

Riigi 2019. aasta  
raamatupidamise aastaaruande  
õigsus ja tehingute  
seaduslikkus



# Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

---

## Kokkuvõte 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.

Selleks et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, kontrollis Riigikontroll riigiasutustes 2019. 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.

### 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 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 põhjendatud 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 2019. aasta tulud olid 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande kohaselt 10,86 miljardit eurot. Riigi tehtud kulud ja investeeringud olid 10,99 miljardit eurot – kulud 10,63 miljardit ja investeeringud 357,9 miljonit eurot. 2019. aastal ületasid kulud ja investeeringud tulusid 130,3 miljoni euro võrra. Tegemist ei ole valitsussektori üle- või puudujäägiga, mis leitakse teise arvestusmeetodika järgi. (Vt lisaks riigi 2019. aasta majandusaasta koondaruande tegevusaruande peatükist „Avaliku ja finantssektori finantsnäitajad“.)

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande andmetel on 31.12.2019. aasta seisuga riigi varade rahaline maht kokku 16,3 miljardit eurot ning enamiku varadest moodustab põhivara (mets, teed, hooned, masinad). Võrreldes eelmise perioodiga on varade rahaline maht kasvanud 250,2 miljoni euro võrra.

31.12.2019. aasta seisuga on riigil kohustisi kokku 9,6 miljardit eurot ning need on eelmise perioodiga võrreldes suurenenud 802,1 miljoni võrra. Kohustistest suurema osa moodustavad pikaajalised kohustised summas 5,9 miljardit eurot. Riigil on laenukohustisi 3,4 miljardi euro ulatuses ning need on varasema perioodiga võrreldes kasvanud 274,8 miljoni võrra. Riigi pensionikohustised on ligikaudu 2,8 miljardit eurot.

## Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus materiaalse põhivara saldo kohta.**

**Riigikontroll teeb märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansi kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud Kaitseväe põhivara kohta väärtuses 251,8 miljonit eurot.**

**Kaitseväe varade arvestuse korraldus ja selles esinevad vead ei võimalda tagada ega veenduda, et materiaalsete põhivarade saldo riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis on õige.** Üheks raamatupidamise saldo õigsuse tagamise toiminguks on raamatupidamise ja analüütilise registri andmete võrdlus. Kaitseväe varade arvestus ei võimalda seda võrdlust teha, kuna laoarvestusest ei ole võimalik saada usaldusväärset infot selle kohta, millised süsteemis arvele võetud varad on põhivarad ja millised mitte. Võrdlus on vajalik, et tuvastada ja parandada praegu esinevaid probleeme – raamatupidamises ja laoarvestuses ei võeta varasid arvele ega kanta maha samas perioodis ning ei ole tagatud, et varadele tehtud parendused on laoarvestuses arvesse võetud. Lisaks aitab võrdlus tuvastada, kas raamatupidamiseni on jõudnud kõik dokumendid põhivarade mahakandmiseks.

Korrektne varade arvestus on vajalik ka selleks, et planeerida kaitseotstarbelisi investeeringuid riigieelarves ja tagada varade säilimine. Puudustele Kaitseväe varade arvestuses on Riigikontroll tähelepanu juhtinud mitme varasema aasta auditis.

**Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2019. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 10,86 miljardit, kulusid 10,63 miljardit, investeeringuid 357,9 miljonit ja finantseerimistehinguid**

**441,6 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistingute kohta.**

**Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2019. aasta riigieelarve seadusega ning 2019. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.** See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmisel Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

**Riigikontrolli peamine tähelepanek on järgmine:**

**Riigikogus vastu võetud 2019. aasta riigieelarve seaduse osa summasid on valed. Rahandusministeerium esitas Riigikogule vigu sisaldava eelnõu.** Riigieelarve koostamise protsess Rahandusministeeriumis ei taga Riigikogule kinnitamiseks esitatava seaduse koondosa summade õigsust. Investeeringute ning põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutuse kulu eelarved on koondosas esitatud tegelikult planeeritust suuremana – vastavalt 2,4 miljoni euro ja 36,4 miljoni euro võrra. Need peavad võrduma põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade vastavate eelarvete summaga, kuid seaduse koostamisel ei ole seda kontrollitud.

Kuludes tuleb elimineerida valitsemisalade vahel tehtud tehingud, kuid elimineerimata on jäänud Rahandusministeeriumi eelarvest valitsemisala asutustele antud välisloetuste kaasfinantseerimise toetus summas 5,5 miljonit eurot.

Eeltoodu tulemusena on 2019. aasta riigieelarve koondosas nii investeeringute, kulude kui ka põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutuse kulu eelarved tegelikult planeeritust suuremad. Samuti on 2019. aasta riigieelarve seadusesse jäänud osa 2018. aasta riigieelarve seaduse summasid, mida ei ole muudetud.

**Mida me auditi tulemusel soovitasime?**

**Riigikontrolli olulisemad soovitused kaitseministrile ja rahandusministrile:**

- korraldada Kaitseväe põhivarade laoarvestus selliselt, et oleks tagatud lao- ja raamatupidamisarvestuse võrreldavus;
- esitada Riigikogule menetlemiseks korrektne aasta riigieelarve seaduse eelnõu.

## Sisukord

<b>Arvamus riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta</b>	<b>5</b>
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	5
Raamatupidamiskirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige	5
Riigi sihtasutuste, riigi äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	5
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega	6
<b>Kaitseväge varade arvestuse korraldus ei võimalda veenduda raamatupidamises kajastatud põhivara saldo õigsuses</b>	<b>6</b>
<b>Tähelepanekud riigi raamatupidamise korralduse kohta</b>	<b>7</b>
Inventuuride korraldus raamatupidamisandmete õigsuse tagamiseks vajab parandamist	7
<b>Tähelepanekud riigieelarve planeerimise kohta</b>	<b>10</b>
Riigikogus vastu võetud 2019. aasta riigieelarve seadus sisaldab mitmeid vigu	10
Pensionieraldiste planeerimisel ei ole rakendatud läbivalt sama arvestuspõhimõtet	11
Hasartmängumaksu seaduse alusel on eraldatud toetusi seaduses nimetamata tegevuste toetamiseks	12
<b>Ülevaade riigi reservidest ja nende kasutamise põhimõtetest</b>	<b>13</b>
<b>Projektide topeltrahastamise riski saab täiendavalt maandada</b>	<b>15</b>
<b>Finantsaruandlust toetavate IT-süsteemide usaldusväärsus on paranenud</b>	<b>16</b>
<b>Ülevaade korrupsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemidest ja varasemate soovitude täitmisest</b>	<b>17</b>
Korrupsiooniriskide hindamine ja korrupsiooniohtlike olukordade ennetamine vajab rohkem tähelepanu	18
Korrupsioonivastases seaduses toodud kohustustest kinnipidamise kontrolliga seonduv vajab selgitamist	18
Seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamiseks on arendamisel makseandmik	19
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>21</b>
<b>Ülevaade majandusaasta koondaruandest</b>	<b>23</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>23</b>
Auditi eesmärk	23
Arvamuse avaldamise põhimõtted	23
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta</b>	<b>26</b>
<b>Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused</b>	<b>27</b>
<b>Lisa 2. Auditeeritud infosüsteemid</b>	<b>28</b>

## Arvamus riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

**Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige**

### Aruande õigsus

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2019. aasta konsolideeritud tulemiks –454,6 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2019. aasta seisuga 16,3 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui mitte arvestada märkust põhivara väärtuse kohta.

2. Ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seadustega kooskõlas olemise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades, on antud lisas 1.

**Raamatupidamiskirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige**

### Märkus materiaalse põhivara saldo kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruandes konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis kirjel „Materiaalne põhivara“ summades 9,7 miljardit ja 2,9 miljardit eurot on muu hulgas kajastatud Kaitseväge põhivara väärtuses 251,8 miljonit eurot.

4. Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda bilansis kajastatud Kaitseväge materiaalsete põhivarade saldo õigsuses. Vaata täpsemalt p-d 8–19.

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

### Audiitorettevõtjate arvamused riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

5. 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.

6. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2019. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamus, vaid ühe sihtasutuse<sup>1</sup> ja ühe äriühingu<sup>2</sup> aastaaruande kohta on tehtud märkus. Arvestades märkuste sisu ja ulatust, ei olnud need sedavõrd olulised, et oleks mõjutanud Riigikontrolli hinnangut riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

<sup>1</sup> Märkusega arvamus avaldati SA Teater Endla aastaaruande kohta (märkus tarnijale esitatud kahjunõude allahindamise vajalikkuse kohta).

<sup>2</sup> Auditoriaruande välja saatmise ajaks ei ole Nordic Aviation Group ASi raamatupidamise aastaaruande audit veel lõppenud. Vandeaudiitori hinnangul sisaldab nende aruanne eeldatavasti märkust seoses eelmistel perioodidel allahinnatud nõude kulu periodiseerimisega.

## Riigieelarve seaduste järgimine

### Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega

7. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2019. aasta eelarve tulud 10,9 miljardit eurot, kulud 10,6 miljardit eurot, investeeringud 357,9 miljonit eurot ja finantseerimistingud 441,6 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2019. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

### Kaitseväge varade arvestuse korraldus ei võimalda veenduda raamatupidamises kajastatud põhivara saldo õigsuses

## Märkusega arvamuse avaldamise alus

8. Põhivara saldo õigsuse kohta info saamiseks on vaja teha võrdlusi põhivara analüütilise registri ja raamatupidamise andmete vahel. Kui neid ei tehta, esineb risk, et varad ei kajastu finantsarvestuses korrektselt.

9. Riigi konsolideerimata bilansis on immateriaalset ja materiaalselt vara kokku väärtuses 3 miljardit eurot. Neist ühe suurema osa moodustavad Kaitseministeeriumi valitsemisel olevad varad väärtuses 660,1 miljonit eurot, sh Kaitseväge varad väärtuses 252,7 miljonit eurot – immateriaalne põhivara 0,9 miljonit eurot ja materiaalne põhivara 251,8 miljonit eurot.

10. Kaitseotstarbelist põhivara inventeeritakse Kaitseväes aasta ringi koos kaitseotstarbeliste varudega. Riigikontrolli audiitorid on osalenud varade inventuurides vaatlejana ja kontrollinud erinevate üksuste inventuuri dokumentatsiooni ning veendunud, et varad on üldiselt olemas ja inventeeritud ulatuses laoarvestussüsteemis arvel.

11. Aasta lõpu seisuga tuleb kontrollida, kas finantsarvestuses kaitseotstarbelise põhivara nimekirjas olevad varade kogumid on detailselt arvel ka bilansiväliselt laoarvestussüsteemis ehk kas põhivara kogumiarvestus raamatupidamises vastab detailsele nimekirjale laoarvestuses.

12. Võrdlus on seda olulisem, kuna Riigikontroll on mitmete aastate auditites tuvastanud, et Kaitseväge põhivarad on erinevates süsteemides arvele võetud erinevatel aegadel ning et mahakandmised on raamatupidamises vormistatud hilinemisega, kuna dokumendid edastatakse raamatupidamisse viivitusega. Samuti esineb teadaolevalt probleeme sellega, et kõiki põhivara parendusi, mis sisestatakse finantsarvestusse, ei ole arvele võetud laoarvestuses. Selleks, et varaga tehtud tehing kajastataks finantsarvestuses, on vaja raamatupidamisele esitada algdokument. Praeguse arvestuse korralduse puhul esineb risk, et kõigi laoarvestuses maha kantud varade kohta dokumente ei esitata, kuna raamatupidamislikult on tegemist kulumaterjaliga, mis on soetamisel kuluks kantud.

13. Seega, kuigi raamatupidamises on kajastatud tehingud neile edastatud dokumentide alusel, puudub kindlus, et sinna on jõudnud kõik vajalikud algdokumendid ehk aasta jooksul kõik põhivaraga tehtud tehingud on kajastatud finantsarvestuses.

14. Kaitseväel ei ole võimalik seda võrdlust teha, kuna jätkuvalt ei ole laoarvestusest tehniliselt võimalik välja võtta usaldusväärset põhivara



nimekirja. Põhjus seisneb selles, et süsteemis on igal ajal võimalik muuta märges selle kohta, kas tegemist on põhivaraga või varuga, ning selles, et varaga tehtud laoliikumiste järel kaovad need märged ära. Samuti ei ole varadele lisatud ka nende raamatupidamisarvestuses olevaid varakogumite numbreid, et oleks võimalik nii võrdlust teha.

15. Seetõttu ei saa kontrollida, kas finantsarvestuse kogumiarvestuses on kajastatud põhivara vastavalt lao detailsele arvestusele ehk kas raamatupidamises kajastatud põhivara saldo 31.12.2019. aasta seisuga väärtuses 252,7 miljonit eurot on õige ja vastab tegelikule varade seisule. Selle tulemusena teeb Riigikontroll märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo kõikehõlmavuse kohta.

16. Lisaks eelkirjeldatule ei hinnata Kaitseväge varade inventuurides varade järelejäänud kasulikke eluigasid, mille tulemusena võib esineda olukordi, kus raamatupidamislikult peaks vara väärtus olema kas suurem või väiksem, vastavalt sellele, kas tegelik kasulik eluiga peaks olema pikem või lühem.

17. Võttes arvesse Riigikontrolli tehtud võrdlust laoarvestuse ja raamatupidamisarvestuse vahel, võib ka järeldada, et kõik varad, mis on raamatupidamises arvel, ei pruugi olla laoarvestuses või on seal teises maksumuses.

18. Korrektne varade arvestus – kas laoarvestuses või raamatupidamises – on vajalik selleks, et planeerida kaitseotstarbelisi investeeringuid riigieelarves ja tagada varade säilimine.

19. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** korraldada põhivarade laoarvestus selliselt, et teatud regulaarsusega, vähemalt kord aastas, saaks seal kajastatud põhivarade kohta teha usaldusväärse väljavõtte, mille abil oleks võimalik veenduda varade bilansis kajastamise õigsuses.

**Kaitseministeeriumi vastus:** lao- ja raamatupidamisarvestuse võrreldavaks muutmiseks võetakse Kaitseväge laoarvestuses kasutusele uus põhivara moodul. Selle väljaarendamine on võtnud pikalt aega, praegu toimub põhivara mooduli seadistamine ning alustatud on kontrolli läbiviimisega kaitseotstarbeliste põhivarade fikseerimiseks ja andmete uuendamiseks. Uus moodul võetakse kasutusele 2020. a jooksul. Kuna kogu olemasoleva põhivara uude põhivara registrisse üleviimine on väga töö- ja ajamahukas protsess, kandub see ka 2021. aastasse, samas kõik uued põhivarad sisestatakse alates 01.01.2021 uude registrisse. Realistlikuks peame võrreldavate andmete saamist 2021. a lõpuks.

## Tähelepanekud riigi raamatupidamise korralduse kohta

### Inventuuride korraldus raamatupidamisandmete õigsuse tagamiseks vajab parandamist

20. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi tuleb vähemalt kord aastas teha kõigi oluliste varade ja kohustiste põhjalik aastainventuur. Seejuures tuleb inventuur lõpetada tähtajal, mis võimaldab aastaaruande koostamist nõutud tähtajaks.

21. Inventuuri eesmärk on teha kindlaks, kas raamatupidamises arvestatud varad ja kohustised on tegelikkusega vastavuses. Inventuur on asutuse üks olulisem kontrollimeede, mis annab kindlust, et kehtestatud tööprotsessid toimivad ja alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud finantsarvestusse.

22. Sarnaselt varasemate aastatega kontrollis Riigikontroll põhivara ning nõuete ja kohustiste kirjete inventuure ning hindas nende usaldusväärsust. Kuna juba eelnenud aastatel tuvastatud probleemid ei ole lahendatud ja esinevad endiselt sagedasti, siis on Riigikontroll sellest sel aastal kirjutanud ka auditiaruandes. Täpsemalt on konkreetseid puudusi kirjeldatud valitsemisaladele ja põhiseaduslikele institutsioonidele saadetud märgukirjades.

### Immateriaalse ja materiaalse põhivara inventeerimine

23. Peamised puudused, mis esinevad immateriaalse ja materiaalse põhivara inventuurides, on järgmised:

- Inventuuri käigus tehtud vara mahakandmise ettepanekute alusel ei ole bilansipäeva seisuga vara bilansist välja kantud. Riigitöötaja iseteenindusportaalil vormistatud vara mahakandmise aktidele ei märgita, et tegemist on inventuuris tuvastatud kasutuskõlbatute varadega, mistõttu teevad raamatupidajad vara raamatupidamisest eemaldamise kanded akti kinnitamise kuupäevaga, mitte tekkepõhiselt vara kasutuskõlbatuks muutumise kuupäevaga. Selle tulemusena tekivad varade saldod bilansipäeva seisuga vead. Kirjeldatud probleemi kohta tegi Riigikontroll tähelepaneku Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Keskkonna-, Maaelu- ning Kaitseministeeriumi valitsemisalade asutustele ja Riigikohtule.
- Inventuuride käigus ei hinnata varade järelejäänud kasulikku eluiga. Eelkõige on probleem seotud tarkvaradega, millele tellitakse aja jooksul arendustöid, kuid mille lisamisel olemasolevale varale ei hinnata kasuliku eluea muutmise vajadust. Seetõttu kantakse parendused raamatupidamisarvestuses kulusse ennaktempos algselt määratud eluea jooksul. Kuna eluea muutmise vajadust ei hinnata arendustööde arvele võtmisel, on veelgi olulisem, et seda tehtaks inventuuri käigus. Riigikontroll tõi sellise probleemi välja Rahandus-, Maaelu- ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas.
- Lõpetamata ehituse raamatupidamiskonto saldod ei inventeerita bilansipäeva seisuga. Kui raamatupidaja ei küsi bilansipäeva seisuga asutuse vastutavatelt osakondadelt täiendavat kinnitust, siis puudub majandusaasta lõpu seisuga kindlus, et kõik valminud ja kasutusele võetud varad võetakse lõpetamata ehituse kontolt materiaalse või immateriaalse varana arvele ning alustatakse nende amortisatsiooni arvestamist. Kirjeldatud olukorra tuvastas Riigikontroll Haridus- ja Teadus-, Sise- ning Justiitsministeeriumi valitsemisalas.

Riigikontroll teeb Rahandusministeeriumile märgukirjaga ettepaneku täiendada avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit selge nõudega teha lõpetamata ehituse inventuurid bilansipäeva seisuga.

24. Riigikontroll on märgukirjades soovitanud valitsemisaladel parandada inventuuride tegemise korraldust, et inventuurid täidaksid oma

eesmärki veenduda, et bilansis kajastatud vara saldo vastab olemasolevale varale.

## Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste saldode inventuuride tulemused on aastaaruandes arvesse võtmata

### Muude nõuete ja ettemaksetena

kajastatakse näiteks nõudeid toetuste eest, laenu- ja liisingnõudeid, nõudeid ostjate vastu, viitlaekumisi, ettemakstud toetusi, ettemakstud tulevaste perioodide kulusid ning maksude, lõivude, trahvide ettemakseid ning

### muude kohustiste ja saadud

ettemaksetena kajastatakse näiteks klientide raha, tagatistasusid, kaitsjoneid, sihtfinantseerimise tagasimaksekohustisi, toetusteks saadud ettemakseid, toetuste kohustisi ning maksu-, lõivu- ja trahvikohustisi.

25. Riigi konsolideerimata bilansis on 31.12.2019. aasta seisuga näidatud lühiajalisi **muud nõudeid ja ettemakseid** summas 619,2 miljonit eurot ning lühiajalisi **muud kohustisi ja saadud ettemakseid** summas 1,9 miljardit eurot.

26. 31.12.2019. aasta seisuga on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala bilansis sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 1,5 miljonit eurot, kohustisi 26 miljonit eurot ning bilansiväliseid kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi nõudeid 11,3 miljonit eurot.

27. Sotsiaalkindlustusamet ei ole juba kolmandat aastat järjest korrektsest ega õigel ajal inventeerinud sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõudeid ja kohustisi. Riigikontroll on kahel eelneval aastal märgukirjades juhtinud ameti tähelepanu sellele, et inventuur on olnud puudulik – ei ole lõpetatud saldoandmiku allkirjastamise ajaks või ei ole tehtud kõikehõlmavalt. 2019. aasta sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri dokumentatsiooni ei ole Riigikontrollile audititoimingute tegemise lõpuks edastatud.

28. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala finantsarvestuse toimetumudeli järgi oli Sotsiaalkindlustusametil kohustus esitada inventuuri tulemused 28. veebruariks Riigi Tugiteenuste Keskusele. Riigikontrolli audititoimingute lõpetamise ajaks (mai lõpu seisuga) ei olnud Sotsiaalkindlustusamet sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri tulemusi audiitoritele ega Riigi Tugiteenuste Keskusele edastanud. Selle tõttu puudub Riigikontrollil kindlus, kas neid saldosisid on inventeeritud ning kas aruandeperioodi lõpu seisuga on bilansisaldod õiged.

29. Inventuuri tegemine aitaks ametil tuvastada ja parandada vigu, mis on tekkinud arvestussüsteemi funktsionaalsusprobleemidest. Riigikontroll leidis praeguses auditis kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontrollitoimingute käigus, et infosüsteemi SKAIS2 arenduspuuduste või vähese funktsionaalsuse tõttu on teatud juhtudel nende toetuste kulu arvestatud raamatupidamises topelt ja on kajastatud kohustisi, mis ei kuulu tegelikult väljamaksmisele. Eelneva tõttu on kulusid ja kohustisi näidatud tegelikust suuremana. Ameti selgitusel olid nad nendest vigadest teadlikud ning on planeerinud tellida arendajalt töid vigade parandamiseks.

30. Sotsiaalkindlustusamet tuvastab ja korrigeerib jooksvalt vigu arvestuses. Samas, kuna amet inventuuri tulemusi ei edastanud ja aruandeaasta lõpu seisuga raamatupidamisandmeid ei korrigeerinud, siis ei saa kontrollida, kas sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud tehingud on riigi majandustarkvaras SAP kajastatud õiges summas ning et riigi majandusaasta aruandes on bilansisaldod ja tulemiarunde kirjed õiged. Korrektne ja õigeaegne inventuur võimaldab ametil selgitada välja ka eeltoodud vigade tekkimise põhjused, mis on oluline sisend infosüsteemi arenduste tellimisel.

31. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** leida koostöös Sotsiaalkindlustusameti peadirektoriga lahendus, et sotsiaaltoetuste ja hüvitistega

seotud nõuete ja kohustiste inventuur tehakse edaspidi õigel ajal ja tulemused esitatakse Riigi Tugiteenuste Keskusele.

**Sotsiaalministri vastus:** Sotsiaalkindlustusamet inventeerib erakorraliselt, jooksvalt ja aastalõpu inventuuride käigus toetuste ja hüvitistega seotud kohustisi ja nõudeid vastavalt teemade päevakajalisusele (nt ilmnunud süsteemivead, õiguslikud alused või aegumine). Amet teeb intensiivselt ja järjepidevalt tööd selleks, et arendada uut sotsiaalkaitse infosüsteemi selliselt, et ei esineks vigu, mille tulemil võivad tekkida mittekorrekted kohustised või millega seoses tekivad riigil nõuded ehk enammaksed. Prioriteediks on esmalt arendada klientidele olulisem funktsionaalsus ning seetõttu on ametniku funktsionaalsuse valmimine võtnud kauem aega. Oleme süsteemi kitsaskohtadest teadlikud ja tegeleme infosüsteemi arendamisega järjepidevalt.

Sotsiaalkindlustusametil, Sotsiaalministeeriumil, Riigi Tugiteenuste Keskusel ja Riigikontrollil on plaanis neljapoolselt kohtuda ning Sotsiaalkindlustusameti inventuuriteema läbi rääkida, saamaks ühine seisukoht inventuuri meetodikas ja ulatuses tagamaks kindlus bilansisaldode õigsuses ning leppida kokku kõigile osapooltele sobivad inventuuride esitamise orienteeruvad tähtajad järgmisteks audititeks.

## Tähelepanekud riigieelarve planeerimise kohta

### Riigikogus vastu võetud 2019. aasta riigieelarve seadus sisaldab mitmeid vigu

#### Riigieelarve seaduse koondosas esitatud info on vigane

Riigieelarve seaduse koondosa on põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade eelarvete põhjal moodustatud kokkuvõttev osa, mis kajastab majandusaastaks planeeritud riigi tulusid, kulusid, investeeringuid, finantseerimistehinguid ja rahavooge ning kus omavahelised tehingud on elimineeritud.

32. Aasta riigieelarve seaduse koondosa annab ülevaate riigi planeeritud tulude, kulude, investeeringute, finantseerimistehingute ja rahavoogude eelarvetest majandusaastal. Koondosa info peab tulenema summadest, mis on toodud seaduse põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade eelarvetes.

33. 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrolli käigus tuvastas Riigikontroll seaduse koondosas mitmeid vigu:

- Investeeringud on kajastatud 2,4 miljoni euro võrra suuremana kui põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade eelarvete investeeringute summa kokku. Rahandusministeeriumi selgitusel põhjustas vea koondosas see, et selles võeti Siseministeeriumi valitsemisala investeeringute eelarves tehtud muudatus arvesse topelt. Siseministeeriumi valitsemisala eelarve on seaduses esitatud korrektsetl.
- Kulud on koondosas kajastatud 5,5 miljoni euro võrra suuremana. 2019. aasta riigieelarve seaduses on Rahandusministeeriumi jaos välistoetuste kaasrahastamise kuluna näidatud 77 miljonit eurot. Tegemist on kuludega, mis tuleb riigieelarve seaduse koondosas elimineerida. Auditi käigus selgus, et koondosas on sellest 77 miljonist elimineerimata Rahandusministeeriumi enda valitsemisalale antav kaasrahastamine summas 5,5 miljonit eurot.
- Mitterahaliste kulude ning nende hulgas arvestatud põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutuse kulude summad ei ole saadud

seaduses planeeritud summade liitmisel, vaid need on jäänud samaks, kui oli 2018. aasta riigieelarve seaduses. Selle tulemusena on koondosas 34 miljoni euro ulatuses mitterahalisi kulusid, millel puudub sisu.

- Planeeritud on mitterahalisi kulusid, mida ei ole seaduse muudes osades ega jagudes planeeritud ning mille sisu seadusest ei selgu. Mitterahaliste kuludena on põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade eelarvetes planeeritud põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutuse ning müüdü põhivara jääkväärtuse kulu kokku summas 235,7 miljonit eurot. Seaduse koondosas on mitterahalisi kulusid näidatud 326,4 miljonit eurot.

Rahandusministeeriumi selgitusel on seaduse koondosas planeeritud ka Politsei- ja Piirivalveameti pensionieraldise moodustamise ja intressikulu kokku summas 56,7 miljonit eurot. Kuna seda summat Siseministeeriumi valitsemisala eelarves esitatud ei ole, siis puudub seos koondosa ja selle aluseks olevate eelarvete vahel. Kuna seaduse koondosa mitterahaliste kulude summa on 2018. aasta oma, siis ei selgu ka seadusest, mis summas pensionieraldisi tegelikult planeeriti.

- Põhivara amortisatsiooni ja väärtuse muutuse eelarve on 36,4 miljoni euro võrra suurem seaduse osades ja jagudes toodud eelarvete summast. Rahandusministeeriumi selgitusel kajastub 2019. aasta riigieelarve seaduses 2018. aasta riigieelarve seaduses olnud summa, mis jäi parandamata.

34. Eelkirjeldatud vead on tekkinud 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel ja kinnitamisel, mistõttu ei saa neid arvestuses ja aruandluses lihtsasti parandada. Vigasid saaks parandada ainult seaduse muutmise seaduse vastu võtmisel.

35. Riigikontrolli hinnangul on oluline, et Rahandusministeerium korraldaks aasta riigieelarve seaduse eelnõu ettevalmistamise selliselt, et seaduse koondosa annaks ülevaatliku ja tõese pildi seaduse erinevates osades ja jagudes planeeritud tuludest, kuludest, investeringutest ja finantseerimistingutest.

36. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** tagada, et Riigikogule esitataks korrektne aasta riigieelarve seaduse eelnõu.

**Rahandusministri vastus:** nõustume soovitusel, et riigieelarve planeerimise protsessi kvaliteeti saab parandada. Rahandusministeerium vaatab iga-aastaselt üle eelarve koostamiseks vajalikud protsessid ja tegevused eesmärgiga tagada nii sisend- kui väljundandmete kvaliteet ja töötlus infosüsteemides.

### **Pensionieraldiste planeerimisel ei ole rakendatud läbivalt sama arvestuspõhimõtet**

#### **Pensionieraldiste planeerimine**

37. Riigikontroll kirjutas eelmises riigi majandusaasta aruande auditi aruandes, et riigieelarve mitterahalistes kuludes ei ole muu hulgas planeeritud pensionieraldiste moodustamise kulusid.

38. Praeguses auditis tuvastas Riigikontroll, et Siseministeerium on need kulud eelarvestanud ning Rahandusministeerium on selle summa

riigieelarve seaduse koondosas arvesse võtnud, kuid Siseministeeriumi valitsemisala eelarve jaos seda näidatud ei ole – vt ka punkt 33.

39. Rahandusministeerium on mitterahalistest kuludest juhendanud valitsemisalasid eelarvestama ainult amortisatsioonikulu ja väärtuse muutuse ning müüdüd põhivara jääkväärtuse kulu, mistõttu ei ole teised valitsemisalad pensionieraldiste kulu planeerinud ning riigieelarve koostamisel ei ole läbivalt rakendatud sama arvestuspõhimõtet. Selle tulemusena ei anna seadus tervikpilti pensionieraldiste kuludest ega infot selle kohta, millistel valitsemisaladel ja põhiseaduslikel institutsioonidel sellised kulud on.

40. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** koostada juhend mitterahaliste kulude, sh pensionieraldiste moodustamise kulu, eelarvestamiseks ning kontrollida aasta riigieelarveseaduse eelnõu koostamisel, et valitsemisalad on lähtunud samadest põhimõtetest.

**Rahandusministri vastus:** kinnitame, et koostamisel on juhend (ning sellega seoses on ülevaatamisel ka põhimõtted) mitterahaliste kulude eelarvestamiseks, et täiendada, parandada, täpsustada olemasolevat üldsõnalist juhust. Oleme seisukohal, et valitsemisalade mitterahaliste kulude eelarvestamiseks peavad kehtima kõigile valitsemisaladele ühetaolised põhimõtted. Kavatsime juhendi oktoobriks ette valmistada ning eelnevalt ka Riigikontrolliga kooskõlastada.

### **Hasartmängumaksu seaduse alusel on eraldatud toetusi seaduses nimetatuta tegevuste toetamiseks**

41. Riigikontroll kontrollis, kas hasartmängumaksu seaduse alusel rahastatud Sotsiaalministeeriumi projektid vastavad seaduses määratud tegevustele. Seaduse kohaselt võib Sotsiaalministeerium hasartmängumaksu laekumisest saadud raha kasutada meditsiini, hoolekande, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide ning hasartmängusõltuvusega inimestega seotud tegevuste toetamiseks.

42. Riigikontroll tuvastas, et lisaks seaduses nimetatud tegevustega seotud projektidele on Sotsiaalministeerium eraldanud raha ka projektidele, mis on seotud ministeeriumi teiste tegevusvaldkondadega.

43. Riigikontrolli hinnangul ei ole hasartmängumaksu seadus toetatavate valdkondade asjus sedavõrd laialt tõlgendatav, kui seda on teinud rahastamisettepanekud esitanud Sotsiaalministeerium ja rahastamisotsused langetanud **Hasartmängumaksu Nõukogu**.

44. Seetõttu soovitas Riigikontroll oma märgukirjas<sup>3</sup> sotsiaalministril rahastada edaspidi nende tegevusvaldkondade projekte, mida hasartmängumaksu seaduses loetletud pole, ministeeriumi muudest eelarvesummadest. Teine võimalus on alгатada hasartmängumaksu seaduse muutmise, et laiendada rahakasutamise sihtotstarvet käsitlevat loetelu.

45. Audititoimingute järel on Sotsiaalministeerium öelnud, et juhindub edaspidi, järgmiste strateegiliste partnerite leidmisel ja toetuste andmisel

### **Toetuste eraldamine hasartmängumaksu seaduse alusel**

**Hasartmängumaksu nõukogu** oli kuni 31.12.2018. a hasartmängumaksu seaduse alusel tegutsenud ja Riigikogu moodustatud üheksaliikmeline (6 Riigikogu liiget, 1 Haridus- ja Teadusministeeriumi, 1 Kultuuriministeeriumi ja 1 Sotsiaalministeeriumi esindaja) nõukogu, mis vaatas läbi projektide toetamiseks esitatud taotlused ning otsustas toetuse andmise ja selle suuruse.

Allikas: hasartmängumaksu seadus, § 7 lg 4 (kehtis kuni 31.12.2018)

<sup>3</sup> Riigikontrolli 06.02.2020. a aasta märgukiri nr 2-1/80039/2-3.

Riigikontrolli tõlgendusest. Enne märgukirja saamist sõlmitud lepingud strateegiliste partneritega kehtivad veel ka 2021. aastal.

## Ülevaade riigi reservidest ja nende kasutamise põhimõtetest

### Riigi reservid on kasvanud

46. Riik on moodustanud kaks reservi – stabiliseerimisreserv ja likviidsusreserv –, mida haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond.

47. Stabiliseerimisreservi turuväärtus oli 2019. aasta lõpu seisuga 414,4 miljonit eurot ja see oli aastaga kasvanud 0,7% (vt tabel 1). Reserv kasvas Eesti Panga kasumieraldise arvelt, mida oli kokku 3,5 miljonit eurot. Kuna reservi rahapaigutused olid rahvusvahelisel rahaturul valitseva olukorra tõttu aga negatiivse tulususega, siis kokkuvõttes kasvas reservi väärtus ainult 2,9 miljoni euro võrra.

48. Likviidsusreserv oli 2019. aasta lõpu seisuga 961,7 miljonit eurot ja võrreldes eelneva aastaga kasvas see 42,1% ehk 285,1 miljonit eurot. Keskvalitsuse osa likviidsusreservis oli –451,6 miljonit eurot (31.12.2018. aasta seisuga –642,5 miljonit eurot). Keskvalitsuse miinus on vähenenud ja riigi likviidsus tagatud selle kaudu, et emiteeriti 100 miljoni euro ulatuses võlakirju ning võeti kasutusele Euroopa Investeeringupanga laenu kasutamata limiit summas 215 miljonit eurot.

Tabel 1. Reservide, sh likviidsusreservi turuväärtus isikute kaupa ajavahemikul 31.12.2013–30.06.2020 (miljonites eurodes)

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	30.06.2020
<b>Stabiliseerimisreserv</b>	<b>368,9</b>	<b>398,5</b>	<b>406,0</b>	<b>412,2</b>	<b>411,5</b>	<b>414,4</b>	<b>432,2</b>
<b>Likviidsusreserv, sh</b>	<b>1 125,0</b>	<b>747,9</b>	<b>784,9</b>	<b>743,2</b>	<b>676,6</b>	<b>961,7</b>	<b>2 661,2</b>
▪ riik (keskvalitsus)	198,0	–331,6	–355,2	–464,6	–642,5	–451,6	338,1
▪ teiste isikute raha kokku, sh	927,0	1 079,5	1 140,1	1 206,8	1 319,1	1 413,3	2 323,1
▪ Eesti Haigekassa	176,4	152,9	119,6	121,0	148,6	181,8	355,6
▪ Eesti Töötukassa	613,0	663,2	702,4	777,1	832,7	880,6	808,5
▪ sihtasutused	119,7	238,2	274,9	272,6	309,9	312,7	1 135,9
▪ Euroopa Komisjon	17,9	25,3	43,2	36,1	22,7	31,3	19,3
<b>Reservid kokku</b>	<b>1 493,9</b>	<b>1 146,4</b>	<b>1 190,9</b>	<b>1 155,4</b>	<b>1 088,1</b>	<b>1 376,1</b>	<b>3 093,4</b>

Allikas: Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna aruanded riigi reservide kohta

49. Pärast majandusaasta lõppu 31.12.2019. aastal on riik võtnud märtsis laenu Põhjamaade Investeeringupangalt 750 miljonit eurot ja emiteerinud samas kuus 12-kuise tähtajaga võlakirju väärtuses 200 miljonit eurot. Täiendavalt on mais emiteeritud 6-kuulise tähtajaga võlakirju väärtuses 150 miljonit eurot ja 12-kuulise tähtajaga võlakirju väärtuses 225 miljonit eurot. Juunis emiteeriti 10-aastase tähtajaga võlakirju väärtuses 1,5 miljardit eurot ning sõlmiti Euroopa Arengupangaga leping täiendava 200 miljoni euro laenamiseks (limiiti ei ole veel kasutusele võetud).

### Stabiliseerimisreserv

50. Riigikontroll on mitmetes varasemate aastate auditites soovitanud rahandusministril töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse

leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika, hinnata võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust ning seejärel tagada piisava reservi olemasolu.

51. Rahandusministeerium on välja töötamas stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtteid ja reguleerimas arvestusmetoodikat. Koostatava riskihinnangu eesmärgiks on välja selgitada riigi tegevused kriisiolukorras, hinnata riigi kulutuste suurust majanduskriisi tingimustes ning määrata kindlaks stabiliseerimisreservi roll selles.

52. 2020. aasta aprillis andis Riigikogu Vabariigi Valitsusele loa võtta stabiliseerimisreserv kasutusele. Auditiaruande koostamise seisuga seda kasutusele ei ole võetud.

## Haigekassa ja töötukassa raha kasutamine

53. Samuti on Riigikontroll varem juhtinud tähelepanu sellele, et haigekassa ja töötukassa reservide kasutamine likviidsusprobleemide lahendamiseks ei ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega. Seetõttu on Riigikontroll soovitanud rahandusministril algatada Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmine, et seadustada haigekassa ja töötukassa raha kasutamine riigi likviidsuse juhtimisel.

54. 2018. aastal pöördus rahandusminister Sotsiaalministeeriumi poole ettepanekuga muuta Eesti Haigekassa seadust ja töötuskindlustusseadust, et lisada nendes reservide kasutamist täpsustavad sätted. Sotsiaalministeerium asus seisukohale, et nad ei ole töötuskindlustuse seaduse ja haigekassa seaduse muutmise vastu, kuid peavad reservide konsolideerimist puudutavate eelnõude menetlemist Rahandusministeeriumi ülesandeks.

55. Sotsiaalministeerium algatas eelnõude infosüsteemis Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise, et muuta Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa nime. Rahandusministeerium tegi eelnõule kooskõlastust andes ettepaneku täiendada eelnõu selliselt, et seaduste vastavate lõigete sõnastusse lisatakse, et Rahandusministeeriumil on õigus kasutada haigekassa ja töötukassa raha. Sotsiaalministeerium ei ole seaduste muutmise eelnõuga edasi läinud.

56. Lisaks sellele, et Eesti Haigekassa ja töötuskindlustusseaduse alusel ei tohi haigekassa ega töötukassa reserve kasutada riigi likviidsusprobleemide lahendamiseks, on nende seaduste alusel haigekassa ja töötukassa avalik-õiguslikud isikud, kellel on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute (laenu)kohustuste täitmist. Seetõttu tuleks haigekassa ja töötukassa reservkapitali hallata samadel põhimõtetel kui stabiliseerimisreservi. Sarnaselt stabiliseerimisreserviga on haigekassal ja töötukassal seadustest tulenev kohustus hoida oma reservkapitali makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks.

57. Rahandusministeeriumi sõnul on mitmel korral kaalutud kassade reservide ja muude vahendite osalist paigutamist stabiliseerimisreserviga



samadel alustel, kuid seni ei ole leitud, et see oleks tulenevalt 2011. aasta seaduste muutmise seadusega<sup>4</sup> püstitatud eesmärkidest otstarbekas.

58. Riigikontroll jääb stabiliseerimisreservi ning Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa seaduse muutmise vajaduse suhtes varasematele seisukohtale ja peab oluliseks, et Rahandusministeerium teeks tarvilikud muudatused.

## Projektide topeltrahastamise riski saab täiendavalt maandada

### Projektide topeltrahastamise risk

#### Projektipõhise finantseerimise

iseloostustab kindel eesmärk koos näitajatega, mille alusel eesmärgi täitmist mõõdetakse, ajakava ja rahaline eelarve. Toetuse andja või vahendaja nõuab projekti kohta detailset aruandlust koos kulutuste kohta andmete esitamisega ning raha ülejääk nõutakse projekti lõppedes saajalt tagasi.

Allikas: toetuste kajastamise juhend, Riigi Tugiteenuste Keskus

**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

59. Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi aruandes kirjutas Riigikontroll, et kontrollisüsteem projektide topeltrahastamise vältimiseks puudub. Kodumaise projektipõhise finantseerimisega tegelevad mitmed riigiasutused, kes menetlevad taotlusi ja aruandeid eri andmebaasides, mis toob kaasa riski, et sama projekti jaoks küsitakse ja saadakse raha mitmelt toetuse andjalt. Toetust taotletakse eri allikatest, sest projekti kulude kogusumma võib olla suurem kui toetuse andja võimalused projekti toetada.

60. Praeguses auditis varasemate tähelepanekute järelkontrolli raames selgus, et Riigi Tugiteenuste Keskusel on projektide topeltrahastamise vältimiseks töös kaks projekti:

- Makseandmike kogumiseks tehakse saldoandmike infosüsteemi arendus, mille tulemusena on võimalik alates 2021. aastast jälgida kõigi valitsussektori üksuste toetuste väljamakseid. Seeläbi saab infot selle kohta, kes konkreetselt on toetusi saanud, millises summas ja millal.
- Tehakse selgitustööd toetuste rakendajate seas, soovitades neil hakata kasutama struktuuritoetuste registrit (**SFOS**), sh riigieelarvest finantseeritud toetusprogrammide korral. SFOSis kontrollitakse automaatselt, kas kuludokument on unikaalne või on see juba mingis maksetaotluses varem kajastatud.

61. Riigikontrolli hinnangul ei ole makseandmiku abil topelt-finantseerimise kontroll ennetav meede, sest kontrollida saab ainult tagantjärele ning pole võimalik tuvastada, kas riigiasutused on andnud toetust samade arvete rahastamiseks. Samas on positiivne lahendus kodumaiste toetuste viimine struktuuritoetuste registrisse, sest süsteem võimaldab kontrollida, kas taotleja on varem mõnes projektis osalenud ja kas süsteemi on eelnevalt sisestatud sama kuupäeva ja summaga kuludokument. Kodumaiste toetuste menetlemise viimist SFOSi soovitas Riigikontroll riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditis.

62. Lisaks struktuuritoetustele on alates 01.09.2018. aastast SFOSis ka Rahandusministeeriumi valitsemisala regionaalvaldkonna toetused (sh hasartmängumaksu tuludest antavad toetused), Sotsiaalministeeriumi hasartmängumaksu tuludest antavad toetused ning Maaeluministeeriumi

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

toetusprogrammid (v.a PRIA toetused). Juba varem on Keskkonna-investeeringute Keskus SFOSi kaudu vahendanud CO<sub>2</sub>-kvoodi müügi tuludest antavaid toetusi. 2019. aastal toimusid läbirääkimised, et tuua SFOSi Keskkonna- ja Siseministeeriumi antavad toetused, mida vahendavad vastavalt SA Erametsakeskus ja Kodanikuühiskonna Sihtkapital SA. 2020. aastal on alustatud CO<sub>2</sub>-kvoodi müügi tuludest Riigi Tugiteenuste Keskuse toetuste vahendamist.

63. SFOSi kaudu jagati 2019. aastal peale struktuuritoetuste ka kodumaiseid toetusi summas 19,5 miljonit eurot.

64. Suure osa projektipõhisest finantseerimisest annab Kultuuriministeerium (2019. aastal 59 miljonit eurot), kes on toetuste menetlemiseks arendanud välja eraldi toetuste menetlemise infosüsteemi. Seda infosüsteemi otsustas 2020. aastal kasutama hakata ka Haridus- ja Teadusministeerium, et maksta haridusasutustele kriisitoetusi.

65. Riigikontrolli hinnangul on positiivne, et teemaga tegeletakse ning jätkatakse asutuste toetuste menetlemise ja aruandluse koondamist ühtsesse infosüsteemi. Kui asutused on arendanud toetuste menetlemiseks eraldi infosüsteemid, on mõistlik need omavahel liidestada, kui süsteemide kaudu antakse toetusi sarnasteks tegevusteks.

66. **Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile:** jätkata riigiasutuste antavate kodumaiste toetuste koondamist SFOSi ning võimaluse ja vajaduse korral siduda omavahel erinevad toetuste menetlemise infosüsteemid.

**Riigihalduse ministri vastus:** nõustume soovitusel. Leiame, et SFOS-i kasutamine riigi ühtse toetuste rakendamise infosüsteemina on õige tee. Täiendava aspektina toome välja ka selle, et erinevatest allikatest toetuste toomine SFOS-i aitab vähendada riigi kulutusi erinevate infosüsteemide arendamisele ja liideste loomisele ning nende haldamisele. SFOS-is on loodud võimekus erinevate allikate toetustaotluste paindlikuks menetlemiseks ja vastavuskontrollid paljude registritega, mis muudab kogu toetuste protsessi läbipaistvamaks ja tõhusamaks. SFOS-i on arendatud funktsionaalsus, mis võimaldab määrata toetustega rahastatud investeeringu objekti füüsilist asukohta. Tulevikus saab seda infot kasutada, et kontrollida taotluse esitamisel, kas investeeringu objekt on varem toetust saanud või mitte. Jätkame seni teistes IT süsteemides menetletavate toetuste üleviimisega SFOS-i. Lähiajal on plaanis SFOS-i üle tuua EAS-i IT süsteemis Navision menetletavad toetused.

## Finantsaruandlust toetavate IT-süsteemide usaldusvärsus on paranenud

### Infosüsteemide usaldusvärsus

67. Alates 2017. aastast on Riigikontroll käsitlenud riigi raamatupidamise aastaaruande auditites põhjalikumalt ka infosüsteeme, mis on olulised finantsarvestuse jaoks.

68. Varasemalt auditeeritud 22 infosüsteemile kontrolliti riigi 2019. aasta majandusaasta aruande auditi käigus lisaks viit uut süsteemi, mis on peamiselt seotud toetuste arvestamisega (vt infosüsteemide nimekirja lisa 2). Sarnaselt varasemate aastatega oli eesmärk kontrollida, kas infosüsteemid on usaldusväärsed korrektse finantsarvestuse seisukohast.

69. Riigikontroll tuvastas puudusi, mis olid põhiliselt seotud infosüsteemide kasutusõiguste haldusega, nagu puudused õiguste inventeerimises ja tulemuste dokumenteerimises, samuti olid kasutajate õigused kohati ebaproportsionaalselt suured. Probleeme oli siiski vähem kui varasematel aastatel ning kokkuvõttes ei olnud puudused sellised, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.

70. Detailsema info puuduste kohta ja soovitused nende kõrvaldamiseks edastas Riigikontroll auditeeritutele märgukirjaga.

## Ülevaade korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemidest ja varasemate soovituste täitmisest

### Korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemid

71. Ametiisiku kõrval kohustab korruptsioonivastane seadus panustama korruptsiooni ennetusse ka avalikku ülesannet täitvat või korraldavat asutust. Asutus peab kontrollima ametiisikute kohustustest kinnipidamist ja tagama nende teadlikkuse korruptsiooni ennetuse alal (KVS, § 3 lg 3 p 1–2). Seadus ei täpsusta, kuidas seda teha. Iga asutus peab leidma selleks sobiva ja toimiva viisi.

72. Riigikontroll koostas riigi 2018. aasta majandusaasta aruande auditis ülevaate, mille käigus uuris, millised sisekontrollisüsteemid on ministeeriumid ja Riigikantselei loonud, et täita neile korruptsioonivastase seadusega pandud ülesandeid. Selgus, et korruptsioonivastase seaduse rakendamisel on ebaselgust ja kitsaskohti, mille lahendamiseks andis Riigikontroll soovitusi Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumile.

73. Peamised kitsaskohad, millele Riigikontroll tähelepanu juhtis, olid järgmised: korruptsiooniriske ei hinnata kirjalikult ega süsteemselt; ka ametiisikute kohustustest kinnipidamist ei kontrollita süsteemselt. Asutuste selgituse kohaselt on neile korruptsioonivastase seadusega pandud ülesannete täitmine raskendatud isikuandmete kaitse seaduse nõuete tõttu ning puudub tõhus meede, millega tuvastada tehinguid, mis avaliku sektori finants- ja aruandluse juhendi alusel kuuluvad avalikustamisele.

74. Praeguses auditis koostas Riigikontroll ülevaate korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemidest [ministeeriumide allasutustes](#), Riigikohtus ja Riigikogu Kantseleis. Kokku intervjueris Riigikontroll 13 asutust ning tutvus nende asutuste sisekordadega. Ülevaadete tulemusel selgus, et asutused on üldiselt korruptsiooni ennetavatesse tegevustesse ministeeriumidest rohkem panustanud. Neis asutustes, kelle sisekontrollisüsteemis esines puudusi, olid need sarnased ministeeriumi omadega.

75. Lisaks uuris Riigikontroll, mida on tehtud seoses eelmise aasta auditis antud soovituste täitmisega. Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium on asunud enamikku Riigikontrolli soovitusi täitma ning looma e-lahendusi, mis peaksid lihtsustama asutustele pandud kohustuste täitmist.

**Ministeeriumide allasutused**, kelle sisekontrollisüsteemist Riigikontroll koostas ülevaate:

- Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus,
- Riigi Tugiteenuste Keskus,
- Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus,
- Maanteeamet,
- Riigi Infosüsteemi Amet,
- Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus,
- Kaitsevägi,
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus,
- Registrate ja Infosüsteemide Keskus,
- Tervise Arengu Instituut,
- Sotsiaalkindlustusamet.

## Korruptsiooniriskide hindamine

### Korruptsiooniriskide hindamine ja korruptsiooniohtlike olukordade ennetamine vajab rohkem tähelepanu

76. Ka selle aasta auditis selgus, et enamikus küsitletud asutustes ei ole korruptsiooniriske hinnatud süsteemselt ega dokumenteerides, kuid on mõeldud ja teadvustatud, millistes valdkondades või milliste ametikohtade puhul võib korruptsioonirisk sagedamini esineda. Seda on arvestatud sisekordade koostamisel.

77. Eelmisel aastal andis Riigikontroll soovitus justits- ja riigihalduse ministrile selgitada asutustele korruptsiooniriskide hindamise vajadust ning pakkuda välja selleks sobiv praktika. Justiitsministeerium tõdes, et neil on võimalus parimaid praktikaid levitada ministeeriumide korruptsiooni ennetamise kontaktide võrgustiku kaudu. Samas viitas Justiitsministeerium, et Rahandusministeeriumi 2013. aastal koostatud juhendmaterjal „Riskijuhtimine“ vajab ülevaatamist. 2020. aasta kevade seisuga ei ole seda juhendit ajakohastatud. Samuti ei ole koostatud eraldi juhendmaterjali korruptsiooniriskide hindamiseks.

78. Justiitsministeeriumi sõnul on korruptsiooniriskide hindamiseks loodud kohalikele omavalitsustele ja ettevõtetele veebipõhised rakendused, mis on leitavad korruptsioon.ee kodulehelt. Neid rakendusi sobib ministeeriumi arvates kasutada ka avaliku sektori asutuste puhul.

79. Lisaks on Justiitsministeeriumi eestvedamisel välja töötatud huvide konflikti ja korruptsiooni vältimise e-koolitus. Koolituse raames on võimalik sooritada ka teadmiste kontrolli teste, mille tulemusi saab arvesse võtta korruptsiooniriskide hindamisel.

## Korruptsiooniohtlike olukordade ennetamine riigihangete korraldamisel

80. Riigikontroll on oma varasemates auditites soovitanud, et riigihangete korraldamisega seotud isikud (sh ettevalmistamisse kaasatud isikud) peaksid kinnitama huvide konflikti puudumist igas riigihankes, et paremini teadvustada kehtivaid toimingupiiranguid. Selleks on Riigikontroll Rahandusministeeriumil soovitanud leida lahendus, et igakordne huvide konflikti puudumise kinnitamine ei suurendaks bürokraatiat. Rahandusministeerium on asunud Riigikontrolli soovitus taitma. Asjakohane arendus on riigihangete registris plaanis välja töötada 2020. aasta teises pooles.

### Korruptsioonivastases seaduses toodud kohustustest kinnipidamise kontrolliga seonduv vajab selgitamist

## Kohustustest kinnipidamise kontroll

**Ametiisiku kohustused** on määratud korruptsioonivastases seaduses. Ametiisikul on keelatud korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine ning ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Samuti peab ametiisik kinni pidama tegevus- ja toimingupiirangutest.

Allikas: korruptsioonivastane seadus, § 3 lg 1–2

81. Eelmise aasta auditis tõi Riigikontroll välja, et asutused ei ole **ametiisikute kohustustest** kinnipidamise kontrollile teinud süsteemselt ega ole ka sisekorras reguleerinud, kuidas neid kontrollile tehakse ning millise ametikoha ülesanne see on. Ka selles auditis selgusid samad puudused.

82. Riigikontrolli hinnangul on asutused kohustustest kinnipidamise kontrollile pööranud vähest tähelepanu ka seetõttu, et asutustel puudub kindlus, kuidas teha kontrolli viisil, mis ei läheks vastuollu isikuandmete kaitse reeglitega. Asutused selgitasid intervjuude käigus, et ootavad riigi loodud tehnilist lahendust, mis oleks liidestatud erinevate andmebaasidega ja tuvastaks automaatselt, kas seotud isikutega on tehtud tehinguid.

83. Riigikontroll soovitas eelmise aasta auditis Justiitsministeeriumil koostada ametiisikute kohustusest kinnipidamise kontrolli juhend ning koostöös Rahandusministeeriumiga töötada välja tehniline lahendus ametiisikuga seotud isikute registreerimiseks.

84. Justiitsministeeriumist saadud info kohaselt on parima praktika jagamise esimene arutelu plaanis 2020. aasta sügisel ning need on kavandatud avaldada 2021. aasta alguseks. Tehnilise lahenduse osas on Justiitsministeerium koostöös teiste Eesti ja Läti ühingutega loonud avatud andmetel põhineva praegu veel prototüübina eksisteeriva rakenduse Opener. Rakenduse täiendamiseks on esitatud rahastustaotlus Rahvusvahelisele Valuutafondile, et luua piloot-/beetaversioon, mille raames ühendatakse riigihangete register, äriregister ning erakondade rahastamise järelevalve register, mis võimaldab näha seoseid nende registrite andmete vahel. Näiteks seostada, kes on samal ajal erakonna liige ja mõne riigiettevõtte nõukogu liige või kes on annetaja ja osutub ka riigihankel edukaks pakkujaks.

85. Andmekaitse Inspeksioon on öelnud, et ühest vastust sellele, kas kolmandate isikute andmete töötlemine toimingupiirangu kontrollimiseks on lubatud, ei ole võimalik anda. Seetõttu peab Riigikontroll vajalikuks, et Justiitsministeerium kooskõlastab enne parimate praktikate avaldamist need ka Andmaikaitse Inspeksiooniga ning veendub, et need ei ole vastuolus isikuandmete kaitse reeglitega.

### **Seotud isikutega tehtud tehingute tuvastamiseks on arendamisel makseandmik**

#### **Seotud isikutega tehtud tehingute avalikustamine**

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

87. Riigikontroll on oma varasemates auditites ja ka arvamuses üldeeskirja muutmise määruse kohta teinud ettepaneku määrust täiendada ja avalikustada aastaaruandes kõik tehingud, mida ei pakuta üldiselt kõigile hinnakirja või seaduse alusel. Riigikontrolli hinnangul suurendaks määruse muutmise läbipaistvust ning vähendaks halduskoormust, mis kaasneb avalikustatavate tehingute tuvastamisega.

88. Riigi Tugiteenuste Keskus on avaliku raha kasutamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgil lisanud üldeeskirja makseandmike esitamise kohustuse alates 2021. aastast. Makseandmike kogumiseks on alustatud saldoandmike infosüsteemi arendamisega. Makseandmikes kuuluksid esitamisele kõik valitsussektori üksuste pangakontolt ja sularahakassast tehtud väljamaksed. Sellise info avalikustamise korral on igal huvitatul võimalik leida, milliste juriidiliste isikutega, millises rahalises mahus ja tegevusvaldkondades on valitsussektori üksused tehinguid teinud.

89. Rahandusministeerium ütles oma vastuses eelmise aasta auditiaruandele, et nad on arutanud Justiitsministeeriumiga makseandmiku ja äriregistri liidestamise võimalust. Liidestamise tulemusena oleks võimalik teha päringuid aruannete esitajate maksete kohta neile organisatsioonidele, millega on seotud valitsussektori üksuste juhid organisatsiooni juhtimise või selles osaluse omamise kaudu.

**90.** Riigikontroll loodab, et Justiitsministeerium jätkab koostöös Rahandusministeeriumiga makseandmiku, Openeri (vt p 84) ja äriregistri liidestamist. Riigikontrolli hinnangul aitaks see tagada avaliku raha kasutamise läbipaistvust ning tuvastada varakult korruptsioonile viitavad tehingud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm  
riigikontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal rahandusministrile, kaitseministrile, sotsiaalministrile ja riigihalduse ministrile soovitusi. Ministeeriumid saatsid ajavahemikul 10.–28. august 2020 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta
<p><b>Rahandusministeerium:</b> Riigikontrolli kontrolliaruanne toob välja parendusvajadused riigi finantsjuhtimise täiustamiseks, millega edasistes arendustes ka arvestame.</p> <p>Rahandusminister nõustub auditiaruande punktides 41–44 tehtud Riigikontrolli tähelepanekute ja ettepanekutega, mis käsitlevad hasartmängumaksu seaduse alusel eraldatud toetusi seaduses nimetatuta tegevuste toetamiseks.</p> <p>Faktivigade kontrolli protsessis oleme teinud ettepaneku muuta aruande punktide 54 ja 55 sõnastusi, mis käsitlevad Haigekassa ja Töötukassa raha kasutamist. Palume meie ettepanek arvesse võtta.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll on Rahandusministeeriumi ettepanekud auditiaruandes arvesse võtnud ja nimetatud punktide sõnastust täpsustanud.</p> <p><b>Kaitseministeerium:</b> Oleme tutvunud riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolliaruande eelnõuga ning Riigikontrolli märkusega Kaitseväge materiaalse põhivara arvestuse kohta.</p> <p>Oleme nõus Riigikontrolli tähelepanekutega Kaitseväge varade arvestuse korralduse osas. Samuti nõustume soovitusel korraldada Kaitseväge põhivarade laoarvestus selliselt, et oleks tagatud lao- ja raamatupidamisarvestuse võrreldavus ning vähemalt kord aastas saaks teha usaldusväärse väljavõtte, veendumaks varade bilansis kajastamise õigsuses.</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Kaitseväge varade arvestus</b></p> <p>19. Soovitus kaitseministrile: korraldada põhivarade laoarvestus selliselt, et teatud regulaarsusega, vähemalt kord aastas, saaks seal kajastatud põhivarade kohta teha usaldusväärse väljavõtte, mille abil oleks võimalik veenduda varade bilansis kajastamise õigsuses.</p> <p>(p-d 8–18)</p>	<p><b>Kaitseministeeriumi vastus:</b> lao- ja raamatupidamisarvestuse võrreldavaks muutmiseks võetakse Kaitseväge laoarvestuses kasutusele uus põhivara moodul. Selle väljaarendamine on võtnud pikalt aega, praegu toimub põhivara mooduli seadistamine ning alustatud on kontrolli läbiviimisega kaitseotstarbeliste põhivarade fikseerimiseks ja andmete uuendamiseks. Uus moodul võetakse kasutusele 2020. a jooksul. Kuna kogu olemasoleva põhivara uude põhivara registrisse üleviimine on väga töö- ja ajamahukas protsess, kandub see ka 2021. aastasse, samas kõik uued põhivarad sisestatakse alates 01.01.2021 uude registrisse. Realistlikuks peame võrreldavate andmete saamist 2021. a lõpuks.</p>
<p><b>Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustuste inventuurid</b></p> <p>31. Soovitus sotsiaalministrile: leida koostöös Sotsiaalkindlustusameti peadirektoriga lahendus, et sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur tehakse edaspidi õigel ajal ja tulemused esitatakse Riigi Tugiteenuste Keskusele.</p> <p>(p-d 25–30)</p>	<p><b>Sotsiaalministri vastus:</b> Sotsiaalkindlustusamet inventeerib erakorraliselt, jooksvalt ja aastalõpu inventuuride käigus toetuste ja hüvitistega seotud kohustisi ja nõudeid vastavalt teemade päevakajalisusele (nt ilmnenuid süsteemivead, õiguslikud alused või aegumine). Amet teeb intensiivselt ja järjepidevalt tööd selleks, et arendada uut sotsiaalkaitse infosüsteemi selliselt, et ei esineks vigu, mille tulemil võivad tekkida mittekorrektset kohustised või millega seoses tekivad riigil nõuded ehk enammaksed. Prioriteediks on esmalt arendada klientidele olulisem funktsionaalsus ning seetõttu on ametniku funktsionaalsuse valmimine võtnud kauem aega. Oleme süsteemi kitsaskohtadest teadlikud ja tegeleme infosüsteemi arendamisega järjepidevalt.</p> <p>Sotsiaalkindlustusametil, Sotsiaalministeeriumil, Riigi Tugiteenuste Keskusel ja Riigikontrollil on plaanis neljapoolselt kohtuda ning Sotsiaalkindlustusameti inventuuriteema läbi rääkida, saamaks ühine seisukoht inventuuri meetodikas ja ulatuses tagamaks kindlus bilansisaldode õigsuses ning leppida kokku kõigile osapooltele sobivad inventuuride esitamise orienteeruvad tähtajad järgmisteks audititeks.</p>
<p><b>Aasta riigieelarve seaduse eelnõu koostamine ja kinnitamine</b></p> <p>36. Soovitus rahandusministrile: tagada, et Riigikogule esitataks korrektne aasta riigieelarve seaduse eelnõu.</p> <p>(p-d 32–35)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> nõustume soovitusel, et riigieelarve planeerimise protsessi kvaliteeti saab parendada. Rahandusministeerium vaatab iga-aastaselt üle eelarve koostamiseks vajalikud protsessid ja tegevused eesmärgiga tagada nii sisend- kui väljundandmete kvaliteet ja tõotlus infosüsteemides.</p>
<p><b>Mitterahaliste kulude eelarvestamine</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> kinnitame, et koostamisel on juhend (ning sellega seoses on ülevaatamisel ka põhimõtted) mitterahaliste kulude eelarvestamiseks, et täiendada, parandada, täpsustada olemasolevat</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>40. Soovitus rahandusministrile: koostada juhend mitterahaliste kulude, sh pensionieraldiste moodustamise kulu, eelarvestamiseks ning kontrollida aasta riigieelarveseaduse eelnõu koostamisel, et valitsemisalad on lähtunud samadest põhimõtetest.</p> <p>(p-d 37–39)</p>	<p>üldsõnalist juhust. Oleme seisukohal, et valitsemisalade mitterahaliste kulude eelarvestamiseks peavad kehtima kõigile valitsemisaladele ühetaolised põhimõtted. Kavatseme juhendi oktoobriks ette valmistada ning eelnevalt ka Riigikontrolliga kooskõlastada.</p>
<p><b>Projektide topeltrahastamine</b></p> <p>66. Soovitus riigihalduse ministrile: jätkata riigiasutuste antavate kodumaiste toetuste koondamist SFOSi ning võimaluse ja vajaduse korral siduda omavahel erinevad toetuste menetlemise infosüsteemid.</p> <p>(p-d 59–65)</p>	<p><b>Riigihalduse ministri vastus:</b> nõustume soovitusel. Leiame, et SFOS-i kasutamine riigi ühtse toetuste rakendamise infosüsteemina on õige tee. Täiendava aspektina toome välja ka selle, et erinevatest allikatest toetuste toomine SFOS-i aitab vähendada riigi kulutusi erinevate infosüsteemide arendamisele ja liidete loomisele ning nende haldamisele. SFOS-is on loodud võimekus erinevate allikate toetustootluste paindlikuks menetlemiseks ja vastavuskontrollid paljude registritega, mis muudab kogu toetuste protsessi läbipaistvamaks ja tõhusamaks. SFOS-i on arendatud funktsionaalsus, mis võimaldab määrata toetustega rahastatud investeeringu objekti füüsilist asukohta. Tulevikus saab seda infot kasutada, et kontrollida taotluse esitamisel, kas investeeringu objekt on varem toetust saanud või mitte. Jätkame seni teistes IT süsteemides menetletavate toetuste üleviimisega SFOS-i. Lühiajal on plaanis SFOS-i üle tuua EAS-i IT süsteemis Navision menetletavad toetused.</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, 67 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 31 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 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2019. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2019 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 2019. aasta riigieelarve seaduse ja 2019. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Märkusena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude olulisuse tõttu mõjutavad Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja/või tehingute seaduslikkuse kohta. Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina riigieelarve kulude ja investeringute summast. Vigade hindamisel arvestatakse ka olulisuse selliste kvalitatiivsete teguritega nagu sisu, kontekst (nt tahtlikkus) ja võimalik kahju (nt saamata jäänud tulu, majanduslik ebaotstarbekus).

### Auditi ulatus

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhioõud 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 2019. 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 2019. 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 usaldusvärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

**Auditi lõpetamise aeg:** auditi toimingud lõpetati 2020. aasta juunis.

**Auditi meeskond:** auditis osalesid auditiosakonna raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse meeskonna 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](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80039/37.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

29.08.2019 – Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused

Tabelis on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seadustega kooskõlas olemise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud riigi 2019. aasta konsolideerimata tulemiaruandest.

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

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2019 (eurodes)*	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud riigieelarve seadusi?
<b>Tulude kogumine</b> , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	9,9 miljardit	Jah	Jah
<b>Toetuste saamine</b> , sh vahendamine	857,6 miljonit	Jah	Jah
<b>Toetuste andmine</b> , sh vahendamine	5,5 miljardit	Jah	Jah
<b>Tegevuskulude</b> tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	5,2 miljardit	Jah	Jah
<b>Tehingud riigivaraga</b> , sh investeeringud	557,9 miljonit**	Jah, v.a märkus Kaitseväge materiaalse põhivara saldo kohta	Jah
<b>Riigi raha hoiustamine</b> , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	6 miljonit***	Jah	Jah
<b>Asutajaõiguste teostamine</b> sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	175,5 miljonit***	Jah	Jah

\* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses. \*\* Riigi 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal. \*\*\* Riigi 2019. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal

## Lisa 2. Auditeeritud infosüsteemid

Ministeerium	Infosüsteemi nimi	Süsteemile toetuvad raamatupidamisandmed
<b>Uued infosüsteemid</b>		
Haridus- ja Teadusministeerium	EHIS – Eesti Hariduse Infosüsteem	toetused
Maaeluministeerium	MATS – maaelu arendamise toetuste süsteem	toetused
Riigikogu Kantselei	raamatupidamistarkvara EEVA	
Riigikogu Kantselei	e-arvekeskus OMNIVA	Varad, majandamiskulud
Sotsiaalministeerium	Sotsiaalkaitse infosüsteem SKAIS2	toetused
<b>Infösüsteemid, mille puhul tehti varasemate tähelepanekute järelkontrolli</b>		
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	teekasutustasu infosüsteem	tulud
Rahandusministeerium	ostuarvete menetlemise infosüsteem Fitek	varad, majandamiskulud
Sotsiaalministeerium	sotsiaalkaitse infosüsteem SKAIS1	toetused
<b>Varasemalt hinnatud infosüsteemid</b>		
Justiitsministeerium	kinnistusraamat	tulud
Justiitsministeerium	kohtute infosüsteem	tulud
Keskonnaministeerium	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
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
Siseministeerium	MIS – menetluse infosüsteem	tulud
Siseministeerium	ITDAK – isikut tõendavate dokumentide andmekogu	tulud
Siseministeerium	OZZ – riigilõivude tasumise infosüsteem	tulud
Välisministeerium	viisaregister	tulud