

Riigi 2020. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Arvamus raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks –1,15 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2020. aasta seisuga 17,9 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus materiaalse põhivara saldo kohta.

Märkus „Materiaalse põhivara“ saldo kohta

Riigikontroll teeb märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansi kirjel „Materiaalne põhivara“ 31.12.2020. aasta seisuga kajastatud Kaitseväge põhivara kohta väärtuses 317,5 miljonit eurot ning 31.12.2019. aasta seisuga väärtuses 251,8 miljonit eurot.

Kaitseväge varade arvestuse korraldus ja selles esinevad vead ei võimalda endiselt tagada, et materiaalsete põhivarade saldo riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis on õige, ega veenduda selles. Üheks raamatupidamise saldo õigsuse tagamise toiminguks on raamatupidamise ja analüütilise registri andmete võrdlus, mida Kaitsevägi ei ole teinud.

Kaitsevägi tegeles 2020. aasta jooksul põhivarade arvestuseks vajaliku põhivara mooduli seadistamisega, kuid ka 31.12.2020. aasta seisuga ei olnud võimalik seda võrdlust teha, kuna jätkuvalt ei olnud laoarvestusest võimalik välja võtta usaldusväärset põhivarade nimekirja.

Arvamus tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2020. aasta riigieelarve seadusega, riigi 2020. aasta lisaeelarve seadusega ning 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Riigikontroll kontrollis, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile seadustega antud eelarvest.

Teadmiseks, et

tehingud on seaduslikud, kui need on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2020. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2020. aasta lisaeelarve seaduse ja 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Kooskõla kontrollimise aluseks on konkreetsele põhiseaduslikule institutsioonile, Riigikantseleile või valitsemisalale eraldatud eelarve.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2020. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 10,77 miljardit, kulusid 11,68 miljardit, investeeringuid 507,99 miljonit ja finantseerimistehinguid 1,66 miljardit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Kuigi riigi 2020. aasta eelarve täitmise aruande koondnumbrites Riigikontroll vigu ei tuvastanud, juhime tähelepanu, et **Riigikontrollil ei olnud võimalik kontrollida, kas kõigi 2020. aasta riigieelarve seaduses kinnitatud ministriumide valitsemisalade programmide**

kulude ja investeeringute lõplike eelarvete ning eelarve täitmise andmed riigieelarve täitmise aruandes on õiged.

Kuivõrd majandustehingud kajastatakse raamatupidamises nende majanduslikust sisust lähtuvalt, on programmipõhise eelarve ja selle täitmise info saamiseks vaja majandusliku sisu põhised andmed teisendada programmidele. See teisendamine tehti esimest korda 2020. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamisel. Auditis selgus, et osa valitsemisalade kulud ja investeeringud ei ole erinevaid arvestus-põhimõtteid rakendades, s.t raamatupidamises ja programmipõhises eelarve täitmise aruandes, omavahel vastavuses. Seetõttu ei saanud Riigikontroll kahe valitsemisala puhul veenduda, et tehtud kulud ja investeeringud on riigieelarve täitmise aruandes korrektselt esitatud.

Riigi majandusaasta koondaruanne, sh riigi eelarve täitmise aruanne, annab Riigikogule ja avalikkusele info juba tehtud majandustehingute kohta. Riigi tulude ja kulude üle otsustamise aluseks aga on aasta riigieelarve seadus, mistõttu on vajalik, et Rahandusministeeriumis koostatav riigieelarve seaduse eelnõu koos seletuskirjaga sisaldaks õiget ja arusaadavat infot.

365 miljoni euro võrra

on riigieelarves tulude ja kulude vahe näidatud paremana.

Riigikogus vastu võetud 2020. aasta riigieelarve seaduse kõik koondsummad – tulud, kulud, investeeringud, finantseerimistehingud – on valed. Rahandusministeerium esitas Riigikogule sarnaselt 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga ka 2020. aasta kohta vigu sisaldava eelnõu. Riigieelarve koostamise protsess Rahandusministeeriumis ei taga Riigikogule kinnitamiseks esitatava seaduse koondosa summade õigsust. Tulude eelarve on koondosas esitatud 115,87 miljoni euro võrra suuremana ning kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute eelarve väiksemana – vastavalt 249,58 miljoni, 5,56 miljoni ja 43,04 miljoni euro võrra. Selle tulemusena on ka seaduses näidatud tulude ja kulude vahe vale – seaduse järgi ületavad tulud kulusid 109,28 miljoni võrra, kuid õige oleks, et kulud on tuludest suuremad 256,17 miljoni euro võrra.

443 lehekülge oli

Rahandusministeeriumi koostatud 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu algatamise seisuga koostatud seletuskiri pikk.

Põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja ministeeriumide valitsemisalade tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute eelarvete summad 2020. aasta riigieelarve seaduses on korrektsed.

Lisaks ei ole eelnõu seletuskirjast aru saada, millele raha kulub, perioodide võrreldavus ei ole tagatud, esineb aritmeetikavigu ja eksitavat teksti.

Riigikontroll andis auditi tulemusel mitmeid soovitusi ning ministrid nõustusid nendega (vt täpsemalt allpool).

Sisukord

Arvamus riigi 2020. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta	4
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	4
Raamatupidamiskirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige	4
Riigi sihtasutuste, riigi äriühingute ja riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	4
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega	4
2020. aasta riigieelarve seaduse koondsummad on valed ja selle seletuskiri ei ole arusaadav	5
Korrektsete summade korral ületanuks 2020. aasta riigieelarve seaduse kulud tulusid	5
Riigikogule esitatud riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri ei aita tulude, kulude ega investeeringute sisust selgelt aru saada	7
Tegevuspõhisele eelarvele üleminek ei ole täitnud seatud eesmäärke	9
Tegevuspõhisel eelarvel ja selle täitmise info ei ole tarbijaid ning selle rakendamiseks pole piisavalt tuge	10
Kuluarvestuse infosüsteemiga seotud probleemid ei võimalda eelarve kasutamisest aru anda vastu võetud seaduse detailsuses	11
Osa riigieelarve planeerimise ja selle täitmisest aruandmise arvestuspõhimõtteid ei ole rakendatud ja osa vajab täpsustamist	14
Kaitseväge varade arvestuse korraldus ei võimalda jätkuvalt veenduda raamatupidamises kajastatud põhivara saldo õigsuses	16
Jätkuvalt ei ole võimalik kontrollida, kas sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur on tehtud ning tulemused on aastaaruandes arvesse võetud	17
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	20
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	24
Auditi iseloomustus	24
Auditi eesmärk	24
Arvamuse avaldamise põhimõtted	24
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	27
Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järelused	28

Arvamus riigi 2020. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

Arvamus aruande õigsuse kohta

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2020. aasta konsolideeritud tulemiks –1,15 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2020. aasta seisuga 17,9 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 seadusega kooskõlas olemise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades, on antud lisa 1.

Raamatupidamiskirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo ei pruugi olla õige

Märkus materiaalse põhivara saldode kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruandes konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis 31.12.2020. aasta seisuga kirjel „Materiaalne põhivara“ summades 9,9 miljardit ja 3,1 miljardit eurot on muu hulgas kajastatud Kaitseväge põhivara väärtuses 317,5 miljonit eurot ning 31.12.2019. aasta seisuga väärtuses 251,8 miljonit eurot.

4. Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda bilansis kajastatud materiaalsete põhivarade saldo õigsuses. Vaata täpsemalt p-d 77–85.

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

Audiitorettevõtjate arvamus 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 2020. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamus, vaid ühe sihtasutuse¹ aastaaruande kohta on tehtud märkus. Arvestades märkuse sisu ja ulatust, ei olnud see sedavõrd oluline, et oleks mõjutanud Riigikontrolli hinnangut riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadusega

Arvamus riigieelarve seaduse järgimise kohta

7. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2020. aasta eelarve tulud 10,8 miljardit eurot, kulud 11,7 miljardit eurot,

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

investeeringud 508,0 miljonit eurot ja finantseerimistehingud 1,7 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2020. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2020. aasta lisaeelarve seadusest.

Programmis on määratud tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, tegevused, teenused ning nende eesmärgid, moodsused ja rahastamiskava.

Majandusliku sisu järgi jaguneb eelarve tuludeks, kuludeks, investeeringuteks, finantseerimistehinguteks ja käibemaksu kuluks.

Teadmiseks, et

ilma lõplike eelarve täitmise andmeteta ei saa [tulemusaruannet](#) esitada.

Riigieelarvest ei saa teada aasta tulude ja väljaminekute õigeid summasid

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

8. Samas ei olnud Riigikontrollil võimalik kontrollida, kas kõigi 2020. aasta riigieelarve seadusega määratud **programmide** kulude ja investeeringute lõplike eelarvete ja eelarve täitmise andmed riigieelarve täitmise aruandes on õiged.

9. Kuivõrd raamatupidamise infosüsteem programmipõhist arvestust ei võimalda, tuleb programmide puhul riigieelarve täitmise aruandes tugineda kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) andmetele. Sealjuures peavad KAISi koondandmed **majandusliku sisu** järgi raamatupidamise andmetega ühtima. Seeläbi veendutakse, et KAISi on kõik arvestuseks vajalikud andmed sisestatud ning kulude ja investeeringute jaotamine programmidele on täielik.

10. 2021. aasta 31. mai seisuga, mil ministriumid pidid Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile esitama kinnitatud **tulemusaruanded**, ei vastanud kuue valitsemisala eelarve täitmise aruande andmed KAISis raamatupidamise andmetele. Neist nelja puhul sai Riigikontroll kaudselt kontrollida esitatud summade õigsust.

11. Kuna raamatupidamise ja kuluarvestuse andmed erinesid, ei saanud Riigikontroll veenduda Kultuuriministeeriumi ja Siseministeeriumi programmide kulude ja investeeringute lõplike eelarvete summade täielikkuses ning Siseministeeriumi eelarve täitmise täielikkuses. Nende osas kontrolliti, et lõplikud eelarved ja täitmine majandusliku sisu järgi – kuld kokku, sh piirmääraga, ja investeeringud kokku, sh piirmääraga – vastavad raamatupidamise andmetele. Vaata täpsemalt p-d 52–59.

2020. aasta riigieelarve seaduse koondsummad on valed ja selle seletuskiri ei ole arusaadav

Korrektsete summade korral ületanuks 2020. aasta riigieelarve seaduse kuld tuluseid

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

13. Riigikontroll tuvastas, et 2020. aasta riigieelarve seaduse koondosas on valed nii tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute eelarved kui ka rahavood ja muutused bilansis.

14. Tulude eelarve on 2020. aasta eelarve seaduses näidatud 115,87 miljoni euro võrra suuremana. Tulude hulgas on saadud toetustena arvestatud ka **vahendamiseks** saadud välistoetused ja nende riiklik kaasfinantseerimine ning riigisisest toetustest teistelt riigiasutustelt. Tegemist on tuludega, mis tuleb riigieelarve seaduses elimineerida ja

kajastada tuluna ainult toetuse saaja eelarves. Elimineerimine on vajalik, et riigieelarves ei näidataks neid tulusid kahekordselt.

Sihtfinantseerimist nimetatakse **vahendamiseks**, kui saaja ei kasuta toetust oma põhivara soetuseks, tööjõu-ega majanduskuludeks, vaid annab selle edasi kolmandale isikule.

15. Kulude eelarve on näidatud 249,58 miljoni euro võrra väiksemana, kuna Rahandusministeerium ei ole seaduse eelnõu koondosa koostamisel arvesse võtnud kõiki põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade kulusid.

16. Finantseerimistehingute eelarve on seaduses näidatud 43,04 miljoni euro ning investeeringute eelarve 5,56 miljoni euro võrra tegelikust väiksemana (ja piirmääraga investeeringute eelarve 15,0 miljoni võrra suuremana). Investeeringud ja finantseerimistehingud, millest on maha arvatud käibemaksukulu, peavad võrduma põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja valitsemisalade vastavate eelarvete summaga, kuid seaduse koostamisel ei kontrollitud seda.

Teadmiseks, et

finantseerimistehingud näidatakse eelarves positiivse summaga, kui eelarveaastal tuleb finantsvarade ja -kohustistega seotud raha rohkem sisse, kui välja läheb, ning miinusmärgiga, kui raha läheb välja rohkem.

17. Finantseerimistehingute eelarves on vead, kuna Rahandusministeerium oli kahe valitsemisala finantseerimistehingud arvestanud koondosas vale märgiga, mistõttu summa kokku saadi koondosas väiksem. Finantseerimistehingute piirmääraga eelarves ja investeeringute eelarves tehtud vigade põhjuseid ministeerium ei selgitanud.

18. Käibemaksukuludes on investeeringute käibemaks näidatud tegelikust 766 382 euro võrra väiksemana ja finantseerimistehingute käibemaks on näidatud vale märgiga.

19. Eelneva tulemusel on vale ka seaduses näidatud tulude ja kulude vahe. Seaduses ületavad tulud kulusid 109,28 miljoni euro võrra, kuid korrektsete summade korral oleks see pidanud olema -256,17 miljonit eurot ehk tulud on selle summa võrra väiksemad kui kulud.

Teadmiseks, et

algses eelarves real „Tulud kokku“ on **keskkonnatasude** muudatus kajastatud, aga keskkonnatasude real ei ole seda arvestatud.

20. Samuti on seaduses valed rahavood, mis on arvestatud vale meetodika järgi, ning muutused bilansis, mille kohta Rahandusministeerium selgitas, et seadusesse ei sisestatud summat infosüsteemi andmete alusel.

21. Üldiselt selgitas Rahandusministeerium, et peamiselt oli vigade tekkimise põhjuseks andmekvaliteet (konsolideerimise valed tunnused) ja käsitsi tehtud viimase hetke parandused (finantseerimistehingud, **keskkonnatasud**).

Vigade parandusega vead ei kadunud

22. Seaduse eelnõu koostamisel tehtud vigu püüti parandada 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduses. Kõik seaduse muutmise seaduse koondosas näidatud tulude muutused on vigade parandamised – summad muutusid, kuid tulude laekumise prognoos ega kulude ja investeeringute tegemiseks lubatud summa ei muutunud.

23. Sellest hoolimata ei parandatud kõiki vigu. Seaduse muutmise seaduses on tulude eelarvet vähendatud 1,06 miljoni euro võrra liiga palju, kulusid on suurendatud 7000 euro (piirmääraga kulusid 9000 euro) ning investeeringuid 264 000 euro võrra liiga vähe.

24. Parandamata on jäetud finantseerimistehingute käibemaksukulu märk, mistõttu ei ole pärast seaduse muudatuse jõustumist võrdsed riigisisese käibemaksu tulu ja kulu. See võiks olla Rahandusministeeriumile üheks kontrollikohaks, mille abil veenduda, kas eelarve

(ja selle parandused) on kõikehõlmavad ja korrektsed, kuid vähemalt 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse koostamisel ei kontrollitud seda.

25. Riigikontrolli hinnangul ei ole Rahandusministeerium kasutanud riigieelarve infosüsteemi võimalusi ega seadnud sisse kontrollimeetmeid, mis aitaksid aasta riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel vigu tuvastada ja parandada. Seda kinnitab asjaolu, et mitmed vead on välditavad, kui kontrollida, kas põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantslei ja ministeeriumide eelarvete summad annavad tulemuse, mis on näidatud seaduse koondosas. Nii saaks kontrollida kõigi piirmääraga summade, käibemaksukulu, investeeringute, finantseerimistingute eelarveid.

26. Lisaks sellele, et 2020. aasta riigieelarve seadus sisaldas palju vigu, ei olnud ka selle eelnõu seletuskiri arusaadav (vt täpsemalt p-d 28–38).

27. **Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:** selleks, et tagada Riigikogule menetlemiseks korrektsed aasta riigieelarve seaduse eelnõud,

- tuvastada aasta riigieelarve koostamise protsessi nõrgad kohad ning rakendada meetmeid nendega seotud riskide maandamiseks,
- seada sisse kontrollimeetmed vigade ennetamiseks aasta riigieelarve seaduse koondosas,
- kasutada infotehnoloogilisi lahendusi juhuslike ja hooletusvigade vältimiseks,
- näha tööprotsessis ette aeg kõigi vajalike muudatuste tegemiseks.

Rahandusministri vastus: Nõustume kõigi soovituses välja toodud punktidega, oleme kõikide nimetatud probleemide lahendamiseks alustanud. Protsessi kitsaskohtade tuvastamisega alustasime 2019. aasta teisel poolaastal. Esimesed suuremad protsessi parendamist toetavad muudatused (nt struktuurimuudatus ja tööülesannete täpsustamine) toimusid 2020. aasta alguses, jätkame tegevustega 2022. aasta eelarveprotsessi ettevalmistuste käigus. Riigieelarve seaduse koondosa vigade vältimiseks võtsime 2019. aastal kasutusele esimesed kontrolllehed. Täna on neid parandatud ja vigu tekitanud kahekordne planeerimine kaotatud. Eelarvestamise vigade vältimiseks arendati käesoleva aasta talvel infosüsteemi eelarvestamise kontrollireeglid, mis vähendavad sisestamise vigu ja täiendavat andmete kontrollimise vajadust. Planeerimise faasis on tegevuspõhise riigieelarve koostamist, täitmist ning kulu- ja juhtimisarvestust toetava uue infosüsteemi arendus.

Riigikogule esitatud riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri ei aita tulude, kulude ega investeeringute sisust selgelt aru saada

28. Riigieelarve vastuvõtmine ja selle täitmise aruande kinnitamine on Riigikogu ülesanne. Seetõttu on parlamendi liikmetel oluline saada aru riigieelarves rahastatavate tegevuste sisust ja nendega kaasnevatest kulutustest, et selle põhjal teha riigieelarvelisi otsuseid. Võttes arvesse asjaolu, et alates 2020. aastast on riigieelarve tegevuspõhine ja eelarve detailselt liigendamiseks on loobutud, on aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri peamine dokument, kust Riigikogul on võimalik otsustamiseks vajalikku infot saada.

Riigieelarve seaduse seletuskirja arusaadavus

Arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb ja mis tegevusi kavandatakse selle eest teha.

Täielik ja läbipaistev – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirjas ja vastuvõetud eelarves ei ole olulisi erinevusi, olulisemad eelarve muutused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud.

Optimaalne – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

Teadmiseks, et

2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõus on investeringute maht 407 miljonit eurot. Seletuskirja tabelis 13 on investeringute ja investeringutoetuste kogumaht 838 miljonit eurot. Lisa 5 järgi planeeritakse investeringuid ja investeringutoetusi 28 miljonit enam ehk 866 miljonit eurot.

Teadmiseks, et

2020. aastal oli riigieelarve esimest korda tegevuspõhine. Seetõttu ei ole programmide kaupa 2019. aastaga võrdlusandmeid.

29. Seetõttu analüüsis Riigikontroll, kas riigieelarve seaduse eelnõu algatamise seisuga Riigikogule esitatud (s.t seletuskirja versioon, mis Riigikogu liikmetele eelnõu menetlemiseks esitatakse) 2020. ja 2021. aasta seletuskirjades esitatud info on **arusaadav ja selge, täielik ja läbipaistev ning optimaalne**.

30. Auditi käigus selgus, et seletuskirja tervikuna ei vasta toodud kriteeriumitele ehk eelnõu ja selle seletuskirja koostamisel ei ole järgitud eelarveklassifikaatori määru² kehtestatud arusaadavuse, järjepidevuse ja võrreldavuse, olulisuse ja optimaalsuse üldpõhimõtteid.

31. Seletuskirja lugedes pole aru saada, millele ja kui palju raha kulub, kuivõrd nendes on kirjeldatud tegevused, mis on vajalikud eesmärgi saavutamiseks, kuid mitte nende elluviimiseks kuluvaid summasid. Sealjuures puudub info ka selle kohta, milliste projektide elluviimine sõltub välisrahast.

32. Seaduse eelnõus ja seletuskirjas on investeringuid käsitletud eri viisil. Sellest tulenevalt ei ühti seaduses esitatud investeringute kogumaht seletuskirja investeringutega ning investeringute muutuse kohta on seletuskirjas vastuolulist infot. Ka tulude ja kulude kogumahu andmed olid eelarve seaduses ning selle seletuskirjas erinevad (vt tabel 1).

Tabel 1. 2020. aasta riigieelarve seaduse kulud riigieelarve seaduse eelnõus ja selle seletuskirjas (miljardites eurodes)

2020. aasta eelarve	Kogukulud
Eelarve seaduse eelnõus kulud kokku	11,718
Summa seletuskirja tabeli 13 ees olevas tekstis	11,6
Seletuskirja tabelis 13 kulude summa kokku	10,720
Seletuskirja joonisel 26 olev summa	11,558

Allikas: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu ja selle seletuskirja seaduse menetluse algatamisel

33. Erinevate eelarveaastate omavaheline **võrreldavus** ei ole tagatud. Seletuskirjas on valitsemisalade kulude ja investeringute muutusi põhjendatud väga üldisel tasemel valitsemisala ülevaatlikus osas, kuid mida detailsemaks läheb eelarve, seda vähem on aru saada, mis võis kulude muutuse põhjustada.

34. Seletuskirja tekst on kohati eksitav ja ebaühtlane. Nii ei vastanud näiteks 2021. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja sissejuhatuses riigieelarve ülesehituse kirjeldus eelnõule. Otsuste tegijaid ja teisi eelnõu tarbijaid eksitab ka see, kui esitatakse valet infot ja öeldakse, et tulud vähenevad, kuigi tegelikult tulud kasvavad; tabelites ja joonistel on erinevad summad ja protsendid kui tekstis ning kohati puuduvad seletuskirja tekstis viited joonistele ja tabelitele, mida tekst selgitab. Lisaks on seletuskirjas kulude ja investeringute kasv esitatud miinusega, mis on küll matemaatiliselt korrektne, kuid lugejale keeruline jälgida.

² Rahandusministri 16.12.2015. a määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“

Teadmiseks, et

[aritmeetikavigade](#) tõttu on näiteks 2020. aasta seletuskirjas Kaitseministeeriumi kulude eelarve vähenemine näidatud 35 miljoni euro võrra suuremana ning investeeringute eelarve suurenemine 10,7 miljoni euro võrra väiksemana; 2021. aasta seletuskirjas on Siseministeeriumi tulude kasv näidatud 4,1 miljoni euro võrra väiksemana ning sotsiaalkindlustuse programmi kulude vähenemine 3,1 miljoni euro võrra suuremana (seletuskirjade hilisemates versioonides on osa puudusi parandatud)..

35. Seletuskirjas esineb valesid summasid ja [aritmeetikavigu](#). Vigu leiti nii eelarve ja seletuskirja võrdlemisel, seletuskirja siseselt kui ka seletuskirja lisades. Seletuskirja lisade eesmärk on aidata lugejal eelarvesummade sisust detailsemalt aru saada, kuid mõned lisad ei anna valdkonnast selget ülevaadet. Samuti ei ole kõikidele lisadele tekstis viidatud ning lisades esitatud info on osaliselt eksitav.

36. Riigikontroll analüüsis ka Riigikogule esitatud 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavust. Seaduse eelnõus puudus koondosa ehk sellest ei selgunud, milline on riigieelarve osades ja jagudes tehtavate muudatuste koondmõju riigieelarvele. Koondosa lisati kolmandal lugemisel. Riigikontroll rõhutab, et ka eelnõu algatamise seisuga Riigikogule esitatud eelnõu ja selle seletuskiri peavad olema arusaadavad.

37. Detailsemad näited riigieelarve seletuskirja analüüsi kohta on Rahandusministeeriumile edastatud märgukirjas. Ministeeriumi sõnul on nad 2022. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel finantsandmeid proovinud otsesemalt ja arusaadavamalt riigieelarvega siduda. Sealjuures tagatakse perioodide võrreldavus ning jätkatakse arendustöödega, mille tulemusel tuleksid aruanded ja tabelid otse infosüsteemist, et loobuda käsitsi loodud tabelitest. Samuti pööratakse rohkem tähelepanu raha planeeritava kasutamise kohta ülevaate andmisele.

38. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- lähtuda seletuskirja koostamisel riigieelarve seaduses ja eelarveklassifikaatori määruuses toodud põhimõtetest;
- kasutada seletuskirjas info esitamisel läbivalt samu põhimõtteid, tagada perioodide võrreldavus, vältida arvutusvigu ning selgitada oluliste tulude, kulude ja investeeringute sisu.

Rahandusministri vastus: Nõustume, et seletuskirja koostamisel peab lähtuma riigieelarve seaduses ja eelarveklassifikaatori määruuses toodud põhimõtetest ning tagama info arusaadavuse, järjepidevuse, võrreldavuse, olulisuse ja optimaalsuse. 2022. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja koostamisel võtame arvesse esitatud ettepanekuid ning parandame riigieelarve arusaadavust ja võrreldavust perioodide vahel.

Tegevuspõhisele eelarvele üleminek ei ole täitnud seatud eesmärke

39. Rahandusministeeriumi välja töötatud ja 2014. aastal vastu võetud riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas on ministeerium seaduse ühe olulisema põhimõttena välja toonud tegevuspõhise riigieelarve koostamise. Eesmärgiks on seatud, et suureneb Riigikogu roll riigi pikaajalise arengu suunamisel ning süsteemi ühtlustamise ja arengukavade arvu vähendamise ning nõuete täpsustamisega luuakse eeldused valitsemisalade omavaheliseks tõhusamaks koostööks ning seotakse paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.

Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid ja selleks vajalikud tegevused

„**Tegevuspõhine eelarve** – strateegilise juhtimise korrastamine loob eeldused kasutusele võtta tegevuspõhine eelarve. Seaduseelnõus on see reguleeritud võimalusena minna samm-sammult üle tegevuspõhisele eelarvele eelkõige nendes ministriumites, kes on selleks valmis. Vajalikud eeltingimused: 1) korrastatud strateegiline planeerimine, 2) tegevuspõhine kuluarvestus. Strateegilise juhtimise süsteemi korrastamise tulemusena **suureneb Riigikogu roll riigi pikaajalise arengu suunamisel** ning süsteemi ühtlustamine ja arengukavade arvu vähendamine ning nõuete täpsustamine loob eeldused valitsemisalade omavaheliseks **tõhusamaks koostööks sidumaks paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.**“

Allikas: 19.04.2014. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri

Teadmiseks, et

põhiseaduslike institutsioonide eelarved ei ole tegevuspõhised, vaid on endiselt jaotatud lähtuvalt majanduslikust sisust.

Tegevuspõhisel infol on vähe tarbijaid

40. Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi tulemuste kohta koostatud kontrolliaruandes on Riigikontroll kirjutanud järgmist:

- Kuni pole selgeid kokkuleppeid, konkreetseid eesmärke ja tegevuspõhise eelarvestamise tulemusel teada saadava info kasutajaid ega läbiviidud sisukat analüüsi, on oht, et tehakse palju tööd, mille tulemust lõpuks keegi ei kasuta ja mida kellelegi vaja ei ole. Selge on see, et tegevuspõhise riigieelarve koostamine on võimalik, aga küsimus on, kas see on ka vajalik ja realselt kasutatav.
- Sõltumata sellest, kuidas pärast analüüsi tegemist otsustakse edasi minna, on Riigikontrolli hinnangul vaja täita järgmised tingimused: kokku on lepitud tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku põhimõtted, tegevused ja tegevuskava; olemas on ühtne kuluarvestusmetoodika ja seda toetav tarkvara ning kõigi osapoolte arusaam tegevuspõhisest eelarvestamisest ja selle rakendamise vajalikkusest ning saadavast kasust on ühesugune.

41. Oma vastuses Riigikontrollile ütlesid rahandusminister ja riigihalduse minister, et tegevuspõhine info annab avaliku sektori juhtidele ja avalikkusele parema võimaluse maksumaksja raha eest tehtavate kulude säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamiseks. Tegevuspõhise eelarve tulemusena tekkivat juhtimisinfot hakkab kasutama Rahandusministeerium riigieelarvet koostades ja eelarveläbirääkimistel, samuti vastutavad ministrid oma valitsemisala tegevust ja eelarveid juhtides.

42. Neli aastat hiljem on vormiliselt kõik ministriumid ja Riigikantselei üle läinud tegevuspõhisele eelarvele, kuid info kasutajaid on minimaalselt. Riigikontrolli hinnangul on realiseerunud peamine risk, et tehakse palju tööd, mille tulemust kasutatakse vähe.

Tegevuspõhisel eelarvel ja selle täitmise infol ei ole tarbijaid ning selle rakendamiseks pole piisavalt tuge

43. Auditi käigus intervjueris Riigikontroll ministriumide eelarvestamisega tegelevaid ja seda infot kasutavaid teenistujaid, et uurida, kuidas on sujunud üleminek tegevuspõhisele eelarvele ja mis on olnud ülemineku kitsaskohad. Intervjuudest selgus, et tegevuspõhisel eelarvel ja selle raha kasutamise infol on vähe tarbijaid.

44. Ministriumide juhtkonnad ja valitsus teevad endiselt otsuseid majandusliku sisu järgi jaotatud eelarvest lähtuvalt. Eelarve koostamise käigus tehakse otsuseid pigem ressursipõhiselt, mitte tegevuspõhiselt – nt tõsta õpetajate palka, investeerida kinnisvarasse, osta kümme autot. S.t otsustatakse, kas ja kui palju anda raha, aga ei küsita, millise teenuse osutamiseks või programmi eesmärkide saavutamiseks seda vaja on.

45. Kuna samal ajal on vaja koostada ka tegevuspõhine eelarve ja koguda infot selle täitmise kohta ehk tehakse dubleerivat tööd, et siduda raha eesmärkidega, on eelarvestamiseks ja eelarve täitmiseks tehtava töö maht oluliselt suurenenud.

Tegevuspõhiseks kuluarvestuseks on vaja rohkem tuge

Kulumudel – asutuse tasandil traditsioonilise või tegevuspõhise kuluarvestuse põhimõtete kogum, mille alusel toimub asutuse otse- ja kaudsete kulude andmekorje, kulude jaotamine asutuse tegevuste või teenuste tarvis ning asutuse teenuste või toodete maksumuse arvestamine

Programmide arv 2020. aasta riigieelarve seaduses valitsemisalade kaupa

	Programme
Riigikantselei	1
Haridus- ja Teadusministeerium	11
Justiitsministeerium	1
Kaitseministeerium	4
Keskkonnaministeerium	2
Kultuuriministeerium	3
Maaeluministeerium	2
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	6
Rahandusministeerium	4
Siseministeerium	3
Sotsiaalministeerium	8
Välisministeerium	2

Kahe valitsemisala programmide kulude ja investeeringute täitmist ei olnud võimalik kontrollida

46. Eelarve ja selle täitmise info koostajad tõid ka välja, et tegevuspõhise kuluarvestuse tarbeks arendatud infosüsteem KAIS ei toeta protsessi. Nimelt tuleb asutustel teha palju käsitööd, mida KAISis ei ole automatiseeritud või mida ei saa automatiseerida. Süsteem on valitsemisalade hinnangul liiga keeruline ning seda ei ole võimalik kasutada teenuste ja nende muutuste seiramiseks ega analüüsimiseks.

47. Samuti toodi välja, et pole selge, milliseid andmeid Rahandusministeerium riigiüleltselt näha tahab, milliseid andmeid ja milleks kogutakse. Praegu teevad kõik asutused ja valitsemisalad **kulumudeleid** oma äranägemise järgi, sest kirjeldatud on ainult miinimumnõuded, kuid puudub ühtne lähenemine. Seetõttu ei ole kulumudelid ka ühtselt hallatavad ja nende kasutajatele ei suudeta vajalikku tuge pakkuda.

48. Info tarbijate vähesus ning puudulik ettevalmistus nii metodika kui ka IT-tehnilise poole pealt on viinud selleni, et algselt enamate programmidega alustanud valitsemisalad on vähendanud programmide arvu, kuna mida vähem programme, seda lihtsamalt ja vähema ressursiga saab eelarvet koostada ja muuta ning kokku panna eelarve täitmise aruande.

49. Näiteks on 2021. aasta riigieelarves Haridus- ja Teadusministeeriumil seitse programmi vähem kui eelneval aastal ning Sotsiaalministeeriumil kaks vähem võrreldes üle-eelmise aastaga. Riigikontrolli hinnangul esineb risk, et praeguste tendentside jätkudes on avalikkusel ja Riigikogu liikmetel veelgi vähem võimalik eelarvest aru saada ja selle kasutamist suunata.

50. Rahandusministeeriumi selgitas, et välja on töötatud kulumudeli haldamise reeglid, mis asutuste tööd lihtsustavad ja säilitavad neile vajaliku paindlikkuse. Samuti on välja töötatud kesksed aruanded, koolitatud süsteemi kasutajaid ning arendatud riigiüleltsi aruandeid. Ministeeriumi sõnul plaanivad nad arendada uue infosüsteemi, mis toetaks tegevuspõhise riigieelarve planeerimise, täitmise jälgimise, aruandluse ning kulu- ja juhtimisarvestusega seotud tegevusi.

51. Kuigi Rahandusministeerium on infosüsteemi arenduse ja kasutajate koolitamisega tegelenud, oli valitsemisaladel sellegipoolest 2020. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamisega raskusi (vt täpsemalt p-d 52–59).

Kuluarvestuse infosüsteemiga seotud probleemid ei võimalda eelarve kasutamisest aru anda vastu võetud seaduse detailsuses

52. 2021. aasta 31. mai seisuga, mil ministeeriumid pidid Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile esitama kinnitatud tulemusaruanded (ilma lõplike eelarve täitmise andmeteta ei saa tulemusaruannet esitada), ei vastanud kuue valitsemisala eelarve täitmise andmed KAISis raamatupidamise andmetele. Seetõttu sai Riigikontroll riigieelarve täitmise aruandes Kultuuri- ja Siseministeeriumi jagudes lõplikke eelarveid ning Siseministeeriumi jaos ka eelarve täitmise andmeid kontrollida ainult koondsummadena, sh piirmääruga, mitte programmide kaupa.

Teadmiseks, et

kõige läbipaistvam ja kontrollitavam on Keskkonna- ja Maaeluministeeriumi puhul kalandusprogramm, mille lõplik eelarve ja eelarve täitmine suudeti tuvastada raamatupidamise andmete alusel – kulud vastavalt ministeeriumile olid 5,9 miljonit ja 15,2 miljonit eurot ning investeringud 100 600 eurot ja 83 400 eurot.

53. Ülejäänud nelja valitsemisala osas sai Riigikontroll programmide eelarvete täitmisel siiski veenduda. Kontrollimine oli võimalik seetõttu, et raamatupidamise andmetes olid olemas vajalikud tunnused riigieelarve täitmise aruande koostamiseks; valitsemisala eelarve jagunes kahe programmi vahel ja ühe maht oli väga väike (kalandus), mistõttu suudeti tuvastada, mis kuulub väiksemasse programmi, ning järelikult kuulub ülejäänud suurde programmi (Keskkonna-, Maaeluministeerium); või olid riigieelarve täitmise aruande (RETA) koostajad suutnud tuvastada, milles täpselt seisneb erinevus, ning audiitorid hinnata selle põhjendatust (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium).

54. Sisuliselt tähendab see, et enam kui pooltel – kokku on 11 valitsemisala – valitsemisaladel esines RETA kokkupanemisel kuluarvestuse infosüsteemis tõsiseid probleeme (siin ei ole arvestatud kõiki ülejäänud valitsemisalasid, kellel oli RETA kokkupanemisega probleeme, kuid kes said need 31.05.2021. aasta seisuga lahendatud). Nii aruannete koostajate kui ka Rahandusministeeriumi selgituste põhjal olid probleemide põhjused järgmised:

- valitsemisalade kulumudelid olid üles ehitatud teiste arvestuspõhimõtetega, kui need KAIS jaoks vajalikud olid – näiteks muudeti aasta lõpus andmete importimise loogikat ning KAISi toodi konsolideeritud andmed;
- KAISi imporditavate andmetabelite koostamisel ei olnud alati lähtutud juhistest, mis olid kirjas Rahandusministeeriumi koostatud strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatus;
- Rahandusministeerium oli KAISi seadistamisel eeldanud, et valitsemisalade eelarved ja kulumudelid on standardsemad, kuid tegelikult vajati valitsemisalaspetsiifilisi lahendusi;
- infosüsteem on nii keeruline, et tegevuspõhise riigieelarve täitmise aruande koostamiseks on vaja IT-teadmisi;
- teadmatuses või kogemata tehti vigu, sh märgivigu, mis viis suurte erinevusteni;
- infosüsteem ei olnud töökindel – andmete infosüsteemi laadimine võtab mitmeid tunde aega, serveri maht ei ole suurte andmemahtude ja keeruliste kulumudelite jaoks piisav, andmeid kirjutati üle, andmed kadusid ära, andmed ei olnud RETA kokkupanemisel mõnel päeval kättesaadavad.

Teadmiseks, et

poolaasta riigieelarve täitmise jälgimiseks ja Vabariigi Valitsusele ülevaate andmiseks esitab ministeerium või teeb Rahandusministeeriumile kättesaadavaks eelarveaasta ja eelnevate aastate eelarve täitmise andmed 30. juuni seisuga eelarveklassifikaatori alusel hiljemalt 31. augustiks.

Allikas: Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja töhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord, § 17 lg 2

55. Riigikontrolli hinnangul oleks probleeme olnud võimalik varem tuvastada ja lahendada asuda, kui Rahandusministeerium ei oleks loobunud nõudest esitada valitsemisala 2020. aasta esimese poolaasta eelarve täitmise andmed augusti lõpuks ning oleks 2020. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamise reeglid kirja pannud varem kui 2021. aasta alguses.

56. Lisaks eelkirjeldatule puuduvad kõigi valitsemisalade riigieelarve täitmise aruannetes võrdlusandmed 2019. aasta eelarve täitmise kohta. Põhjuseks on asjaolu, et riigieelarve ülesehitus ning arvestuspõhimõtted muutusid oluliselt, mistõttu oleks pidanud võrdlusandmete saamiseks tegema mitmeid teiseid muudatusi ning mudeldama need kuluarvestuse

infosüsteemis. See aga ei olnud võimalik, kuna andmetel muutusid mudeldamiseks vajalikud tunnused. Sama selgitus on esitatud ka riigi majandusaasta koondaruandes arvestusmeetodite ja hindamisaluste osas ning lisas a31.

57. Riigikontrolli hinnangul oleks Rahandusministeerium pidanud looma seosed eelnevate perioodidel kasutatud põhimõtete ja esitusviisidega, et tagada eri perioodide omavaheline võrreldavus, nagu on nõutud eelarveklassifikaatori üldpõhimõtetes. Kuna seda ei ole tehtud, puuduvad võrdlusandmed nii 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas kui ka majandusaasta koondaruandes.

58. Võrdlusandmete esitamine ning selleks vajalike seoste loomine ja lahenduste leidmine on vajalik ka edaspidi, kuna eelarveaasta vahetudes muudavad valitsemisalad eelarvete programmilist jaotust. Seetõttu esineb risk, et võrdlusandmed jäävad osaliselt esitamata ka järgmistel aastatel.

59. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- kui eesmärk on võtta tegevuspõhine eelarve kasutusele sisuliselt, siis tagada info tarbijate vajadusi arvestades, et
 - kõigil osapooltel on ühesugune arusaam tegevuspõhisest eelarvestamisest ja selle rakendamisest;
 - tegevuspõhise kuluarvestamise meetodika on ühtne ja on olemas selle rakendamist võimaldav tarkvara;
 - lepitaakse kokku, kuidas saadavat tegevusinfot kasutada;
- leida lahendus eelarve täitmise võrdlusandmete esitamiseks ka esitusviisi ja arvestuspõhimõtete muutumisel;
- tagada Riigikogu liikmetele nende ülesannete täitmiseks vajaliku eelarve info selgus ja piisavus.

Rahandusministri vastus: Nõustume, et tegevuspõhise eelarvestamise sisuline rakendamine eeldab süsteemsemat riigieelarve kasutajate infovajaduse kaardistamist, paremat koostööd eelarvestamise protsessis osalejate vahel, infosüsteemide arendamist ning eelarvestamise ja eelarve täitmise reeglite paremat kommunikeerimist ja jälgimist.

Tegevuspõhise eelarvestamise sisuline rakendamine on pikaajaline protsess ja mitmed seda toetavad arendustegevused on alles töös. Tegevuspõhise eelarve sisulist kasutuselevõttu toetavad 2022. aasta riigieelarve seaduse detailsuse suurendamine ja riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja muutmine. Koostöös valitsemisaladega jätkame riigieelarve koostamise ja täitmisega seotud juhiste täiendamist ning strateegilise planeerimise käsiraamatu uuendamist. Uue planeeritava infosüsteemi rakendamisega lihtsustub oluliselt tegevuspõhise riigieelarvega seotud tegevuste standardiseerimine ja keskne koordineerimine. Usume, et kõik nimetatud muudatused toetavad tegevuspõhise riigieelarve sisulist kasutuselevõtmist ja aitavad avada selle tegelikku potentsiaali.

Riigieelarve otstarbe muudatuste vastavust seadusele ei ole kontrollitud

Riigieelarves jaotatakse eelarve piirmääraga ja piirmäärata vahenditeks. Piirmääraga vahendite eelarvet ei ole lubatud ületada. Piirmäärata eelarvest tehakse arvestuslikud kulud, s.o kulud, mille suurus tuleneb seadusest või mis sõltuvad konkreetsest tulude mahust vms.

Kaudsed kulud (*overhead costs*) – on kulud, mille tekkimise põhjus on kaudselt seostatav teenustega. Näiteks, üldhalduskulud, sisemiste tugiteenuste kulud jms

2021. aastasse on üle kantud 2019. aastal kasutamata jäänud eelarvet

Tulusid on vähendatud finantskulude summa võrra

Osa riigieelarve planeerimise ja selle täitmisest aruandmise arvestuspõhimõtteid ei ole rakendatud ja osa vajab täpsustamist

60. Riigieelarve seadus ütleb, et ministril on eelarve tegevuspõhise liigenduse korral õigus muuta programmide vahel piirmääraga vahendite mahtusid kuni 5 protsendi ulatuses valitsemisala kulumudeli kaudsete kulude mahust, kuid mitte rohkem kui 0,25 protsenti valitsemisala kõikidest piirmääraga vahenditest. Piirangut muudatuste tegemisel arvestatakse iga programmi kohta eraldi.³

61. Rahandusministeerium on KAISis arendanud kontrollaruande, mille abil tuvastada valitsemisalasid ja programme, milles on muudatusi tehtud seaduses ettenähtud ulatusest rohkem.

62. Kasutades koostatud aruannet, selgus, et kahe valitsemisala kokku nelja programmi puhul võib muudatusi olla tehtud lubatust suuremas summas. Pärast seda, kui Riigikontroll oli sellele tähelepanu juhtinud, selgus, et ühe valitsemisala puhul oli seaduses tehtud muudatus sisestatud ministri muudatusena ning kui see õigeks parandati, siis jäädi riigieelarve seaduses lubatud vahemikku.

63. Rahandusministeeriumist saadud selgituse kohaselt ei kontrolli nad veel seaduse vastava nõude täitmist. Välja on arendatud küll aruanne, kuid see on testimata ning teemaga pole jõutud edasi minna.

64. Riigieelarve seadus lubab eelarve kasutamise tähtaega pikendada ühe eelarveaasta võrra, s.t et 2019. aastast 2020. aastasse üle kantud eelarvet ei saa enam 2021. aastasse üle kanda. Samuti seab seadus piirangu ülekantud eelarve kasutamise otstarbele – ülekantud eelarvet või kasutada riigieelarvega määratud otstarbeks.⁴

65. Sellest hoolimata on Rahandusministeerium vähemalt kahel valitsemisalal lubanud 2021. aastasse üle kanda ka 2019. aastast pärineva eelarve jäägi.

66. Riigikontrolli hinnangul määrati 2019. aasta eelarve kasutamise otstarve 2019. aasta riigieelarve seadusega, ning kui selles seaduses on eelarve otstarve investeringutoetuse andmine, siis peab säilima see otstarve ka eelarve ülesehituse muutumisel.

67. Rahandusministeerium aga on lähtunud 2020. aasta riigieelarve seaduse detailsusest ehk 2019. aasta investeringutoetused on arvestatud üldiselt kulude hulka. Selle arvestuse korral on 2019. aastast üle toodud jääk justkui 2020. aastal ära kasutatud, kuigi korrektse arvestuse korral see nii ei ole.

68. Riigieelarve täitmise aruande valitsemisalade jagudes näidatakse tulusid koondsummana, s.t ei eristata maksutulusid, riigilõive, saadud toetusi, finantsulusid ega muid tulusid. Need on detailsemalt esitatud aruande koondis.

69. Eelarveklassifikaatori järgi planeeritakse eelarve tuludes muu hulgas ka tulems osalustelt, tulu hoiustelt ja väärtpaberitelt ning muud

³ Riigieelarve seadus, § 56 lõige 2¹

⁴ Riigieelarve seadus, § 59¹ lõiked 1 ja 2

finantstulud. Sisult tähendab see, et planeeritakse finantsinvesteeringutelt teenitavaid intresse, dividendituluseid ning antud laenude intressituluseid.

70. Riigieelarve täitmise aruande koostamisel aga kuuluvad nende tulude koosseisu ka erinevad finantskulud, mille võrra tulude summat vähendatakse. Seetõttu on 2020. aasta riigieelarve täitmise aruandes tuluseid vähendatud vähemalt 98,1 miljoni euro võrra. Selle tulemusel ei ole aruandest võimalik teada saada, kui palju ja milliseid tuluseid valitsemisala asutused tegelikult kogusid.

Sisu üliluslikkus – eelarvestamisel ja finantsaruandluses lähtutakse tulude, kulude, nõuete, kohustuste, investeeringute ja finantseerimistehingute kajastamisel nende majanduslikust sisust, mitte nende tekkimise aluseks olevate lepingute ja muude dokumentide juriidilisest vormist.

Käibemaksukuluks alati raha ei eraldata

71. Riigikontrolli hinnangul on rakendatud arvestuspõhimõtte vastuolus eelarveklassifikaatori määruse [sisu üliluslikkuse](#) üldpõhimõttega. Seetõttu peaks Rahandusministeerium osaluste tulemi, tulu hoiustelt ja väärtpaperitelt ning muude finantstulude eelarve planeerimist ja täitmise esitamise arvestuspõhimõtet muutma ning planeerima nende varadega seotud kulud ja eristama tehingud lähtuvalt nende majanduslikult sisust.

72. Käibemaksu kulu eelarve summas 148,3 miljonit eurot määrati 2020. aasta riigieelarve seadusega. Sellele lisandus 2019. aastast ületoodud eelarve, riigi 2020. aasta lisaelarve seadusega investeeringute käibemaksukuluks ettenähtud summa ning tulude arvelt saadud eelarve.

73. Riigieelarve täitmise aruandest selgub, et kuludega kaasnev käibemaksukulu ületab lõplikku eelarvet 12,4 miljonit eurot ja investeeringute käibemaksukulu 2,7 miljonit eurot.

74. Riigikontrolli hinnangul on üheks käibemaksukulu eelarve alaplaneerimise põhjuseks see, et erinevatest reservidest põhiseaduslikele institutsioonidele, Riigikantseleile ja valtsemisaladele raha eraldamisel ei planeerita käibemaksukulu, kuigi kulude tegemiseks see kulu kaasneb.

75. Rahandusministeerium selgitas, et kuna uut käibemaksukulu puudutavat eelarvestamise meetodikat rakendati 2020. aastal esimest korda, ei olnud planeerimise ajal teada, milliseks käibemaksu eelarve täitmine tegelikult kujuneb. 2020. aasta käibemaksu eelarve täitmise analüüsi järel saab koostada täpsemad käibemaksu eelarvestamise juhised ja arendada kuluarvestuse infosüsteemi vajalikud kontrollid.

76. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- kontrollida riigieelarve seaduse nõuete järgimist;
- eristada eelarve täitmises tulud ja kulud, et anda tõene ülevaade kogutud tuludest ja tehtud kuludest;
- planeerida eelarve kõigile kuludele.

Rahandusministri vastus: Nõustume soovitustega. Riigieelarve planeerimise ja täimisega seotud õigusaktide rakendatavusega seotud probleeme on kavas analüüsida uue riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse raames, mis valmib 2022. aasta juuniks.

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

Märkusega arvamuse avaldamise alus

77. Põhivara raamatupidamise 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.

78. Võrdlus on seda olulisem, et Riigikontroll on mitmete aastate auditites tuvastanud erinevaid probleeme Kaitseväge varade arvestuses, mille tõttu eksisteerib risk, et raamatupidamises ei ole saadud kajastada kõiki põhivaraga tehtud tehingud.

79. Seda võrdlust ei olnud Kaitseväel võimalik teha ka 31.12.2020. aasta seisuga, kuna jätkuvalt ei olnud laoarvestusest võimalik välja võtta usaldusväärset põhivarade nimekirja. Põhjus seisneb selles, et süsteemis on olnud igal ajal võimalik muuta märget selle kohta, kas tegemist on põhivaraga või varuga, ning selles, et varaga tehtud laoliikumiste järel on need märged ära kadunud. Varade kaupa ei ole võrdlust võimalik teha, kuna detailses laoarvestuses ei ole varadele lisatud nende kogumipõhises raamatupidamisarvestuses olevaid varakogumite numbreid. Lisaks on varad laoarvestuses ja raamatupidamises arvel erinevas väärtuses, kuna laoarvestuses ei ole parendusi arvele võetud.

80. Kaitsevägi tegeles 2020. aasta jooksul põhivarade arvestuseks vajaliku põhivara mooduli seadistamisega. Tuvastati finantstarkvaras SAP olevatele varakogumitele vastavad detailsed varad Kaitseväge laoarvestuses ja alustati 2020. aasta lõpul põhivarade arvelevõttu põhivara moodulisse.

81. Kuna Kaitseväge laoarvestuses olevaid varade soetusmaksumusi ei saa pidada usaldusväärseks, veendutakse varaobjektide põhivara moodulisse arvele võtmisel, et ühte kogumisse kuuluvate varaobjektide maksumused kokku vastaksid raamatupidamises olevatele kogumite maksumustele.

82. Kaitsevägi kasutab varade arvestuseks nelja erinevat tarkvara. Neist suurimas laoarvestuses oli 31.12.2020. aasta seisuga kaitseotstarbelist vara, sh varusid, kokku soetusmaksumusega 610,2 miljonit eurot. Sellest oli 2021. aasta mai lõpu seisuga jõutud põhivara moodulisse arvele võtta kaitseotstarbelist põhivara soetusmaksumusega 384,5 miljonit eurot.

83. Niisiis jäi 31.12.2021. aasta seisuga laoarvestusse veel vara soetusmaksumusega 225,7 miljonit eurot, mille kohta ei olnud auditi käigus võimalik saada selgust, kui palju on sealhulgas põhivara ja kui palju varu ja mis maksumuses võiks seal põhivarad olla. Neile lisanduvad veel teistes süsteemides arvel olevad põhivarad.

84. Seega ei ole kindlust, et raamatupidamises kajastatud materiaalse põhivara saldo 31.12.2020. aasta seisuga väärtuses (jäakväärtus) 317,5 miljonit ja 31.12.2019. aasta seisuga väärtuses 251,8 miljonit eurot on õige ja vastas tegelikule varade seisule. Selle tulemusena teeb Riigikontroll märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo kõikehõlmavuse kohta.

85. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** jätkata varade põhivara moodulisse arvelevõttu, et edaspidi oleks võimalik teatud regulaarsusega,

Teadmiseks, et

riigi konsolideerimata bilansis on materiaalsel vara kokku väärtuses 3,1 miljardit eurot. Neist ühe suurema osa moodustavad Kaitseministeeriumi valitsemisel olevad varad väärtuses 737,1 miljonit eurot, sh Kaitseväge varad väärtuses 317,5 miljonit.

vähemalt kord aastas, seal kajastatud põhivarade kohta teha usaldusväärne väljavõte, mille abil veenduda varade bilansis kajastamise õigsuses.

Kaitseministri vastus: Oleme tutvunud riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolli-aruande eelnõuga ning Riigikontrolli soovitusel Kaitseväge varade arvestuse korralduse kohta.

Oleme nõus Riigikontrolli tähelepanekutega Kaitseväge varade arvestuse korralduse osas ning soovitusel jätkata varade põhivara moodulisse arvelevõttu, et edaspidi oleks vähemalt kord aastas võimalik teha usaldusväärne väljavõte, veendumaks varade bilansis kajastamise õigsuses.

Kinnitame, et probleemi lahendamisele on valitsemisalas tõsiselt suhtunud ning sellesse intensiivselt panustatud. Põhivarade registri korrastamine Kaitseväge süsteemis (MS DAX) toimub Riigikontrollile tutvustatud graafikus, seisuga 06.08.2021 on registrisse kantud 86% enne 2021. aastat soetatud põhivara andmetest. Põhivarade sisestamise tähtaeg Kaitsevägele on 31.12.2021. Alates 2021. aastast soetatud põhivara sisestatakse juba uude registrisse. Seega on 2022. aasta algusest Kaitseväge põhivara erinevates registrites täies mahus võrreldav ning pikaajaline vajakajäämine saab lahendatud.

Jätkuvalt ei ole võimalik kontrollida, kas sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur on tehtud ning tulemused on aastaaruandes arvesse võetud

Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri läbiviimisest

86. Sotsiaalkindlustusamet ei ole juba neljandat aastat järjest korrektselt ja õigel ajal läbi viinud sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri. Kuna amet ei edastanud audititoimingute tegemise lõpuks inventuuri tulemusi, ei olnud Riigikontrollil ka sel aastal võimalik kontrollida, kas inventuur on tehtud ja kas inventuuri tulemused on raamatupidamises kõikehõlmavalt kajastatud.

Teadmiseks, et

31.12.2020. aasta seisuga on bilansis sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 1,4 miljonit ja kohustisi 25,6 miljonit eurot ning bilansiväliseid kohtumenetlusaegse elatisabi nõudeid 0,7 miljonit eurot.

87. Kuigi Sotsiaalkindlustusamet ei edastanud inventuuri tulemusi, selgus kontrollitoimingute tegemisel, et vähemalt osaliselt on nõuete laekumise tõenäosust hinnatud. Selle tulemusena tunnistati 31.12.2020. aasta seisuga lootusetuks sotsiaaltoetuste ja hüvitiste enamaksetega seotud nõudeid kokku 0,48 miljonit eurot. Nõuete laekumise tõenäosuse hindamine on üks etapp aastainventuurist. Sellest hoolimata ei õnnestunud Riigikontrollil veenduda, kas kõik lootusetuks tunnistatud nõuded on 31.12.2020. aasta seisuga bilansist maha kantud.

88. Samuti tuvastas Riigikontroll kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi, 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse ning paljulapselise pere toetuse kontrollimisel vigu, mis viitavad, et inventuur on tegemata või ei ole inventuuri tehtud kõikehõlmavalt.

89. Nii on infosüsteemi SKAIS2 arenduspuuduste või vähese funktsionaalsuse tõttu teatud juhtudel nende toetuste kulu arvestatud topelt või on arvestatud toetuse andmist perioodide eest, mille eest isikutel ei olnud õigus toetust saada. Seega kajastuvad arvestuses toetuse maksmise kohustised, mis tegelikult ei kuulu tasumisele.

90. Selle tõttu on ka topeltmaksete tegemise risk, sest ekslikult arvestatud toetuste maksmise kohustised tuleb ametil käsitsi peatada. Korrektsed inventeerimise tulemusena oleksid sellised vead bilansipäeva seisuga arvestuses korrigeeritud. Parandamata vead on viinud selleni, et kulusid ja kohustisi on näidatud tegelikust suuremana.

91. Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri läbiviimine on avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi kohustuslik vähemalt kord aastas. Inventuur on üks olulisem sisekontrollimeede, mis annab kindlust, et tööprotsessid toimivad, alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud arvestusse ja arvestus vastab tegelikkusele. Korrektsed ja õigeaegne inventuur võimaldab ametil välja selgitada ka eeltoodud vigade tekkimise põhjused, mis on oluline sisend infosüsteemi SKAIS2 arenduste tellimisel.

92. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile:** tagada koostöös Sotsiaalkindlustusametiga, et sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur viiakse läbi õigel ajal ja korrektselt.

Sotsiaalkaitseministri vastus: Oktoobris 2020. aastal toimus Sotsiaalkindlustusametis kohtumine nõuete ja kohustiste inventeerimise teemal ning seal osalesid Sotsiaalkindlustusameti, Sotsiaalministeeriumi, Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskuse töötajad. Kohtumisel tutvustas Sotsiaalkindlustusamet Riigikontrollile Sotsiaalkindlustusameti kohustiste ja nõuete seisu ning lepiti kokku, et Sotsiaalkindlustusamet kontrollib ja hindab kohustusi ja nõudeid jooksvalt, kuna suurte mahtude tõttu, mis osaliselt olid tingitud vajadusest vaadata üle ka varasemate aastate andmed, ei jõua Sotsiaalkindlustusamet aasta lõpus alustades inventuure teostada. Kohtumisel lepiti kokku 2020. aasta raamatupidamistingute auditeerimise plaan koos ajakavaga.

Nõustume, et Sotsiaalkindlustusamet peab esitama Riigikontrollile audititoimingute tegemise lõpuks inventuuri tulemused.

Sotsiaalkindlustusamet oma kirjas Sotsiaalministeeriumile annab teada, et kavatseb esitada Riigi Tugiteenuste Keskusele ja Sotsiaalministeeriumile ettepanekud raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, mis sisaldab ka inventuuri tähtaegade muutmist.

Raamatupidamise seaduse § 11 „Raamatupidamise sise-eeskiri“ kohustab raamatupidamiskohustuslast (ministeeriumi) koostama sise-eeskirja, mis reguleerib muu hulgas ka varade ja kohustuste inventeerimist. Riigi raamatupidamiskohustuslane koostab raamatupidamise sise-eeskirja, arvestades üldeeskirja nõudeid. Avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendi § 50 lg 2 lubab varade ja kohustiste aastainventuuride korraldamise hajutamise. Inventuure tehakse aruandeaasta lõpu seisuga või kuni kaks kuud enne aruandeaasta lõppu.

Vastavalt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja punktile 17.4.6 ja finantsarvestuse toimemudeli punktile 9.7 pidi Sotsiaalkindlustusamet nõuded ja kohustised inventeerima seisuga 30.11.2020 ja esitama tulemused Riigi Tugiteenuste Keskusele hiljemalt 28.02.2021. Riigikontroll lähtub eespool nimetatud seadusest, juhendist, valitsemisala sise-eeskirjast ja toimemudelist.

Tulenevalt eeltoodust on võimalik teha ettepanek tähtaegade muutmiseks valitsemisala sise-eeskirjas ja toimetamisel. Lisaks kohustiste ja nõuete jooksvale kontrollile saaks Sotsiaalkindlustusamet aastainventuuri teha kõige varem 1. novembri seisuga. Lisaks on võimalik pikendada maksimaalselt 1 kuu ka tulemuste esitamist Riigi Tugiteenuste Keskusele. Enne sise-eeskirja muutmist soovime Riigikontrolliga veel kord tähtaegade muutmised läbi arutada, et tagada edaspidi inventuuride õigeaegne esitamine.

Loodame, et nimetatud muudatused aitavad Sotsiaalkindlustusametil aasta lõpus korrektselt läbi viia oma nõuete ja kohustiste inventuuri ning edastada tulemused tähtaegselt Riigikontrollile.

Vastuskirjaga on kaasa lisatud Sotsiaalkindlustusameti selgitused Sotsiaalministeeriumile.

Sotsiaalministeerium on nõus Riigikontrolliga, et kõik kohustiste saldod tuleb inventeerida. Sotsiaalkindlustusameti vastuses esitatud märkus „ei kuulu inventuuri käigus hindamisele“ ei ole asjakohane ja tabelis on välja toodud ainult konto 20356020 toetuste jaotus liigiti, mis kuulub väljamaksmisele järgmisel kuul.

SKA kohustiste maht, mis kuulus inventeerimisele, oli summas 25 613 991 eurot:

Konto	Nimetus	Summa
20356020	Muu sotsiaalabi kohustused	21 871 115
20356220	Deklareerimata kinnipeetud tulumaks	3 678 496
20356420	Deklareerimata kinnipeetud kogumispension	51
20360000	Selgitamata laekumised	29 753
20360102	Edasiandmisele kuuluvate laekumiste kogumiskonto	5 686
20364020	Kohtutäiturile ülekantavad summad	28 889

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub ettepanekuga raamatupidamiskohustuslase raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, kuni see vastab raamatupidamise seadusele ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendile.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal rahandusministrile, kaitseministrile ja sotsiaalkaitseministrile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid ajavahemikul 9.–12.08.2021 oma vastused Riigikontrolli soovitude kohta.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Rahandusminister: Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest.

Nõustume auditi tulemustega ja arvestame Riigikontrolli soovitustega edasise töö korraldamisel. Kinnitame, et korrektne riigieelarve seaduse eelnõu, arusaadav riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, tegevuspõhise eelarve sisuline kasutuselevõtt ning riigieelarve planeerimise ja täitmise põhimõtete selgus ja järgimine on meile olulised. Tegeleme olukorra parandamisega.

Sotsiaalkaitseminister: Täname Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu „Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ raames tehtud tähelepanekute eest ja esitame vastuse järgmisele soovitusele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Aasta riigieelarve seaduse korrektsuse tagamine</p> <p>27. Soovitused rahandusministrile: selleks, et tagada Riigikogule menetlemiseks korrektsed aasta riigieelarve seaduse eelnõud,</p> <ul style="list-style-type: none"> tuvastada aasta riigieelarve koostamise protsessi nõrgad kohad ning rakendada meetmeid nendega seotud riskide maandamiseks, seada sisse kontrollimeetmed vigade ennetamiseks aasta riigieelarve seaduse koondosas, kasutada infotehnoloogilisi lahendusi juhuslike ja hooletusvigade vältimiseks, näha tööprotsessis ette aeg kõigi vajalike muudatuste tegemiseks. <p>(p-d 12–26)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume kõigi soovituses välja toodud punktidega, oleme kõikide nimetatud probleemide lahendamiseks alustanud. Protsessi kitsaskohtade tuvastamisega alustasime 2019. aasta teisel poolaastal. Esimesed suuremad protsessi parendamist toetavad muudatused (nt struktuurimuudatus ja tööülesannete täpsustamine) toimusid 2020. aasta alguses, jätkame tegevustega 2022. aasta eelarveprotsessi ettevalmistuste käigus. Riigieelarve seaduse koondosa vigade vältimiseks võtsime 2019. aastal kasutusele esimesed kontroll-lehed. Täna on neid parandatud ja vigu tekitanud kahekordne planeerimine kaotatud. Eelarvestamise vigade vältimiseks arendati käesoleva aasta talvel infosüsteemi eelarvestamise kontrollireeglid, mis vähendavad sisestamise vigu ja täiendavat andmete kontrollimise vajadust. Planeerimise faasis on tegevuspõhise riigieelarve koostamist, täitmist ning kulu- ja juhtimisarvestust toetava uue infosüsteemi arendus.</p>
<p>Aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavus</p> <p>38. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> lähtuda seletuskirja koostamisel riigieelarve seaduses ja eelarveklassifikaatori määruuses toodud põhimõtetest; kasutada seletuskirjas info esitamisel läbivalt samu põhimõtteid, tagada perioodide võrreldavus, vältida arvutusvigu ning selgitada oluliste tulude, kulude ja investeeringute sisu. <p>(p-d 28–37)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume, et seletuskirja koostamisel peab lähtuma riigieelarve seaduses ja eelarveklassifikaatori määruuses toodud põhimõtetest ning tagama info arusaadavuse, järjepidevuse, võrreldavuse, olulisuse ja optimaalsuse. 2022. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja koostamisel võtame arvesse esitatud ettepanekuid ning parandame riigieelarve arusaadavust ja võrreldavust perioodide vahel.</p>
<p>Tegevuspõhine eelarvestamine</p> <p>59. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> kui eesmärk on võtta tegevuspõhine eelarve kasutusele sisuliselt, siis tagada info tarbijate vajadusi arvestades, et <ul style="list-style-type: none"> kõigil osapooltel on ühesugune arusaam tegevuspõhisest 	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume, et tegevuspõhise eelarvestamise sisuline rakendamine eeldab süsteemsemat riigieelarve kasutajate infovajaduse kaardistamist, paremat koostööd eelarvestamise protsessis osalejate vahel, infosüsteemide arendamist ning eelarvestamise ja eelarve täitmise reeglite paremat kommunikeerimist ja jälgimist.</p> <p>Tegevuspõhise eelarvestamise sisuline rakendamine on pikaajaline protsess ja mitmed seda toetavad arendustegevused on alles töös. Tegevuspõhise eelarve sisulist kasutuselevõttu toetavad 2022. aasta riigieelarve seaduse detailsuse suurendamine ja riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja muutmine. Koostöös valitsemisaladega jätkame riigieelarve koostamise ja täitmise seotud juhiste täiendamist ning strateegilise</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>eelarvestamisest ja selle rakendamisest;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ tegevuspõhise kuluarvestamise metoodika on ühtne ja on olemas selle rakendamist võimaldav tarkvara; ▪ lepitakse kokku, kuidas saadavat tegevusinfot kasutada; ▪ leida lahendus eelarve täitmise võrdlusandmete esitamiseks ka esitusviisi ja arvestuspõhimõtete muutumisel; ▪ tagada Riigikogu liikmetele nende ülesannete täitmiseks vajaliku eelarve info selgus ja piisavus. <p>(p-d 39–58)</p>	<p>planeerimise käsiraamatu uuendamist. Uue planeeritava infosüsteemi rakendamisega lihtsustub oluliselt tegevuspõhise riigieelarvega seotud tegevuste standardiseerimine ja keskne koordineerimine. Usume, et kõik nimetatud muudatused toetavad tegevuspõhise riigieelarve sisulist kasutuselevõtmist ja aitavad avada selle tegelikkude potentsiaali.</p>
<p>Riigieelarve planeerimise ja selle täitmisest aruandmise arvestus-põhimõtted</p> <p>76. Soovitused rahandusministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kontrollida riigieelarve seaduse nõuete järgimist; ▪ eristada eelarve täitmises tulud ja kulud, et anda tööne ülevaade kogutud tuludest ja tehtud kuludest; ▪ planeerida eelarve kõigile kuludele. <p>(p-d 60–75)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume soovitustega. Riigieelarve planeerimise ja täitmisega seotud õigusaktide rakendatavusega seotud probleeme on kavas analüüsida uue riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse raames, mis valmib 2022. aasta juuniks.</p>
<p>Kaitsevääre varade arvestus</p> <p>85. Soovitus kaitseministritele: jätkata varade põhivara moodulisse arvelevõttu, et edaspidi oleks võimalik teatud regulaarsusega, vähemalt kord aastas, seal kajastatud põhivara kohale teha usaldusväärne väljavõte, mille abil veenduda varade bilansis kajastamise õigsuses.</p> <p>(p-d 77–84)</p>	<p>Kaitseministri vastus: Oleme tutvunud riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolliaruande eelnõuga ning Riigikontrolli soovitusega Kaitsevääre varade arvestuse korralduse kohta.</p> <p>Oleme nõus Riigikontrolli tähelepanekutega Kaitsevääre varade arvestuse korralduse osas ning soovitusega jätkata varade põhivara moodulisse arvelevõttu, et edaspidi oleks vähemalt kord aastas võimalik teha usaldusväärne väljavõte, veendumaks varade bilansis kajastamise õigsuses.</p> <p>Kinnitame, et probleemi lahendamiseks on valitsemisalas tõsiselt suhtunud ning sellesse intensiivselt panustatud. Põhivara registri korrastamine Kaitsevääre süsteemis (MS DAX) toimub Riigikontrollile tutvustatud graafikus, seisuga 06.08.2021 on registrisse kantud 86% enne 2021. aastat soetatud põhivara andmetest. Põhivara sisestamise tähtaeg Kaitseväärele on 31.12.2021. Alates 2021. aastast soetatud põhivara sisestatakse juba uude registrisse. Seega on 2022. aasta algusest Kaitsevääre põhivara erinevates registrites täies mahus võrreldav ning pikaajaline vajakajäämine saab lahendatud.</p>
<p>Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustuste inventuurid</p> <p>92. Soovitus sotsiaalkaitseministritele: tagada koostöös Sotsiaalkindlustusametiga, et sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustuste inventuur viiakse läbi õigel ajal ja korrektselt.</p> <p>(p-d 86–91)</p>	<p>Sotsiaalkaitseministri vastus: Oktoobris 2020. aastal toimus Sotsiaalkindlustusametis kohtumine nõuete ja kohustuste inventeerimise teemal ning seal osalesid Sotsiaalkindlustusameti, Sotsiaalministeeriumi, Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskuse töötajad. Kohtumisel tutvustas Sotsiaalkindlustusamet Riigikontrollile Sotsiaalkindlustusameti kohustuste ja nõuete seisu ning lepitati kokku, et Sotsiaalkindlustusamet kontrollib ja hindab kohustusi ja nõudeid jooksvalt, kuna suurte mahtude tõttu, mis osaliselt olid tingitud vajadusest vaadata üle ka varasemate aastate andmed, ei jõua Sotsiaalkindlustusamet aasta lõpus alustades inventuure teostada. Kohtumisel lepitati kokku 2020. aasta raamatupidamistehingute auditeerimise plaan koos ajakavaga.</p> <p>Nõustume, et Sotsiaalkindlustusamet peab esitama Riigikontrollile audititoimingute tegemise lõpuks inventuuri tulemused.</p> <p>Sotsiaalkindlustusamet oma kirjas Sotsiaalministeeriumile annab teada, et kavatseb esitada Riigi Tugiteenuste Keskusele ja Sotsiaalministeeriumile ettepanekud raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, mis sisaldab ka inventuuri tähtaegade muutmist.</p> <p>Raamatupidamise seaduse § 11 „Raamatupidamise sise-eeskirja“ kohustab raamatupidamiskohustuslast (ministeeriumi) koostama sise-eeskirja, mis reguleerib muu</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused																																	
	<p>hulgas ka varade ja kohustuste inventeerimist. Riigi raamatupidamiskohustuslane koostab raamatupidamise sise-eeskirja, arvestades üldeeskirja nõudeid. Avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendi § 50 lg 2 lubab varade ja kohustiste aastainventuuride korraldamise hajutamise. Inventuure tehakse aruandeaasta lõpu seisuga või kuni kaks kuud enne aruandeaasta lõppu.</p> <p>Vastavalt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja punktile 17.4.6 ja finantsarvestuse toimetuse punktile 9.7 pidi Sotsiaalkindlustusamet nõuded ja kohustised inventeerima seisuga 30.11.2020 ja esitama tulemused Riigi Tugiteenuste Keskusele hiljemalt 28.02.2021. Riigikontroll lähtub eespool nimetatud seadusest, juhendist, valitsemisala sise-eeskirjast ja toimetusest.</p> <p>Tulenevalt eeltoodust on võimalik teha ettepanek tähtaegade muutmiseks valitsemisala sise-eeskirjas ja toimetuses. Lisaks kohustiste ja nõuete jooksvale kontrollile saaks Sotsiaalkindlustusamet aastainventuuri teha kõige varem 1. novembri seisuga. Lisaks on võimalik pikendada maksimaalselt 1 kuu ka tulemuste esitamist Riigi Tugiteenuste Keskusele. Enne sise-eeskirja muutmist soovime Riigikontrolliga veel kord tähtaegade muutmised läbi arutada, et tagada edaspidi inventuuride õigeaegne esitamine.</p> <p>Loodame, et nimetatud muudatused aitavad Sotsiaalkindlustusametil aasta lõpus korrektselt läbi viia oma nõuete ja kohustiste inventuuri ning edastada tulemused tähtaegselt Riigikontrollile.</p> <p>Vastuskirjaga on kaasa lisatud Sotsiaalkindlustusameti selgitused Sotsiaalministeeriumile.</p> <p>Sotsiaalministeerium on nõus Riigikontrolliga, et kõik kohustiste saldod tuleb inventeerida. Sotsiaalkindlustusameti vastuses esitatud märkus „ei kuulu inventuuri käigus hindamisele“ ei ole asjakohane ja tabelis on välja toodud ainult konto 20356020 toetuste jaotus liigiti, mis kuulub väljamaksmisele järgmisel kuul.</p> <p>SKA kohustiste maht, mis kuulus inventeerimisele, oli summas 25 613 991 eurot:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Konto</th> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Nimetus</th> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Summa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20356020</td> <td>Muu sotsiaalabi kohustused</td> <td style="text-align: right;">21 871 115</td> </tr> <tr> <td>20356220</td> <td>Deklareerimata kinnipeetud tulumaks</td> <td style="text-align: right;">3 678 496</td> </tr> <tr> <td>20356420</td> <td>Deklareerimata kinnipeetud kogumispension</td> <td style="text-align: right;">51</td> </tr> <tr> <td>20360000</td> <td>Selgitamata laekumised</td> <td style="text-align: right;">29 753</td> </tr> <tr> <td>20360102</td> <td>Edasiandmisele kuuluvate laekumiste kogumiskonto</td> <td style="text-align: right;">5 686</td> </tr> <tr> <td>20364020</td> <td>Kohtutäiturile ülekantavad summad</td> <td style="text-align: right;">28 889</td> </tr> </tbody> </table> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub ettepanekuga raamatupidamiskohustuslase raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, kuni see vastab raamatupidamise seadusele ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendile.</p> <p>Sotsiaalkindlustusameti vastus: Juhime tähelepanu, et kontrolliaruande „Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ eelnõu leheküljel 17 vasakul pool koondina ja teadmiseks infona toodud sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud kohustiste andmestik võib olla eksitav. Kuna puudusena on viidatud inventeerimiskohustuse täitmata jätmisele, oleks asjakohane viidata üksnes inventeerimisele kuuluvate kohustiste mahule, aga mitte terve Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kohustiste mahule. Sotsiaalkindlustusameti hinnangul ei ole inventeeritavate kohustiste maht mitte 25,6 mln eurot, vaid 489 401,96 eurot. Riigikontrolli poolt käesoleval kujul esitatud info kontrolliaruandes on eksitav ja kohustiste koondsumma on vale, täpsem ülevaade kohustistest on toodud allpool tabelis.</p> <p>Sotsiaalkindlustusameti inventeeritavate kohustiste maht moodustub järgmiselt:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Kohustiste sisu</th> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Summa</th> <th style="background-color: #0000FF; color: white;">Märkus</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>toetuste ja hüvitiste kohustiste rmp konto saldo 31.12.2020</td> <td style="text-align: right;">21 871 115,15</td> <td></td> </tr> <tr> <td>vanemahüvitis, mis maksti välja 08.01.2021</td> <td style="text-align: right;">18 965 612,79</td> <td>ei kuulu inventuuri käigus hindamisele</td> </tr> <tr> <td>elatisabi, mis maksti välja 08.–10.01.2021</td> <td style="text-align: right;">1 714 045,41</td> <td>ei kuulu inventuuri käigus hindamisele</td> </tr> </tbody> </table>	Konto	Nimetus	Summa	20356020	Muu sotsiaalabi kohustused	21 871 115	20356220	Deklareerimata kinnipeetud tulumaks	3 678 496	20356420	Deklareerimata kinnipeetud kogumispension	51	20360000	Selgitamata laekumised	29 753	20360102	Edasiandmisele kuuluvate laekumiste kogumiskonto	5 686	20364020	Kohtutäiturile ülekantavad summad	28 889	Kohustiste sisu	Summa	Märkus	toetuste ja hüvitiste kohustiste rmp konto saldo 31.12.2020	21 871 115,15		vanemahüvitis, mis maksti välja 08.01.2021	18 965 612,79	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele	elatisabi, mis maksti välja 08.–10.01.2021	1 714 045,41	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele
Konto	Nimetus	Summa																																
20356020	Muu sotsiaalabi kohustused	21 871 115																																
20356220	Deklareerimata kinnipeetud tulumaks	3 678 496																																
20356420	Deklareerimata kinnipeetud kogumispension	51																																
20360000	Selgitamata laekumised	29 753																																
20360102	Edasiandmisele kuuluvate laekumiste kogumiskonto	5 686																																
20364020	Kohtutäiturile ülekantavad summad	28 889																																
Kohustiste sisu	Summa	Märkus																																
toetuste ja hüvitiste kohustiste rmp konto saldo 31.12.2020	21 871 115,15																																	
vanemahüvitis, mis maksti välja 08.01.2021	18 965 612,79	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele																																
elatisabi, mis maksti välja 08.–10.01.2021	1 714 045,41	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele																																

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused		
	kahjuhüvitis, mis maksti välja 12.01.2021	33 022,02	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele
	täiendavad puhkepäevad, mis maksti välja 01.2021 jooksul	669 032,97	ei kuulu inventuuri käigus hindamisele
	inventeerimisele kuuluvad kohustised	489 401,96	
	inventeerimisele kuuluvate kohustiste osakaal kõikidest SKA saldos olevatest kohustistest	2%	
	kalendrikuus tehtavate maksete ehk tasutud kohustiste summa SKAs	250 000 000	
	inventeerimisele kuuluvate kohustiste osakaal kõikidest kalendrikuus tehtavatest maksetest SKAs	0,196%	
	inventeerimisele kuuluvate kohustiste osakaal kõikidest kalendriaastas tehtavatest maksetest (250 mln x 12)	0,016%	
	kogu riigi 2020. majandusaasta kohustiste maht	10 300 000 000	
	Sotsiaalkindlustusameti inventeeritavate kohustiste mahu osakaal riigi kohustiste mahust	0,005%	
	<p>Sotsiaalkindlustusameti poolt 2020. aasta oktoobris korraldatud kohtumisel tutvustati Riigikontrollile Sotsiaalkindlustusameti kohustiste ja nõuete seisu ning kirjeldati, millise ajakava ja võimalustega Sotsiaalkindlustusamet inventuure teostab. Sotsiaalkindlustusamet selgitas Riigikontrollile, et kohustisi ja nõudeid kontrollitakse ja hinnatakse jooksvalt, sest aasta lõpus suurte mahtude kontrollimine ei ole realistlik ning üldeskirjas ja sise-eeskirjas välja toodud tähtaegadeks ei ole võimalik inventuure korrektsel viisil teostada.</p> <p>Oleme üle vaatamas raamatupidamise sise-eeskirja ning Sotsiaalkindlustusamet teeb omapoolsed ettepanekud Riigi Tugiteenuste Keskusele ja Sotsiaalministeeriumile, et Sotsiaalkindlustusametil oleks võimalik teha sisulisi ja korrektsed inventuure ilma tähtaegu ületamata.</p>		

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti finantsaruandluse standardist. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne) koos riigieelarve täitmise aruandega, 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, 61 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 28 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 79 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mitmetulundusühingute 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 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2020. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2020 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 2020. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2020. aasta lisaelarve seaduse ja 2020. 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 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 2020. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2020. aasta lisaeelarve 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 2020. aasta riigieelarve seadusega, selle muutmise seadusega ja riigi 2020. aasta lisaeelarve 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

Auditi toimingud lõpetati 2021. 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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80060.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

28.08.2020 – Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt 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 2020. 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 2020 (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	9,8 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	881,0 miljonit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	6,2 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	5,5 miljardit	Jah	Jah
Tehingud riigivaraga , sh investeeringud	557,9 miljonit**	Jah, v.a Kaitseväge materiaalse põhivara saldo kohta tehtud märkuse puhul	Jah
Riigi raha hoiustamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	16,1 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	534,2 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses.

** Riigi 2020. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal.

*** Riigi 2020. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.