



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 16.07.2025 - 31.08.2025

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Kristiina Alliksaar
kantsler
Kultuuriministeerium

Meie 16.07.2025 nr 2-1/80151/10

Märgukiri auditi „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kultuuriministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Kultuuriministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Kultuuriministeeriumi valitsemisalas 2024. aasta septembrist kuni 2025. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Riigikontroll tuvastas järgmised eksimused antud toetuste kajastamisel ja sisekontrollisüsteemi toimimises ning eelarvejääkide ülekandmisel:

1. Kultuuriministeerium ei ole kajastanud antud toetusi raamatupidamises nende tegelikust sisust lähtudes ning kehtestatud sisekontrollisüsteem ei taga eelarveraha sihipärast, läbipaistvat ja säästlikku kasutamist (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 1).
2. Kultuuriministeerium on eksinud eelarvejääkide ülekandmisel riigieelarve seaduse põhimõtete vastu (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 2).

3. Kultuuriministeeriumi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruandes on osaliselt kajastamata antud toetus (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 3).

Riigikontroll on käsitlenud eelarve jääkide ülekandmisega seonduvat nii Rahandusministeeriumile edastatud märgukirjas kui kontrolliaruandes „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ koos soovitusena Rahandusministeeriumile tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **18. augustiks 2025**.

Riigikontroll tänab Kultuuriministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi eelarvedistsipliini ja raamatupidamisarvestuse parandamisel ning sisekontrollisüsteemi tõhustamisel Kultuuriministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Gerli Eisberg
Gerli.Eisberg@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Kultuuriministeeriumil on esinenud puudusi toetuste kajastamises ja sisekontrollisüsteemi toimimises

Riigikontroll auditeeris Kultuuriministeeriumi poolt 2024. aastal antud toetusi ning tuvastas tehingute raamatupidamises kajastamisel ning sisekontrollisüsteemis mitmeid puudusi.

Näiteks eraldas Kultuuriministeerium 2 270 000 euro suuruse toetuse Integratsiooni Sihtasutuse eesti keele majale. Ministeerium kajastas kogu toetussumma tegevustoetusena, kuigi sellest 1 644 991 eurot oli lepingus selgelt määratud sihtotstarbega – eesti keele õpetamiseks tasemetel A1–B1, mis tulnuks kajastada tegevuskulude sihtfinantseerimisena (ehk projektipõhise toetusena). Lisaks kasutati 97 600 eurot toetussummast CRM-süsteemi arendamiseks, mis tulnuks kajastada põhivara sihtfinantseerimisena, kuna tegemist oli kapitaliseeritava kuluga.

Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt ei kajastata eesti keele maja tegevusi sihtfinantseerimisena, kuna ministeerium sõlmib Integratsiooni Sihtasutusega igal aastal tegevustoetuse lepingu. Lepingu koostamisel lähtutakse jooksva aasta eelarvest ja tegevuskavast. Riigikontroll juhib tähelepanu, et tegevuskavas toodud toetuse konkreetne eesmärk, ajakava ja eelarve viitavadki projektipõhisel otstarbel antud toetusele. Samuti viitasid projektipõhisele toetusele Riigikontrollile esitatud algdokumendid.

Toetuste kajastamine nende sisu järgi on oluline, et saada asutuse tegevusest õige ülevaade.

Eeltoodud toetusest Integratsiooni Sihtasutuse eesti keele majale jäi 2024. aastal kasutamata 438 921 eurot, mille kohta on ministeerium selgitanud, et raha kasutatakse 2025. aasta keeleõppe tegevuste elluviimiseks. See kinnitab toetuse sihtotstarbelist kasutamist ning toetab käsitlust sihtfinantseerimisena. Kuivõrd Kultuuriministeerium käsitleb toetust tegevustoetusena, ei ole toetuse maksmisel järgitud ka „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi“ § 25 lõikes 12 toodud nõuet, mille kohaselt tuleb tegevustoetuse määramisel hinnata, kas toetuse saaja suudab saadud vahendid kasutada sama eelarveaasta jooksul.

Juhendi järgi võib igal aastal toetuse saajale üle kanda vaid need summad, mis on kavandatud kasutamiseks samal eelarveaastal. Sealsamas on ka öeldud, et tegevustoetust võib üle kanda rohkem kui ühe aasta mahus toetuse saaja finantsriskide maandamiseks. Riigikontrollile selle toetuse saaja finantsriskide maandamist puudutavaid argumente auditis tõendusmaterjalina ei esitatud. Toetuse saaja finantsriskide sisu ja maandamise vajadus võiks tulla välja toetuse taotlusest, toetuslepingust või muust asjakohasest dokumendist.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et toetuse saajate aastast vajadust ületavate tulevaste kohustuste katteks ettemaksete tegemine ja saajate juures kasutamata toetuse jääkide hoidmine ei ole riigieelarve seisukohast majanduslikult otstarbekas. Enne planeeritud tegevustoetuse tegelikku väljamaksmist tuleb veenduda, kas on selged toetuse saajalt oodatavad tulemused ja realistliku tulemuseni jõudmise ajaraam ning kas toetuse saajal on finantsriskid ja vajadus neid maandada. Kui toetuse saaja ei ole püsinud kokkulepitud kavas ehk tekib toetuse jääk, tuleks toetuse andjal ka

hinnata, kas kasutamata jäänud summad saab tasaarveldada järgmise perioodi toetuse arvelt või tuleks raha tagasi küsida.

Auditi käigus tuvastati puudusi ka ministeeriumi sisekontrollisüsteemi toimimises.

- Nii näiteks kiitis Kultuuriministeerium heaks Spordikoolituse ja -Teabe SA taotluse suunata 37 201 eurot treenerikutse edendamiseks, kuid ei kontrollinud esitatud eelarve vastavust tegelike kulude kalkulatsioonile. Arvestuse kohaselt oli kulude kogusumma 35 201 eurot, samas kui taotluses on küsitud 37 201 eurot, mis tähendab 2000-eurost erinevust. Toetus maksti välja suuremas summas ning viga ilmnes Riigikontrolli auditi käigus.
- Samuti selgus, et Kultuuriministeerium on eraldanud SA-le Eesti Riiklik Sümfooniaorkester (ERSO) 2024. aastaks tegevustoetust summas 3 983 249 eurot, sealjuures ei ole aga ERSO toetuse kasutamise kohta esitatud kultuuriministri toetuse eraldamise käskkirjaga nõutud aruandlust. Ministeerium on aktsepteerinud toetuse kasutamise aruandena ERSO majandusaasta aruannet, mille põhjal sai jälgida, kas tegevuskulude koondsumma ületab sihtasutusele 2024. aastal eraldatud toetuse summat. Minister on etendusasutuste toetuste jagamise korras sätestanud, et tal on õigus toetus tagasi nõuda, kui seda ei ole kasutatud eesmärgipäraselt (sealhulgas kui toetuse saaja tegevus ei vasta toetuse kasutamise tingimustele).

Riigikontrolli arvates ei ole majandusaasta aruande põhjal võimalik veenduda toetuse kasutamise eesmärgipärasuses ehk soovitud tulemuse saavutamises, kuna majandusaasta aruandes toodud info ei ole esitatud vastavas detailsuses. Toetuse eesmärgipärase kasutamise kontrollimise võimaldamiseks tuleb küsida detailsemat majandusaasta aruannet või eraldi toetuse kasutamise aruannet.

Soovitus Kultuuriministeeriumi kantslerile: panna eelarveraha säästlikuks ja otstarbekaks kasutamiseks paika toetuse saajalt oodatavad tulemused ja nende tulemusteni jõudmise aja- ja finantsplaan; kaalutleda põhjalikumalt teadlike ettemaksete tegemist ning tagada antud toetuste kasutamise nõuetekohane arvestus, aruandlus ja kontroll.

2. Kultuuriministeerium on eksinud eelarvejääkide ülekandmisel riigieelarve seaduse põhimõtete vastu

Kultuuriministeeriumi 2024. aasta riigieelarve jääkide 2025. aastasse ülekandmise kontrollimisel ilmnes, et Kultuuriministeerium on teist korda üle kandnud 2023. aasta riigieelarve jääke 130 000 euro ulatuses. Riigieelarve seadus (§ 59¹ lg 1) võimaldab pikendada raha kasutamist ühe eelarveaasta võrra. Seega on Kultuuriministeerium eksinud riigieelarve seaduses toodud ühekordse ülekandmise põhimõtte vastu.

Riigikontrolli arvutuste kohaselt on programmi tegevuse „Organiseeritud liikumisharrastuse edendamine“ jääke võimalik üle kanda 241 091 eurot, Kultuuriministeerium on aga üle kandnud 371 091 eurot ehk 130 000 eurot rohkem. Võrdluses Kultuuriministeeriumi 2023. aasta riigieelarve jääkide ülekandmise käskkirjaga selgus, et Kultuuriministeerium on kandnud 2025. aastasse üle ka

2023. aastast üle toodud multifunktsionaalsete jalgpallihallide rajamiseks ette nähtud investeeringutoetuse jäägi ning jätnud seda osa varem eristanud objektikoodi (IN005000) kajastamata. 2023. aasta jääkide ülekandmise käskkirjas toodud selgituse kohaselt planeeriti jätkata raha kasutamist 2024. aastal, sest tulenevalt projekteerimistöödest ja riigihangetest ei jõutud 2023. aastal raha täismahus ära kasutada.

Ministeeriumi selgituse kohaselt ei ole vastavat investeeringutoetust Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud ja seega ei pea objektikoodist tulenevaid piiranguid ülekandmisel arvestama.

Riigieelarve seaduse kohaselt ei ole lubatud muuta juba ülekantud raha sihtotstarvet ning raha ei saa teist korda üle kanda. Raha sihtotstarvet ei määra üksnes Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja Vabariigi Valitsuse liigendus, vaid ka ministri ja asutuse eelarve liigendamise käskkirjad. Tulenevalt riigieelarve seaduse § 31 lõikest 2 on minister kohustatud liigendama riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve administratiivselt ja majandusliku sisu järgi kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ning lähtudes Vabariigi Valitsuse liigendusest. Kuigi ministril on laialdased volitused eelarvet ümber liigendada nii seadusepildi vaates kui ka asutuste ja objektide vahel, ei tähenda see, et ministri käskkirjaga kehtestatud liigendust ei peaks ülekandmisel järgima. Eelnimetatud investeeringutoetusele oli määratud kindel sihtotstarve nii 2023. aasta eelarves kui ka ülekandmise käskkirjas objektikoodi ja vastava kulurea selgitusega. Seega tulnuks Kultuuriministeeriumil jätta toetuse jääk 2025. aastasse üle kandmata.

Riigikontroll on eelarve jääkide ülekandmisega seonduvat käsitletud auditiaruandes „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ koos soovitusena Rahandusministeeriumile tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.

Riigikontrolli soovitus Kultuuriministeeriumi kantslerile: pidada raha ülekandmisel kinni riigieelarve seaduse nõuetest ning lähtuda lisaks riigieelarvele ja Vabariigi Valitsuse liigendusele raha ülekandmisel ka ministri ja asutuse juhtide kinnitatud eelarve jaotusest.

3. Kultuuriministeerium on jätnud osaliselt kajastamata antud toetuse, põhjustades sellega vea Kultuuriministeeriumi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruandes

Riigi raamatupidamise aastaaruande 2024. aasta konsolideerimiskannete kontrollimisel ilmnes, et korrigeerimiskannete hulgas on kajastatud toetuse andmist Sihtasutusele Endla Teater summas 184 177 eurot. Tegemist on saldoerinevuse parandamisega sihtasutuse ja Kultuuriministeeriumi vahel.

Riigi pearaamatupidajalt saadud selgituste järgi on tegemist Kultuuriministeeriumi poolt teatritele eraldatud toetusega, mille eesmärk on võtta kasutusele energiasäästlikud valguslahendused ja mille abikõlblikkuse periood on 01.12.2024 kuni 31.12.2025. Tema sõnul selgus 2025. aasta märtsis, et Endla Teater on kulutanud 2024. aastal rohkem, kui Kultuuriministeerium esimese aasta eest teatritele

ettemaksena üle kandis. Teatril said kulud varem tehtud ja nende ulatuses kajastati saadud toetuse tulu (toetuste kajastamisel kehtib tulu ja kulu vastavuse põhimõte).

Endla Teater esitas 31.12.2024. a seisuga Kultuuriministeeriumile vastava sihtfinantseerimise teatise, mille alusel kajastas Riigi Tugiteenuste Keskus Kultuuriministeeriumi raamatupidamises sihtfinantseerimise kulu teatrile 2024. aastal tehtud ettemakse ulatuses summas 815 130 eurot (80% toetuse planeeritud kogumahust) ning 184 177 euro ulatuses kajastas antud sihtfinantseerimise riigi koondtaseme arvestuses, kokku summas 999 307 eurot.

Kultuuriministeerium edastas Riigikontrollile selgituseks toetuse andmise käskkirja, toetuslepingu ja tehingu kajastamise teemal peetud kirjavahetuse Riigi Tugiteenuste Keskusega. Kirjavahetuses väljendas ministeerium seisukohta, et teatril ei ole õigus saada täiendavat raha (kuni 20% toetuse mahust) enne toetusperioodi lõpus esitatavat lõpparuannet.

Riigikontroll tutvus edastatud infoga ning on seisukohal, et Kultuuriministeeriumil tulnuks kajastada teatise saamise järel antud sihtfinantseerimist 2024. aasta kuludes ka ettemakset ületavas osas.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 25 lg 3 järgi kajastavad sihtfinantseerimise andjad sihtfinantseerimist kuludes samades perioodides kui toetuste saajad. Põhivara sihtfinantseerimise andmist kajastatakse kuludes sellel perioodil, millal toetuse saaja kajastab põhivara soetamist. Seega ei saa kulu kajastamine lähtuda sellest, millal toetus saajal on õigus täiendavale maksele, vaid sellest, millal toetuse saaja tegelikud kulud kajastatakse. Samuti ei olnud toetuse andmise tingimustes määratud kulude tegemisele aastapõhiseid piiranguid, mille vastu teater kulusid tehes oleks eksinud, ning tehtud kulud ei ületanud toetuse kogumahtu (1 018 913 eurot).

Tulenevalt eeltoodust on Kultuuriministeeriumi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruandes kajastatud kulu 184 177 euro võrra väiksemana ning 2025. aastasse üle kantud tuludest sõltuvate kulude eelarve jääk samas summas suuremana. Riigieelarve täitmise aruande koondosas, tulemiaruanes ja bilansis viga ei ole, sest vastav kulu ja sellega seotud kohustis on kajastatud riigi koondtaseme arvestuses.

Soovitus Kultuuriministeeriumi kantslerile: määrata toetuste andmisel ja vastavate lepingute sõlmimisel tingimused selliselt, et toetustega seotud kulud oleksid kajastatud nii raamatupidamises kui ka riigieelarve täitmises kulude tekkimise perioodis.