

Riigi 2021. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Arvamus raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta

Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks –274,28 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2021. aasta seisuga 19,43 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistest 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“ 31.12.2021. aasta seisuga kajastatud Kaitseväge põhivara kohta väärtuses 419,05 miljonit eurot.

Kaitseväge varade arvestuse korraldus ja selles esinevad vead ei võimalda tagada ega veenduda, et materiaalsete põhivarade saldo riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis on õige. Raamatupidamise saldo õigsuse tagamise vältimatuks toiminguks on raamatupidamise ja Kaitseväge põhivara analüütilise registri andmete võrdlus 31.12.2021. aasta seisuga, mida Kaitsevägi ei ole teinud.

Kaitsevägi tegeles 2021. aastal põhivarade arvestuse üleviimisega Kaitseväge põhivara arvestuse moodulisse Axaptas, kuid käesoleva auditiaruande koostamise ajaks ei olnud Kaitsevägi suutnud veenduda osa arvele võetud varaobjektide füüsilises olemasolus ning nende tegelik seisukorras ja asukohas.

Arvamus tehingute seaduslikkuse kohta

Teadmiseks, et

riigi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmise ulatuses on tehingud seaduslikud, kui need on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2021. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2021. aasta lisaeelarve seaduse ja 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Kooskõla kontrollimise aluseks on konkreetsele põhiseaduslikule institutsioonile, Riigikantseleile või valitsemisalale eraldatud eelarve.

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2021. aasta riigieelarve seadusega, riigi 2021. aasta lisaeelarve seadusega ning 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega. Riigikontroll kontrollis, et põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile antud eelarvest.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2021. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 12,43 miljardit, kulusid 12,78 miljardit, investeeringuid 584,73 miljonit ja finantseerimistehinguid 477,92 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Auditi olulisemad tähelepanekud

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

2021. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2021. aasta lisaeelarve seaduse ning 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse koondosad olid õiged. Sarnaselt eelmise aastaga tuvastas Riigikontroll vähemolulisi vigu ministeeriumide eelarve ridadel 2021. aasta riigieelarve seaduses ja seaduse muutmise seaduses.

Riigikogule esitatud 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjast ei ole aru saada, millele raha kulub. Samuti ei ole tagatud perioodide võrreldavus, esineb aritmeetilisi vigu ja eksitavat teksti.

Vabariigi Valitsuse reservi osatähtsus riigieelarve kogumahas on aastatega suurenenud. Aastatel 2020–2021 oli Vabariigi Valitsuse reservi kasv põhjendatud koroonaviiruse levikust tingitud lisakulude katmisega, kuid riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel tuleb Rahandusministeeriumil analüüsida, kuidas kasvutrendi jätkumine mõjutab Riigikogu rolli eelarve üle otsustamisel.

Rahandusministeerium tegeleb samal ajal eelarvestamise põhimõtete ülevaatamise ja uue eelarveinfosüsteemi arendamisega. **Kui eelarvestamise raamistiku muudatustes ei ole kokku lepitud enne uue infosüsteemi arendamist, on risk, et eelarvestamise meetodika tuleb kohandada infosüsteemi võimalustest lähtuvalt.**

Riigikontroll andis auditi tulemusel soovitusi kaitseministrile varaarvestuse protsessi parandamiseks ning rahandusministrile eelarvestamise meetodika ja kontrollimeetmete väljatöötamiseks ning uue eelarveinfosüsteemi kasutusele võtuks.

Auditeeritute vastused:

Ministrid nõustusid Riigikontrolli soovitustega. Kaitseminister lubas jätkata materjaliarvestusega seotud protsesside ülevaatamist. Rahandusminister kinnitas, et eelarvestamise meetodika ülevaatamise ja uue infosüsteemi arendamisega seotud tegevused on kooskõlas Riigikontrolli ettepanekutega.

Sisukord

Arvamus riigi 2021. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta	4
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on märkust arvesse võtmata olulises osas õige	4
Raamatupidamiskirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud Kaitseväge saldo ei pruugi olla õige	4
Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	4
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega	5
Kaitseväge varade arvestuse korraldus ei võimalda jätkuvalt veenduda raamatupidamises kajastatud põhivara saldo õigsuses	5
2021. aasta riigieelarve seaduste koondosad on õiged, eelarveridadel on vähemolulised vead, 2022. aasta eelarve seletuskiri ei ole endiselt arusaadav	7
Rahandusministeeriumi sisekontrollisüsteem ei taga korrektseid eraldisi eelarve seaduses	7
Riigikogule esitatud 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavust on parandatud, kuid endiselt on vajakäämisi	9
Vabariigi Valitsuse reservid suurenevad	11
Tegevuspõhise eelarvestamise probleemid on samaks jäänud	12
Tegevuspõhine eelarve ei ole Riigikogu ega avalikkuse jaoks läbipaistev, kuna ministeeriumid saavad kulude jaotamise reegleid jooksvalt muuta	15
Uuele eelarvestamise infosüsteemile üleminek eeldab, et on teada, mida tahetakse eelarvestamises muuta	18
Riigi siseauditi valdkonna koordineerimine on jäänud soiku ning vajab oluliselt rohkem tähelepanu	20
Varasemate tähelepanekute järelkontrolli tulemused	21
Ka 2021. aasta tulused on vähendatud finantskulude summa võrra	21
2021. aasta lisaelarvest ja reservidest eraldatud kuludele ei ole eelarves planeeritud nendega kaasnevat käibemaksukulu	21
Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2021. aasta inventuur on tehtud, kuid ei olnud võimalik kontrollida inventuuritulemuste kajastamist raamatupidamises	22
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	23
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	25
Auditi iseloomustus	25
Auditi eesmärk	25
Arvamuse avaldamise põhimõtted	25
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	28
Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused	29

Arvamus riigi 2021. 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 2021. aasta konsolideeritud tulemiks –274,28 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2021. aasta seisuga 19,43 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistel osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga, riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui mitte arvestada märkust põhivara väärtuse kohta.

2. Ülevaade Riigikontrolli auditeeritud tegevusvaldkondadest ning neis tehtud peamistest järeldustest majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seaduste järgmise kohta on antud lisas 1.

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

Märkus materiaalse põhivara saldo kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruandes konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis 31.12.2021. aasta seisuga on kirjel „Materiaalne põhivara“ summades 10,32 ja 3,33 miljardit eurot muu hulgas kajastatud Kaitsevæe põhivara väärtuses 419,05 miljonit eurot.

4. Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda bilansis kajastatud materiaalse põhivara saldo õigsuses. Märkuse tegemise põhjustas asjaolu, et Kaitsevæe varade arvestuse kõikehõlmavuses ei ole võimalik veenduda ja asutus ei ole saanud võrrelda, kas raamatupidamise põhivara register vastab Kaitsevæe põhivara analüütilisele registrile. Seetõttu ei ole kindlust, et raamatupidamises kajastatud põhivara saldo 31.12.2021. aasta seisuga on õige ja vastab varade tegelikule seisule. Riigikontroll on teinud sama märkuse materiaalse põhivara saldo kohta ka 31.12.2020. ja 31.12.2019. aasta seisuga. Vaata täpsemalt p-d 10–21.

Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

Audiitorettevõtjate arvamus riigi sihtasutuste ja äriühingute ning 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 2021. 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,

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

et oleks mõjutanud Riigikontrolli hinnangut riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

Audiitorettevõtjate tähelepanujuhtimised

7. Vandeaudiitorid on oma arvamustes juhtinud tähelepanu, et ühe äriühingu ja ühe sihtasutuse tegevuse jätkumise suhtes eksisteerib oluline ebakindlus. ASi Operail kontserni audiitorid on juhtinud tähelepanu pärast bilansikuupäeva toimunud sündmustele, mis mõjutavad kontserni ärikeskkonda ja tegevusi ning seavad sellega kahtluse alla kontserni tegevuse jätkumise. Sihtasutuse Narva Muuseum audiitor on juhtinud tähelepanu, et seoses võimaliku toetuse tagastusnõudega võib tekkida kahtlus, kas asutus suudab jätkata tegutsemist.

Arvamus riigieelarve seaduse järgimise kohta

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega

8. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2021. aasta eelarve tulud 12,43 miljardit eurot, kulud 12,78 miljardit eurot, investeeringud 584,73 miljonit eurot ja finantseerimistehingud 477,92 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2021. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2021. aasta lisaelarve seadusest.

Auditi ulatus

9. Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta arvamus avaldamiseks auditeerib Riigikontroll riigiasutuste majandustehinguid – raamatupidamises kajastamise õigsust ja tehingute seaduslikkust, sh 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 juhtimisinfoga ning selle info kogumiseks ja koostamiseks pole kokku lepitud ühtseid kriteeriume.

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

Märkusega arvamus avaldamise alus

10. Riigikontroll ei saanud ka selle auditi toimingute käigus veenduda Kaitseväge põhivarade kõikehõlmavas kajastamises 2021. aastal. Järgnevates punktides on toodud peamised põhjused, miks ei saa olla kindel Kaitseväge põhivarade bilansilises väärtuses ega varade detailse nimekirja õigsuses.

Teadmiseks, et

kaitseotstarbelise põhivara arvestus toimub raamatupidamise tarkvaras SAP kogumitena. Varade detailne arvestus koguste, soetusmaksumuste, asukohtade ja vastutavate isikute jms kaupa toimub alates 01.01.2021 kasutusele võetud Kaitseväge Axapta põhivara moodulis.

11. Kaitseväge kasutab alates 2021. aastast kaitseotstarbeliste põhivarade detailseks arvestuseks Axapta põhivarade moodulit, raamatupidamises kajastatakse põhivara endiselt kogumitena (majandustarkvaras SAP). Axaptas on arvele võetud kõik üksikud (detailsed) varaobjektid, mis vastavad raamatupidamise arvestuses 31.12.2020. aasta seisuga olnud kogumitele. Samas ei ole Kaitseväge suutnud osa arvele võetud varaobjektide puhul veenduda, kas need on olemas, milline on nende tegelik seisukord ja asukoht.

Osa 2021. aasta tehinguid on Axaptas kajastamata

12. Kuni Kaitseväge tegeles arvele võetud varaobjektide andmete täpsustamisega (31.12.2020. a fikseeritud seisuga), ei olnud võimalik Axaptas kajastada 2021. aasta varadele tehtud parendusi ega varade

mahakandmisi. Nende kajastamata jäänud 2021. aasta tehingute andmed planeerib Kaitseväge viia Axaptasse hiljemalt 31.10.2022.

13. Seetõttu ei ole Kaitseväge saanud mitmendat aastat, sealhulgas ka 31.12.2021. aasta seisuga koostatud aastaaruande saldode kinnitamiseks, teha võrdlust, kas põhivara kogumiarvestus raamatupidamises vastab Kaitseväge põhivara arvestuses olevale põhivarade detailsele nimekirjale.

Täielikku infot Kaitseväge varade kohta ei ole võimalik saada

14. Kaitseväge põhivara koosseisu ja bilansilise väärtuse kohta ei ole Riigikontrollil võimalik saada täielikku infot seetõttu, et Kaitseväge põhivarade detailne nimekiri ei ole õige – selles kajastuvad jätkuvalt varad, mis on üle antud teistele asutustele, maha kantud, kasutus- kõlbmatud või on arvel topelt nii kaitseotstarbelise kui ka mittekaitseotstarbelise varana. Riigikontroll tuvastas auditis juhtumeid, kus varad olid detailses arvestuses arvele võetud vales soetusmaksumuses ja koguses või vale soetuskuupäevaga.

15. Riigikontrolli arvates esineb lisaks ka risk, et varaarvestuses ei ole kajastatud kõiki põhivaraga tehtud tehinguid. Paljudel juhtudel kajastatakse Kaitseväge põhivara varaarvestuses mitmeid kuid hiljem peale selle tegelikku kättesaamist, ja samuti on selgunud, et osa tasuta saadud varadest on üldse arvele võtmata.

Kaitseväge kaitseotstarbelist põhivara inventeeriti 2021. aastal osaliselt aasta ringi hajutatuna

16. Kaitseväge inventeeris 2021. aasta jooksul kaitseotstarbelist põhivara kokku soetusmaksumuses 649,87 miljonit eurot, kuid raamatupidamises oli arvel seesugust põhivara soetusmaksumuses 763,29 miljonit eurot. Seega jäi inventeerimata kaitseotstarbelist põhivara rohkem kui 100 miljonit eurot. Samuti jäi inventeerimata mittekaitseotstarbelist vara vähemalt 2,97 miljoni euro ulatuses, kuna inventuurinimekirjades ei kajastunud kõik varad, mis olid inventuuri seisuga kätte saadud. Raamatupidamises on inventuuri järel selles maksumuses arvele võetud 89 mittekaitseotstarbelist põhivara, mis oleks pidanud inventuuri ajal olema inventuuri nimekirjades, kuid ei kajastunud seal.

Inventuurinimekirjad ei olnud korrektsed

17. Riigikontroll tutvus auditis Kaitseväge põhivara inventuuride dokumentatsiooniga ja osales põhivara inventuurides. Selgus, et inventuurinimekirjad ei olnud korrektsed, kuna need sisaldasid 2021. aastal maha kantud varasid, samas puudusid nimekirjades varad, mis olid sel aastal kätte saadud, kuid ei olnud veel jõutud varaarvestuses arvele võtta. Seega oleks pidanud inventuuri käigus tuvastatama varad, mida nimekirjas ei olnud, kuid mis olid tegelikult juba kätte saadud. Selliseid varasid inventuuride käigus aga ei tuvastatud.

18. Põhivara inventeerimisel leidmata jäänud ja kasutuskõlbmatuks tunnistatud varade kohta ei algatatud pärast inventuuri vara mahakandmise menetlust. Seetõttu kajastusid need varad 2021. aasta bilansipäeva seisuga endiselt põhivara arvestuses. Varade seisu korrigeeriti alles 2022. aasta arvestuses.

19. Riigikontroll on Kaitseministeeriumi kantslerile saatnud märgukirja, milles on kirjas detailsemad tähelepanekud koos soovitustega.

20. Riigikontroll juhib tähelepanu, et inventuur peab olema korraldatud selliselt, et see tagaks kõigi varade ülelugemise. Selleks tuleks enne inventuuri alustamist saada kindlus, et kõik arvele võtmisele kuuluvad varad on arvele võetud ja inventuuriks kasutatavad nimekirjad õiged.

Vastasel korral ei pruugi olla inventuur usaldusväärne. Varade ajaliselt suure viivitusega arvelevõtu ja puuduliku inventeerimise korral ei pruugi olla tagatud ka varade säilimine.

Teadmiseks, et

riigi konsolideerimata bilansis on materiaalsel vara kokku väärtuses 3,3 miljardit eurot. Neist ühe suurema osa moodustavad Kaitseministeeriumi valitsemisel olevad varad väärtuses 839,8 miljonit eurot, sh Kaitseväe varad väärtuses 419,05 miljonit eurot.

21. Eelkirjeldatud arvesse võttes, ei ole kindlust, et raamatupidamises kajastatud materiaalse põhivara saldo 31.12.2021. aasta seisuga väärtuses (jäakväärtus) 419,05 miljonit ja 31.12.2020. aasta seisuga väärtuses 317,53 miljonit eurot on õige ja vastas tegelikule varade seisule. Selle tulemusena teeb Riigikontroll märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud saldo kohta.

22. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile koostöös Kaitseväge juhatajaga:** tagada, et Kaitseväge võtaks varaarvestuse protsessi parandamise prioriteediks ja suunaks sinna piisavalt ressursi, võttes arvesse järgnevat:

- võtta varad arvestusregistris arvele õigel ajal;
- jätkata varaarvestuse tegeliku varade seisu väljaselgitamist ja põhivara moodulisse varade kohta õigete andmete sissekandmist, sh kõigi 2021. aastal varadega tehtud tehingute andmed;
- korraldada materiaalse põhivara inventuurid selliselt, et oleks võimalik saada kindlus varade tegeliku seisukorra kohta ehk et oleks tagatud kõigi varade ülelugemine ja inventeerimistulemuste alusel varade arvestuse korrigeerimine.

Kaitseministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitustega ja jätkame materjaliarvestusega seotud protsesside ülevaatamist. Alates 2021. aasta algusest juurutame Kaitseväes põhivara detailse arvestuse korrastamiseks põhivaramoodulit, mille käigus korrastame nii põhivarade analüütilise registri kui ka riigi raamatupidamise põhivararegistri andmeid, et saavutada registrite omavaheline võrreldavus. Lisaks on ülevaاتمisel inventuuridega seotud protsessid, mille täiendamisel võetakse arvesse ka Riigikontrolli poolt esitatud soovitusi.

2021. aasta riigieelarve seaduste koondosad on õiged, eelarveridadel on vähemolulised vead, 2022. aasta eelarve seletuskiri ei ole endiselt arusaadav

2021. aasta riigieelarve seaduse koondosa on õige, valitsemisala ridadel on viga

Teadmiseks, et

aasta riigieelarve allosades ehk jagudes elimineeritakse nii tulude kui ka kulude eelarvetest valitsemisaladevahelised välistoetuste vahendamised, kuna toetuse saajast riigiasutus planeerib toetuse ja selle arvel tehtavad kulud otse enda eelarvesse, et vältida tulude ja kulude topelt kajastamist nii toetuse vahendaja kui ka toetuse saaja eelarves.

Koondosas elimineeritakse kõik riigi-asutuste omavahelised tehingud, välja arvatud riigisisised maksutulud ja -kulud.

Rahandusministeeriumi sisekontrollisüsteem ei taga korrektseid eraldisi eelarve seaduses

23. Aasta riigieelarve jaotatakse kaheks osaks: riigi konsolideeritud eelarve (koondosa) ning riigieelarve liigendus põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei ja ministeeriumide valitsemisalade vahel (jaod).

24. Riigikontroll 2021. aasta riigieelarve seaduse koondosas vigu ei leidnud, kuid tuvastas, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala jaos oli planeeritud välistoetuse vahendamise tulu ja kulu Siseministeeriumi valitsemisalale summas 628 170 eurot. Kuna valitsemisaladevaheline välistoetuse vahendamine oli elimineerimata, näidati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala tulude ja kulude eelarvet 628 170 euro võrra suuremana, kui oleks

pidanud olema. Lisaks planeeriti valitsemisala jaos eelarveraha vale sihtotstarbega (koodiga).

25. Riigikontroll juhib tähelepanu, et kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala täiendavat eelarveraha ei saanud, on riigieelarve koostamisel tehtud viga ja eksitud eelarvestamise põhimõtete rakendamisel. Riigikontrolli arvates oleks Rahandusministeerium pidanud kontrollimeetmeid rakendades need eksimused avastama ja tagama valesti planeeritud eelarve parandamise.

26. Vabariigi Valitsus algatab üldjuhul hiljemalt kaks kuud enne eelarveaasta lõppu riigieelarve muutmise seaduse eelnõu, milles võib muuta eelarveridade jaotust eelarve kogumahtu muutmata. 2021. aasta septembris algatas Vabariigi Valitsus 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise.

27. Rahandusministeerium kogub valitsemisaladelt infot ja selgitusi rahastamisvajaduste muutmise kohta, kontrollib andmete korrektsust, koostab riigieelarve muutmise seaduse eelnõu ning esitab selle Riigikogule menetlemiseks. Rahandusministeerium võtab valitsemisalade ettepanekud eelarve ümberjaotamiseks KAISist ja sisestab need REISi, mille andmeid kasutab omakorda riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel.

28. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et Rahandusministeerium oli viinud KAISist REISi küll ministeeriumide esitatud andmed, kuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Siseministeeriumil ning Välisministeeriumil oli 2021. aasta riigieelarve muutmise seaduses erinev eelarve jaotus, kui oli toodud REISis. Näiteks tuvastas Riigikontroll järgmised erinevused:

- REISis suurendati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi programmi „Ehitus“ eelarve kulusid 253 341 võrra. Seadusega on selle programmi kulusid suurendatud 260 000 euro võrra;
- REISis vähendati Siseministeeriumi valitsemisalas kahe programmi kulude eelarvet: „Tugev kodanikuühiskond“ 307 037 eurot ja „Üleilmne eestlus“ 193 600 eurot. Seadusega vähendati aga ühe programmi „Tugev kodanikuühiskond“ kulude eelarvet kokku 500 637 euro võrra;
- REISis suurendati Välisministeeriumi programmi „Välispoliitika“ kulusid 581 445 euro võrra ning vähendati investeeringuid 12 000 euro võrra. Seaduses suurendati vaid „Välispoliitika“ programmi kulude eelarvet 569 445 euro võrra.

29. 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse ja REISi andmete erinevuste põhjusi ei suutnud Rahandusministeerium auditi käigus Riigikontrollile selgitada. Ministeeriumid hindasid õigeks REISis kajastatud jaotuse. Riigikontrolli arvates on oluline tagada, et riigieelarve seadusesse jõuaks taotletud ja kokku lepitud summad. Erinevused seaduse eelnõu ja REISi andmete vahel oluks Rahandusministeeriumil kergesti tuvastavad.

30. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** töötada välja kontrollimeetmed, et tagada õige info esitamist riigieelarve seaduses.

Riigieelarve seaduse muutmise seadusega saab muuta eelarve jaotust, kuid ei saa muuta selle mahtu

Teadmiseks, et

tegevuspõhise eelarve kulumudelil on muu hulgas ka eelarve ja lisaeelarve koostamise stsenaariumid. Lisaeelarve koostamisel sisestavad valitsemisalad lisaeelarve liigendused KAISi (kuluarvestuse infosüsteemi), kust Rahandusministeerium viib need REISi (riigieelarve infosüsteemi).

Rahandusministri vastus: täiendame olemasolevaid kontrollimeetmeid pidevalt ja lisaks kirjalikele juhistele on vajalik ka inimeste koolitamine. Oleme automatiseerinud kontrolle muuhulgas infosüsteemi kaudu, kuid nõustume, et kontrollisüsteemid vajavad täiendavat edasiarendust ja tõhustamist. Jätkame andmete muutmise ja importimisega seotud kontrollide arendamist, juhendite koostamist ja inimeste koolitamist.

Riigieelarve seaduse seletuskirja arusaadavus

Teadmiseks, et

Riigikontrolli hinnangul on tegevuspõhise riigieelarve seaduses eelarveridade liigendus suure üldistusega ja seetõttu on aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja peamine dokument, kust Riigikogul on võimalik otsustamiseks vajalikku detailsemat infot saada.

Teadmiseks, et

seletuskirjas esitatud info peab olema

arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb ja mis tegevusi kavatsetakse 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 muudatused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud;

optimaalne – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

Allikas: rahandusministri 16.12.2015. a määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“

Riigikogule esitatud 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavust on parandatud, kuid endiselt on vajakajäämisi

31. 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et 2020. ja 2021. aasta riigieelarve seaduse eelnõude seletuskirjast ei olnud võimalik aru saada, millele raha kulub, ei olnud tagatud perioodide võrreldavus, esines aritmeetilisi vigu ja eksitavat teksti. Rahandusminister nõustus Riigikontrolli tähelepanekutega ja lubas oma vastuses, et 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja koostamisel võetakse Riigikontrolli esitatud ettepanekud arvesse.

32. Riigikontroll analüüsis ka 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu menetlemiseks Riigikogule esitatud seletuskirja ning kontrollis ka 2022. aasta riigieelarve seaduses olevate summade korrektsust.

33. 2022. aasta riigieelarve seaduse koondosas olevates summades Riigikontroll vigu ei tuvastanud. Seletuskirja arusaadavus on võrreldes varasemate aastatega paranenud. Seletuskirja detailsus suurenes, kuna alates 2022. aastast on ka riigieelarve detailsem, riigieelarve seaduses on kulud jaotatud programmi tegevuste kaupa. Eelarve jaotus esitati lisaks tegevuspõhisele vaatele ka varasemast detailsemalt eraldi peatükina majandusliku sisu vaates. Mõlema vaate korraga esitamine võimaldab saada parema ülevaate erinevate kulutuste ja nende mõju kohta ning on kergem aru saada, milleks raha kasutatakse.

34. Kuigi seletuskirja arusaadavus on paranenud, selgus analüüsi tulemusena, et Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise protsess vajab veel edasiarendamist ja vigade ennetamiseks tuleb sisse seada kontrollimeetmed. Näiteks toob Riigikontroll välja järgmised seletuskirja kitsaskohad:

- Seletuskirjas avatud valitsemisalade programmides ei ole endiselt infot selle kohta, millistele tegevustele kui palju raha kulub. On ka üksikuid positiivseid näiteid, kus on konkreetse tegevuste juures välja toodud ka maksumus, näiteks Kultuuriministeeriumi programmid ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi transpordiprogramm.
- Programmide eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatakse tegevuste mõõdikuid, mis on liiga üldised või ei ole üheselt mõistetavad ning jääb ebaselgeks, milliseid otsuseid nende abil teha saab. Näiteks on sageli kasutatud mõõdikut „poliitika on ellu viidud ja kujundatud.“ Mõõdikud peaksid olema sellised, mille väärtust saab igal aastal mõõta, et teha tulemustest lähtuvaid eelarveotsuseid. Samuti ei anna mingit infot sellised mõõdikud sihttasemed nagu „jah“, „> 0“ ning „tegevused on teostatud ja vastavad seatud eesmärkidele“. Lisaks ei ole osal mõõdikutel üldse sihttasemeid märgitud.

- Eelarvemuutuste ilmestamiseks on seletuskirjas tabelid eelmiste aastate võrdleva infoga. Osa nendest võrdlustabelitest sisaldas aga vigu, kuna neis oli kasutatud võrdluseks valesid varasemate aastate arve ja tehtud oli ka arvutusvigu. Seetõttu puudus ka õige info, mille põhjal hinnata, millised eelarveread suurenevad ja millised vähenevad võrreldes eelneva aastaga. Seletuskirjas puudus ka viide võrreldavate andmete allikale.
- Mitme valitsemisala puhul ei olnud endiselt eelarve tulude ja kulude tabelite juures selgitusi, millest on tingitud eelarve suurenemine või vähenemine.
- Sarnaselt varasemate aastatega on seletuskirjas kulude ja investeeringute kasv esitatud miinusega, mis on küll matemaatiliselt korrektne, kuid lugejale keeruline jälgida ja põhjustab seletuskirjas ka aritmeetilisi vigu.
- Seletuskirja tekstiosas ei olnud viidatud koostatud lisadele ehk ei olnud võimalik kontrollida, kas lisas ja seletuskirja tekstiosas olev info on sama. Ei olnud selgitatud, mis andmeid lisades on esitatud ja mis ühikutes on neis olevad arvud esitatud.

Parandatud seletuskiri Riigikogu rahandus- komisjonile

35. Esialgses seletuskirjas oli nii palju vigu, et Rahandusministeerium esitas novembris Riigikogu rahanduskomisjonile parandatud seletuskirja ning selle juurde paranduste nimekirja (9 lehekülge). Kuigi parandati ka valemi- ja ümardusvigu, korrigeeriti eelkõige tabelites olevaid varasemate aastate arve ja sellest tulenevalt muutusid ka võrdluste tulemused.

36. Paranduste nimekirja järgi olid vead seotud sooviga teha 2022. aasta eelarve ja 2021. aasta eelarve omavahel võrreldavaks. Vigade tekkimise põhjuste selgituseks oli Riigikogule saadetud kirjas, et kuna 2022. aasta riigieelarve on võrreldes eelneva aastaga oluliselt detailsem, tuli võrreldavate arvude saamiseks tõsta andmed käsitsi infosüsteemide vahel ümber. See viitab probleemile, et eelarve ja selle täitmise jooksvate arvude ning varasemate perioodide võrdlusandmete saamiseks ei ole tehnilist lahendust, kui muutuvad programmid või nende tegevused. Andmete saamiseks tehakse riigis ikka osaliselt käsitsi tööd, mille puhul on suur oht eksida. Riigikontroll tuvastas, et ka parandatud seletuskirjas esines veel arvutusvigu.

37. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** arendada edasi riigieelarve seaduse seletuskirja koostamise protsessi selliselt, et oleks tagatud perioodide võrreldavus, arvutuste korrektsus, oluliste tulude, kulude ja investeeringute sisu selgituste ning asjakohaste mõõdikute olemasolu.

Rahandusministri vastus: nõustume soovitusel. Jätkame seletuskirja koostamise protsessi arendamist ja dokumendi loetavuse suurendamist, et tagada andmete korrektsus, asjakohaste selgituste ning lugeja jaoks oluliste ja teda kõnetavate aspektide olemasolu. Muuhulgas on käesoleval aastal käivitatud projekt seletuskirja tarbijate soovide kaardistamiseks ja dokumendi arusaadavuse suurendamiseks. Seletuskirja koostamise ja andmete võrreldavuse tagamise on samas keeruliseks muutnud meetodika ja seadusepildi detailsuse tihe muutumine viimastel aastatel ning kindlasti on vajadus stabiilse finantsraamistiku järele. Seda adresseerime baasseaduse väljatöötamiskavatsuse ja sellest tuleneva läbimõeldud

raamistiku loomisega. Andmekvaliteedi paranemist toetab uue planeeritava infosüsteemi juurutamine.

Vabariigi Valitsuse reservid suurenevad

Vabariigi Valitsuse reservid suurenevad

38. Iga-aastase riigieelarve seadusega määratakse ka Vabariigi Valitsuse reservi suurus. Sellest reservist antakse Vabariigi Valitsuse otsuse alusel toetusi nii ettenägematuteks kui ka sihtotstarbelisteks kuludeks. Aastatel 2020–2021 eraldati Vabariigi Valitsuse reservi raha ka koroonaviiruse levikust tingitud lisakulutuste katmiseks. Reservi maht on vaatamata neile erakorralistele kuludele üldises kasvutrendis. Viimase kolme aastaga on reservide osakaal riigieelarve kuludes ja investeeringutes rohkem kui viiekordistunud (vt joonis 1).

Teadmiseks et

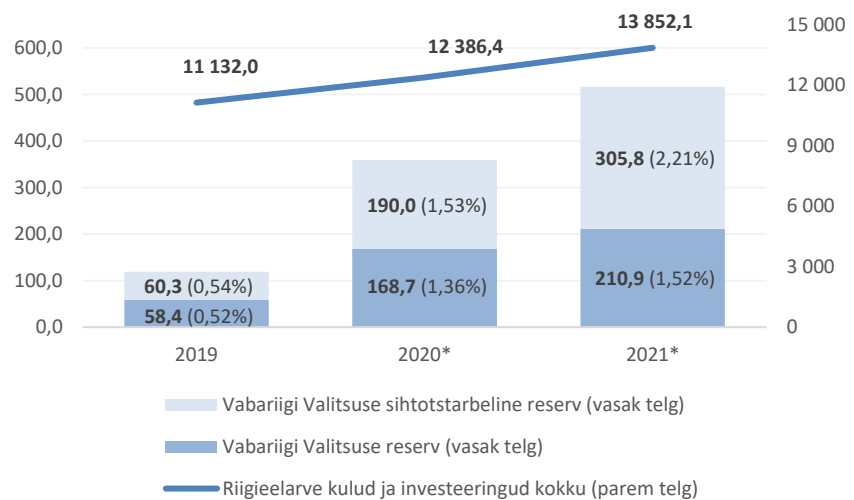
Vabariigi Valitsuse reservi (VR) võib kasutada **ettenägematuteks kuludeks ja investeeringuteks**, mida ei ole võimalik riigieelarve eelnõu menetlemisel planeerida.

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

Joonis 1. Perioodil 2019–2021 reservi suunatud raha jaotus (miljonites eurodes)



* Aastatel 2020–2021 eraldati Vabariigi Valitsuse reservi raha ka koroonaviiruse levikust tingitud lisakulutuste katmiseks.

Allikas: 2019.–2021. aasta riigieelarve täitmise aruanded

410,5 miljonit eurot suunati 2022. aasta reservi.

39. Riigieelarve koostamist reguleeriv riigieelarve seadus määrab küll Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise põhimõtted, kuid ei reguleeri, mille alusel või millises mahus võib reservi planeerida. Vabariigi Valitsuse reservi osatähtsuse suurenemine riigieelarve kogumahas toob kaasa olukorra, kus väheneb Riigikogu roll riigieelarve kulutuste üle otsustamisel. Riigikontrolli arvates on reservidest tehtud kulutusi, mida on võimalik ka ministeeriumide eelarvesse planeerida (nt erinevad IKT projektid, põhivara parendused).

Eraldiste planeerimine eelarves

Eraldis on selline kulu, mille kohta pole täpselt teada, millal ja kui suures summas tuleb tulevikus makse teha. Sellised kulud on näiteks pensioni- või kindlustuseraldise moodustamise kulu.

40. Vabariigi Valitsuse reservist on pidanud raha taotlema ka ministeeriumid, kellel tuleb teha eelarveaastal väljamakseid kulude katteks, mis enne tähtaja saabumist on olnud hinnangulised ehk kajastatud **eraldistena** ja mis ei olnud seetõttu ministeeriumide eelarvesse ka planeeritud. Need on prognoositavad kulutused, mille summa ei ole kindel, kuid mis tuleb kindlasti tasuda. Näiteks, Vabariigi Valitsuse 2021. aasta reservist eraldati Sotsiaalministeeriumile 85 miljonit eurot makseks Pensionikeskusele, kes tegi ülekandeid pensioni teisest sambast lahkujatele. Kohustusliku kogumispensioni maksete kompenseerimise vajadus oli ette teada. Isegi kui täpset summat ei teatud, tulnuks koostada esialgne kalkulatsioon ja planeerida hinnanguline maht eelarvesse.

41. Riigikontrolli auditis ilmnemid ka juhtumid, kus ministriumide eelarves ei olnud planeeritud raha ettenähtavate kulude katteks ning maksekohustuse tekkimisel loodeti saada katet Vabariigi Valitsuse reservist. Reservist soovisid raha saada näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 14,6 miljonit eurot Eesti Raudtee ASi kahjumi katteks ja Maaeluministeerium 0,6 miljonit eurot Euroopa Komisjoni tagasinõude katteks. Kuigi need kohustused tuleb riigil tasuda, ei saavutatud Vabariigi Valitsuses kokkulepet, kas kohustused tuleb tasuda ministriumide eelarvest või Vabariigi Valitsuse reservist. Eelarvelise katte puudumise tõttu ei kajastanud ministriumid neid kohustusi ka raamatupidamises. Riigi koondaruandes on need kulud arvesse võetud konsolideerimisel tehtud korrigeerimistena. Riigikontroll juhib tähelepanu, et eelarvelise katte puudumise põhjendusel kohustuste raamatupidamisest kajastamata jätmisega kaasneb risk, et ministriumide kohustustest puudub õige ülevaade.

42. Eespool kirjeldatud olukord on tingitud sellest, et puudub ühtne meetodika reservide mahu ja eraldiste planeerimiseks riigieelarvesse. Riigikontroll on ka varasemates raamatupidamise aastaaruande õigsust käsitlevates aruannetes juhtinud tähelepanu vajadusele koostada eraldiste eelarvestamise juhend. Käesoleva ajani seda tehtud ei ole.

43. Riigikontrolli arvates on Vabariigi Valitsuse reservi kasvu silmas pidades oluline, et Rahandusministeerium analüüsiks riigieelarve seaduse eelnõu koostamise käigus, kuidas reservi kasvutrendi jätkumine mõjutab Riigikogu otsustuspädevust ning kas raha Vabariigi Valitsuse reservi suunamise alused vajavad täpsemat regulatsiooni.

44. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** koostada eraldiste eelarvesse planeerimise juhend.

Rahandusministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitusega. Tegime riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuses ettepaneku täiendada reservide planeerimise ja reservist eraldamise põhimõtteid. Eraldiste moodustamise põhimõtete analüüsimisel jõudsime probleemideni, mille lahendus tuleb välja töötada ühtse tervikuna, et kõik muudatused oleks planeeritud koosmõjus. Seetõttu töötame välja juhise koos arvestuspõhimõtete ühtlustamisega riigieelarve seaduse muudatuste väljatöötamise raames.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et eraldise moodustamise juhise ei ole lahenduseks kõikides kaasustes. Näiteks puudus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil teadmine eraldise kohustusest 2021. aastal ja ta oli selle planeerinud 2022. aastasse.

Tegevuspõhise eelarvestamise probleemid on samaks jäänud

Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid

45. Rahandusministeeriumi välja töötatud ja 2021. aastal vastu võetud riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas on muu hulgas toodud tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid, mille kohaselt annab valitsemisalade, tulemusvaldkondade, programmide ja teenuste kaupa planeeritud eelarve võimaluse paremini jälgida, et riigi raha kulub sinna, kus seda kõige rohkem vaja on. Seletuskirjas on ka öeldud, et tegevus- ja tulemuspõhine eelarve on suurema läbipaistvusega ja võimaldab ministriumidel teha

koostööd ühiste eesmärkide saavutamiseks ning vajaduse korral tõsta asutuste funktsioone ümber, et paremini arvestada inimeste vajadustega.

46. Riigikontrollile on Rahandusministeerium varasemates auditites öelnud, et tegevuspõhise eelarvestamise tulemusena tekkivat juhtimisinfot hakkab kasutama Rahandusministeerium riigieelarvet koostades ja eelarveläbirääkimistel, samuti ministrid oma valitsemisala tegevust ja eelarvet juhtides.

2020. aasta oli tegevuspõhises eelarvestamises vaevaline ja töömahukas

47. 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek ei ole seatud eesmärke täitnud. Tegevuspõhise info saamiseks tuli teha rohkem tööd, info kogumise eesmärk ja kasutusotstarve ei olnud selged, mistõttu oli infol minimaalselt tarbijaid. Tegevuspõhist infot ei kasutatud ei juhtimistsuste tegemiseks ega ka eelarve läbirääkimiste pidamiseks. Tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku protsessi ei toetanud ka selle tarbeks arendatud kuluarvestuse infosüsteem (KAIS).

48. 2021. aasta auditi käigus selgitas Riigikontroll, milliseid samme on Rahandusministeerium olukorra parandamiseks astunud ja kuidas on valitsemisaladel edenenud tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine.

2021. aastal on tegevuspõhises eelarvestamises positiivseid edasiminekuid

49. Eelmise aastaga võrreldes on märgata mõningat positiivset edasiminekut. Rahandusministeerium on parandanud infosüsteemi KAIS töökindlust ja võtnud kasutusele valitsemisalade tööd lihtsustavad automaatsed lahendused.

50. Rahandusministeerium on alustanud reformi, mille eesmärk on vaadata üle eelarvestamise põhimõtted. Ministeerium on asunud välja selgitama riigi strateegilise ja finantsjuhtimisega, sh riigieelarvega, seotud probleeme, et koostada riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus, seaduse rakendusaktid ja juhised. Samuti on ministeerium asunud koostama analüüsi, et võtta kasutusele uus eelarve infosüsteem (vt täpsemalt p-d 69–77).

Tegevuspõhine eelarvestamine on mitmendat aastat keskse juhtimiseta ja ministeeriumid peavad sellisel kujul eelarvestamist ebavajalikuks

51. Riigikontrolli audiitoritele antud selgituste kohaselt on valitsemisalad hakanud tegevuspõhise eelarvestamisega harjuma, nad on koolitanud või palganud tööle IT-süsteeme tundvad inimesed, kaasanud väliseksperte ning on alandanud tegevuspõhisele eelarvestamisele seatud ootusi. Intervjuudest selgus, et tegevuspõhist eelarvestamist võetakse siiski endiselt kui keskse juhtimiseta projekti, mida on vaja Rahandusministeeriumi nõudel teha, kuid mille eesmärke ja saadavat kasu ei tunnetata. Eelmise aastaga võrreldes on ministeeriumide selgituste põhjal aktuaalsed samad põhiprobleemid.

- Tegevuspõhisel eelarvel ja selle täitmise infol ei ole tarbijaid ning selle rakendamiseks pole piisavalt tuge:
 - pole selge, milliseid andmeid Rahandusministeerium üle riigi näha tahab, milliseid andmeid ja milleks kogutakse. Kõigi eelarvestamises osalejate arusaam tegevuspõhisest eelarvestamisest ja selle vajalikkusest ning saadavast kasust ei ole ühesugune;
 - kuna kulumudelite koostamise juhendid on liiga üldsõnalised, on valitsemisaladel ja nende asutustel suur otsustusruum kulu-

mudelite (sh kaudsete kulude jaotamise põhimõtete) kujundamisel. See toob kaasa riski, et Rahandusministeerium ei suuda saavutada tegevuspõhise eelarvestamise parema läbipaistvuse ja eelarveraha tõhusama kasutamise eesmärki. Samuti ei suuda ministeerium kasutajatele vajalikku tuge pakkuda (vt täpsemalt p-d 55–67);

Teadmiseks, et

eelarve koostamise käigus tehakse otsuseid pigem ressursipõhiselt (majandusliku sisu järgi), näiteks tõsta õpetajate palka, investeerida kinnisvarasse, osta kümme autot. Teisisõnu otsustatakse, kas ja kui palju anda raha, aga ei küsita, millise teenuse osutamiseks või programmi eesmärkide saavutamiseks seda vaja on.

- ministeeriumide juhtkond, Riigikogu ja valitsus teevad peamiselt otsuseid majandusliku sisu järgi jaotatud eelarvest lähtuvalt. Tegevuspõhist eelarvet kasutatakse otsustamisel vaid vähesel määral, samas on eelarvestamise töömaht kasvanud, kuna otsustamiseks vajaliku majandusliku ja aruandluseks vajaliku tegevuspõhise info kogumiseks tehakse jätkuvalt dubleerivat tööd;
 - kui üksikasutused soovikski tegevuspõhist detailset infot kasutada, siis pole see võimalik, kuna tegevuspõhise eelarvestamise infosüsteemis KAIS on asutuste osa andmeid valitsemisalasiseselt konsolideeritud või infosüsteemi üle toomata. Samuti ei ole võimalik analüüsiks eraldada otseseid ja kaudseid kulusid, kuigi ometi tehakse nende kulude jagamiseks palju tööd;
 - valitsemisaladel on võimalik ise oma vajadusele vastavaid aruandeid välja töötada, kuid selleks puuduvad oskused ja inimesed.
- Kui muutuvad tegevuspõhise eelarve esitusviis ja arvestuspõhimõtted, siis ei ole võimalik esitada võrdlusandmeid varasemate aastate kohta.

52. Kuni tegevuspõhises eelarvestamises pole selgeid kokkuleppeid, konkreetseid eesmärke ja tegevuspõhise eelarvestamise tulemusel saadava info kasutajaid, 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.

53. Oma vastuses Riigikontrolli 2020. majandusaastat käsitlevale auditiaruandele nõustus rahandusminister, et tegevuspõhise eelarvestamise sisuline rakendamine eeldab süsteemsemat lähenemist. Samuti tõi minister välja, et tegemist on pikaajalise protsessiga ja mitmed protsessi toetavad arendustegevused on alles töös. Planeeritava uue infosüsteemi rakendamisega lihtsustub oluliselt tegevuspõhise eelarvestamisega seotud tegevuste standardiseerimine ja keskne koordineerimine.

54. Riigikontroll juhib tähelepanu, et esmajärjekorras on vaja paika saada eelarvestamise raamistik, sealhulgas kaaluda, kas jätkata tegevuspõhise eelarvestamisega, ning alles seejärel tuleb välja töötada eelarvestamise vajadustele vastav infosüsteem. Tegevuspõhise eelarvestamisega jätkamisel on eelkõige vaja tugevdada kesket juhtimist, täpsustada tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid, infovajadus ja info kasutamise otstarve ning tagada, et kõik valitsemisalad sellest ühtemoodi aru saaksid.

Tegevuspõhine eelarvestamine peaks tagama eelarve suurema läbipaistvuse ja paindlikkuse

Otsesed kulud – kulud, mille tekkepõhjus on otseselt seostatav asutuste teenuste või nende tegevustega. Näiteks, ametikoht X teeb tööd ainult seoses teenuse Y pakkimisega.

Kaudsed kulud – kulud, mille tekkimise põhjus on kaudselt seostatav teenustega. Näiteks, IKT kulud, üldhalduskulud, sisemiste tugiteenuste kulud.

Käitur (jaotusreegel) – ühik, mis iseloomustab ressursi osalemist tegevustes või teenustes. Käitur on iga mõjur (nt tükk, ruutmeeter, tund, minut, sündmus, protsent, koefitsient), mis põhjustab muutusi teenuses, protsessis, tegevuses või ressurssides ja nende kasutamises ning mille alusel jaotatakse kulud.

Kulumudel – asutuse tasandil kuluarvestuse põhimõtete kogum, mille alusel toimub asutuse otseste ja kaudsete kulude jaotamine asutuse teenuste tegevustele või teenustele. Kasutatakse nii eelarvestamisel kui ka eelarve täitmisel.

Kulumudeli koostamise põhimõtteid selgitatakse ja muutusi kirjeldatakse asutuse/valitsemisala **kulumudeli koostamise juhises**.

Tegevuspõhine eelarve ei ole Riigikogu ega avalikkuse jaoks läbipaistev, kuna ministriumid saavad kulude jaotamise reegleid jooksvalt muuta

55. Rahandusministeeriumi arvates on tegevus- ja tulemspõhine eelarve suurema läbipaistvusega ja võimaldab ministriumidel teha koostööd ühiste eesmärkide saavutamiseks ning tõsta vajaduse korral asutuste funktsioone ümber, et paremini arvestada inimeste vajadustega.

56. Selleks et oleks võimalik hinnata, kas riigi tegevus on olnud mõjusam ja tõhusam, on vaja jaotada valitsemisalade kulud tegevustele ning võrrelda, kas ja kuidas on saavutatud tulemused võrreldes varasemate perioodidega muutunud. Tegevustele jaotatakse nii **otsesed kui ka kaudsed kulud**. Jaotamiseks kasutatakse kulumudelit, mis sisaldab **käitureid (jaotusreeglid)**. Erinevatel perioodidel toimunud muutuste jälgimisel on oluline tagada kulude jagamise põhimõtete järjepidevus ja läbipaistvus ning neid peaks olema võimalik ühtselt hallata.

57. 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et Rahandusministeerium on kirjeldanud ainult kulumudelite miinimumnõudeid ja nende koostamiseks puudub ühtne lähenemine. 2021. aastal on olukord sama – Rahandusministeerium ei ole analüüsinud ega kontrollinud asutuste kulumudeleid, samuti ei ole ühtlustanud ega täpsustanud kulumudelite koostamise põhimõtteid.

58. Auditi käigus tutvus Riigikontroll valitsemisalade **kulumudeli koostamise juhistega**, et uurida, kas valitsemisalade asutused on kulumudeleid selgitavad juhised koostanud ja kui tihti neid ajakohastatakse. Rahandusministeeriumi kinnitusel on igale asutusele kulumudeli juhise olemasolu soovituslik ja mudelis tehtavad muudatused peaksid olema juhises ka kirjeldatud.

59. Valitsemisalad ja nende asutused on aga kulumudeli koostamise juhisesse ja nende uuendamisse panustanud erinevalt. On nii valitsemisalaüleseid kui ka asutusepõhiseid kulumudeli koostamise juhiseid. Esineb asutusi, kellel on juhiseid olemas, kuid kelle igapäevased tööprotsessid erinevad juhises kirjeldatust. On ka asutusi, kellel juhised on koostamisel või puuduvad üldse. Juhendi puudumist põhjendati peamiselt ajapuuduse või asjaoluga, et tegevuspõhine eelarvestamine on pidevas muutumises ja valitsemisala optimaalsed põhimõtted on samuti veel väljakujundamisel. Samuti ei peetud mõttekaks enda dokumendiga dubleerida Rahandusministeeriumi antud juhiseid.

60. Ka kulumudelis tehtavaid muudatusi dokumenteerivad asutused erinevalt – on asutusi, kus kulumudeli koostamise juhiseid ei muudeta, kuna see on mahukas töö ja selleks ei ole ressursi; lisaks on asutusi, kes muudavad juhiseid vajaduse järgi jooksvalt või üks kuni kaks korda aastas.

61. Riigikontrolli hinnangul peab igal kulumudelil olema selle koostamise juhiseid, kus on selgitatud ja täpsustatud Rahandusministeeriumi üldisi nõudeid, et kulumudeli koostaja ja tegevuspõhise eelarve info kasutajad mõistaksid kulude jagamise põhimõtteid, kasutatavaid käitureid ja teenuse maksumuse kujunemist. Juhiseid tagab ka meetoodilise järjepidevuse ja erinevate perioodide võrreldavuse ning on oluliseks infoallikaks näiteks võtmetöötajate vahetumisel, kuna tegemist on väga spetsiifilise teadmisega. Samuti tuleb kulumudeli koostamise juhiseid

regulaarselt ajakohastada, et need oleksid vastavuses kasutatavate põhimõtetega.

62. Auditi käigus tutvus Riigikontroll valitsemisalade kaudsete kulude jagamise põhimõtetega (jaotusreeglitega). Valitsemisalad ja nende asutused on teinud kulumudeleid oma äranägemise järgi, mistõttu on kaudsete kulude jagamise põhimõtted valitsemisalades ja nende allasutustes erinevad. Näiteks kasutatakse järgmisi kulude jagamise aluseid:

- programmide ligikaudne osakaal valitsemisala kogueelarvest, näiteks on kaudsed kulud jagatud kolmele programmile suhtega 10 : 20 : 70 või kahele programmile suhtega 36 : 64;
- teenuste arv tulemusvaldkonnas;
- põhiosakondade ametikohtade hinnanguline panus vastavasse põhiteenusesse;
- suurem osa kuludest liigub proportsiooni alusel otse põhiteenuselisele ja väiksem osa kuludest jaotub tugiteenustele, kust see suunatakse võrdsetes osades põhiteenustele jms.

Kaudsete kulude osakaalu teenuses ei saa eristada

63. Kuna kaudsete kulude jagamine teenustele valitsemisalades ja nende allasutustes erineb, kujuneb ka teenuse maksumus valitsemisalades erinevalt. Samuti ei saa otsesid ega kaudseid kulusid teenuse maksumuses eristada, mistõttu ei ole võimalik saada infot, kui suure osakaalu konkreetse teenuse maksumusest need kulud moodustavad. Seega ei ole võimalik valitsemisalade teenuste maksumust või kaudseid kulusid võrrelda ega kokkuhoiukohti selgitada.

64. Riigikontrolli intervjuudest valitsemisaladega selgus, et üldiselt peetakse kaudsete kulude jagamist teenustele vajalikuks, see võimaldab teenuse maksumusest parema ülevaate saada, kuid samas peeti oluliseks ka võimalust otsesid ja kaudseid kulusid eraldi vaadata ja analüüsida.

Kaudsed kulud on võimalik suunata vaba eelarve-limiidiga programmi

65. Kuna kulumudeli koostamise juhised puuduvad või on puudulikud, kaudseid kulusid jagatakse erinevatel alustel ning Rahandusministeerium ei ole selleks määranud ühtseid põhimõtteid ega kontrolli kulude jagamist, esineb Riigikontrolli hinnangul risk, et valitsemisaladel on võimalik korrigeerida kulude jaotusreegleid selliselt, et kaudsed kulud suunatakse programmi, kus on vaba eelarve limiiti, seejuures muutmata planeeritud eelarve ridasid.

66. 2022. aasta riigieelarve seadust on võrreldes varasemate aastatega muudetud detailsemaks, andes sellega Riigikogule rohkem infot, kuid samas esineb risk, et suunates kaudsed kulud ühest programmist teise (muutes kulude jaotusreegleid), on ka valitsemisaladel võimalik programmide ja tegevuste eelarve täitmist mõjutada, Riigikogu otsusest sõltumata.

67. Kuna kaudsete kulude jagamiseks tehakse palju tööd ja kasutatakse keerulisi mudeleid, kuid selle info kogumise vajadus ei ole selge, tuleks Riigikontrolli hinnangul Rahandusministeeriumil läbi mõelda, mis on kaudsete kulude jagamise praktiline eesmärk ja kas soovitakse kaudseid kulusid ning teenuse maksumusi võrrelda ning vastavalt sellele

kehtestada kaudsete kulude jagamise üldpõhimõtted. Kui tegevuspõhise eelarve infole ei leita rakendust, ei ole mõistlik kulude jagamiseks nii palju ressursi kulutada.

68. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile: Riigikontroll kordab 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes toodud soovitusi:

- 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 (sh kaudsete kulude jagamise) meetodika on ühtne ja on olemas selle rakendamist võimaldav tarkvara;
 - lepitakse kokku, kuidas saadavat tegevusinfot kasutada;
- leida lahendus eelarve täitmise võrdlusandmete esitamiseks ka eelarve esitusviisi ja arvestuspõhimõtete muutumisel;
- tagada Riigikogu liikmetele nende ülesannete täitmiseks vajaliku eelarve info selgus ja piisavus.

Rahandusministri vastus: nõustume soovitustega ja jätkame nende rakendamist. Tegevuspõhise eelarve eesmärk on siduda riigi ressursid tulemustega – ühendada riigi strateegiline ja finantsjuhtimine. See aitab tagada kvaliteetsed andmed paremate juhtimisotsuste tegemiseks, suurendada riigi vahendite planeerimise ja kasutamise läbipaistvust, toetada juhtimissüsteeme ning luua tulemuspõhine kultuur tõhusaks ja mõjusaks ressurside juhtimiseks.

Oleme jätkuvalt seisukohal, et nii mastaapse üleriigilise reformi sisuline rakendamine eeldab süsteemset lähenemist, kohanemist ja täiendavaid arendusi. Nagu ka Riigikontroll on hinnanud, on toimunud mitmeid positiivseid arenguid – riigiasutused hindavad teenusepõhise arvestuse vajalikkust ja vajadust analüüsida kaudseid kulusid teenuse hinnas. Paranenud on kuluarvestuse infosüsteemi töökindlus ning mitmed mudeldamise protsessid on automatiseeritud. Lisaeelarve koostamise ajal võimaldas detailne tegevuspõhine andmestik kiirelt analüüsida ja planeerida kriisiaja meetmeid.

Mitmed Riigikontrolli poolt välja toodud probleemid ei ole seotud tegevuspõhise eelarvega, vaid eelarve ja raamatupidamise harmoniseerimise ning tekkepõhise eelarvestamise meetodiliste väljakutsetega, mis ei ole seni olnud praktikas piisavalt testitud ning seetõttu ka piisavalt reguleeritud ja juhendatud. Seepärast oleme tegevuspõhise eelarve täielikuks rakendamiseks alustanud eelarvestamise meetodika korrastamise ning arvestuspõhimõtete ühtlustamisega. Andmekvaliteet ja protseduuride selgus on eelarve läbipaistvuse ja usaldusväarsuse jaoks olulised. Seetõttu oleme koos partneritega välja töötanud riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse, mille raames on plaanis täpsustada tegevuspõhiste andmete kasutusvõimalusi eelarve otsustusprotsessis.

Mõistame, et otsuste tegemisel (nt riigiülene palgakasv, teadus-arendustegevuse kulud jne) ei piisa alati tegevuspõhisest vaatest ning vajalik on ka ressursipõhine otsustamine, kuid tulemuslikkust ei ole võimalik mõõta ainult sellest lähtuvalt, kui palju me kusagile ressursi paigutame, vaid ka selle kaudu, millise muutuse see esile kutsub. Seetõttu tegevuspõhine ja majanduslik sisu täiendavad, mitte ei välista üksteist.

Uuele eelarvestamise infosüsteemile üleminek eeldab, et on teada, mida tahetakse eelarvestamises muuta

Riigieelarve seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus aastaks 2023

69. 2022. aastal esimeses pooles alustas Rahandusministeerium eelarvestamise põhimõtete ülevaatamist, mille tulemusena koostab riigieelarve seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Positiivne on see, et eelnõu väljatöötamiseks on kaasatud erinevaid huvigruppe, kogutud riigieelarvega seotud probleeme ja pakutud välja peamisi lahendussuundi. Väljatöötamiskavatsus on plaanis kooskõlastada 2022. aasta oktoobris ja riigieelarve seaduse muudatus välja töötada 2023. aasta lõpuks.

70. Väljatöötamiskavatsuse koostamiseks kogutud eelarvestamisprobleemide hulgas on välja toodud ka Riigikontrolli varasemate auditite tähelepanekud. Riigikontrolli arvates on riigieelarve seaduse muutmine oluline samm eelarvestamisprobleemide lahendamiseks, kuid juhib tähelepanu riskile, et kõigi eelarvestamise põhimõtete korrigeerimine on suuremahuline projekt. Seetõttu soovib Riigikontroll Rahandusministeeriumil esmajärjekorras otsustada, kas jätkatakse sama eelarvestamise raamistikuga, ja seejärel kaaluda etapiviislist lähenemist prioriteete silmas pidades.

Uus Eesti Vabariigi riigieelarve infosüsteem (ERIS) aastaks 2024

71. 2020. majandusaastat käsitlevale auditiaruandele saadetud vastuses viitas rahandusminister uuele planeeritavale infosüsteemile, mille rakendamisega lihtsustuks oluliselt tegevuspõhise eelarvestamisega seotud tegevuste standardiseerimine ja keskne koordineerimine. Lisaks eelarvestamise meetodika ülevaatamisele on Rahandusministeerium 2021. aastal alustanud ka uue eelarvestamise infosüsteemi väljatöötamist. Riigikontroll nõustub, et tegevuspõhise eelarve sisuliseks kasutuselevõtuks ja tegeliku potentsiaali täies mahus rakendumiseks on vaja kogu eelarveprotsessi toetavat infosüsteemi. Riigil puudub praegu infotehnoloogiline lahendus, mis samal ajal toetaks nii strateegilist planeerimist kui ka finantsjuhtimist, sh eelarvestamist.

72. Planeeritavast infosüsteemist ülevaate saamiseks intervjuerisid Riigikontrolli audiitorid infosüsteemi arenduse projektijuhti ja valitsemisalade eelarvestamisega tegelevaid töötajaid. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt koosneb riigieelarve infosüsteemi (ERIS) projekt kahest äri- ja eelanalüüsi etapist, millele järgneb projekti realiseerimise etapp. Analüüside tähtaeg on 2022. aasta lõpp, esialgne plaan on see realiseerida kahe aastaga ehk 2024. aasta lõpuks, mil lõpeb KAISI litsentside hooldusleping. ERISe projekti prognoositav kogumaksumus ja rahastamise allikad (sh välistoetuse kaasamise võimalus) ei ole teada.

Esmakordne olemasoleva olukorra põhjalik ülevaade

73. Uue infosüsteemi analüüsi etapis võib positiivsena tuua välja asjaolu, et projektimeeskond küsitles erinevaid osapooli, kes kirjeldasid olemasolevat olukorda ja enda ootusi eelarvestamise infosüsteemile. Analüüsi tulemusena valmiv põhjalik ülevaade on esmakordne ja vajalik

isegi juhul, kui otsustatakse, et uue infosüsteemi arendusega edasi ei minda.

74. Kuna uue infosüsteemi projektiga ollakse alles eelanalüüsi etapis, on veel otsustamata, kuidas ja mis probleeme uus infosüsteem lahendama hakkab (võrreldes olemasoleva süsteemiga KAIS), mis on selle eesmärgid, kas suuri investeeringuid ja töötunde nõudnud KAIS jäetakse süsteemi osaks või heidetakse kõrvale.

75. Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt tegeletakse eelarvestamise meetoodika uuendamise ja infosüsteemi arendamisega paralleelselt. On väga oluline, et Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonda ja Riigi Tugiteenuste Keskust kaasataks uue infosüsteemi arendusse senisest enam, et infosüsteemi projektimeeskonnal oleks piisav ülevaade riigi finantsarvestusest, aruandlusvajadusest ja kasutusel olevatest infosüsteemidest.

76. Riigikontrolli arvates on eelarve meetoodika uuendamise ja infosüsteemi arendamisega paralleelsel edasiliikumisel risk, et Rahandusministeerium ei suuda vajaliku põhjalikkusega mõlemasse projekti panustada ning lisaks meetoodilist ja tehnilist tuge pakkuda. Kuna KAISi arendamisega kaasnes olukord, kus KAIS hakkas dikteerima eelarvestamise meetoodikat ja muu hulgas tingis see vajaduse uue infosüsteemi järele, on oluline, et ERISe arendamisega ei liiguta kiiremini edasi, kui on eelarvestamise raamistik paika saadud. Projekti realiseerimise tähtaeg on Riigikontrolli arvates liiga optimistlik.

77. Kuna tegemist on mastaapse, ligi 200 asutuse igapäevatööd mõjutava uue infosüsteemiga ning ka projekti läbiviija mõönab, et tegemist on äärmiselt keeruka ning mahuka äriprotsessiga, soovib Riigikontroll varem tehtud vigadest hoidumiseks Rahandusministeeriumil enne uue infosüsteemi arendamist otsustada, kas ja mis kujul eelarvestamisega edasi minnakse, ning töötada välja vastav meetoodika. Seejärel tuleb koostada kogu ERISe projekti eelarve (sh inimressurssi puudutav), panna paika projekti detailne ajakava ning nimekiri nende tegevustega, mille elluviimist eeldatakse teistelt ministeeriumidelt.

78. Riigikontrolli soovitud rahandusministrile:

- kaaluda eelarvestamise meetoodika ülevaatamist väiksemate etappidena, lahendades seejuures olulisemad teemad esmajärjekorras, sh tegevuspõhise eelarvestamisega seonduv;
- koostada uue infosüsteemi rakendamise, juurutamise ja ülalpidamise eelarve ning detailne ajakava;
- teavitada aegsasti ministeeriume uue infosüsteemi kasutuselevõtu ajakavast ja nende sisendit ootavatest tegevustest.

Rahandusministri vastus: eelarvestamise meetoodika ülevaatamise ja uue infosüsteemi arendamisega seotud tegevused on kooskõlas Riigikontrolli ettepanekutega. Töö käigus täpsustame nii seaduse muutmise kui uue infosüsteemi ajakava ja tagame vastava kommunikatsiooni valitsemisaladele.

Eksisteerib risk, et infosüsteem dikteerib eelarvestamise meetoodika

Teadmiseks, et

riigieelarve uue infosüsteemi kasutuselevõtt mõjutab rohkem kui **200 asutuse** igapäevatööd.

Riigi siseauditi valdkonna koordineerimine on jäänud soiku ning vajab oluliselt rohkem tähelepanu

Teadmiseks, et

kuni 2016. aastani sisaldas riigi majandusaasta aruande tegevusaruanne koondhinnangut sisekontrollisüsteemide kohta ja ülevaadet riigiraamatupidamiskohustuslaste tegevusest siseauditi funktsiooni korraldamisel. Alates 2016. aastast tuleb tegevusaruandes esitada ülevaade ministriumide siseauditi üksuste sise- ja välishindamise tulemuste kohta.

Vabariigi Valitsuse seaduse järgi on Rahandusministeeriumi ülesandeks tagada sisekontrollisüsteemi rakendamine ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamine ministriumide valitsemisalades.

Välishindamine on sõltumatu hinnangu andmine erinevate valitsussektori asutuste siseauditifunktsiooni enesehindamisele ning ka sellele, kas siseaudit vastab siseauditi definitsioonile, eetika-koodeksile ning kutsetegevuse standarditele ja tegevusjuhistele.

Teadmiseks, et

siseaudit aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, kasutades süsteemset ja korralduslikku lähenemist, et hinnata ja täiustada riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust.

79. Kuna aastatel 2019–2020 ei ole riigi majandusaasta koondaruande tegevusaruandes avaldatud infot riigi sisekontrollisüsteemide kohta, sh siseauditiga seotud tegevuste kohta, asus Riigikontroll uurima selle põhjusi. Auditi ajal koostas Rahandusministeerium, kes on määratud valitsussektori sisekontrolli ja siseauditi valdkonna juhtministeeriumiks², 2021. aasta tegevusaruandes ülevaate ministriumide siseauditiüksuste sise- ja välishindamise tulemuste kohta.

80. Auditi käigus selgus, et Rahandusministeerium ei ole täitnud oma rolli avaliku sektori siseauditi koordineerimisel ja arendamisel. Kuigi ministriumis (finantskontrolli osakonna) ülesanne on vähemalt kord viie aasta jooksul korraldada siseauditiüksuste **välishindamine**, ei ole viies ministriumis üheteistkümnest viimase kaheksa aasta jooksul tehtud ühtegi välishindamist. Rahandusministeeriumist saadud selgituste järgi ei ole siseauditiüksused hindamise vastu huvi üles näidanud ning hindamist on takistanud ka eelarveraha nappus. Ministriumide siseaudiitorite arvates on hindamised liiga ressursimahukad ja bürokraatlikud siseauditiüksuste jaoks, kus on vaid paar töötajat. Hindamise tellimisel väljastpoolt maja on probleemiks ka piiratud eelarve.

81. Lisaks ilmnes, et riigi sisekontrollisüsteemide rakendamise analüüsi ei ole tehtud alates 2016. aastast, kuigi siseauditi üldeeskirja kohaselt peavad siseaudiitorid igal aastal koostama aruande sisekontrollisüsteemi rakendamise ja tulemuslikkuse kohta ja esitama selle Rahandusministeeriumile. 2021. aastal Rahandusministeerium neid aruandeid ka küsis, kuid need olid ministriumis hinnangul väga erineva sisuga ega võimaldanud kujundada riigiülest hinnangut sisekontrollisüsteemide kohta. Nii Rahandusministeeriumi esindajad kui ka siseaudiitorid leidsid, et sisekontrollisüsteemide tulemuslikkusele üleriigilise hinnangu andmine ei ole teostatav, kuna ministriumid erinevad ning sellel puudub lisandväärtus. Samuti selgus, et ei ole võimalik täita audiitortgevuse seadusest tulenevat siseaudiitori kutsetaseme nõuet, kuna avaliku sektori siseaudiitori sertifikaati enam ei väljastata. Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt on võimalikud alternatiivsed lahendused väljatöötamisel.

82. Siseaudiitori kutsetegevus on asutuse sisekontrollisüsteemi oluline osa. See aitab tagada maksumaksjate raha seadusliku, säästliku ja tõhusa kasutamise. Eespool mainitu aga eeldab, et siseaudiitoritel on vajalikud oskused ja piisav ressurss, et auditeerida sisekontrollisüsteeme. Rahandusministeeriumil tuleb analüüsida, miks ei ole suudetud rakendada enam kui kaheksa aastat tagasi kehtestatud siseauditi tegevuse regulatsiooni, ning vajaduse korral töötada välja alternatiivsed ja Eesti avalikule sektorile sobivamad lahendused avaliku sektori siseauditi korraldamiseks.

² Vabariigi Valitsuse seadus, § 92³

83. Riigikontrolli soovitused rahandusministriile:

- asuda täitma seadusega pandud siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud ülesandeid, sh analüüsida koostöös ministeeriumide siseauditiüksustega, miks ei ole senine siseauditi kord rakendunud;
 - kui siseauditi valdkonna nõuded õigusaktides on jätkuvalt ajakohased, siis tagada nende täitmine;
 - kui siseauditi valdkonna nõuded ei ole ajakohased, siis pakkuda välja Eesti avalikule sektorile sobivad alternatiivsed lahendused nii, et sisekontrollisüsteemide toimimine jääb avaliku raha kasutamisel prioriteediks.

Rahandusministri vastus: siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud ülesannete jätkuva täitmise raames, on koostamisel audiitortegevuse seaduse siseauditeerimist puudutava osa muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Varasemate tähelepanekute järelkontrolli tulemused

Ka 2021. aasta tulused on vähendatud finantskulude summa võrra

84. 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes juhtis Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et riigieelarve täitmise aruande valitsemisalade jagudes näidatakse tulused koondsummana, s.t ei eristata maksutuluseid, riigilõive, saadud toetusi, finantstuluseid ega muid tuluseid. Need on detailsemalt esitatud riigieelarve täitmise aruande esimeses osas ehk koondosas. Eelarveklassifikaatori järgi planeeritakse eelarve tuludes muu hulgas ka tulemluulu osalustelt, tulu hoiustelt ja väärtpaperitelt ning muud finantstulud. Sisult tähendab see, et planeeritakse finantsinvesteeringutelt teenitavaid intresse, dividendituluseid ning antud laenude intressituluseid. Riigieelarve täitmise aruandes on nende tulude hulka arvestatud ka erinevad finantskulud, mille võrra tulude summat vähendatakse.

85. 2021. aasta riigieelarve täitmise aruandes on samuti tulused vähendatud finantskulude võrra ehk vähemalt 9,7 miljonit eurot. Seega ei ole jätkuvalt aruandest võimalik teada saada, kui palju ja milliseid tuluseid valitsemisala asutused tegelikult kogusid. Rahandusministeerium on alustanud riigieelarve seaduse uuendamise protsessi ja selle käigus on lubatud täpsustada ka eelarves tulude kajastamise põhimõtteid.

2021. aasta lisaelarvest ja reservidest eraldatud kuludele ei ole eelarves planeeritud nendega kaasnevat käibemaksukulu

86. 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et riigieelarves on käibemaksukulu alaplaneeritud ja selle põhjuseks on asjaolu, et erinevatest reservidest üksustele raha eraldamisel ei planeerita käibemaksukulu, kuigi kulude tegemisega see kulu kaasneb. Ka 2021. aastal ei planeeritud täiendavat käibemaksukulu, mis kaasneb 2021. aasta lisaelarvest ja erinevatest reservidest saadud rahast kulude tegemisega.

Eelarves näidatakse finantstuluseid finantskulude võrra väiksemana

Teadmiseks, et

2021. aasta riigieelarve tulud on näidatud finantskulude ehk 9,7 miljoni euro võrra väiksemana (2020. aastal 98,1 miljoni euro võrra).

Käibemaksukulu alaeelarvestamine

Teadmiseks, et

2021. aasta käibemaksukulu ületab kulude ja investeeringute lõplikku eelarvet 26,5 miljonit eurot (2020. aastal 15,1 miljonit eurot).

87. Käibemaksukulu eelarve summas 167 miljonit eurot määrati 2021. aasta riigieelarve seadusega. Sellele lisandus riigi 2021. aasta lisaelarve seadusega vaid 100 000 eurot. Riigieelarve täitmise aruandest selgub, et kuludega kaasneva käibemaksukulu tegelik täitmine ületab 2021. aastal 10,2 miljonit eurot lõplikku käibemaksukulu eelarvet ja investeeringute käibemaksukulu 16,3 miljonit eurot (2020. aastal olid vastavad summad 12,4 ja 2,7 miljonit eurot).

88. Rahandusministeerium on Riigikontrolli tehtud soovitusel arvestanud 2022. aasta lisaelarve koostamisel, mil kavandatud kulutuste suurenemisega seoses on lisatud täiendavaks käibemaksukuluks üle 15 miljoni euro.

Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2021. aasta inventuur on tehtud, kuid ei olnud võimalik kontrollida inventuuri-tulemuste kajastamist raamatupidamises

89. Riigikontroll ei ole neli aastat järjest saanud veenduda Sotsiaalkindlustusameti nõuete ja kohustiste õigsuses, kuna amet ei ole korrektselt ja õigel ajal läbi viinud pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri ega esitanud selle tulemusi ka Riigikontrollile.

90. Riigikontroll küsis inventuuri tulemusi ka 2021. aasta auditis. Sotsiaalkindlustusameti inventuuridokumentidest oli näha, et pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ning kohustiste 2021. aasta inventuur on tehtud, kuid Riigikontrollil ei õnnestunud veenduda, kas aruandeaasta lõpu seisuga on inventuuri tulemused ka raamatupidamise saldodes korrektselt kajastatud.

91. Sarnaselt varasemate aastatega juhib Riigikontroll auditi tulemusena tähelepanu, et puudused infosüsteemi SKAIS 2 arenduses ja funktsionaalsuses põhjustavad endiselt sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestuses süsteemseid vigu, mille tõttu on kulusid arvestatud alusetult ja topelt ning tehtud on ka topelt makseid.

92. Inventuur on üks olulisem sisekontrollimeede, mis annab kindlust, et tööprotsessid toimivad, alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud arvestusse ja arvestus vastab tegelikkusele. Korrektne ja õigeaegne inventuur võimaldab ametil välja selgitada ka eeltoodud vigade tekkimise põhjused, mis on oluline sisend infosüsteemi SKAIS 2 arenduste tellimisel.

Sotsiaalkaitseministri kommentaar: teadvustame Sotsiaalkindlustusameti finantsjuhtimises väljatoodud probleemi olemust ning Sotsiaalkindlustusameti juhtkond võtab eesmärgiks muuta sisemist töökorralduse sellisel, et edaspidi selliseid probleeme ei tekiks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal kaitseministrile ja rahandusministrile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid ajavahemikul 15.–24.08.2022 oma vastused Riigikontrolli soovituste kohta.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Rahandusminister: täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest. Nõustume auditi tulemustega ja arvestame Riigikontrolli soovitustega edasise töö korraldamisel.

Sotsiaalkaitseminister: Täname Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu „Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ raames tehtud tähelepanekute eest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Kaitsevæe varade arvestus</p> <p>22. Soovitus kaitseministrile koostöös Kaitsevæe juhatajaga: tagada, et Kaitsevægi võtaks varaarvestuse protsessi parandamise prioriteediks ja suunaks sinna piisavalt ressursi, võttes arvesse järgnevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> võtta varad arvestusregistris arvele õigel ajal; jätkata varaarvestuse tegeliku varade seisu väljaselgitamist ja põhivara moodulisse varade kohta õigete andmete sissekandmist, sh kõigi 2021. aastal varadega tehtud tehingute andmed; korraldada materiaalse põhivara inventuurid selliselt, et oleks võimalik saada kindlus varade tegeliku seisukorra kohta ehk et oleks tagatud kõigi varade ülelugemine ja inventeerimistulemuste alusel varade arvestuse korrigeerimine. (p-d 10–21) 	<p>Kaitseministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitustega ja jätkame materjaliarvestusega seotud protsesside ülevaatamist. Alates 2021. aasta algusest juurutame Kaitsevæes põhivara detailse arvestuse korrastamiseks põhivaramoodulit, mille käigus korrastame nii põhivarade analüütilise registri kui ka riigi raamatupidamise põhivararegistri andmeid, et saavutada registre omavaheline võrreldavus. Lisaks on ülevaatusel inventuuridega seotud protsessid, mille täiendamisel võetakse arvesse ka Riigikontrolli poolt esitatud soovitusi.</p>
<p>Korrektsete eraldiste tagamine eelarve seaduses</p> <p>30. Soovitus rahandusministrile: töötada välja kontrollimeetmed, et tagada õige info esitamist riigieelarve seaduses. (p-d 23–29)</p>	<p>Rahandusministri vastus: täiendame olemasolevaid kontrollimeetmeid pidevalt ja lisaks kirjalikele juhistele on vajalik ka inimeste koolitamine. Oleme automatiseerinud kontrolle muuhulgas infosüsteemi kaudu, kuid nõustume, et kontrollisüsteemid vajavad täiendavat edasiarendust ja tõhustamist. Jätkame andmete muutmise ja importimisega seotud kontrollide arendamist, juhendite koostamist ja inimeste koolitamist.</p>
<p>Aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavus</p> <p>37. Soovitus rahandusministrile: arendada edasi riigieelarve seaduse seletuskirja koostamise protsessi selliselt, et oleks tagatud perioodide võrreldavus, arvutuste korrektsus, oluliste tulude, kulude ja investeeringute sisu selgituste ning asjakohaste mõõdikute olemasolu. (p-d 31–36)</p>	<p>Rahandusministri vastus: nõustume soovitusega. Jätkame seletuskirja koostamise protsessi arendamist ja dokumendi loetavuse suurendamist, et tagada andmete korrektsus, asjakohaste selgituste ning lugeja jaoks oluliste ja teda kõnetavate aspektide olemasolu. Muuhulgas on käesoleval aastal käivitatud projekt seletuskirja tarbijate soovide kaardistamiseks ja dokumendi arusaadavuse suurendamiseks. Seletuskirja koostamise ja andmete võrreldavuse tagamine on samas keeruliseks muutunud meetodika ja seadusepildi detailsuse tihe muutumine viimastel aastatel ning kindlasti on vajadus stabiilse finantsraamistiku järele. Seda adresseerime baasseaduse väljatöötamiskavatsuse ja sellest tuleneva läbimõeldud raamistiku loomisega. Andmekvaliteedi paranemist toetab uue planeeritava infosüsteemi juurutamine.</p>
<p>Vabariigi Valitsuse reservi raha suunamine ja eraldiste planeerimine eelarves</p> <p>44. Soovitus rahandusministrile: koostada eraldiste eelarvesse planeerimise juhend. (p-d 38–43)</p>	<p>Rahandusministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitusega. Tegime riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuses ettepaneku täiendada reservide planeerimise ja reservist eraldamise põhimõtteid. Eraldiste moodustamise põhimõtete analüüsimisel jõudsimme probleemideni, mille lahendus tuleb välja töötada ühtse tervikuna, et kõik muudatused oleks planeeritud koosmõjus. Seetõttu töötame välja juhise koos arvestus-põhimõtete ühtlustamisega riigieelarve seaduse muudatuste väljatöötamise raames.</p> <p>Ühtlasi juhime tähelepanu, et eraldise moodustamise juhise ei ole lahenduseks kõikides kaasustes. Näiteks puudus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil teadmine eraldise kohustusest 2021. aastal ja ta oli selle planeerinud 2022. aastasse.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Tegevuspõhine eelarvestamine</p> <p>68. Soovitused rahandusministrile: Riigikontroll kordab 2020. majandusaastat käsitlevas auditiaruandes toodud soovitusi:</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 eelarvestamisest ja selle rakendamisest; ○ tegevuspõhise kuluarvestamise (sh kaudsete kulude jagamise) meetodika on ühtne ja on olemas selle rakendamist võimaldavad tarkvara; ○ lepikakse kokku, kuidas saadavat tegevusinfot kasutada; ■ leida lahendus eelarve täitmise võrdlusandmete esitamiseks ka eelarve esitusviisi ja arvestuspõhimõtete muutmisel; ■ tagada Riigikogu liikmetele nende ülesannete täitmiseks vajaliku eelarve info selgus ja piisavus. (p-d 45–67) 	<p>Rahandusministri vastus: nõustume soovustega ja jätkame nende rakendamist. Tegevuspõhise eelarve eesmärk on siduda riigi ressursid tulemustega – ühendada riigi strateegiline ja finantsjuhtimine. See aitab tagada kvaliteetsed andmed paremate juhtimisotsuste tegemiseks, suurendada riigi vahendite planeerimise ja kasutamise läbipaistvust, toetada juhtimissüsteeme ning luua tulemuspõhine kultuur tõhusaks ja mõjusaks ressursside juhtimiseks.</p> <p>Oleme jätkuvalt seisukohal, et nii mastaapse üleriigilise reformi sisuline rakendamine eeldab süsteemset lähenemist, kohanemist ja täiendavaid arendusi. Nagu ka Riigikontroll on hinnanud, on toimunud mitmeid positiivseid arenguid – riigiasutused hindavad teenusepõhise arvestuse vajalikkust ja vajadust analüüsida kaudseid kulusid teenuse hinnas. Paranenud on kuluarvestuse infosüsteemi töökindlus ning mitmed mudeldamise protsessid on automatiseeritud. Lisaeelarve koostamise ajal võimaldas detailne tegevuspõhine andmestik kiirelt analüüsida ja planeerida kriisiaja meetmeid.</p> <p>Mitmed Riigikontrolli poolt välja toodud probleemid ei ole seotud tegevuspõhise eelarvega, vaid eelarve ja raamatupidamise harmoniseerimise ning tekkepõhise eelarvestamise meetodiliste väljakutsetega, mis ei ole seni olnud praktikas piisavalt testitud ning seetõttu ka piisavalt reguleeritud ja juhendatud. Seepärast oleme tegevuspõhise eelarve täielikuks rakendamiseks alustanud eelarvestamise meetodika korrastamise ning arvestuspõhimõtete ühtlustamisega. Andmekvaliteet ja protseduuride selgus on eelarve läbipaistvuse ja usaldusväärsuse jaoks olulised. Seetõttu oleme koos partneritega välja töötanud riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuse, mille raames on plaanis täpsustada tegevuspõhiste andmete kasutusvõimalusi eelarve otsustusprotsessis.</p> <p>Mõistame, et otsuste tegemisel (nt riigiülene palgakasv, teadusarendustegevuse kulud jne) ei piisa alati tegevuspõhisest vaatest ning vajalik on ka ressursipõhine otsustamine, kuid tulemuslikkust ei ole võimalik mõõta ainult sellest lähtuvalt, kui palju me kusagile ressursi paigutame, vaid ka selle kaudu, millise muutuse see esile kutsub. Seetõttu tegevuspõhine ja majanduslik sisu täiendavad, mitte ei välista üksteist.</p>
<p>Eelarvestamise põhimõtete ülevaatamine ja uuele eelarvestamise infosüsteemile üleminek</p> <p>78. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ kaaluda eelarvestamise meetodika ülevaatamist väiksemate etappidena, lahendades seejuures olulisemad teemad esmajärjekorras, sh tegevuspõhise eelarvestamisega seonduv; ■ koostada uue infosüsteemi rakendamise, juurutamise ja ülalpidamise eelarve ning detailne ajakava; ■ teavitada aegsasti ministeeriume uue infosüsteemi kasutuselevõtu ajakavast ja nende sisendit ootavatest tegevustest. <p>(p-d 69–77)</p>	<p>Rahandusministri vastus: eelarvestamise meetodika ülevaatamise ja uue infosüsteemi arendamisega seotud tegevused on kooskõlas Riigikontrolli ettepanekutega. Töö käigus täpsustame nii seaduse muutmise kui uue infosüsteemi ajakava ja tagame vastava kommunikatsiooni valitsemisaladele.</p>
<p>Siseauditi valdkonna koordineerimine</p> <p>83. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ asuda täitma seadusega pandud siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud ülesandeid, sh analüüsida koostöös ministeeriumide siseauditiüksustega, miks ei ole senine siseauditi kord rakendunud; <ul style="list-style-type: none"> ○ kui siseauditi valdkonna nõuded õigusaktides on jätkuvalt ajakohased, siis tagada nende täitmine; ○ kui siseauditi valdkonna nõuded ei ole ajakohased, siis pakkuda välja Eesti avalikule sektorile sobivad alternatiivsed lahendused nii, et sisekontrollisüsteemide toimimine jääb avaliku raha kasutamisel prioriteediks. (p-d 79–82) 	<p>Rahandusministri vastus: siseauditi kutsetegevuse korraldamisega seotud ülesannete jätkuva täitmise raames, on koostamisel auditortegevuse seaduse siseauditeerimist puudutava osa muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus.</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, 60 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 29 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 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2021. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2021 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, ja riigieelarve täitmise aruanne näitab usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui selle liigendus vastab riigieelarves esitatule ning selle koostamisel lähtutakse riigieelarve eelarvestamisel kasutatud arvestuspõhimõtetest;
- tehingud on seaduslikud, kui need on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2021. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2021. aasta lisaelarve seaduse ja 2021. 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 investeeringute 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

Selleks et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhiohused 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 2021. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadusest ja riigi 2021. 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 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

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 KAISile. Kuivõrd raamatupidamise infosüsteem programmpõhist arvestust ei võimalda, tuleb programmide puhul riigieelarve täitmise aruandes tugineda kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) 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 programmidele on täielik.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvanded, 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 2021. aasta riigieelarve seadusega, selle muutmise seadusega ja riigi 2021. 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 2022. aasta juunis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditorsakonna raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse meeskonna audiitorid, auditit juhtisid auditijuhid Angela Onno ja 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 80082.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

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**

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 2021. 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 2021 (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	11,2 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	984,0 miljonit	Jah	Jah
Toetuste andmine , sh vahendamine	7,0 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	5,9 miljardit	Jah	Jah
Tehingud riigivaraga , sh investeeringud	584,7 miljonit**	Jah, v.a Kaitseväge materiaalse põhivara saldo kohta tehtud märkuse puhul	Jah
Riigi raha hoiustamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	-7,2 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mitte-tulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi era-õiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	189,5 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses.

** Riigi 2021. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal.

*** Riigi 2021. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.