames –, kuid välistatud peab olema kulude n-ö topelthüvitamine). Topelthüvitamise riski maandamisel tegeletakse RMi valitsemisalas erinevate lahenduste otsimisega, muu hulgas kasutades struktuuritoetuste registrit (SFOS). Me analüüsime ka täiendavaid võimalusi toetusi puudutava informatsiooni keskse haldamise ja kättesaadavuse parandamiseks. Kõigi toetuste menetlemine SFOSi kaudu ei pruugi olla optimaalne, sest SFOS on üles ehitatud ELi toetuste andmise konkreetsete reeglite rakendamiseks. Küll aga põhimõttelisema küsimusena analüüsime toetuste andmise ja menetlemise põhimõtete ühtlustamist riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis, tagamaks toetusteks eraldatavate kõigi eelarveliste vahendite sihipärasus ja tõhus kasutamine. Vastavaid võimalusi käsitleme osana riigi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise arendamisest 2019. aasta II poolal ja 2020. aastal.

Finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimine ja usaldusvärsus on paranenud

Finantsarvestuse seisukohast olulised infosüsteemid

Teadmiseks, et

usaldusvärsuse hindamisel analüüsiti järgmisi valdkondi:

- infosüsteemile ISKE (infosüsteemide kolmeastmeline etalonturbe süsteem) auditi tegemine,
- infoturbepoliitika olemasolu ja asjakohasus,
- juurdepääsuõiguste haldus,
- süsteemi logimine ja selle seire,
- varundamine,
- asutuse füüsiline turve,
- infosüsteemi muudatuste haldus ning
- infosüsteemi rakenduse kontrollid.

Hinnatud infosüsteemide usaldusvärsus

51. 2017. aasta kohta tehtud auditis hindas Riigikontroll põhjalikumalt infosüsteeme, milles töödeldavad andmed on lisaks asutuse põhitegevusele olulised ka finantsarvestuse jaoks. Kokku auditeeriti siis 20 infosüsteemi. Tuvastati mitmeid probleeme, mille kohta tehti märgukirjades tähelepanekuid ja soovitusi infosüsteemi pidajatele. Seekord keskendus Riigikontroll peaaugustult nende tähelepanekute järelkontrollile. Lisaks kontrolliti kaht uut infosüsteemi: viisaregister ja teekasutustasu infosüsteem. Auditeeritud infosüsteeme vaata lisast 1.

52. Nii 2017. aasta kohta tehtud auditis kui ka käesolevas auditis analüüsiti infosüsteemide usaldusvärsust finantsarvestuse seisukohast.

53. Peamised tähelepanekud olid eelmises auditis seotud sellega, et ISKE-auditeid ei olnud tehtud, mitmeid puudujääke oli infosüsteemide pääsuõiguste haldamisel. Näiteks ei inventeeritud juurdepääsuõigusi korrapäraselt ega piisava hoolega, selleks puudus asutusesisene kord, süsteemi kasutajate hulgas oli isikuid, kes muutunud tööülesannete tõttu juurdepääsu enam ei vajanud, nagu neidki, kes asutusest sootuks lahkunud. Samuti ei analüüsitud kasutuslogisid ega olnud läbi mõeldud, kuidas seda teha. Süsteemide taasteteadid olid valdavalt dokumenteerimata.

54. Infosüsteemide haldajate tegevus süsteemide turvalisuse tagamisel on viimase aasta jooksul märgatavalt paranenud ning mitmeid varasemaid puudujääke enam ei esinenud või ei esinenud neid sellises ulatuses kui varem. Näiteks, kui 2017. aasta auditis ilmnes, et korrapäraseid ISKE-auditeid ei olnud tehtud 6 infosüsteemi puhul, siis nüüd oli selliseid süsteeme 2. Kui juurdepääsuõiguste haldamisel oli varem probleeme pea kõikides auditeeritud andmekogudes, siis nüüd oli neid 4-s. Tuvastatud puudused seisnesid õiguste inventeerimises ja konkreetsetele kasutajatele antud õiguste ulatuses.

55. Kokkuvõttes ei tuvastanud Riigikontroll auditeeritud infosüsteemide toimimisel puudujääke, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.

56. Detailsema info puuduste kohta ja oma soovitud nende kõrvaldamiseks edastas Riigikontroll märgukirjadega vastavate ministriumide kantsleritele.

Ülevaade ministriumide ja Riigikantselei korrupsiooni ennetuseks loodud sisekontrollisüsteemidest

Korrupsiooni ennetuseks loodud sisekontrollisüsteemid

57. 2013. aastal jõustunud korrupsioonivastane seadus (KVS) on varasemast paindlikum ja ametiisikule on kehtestatud vähem konkreetseid keelde. See aga eeldab asutustelt suuremat vastutust tõhusa sisekontrollisüsteemi loomisel.

58. Riigikontroll uuris, millised sisekontrollisüsteemid on ministriumid ja Riigikantselei loonud, et täita neile korrupsioonivastase seadusega pandud ülesandeid. Selleks selgitati intervjuude ja asutuste sisekordade põhjal, kuidas on korrupsiooniriskide hindamine korraldatud; millised korrupsiooni ennetavad sisekontrollimehhanismid on rakendatud; kuidas on korraldatud ametiisikule pandud kohustustest kinnipidamise kontroll; kellele on pandud huvide deklareerimise kohustus ning kas deklaratsioone kontrollitakse ja kuidas on tagatud, et aastaaruandes avaldatakse [seotud isikutega](#) tehtud tehingud.

[Seotud isikud](#) – valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas määratud kõrgema juhtorgani ja tegevjuhtkonna liikmed ja nende pereliikmed, kelleks peetakse vähemalt abikaasat, elukaaslast ja last; ning sihtasutused, mittetulundusühingud ja äriühingud, kelle üle eelnimetatud isikutel üksi või koos pereliikmetega on valitsev või oluline mõju

59. Ka Justiitsministeerium oli planeerinud „Korrupsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020“ rakendusplaani alusel läbi viia uuringu KVS-i kohaldamise rakenduspraktika kohta, et selgitada välja kitsaskohad seaduse rakendamisel ja teha seejärel ettepanekud seaduse muutmiseks. Strateegia rakendusplaani 2018. aasta täitmise aruandest selgub aga, et ministrium loobus uuringust, kuna nende hinnangul puudub vajadus sellise uuringu järele. Ministriumi selgitusel soovivad nad pöörata rohkem tähelepanu korrupsiooniennetusele ning korrupsiooni-teadlikkuse suurendamisele.

60. Riigikontrolli koostatud ülevaatest selgub aga, et korrupsioonivastase seaduse rakendamisel on ebaselgust ja kitsaskohti.

Korrupsiooniriske ei ole süsteemselt hinnatud

Korrupsiooniriskide hindamine

61. Ministriumid ja Riigikantselei (edaspidi ka asutused) kinnitasid, et ei ole korrupsiooniriskide hindamisele eriti tähelepanu pööranud, kuna peavad olemasolevat sisekontrollisüsteemi piisavaks. Ka töökorralduses ei ole reguleeritud, millised on riskihindamise protseduurid, millise regulaarsusega ja kes (ametiisik või struktuuriüksus) neid teeb.

62. Riigikontrolli hinnangul on tõhusa sisekontrollisüsteemi loomiseks vaja selgitada välja korrupsiooniriskiga ametikohad ja tegevused. Seejärel tuleb süsteemselt hinnata iga ametiisiku kohustuste rikkumise tõenäosust ja võimalikku mõju ning selle tulemusena vajaduse korral sisekontrollisüsteemi täiendada.

63. Asutuste selgitusel on nad mõelnud ja teadvustanud, millistes valdkondades korrupsiooni või huvide konflikti risk võib sagedamini esineda, kuid ei ole riskide hindamisega süsteemselt tegelenud. Kaudselt on sellega tegeletud sisekordades ennetavate meetmete kehtestamisega ning huvisid deklareerivate ametiisikute ringi laiendamisega.

64. Justiits- ja Rahandusministeerium on aastaid tagasi hinnanud ametikohtade kaupa korrupsiooniriske ning määranud selle tulemusena isikud, kellel on kohustus kord aastas oma huvid deklareerida.

65. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja riigihalduse ministrile:** selgitada asutustele korrupsiooniriski hindamise vajadust ning pakkuda välja selleks sobiv praktika.

Justiitsministeeriumi vastus: Korrupsiooniriskide hindamine on oluline ning selle asutustele meelde tuletamine asjakohane. Kinnitame, et korrupsioonivastase poliitika rakendamisel ning korrupsioonivastase seaduse alase nõu andmisel oleme alati juhtinud tähelepanu sellele, et iga asutus peab oma eripärasest tulenevalt hindama seda, millised on selle asutuse ning tema nimel, ülesandel või järelevalve all tegutsevate ametiisikute korrupsiooniriskid, ning rakendama vastavaid maandamismeetmeid. See eeldab asutuselt oma tegevusvaldkondade ja korrupsiooniohtlike protsesside ja positsioonide kaardistamist.

Justiitsministeeriumil on võimalus selgitustööd teha ning parimaid praktikaid levitada korrupsioonikontaktide võrgustiku kaudu. Nii näiteks tegeletakse 2019. aastal ühiselt ministeeriumide siseaudiitoritega ministrite ja poliitnõunike korrupsiooniriskide hindamisega. Samas vajaks Riigikontrolli poolt täpsustamist, mida on silmas peetud korrupsiooniriskide hindamiseks „sobiva praktika“ väljapakumise all. Korrupsioonirisk on üks riski kategooria/liik, mille hindamine ei erine teistest riskide kategooriatest/liikidest. Riskide juhtimiseks on Rahandusministeerium 2013. aastal koostanud juhendmaterjali „Riskijuhtimine“, mis vajaks küll ülevaatamist, kuid mille põhimõtted on rakendatavad ka praegu. Vt

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteedi-arendamine>.

Riigihalduse ministri vastus: Leiame, et soovitus on asjakohane ja põhjendatud. Justiitsministeeriumi juhtimisel jätkame korrupsiooniriskide hindamise meetodika üleriigilist ühtlustamist ning vastavate juhiste väljatöötamist. Praegune Justiitsministeeriumi eestveetav ministeeriumide korrupsioonikontaktide ja siseaudiitorite poolne algatus ministrite ja poliitiliste nõunike korrupsiooniriske kaardistada on oluline samm selle saavutamiseks. Korrupsiooniriskide hindamiseks vajalikku teadlikkust aitavad tõsta ka kesksed eetika ja korrupsiooni ennetuse alased koolitused, mida Rahandusministeerium koos Riigi Tugiteenuste Keskusega sisustab ja korraldab igal aastal.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et Justiits- ja Rahandusministeeriumil, kes kinnitavad, et korrupsiooniriskide hindamise juhend vajab ülevaatamist ja parem praktika ministeeriumides levitamist, tuleks vastav juhendmaterjal ajakohastada. Riigikontrollil on plaanis nende tegevuste edenemist jälgida jooksvalt.

Korruptsiooniriskide ennetamine

Sisekontrollimehhanismid korruptsiooni ennetamiseks on näiteks teavitamis-kohustus, taandamiskohustus, sõltumatuse kinnitamine, nelja silma printsiibi rakendamine, komisjoni kasutamine.

Riigihangete korraldamisel ei ole alati tagatud huvide konflikti vältimine

66. Tõhus korruptsiooni ennetus eeldab kirjapandud reegleid ja suuniseid. See aitab tagada, et tegevused ka tegelikult toimuvad. Üldiselt on sisetistes kordades ja juhistes sätestatud **korruptsiooni ennetavad sisekontrollimehhanismid**. Üksikutel juhtudel ei olnud sisekordades reguleeritud, millised on ametiisiku kohustused ja kuidas tuleks toimida, kui tekib oht toimingupiirangu rikkumiseks.

67. Detailsemalt keskenduti auditis hankekordadele, mis on ka asutuste hinnangul üks korruptsiooniohtlikumaid valdkondi. 2017. aasta sügisel jõustunud riigihangete seaduses (RHS) on varasemast enam pööratud tähelepanu huvide konflikti vältimisele. RHSi kohaselt tuleb hankekorras või muus asutuse töökorraldust reguleerivas dokumendis sätestada meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel.

68. Auditi käigus selgus, et mitmes hankekorras oli vastav meede sõnastatud nii, et sõltumatust pidi kinnitama ainult siis, kui see on konkreetsetes riigihankes nõutud, või teavitama huvide konfliktist ainult siis, kui esineb seos pakkujaga. Riigikontrolli hinnangul peaksid hankekorrad sätestama, et huvide konflikti puudumise kinnitamine on kohustuslik igas riigihankes.

69. Riigikontroll soovitas juba riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditis riigihalduse ministril muuta sõltumatuse kinnitamine kohustuslikuks ning juhendada hankijaid kasutama selleks bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi. Sõltumatuse kinnitamine võimaldab ametiisikutel teadvustada kehtivaid toimingupiiranguid, aidates tagada, et avaliku raha kasutamine on aus, läbipaistev ja kallutamata. Et mitte suurendada bürokraatiat, võib vastava kinnituse lisada hankekomisjoni protokollile. Kinnitus tuleks anda ka isikutel, kes osalevad riigihanke ettevalmistamisel.

70. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile:** kaaluda sõltumatuse kinnitamise kohustuslikuks muutmist igas riigihankes ning juhendada hankijaid kasutama selleks bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi.

Riigihalduse ministri vastus: Huvide konflikti vältimine riigihangetes on varasemast suurema tähelepanu all alates 01.09.2017. a, sest sellest ajast kehtiv riigihangete seadus (edaspidi RHS) kohustab hankijaid hankekorras või mõnes muus asutuse tööd reguleerivas dokumendis, isegi kui hankekorra kehtestamise kohustust ei ole, määrama kindlaks meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel.

Hankekordade vastavust RHSis sätestatud nõuetele analüüsib Rahandusministeerium muu hulgas valimipõhise kontrollina tehtava riigihangete järelevalve raames, puuduste esinemisel antakse hankijatele soovitusi ja juhiseid hankekordade muutmiseks.

Korruptsiooni ja huvide konflikti vältimisele riigihangetes on Rahandusministeerium tähelepanu pööranud ka 2019. aastal korraldatud koolituste raames (koolitusmaterjalid on avalikud riigitöötaja iseteenindusportaalis). Rahandusministeeriumi veebilehel on kättesaadavad käsiraamat „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ ja viide veebilehele

korruptsioon.ee, millel on Justiitsministeerium avaldanud mitmeid asjakohaseid juhiseid. 2018. a lõpus avaldati Rahandusministeeriumi veebilehel „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend,“ milles on muu hulgas antud soovitusi huvide konflikti vältimiseks, sealhulgas riigihangetel. Viimati nimetatud juhendist saavad oma tegevuses lähtuda ka käesoleva auditiga hõlmatud asutused.

RHS kohustab hankijatel endal määrama sobivad meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks. Arvestades, et hankijad on eripalgelised nii töötajate arvu, töökorralduse, sh hanketegevuse korralduse osas (nt kesksete hankijate teenuste kasutamine muudab oluliselt hankepraktikat), siis leiame, et mõistlik on jätta asjakohaste meetmete valik ja rakendamine endiselt hankija enda otsustada ning mitte kehtestada RHSis täiendavaid ühetaolisi kohustuslikke nõudeid kõikidele hankijatele.

Rahandusministeerium toetab bürokraatia vähendamist, mis ühtlasi tähendab, et kõik täiendavad kohustuslikud nõuded hankijatele peavad olema vältimatult vajalikud. Selgitame, et huvide konflikti puudumist on võimalik kinnitada riigihankes hankija poolt koostatavates dokumentides, nt protokollides või otsustes. Kuigi riigihangete registri poolt automaatselt koostatavad dokumendid hetkel vastavat kinnitust ei sisalda, on hankijal võimalik vastav kinnitus sinna lisada. Samuti on võimalik hankijal riigihangete registris lisada iga riigihanke juurde hankemeeskonna-siseseks kasutamiseks mõeldud dokumente, selliseks dokumendiks võib muu hulgas olla ka riigihanke ettevalmistamise või läbiviimisega seotud isiku kinnitus huvide konflikti puudumise kohta.

Kokkuvõtlikult leiame, et Rahandusministeerium saab jätkuvalt toetada huvide konflikti vältimist riigihangetes hankijate juhendamise, nõustamise aga ka järelevalve abil ning võimaluse korral loome hankijaid abistava, kuid samas väiksemat töökoormust kaasa toova vahendi riigihangete registrisse.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab positiivseks Rahandusministeeriumi mõtet luua riigihangete registris hankijaid abistava vahend huvide konflikti ennetamiseks. Riigikontroll kavandab toiminguid selle loomise kontrollimiseks järgmises auditis.

Ametiisiku kohustustest kinnipidamist ei kontrollita süsteemselt

71. Korruptsioonivastase seadusega on pandud asutustele ülesanne tagada ametiisikutele pandud kohustustest kinnipidamise kontroll. Seadus ei täpsusta, kuidas seda teha, ning iga asutus peab leidma ise selleks sobiva ja toimiva viisi. Vastavat kontrolli ei ole ükski asutus süsteemselt viimastel aastatel teinud.

72. Asutuste sõnul puuduvad neil meetmed, kuidas kohustust täita. Samuti tõid nad välja, et selline kontroll on raskendatud, kuna isikuandmete kaitse seaduse järgi võib andmeid ametiisiku ja tema lähedaste kohta koguda ja töödelda üksnes nende isikute nõusolekul. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ametiisiku kohustused hõlmavad mitmeid tegevusi, millest kinnipidamise kontrollimine ei sõltu isikuandmetele ligipääsust.

Kohustustest kinnipidamise kontroll

Ametiisikule pandud kohustusi

korruptsioonivastases seaduses on mitmeid. Ametiisikul on keelatud nõuda korruptiivset tulu, seda vahendada või sellest osa saada. Keelatud on ka ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Samuti peab ametiisik kinni pidama tegevus- ja toimingupiirangutest.

73. Ka sisemistes kordades ei ole reguleeritud, kuidas kontrollitakse ametiisikule sätestatud kohustustest kinnipidamist. Vaid mõni ministerium on määranud, millise ametikoha või struktuuriüksuse ülesanne see on. Asutuste sõnul on keskendunud korruptsiooni ennetavatele sisekontrollimehhanismidele, et huvide konflikti sisaldavaid tehinguid ei tehtaks, ja teadlikkuse suurendamisele, et ennetava organisatsioonikultuuri toel vältida korruptsioonivastase seadusega vastuollu minekut.

Toimingupiirang on mõeldud eelkõige huvide konflikti vältimiseks ning keelab ametiisikul teatud asjaolude puhul otsuste ja toimingute tegemise. Näiteks siis, kui otsus või toiming tuleb teha ametiisiku või temaga seotud isiku suhtes või näiteks kui ametiisik on teadlik otsuse või toiminguga kaasnevast korruptsiooniohust. Piirangud ei ole samas absoluutsed ja teatud juhtudel võib neist loobuda, näiteks hädaseisundis.

74. Toimingupiirangust kinnipidamise kontrollile on tehtud vajaduspõhiselt. Viies ministeriumis veendutakse toimingupiirangust kinnipidamises, küsides kõrgemalt juhtorganilt ja tegevjuhtkonnalt kinnituskirju, et seotud isikutega ei ole tehtud tehinguid, mis ei vasta õigusaktidele või mille tingimused ei vasta turutingimustele.

75. Toimingupiirangust kinnipidamise kontrolli tegemise lahenduseks pakkus Sotsiaalministerium, et riigitöötaja iseteenindusportaalil võiks olla väli, kuhu teenistuja, kes on ametiisik KVS-i tähenduses, sisestab endaga seotud isikud. See võimaldaks asutusel täita oma seadusjärgset ülesannet ja kontrollida, kas seotud isikutega on tehtud tehinguid, mis tuleks aastaaruandes avalikustada. Riigikontroll leiab, et seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamine ja avalikustamine võiks toimuda tehnilise lahenduse abil, milles ametiisik saab märkida näiteks ettevõtteid, millega tema või tema lähedased on seotud.

76. Tegevuspiirangutega seoses on kehtestatud üldised kõrvaltegevustest teavitamise reeglid, kuid selle kohustuse täitmist ja esitatud andmete täielikkust ei kontrollita. Kõrvaltegevuste puhul hinnatakse vaid kõrvaltegevuse sobilikkust igapäevatöoga.

77. Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeriumil vaja asutustele selgitada, kuidas leida praktikas tasakaal isikuandmete kaitse seadusest tulenevate piirangute ja korruptsioonivastase seadusest tulenevate kohustuste vahel, et asutustel oleks võimalik täita neile korruptsioonivastase seadusega pandud ülesandeid ning oleks tagatud isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus.

78. Riigikontrolli soovitusel justiitsministrile:

- hinnata isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju korruptsioonivastases seaduses sätestatud kohustustest kinnipidamise kontrollile ning leida lahenduse mõlema seaduse nõuete täitmiseks;
- töötada välja juhend ametiisiku kohustustest kinnipidamise kontrolliks;
- töötada koostöös rahandusministriga välja tehniline lahendus ametiisikuga seotud isikute registreerimiseks.

Justiitsministeriumi vastus: Olete soovitanud Justiitsministeriumil hinnata isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju kohustustest kinnipidamise kontrollile (riigikontroll jätab läbivalt p-s 78 täpsustamata, millistest kohustustest jutt on; eeldame, et tegemist on korruptsioonivastase seaduse § 3 lõike 3 p-s 2 viidatud kohustustega) ning märkinud: „Asutuste sõnul puuduvad neil meetmed, kuidas

kohustust täita. Samuti on nenditud, et selline kontroll on raskendatud, kuna isikuandmete kaitse seaduse järgi võib andmeid ametiisiku ja tema lähedaste kohta koguda ja töödelda üksnes nende isikute nõusolekul.“ Esmalt juhime tähelepanu, et volitustega kontrollimisega seonduv ei puutu eelkõige isikuandmete kaitsesse, vaid laiemalt põhiseadusest tulenevasse proportsionaalsuse põhimõttesse.

Isikuandmete kaitse üldmääruse Eesti õigusesse kohandamise ettevalmistamisel lähtuti arusaamast, et avalik võim ei saa tegutseda isiku nõusoleku alusel, vaid avalik võim töötleb isikuandmeid seaduse (või määruse) alusel. Ehkki uus isikuandmete kaitse seadus jõustus 15.01.2019 ja eriseaduste muudatused 15.03.2019, ei oma see käesolevas kontekstis suurt tähtsust. Seda põhjusel, et ametiisikute huvide deklaratsiooni kontrollimisega seonduv on reguleeritud korrupsiooni-vastases seaduses, ja selles seaduses ei ole kontrolli isiku nõusolekust sõltuvaks seatud.

Auditist ei selgu, millisest kuni 14.01.2019 kehtinud isikuandmete kaitse seaduse sättest käib jutt ja kuidas see säte on seotud korrupsioonivastase seadusega. Huvide deklaratsioonide kontekstis on asjakohaseks õigusaktiks korrupsioonivastane seadus, kus on reguleeritud kõik, mis seonduv ametiisikutele kohustuste ja huvide deklaratsiooniga. Oleme samas olnud põhimõttelisel seisukohal, et ametiisikuga seotud füüsiliste isikute andmed ei kuulu töötlemisele nende isikute seljataga, välja arvatud juhul, kui seadus seda ette ei näe (nt huvide deklaratsioonis deklareeritakse deklarandi lähedaste andmed, kusjuures avalikult neid ei kuvata). Seega nõuab ametiisikuga seotud füüsiliste isikute andmete töötlemiseks asutusele, mille heaks ametiisik töötab, õiguse andmine seaduse muutmist. Selle õiguse ulatuse ja sisu määratlemiseks tuleks läbi viia põhjalikum analüüs.

Oleme teadlikud sellest, et need ametiisikuid, kes ei ole ametnikud avaliku teenistuse seaduse (ATS) tähenduses, ei ole kohustatud teatama oma kõrvaltegevustest ega järgima ATSi sätetatud avaliku teenistuja eetikareegleid. Sellest puudusest on küll võimalik üle saada sisekorra ja lepingulise kohustuse kaudu, kuid soovime muuta ATSi eetikareeglid siduvaks põhimõtteks kõigile avaliku ülesande täitmisel otsustuspädevust omavatele isikutele, samuti nähes neile ette kohustuse teatada tööandjale kõrvaltegevustest, mis võivad kaasa tuua ametiisiku üldiste kohustuste rikkumise ohu.

Rõhutame samas, et seni oleme kooskõlas KVSiga näinud huvide konflikti realiseerumise ärahoidmise eest vastutava isikuna ametiisikut ennast, kes peab veenduma, et ta teadlikult toimingupiirangut ei riku. Selle juures tugineb ametiisik oma teadmistele tema enda ja talle teada olevate seotud isikute teadvustatud huvidest. Asutus võib huvide konflikti riske teada saada, hinnata ja oma töökorralduses vastavaid korraldusi teha, kuid see ei võta vastutust ametiisikult. Kui panna suuremat rõhku asutusepoolsele kontrollile, on oht, et ametiisiku teadlikkus ja vastutus oma kohustuste täitmise eest muutub teisejärguliseks ning suureneb ebaproportsionaalselt asutusepoolne kontroll, mis ei ole kooskõlas seni avatusel ja usaldusel põhineva Eesti riigihalduse põhimõttega.

Ametiisikute toimingu- ja tegevuspiirangutest kinnipidamise kontrollimine on ametiisikute ning iga ametiasutuse kohustus ning igaüks

valib selleks sobivad meetodid, lähtudes asutuse suuruselt, funktsioonidest ning riskidest. Nagu korrupsiooniriskid ja nende hindamine on suuresti sõltuv asutuse eripäradest, on ka ametiisiku kohustuste kontrollimise tõhusaim ja proportsionaalseim viis asutuse erinev ning initsiatiivi võtmine asutustelt vähendaks nende vastutust korrupsioonivastast poliitikat ellu viia ning vastavaid meetmeid leidma. Seepärast peab iga asutus leidma enda tingimustele kõige paremini vastavad ametiisikute kohustuste kontrollimise meetodid. Kordame, et Justiitsministeeriumi eesmärk on korrupsioonikontaktide võrgustikus koostöös siseaudiitoritega koguda piirangute kontrollimise parimaid praktikaid ning arutada sobivaid ning levinud lähenemisviise, jäädes samal ajal seaduse raamides avatuks. Parimatest praktikates saab vajadusel koostada kokkuvõtte, mis sisaldab asutuste näiteid kontrolli läbiviimiseks, ent detailse kirjaliku juhise koostamine formaliseeriks protsessi ning piiraks asutuste tegutsemisvälja ja paindlikkust ning kokkuvõttes vastutust.

Mis puudutab tehnilise lahenduse väljatöötamist ametiisikutega seotud isikute registreerimiseks, siis tuleb taas kord arvestada, et Eesti süsteem on teadlikult üles ehitatud avalikele andmetele ning asutuste ja ametiisikute enda vastutusele ning teadlikkusele. Seega ei pea me ametiisikutega seotud isikute deklareerimise (registreerimise) tehnilise lahenduse väljatöötamist läbimõelduks ja põhjendatuks, kuna huvide deklareerimise süsteem juba täidab seda eesmärki, samuti on isikute seoste kohta võimalik saada andmeid riiklikest registritest, millest osa on avalikud.

Teisalt ei ole Eestis mõeldav ressursimahukate kontrollisüsteemide üles ehitamine, mille kasuteguris võib juba ette kahelda. Leiame, et riigiraha rakendus peab tulevikus võimaldama paremini avaliku raha kasutamist jälgida. Täiendavaid rahalisi vahendeid uue infosüsteemi loomiseks (eeldusel, et vana infosüsteem ei kannata uute andmete lisandumist välja) või olemasoleva saldoandmike infosüsteemi lisaarenduse loomiseks on Rahandusministeerium lubanud 2020.–2021. aastaks. Riigi tugiteenuste keskus (RTK), mis on Rahandusministeeriumi hallatav asutus, plaanib 2019. aasta lõpuks kooskõlastada avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi eelnõu valitsussektori üksustega ning valmistada ette riigihanke, nii et töödega saaks alustada kohe, kui raha on laekunud. Kui vajalikud andmed on olemas, tuleb need teha võimalikult kasutajasõbralikult avalikkusele kättesaadavaks. Parimaks kasutajarakenduseks avaliku ja erasektori vaheliste tehingute esitamiseks oleks täna veel prototüübina eksisteeriv ning avatud andmetel põhinev rakendus Opener, mis on loodud MTÜ Korrupsioonivaba Eesti eestvedamisel, et suurendada läbipaistvust avalike hangete, ettevõtete ja poliitiliste seoste vahel. Openeri edasiarendamisel teevad hetkel koostööd Justiitsministeerium ja MTÜ Korrupsioonivaba Eesti, kes otsib vahendeid Openeri arendustöödeks.

Riigikontrolli kommentaar: Punktis 78 on tegemist korrupsioonivastase seaduse § 3 lõike 3 punktis 2 viidatud kohustusega. Isikuandmete kaitse seaduse (kehtinud kuni 14.01.2019) puhul on lähtutud §-i 6 punktist 4 ja §-i 10 lõikest 1.

Riigikontroll nõustub Justiitsministeeriumi ettepanekuga koostada kokkuvõtte parimast praktikast ning töötada välja kasutajarakendus

avaliku ja erasektori vaheliste tehingute esitamiseks. Riigikontroll teeb järgnevatel auditites toiminguid selle kontrollimiseks.

Huvide deklaratsioonide kontrollimise võimalust ega otstarbekust ei ole hinnatud

Huvide deklareerimine

Huvide deklaratsioonid avaldatakse andmed isikule kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada huvid, mis võivad mõjutada ametikohustuste täitmist.

Huvide eeltäidetud deklaratsioon saadakse automaatsel teel, sest deklaratsioon on liidestatud erinevate andmekogudega. Nt andmed deklarandi abikaasa, vanemate ja järeltulijate kohta pärinevad rahvastikuregistrist; andmed deklarandile makstud dividendide kohta tulevad Maksu- ja Tolliameti süsteemist, andmed kinnisasjade kohta kinnistusregistrist, sõidukite kohta liiklusregistrist ja osaluste kohta äriühingutes saadakse äriregistrist.

79. Ministereeriumides ja Riigikantseleis on huvide deklareerimise kohustus ministril, kantsleril ja Riigikantselei direktoril, kelle deklaratsioon kontrollib Riigikogu erikomisjon. Lisaks korruptsiooni-vastase seadusega ette antud nimekirjale võib asutus huvide deklareerijate ringi laiendada, määrates huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse ka ametiisikutele, kelle pädevuses on käsutada avalikku vara või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust.

80. Nimetatud õigust on lubatud rakendada ainult juhul, kui puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks. Enamik ministereeriume ja Riigikantselei on seda õigust kasutanud. Kolm ministereeriumi ei olnud seda teinud, aga neist kaks on kaalunud deklarantide ringi laiendamist, kuid ei ole pidanud selle nõude kehtestamist seni vajalikuks.

81. Asutusel on õigus kontrollida huvide deklaratsioone, kuid enamasti ei ole seda tehtud või ei ole kontrollile protokollitud. Asutused ei näinud vajadust kontrollida huvide eeltäidetud deklaratsioone. Toodi välja, et puuduvad piisavad võimalused, et veenduda esitatud andmete täielikkuses ja õigsuses. Seetõttu on eelkõige kontrollitud deklaratsiooni esitamise fakti. Deklaratsioonis esitatud infot kontrollitakse vaid vajaduse, põhjendatud huvi või kahtluse korral.

82. Arvestades, et olulises osas on deklarandi andmed kantud huvide deklaratsiooni automaatselt, ning arvestades nõudeid isiku andmete kaitsele, on Riigikontrolli hinnangul vaja Justiitsministeeriumil hinnata deklaratsiooni sisulise kontrollimise otstarbekust.

83. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** hinnata huvide deklaratsioonide kontrollimise otstarbekust ning isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju seoses õigusega kontrollida huvide deklaratsioone.

Justiitsministeeriumi vastus: Sellise soovituseni isikuandmete töötlemise konteksti silmas pidades on jõutud sisuliselt ühe lausega: „Arvestades, et olulises osas on deklarandi andmed kantud huvide deklaratsiooni automaatselt, ning arvestades nõudeid isiku andmete kaitsele, on Riigikontrolli hinnangul vaja Justiitsministeeriumil hinnata deklaratsiooni sisulise kontrollimise otstarbekust.“ (punkt 82). Milliseid isikuandmete kaitse nõuded käesolevas kontekstis relevantset on, ei ole selgitatud. Ei ole võimalik sellest aru saada ka punkte 79–82 koosmõjus lugedes, ent üritame selgitada.

Selleks kordame, et Eesti huvide deklaratsioonide süsteem on üles ehitatud avalikustamisele ning asutuste eneseregulatsioonile – lähenemine, mis on end siiani õigustanud, eriti võrreldes seda enne kehtinud KVSist tulenenud kohmaka ja ebaefektiivse süsteemiga ning mõningate teiste riikide kulukate kontrollisüsteemidega. Eesti on korruptsiooni tasemelt rahvusvahelise Transparency Internationali indeksi järgi maailmas 18. kohal ning on oma positsiooni pidevalt parandanud kallite kontrollisüsteemide üles ehitamisega. Kui iga asutus kontrollib

huvide deklaratsioonide ise, määrab ta ka selle, millise prioriteetsusega ja millise ressursiga seda ülesannet täidetak, hinnates oma korrupsiooniriske ning võttes selliselt vastutuse oma asutuse tegevuse läbipaistvuse eest.

Andmeid, mida deklaratsiooni kantakse muudest andmekogudest, ei pea üldjuhul üle kontrollima, küll aga tuleks hinnata selliste andmete kaudu avalduvate ametiisiku huvide võimalikku mõju tema kohustuste täitmisele. Andmeid, mida muudes andmekogudes ei kajastata, saab kontrollida küll nendega seotud huvide mõju aspektist, kuid vähemalt osal juhtudest on andmete tõesuse kontrollimine keerukas, nt kui küsimuse all on välismaal paiknev kinnisvara või osalus välismaa ühingutes. Samuti on võimalik teha sama deklarandi deklaratsioonide võrdlusi.

Vastupidi aruandes toodule justkui puudusid asutustel piisavad võimalused deklaratsioonide kontrollimiseks, on asutustel õigus kontrolli teha, nõuda selgitusi, esitada päringuid, saada andmeid jne (KVS § 15 lg 6) – sellise õiguse olemasolu on Justiitsministeeriumil võimalus läbi korrupsioonikontaktide võrgustiku levitada. Sisuliselt tähendab see seda, et deklaratsiooni kontrollimisel on kontrollijal õigus koguda andmeid sõltumata andmesubjekti nõusolekust, teatud eesmärgil ja proportsionaalselt.

Kuigi korrupsioonivastane seadus (§ 15 lg 6) annab kontrollijale ulatuslikud võimalused andmeid küsida ja võrrelda, on ilmne, et kõikide deklareeritud andmete lauskontrolli ei ole otstarbekas ka soovitada, vaid keskenduda tuleb olulisematele andmetele, seostatuna deklarandi korrupsiooniriskidega. Samuti saab aeg-ajalt teha pistelisi kontrole näiteks teatud liiki andmete osas kõigis esitatud deklaratsioonides. Huvide deklaratsioonide andmed on reeglina avalikud tuvastatud vaatlejale, kuid teatud andmed, nt deklarandi elukohta või lähedasi puudutav, on kättesaadavad ainult deklaratsiooni kontrollijale. Kuna nimetatud andmete avaldamise kohustus puudutab ainult piiratud hulka ametiisikuid, on ette nähtud seadusega, deklaratsioon on lühikese aktiivse kasutusajaga ning on rakendatud meetmeid nende andmete piiratud töötlemiseks, siis on Justiitsministeeriumi hinnangul selline andmete töötlemine kooskõlas isikuandmete põhimõtetega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et kontrolli tegemisel tuleb lähtuda eesmärgist ja proportsionaalsusest. Samas juhib Riigikontroll tähelepanu, et korrupsioonivastase seaduse § 15 lõikes 6 antud õigus annab võimaluse kontrollida üksnes huvide deklaratsioonides esitatud andmeid, kuid deklaratsioonis ei pruugi olla esitatud kõiki seoseid. Puuduvate seoste tuvastamiseks pole aga kontrollijal õigust tulenevalt isikuandmete kaitse seaduse eelviidatud sätetest.

Puudub tõhus meede avalikustatavate tehingute tuvastamiseks

Seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine

84. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi (edaspidi üldeeskiri) kohaselt kuuluvad riigi aastaaruandes avalikustamisele seotud isikutega tehtud tehingud, mis ei vasta õigusaktidele või raamatupidamiskohustuslase sisedokumentide üldistele nõuetele või turutingimustele.

85. Ministeeriumid ja Riigikantselei on raamatupidamise sise-eeskirjas määratlenud, kes on seotud isikud. Nendeks on vähemalt minister,

riigisekretär, kantsler ja asekanstlerid ning nende pereliikmed, kelleks peetakse vähemalt abikaasat, elukaaslast ja last. Paaril juhul on seotud isikutena määratlenud ka osakondade juhid ja nende pereliikmed. Riigikontrolli hinnangul tuleks seotud isikute määramine siduda ametikohtade ja tegevuste korrupsiooniriski hindamisega ning määratleda seotud isikud riskianalüüsi tulemustest lähtudes.

86. Üldeeskirjas toodud kohustuse täitmiseks on enamasti dubleeritud üldeeskirja sõnastust. Selle järgi vastutavad seotud isikutega tehtud tehingute kohta info kogumise eest tehinguga seotud dokumentide koostajad, kooskõlastajad ja kinnitajad. Nimetatud isikute ülesanne on lisada avaldamisele kuuluva tehingu dokumentidele info selle kohta, et tegemist on seotud isikuga tehtud tehinguga.

87. Viies ministeeriumis küsitakse kord aastas kõrgemalt juhtorganilt ja tegevjuhtkonnalt kinnituskirja selle kohta, kas nad on või ei ole neile teadaolevalt sõlminud tehinguid seotud isikutega. Selle puudusena toodi välja, et kinnitaja ei pruugi teada, kas tehinguid temaga seotud isikutega on tehtud, või peab tehingute andmete otsimist tülikaks ja jätab info esitamata. Seetõttu ei pruugi kinnituskirjades esitatud info olla usaldusväärne.

88. Riigikontroll on nii auditiaruannetes kui ka arvamuses üldeeskirja muutmise määruse kohta teinud ettepaneku määrust täiendada ja avalikustada aastaaruandes kõik tehingud, mida ei pakuta üldiselt kõigile hinnakirja või seaduse alusel. Siia kuuluvad ka seotud isikutele antud toetused, mille andmine otsustati avaliku taotlusvooru kaudu, ja ka riigihanke tulemusena sõlmitud tehingud. Riigikontrolli hinnangul suurendaks määruse muutmise läbipaistvust ning vähendaks halduskoormust, mis kaasneb avalikustatavate tehingute tuvastamisega ja seotud isikutelt kinnituste küsimisega.

89. **Riigikontrolli soovitus rahandus- ja riigihalduse ministrile:** muuta avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit nii, et riigi raamatupidamise aastaaruandes avalikustataks kõik tehingud, mida ei pakuta üldiselt kõigile hinnakirja või seaduse alusel.

Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) on seotud isikutega toimunud tehingute senisest täielikumat avalikustamist korduvalt arutanud ministeeriumide siseaudiitoritega. RTK ei ole leidnud lahendusi, mis oleksid praktikas mõistliku pingutusega ja kõiki seadusi silmas pidades rakendatavad, et avalikustada kõik tehingud seotud isikutega, mida ei pakuta üldiselt kõigile seaduse või hinnakirja alusel. Sellise info kogumine oleks väga töömahukas, kuid ei annaks ka koondsummades avaldatuna aruandele väärtust juurde.

RTK-l on plaanis arendada edasi saldoandmike infosüsteemi, et lisaks saldoandmikele hakata koguma veel makseandmikke. Makseandmikes kuuluksid esitamisele kõik valitsussektori üksuste tehtud väljamaksed koos makse kuupäeva, summa, makse selgituse, vastaspoole nime ja registrikoodiga. Sellise info avalikustamise korral võiks iga huvitatud leida, kellele valitsussektori üksused on makseid teinud.

Oleme arutanud Justiitsministeeriumiga, et selle info põhjal saaks liidestatuna äriregistri infosüsteemiga teha päringuid aruannete esitajate

maksete kohta neile organisatsioonidele, mille juhtimise või milles osaluse omanise kaudu valitsussektori üksuste juhid seotud on.

RTK-l on plaanis viia saldoandmike infosüsteemi arendused läbi aastatel 2020–2021 ning selleks üldeeskirja lisatavad sätted makseandmiku nõuetega ette valmistada ja kooskõlastamisele saata juba selle aasta sügisel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandus- ja Justiitsministeeriumile mitmeid soovitusi. Rahandusminister ja riigihalduse minister ning Justiitsministeeriumi kantsler saatsid 26.08.2019 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Rahandusministeeriumi üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Riigikontrolli tehtud töö ja konstruktiivse koostöö eest. Kontrolliaruanne toob välja parendusvajadused riigi finantsjuhtimise täiustamiseks, millega edasistes arendustes ka arvestame.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Mitterahaliste kulude planeerimine riigieelarvesse</p> <p>12. Soovitus rahandusministrile ja riigihalduse ministrile: planeerida olulise suurusega mitterahalised kulud riigieelarvesse, et tagada eelarve ja selle täitmise võrreldavus.</p> <p>(p-d 7–11)</p>	<p>Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: Mitterahaliste kulude kajastamise küsimus riigieelarves on Rahandusministeeriumi (RM) jaoks jätkuvalt aktuaalne ning peame pakkuma välja vastava lahenduse. Kahjuks seoses üleminekuga tegevuspõhisele riigieelarvele ja sellest tulenevud töökoormusele ei ole me jõudnud RES 2020–2023 raames seda teemat piisava põhjalikkusega läbi analüüsida. Seetõttu on RES 2020–2023 koostatud seniste arvestuspõhimõtete kohaselt (ning näiteks pikemaajaliste penisoni-kohustuste üle peetakse jätkuvalt arvet personaliarvestuse abil). Töötame nüüd selle nimel, et täiendatud arvestuspõhimõtted kokku leppida ning rakendada alates RESist 2021–2024. Arvestame küsimust ka riigieelarve õigusraamistiku arendamisel, sh riigieelarve seaduse muutmise käigus.</p>
<p>Tekkepõhine eelarvestamine</p> <p>22. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> koostöös valitsemisala eelarve juhtidega selgitada asutustele tekkepõhise eelarve põhimõtteid, et tagada eelarve täitmise aruandes esitatavate andmete õigsus; tagada, et valitsemisalad planeeriksid eelarvesse kõik oma kulud. <p>(p-d 13–21)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume, selgitame tekkepõhise eelarve põhimõtteid asutustele muu hulgas finantsjuhtide võrgustiku kohtumistel.</p> <p>Tekkepõhisele eelarvele üleminekust tingitud kohanduse kajastamist sihtotstarbelises reservis oleme seni pidanud otstarbekaks, lähtudes varasematest otsustest ja selgitanud nende tagamaid ka Riigikontrollile riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolli aruandes. Samas nõustume vajadusega viia läbi RES 2021–2024 ettevalmistamise käigus täiendav analüüs, kas tekkepõhisele eelarvele üleminekust tingitud kohanduste kajastamine oleks otstarbekam valitsemisalade eelarvete hulgas.</p>
<p>Reservide haldamise põhimõtted</p> <p>41. Soovitused rahandus- ja riigihalduse ministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnates võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust, ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu; algatada Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise, et seadustada haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi likviidsuse juhtimisel; hallata haigekassa ja töötukassa makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks loodud reservkapitali raha samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. <p>(p-d 23–40)</p>	<p>Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: RMI hinnangul on kehtiv stabiliseerimisreservi suurendamise praktika asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav norm või lagi reservi suurusele.</p> <p>Stabiliseerimisreserv suureneb peamiselt läbi rahavoolise ülejäägi, Eesti Panga kasumieraldiste ning muude ajutiste tulude. Jooksvate tulude kaudu reservi suurendamine tähendaks rahavoo ülejäägist täiendavat raha äravõtmist majandusest, mis pärsiks liigselt majanduskasvu.</p> <p>Stabiliseerimisreserv on oluline kriisi- ja eriolukordade lahendamisel ning märgilise tähtsusega näitamaks riigi valmisolekut kriisideks. Samas ei saa RM kriisisituatsioonides tugineda üksnes stabiliseerimisreservile, sest esiteks on väga keeruline hinnata erinevate kriiside (loodusõnnetused, majanduskriisid, finantskriisid, sõjaolukorrad jm) tõenäosust ja nendega kaasnevate kulude mahtu. Teiseks on riigil kriisiolukorra lahendamisel lisaks stabiliseerimisreservi kasutamisele võimalik võtta laenu, kärpida kulusid ja lükata edasi investeringuid. Kõige olulisem on siiski kriisisituatsioonide ennetamine ja riskide tõhusam juhtimine. Stabiliseerimisreserv võetakse kasutusse üksnes erandkorras. RMI eesmärk on tagada riigi riskide juhtimine selliselt, et riigil on võimalik finantseerida enda kohustusi ka kriisiolukordades selliselt, et stabiliseerimisreservi ei oleks vaja kasutusele võtta või lükates selle kasutusele võtmist võimalikult kaugele. Näiteks on riigil kriisiolukorras võimalik pööruda rahvusvaheliste kriisilahendusfondide (ESM, IMF) ja teiste riikide poole laenu saamiseks. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Samas koostati 2009. aastal kaks negatiivset lisaelarvet, millega vähendati riigieelarve kulusid 584 miljoni euro ulatuses. IMFi abi tollal ei vajatud ja ESM siis veel ei eksisteerinud. See näitab, et</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>reservide kasutamine ei ole ei ainus ega ka peamine allikas kriiside lahendamisel.</p> <p>RM jääb varasematel aastatel esitatud seisukohale, et nii Eesti Haigekassa seaduse § 39 lg 1 kui ka töötuskindlustuse seaduse § 341 lg 1 sätestavad selgelt, et riigi ja HK/TK vahel sõlmitakse hoiuleping. Riigikogu on andnud loa raha kasutamiseks riigieelarve seaduse § 67 lõike 2 alusel, mille kohaselt on riigil õigus hoitava raha kasutada, kui on tagatud raha omanike võimalus teha igal ajal oma raha arvelt väljamakseid. Riigikontrolli soovitusel lähtuvalt oleme siiski teinud Sotsiaalministeeriumile ettepaneku Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmiseks, kuivõrd mõlemad seadused on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala seadused (eelnoode infosüsteemi toimik nr 18-0795).</p> <p>RM juhib tähelepanu, et Riigikogu lähtus töötukassa ja haigekassa vahendite koondamisel RM-sse muu hulgas järgmistest põhimõtetest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tõhustada avaliku sektori rahavoo ja võlakohustuste juhtimist, sest a) ühtne rahavoo juhtimine ja suurem likviidsus tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise; b) ühtsed konservatiivsed investeerimispõhimõtted hoiavad kokku kulusid nii kassadele kui ka riigieelarvele tervikuna. 2. RM tagab kassade vahendite likviidsuse ja investeerimiskahju kassad ei kannu. Lisaks ei pea kassad enam tasuma panga ülekandeteenuste ja investeerimistegevusega seotud kulude eest. Otsuse tegemisel lähtuti sellest, et positiivne mõju nii riigieelarvele kui ka kassadele nende rahavoo ühtsel juhtimisel kaalub üles kassade reservide kasutamise prognoositavalt pikemast ajahorisondist lähtuva suurema finantsriski võtmise. Kassade reservkapitalide ja muude vahendite osalist paigutamist samadel alustel stabiliseerimisreserviga on mitmel korral kaalutud, kuid seni ei ole leitud, et see oleks tulenevalt 2011. aasta seadusemuudatustega püstitatud eesmärkidest otstarbekas. <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et puudub vajadus kehtestada lagi reservide suurusele. Riigikontrolli hinnangul on vaja välja töötada stabiliseerimisreservi arvestusmetoodika, et tagada piisava reservi olemasolu.</p> <p>Samuti jääb Riigikontroll oma arvamuse juurde, et haigekassa ja töötukassa reservkapitali raha tuleb hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Samaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassa ja töötukassa seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.</p>
<p>Projektide topeltrahastamine</p> <p>50. Soovitus riigihalduse ministri: analüüsida kulude topeltrahastamise vältimiseks ja pettuse riski maandamiseks võimalust viia struktuuritoetuste registrisse ka kodumaiste toetuste menetlemine.</p> <p>(p-d 42–49)</p>	<p>Riigihalduse ministri vastus: Nõustume soovitusel, topeltrahastamise vältimine on muu hulgas ka Euroopa Komisjoni nõue Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel (sama sihtgruppi samale tegevusele võib iseendast samaaegselt erinevatest allikatest toetust anda – mis on kas kooskõlas allikaneutraalse eelarvestamise põhimõttega ning Euroopa Komisjoni soovib ELi uuel eelarveperioodil kombineerida erinevate fondide kasutamist sama projekti raames –, kuid välistatud peab olema kulude n-õ topelthüvitamine). Topelthüvitamise riski maandamisel tegeletakse RMI valitsemisalas erinevate lahenduste otsimisega, muu hulgas kasutades struktuuritoetuste registrit (SFOS). Me analüüsime ka täiendavaid võimalusi toetusi puudutava informatsiooni keskse haldamise ja kättesaadavuse parandamiseks. Kõigi toetuste menetlemine SFOSi kaudu ei pruugi olla optimaalne, sest SFOS on üles ehitatud EL toetuste andmise konkreetsete reeglite rakendamiseks. Küll aga põhimõttelisema küsimusena analüüsime toetuste andmise ja menetlemise põhimõtete ühtlustamist riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis, tagamaks toetusteks eraldatavate kõigi eelarveliste vahendite sihipärasus ja tõhus kasutamine. Vastavaid võimalusi käsitleme osana riigi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise arendamisest 2019. aasta II poolel ja 2020. aastal.</p>
<p>Korruptsiooniriskide hindamine</p> <p>65. Soovitus justiits- ja riigihalduse ministri: selgitada asutustele korruptsiooniriski hindamise vajadust ning pakkuda välja selleks sobiv praktika.</p> <p>(p-d 61–64)</p>	<p>Justiitsministeeriumi vastus: Korruptsiooniriskide hindamine on oluline ning selle asutustele meelde tuletamine asjakohane. Kinnitame, et korruptsioonivastase poliitika rakendamisel ning korruptsioonivastase seaduse alase nõu andmisel oleme alati juhtinud tähelepanu sellele, et iga asutus peab oma eripärasest tulenevalt hindama seda, millised on selle asutuse ning tema nimel, ülesandel või järelevalve all tegutsevate ametiisikute korruptsiooniriskid, ning rakendama vastavaid maandamismeetmeid. See eeldab asutuse poolt oma tegevusvaldkondade ja</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>korruptsioonohlike protsesside ja positsioonide kaardistamist.</p> <p>Justiitsministeeriumil on võimalus selgitustööd teha ning parimaid praktikaid levitada korruptsioonikontaktide võrgustiku kaudu. Nii näiteks tegeletakse 2019. aastal ühiselt ministeeriumide siseaudiitoritega ministrite ja poliitnõunike korruptsiooniriskide hindamisega. Samas vajaks Riigikontrolli poolt täpsustamist, mida on silmas peetud korruptsiooniriskide hindamiseks „sobiva praktika“ väljapakkumise all. Korruptsioonirisk on üks riski kategooria/liik, mille hindamine ei erine teistest riskide kategooriatest/liikidest. Riskide juhtimiseks on Rahandusministeerium 2013. aastal koostanud juhendmaterjali „Riskijuhtimine“, mis vajaks küll ülevaatamist, kuid mille põhimõtted on rakendatavad ka praegu. Vt https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteedi-arendamine.</p> <p>Riigihalduse ministri vastus: Leiame, et soovitus on asjakohane ja põhjendatud. Justiitsministeeriumi juhtimisel jätkame korruptsiooniriskide hindamise meetodika üleriigilist ühtlustamist ning vastavate juhiste väljatöötamist. Praegune Justiitsministeeriumi eestveetav ministeeriumide korruptsioonikontaktide ja siseaudiitorite poolne algatus ministrite ja poliitiliste nõunike korruptsiooniriske kaardistada on oluline samm selle saavutamiseks. Korruptsiooniriskide hindamiseks vajalikku teadlikkust aitavad tösta ka kesksed eetika ja korruptsiooni ennetuse alased koolitused, mida Rahandusministeerium koos Riigi Tugiteenuste Keskusega sisustab ja korraldab igal aastal.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et Justiits- ja Rahandusministeeriumil, kes kinnitavad, et korruptsiooniriskide hindamise juhend vajab ülevaatamist ja parem praktika ministeeriumides levitamist, tuleks vastav juhendmaterjal ajakohastada. Riigikontrollil on plaanis nende tegevuste edenemist jälgida jooksvalt.</p>
<p>Korruptsiooniriskide ennetamine</p> <p>70. Soovitus riigihalduse ministri-le: kaaluda sõltumatuse kinnitamise kohustuslikuks muutmist igas riigihankes ning juhendada hankijaid kasutama selleks bürokraatiat mittesuurendavaid võimalusi. (p-d 66–69)</p>	<p>Riigihalduse ministri vastus: Huvide konflikti vältimine riigihangetes on varasemast suurema tähelepanu all alates 01.09.2017. a, sest sellest ajast kehtiv riigihangete seadus (RHS) kohustab hankijaid hankekorras või mõnes muus asutuse tööd reguleerivas dokumendis, isegi kui hankekorra kehtestamise kohustus ei ole, määrama kindlaks meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel.</p> <p>Hankekordade vastavust RHSis sätestatud nõuetele analüüsib Rahandusministeerium muu hulgas valimipõhise kontrollina tehtava riigihangete järelevalve raames, puuduste esinemisel antakse hankijatele soovitusi ja juhiseid hankekordade muutmiseks. Korruptsiooni ja huvide konflikti vältimisele riigihangetes on Rahandusministeerium tähelepanu pööranud ka 2019. aastal korraldatud koolituste raames (koolitusmaterjalid on avalikud riigitöötaja iseteenindusportaalil). Rahandusministeeriumi veebilehel on kättesaadavad käsiraamat „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ ja viide veebilehele korruptsioon.ee, millel on Justiitsministeerium avaldanud mitmeid asjakohaseid juhiseid. 2018. aasta lõpus avaldati Rahandusministeeriumi veebilehel „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend,“ milles on muu hulgas antud soovitusi huvide konflikti vältimiseks, sealhulgas riigihangetel. Viimati nimetatud juhendist saavad oma tegevuses lähtuda ka käesoleva auditiga hõlmatud asutused. RHS kohustab hankijatel endal määrama sobivad meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks. Arvestades, et hankijad on eripalgelised nii töötajate arvu, töökorralduse, sh hanketegevuse korralduse osas (nt kesksete hankijate teenuste kasutamine muudab oluliselt hankepraktikat), siis leiame, et mõistlik on jätta asjakohaste meetmete valik ja rakendamine endiselt hankija enda otsustada ning mitte kehtestada RHSis täiendavaid ühetaolisi kohustuslikke nõudeid kõikidele hankijatele. Rahandusministeerium toetab bürokraatia vähendamist, mis ühtlasi tähendab, et kõik täiendavad kohustuslikud nõuded hankijatele peavad olema vältimatult vajalikud. Selgitame, et huvide konflikti puudumist on võimalik kinnitada riigihankes hankija poolt koostatavates dokumentides, nt protokollides või otsustes. Kuigi riigihangete registri poolt automaatselt koostatavad dokumendid hetkel vastavat kinnitust ei sisalda, on hankijal võimalik vastav kinnitus sinna lisada. Samuti on võimalik hankijal riigihangete registris lisada iga riigihanke juurde hankemeeskonna-siseseks kasutamiseks mõeldud dokumente, selliseks dokumendiks võib muu hulgas olla ka riigihanke ettevalmistamise või läbiviimisega seotud isiku kinnitus huvide konflikti puudumise kohta. Kokkuvõtlikult leiame, et</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>Rahandusministeerium saab jätkuvalt toetada huvide konflikti vältimist riigihangetes hankijate juhendamise, nõustamise, aga ka järelevalve abil ning võimaluse korral loome hankijaid abistava, kuid samas väiksemat töökoormust kaasa toova vahendi riigihangete registrisse.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab positiivseks Rahandusministeeriumi mõtet luua riigihangete registris hankijaid abistav vahend huvide konflikti ennetamiseks. Riigikontroll kavandab toiminguid selle loomise kontrollimiseks järgmises auditis.</p>
<p>Kohustustest kinnipidamise kontroll</p> <p>78. Soovitused justiitsministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ hinnata isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju korruptsioonivastases seaduses sätestatud kohustustest kinnipidamise kontrollile ning leida lahenduse mõlema seaduse nõuete täitmiseks; ■ töötada välja juhend ametiisiku kohustustest kinnipidamise kontrolliks; ■ töötada koostöös rahandusministriga välja tehniline lahendus ametiisikuga seotud isikute registreerimiseks. <p>(p-d 71–77)</p>	<p>Justiitsministeeriumi vastus: Olete soovitanud Justiitsministeeriumil hinnata isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju kohustustest kinnipidamise kontrollile (riigikontroll jätab läbivalt p 78 täpsustamata, millistest kohustustest jutt on; eeldame, et tegemist on korruptsioonivastase seaduse § 3 lõike 3 p-s 2 viidatud kohustustega) ning märkinud: „Asutuste sõnul puuduvad neil meetmed, kuidas kohustust täita. Samuti on nenditud, et selline kontroll on raskendatud, kuna isikuandmete kaitse seaduse järgi võib andmeid ametiisiku ja tema lähedaste kohta koguda ja töödelda üksnes nende isikute nõusolekul.“ Esmalt juhime tähelepanu, et volitustega kontrollimisega seonduv ei puutu eelkõige isikuandmete kaitse, vaid laiemalt põhiseadusest tulenevasse proportsionaalsuse põhimõttesse.</p> <p>Isikuandmete kaitse üldmääruse Eesti õigusesse kohandamise ettevalmistamisel lähtuti arusaamast, et avalik võim ei saa tegutseda isiku nõusoleku alusel, vaid avalik võim töötleb isikuandmeid seaduse (või määruse) alusel. Ehkki uus isikuandmete kaitse seadus jõustus 15.01.2019 ja eriseaduste muudatused 15.03.2019, ei oma see käesolevas kontekstis suurt tähtsust. Seda põhjusel, et ametiisikute huvide deklaratsiooni kontrollimisega seonduv on reguleeritud korruptsioonivastases seaduses, ja selles seaduses ei ole kontrolli isiku nõusolekust sõltuvaks seatud. Auditist ei selgu, millisest kuni 14.01.2019 kehtinud isikuandmete kaitse seaduse sättest käib jutt ja kuidas see säte on seotud korruptsioonivastase seadusega. Huvide deklaratsioonide kontekstis on asjakohaseks õigusaktiks korruptsioonivastane seadus, kus on reguleeritud kõik, mis seonduv ametiisikutele kohustuste ja huvide deklaratsiooniga. Oleme samas olnud põhimõttelisel seisukohal, et ametiisikuga seotud füüsiliste isikute andmed ei kuulu töötlemisele nende isikute seljataga, välja arvatud juhul, kui seadus seda ette ei näe (nt huvide deklaratsioonis deklareeritakse deklarandi lähedaste andmed, kusjuures avalikult neid ei kuvata). Seega nõuab ametiisikuga seotud füüsiliste isikute andmete töötlemiseks asutusele, mille heaks ametiisik töötab, õiguse andmine seaduse muutmist. Selle õiguse ulatuse ja sisu määratlemiseks tuleks läbi viia põhjalikum analüüs.</p> <p>Oleme teadlikud sellest, et need ametiisikud, kes ei ole ametnikud avaliku teenistuse seaduse (ATS) tähenduses, ei ole kohustatud teatama oma kõrvaltegevustest ega järgima ATSiis sätestatud avaliku teenistuja eetikareegleid. Sellest puudusest on küll võimalik üle saada sisekorra ja lepingulise kohustuse kaudu, kuid soovime muuta ATSi eetikareeglid siduvaks põhimõtteks kõigile avaliku ülesande täitmisel otsustuspädevust omavatele isikutele, samuti nähes neile ette kohustuse teatada tööandjale kõrvaltegevustest, mis võivad kaasa tuua ametiisiku üldiste kohustuste rikkumise ohu.</p> <p>Rõhutame samas, et seni oleme kooskõlas KVSiga näinud huvide konflikti realiseerumise ärahoidmise eest vastutava isikuna ametiisikut ennast, kes peab veenduma, et ta teadlikult toimingupiirangut ei riku. Selle juures tugineb ametiisik oma teadmistele tema enda ja talle teada olevate seotud isikute teadvustatud huvidest. Asutus võib huvide konflikti riske teada saada, hinnata ja oma töökorralduses vastavaid korraldusi teha, kuid see ei võta vastutust ametiisikult. Kui panna suuremat rõhku asutusepoolsele kontrollile, on oht, et ametiisiku teadlikkus ja vastutus oma kohustuste täitmise eest muutub teisejärguliseks ning suureneb ebaproportsionaalselt asutusepoolne kontroll, mis ei ole kooskõlas seni avatusel ja usaldusel põhineva Eesti riigihalduse põhimõttega.</p> <p>Ametiisikute toingu- ja tegevuspiirangutest kinnipidamise kontrollimine on ametiisikute ning iga ametiasutuse kohustus ning igaüks valib selleks sobivad meetodid, lähtudes asutuse suurusest, funktsioonidest ning riskidest. Nagu korruptsiooniriskid ja nende hindamine on suuresti sõltuv asutuse eripäradest, on ka ametiisiku kohustuste kontrollimise tõhusaim ja proportsionaalseim viis asutuse erinev ning initsiatiivi võtmine asutustelt vähendaks nende vastutust korruptsioonivastast poliitikat ellu viia ning vastavaid meetmeid leidma. Seepärast peab iga asutus leidma enda</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>tingimustele kõige paremini vastavad ametiisikute kohustuste kontrollimise meetodid. Kordame, et Justiitsministeeriumi eesmärk on korruptsiooni-kontaktide võrgustikus koostöös siseaudiitoritega koguda piirangute kontrollimise parimaid praktikaid ning arutada sobivaid ning levinud lähenemisviise, jäädes samal ajal seaduse raamides avatuks. Parimatest praktikates saab vajaduse korral koostada kokkuvõtte, mis sisaldab asutuste näiteid kontrolli läbiviimiseks, ent detailse kirjaliku juhise koostamine formaliseeriks protsessi ning piiraks asutuste tegutsemisvälja ja paindlikkust ning kokkuvõttes vastutust.</p> <p>Mis puudutab tehnilise lahenduse väljatöötamist ametiisikutega seotud isikute registreerimiseks, siis tuleb taas kord arvestada, et Eesti süsteem on teadlikult üles ehitatud avalikele andmetele ning asutuste ja ametiisikute enda vastutusele ning teadlikkusele. Seega ei pea me ametiisikutega seotud isikute deklareerimise (registreerimise) tehnilise lahenduse väljatöötamist läbimõelduks ja põhjendatuks, kuna huvide deklareerimise süsteem juba täidab seda eesmärki, samuti on isikute seoste kohta võimalik saada andmeid riiklikest registritest, millest osa on avalikud.</p> <p>Teisalt ei ole Eestis mõeldav ressursimahukate kontrollisüsteemide üles ehitamine, mille kasuteguris võib juba ette kahelda. Leiame, et riigiraha rakendus peab tulevikus võimaldama paremini avaliku raha kasutamist jälgida. Täiendavaid rahalisi vahendeid uue infosüsteemi loomiseks (eeldusel, et vana infosüsteem ei kannata uute andmete lisandumist välja) või olemasoleva saldoandmike infosüsteemi lisaarenduse loomiseks on rahandusministeerium lubanud 2020.–2021. aastaks. Riigi tugiteenuste keskus (RTK), mis on Rahandusministeeriumi hallatav asutus, plaanib 2019. aasta lõpuks kooskõlastada avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi eelnõu valitsussektori üksustega ning valmistada ette riigihanke, nii et töödega saaks alustada kohe, kui raha on laekunud. Kui vajalikud andmed on olemas, tuleb need teha võimalikult kasutajasõbralikult avalikkusele kättesaadavaks. Parimaks kasutajarakenduseks avaliku ja erasektori vaheliste tehingute esitamiseks oleks täna veel prototüübina eksisteeriv ning avatud andmetel põhinev rakendus Opener, mis on loodud MTÜ Korruptsioonivaba Eesti eestvedamisel, et suurendada läbipaistvust avalike hangete, ettevõtete ja poliitiliste seoste vahel. Openeri edasiarendamisel teevad hetkel koostööd Justiitsministeerium ja MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, kes otsib vahendeid Openeri arendustöödeks.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Punktis 78 on tegemist korruptsioonivastase seaduse § 3 lõike 3 punktis 2 viidatud kohustusega. Isikuandmete kaitse seaduse (kehtinud kuni 14.01.2019) puhul on lähtutud §-i 6 punktist 4 ja §-i 10 lõikest 1.</p> <p>Riigikontroll nõustub Justiitsministeeriumi ettepanekuga koostada kokkuvõte parimast praktikast ning töötada välja kasutajarakendus avaliku ja erasektori vaheliste tehingute esitamiseks. Riigikontroll teeb järgnevates auditites toiminguid selle kontrollimiseks.</p>
<p>Huvide deklareerimine</p> <p>83. Soovitus justiitsministrile: hinnata huvide deklaratsioonide kontrollimise otstarbekust ning isikuandmete kaitse seaduse nõuete mõju seoses õigusega kontrollida huvide deklaratsioone.</p> <p>(p-d 79–82)</p>	<p>Justiitsministeeriumi vastus: Sellise soovituseni isikuandmete töötlemise konteksti silmas pidades on jõutud sisuliselt ühe lausega: „Arvestades, et olulises osas on deklarandi andmed kantud huvide deklaratsiooni automaatselt, ning arvestades nõudeid isiku andmete kaitsele, on Riigi-kontrolli hinnangul vaja Justiitsministeeriumil hinnata deklaratsiooni sisulise kontrollimise otstarbekust.“ (punkt 82). Milliseid isikuandmete kaitse nõuded käesolevas kontekstis relevantsed on, ei ole selgitatud. Ei ole võimalik sellest aru saada ka punkte 79–82 koosmõjus lugedes, ent üritame selgitada.</p> <p>Selleks kordame, et Eesti huvide deklaratsioonide süsteem on üles ehitatud avalikustamisele ning asutuste eneseregulatsioonile – lähenemine, mis on end siiani õigustanud, eriti võrreldes seda enne kehtinud KVSist tulenenud kohmaka ja ebaefektive süsteemiga ning mõningate teiste riikide kulukate kontrollisüsteemidega. Eesti on korruptsiooni tasemelt rahvusvahelise Transparency Internationali indeksi järgi maailmas 18. kohal ning on oma positsiooni pidevalt parandanud kallite kontrollisüsteemide üle ehitamiseta. Kui iga asutus kontrollib huvide deklaratsioone ise, määrab ta ka selle, millise prioriteetsusega ja millise ressursiga seda ülesannet täidetaks, hinnates oma korruptsiooniriske ning võttes selliselt vastutuse oma asutuse tegevuse läbipaistvuse eest.</p> <p>Andmeid, mida deklaratsiooni kantakse muudest andmekogudest, ei pea üldjuhul üle kontrollima, küll aga tuleks hinnata selliste andmete kaudu</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>avalduvate ametiisiku huvide võimalikku mõju tema kohustuste täitmisele. Andmeid, mida muudes andmekogudes ei kajastata, saab kontrollida küll nendega seotud huvide mõju aspektist, kuid vähemalt osal juhtudest on andmete tõesuse kontrollimine keerukas, nt kui küsimuse all on välismaal paiknev kinnisvara või osalus välismaa ühingutes. Samuti on võimalik teha sama deklarandi deklaratsioonide võrdlusi. Vastupidi aruandes toodule justkui puuduksid asutustel piisavad võimalused deklaratsioonide kontrollimiseks, on asutustel õigus kontrolli teostada, nõuda selgitusi, esitada päringuid, saada andmeid jne (KVS § 15 lg 6) – sellise õiguse olemasolu on Justiitsministeeriumil võimalus läbi korruptsioonikontaktide võrgustiku levitada. Sisuliselt tähendab see seda, et deklaratsiooni kontrollimisel on kontrollijal õigus koguda andmeid sõltumata andmesubjekti nõusolekust, teatud eesmärgil ja proportsionaalselt.</p> <p>Kuigi korruptsioonivastane seadus (§ 15 lg 6) annab kontrollijale ulatuslikud võimalused andmeid küsida ja võrrelda, on ilmne, et kõikide deklareeritud andmete lauskontrolli ei ole otstarbekas ka soovitada, vaid keskenduda tuleb olulisematele andmetele, seostatuna deklarandi korruptsiooniriskidega, samuti saab aeg-ajalt teha pistelisi kontrole nt teatud liiki andmete osas kõigis esitatud deklaratsioonides. Huvide deklaratsioonide andmed on reeglina avalikud tuvastatud vaatlajale, kuid teatud andmed, nt deklarandi elukohta või lähedasi puudutav, on kättesaadavad ainult deklaratsiooni kontrollijale. Kuna nimetatud andmete avaldamise kohustus puudutab ainult piiratud hulka ametiisikuid, on ette nähtud seadusega, deklaratsioon on lühikese aktiivse kasutusajaga ning on rakendatud meetmeid nende andmete piiratud töötlemiseks, siis on Justiitsministeeriumi hinnangul selline andmete töötlemine kooskõlas isikuandmete põhimõtetega.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et kontrolli tegemisel tuleb lähtuda eesmärgist ja proportsionaalsusest. Samas juhib Riigikontroll tähelepanu, et korruptsioonivastase seaduse § 15 lõikes 6 antud õigus annab võimaluse kontrollida üksnes huvide deklaratsioonis esitatud andmeid, kuid deklaratsioonis ei pruugi olla esitatud kõiki seoseid. Puudevate seoste tuvastamiseks pole aga kontrollijal õigust tulenevalt isikuandmete kaitse seaduse eelviidatud sätetest.</p>
<p>Tehingud seotud isikutega</p> <p>89. Soovitus rahandus- ja riigihalduse ministritele: muuta avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit nii, et riigi raamatupidamise aastaaruandes avalikustataks kõik tehingud, mida ei pakuta üldiselt kõigile hinnakirja või seaduse alusel.</p> <p>(p-d 84–88)</p>	<p>Rahandus- ja riigihalduse ministri vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) on seotud isikutega toimunud tehingute senisest täielikumat avalikustamist korduvalt arutanud ministeeriumide siseaudiitoritega. RTK ei ole leidnud lahendusi, mis oleksid praktikas mõistliku pingutusega ja kõiki seadusi silmas pidades rakendatavad, et avalikustada kõik tehingud seotud isikutega, mida ei pakuta üldiselt kõigile seaduse või hinnakirja alusel. Sellise info kogumine oleks väga töömahukas, kuid ei annaks ka koondsummades avaldatuna aruandele väärtust juurde. RTK-l on plaanis arendada edasi saldoandmike infosüsteemi, et lisaks saldoandmikele hakata koguma veel makseandmikke. Makseandmikes kuuluksid esitamisele kõik valitsussektori üksuste tehtud väljamaksed koos makse kuupäeva, summa, makse selgituse, vastaspoole nime ja registrikoodiga. Sellise info avalikustamise korral võiks iga huvitatut leida, kellele valitsussektori üksused on makseid teinud. Oleme arutanud Justiitsministeeriumiga, et selle info põhjal saaks liidestatuna äriregistri infosüsteemiga teha päringuid aruannete esitajate maksete kohta neile organisatsioonidele, mille juhtimise või milles osaluse omamise kaudu valitsussektori üksuste juhid seotud on. RTK-l on plaanis viia saldoandmike infosüsteemi arendused läbi aastatel 2020–2021 ning selleks üldeeskirja lisatavad sätted makseandmiku nõuetega ette valmistada ja kooskõlastamisele saata juba selle aasta sügisel.</p>

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti finantsaruandluse standardist. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne koos riigieelarve täitmise aruandega (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne), täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning tegevusaruanne.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase finantsandmed, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 58 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 27 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 79 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mitte-tulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab peale eelneva avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutavad rahandusminister ja riigihalduse minister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrolli kohustus auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2018. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2018 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

Arvamuse avaldamise põhimõtted

Hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud Eesti finantsaruandluse standardist ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2018. aasta riigieelarve seaduse ja 2018. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Auditi ulatus

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2018. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas tulud on riigieelarvesse

kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud, ning kas kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas aruanne on koostanud aasta eelarvega samas detailsuses ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Ulatuse piirang

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Auditi käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2018. aasta riigieelarve seadusega ja selle muutmise seadusega.

Audititoimingute käigus koguti tõendusmaterjali finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg: audititoimingud lõpetati 2019. aasta juulis.

Auditi meeskond: auditis osalesid auditiosakonna audiitorid, auditit juhtis auditijuht Angela Onno.

Kontaktandmed

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

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80018/24.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700; faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

29.08.2018 – **Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

28.07.2017 – **Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

29.08.2016 – **Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

19.08.2015 – **Riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

12.08.2014 – **Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

15.08.2013 – **Riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Auditeeritud infosüsteemid

Ministeerium	Infosüsteemi nimi	Süsteemile toetuvad raamatupidamisandmed
Justiitsministeerium	kinnistusraamat	tulud
Justiitsministeerium	kohtute infosüsteem	tulud
Keskkonnaministeerium	keskkonnalubade infosüsteem (KLIS)	tulud
Maaeluministeerium	PRIAX, ARMA (otsuste ja maksete arvestussüsteem), toetused, MARSA 2	toetused
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	liiklusregister	tulud
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	elektrooniline mereinfosüsteem	tulud
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	teekasutustasu infosüsteem	tulud
Rahandusministeerium	maksukohustuslaste register (MKR)	tulud
Rahandusministeerium	SAP (majandustarkvara)	keskne aruandlussüsteem (finants-, personali- ja palgaarvestuse jaoks)
Rahandusministeerium	RTIP (riigitöötaja iseteenindusportaal)	varad, majandamiskulud, tööjõukulud
Rahandusministeerium	SFOS (struktuuritoetuste register)	toetused
Rahandusministeerium	e-riigikassa	raha ja pangakontod
Rahandusministeerium	saldoandmike infosüsteem	keskne aruandlussüsteem
Rahandusministeerium	ostuarvete menetlemise infosüsteem Fitek	varad, majandamiskulud
Siseministeerium	MIS – menetluse infosüsteem	tulud
Siseministeerium	ITDAK – isikut tõendavate dokumentide andmekogu	tulud
Siseministeerium	OZZ – riiglõivude tasumise infosüsteem	tulud
Sotsiaalministeerium	sotsiaalkaitse infosüsteem	toetused
Välisministeerium	viisaregister	tulud