

Riigi 2022. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Arvamus raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks 1,49 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2022. aasta seisuga 23,99 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistest osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus töjõukulude saldo kohta.

Märkus töjõukulude saldo kohta

Riigikontroll teeb märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruaruande kirjel „Töjõukulud“ kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala 2022. aasta töjõukulude saldo kohta summas 304,28 miljonit eurot.

Arvamus tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2022. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduse ning 2022. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude eelarve kasutamise kohta. Riigikontroll kontrollis, et põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministeeriumide valitsemisala asutused on kulude, investeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile antud eelarvest.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2022. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 14,00 miljardit, kulusid 13,91 miljardit, investeringuid 630,08 miljonit ja finantseerimistehinguid –127,80 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude eelarve kasutamise kohta.

Märkus töjõukulude eelarve kasutamise kohta

Riigikontroll ei anna hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude kajastamise ega eelarve kasutamise seaduslikkuse, sh sihipärasuse kohta, sest Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda riigi tulemiaruanDES ega riigieelarve täitmise aruanDES kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude summa õigsuses ja nende töjõukulude eelarve raha kasutamise seaduslikkuses.

Siseministeerium ei andnud Riigikontrollile nõusolekut ministeeriumi valitsemisala töjõukulude eelarve auditeerimiseks vajalike finants-, personali- ja palgaandmete eesmärgipäraseks kogumiseks ning

kasutamiseks X-tee kaudu ega olnud andmeid nõus andma ka ühelgi teisel Riigikontrolli pakutud alternatiivsel viisil.

Siseminister ei nõustunud asjaoluga, mis oli Riigikontrolli märkuse põhjuseks. Siseministri vastuse kokkuvõtte ja Riigikontrolli kommentaar selle kohta on toodud lk 5–7. Siseministri vastuse täismahus tekst on toodud lk 17–19.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud:

Auditi peamised tähelepanekud

Vaatamata sellele, et Kaitseväes on varade arvestust parandatud, vajavad tööprotsessid veel korrastamist, mistõttu tuleb jätkata varaarvestuse ja inventuuridega seotud protsesside parandamist. 2022. aastal tegi Kaitsevägi edusamme varade arvestuse parandamisel. Varaarvestuse registrite sünkroniseerimise ja korrastamisega sai raamatupidamises kajastatud Kaitseväe põhivara saldo õigsus olulisel osal kinnitatud.

Sotsiaalkindlustusamet ei teinud pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2022. aasta inventuuri. Inventuuri tegemata jätmist põhjendati ressursipuudusega. Nõuete ja kohustiste inventeerimisega seotud probleemidele ning inventuuri olulisusele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud alates 2018. aastast. Inventuur on oluline sisekontrollimeede, mis annab kindluse, et pensionid, sotsiaaltoetused ja hüvitised on kõikehõlmavalt ja korrektselt kajastatud.

2022. aastal jätkati Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamist ettenähtavate kulude tegemiseks. Lisaks **ei ole rahaeralduste põhimõtted kooskõlas kehtivate õigusaktidega**, kuna rahastamisotsuseid (suurusjärgus 16,6 miljonit eurot) on tehtud tagasiulatuvalt eelarveaastasse, mis ei ole enam kehtiv.

2022. aastal uusi eelarvestamise põhimõtteid ei ole rakendatud ja probleemid on samaks jäänud. Rahandusministeerium jätkab riigi eelarvestamise meetodika ülevaatamist ja eelarve tarbeks uue infosüsteemi väljatöötamist.

Riigikontroll soovitas auditi tulemusel kaitseministril jätkata varaarvestuse protsessi parandamist; sotsiaalkaitseministril tagada piisav ressurss inventuuri korraldamiseks Sotsiaalkindlustusametis ning rahandusministril vaadata üle Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise põhimõtted.

Ministrid nõustusid Riigikontrolli soovitustega. Kaitseminister lubas jätkata inventeerimist ja materjaliarvestust toetavate täiendavate digitaalsete lahenduste arendamist. Sotsiaalkaitseminister kinnitas, et Sotsiaalkindlustusamet viib tegemata inventuurid läbi 2023. aasta 31. oktoobriks. Rahandusminister kinnitas, et Vabariigi Valitsuse reservist vahendite taotlemise juhend valmib 2023. aasta lõpuks.

Sisukord

Arvamus riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	4
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	4
Riigikontrollil ei anna hinnangut raamatupidamiskirjel „Tööjõukulud“ kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala saldo õigsuse kohta	4
Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	4
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi valitsemisala kohta	5
Riigikontroll ei anna hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala asutuste tööjõukulude eelarve kasutamise seaduslikkusele, sh sihipärasusele	5
Kaitseväes on varade arvestust parandatud, kuid tööprotsessid vajavad veel korrastamist	7
Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2022. aasta inventuur on tegemata	9
Rahandusministeerium jätkab riigi eelarvestamismetoodika ülevaatamist ja eelarve uue infosüsteemi väljatöötamist	10
Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamine ei ole läbipaistev	11
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	15
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	20
Auditi iseloomustus	20
Auditi eesmärk	20
Arvamuse avaldamise põhimõtted	20
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	23
Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused	24

Arvamus riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Arvamus aruande õigsuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2022. aasta konsolideeritud tulemiks 1,49 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2022. aasta seisuga 23,99 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistel osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui mitte arvestada märkust tööjõukulude saldo kohta.
2. Ülevaade Riigikontrolli auditeeritud tegevusvaldkondadest ning neis tehtud peamistest järeldustest majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seaduste järgimise kohta on antud lisas 1.

Märkus tööjõukulude saldo kohta

Riigikontrollil ei anna hinnangut raamatupidamiskirjel „Tööjõukulud“ kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala saldo õigsuse kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruandes on konsolideeritud ja konsolideerimata 2022. aasta tulemiaruanDES kirjel „Tööjõukulud“ summades 2,09 ja 1,17 miljardit eurot muu hulgas kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulud mahus 304,28 miljonit eurot.
4. Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda tulemiaruanDES kajastatud tööjõukulude saldo õigsuses. Märkuse tegemist põhjendanud asjaolu kohta vaata täpsemalt punktid 9–12.

Audiitorettevõtjate arvamused riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

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 2022. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid enamasti andnud märkusteta arvamus.¹

¹ ASi Operail kontserni audiitorid on oma arvamuses rõhutanud asjaolu, et Ukraina sõda avaldab negatiivset mõju kontserni äritegevuse mahtudele, finantstulemusele, edasistele tegevusplaanidele ning renditud hakkepuudu vagunite tagastamisega seotud asjaoludele. Ka OÜ Transpordi Varahaldus arvamusel on audiitor rõhutanud asjaolu, et ettevõtte juhatus muutis lennuki ja lennuki komponentide kaetava väärtuse testis kasutatavaid olulisi hinnanguid ning tühistas sellest tulenevalt varasemad allahindlused. Nimetatud asjaolude rõhutamine ei too aga kaasa märkust Riigikontrolli arvamusel.

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi valitsemisala kohta

Arvamus riigieelarve seaduse järgimise kohta

7. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2022. aasta eelarve tulud 14,00 miljardit, kulud 13,91 miljardit, investeeringud 630,08 miljonit ja finantseerimistehingud –127,80 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2022. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2022. aasta lisaeelarve seadusest, kui mitte arvestada märkust Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude eelarve kasutamise kohta.

Auditi ulatus

8. Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta arvamus avaldamiseks auditeerib Riigikontroll riigiasutuste eelarve raha kasutamise sihipärasust. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfo ning selle info kogumiseks ja koostamiseks pole kokku lepitud ühtseid kriteeriume.

Riigikontroll ei anna hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala asutuste töjõukulude eelarve kasutamise seaduslikkusele, sh sihipärasusele

Märkus töjõukulude eelarve kasutamise kohta

9. Riigikontroll ei anna hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude kajastamise ega eelarve kasutamise seaduslikkuse, sh sihipärasuse kohta, sest Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda riigi tulemiaruanes ega riigieelarve täitmise aruandes kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulude summa õigsuses ja nende kulude eelarve raha kasutamise sihipärasuses.

10. Audititoimingute tegemisel kasutab Riigikontroll kõigi auditeeritavate asutuste finants-, personali- ja palgaandmeid. Alates 2022. aastast pärib Riigikontroll neid andmeid automaatselt X-tee kaudu Riigi Tugiteenuste Keskuse aruandluskeskkonnast SAP BO.

Märkusega arvamus avaldamise alus

11. Siseministeerium ei andnud Riigikontrollile nõusolekut ministeeriumi valitsemisala töjõukulude auditeerimiseks vajalike finants-, personali- ja palgaandmete eesmärgipäraseks kogumiseks ega kasutamiseks X-tee kaudu ega andnud neid andmeid ka Riigikontrolli pakutud alternatiivsel viisil.

12. 2022. aastal olid Siseministeeriumi valitsemisala töjõukulud 304,28 miljonit eurot, mis moodustavad ligikaudu 25% keskvalitsuse töjõukuludest. Võrreldes eelmise aastaga suurenesid valitsemisala töjõukulud 14%, keskvalitsuse töjõukulud 10%. Kriisiolukorras toimetulekuks eraldati 2022. aastal Siseministeeriumi valitsemisalale lisaeelarvega lisaks rohkem kui 67,0 miljonit eurot, millest üle veerandi ehk 18,6 miljonit suunati samuti töjõukulude katteks. Siseministeeriumi töjõukulud kajastuvad 2022. aasta riigieelarve täitmise aruandes kirjel „Riigieelarve kulud kokku“, mille kogumaht on 13,91 miljardit eurot.

Siseministri vastus

Siseministri vastus (referaadina, vastuse täisteksti vt lk 17–19):

Minister ei nõustunud asjaoluga, mis oli Riigikontrolli märkusega arvamus avaldamise põhjuseks. Minister tõi enda vastuses välja, et riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu reguleerivas põhimääruses

Riigikontrolli kommentaar siseministri vastuse kohta

on Siseministeriumile sätestatud eriregulatsioon. Selle kohaselt on ministeriumil kohustus andmete küsimisel iga kord kaalutleda ja hinnata, kas struktuuri-, personali- ja palgaandmete juurdepääsu võimaldamine ohustab riigi julgeolekut või riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset. Ministri selgituste kohaselt ei võimaldanud Riigikontrolli pakutud X-tee kaudu andmete edastamise viis tagada oma teenistujate andmete kaitset. Seetõttu pakkus Siseministerium Riigikontrollile võimalust tutvuda hinnangu andmiseks vajalike andmetega kahel neile sobival viisil. Esiteks, Siseministerium palus Riigikontrollil kasutada personalikulude auditeerimisel sama lahendust nagu eelnevatel aastatel ehk võimaldada audiitoritel käsitsi aruannete salvestamist aruandluskeskkonnast SAP BO. Teise alternatiivina pakkus ministerium Riigikontrollile võimalust tutvuda väljavõtetega ministeriumis kohapeal.

Riigikontrolli kommentaar:

Siseministri vastuses toodud selgitused, millega põhjendatakse Riigikontrolli töö takistamist, on asjakohatud ja otsitud. Siseministri seisukoht isikuandmete turvalisuse suhtes on vastuoluline. Nimelt on siseminister oma vastuses selgitanud, et ministeriumile on oluline isikuandmete kaitse, kuid just ministeriumi enda pakutud andmete Riigikontrollini jõudmise viis ei taga isikuandmete kaitset.

Riigikontroll otsustab ise auditite korraldamise viisi. Siseministri väide, et Siseministerium võimaldas Riigikontrolli audiitoritele juurdepääsu kõigile hinnangu andmiseks vajalikele personaliandmetele õigusaktides ettenähtud viisil ja ulatuses, on asjatundmatu ja Riigikontrolli sõltumatusesse sekkuv. Riigikontrollile kui kõrgeimale auditiasutusele kehtivad avaliku sektori auditi põhimõtted, millest lähtudes on kõrgeim auditiasutus vaba nii seadusandliku kui ka täidesaatva riigivõimu suunistest ja sekkumisest auditi objekti valikul, auditite planeerimisel ja teostamisel ning auditiaruannete koostamisel. Seega otsustab hinnangu andmiseks vajaliku andmete koosseisu piisavuse ning andmete vajaliku ulatuse üle Riigikontroll, mitte siseminister.

Siseminister keskendub oma selgitustes andmete liikumise tehnilistele küsimustele, millel ei ole sisulist tähendust. Auditis ei olnud X-tee kaudu toimuvaks automaatseks andmevahetuseks valmis ei Siseministerium, Riigikantselei ega Kaitseministerium. Riigikontroll pakkus neile asutustele alternatiivina välja, et vajalikud majanduskulude ja investeeringute väljavõtted ning pseudonüümitud personali- ja palgaaruanded esitaksid asutused ise. Sellisel viisil on isikuandmed kaitstud. Riigikantselei ja Kaitseministerium kasutasid Riigikontrolli pakutud alternatiivset info edastamise viisi ning Riigikontroll sai nimetatud asutuste suhtes vajalikud audititoimingud tehtud. Siseministerium jättis ka alternatiivsel viisil info Riigikontrollile esitamata ja soovitas Riigikontrollil ise infosüsteemist andmeid võtta käsitsi ja isikustatud kujul.

Riigikontroll rõhutab, et auditis ei soovitud teha X-tee kaudu päringut riigisaladusega kaitstud personaliandmete kohta ning see pole ka võimalik. Siseminister on viidanud, et Riigikontrolli küsitud personali- ja palgaaruanded sisaldavad riigisaladust. Oleme korduvalt selgitanud, et aruandluskeskkond SAP BO ei sisalda ja X-tee kaudu ei pärita riigisaladusega kaitstud personaliandmeid. Nende üle peetakse arvestust ja neid auditeeritakse eraldi infosüsteemides. Riigikontrolli

ametnikel on õigus audititoimingute tegemisel tutvuda ka riigisaladust sisaldavate teabekandjatega, kuid käesolevas auditis ei olnud see vajalik.

Riigikontrolli põhitegevust reguleerivad Riigikontrolli seadus ning tundlikku, riigisaladust sisaldava teabe korral ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. Siseminister on viidanud Riigikontrollile andmete andmisest keeldumise alusena Vabariigi Valitsuse 16.05.2013. a määrusele nr 75 „Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus“, mille kohaselt võimaldatakse Siseministeeriumi struktuuri-, personali- ja palgaandmetele juurdepääs üksnes Siseministeeriumi nõusolekul. Riigikontrolli põhitegevusele ei kohaldu mainitud määrus, vaid seda reguleerib Riigikontrolli seadus. Riigikontrolli seaduse kohaselt on auditeeritavad kohustatud väljastama Riigikontrollile auditiks vajalikku teavet.

Peale selle, et Siseministeerium takistas Riigikontrollil ministeeriumi valitsemisala tööjõukulude auditeerimist, venitas ministeerium ka valitsemisala majandamiskulude ja investeeringute andmete esitamise. Siseministeerium ei edastanud pikka aega andmeid ka valitsemisala majandamiskulude ja investeeringute kohta. Andmed majandamiskulude ja investeeringute kohta sai Riigikontroll ligi pooleaastase hilinemisega, auditi lõppjärgus.

Kaitseväes on varade arvestust parandatud, kuid tööprotsessid vajavad veel korrastamist

Kaitsevägi suutis lõpuks sünkroniseerida varaarvestuse registrid

13. Riigikontroll on alates 2019. aastast teinud märkuse Kaitseväe materiaalse põhivara saldo kohta. 2022. aasta saldo kohta ei tee Riigikontroll märkust, vaid teeb tähelepaneku², kuna Kaitsevägi on aktiivselt tegelenud põhivarade analüütilise registri ja riigi raamatupidamise põhivararegistri andmete korrastamisega ning saavutanud registrite omavahelise võrreldavuse. Lisaks on Kaitseministeerium koostöös Kaitseväega alustanud materjaliarvestuse ja inventuuridega seotud protsesside ülevaatamist.

14. Varaarvestuse registrite sünkroniseerimise ja korrastamisega sai raamatupidamises kajastatud Kaitseväe põhivara saldo olulises osas kinnitatud. Vaatamata edusammudele registrite korrastamisel tuleb Kaitseväl jätkata sisekontrollisüsteemi puuduste kõrvaldamist. Kaitseväl on jätkuvalt probleeme varade arvelevõtmise ja inventuuride korraldamisega.

Varade arvelevõtmine toimub mitu kuud hiljem

15. Sarnaselt varasemate aastatega ei ole Kaitseväes koostöös Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusega tagatud, et pärast soetatud vara omandiõiguse ülevõtmist ja selle eest tasumist oleks jälgitud, millal ja mis koguses vara tegelikult Kaitsevärke kohale jõuab. Samuti ei ole tagatud, et asjakohane dokumentatsioon kohe raamatupidamisse edastataks.

16. Paljudel juhtudel on kajastatud põhivara Kaitseväe varaarvestuses mitmeid kuid hiljem peale selle tegelikku kättesaamist. Riigikontroll

² Arvamuse avaldamise põhimõtteid, sh seda, millal tehakse märkus või tähelepanek, on selgitatud auditi iseloomustuse peatükis (lk 13).

tuvastas auditis ka juhtumeid, kus varad olid arvele võetud vales soetusmaksumuses ja koguses või vale soetuskuupäevaga.

17. Varade ajaliselt suure viivitusega ja valede näitajatega arvelevõtmisega kaasneb risk, et ei ole tagatud Kaitseväe vara säilimine ja olemasolu.

Inventeerimata varade maht on endiselt suur

18. 31.10.2022. aasta seisuga jäi Kaitseväe andmetel inventeerimata kaitseotstarbelist põhivara eelmise aastaga võrreldes sarnases suurusjärgus (ligikaudu 100 miljonit eurot). Samuti jäi inventeerimata mittekaitseotstarbelist vara vähemalt 0,4 miljoni euro ulatuses (eelmisel aastal 2,97 miljoni euro ulatuses). Nende varaobjektide puhul ei ole Kaitsevägi suutnud veenduda, kas need on olemas, milline on nende tegelik seisukord ja asukoht. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt jäi osa varasid inventeerimata, kuna varad liiguvad ühest üksusest teise või ei jõutud soetatud varasid inventuuri alguseks arvele võtta.

Teadmiseks, et

Kaitseväe kaitseotstarbelise põhivara soetusmaksumuses saldo oli 31.12.2022. aasta seisuga **887,94 miljonit eurot**.

19. Riigikontroll tutvus auditi käigus pisteliselt Kaitseväe põhivara inventuuride dokumentatsiooniga ja osales kahes põhivara inventuuris. Sarnaselt varasemate aastatega selgus, et Riigikontrolli vaadatud inventuurinimekirjad ei olnud korrektsed, kuna need sisaldasid teise asukohta liikunud, varasematel aastatel maha kantud või utiliseeritud varasid. Samas puudusid nimekirjades varad, mis olid sel aastal kätte saadud, kuid mida ei olnud veel jõutud varaarvestuses arvele võtta. Inventuuride käigus ei tuvastatud aga ühtegi sellist vara, mida ei olnud nimekirjas.

20. Samuti ei tehtud inventuurides ühtegi ettepanekut vara seisukorra muutmise kohta, kuna inventuuri komisjoni liikmete sõnul puudub neil iga vara täpse seisukorra hindamiseks piisav pädevus.

Inventuuri usaldusväärsus on oluline

21. Riigikontrolli arvates on oluline, et inventuur oleks usaldusväärne, toimuks regulaarselt ja selle korraldus tagaks kõigi varade ülelugemise. Selleks tuleks enne inventuuri alustamist saada kindlus, et kõik arvelevõtmisele kuuluvad varad on arvele võetud, varade asukohad on korrektsed ja inventuuriks kasutatavad nimekirjad õiged. Varade puuduliku inventeerimise korral ei pruugi olla tagatud ka varade olemasolu ja säilimine.

22. Riigikontroll on Kaitseministeeriumi kantslerile saatnud märgukirja, milles on kirjas detailsemad tähelepanekud koos soovitusetega varade arvelevõtmise ja inventeerimise kohta.

23. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile koostöös Kaitseväe juhatajaga: jätkata varade arvestuse ja inventeerimise tööprotsesside parandamist, sealhulgas

- võtta Kaitseväe valduses olevad varad võimalikult operatiivselt arvele ja seeläbi tagada nende ülelugemine inventuuri käigus;
- korraldada materiaalse põhivara inventuurid selliselt, et korrektsete põhivara nimekirjade toel oleks võimalik saada kindlus varade tegeliku seisukorra ja asukoha kohta ehk et oleks tagatud kõigi varade ülelugemine ning inventeerimistulemuste alusel varade arvestuse korrigeerimine.

Kaitseministri vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitude ja tähelepanekutega. Jätkame valitsemisalas täiendavate digitaalsete lahenduse arendamist, mis toetavad inventeerimise ja materjaliarvestuse tööprotsesside efektiivsemaks muutmist, tõstavad olukorratadlikkust ja vähendavad protsesside käigus tehtavate vigade hulka.

Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2022. aasta inventuur on tegemata

Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuded ning kohustised on inventeerimata

24. Riigikontroll ei ole juba viiendat aastat järjest saanud veenduda, kas pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuded ja kohustised on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ja riigi bilansis õigesti kajastatud. 31.12.2022. aasta seisuga on pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 4,86 miljonit ja kohustusi 62,75 miljonit eurot.

25. Alates aastast 2018 ei ole Sotsiaalkindlustusamet kõikehõlmavat pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri läbi viinud ega seetõttu ka Riigikontrollile inventuuri läbiviimist tõendavat dokumentatsiooni esitanud. Ka 2022. aasta kohta koostatud inventuur on käesoleva aruande koostamise ajaks läbi viimata. Sotsiaalkindlustusamet on koostanud tööplaani eesmärgiga need nõuded ja kohustised inventeerida 2023. aasta oktoobri lõpuks.

26. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei suudetud nõuetele vastavat inventuuri õigel ajal läbi viia seoses suurte muudatustega teenistujate ja töötajate koosseisus, pensionimaksete üleviimisega uude maksete infosüsteemi ning suuremahulist tööd nõudvate tulumaksu- ja perehüvitiste seaduse muudatustega.

27. Eeltoodud põhjusel ei olnud Riigikontrollil võimalik võrrelda ka alaminfosüsteemide SKAIS1 ja SKAIS2 saldosi raamatupidamise andmetega, sest Sotsiaalkindlustusamet ei esitanud Riigikontrollile võrdluseks vajalikke väljavõtteid.

28. Riigikontroll toonitab, et inventuur ja saldovõrdlused on olulised sisekontrollimeetmed, mis annavad kindluse, et tööprotsessid toimivad, alaminfosüsteemide SKAIS1 ja SKAIS2 automaatkanded on korrektselt jõudnud raamatupidamisse ning pensionid, sotsiaaltoetused ja hüvitised on kõikehõlmavalt ja korrektselt kajastatud.

29. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile:** tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri korrektseks ja õigeaegseks läbiviimiseks.

Sotsiaalkaitseministri vastus: Olete teinud meile soovitusel tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri korrektseks ja õigeaegseks läbiviimiseks.

Sotsiaalkindlustusamet tunnistab, et ei ole täitnud inventuuride läbiviimise kohustust tähtaegselt 2022. majandusaastal tehtud tehingute osas. Nõuetele vastavat inventuuri ei suudetud läbi viia seetõttu, et asutuse isikkoosseisus toimusid suured muudatused, perehüvitiste ja pensioni-

Teadmiseks, et

SKAIS1 ehk sotsiaalkaitse infosüsteem on Sotsiaalkindlustusameti pensionide, toetuste ja hüvitiste arvestamise infosüsteem, mille andmed imporditakse SAPI (riigi ühtne majandusarvestus-tarkvara). SKAIS 1 kasutamisele minnakse üle SKAIS 2 kasutamisele etappide kaupa, lähtudes arenduste valmimisest.

Allikas: Sotsiaalministeeriumi toimetused

maksed koliti uude maksete infosüsteemi 2022. aastal ning 2023. aastal kehtima hakanud tulumaksu- ja perehüvitiste seaduse muudatustega kaasnes palju tööd. Amet viib inventuurid läbi 2023. aasta 31. oktoobriks.

Rahandusministeerium jätkab riigi eelarvestamis- metoodika ülevaatamist ja eelarve uue infosüsteemi väljatöötamist

Eelarvestamises ei ole muutusi toimunud

Teadmiseks, et

riigieelarve seaduse muutmise välja-
töötamiskavatsuses on kolm eelarvesta-
misega seotud probleemide gruppi:

a) riigi strateegilise juhtimise raamistik
ei ole terviklik ning strateegilised
eesmärgid on eelarveprotsessis
tagaplaanil;

b) riigieelarve ei ole piisavalt läbipaistev,
arvestuspõhimõtted on killustunud,
osapoolte rollijaotus on ebaselge ning

c) ajakohastamist vajab stabiliseerimis-
reservi käsitus, parendamist vajab
eelarvedistsipliin ja finantsriskide
juhtimine.

Allikas: Rahandusministeerium

30. Riigikontroll on varasemates auditiaruannetes korduvalt juhtinud tähelepanu eelarvestamisega seotud probleemidele ning teinud rahandusministrile mitmeid soovitusi eelarvestamise metoodika ülevaatamiseks ja kontrollimeetmete väljatöötamiseks. Ka käesolevas auditis nentisid Riigikontrolli audiitorid, et probleemid on jätkuvalt alles ja olulisi muudatusi ei ole Rahandusministeerium veel teinud.

31. Rahandusministeerium alustas 2022. aasta esimeses pooles eelarvestamise põhimõtete ülevaatamist. Sama aasta oktoobris allkirjastas rahandusminister **riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse**, milles on keskendutud probleemide kirjeldamisele ning esitatud üldised lahendusettepanekud ja teemad, mis vajavad enne seaduse muutmist põhjalikku analüüsi. Seaduse muutmise lõplikud ettepanekud koos mõjuanalüüsiga töötatakse välja tööruhmades.

32. Riigieelarve uue seaduse eelnõu on plaanis koostada 2025. aastaks. Samaks aastaks on plaanis saada valmis ka eelarve uue infosüsteemi (ERIS) kõige rohkem kasutatav osa.

33. Riigikontroll avaldas 2022. aasta novembris arvamust³ riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse kohta. Riigikontroll juhtis audititele ja analüüsidele tuginedes tähelepanu muudatustega kaasnevatele riskikohtadele ning tegi rahandusministrile järgmised soovitused:

- Koostöös ministeeriumidega tuleks Rahandusministeeriumil analüüsida ja otsustada, kas tegevuspõhine eelarvestamine on sobiv ning parim põhimõtteline vundament, millele riigieelarvega seotud edasised arendused ehitada.
- Kriitiliselt tuleks hinnata, kas Rahandusministeerium ja partnerriigiasutused on valmis lahendama korrigeerivaid väljatöötamiskavatsuses toodud probleeme või on otstarbekas ja tulemuslikum tegevused ning muudatused prioriseerida.
- Riigi eelarvestamisega seotud puuduste üheks põhjuseks on probleemid töötajate ülekoormuse, väljaõppe ja volavusega ning riigiasutuste võimekusega, kuid väljatöötamiskavatsuses ei ole seda analüüsitud. Osa dokumendis esitatud murekohti võib olla lahendatav ressursi parema juhtimisega ning ei eeldagi seaduse muutmist.
- Riigi strateegilise ja finantsjuhtimise kvaliteedi parandamiseks peaks Rahandusministeerium võtma senisest selgemalt muudatuste

³ Riigikontrolli 14.11.2022. a kiri nr 6-2/22/527-2 rahandusministrile.

eestvedaja, ministriumide nõustaja ning raha kasutamise tulemuslikkuse jälgija rolli.

- Väljatöötamiskavatsuses on tagaplaanile jäänud eelarvestamise kui protsessi tõhustamine. Riigi finantsjuhtimise reformimise üks eesmärk peaks olema muuta riigieelarve koostamine Rahandusministeeriumis ja teistes valitsemisalades efektiivsemaks ja vajadusel kasutada vabanevat ressursi põhitegevusteks.
- Riigi eelarvestamises ja strateegilises planeerimises muudatuste tegemisel tuleb välja selgitada, kui palju ühe või teise probleemi lahendamine maksab, ning kaaluda, kas kulu on vajalik.
- On oluline, et praegu arendatav riigieelarve uus infosüsteem kohandatakse eelarvestamise vajaduste järgi, mitte vastupidi.

Rahandusministri vastus: Oleme alustanud tööd riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse protsessi käigus tuvastatud probleemidele lahenduste leidmiseks. Riigieelarve seaduse muutmiseks on välja töötatud tegevuskava, loodud projekti organisatsioon ning moodustatud töörühmad on alustanud lahendustepanekute (sh eelarvestamise meetodika ja kontrollimeetmete muutmise lahendustepanekute) väljatöötamist. Riigieelarve seaduse muutmise protsessi jälgitakse jooksvalt ja vajadusel tehakse töörühmade tegevuses korrekture.

Riigieelarve seaduse muutmisel soovime lähtuda tervikust ja mitte teha üksikotsuseid. Iga lahendustepaneku puhul kaalume mõju riigieelarve seadusele ning lahenduste puhul, mis ei vaja muudatusi õigusloomes, on võimalik ka nende varasem rakendamine. Samuti jälgime, et uus infosüsteem loodaks eelarvestamise vajadusi silmas pidades, mitte vastupidi.

Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamine ei ole läbipaistev

34. 2021. aasta majandusaastat käsitlevas auditaruandes juhtis Riigikontroll tähelepanu Vabariigi Valitsuse reservi eelarvestamise probleemidele, mis on seotud nii reservi moodustamise kui ka kasutamisega. Rahandusminister kinnitas oma vastuses, et riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuses on tehtud ettepanek täiendada reservi planeerimise ja reservist raha eraldamise põhimõtteid.

35. 2022. aastal suunati Vabariigi Valitsuse reservi 436,3 miljonit eurot, muu hulgas oli eesmärgiks katta Ukraina sõjast ja energiakriisist tingitud lisakulutusi. Võrreldes varasemate aastatega on reserv mõnevõrra vähenenud, kuid viimase nelja aasta peale on reservi maht suurenenud peaaegu neli korda, samal ajal on kogu valitsussektori eelarvekulud ja investeeringud suurenenud aga poolteist korda (vt joonis 1).

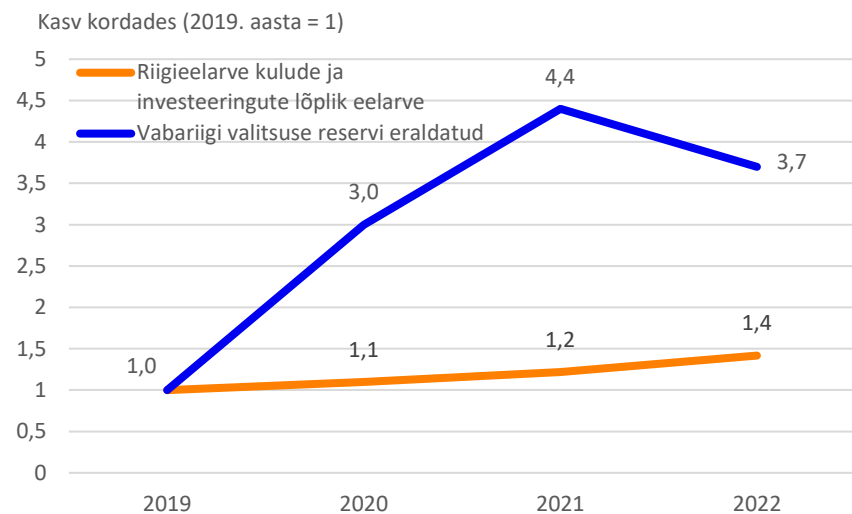
Kriisid kasvatavad Vabariigi Valitsuse reservi

Joonis 1. Eelarve ja Vabariigi Valitsuse reservi mahu muutus perioodil 2019–2022

Perioodil 2019–2022 reservi suunatud raha ja riigieelarve maht (miljonites eurodes)

Aasta	Vabariigi Valitsuse reserv	Eelarve kulud ja investeeringud
2022	436,3	15 709,8
2021	516,6	13 515,7
2020	358,8	12 192,8
2019	118,6	11 083,3

Allikas: 2019.–2022. aasta riigieelarve täitmise aruanded



* Aastatel 2020–2021 eraldati Vabariigi Valitsuse reservi raha ka koroonaviiruse levikust tingitud lisakulutuste katmiseks, aastal 2022 energiakriisi ja Ukraina sõjast tingitud lisakulutuste katmiseks.

Allikas: 2019.–2022. aasta riigieelarve täitmise aruanded

Rahaeraldamise põhimõtted ei ole muutunud

Teadmiseks et

Vabariigi Valitsuse reservi (VR) võib kasutada **ettenägematuteks kuludeks** ja investeeringuteks, mida **ei ole võimalik** riigieelarve eelnõu menetlemisel **planeerida**.

Vabariigi Valitsuse reservis võib ette näha sihtotstarbelist raha **Vabariigi Valitsuse heakskiidetud tegevuste rahastamiseks**, mille jagamist otsustab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määratud sihtotstarvet muutmata (Vabariigi Valitsuse sihtotstarbeline reserv SR).

Reservi maht = VR + SR.

Allikas: riigieelarve seadus, § 58

Näiteid rahaeraldustest:

1. MKMile eraldati 2022. aastal 4,2 miljonit eurot kohtuotsuse alusel määratud hüvitiste maksmiseks. Sellest kajastati raamatupidamise aja vaid 1,9 miljonit ning reservist eraldatud raha jääk kanti järgmisse aastasse. Teisisõnu broneeriti selle otsusega eelarvest 2,3 miljonit eurot.

2. Kultuuriministeeriumile eraldati 2022. aasta detsembris 6,3 miljonit eurot, et katta Linnateatri ehitusel 2022. aastal tehtud kulutused. 2022. aastal jäi ministeeriumil sellest kasutamata 3 miljonit eurot, mis kanti ministri käskkirjaga 2023. aastasse.

36. Vabariigi Valitsuse reservist kaetud kuludest parema ülevaate saamiseks tutvusid Riigikontrolli audiitorid ministeeriumide raha eraldamise taotluste ja reservist raha eraldamise otsustega. Riigikontrolli arvates ei ole reservist raha eraldamine läbipaistev ja tuleb tähelepanu pöörast järgmistele rahaeralduste kitsaskohtadele:

- Vaatamata sellele, et reservist raha eraldamise üks eesmärgid on võimaldada teatava paindlikkusega kriisiolukorrale reageerida, tehakse reservist endiselt rahaeraldusi kulutusteks, mis on ette teada, mida on võimalik valitsemisalade eelarvesse planeerida ja mille kasutamise üle saab eraldi arvestust pidada.

Näiteks on sellised kulud igal aastal korduvad maksed meetme „Film Estonia“ toetamiseks, jäämurdeteenuse osutamiseks seotud kulude katteks, riigipiiri ehituseks ja ülalpidamiseks, C-hepatiidi ravimite ostuks kinnipeetavatele või ühekordsed maksed etteplaneeritavate tegevustega kaasnevate kulude katteks, sealhulgas avaliku teabe seaduse muutmiseks seotud tegevuste kulud, eesti-keelse hariduse toetamise kulud, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi rakendamiseks seotud kulud, Tallinna Linnateatri ehituse kulud.

- Vabariigi Valitsuse reservist on tehtud ka kulusid, mille katmisel puudub Vabariigi Valitsusel võimalus otsustada, kas reservist raha eraldada või mitte, kuna kohustus kulude eest tasuda tuleb seadusest või kohtuotsusest.

Näiteks on sellised kulud aktsiaseltsi Eesti Raudtee tulude ja kulude tasakaalu tagamine, kommertsliiniveo teostajatele eelkoolialaste laste ja puuetega inimeste tasuta vedamise kohustuse eest hüvitiste ja kaasnevate põhjendatud nõuete maksmine.

Rahandusministeerium on suunanud ministeeriume nendeks kulutusteks raha taotlema Vabariigi Valitsuse reservist, sest näeb riski, et ministeeriumid ei kasuta neile eraldatud raha sihipäraselt.

Riigikontrolli arvates on õigusaktidega või kohtuotsustega ette nähtud kulused õigem planeerida ministriumide eelarvesse, seejuures tuleb Rahandusministeeriumil tugevdada järelevalvet raha sihipärase kasutamise üle.

Rahaeralduste vastuolu põhiseadusega

Teadmiseks et

- riigieelarve koostatakse ühe eelarveaasta kohta. Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril;
- riigieelarves liigendatakse kulud tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste kaupa. Ministril on õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga vahendite liigendust riigieelarves sätestatud ulatuses ja tingimustel.

Allikas: riigieelarve seaduse § 26 lg 5, § 27 lg 1–2, § 56 lg 2¹

37. Riigikogu võtab iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude, sh Vabariigi Valitsuse reservi eelarve. Aasta riigieelarve seadus kaotab kehtivuse eelarveaasta lõppemisel. Seaduse tähtajalisus välistab uuel kalendriaastal igasuguste eelarvet puudutavate otsuste tegemise lõppenud kalendriaasta kulude katteks.

38. Riigikontroll tuvastas auditis 14 rahaeralduse otsust, mis vormistati uuel eelarveaastal ehk 2023. aastal ja millega eraldati kokku 16,6 miljonit eurot eelmisest eelarveaastast ehk 2022. aasta Vabariigi Valitsuse reservist 2022. aasta kulutuste katteks.

39. Lisaks eespool kirjeldatud Vabariigi Valitsuse reservi rahaeraldustele teevad ka kõik ministrid eelarveaasta kohta tagasiulatuvaid otsuseid. Näiteks otsustati 2023. aasta esimeses pooles 2022. aasta eelarve kulude lõplik liigendus, mille võinuks paika saada juba 2022. aasta lõpus.

40. 2023. aasta esimeses pooles otsustati ka 2022. aastal kasutamata jäänud eelarve jääkide maht, mis viiakse üle 2023. aastasse. Esines ka juhtumeid, kus 2023. aastal otsustasid ministrid (ja riigisekretär) muuta 2021. aasta eelarve jääkide üleviimise käskkirju. Kuigi eelarve jääkide üleviimise otsuseid on riigieelarve seaduse kohaselt lubatud teha ka uuel kalendriaastal, peaks Riigikontrolli hinnangul nende otsuste tegemiseks olema selged kokkulepped ja piirid, et otsused ei lükkuks poolde või ka ülejäärmisesse aastasse.

41. Rahandusministeerium on riigieelarve seadust tõlgendanud nii, et uuel kalendriaastal ehk 2023. aastal võib teha eelarveotsuseid nii tagasiulatuvalt 2022. aasta kui ka jooksva 2023. aasta eelarvete kohta. Enamikul juhtudel ei olnud reservist raha eraldamise otsustel märgitud, millisesse eelarveaastasse ja/või millise aasta eelarvest raha eraldatakse ja mis on selle raha kasutamise tähtaeg (üks või mitu kalendriaastat).

42. Lisaks kaasneb puudulikult vormistatud otsustega risk, et raha eraldamine vormistatakse ja selle täitmine kajastatakse vale aasta reservis. Riigikontrolli audiitorid tuvastasid juhtumi, kus risk realiseerus ja puudulikult vormistatud korraldus võimaldas algselt 2023. aasta reservis kajastatud 4,2 miljoni euro suurune rahaeraldus hiljem tõsta 2022. aastasse. Võimalus vajaduse korral muuta reservi aastat ilmestab, et raha eraldamine reservi ei ole läbipaistev.

43. Riigikontroll ei pea Rahandusministeeriumi praktikat korrektseks. Riigikontrolli arvates on oluline Vabariigi Valitsuse reservi mahu planeerimise ja väljamaksete reguleerimisega tegeleda operatiivselt ning mitte oodata eelarvestamise uute põhimõtete väljatöötamisega 2025. aastani.

44. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** viia Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise põhimõtted kooskõlla kehtivate õigusaktidega ning koostada juhend reservi raha planeerimiseks ja sealt raha taotlemiseks.

Rahandusministri vastus: Nõustume soovitusel. Vabariigi Valitsuse reservist vahendite taotlemise juhis valmib 2023. aasta lõpuks. Tööd on alustanud ka reserviarvestusega seotud probleemide lahendamiseks moodustatud riigieelarve muutmise töörühm, kuna väljatöötamist vajavad ka põhimõtted, mis on vaja sätestada õigusakti tasemel (näiteks reservi moodustamise põhimõtted). Lähtudes lahenduste sisust, saab otsustada, millises ajaraamis on võimalik nende rakendamine.

Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbeline reserv võimaldab planeerida kattevahendeid sellisteks kuludeks ja investeeringuteks, mille täpset suurus või jagunemist erinevate valitsemisalade lõikes eelarveaastaks ei ole otsustamise hetkel võimalik ette näha. Erinevalt Vabariigi Valitsuse reservist ettenägematuteks kulutusteks vahendite taotlemisest, on sihtotstarbeliste vahendite vajadus Vabariigi Valitsuse tasemel teada ja otsustatud varem Vabariigi Valitsuse tavatööprotsessi ja riigieelarve ning riigi eelarvestrateegia koostamise käigus. Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelisest osast vahendite eraldamiseks tuleb valitsemisalal esitada muu hulgas taotletava summa üksikasjalik arvestus ning selgitused võetud või võtta kavatsevate kohustuste osas. Meie hinnangul vastavad Vabariigi Valitsuse poolt sihtotstarbelisse reservi planeeritud vahendid eeltoodud tingimustele. Samas nõustume, et kui vahendite edasine vajadus ja maht täpsustub, tuleb vahendid planeerida riigieelarve strateegia rahastamiskavasse ja riigieelarvesse.

Kehtivas õigusruumis on aeg-ajalt vajalik ja asjakohane täpsustada Vabariigi Valitsuse reservist tehtud eraldiste mahtusid, kui eelarvaasta lõpus tekkinud ja Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist kaetavate kulude maht selgub tekkepõhiselt eelarveaastale järgneva aasta alguses. Kuid nõustume, et õigusselguse huvides tuleks hoiduda eelmise eelarveaastaga seotud otsuste tegemisest. Vastavad töökorralduse põhimõtted sätestame ka Vabariigi Valitsuse reservist vahendite taotlemise juhises.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid ajavahemikul 10.–17.08.2023 oma vastuse Riigikontrolli soovituste kohta ning siseminister saatis 11.08.2023 enda selgitused Riigikontrolli tehtud märkuse kohta, mis puudutab tööjõukulude saldo õigsusele ja eelarve kasutamise seaduslikkusele hinnangu andmata jätmist.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Kaitseminister: Oleme tutvunud riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolliaruande eelnõuga ning Riigikontrolli soovituselga Kaitseväge varade arvestuse korralduse kohta.

Sotsiaalkaitseminister: Täname Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu „Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ raames tehtud tähelepanekute eest ja esitame vastuse järgmisele soovitusel.

Rahandusminister: Täname Riigikontrolli läbiviitud auditi ja meeldiva koostöö eest. Nõustume auditi käigus tõstatatud probleemidega ja arvestame antud soovitustega edasise töö korraldamisel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Kaitseväge varade arvestus</p> <p>23. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile koostöös Kaitseväge juhatajaga: jätkata varade arvestuse ja inventeerimise tööprotsesside parandamist, sealhulgas</p> <ul style="list-style-type: none"> võtta Kaitseväge valduses olevad varad võimalikult operatiivselt arvele ja seeläbi tagada nende ülelugemine inventuuri käigus; korraldada materiaalse põhivara inventuuri selliselt, et korrektsete põhivara nimekirjade toel oleks võimalik saada kindlus varade tegeliku seisukorra ja asukoha kohta ehk et oleks tagatud kõigi varade ülelugemine ning inventeerimistulemuste alusel varade arvestuse korrigeerimine. <p>p-d 13–22</p>	<p>Kaitseministri vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel ja tähelepanekutega. Jätkame valitsemisalas täiendavate digitaalsete lahenduse arendamist, mis toetavad inventeerimise ja materjaliravestuse tööprotsesside efektiivsemaks muutmist, tõstavad olukorrateadlikkust ja vähendavad protsesside käigus tehtavate vigade hulka.</p>
<p>Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur</p> <p>29. Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile: tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri korrektseks ja õigeaegseks läbiviimiseks.</p> <p>p-d 24–28</p>	<p>Sotsiaalkaitseministri vastus: Olete teinud meile soovitusel tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri korrektseks ja õigeaegseks läbiviimiseks.</p> <p>Sotsiaalkindlustusamet tunnistab, et ei ole täitnud inventuuride läbiviimise kohustust tähtaegselt 2022. majandusaastal tehtud tehingute osas. Nõuetele vastavat inventuure ei suudetud läbi viia seetõttu, et asutuse isikkoosseisus toimusid suured muudatused, perehüvitiste ja pensionimaksed koliti uude maksete infosüsteemi 2022. aastal ning 2023. aastal kehtima hakanud tulumaksu- ja perehüvitiste seaduse muudatustega kaasnes palju tööd. Amet viib inventuuri läbi 2023. aasta 31. oktoobriks.</p>
<p>Eelarvestamismetoodika ülevaatamine ja eelarve uue infosüsteemi väljatöötamine</p> <p>33. Riigikontroll avaldas 2022. aasta novembris arvamust⁴ riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse kohta. Riigikontroll juhtis auditi teile ja analüüsidele tuginedes tähelepanu muudatustega kaasnevatele riskikohtadele ning tegi rahandusministrile järgmised soovitused:</p>	<p>Rahandusministri vastus: Oleme alustanud tööd riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse protsessi käigus tuvastatud probleemidele lahenduste leidmiseks. Riigieelarve seaduse muutmiseks on välja töötatud tegevuskava, loodud projekti organisatsioon ning moodustatud tööühmad on alustanud lahendustepanekute (sh eelarvestamise metoodika ja kontrollimeetmete muutmise lahendustepanekute) väljatöötamist. Riigieelarve seaduse muutmise protsessi jälgitakse jooksvalt ja vajadusel tehakse tööühmade tegevuses korrekture.</p>

⁴ Riigikontrolli 14.11.2022. a kiri nr 6-2/22/527-2 rahandusministrile.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koostöös ministeeriumidega tuleks Rahandusministeeriumil analüüsida ja otsustada, kas tegevuspõhine eelarvestamine on sobiv ning parim põhimõtteline vundament, millele riigieelarvega seotud edasised arendused ehitada. ▪ Kriitiliselt tuleks hinnata, kas Rahandusministeerium ja partner-riigiasutused on valmis lahendama korraga kõik väljatöötamiskavatsuses toodud probleemid või on otstarbekas ja tulemuslikum tegevused ning muudatused prioriseerida. ▪ Riigi eelarvestamisega seotud puuduste üheks põhjuseks on probleemid töötajate ülekoormuse, väljaõppe ja voolavusega ning riigiasutuste võimekusega, kuid väljatöötamiskavatsuses ei ole seda analüüsitud. Osa dokumendis esitatud murekohti võib olla lahendatav ressursi parema juhtimisega ning ei eeldagi seaduse muutmist. ▪ Riigi strateegilise ja finantsjuhtimise kvaliteedi parandamiseks peaks Rahandusministeerium võtma senisest selgemalt muudatuste eestvedaja, ministeeriumide nõustaja ning raha kasutamise tulemuslikkuse jälgija rolli. ▪ Väljatöötamiskavatsuses on tagaplaanile jäänud eelarvestamise kui protsessi tõhustamine. Riigi finantsjuhtimise reformimise üks eesmärk peaks olema muuta riigieelarve koostamine Rahandusministeeriumis ja teistes valitsemisalades efektiivsemaks ja vajadusel kasutada vabanevat ressursi põhitegevusteks. ▪ Riigi eelarvestamises ja strateegilises planeerimises muudatuste tegemisel tuleb välja selgitada, kui palju ühe või teise probleemi lahendamine maksab, ning kaaluda, kas kulu on vajalik. ▪ On oluline, et praegu arendatav riigieelarve uus infosüsteem kohandatakse eelarvestamise vajaduste järgi, mitte vastupidi. <p>p-d 30–32</p>	<p>Riigieelarve seaduse muutmisel soovime lähtuda tervikust ja mitte teha üksikotsuseid. Iga lahenduseettepaneku puhul kaalume mõju riigieelarve seadusele ning lahenduste puhul, mis ei vaja muudatusi õigusloomes, on võimalik ka nende varasem rakendamine. Samuti jälgime, et uus infosüsteem loodaks eelarvestamise vajadusi silmas pidades, mitte vastupidi.</p>
<p>Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise põhimõtted</p> <p>44. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: viia Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise põhimõtted kooskõlla kehtivate õigusaktidega ning koostada juhend reservi raha planeerimiseks ja sealt raha taotlemiseks.</p> <p>p-d 34–43</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume soovitusel. Vabariigi Valitsuse reservist vahendite taotlemise juhis valmib 2023. aasta lõpuks. Tööd on alustanud ka reserviarvestusega seotud probleemidele lahenduste väljatöötamiseks moodustatud riigieelarve muutmise tööühm, kuna väljatöötamist vajavad ka põhimõtted, mis on vaja sätestada õigusakti tasemel (näiteks reservi moodustamise põhimõtted). Lähtudes lahenduste sisust, saab otsustada, millises ajaraamis on võimalik nende rakendamine.</p> <p>Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbeline reserv võimaldab planeerida kattevahendeid sellisteks kuludeks ja investeeringuteks, mille täpset suurust või jagunemist erinevate valitsemisalade lõikes eelarveaastaks ei ole otsustamise hetkel võimalik ette näha. Erinevalt Vabariigi Valitsuse reservist ettenägematuteks kulutusteks vahendite taotlemisest, on sihtotstarbeliste vahendite vajadus Vabariigi Valitsuse tasemel teada ja otsustatud varem Vabariigi Valitsuse tavatööprotsessi ja riigieelarve ning riigi eelarvestrateegia koostamise käigus. Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelisest osast vahendite eraldamiseks tuleb valitsemisalal esitada muu hulgas taotletava summa üksikasjalik arvestus ning selgitused võetud või võtta kavatsivate kohustuste osas. Meie hinnangul vastavad Vabariigi Valitsuse poolt sihtotstarbelisse reservi planeeritud vahendid eeltoodud tingimustele. Samas nõustume, et kui vahendite edasine vajadus ja maht täpsustub, tuleb vahendid planeerida riigieelarve strateegia rahastamiskavasse ja riigieelarvesse.</p> <p>Kehtivas õigusruumis on aeg-ajalt vajalik ja asjakohane täpsustada Vabariigi Valitsuse reservist tehtud eraldiste mahtusid, kui eelarveaasta lõpus tekkinud</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	ja Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist kaetavate kulude maht selgub tekkepõhiselt eelarveaastale järgneva aasta alguses. Kuid nõustume, et õiguselguse huvides tuleks hoiduda eelmise eelarveaastaga seotud otsuste tegemisest. Vastavad töökordluse põhimõtted sätestame ka Vabariigi Valitsuse reservist vahendite taotlemise juhises.

Siseministri vastus ja Riigikontrolli kommentaar

Täna kontrolliaruande eelnõu edastamise eest. Palume lisada allpool toodud selgitused kontrolliaruande vastavate punktide juurde.

1. Palume kontrolliaruande eelnõu punkti 4 järele lisada Siseministeeriumi vastus:

Riigikontrolli väide, mille kohaselt ei olnud auditoimingute käigus võimalik veenduda tööjõukulude saldo õigsuses, ei ole korrektne ega vasta tegelikele asjaoludele. Siseministeerium võimaldas Riigikontrolli audiitoritele juurdepääsu kõigile hinnangu andmiseks vajalikele personali andmetele õigusaktides ettenähtud viisil ja ulatuses.

Siseministeeriumi valitsemisala teenistujate tööjõukulude andmeid hoitakse Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus (edaspidi „SAP“). Vastavalt SAPi põhimäärusele võimaldatakse Riigikontrollile majanduskontrolliks vajalike toimingute tegemiseks juurepääs andmekogu aruandluskeskkonnale (edaspidi „SAP BO“, § 10 lg 5 „ Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus“, Vabariigi Valitsuse 16.05.2013 määrus nr 75).

Riigikontroll ei soovinud andmeid asjakohases andmekogus vaadata, vaid pidas ainuvõimalikuks viisiks, et kogu personaliandmestik laetakse Riigikontrolli loodud ja asutusesiseste käskkirjadega reguleeritud andmelattu.

Andmete laadimisel Riigikontrolli andmelattu ei ole Siseministeeriumil võimalik tagada oma teenistujate andmete kaitset vastavalt SAPi põhimääruse nõudele, mis sedastab, et Siseministeeriumi valitsemisala struktuuri-, personali- ja palgaandmetele võimaldatakse juurdepääs üksnes Siseministeeriumi nõusolekul (§ 10 lg 6).

Siseministeerium pakkus Riigikontrollile võimalust tutvuda hinnangu andmiseks vajalike andmetega kahel erineval viisil. Esiteks juurdepääsu andmisega SAP aruandluskeskkonnale SAP BO ning teiseks võimalusega töödelda andmeid ministeeriumis kohapeal.

Riigikontroll pakutud võimalusi ei kasutanud. Seega ei ole 2022. aasta aruandes esitatud hinnang Siseministeeriumi tööjõukulude kohta tehtud korrektsetel alustel ja kooskõlas tegelike asjaoludega. Asjaolud on täpsustatud pikemalt punkti 12 järele lisatud Siseministeeriumi vastuses.

2. Palume kontrolliaruande eelnõu punkti 12 järele lisada Siseministeeriumi vastus järgides alljärgnevas tekstis toodud juhiseid:

Riigikontrolli väide, et neil ei olnud võimalik veenduda Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukuludes, on ekslik.

Siseministeerium on auditi ajal korduvalt pakunud Riigikontrollile võimalusi andmete saamiseks ega ole piiranud audiitorite juurdepääsu auditiks vajalikule teabele. Siseministeerium on andmete tagamisel järginud õigusaktides nõutud vormi ja viisi, pakkudes juurdepääsu riigi ühtsele aruandluskeskkonnale, kuid Riigikontroll ei ole soovinud pakutut kasutada. Riigikontroll on selle asemel nõudnud, sh pidanud põhjendamatult teabele juurdepääsu saamise ainuvõimalikuks viisiks, andmete laadimist Riigikontrolli loodud ja asutusesiseste käskkirjadega reguleeritud andmelattu.

Vastavalt kehtivale regulatsioonile tagatakse andmed Riigikontrollile juurdepääsu loomise kaudu aruandlussüsteemile SAP BO. Siseministeerium on taganud andmed vastavalt kehtivatele nõuetele. Riigiasutuste tööjõukulude arvestus toimub Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus (edaspidi „SAP“). Tegemist on riigis kasutatava ühtse andmekoguga. Selle asutamise aluseks on Vabariigi Valitsuse määrus, millega on kehtestatud andmete kogumise eesmärk, kogutavate andmete koosseis ja kaitse. Siseministeerium on taganud Riigikontrollile auditiks vajalikud andmed, pakkudes Riigikontrollile SAP BO aruandluskeskkonna juurdepääsu. Nimetatud andmete tagamise viis on ette nähtud Vabariigi Valitsuse 16.05.2013 määruse nr 75 „ Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus“ (SAPi põhimäärus) § 10 lg 5, mille kohaselt on *Riigikontrollil juurdepääs andmekogu aruandluskeskkonnale majanduskontrolliks mahus, mis on vajalik talle riigikontrolli seaduse §-s 6 pandud ülesannete täitmiseks.*

Riigikontroll otsustas 2022. aasta auditi läbiviimiseks muuta senist andmehõive praktikat, võttes kasutusele andmelao. Erinevalt andmekogudest, on andmeladude kasutamise põhimõtted riiklikul tasandil reguleerimata. Seega Riigikontrolli andmelao andmete töötlemise ja säilitamise nõuded ning isikuandmete kaitse kord määratakse üksnes Riigikontrolli siseste õigusaktidega. Riigikontrolli selgituste kohaselt plaanitakse andmelaos hoida jooksvalt asutuste kolme aasta andmeid ning neid igapäevaselt uuendada. Faktiliselt löi Riigikontroll infotehnoloogilise lahenduse, mis pärib ühtsest riigi andmekogust andmed Riigikontrolli andmelattu, kuid mille pidamise kord, infoturbe nõuded ja kasutamise tingimused on õiguslikult reguleerimata. Andmelao andmete kasutamise ulatus, tingimused ja kaitse määratakse üksnes Riigikontrolli sisesealt.

Lisaks märgime, et auditi alustamise ajal ei olnud Riigikontroll testinud andmelao toimimise turvalisust. Riigikontroll teavitas auditi alustamisest ja andmelao kasutuselevõttust Siseministeeriumit augustis 2022 (12.08.2022 nr 2-1/80096/2). Auditist teavitamise hetkel ei olnud uue andmelao kohta tehtud turvatesti. Andmelao turvatesti tellis Riigikontroll pärast auditi alustamist. Turvatesti tulemuste põhjal ei saanud Siseministeerium kindlust, et andmelao tagatakse andmete käideldavus, konfidentsiaalsus ja terviklus ning et andmeid kasutatakse edaspidi üksnes kogutud eesmärgil.

Siseministeeriumi valitsemisala teenistujate andmete laadimine Riigikontrolli andmelattu ei võimalda Siseministeeriumil täita ettenähtud kohustust igakordselt 3 (5) hinnata, kas andmete jagamine ohustab riigi julgeolekut. Riigikontroll soovis Siseministeeriumi valitsemisala asutuste andmed pärida ühtsest riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust ja laadida need Riigikontrolli andmelattu, jättes tähelepanuta, et SAPi põhimääruses on Siseministeeriumile sätestatud eriregulatsioon. Samaselt Riigikontrolli õigusega andmeid saada, on SAPi põhimääruse kohaselt Siseministeeriumil kohustus andmete küsimisel igakordselt kaalutleda ja hinnata, kas struktuuri-, personali- ja palgaandmetele juurdepääsu võimaldamine ohustab riigi julgeolekut või riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset. Määruse § 10 lg 6 kohaselt võimaldatakse Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva valitsusasutuse või hallatava riigiasutuse struktuuri-, personali- ja palgaandmetele juurdepääs üksnes

Siseministri vastus ja Riigikontrolli kommentaar

Siseministerium pakkus Riigikontrollile auditi läbiviimiseks kahte lahendust andmetele juurdepääsu tagamiseks, Riigikontroll ei soovinud neid kasutada. Seega Siseministerium ei ole piiranud juurdepääsu auditiks vajalikule teabele.

1. Siseministerium pakkus Riigikontrolli audiitoritele juurdepääsu SAP BO personali- ja palgaaruannetele. Juurdepääsude saamiseks esitab Riigikontroll taotluse Siseministeriumile ja ministerium otsustab juurdepääsude andmise taotluse alusel. Sellisel viisil on tagatud audiitoritele auditiks vajalik teave ka eelnevatel aastatel. Riigikontrolli audiitorid on eelnevatel aastatel seda võimalust tõrgeteta kasutanud ja auditid on sujuvalt kulgenud. 2022. aasta auditi läbiviimiseks pakuti seda lahendust juba 04.11.2022 ning pärast seda korduvalt. Riigikontroll ei soovinud pakutud võimalust kasutada.

2. Siseministerium pakkus 24.03.2023 Riigikontrollile valitsemisala asutuste täielike väljavõtetega tutvumise võimalust ministeriumis kohapeal. Riigikontroll ei soovinud pakutud võimalust kasutada.

Seega ei ole Siseministerium ühelgi viisil piiranud Riigikontrolli audiitorite ligipääsu auditi läbiviimiseks vajalikule teabele. Märkime, et ka Riigikontrolli järgitavad rahvusvahelised auditeerimise standardid toetavad lahenduste leidmist, mitte arvamuse avaldamata jätmist. Auditeerimise standardite kohaselt ei piira suutmatust viia läbi protseduure auditi ulatust juhul, kui auditor suudab hankida piisavat asjakohast auditi tõendusmaterjali alternatiivsete protseduuridega (rahvusvahelise auditeerimise standard 705, arvamuse modifikatsioonid sõltumatu audiitori aruandes, A9). Siseministerium pakkus Riigikontrollile kahel alternatiivsel viisil võimalust andmete saamiseks. Seega ei ole Siseministerium andmeid Riigikontrollile piiranud ja arvamuse avaldamata jätmiseks ei ole alust.

Kokkuvõtvalt märkime, et **toetame igati uuenduste kasutusele võtmist, kuid hetkeseisuga ei saa Siseministerium lubada andmete laadimist Riigikontrolli andmelattu**. Siseministeriumi valitsemisala teenistujate andmete kaitsmiseks õigusaktides ettenähtud nõuetele vastavalt tuleb teenistujate andmeid töödelda Siseministeriumi nõusolekul riigiüleises ühtses andmekogus (SAP).

Oleme samuti seisukohal, et **riigi halduskoormust on oluline vähendada, kuid nimetatu raames peab Siseministerium jätkuvalt suutma maandada julgeolekuriske**. Juhul, kui Riigikontroll soovib järgnevatel auditite raames Siseministeriumi valitsemisala teenistujate andmeid Riigikontrolli andmelattu laadida, tuleb kogutavate andmete hulka ja nende tundlikkust arvestades reguleerida andmelao pidamine andmekogule kehtivate reeglite kohaselt.

Arvestades, et peagi on algamas periood uue auditi läbiviimiseks, vajab Siseministeriumi valitsemisala teenistujate andmetele juurdepääsu tagamise küsimus tõrgeteta koostöö nimel kiireloomulist lahendust.

Riigikontrolli kommentaar:

Siseministri vastuses toodud selgitused, millega põhjendatakse Riigikontrolli töö takistamist, on asjakohatud ja otsitud. Siseministri seisukoht isikuandmete turvalisuse suhtes on vastuoluline. Nimelt on siseminister oma vastuses selgitanud, et ministeriumile on oluline isikuandmete kaitse, kuid just ministeriumi enda pakutud andmete Riigikontrollini jõudmise viis ei taga isikuandmete kaitset.

Riigikontroll otsustab ise auditite korraldamise viisi. Siseministri väide, et Siseministerium võimaldas Riigikontrolli audiitoritele juurdepääsu kõigile hinnangu andmiseks vajalikele personaliandmetele õigusaktides ettenähtud viisil ja ulatuses, on asjatundmatu ja Riigikontrolli sõltumatusesse sekkuv. Riigikontrollile kui kõrgeimale auditiuasutusele kehtivad avaliku sektori auditi põhimõtted, millest lähtudes on kõrgeim auditiuasutus vaba nii seadusandliku kui ka täidesaatva riigivõimu suunistest ja sekkumisest auditi objekti valikul, auditite planeerimisel ja teostamisel ning auditiaruannete koostamisel. Seega otsustab hinnangu andmiseks vajaliku andmete koosseisu piisavuse ning andmete vajaliku ulatuse üle Riigikontroll, mitte siseminister.

Siseminister keskendub oma selgitustes andmete liikumise tehnilistele küsimustele, millel ei ole sisulist tähendust. Auditis ei olnud X-tee kaudu toimuvaks automaatseks andmevahetuseks valmis ei Siseministerium, Riigikantselei ega Kaitseministerium. Riigikontroll pakkus neile asutustele alternatiivina välja, et vajalikud majanduskulude ja investeeringute väljavõtted ning pseudonüümitud personali- ja palgaaruanded esitaksid asutused ise. Sellisel viisil on isikuandmed kaitstud. Riigikantselei ja Kaitseministerium kasutasid Riigikontrolli pakutud alternatiivset info edastamise viisi ning Riigikontroll sai nimetatud asutuste suhtes vajalikud audititoimingud tehtud. Siseministerium jättis ka alternatiivsel viisil info Riigikontrollile esitamata ja soovitas Riigikontrollil ise infosüsteemist andmeid võtta käsitsi ja isikustatud kujul.

Riigikontroll rõhutab, et auditis ei soovitud teha X-tee kaudu päringut riigisaladusega kaitstud personaliandmete kohta ning see pole ka võimalik. Siseminister on viidanud, et Riigikontrolli küsitud personali- ja palgaaruanded sisaldavad riigisaladust. Oleme korduvalt selgitanud, et aruandluskeskkond SAP BO ei sisalda ja X-tee kaudu ei pärita riigisaladusega kaitstud personaliandmeid. Nende üle peetakse arvestust ja neid auditeeritakse eraldi infosüsteemides. Riigikontrolli ametnikel on õigus audititoimingute tegemisel tutvuda ka riigisaladust sisaldavate teabekandjatega, kuid käesolevas auditis ei olnud see vajalik.

Riigikontrolli põhitegevust reguleerivad Riigikontrolli seadus ning tundlikku, riigisaladust sisaldava teabe korral ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. Siseminister on viidanud Riigikontrollile andmete andmisest keeldumise alusena Vabariigi Valitsuse 16.05.2013. a määrusele nr 75 „Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus“, mille kohaselt võimaldatakse Siseministeriumi struktuuri-, personali- ja palgaandmetele juurdepääs üksnes Siseministeriumi nõusolekul. Riigikontrolli põhitegevusele ei kohaldu mainitud määrus, vaid seda reguleerib Riigikontrolli seadus. Riigikontrolli seaduse kohaselt on auditeeritavad kohustatud väljastama Riigikontrollile auditiks vajalikku teavet.

Peale selle, et Siseministerium takistas Riigikontrollil ministeriumi valitsemisala tööjõukulude auditeerimist, venitas ministerium ka valitsemisala majandamiskulude ja investeeringute andmete esitamiseaega. Siseministerium ei edastanud pikka aega andmeid ka valitsemisala majandamiskulude ja investeeringute kohta. Andmed majandamiskulude ja investeeringute kohta sai Riigikontroll ligi pooleaastase hilinemisega, auditi lõppjärgus.

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, 58 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 vastutab rahandusminister 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 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2022. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2022 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 2022. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2022. aasta lisaelarve seaduse ja 2022. 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 2022. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2022. aasta lisaelarve 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 riigieelarve täitmise aruandes või riigieelarve vahendite kasutamisel on kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud 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

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfoga ning selle info kogumiseks ja koostamiseks pole kokku lepitud ühtseid kriteeriume. Riigikontroll on hinnanud riigieelarve täitmise aruandes tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute koondarvude õigsust ning nende vastavust raamatupidamisele ja kuluarvestuse infosüsteemile (KAIS). Kuivõrd raamatupidamise infosüsteem tegevuspõhist arvestust ei võimalda, tuleb riigieelarve täitmise aruandes tugineda KAISI tegevuspõhiste andmetele. Sealjuures peavad KAISI tegevuspõhised koondandmed ühtima andmetega raamatupidamises majandusliku sisu järgi. Seeläbi veendutakse, et KAISI on kõik arvestuseks vajalikud andmed sisestatud ning kulude ja investeeringute jaotamine tegevustele on täielik.

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 2022. aasta riigieelarve seadusega, selle muutmise seadusega ja riigi 2022. aasta lisaelarve 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 2023. aasta juunis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditiosakonna raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse meeskonna audiitorid, auditit juhtis auditijuht Gerli Eisberg.

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 80096.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

- 29.08.2022 – **Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**
- 30.08.2021 – **Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**
- 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**

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 2022. 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 2022 (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	12,6 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	1,1 miljardit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	7,1 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	6,7 miljardit	Jah, v.a Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude saldo kohta tehtud märkuse puhul	Jah, v.a Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude eelarve kohta tehtud märkuse puhul
Tehingud riigivaraga , sh investeringud	630,1 miljonit**	Jah	Jah
Riigi raha hoiustamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	1,0 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	817,7 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses.

** Riigi 2022. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal.

*** Riigi 2022. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.