



KLIIMAMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 14.08.2025

Juurdepääsupiirang kehtib kuni: 31.08.2025

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Kliimaministeerium

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll

Teie 17.07.2025 nr 2-1/80151/18

Meie 14.08.2025 nr 1-15/25/3294-2

Vastus märgukirjale auditi „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kliimaministeeriumi valitsemisalas

Austatud Ines Metsalu-Nurminen

Täname Riigikontrolli tehtud auditi ja esitatud tähelepanekute eest. Alljärgnevalt anname selgitused esile tõstetud teemade ja vigade kohta ning kirjeldame meetmeid, mida oleme rakendanud või plaanime rakendada olukorra parandamiseks.

1. Eelarve täitmine ja eelarvejääkide ülekandmine

Me ei saa nõustuda märgukirja punktis 1 esitatud väitega, et Kliimaministeeriumi eelarve täitmisel ja jääkide ülekandmise arvestuses esineb vigu ning anname selle kohta omapoolsed selgitused:

- 1) Riigilaevastikule vahendite ajutiseks kasutamiseks andmine toimus operatiivse rahavoogude juhtimise vajadusest, mitte sihtotstarbe muutmisest ja seega ei olnud tegemist eelarve muutmisega, mida tuleb vormistada ministri käskkirjaga. Tegemist oli valitsemisala siseselt ajutiselt SAPis Kliimaministeeriumi vahenditest Riigilaevastikule avatud limiidiga, mille ulatuses oli võimalik tagada asutuse ajutine likviidsus. Limiidi avamine toimus tuginedes asjaolule, et Vabariigi Valitsus oli juba 11.04.2024 istungil otsustanud sihtotstarbelisse reservi vajalikud vahendid Riigilaevastiku tegevuseks, kuid reservist raha väljamaksmine viibis. Tegemist oli ajutise korraldusega, mis lõpetati kohe, kui Riigilaevastik sai reservist eraldatud vahendid kätte 2024. aasta novembris.

Tõdeme, et olukorras, kus reservist eralduse väljamaksmine võtab kaua aega, puudub regulatsioonides selge lahendus asutuse katkematu toimimise tagamiseks. Eelarvevahendite formaalne eraldamine ei olnud võimalik, kuna see oleks nõudnud eelarve muutmist programmide ja tulemusvaldkondade vahel. Selline muudatus eeldaks aga riigieelarve seaduse muutmist, sest ministril on õigus teha muudatusi vaid ühe programmi piires. Riigieelarve menetluse ajakava ja protseduurid ei võimalda sellistes olukordades kiiret reageerimist.

Meede: Teeme ettepaneku Rahandusministeeriumile, et luua seaduslik võimalus, mille alusel saaks minister anda asutusele ajutise rahakasutuse õiguse enne reservist eralduse ametlikku kinnitamist, kui Vabariigi Valitsus on selleks juba sisuliselt heakskiidu andnud ehk otsustanud, millisteks tegevusteks võib kasutada reservis olevaid sihtotstarbelisi vahendeid.

- 2) Ministri käskkirja ja KAISI andmete mittevastavus tulenes vajadusest teha 2025. aasta alguses täiendavaid toetuste tekkepõhiste kulude kandeid 2024. aastasse, millega oli vaja muuta eelarve liigendust SAPis.

Tõdeme, et eelarve liigendust muudeti pärast 2024. aasta eelarve lõppemist, mis ei ole kooskõlas riigieelarve seaduse § 59¹ lõikes 1 sätestatuga. Samas oli muudatuse tinginud vältimatu vajadus – 2025. aasta alguses tuli 2024. aastasse tagasiulatuvalt kajastada toetuste kulusid, mille tegemise vajadus selgus pärast eelarve lõplikku kinnitamist. Kulud olid seotud samade tegevustega, ent nende eelarveline kajastamine nõudis eelarve suurendamist objektikoodiga eelarvereval.

Meede: Kliimaministeerium on teinud Rahandusministeeriumile ettepaneku TERE käsiraamatu ja eelarveaasta sulgemise protsessi täpsustamiseks, et reguleerida olukordi, kus pärast eelarve kinnitamist, kuid enne aastaaruande lõplikku koostamist, tuleb teha vältimatuid ja põhjendatud eelarvekohandusi. Rahandusministeerium on algatanud riigieelarve baasseaduse muutmise eelnõu, millega sätestatakse, et riigieelarvet on lubatud korrigeerida pärast eelarveaasta lõppu kahe esimese kuu jooksul.

- 3) **Ülekantavate jääkide sihtotstarvet ei ole muudetud**, vaid muutus tulenes kulumudeli kohandamisest (ressursside jaotusreeglite muudatustest) seadusemuudatuse stsenaariumis, mis ei tähendanud sihtotstarbe sisulist muutmist, vaid tehnilisi muudatusi. Auditi käigus andsime infot 2024. aasta tegevuste ja 2025. aasta tegevuspõhise eelarve vaheliste seoste kohta ning selgitasime, et programmi tegevustes kulude jääke ei saanud üks-ühele viia üle varasemast teenuste struktuurist uude struktuuri ning miks oli vaja kulumudelil ressursside jaotusreegleid muuta:

- teenuste struktuuris toimusid muudatused (osade teenuste liitmine, osade jagunemine),
- muutus kulumudeli jaotusreeglite loogika vastavalt uuele teenusepõhisele lähenemisele,
- seaduse muudatuse stsenaariumis oli vaja ajakohastada ja korrastada eelarve jaotust ning kulude jaotuse algoritme, et need oleksid vastavuses uue teenuste struktuuri ülesehitusega.

Nende muudatuste tulemusel ei ole võimalik kõiki varasemaid jääke tuvastada programmi tegevuse tasandil uues struktuuris, kuid see ei tähenda, et sihtotstarve oleks kaduma läinud või vahendeid oleks kasutatud muul eesmärgil.

Samuti ei nõustu me väitega, et eeltoodust tulenevalt oleme 2025.aastasse kandnud üle vahendeid lubatust rohkem.

- 4) **Eelarve lõplik objektipõhine liigendus KAISis**, mille tulemusel osade programmi tegevuste eelarve jääk detailses liigenduses on **vastupidise märgiga**, ei tähenda, et kogusummas oleks planeeritust rohkem vahendeid kasutatud või rohkem jääke üle kantud. Tuvastatud erinevused tulenesid osaliselt aasta jooksul tehtud eelarvemuudatustest ja ressurssidele uute jagamisreeglite rakendamisest.

Kuivõrd Riigikontroll ise on selgitanud, et ei ole väitnud eksimust eelarve täitmisel ega jääkide üle toomisel, vaid osutab olukorrale, kus uue struktuuri ja kulumudeli tõttu on keeruline kontrollida varasemate vahendite sihtotstarbelist ülekannet, siis ei ole sobilik jätta muljet eksimusest eelarvearvestuses. Seega on märgukirjas punktis 1 kasutatud pealkiri "Kliimaministeeriumi eelarve täitmise ja jääkide ülekandmise arvestuses esineb vigu"

eksitav ja palume kaaluda pealkirja sõnastuse täpsustamist, et see kajastaks täpselt tõstatatud probleemi sisu.

- 5) **2025. aasta tegevuspõhise eelarve muutused** ja 2024. aasta jääkide ülekandmine toimus teenuste ümberkorraldamisega uuendatud kulumudeli alusel. Teenuste struktuuri olulise ümberkujundamise korral ei ole võimalik esitada programmi tegevuste eelarve võrdlust varasemate perioodidega viisil, mis annaks objektiivse pildi muutustest. Võrdlusandmete puudumise põhjus on teenuste struktuurimuutuses, mitte sihtotstarbe muutumises.

Programmi tegevuste eelarve kujuneb kulumudeli alusel, kus lähtepunktiks on programmi tegevustega seotud ressursside (nt tööjõud, seadmed, muud kululiigid) eelarveline maksumus. Ressursid jaotatakse teenustesse vastavalt eelnevalt määratud jaotusreeglitele, mis kirjeldavad, millises mahus ja millistes teenustes konkreetseid ressursse kasutatakse. Teenuste eelarved tulenevad seega neis kasutatavate ressursside maksumusest ning programmi tegevuste eelarve moodustub programmi alla kuuluvate teenuste eelarvete summana.

Teenuste struktuuri muutmisel (nt teenuste lisamine, eemaldamine või ülesehituse ümberkorraldamine) on vajalik korrigeerida ka ressurssidele määratud jaotusreegleid, et need kajastaksid uut teenuste koosseisu ja ressursside tegelikku kasutust. Sellest tulenevalt võib muutuda ka programmi tegevuste summaarne eelarve, kuna see sõltub teenuste struktuurist ja koosseisust.

Rõhutame, et eelarve summa muutus teenuste struktuuri ümberkorraldamise tulemusena ei tähenda eelarve vahendite sihtotstarbe muutust. Ressursid on endiselt suunatud samade eesmärkide ja tegevuste täitmiseks, kuid nende jaotus teenuste ning seeläbi ka programmi tegevuste lõikes on muutunud.

Oleme nõus, et üksikute konkreetsete muudatuste korral saab seletuskirjas anda selge põhjenduse ja mõju kirjelduse. Enamik 2025. aasta eelarves tehtud muudatusi ei olnud seotud sisuliste muudatustega, vaid olid tehnilised, tulenedes kulumudeli jaotusreeglite täiendamisest seoses uue teenuste struktuuri rakendamisega.

Sellised muudatused puudutasid massiliselt ressursipõhiseid jaotusi (sh tugikulude jaotust teenuste vahel), mille puhul mõjude detailne kirjeldamine seletuskirjas oleks ebaotstarbekas ning mõnes aspektis ka eksitav, kuna ühe reegli muutus võib avaldada mõju sadadele või tuhandetele ridadele. Tegemist ei olnud sihipäraste kulude ümberpaigutamisega, vaid ressursijaotuse täpsustamisega vastavalt teenuste struktuurile.

- 6) **Eelarve liigi 40 (investeeringud) lõpliku eelarve korrigeerimine KAISis** – oleme vastavad parandused teinud riigieelarve täitmise aruandes, kuid KAISis jäid need tegemata töömahukuse ja käsitsi sisestamise vajaduse tõttu.

Tõdeme, et TERE käsiraamatus sätestatud eeldus – et eelarve liigenduse muudatus kajastub asutuste andmetes KAISis – ei ole hetkel tehniliselt rakendatav viisil, mis oleks riskivaba ja halduskoormuselt proportsionaalne.

Selle põhjuseks on, et KAISis liigenduse muutmine eeldab asutustepoolset käsitsi sekkumist algandmetesse, mis toob kaasa olulise riski kogu valitsemisala andmete moonutamiseks ja statistilise võrreldavuse kaotamiseks. Kui selline muudatus puudutab sadu või tuhandeid ridu, vajaks see praktikas kolmetasandilist kontrollimehhanismi (asutus → valitsemisala modelleerija → süsteemihaldaja), et andmete kvaliteeti tagada.

Senikaua, kuni infosüsteemid ei võimalda liigenduse muudatusi teha automatiseeritult ja süsteemse jälgitavusega, tuleb sellistest muudatustest hoiduda või käsitleda neid erandina, hinnates eelnevalt töömahtu, andmekvaliteedi riski ja mõju aruandlusele.

Meede: Teeme ettepaneku Rahandusministeeriumile, et töötatakse välja infotehnoloogiline lahendus, mis vähendaks käsitsi tehtavate muudatuste hulka ja seeläbi maandaks andmeriski.

Riigikontrolli soovitusel:

„Tõhustada järelevalvet valitsemisala eelarve täitmise üle ning planeerida eelarveaasta sees raha vastavalt vajadusele ringi ning leppida koostöös Rahandusministeeriumiga kokku põhimõtted selliste kulude planeerimiseks ja kajastamiseks, mis realiseeruvad pärast eelarveaasta lõppemist, kuid on vaja kajastada lõppenud eelarveaastas,“ lisame kommentaariks:

Toetame eesmärki tagada eelarve sihipärane kasutamine ning tugevdada järelevalvet valitsemisala sees. Samas ei lahenda põhimõtete täpsustamine ega järelevalve tugevdamine olukordi, kus eelarve muudatuste otsustamise ajaraam ja seadusest tulenevad piirangud välistavad formaalse muudatuse tegemise, kuid kulud tuleb siiski kajastada ja eelarvet korrigeerida raamatupidamislikus tähenduses.

Eelarve liigne detailsus toob paratamatult kaasa vajaduse eelarvet muuta eelarveaasta jooksul (ning tekkepõhise eelarve korral ka pärast eelarveaasta lõppu). Eelarve peab olema piisavalt paindlik, et asutused suudaksid seda tegelikult täita.

Rahandusministeerium on algatanud riigieelarve baasseaduse muutmise eelnõu, millega lubatakse riigieelarvet korrigeerida pärast eelarveaasta lõppu kahe esimese kuu jooksul. See annab võimaluse eelarvet muuta, kuid ainult piiratud ulatuses vastavalt riigieelarve seaduse § 56 lõikele 2².

2. Välistoetuse tagasinõude kajastamine

2024. aasta eelarve täitmise aruandes ei kajastatud kohtuotsusega seotud 2,2 miljoni euro suurust tagasinõuet Tallinna Linnale. Otsus Tallinna kaebuse rahuldamiseks jõustus 2025. aasta alguses, kuid tekkepõhiselt oleks tulnud see kajastada 2024. aasta aruandes.

Välistoetuse tagasinõude sihtfinantseerimise kajastamata jätmine ei olnud Kliimaministeeriumi poolt teadlik ega tahtlik otsus, vaid tulenes olukorrast, kus puudus selgus selle üle, millise asutuse eelarvest ja milliste vahendite arvelt tuleb tagasinõue kajastada. Kuna nimetatud tagasinõue ei olnud seotud Kliimaministeeriumi tegevuse ega tegevusetusega toetuse rakendamisel, on Riigi Tugiteenuskeskus tänaseks tühistanud Kliimaministeeriumile 2025. aastasse kajastatud tagasinõude.

Riigikontrolli esitatud sõnastus jätab ebaõige mulje nagu oleks Kliimaministeerium *teadlikult* ja *õigusvastaselt* jätnud sihtfinantseerimise kajastamata. Samas oli tegemist komplekse haldusotsuse tagajärjega, kus puudus üheselt määratletud vastutus (milline asutus ja millistest eelarvehahenditest peab tagasinõude kajastama), mistõttu kujunes olukord, kus Kliimaministeerium ei saanud seda omal algatusel lahendada ning riigi pearaamatupidaja juhtimisel tehti konsolideerimiskanne riigieelarve täitmise aruande koondosas.

3. Toetuste sisekontrollisüsteem ja reservi vahendite kasutamine

Me ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et Kliimaministeerium on kajastanud Elektrilevi OÜ-ga sõlmitud toetuslepingust tulenevaid kulusid vales perioodis ehk 2,4 mln euro ulatuses oleks tulnud kajastada 2023.aastas. VV otsustas 2023.aastal eraldada vahendid sihtotstarbelisse reservi, kuid Kliimaministeeriumi eelarvesse eraldati need vahendid 2024.aasta juunis.

Kuna Elektrilevi OÜ-ga toetuslepingu sõlmimine oli tingitud rahaliste otsuste hilinemisest ning vahendite eelarvesse laekumistest, siis toetuslepinguga kehtestati abikõlblikkuse periood tagasiulatuvalt (kolmeaastane kulude abikõlblikkuse periood tähistab projekti kulude tegelikku teostamise perioodi, mitte riigieelarveliste vahendite kasutamise perioodi). Toetuse saajale anti selge signaal, et 2023. ja 2025. aasta kulud on abikõlblikud ainult tingimusel, et rahalised vahendid saadakse ja kasutatakse seaduse kohaselt — ehk vahendid saadi 2024. aasta eelarvesse, pikendusega 2025. aastasse.

Seega ei käsitle Kliimaministeerium seda kokkulepet mitte kui „kolme eelarveaasta vältel vahendite kasutamist“, vaid kui ühe eelarveaasta jooksul määratud vahendite kasutamist koos seadusliku ülekandmisega, mille aluseks oli Vabariigi Valitsuse 2023.aasta otsus, kuid Kliimaministeeriumi eelarvesse eraldati vahendid 2024.aastal.

4. Majandamiskulude ja varade kajastamine

Kirjeldatud olukord, kus ehitisregistri arendused on raamatupidamises kajastatud mitme varana, ei ole eksimus, vaid tuleneb kehtivast tehnilisest lahendusest majandustarkvaras SAP.

Täpsemalt ei võimalda SAP ühe varakaardina kajastada sellist vara, mille soetamise või arendamisega on seotud mitu erinevat valitsemisala asutust – antud juhul Kliimaministeerium ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KEMIT). Lisaks võib uue varakaardi avamine olla vajalik ka juhul, kui arendusi rahastatakse erinevatest eelarveallikatest, mille raamatupidamislik eristamine on nõutud.

Seega on ühe infosüsteemi (Ehitisregistri) erinevad arendusetapid kajastatud eraldi varadena vastavalt rahastamise allikale ja asutusele, kelle bilansis vara parasjagu on. See on tehniliselt korrektne ning vastab SAP tarkvara võimalustele ja eelarve kasutamise põhimõtetele.

Ülevaade vara tegelikust seisust on igal ajahetkel tuvastatav SAP BO aruannete abil, mis võimaldavad vaadelda valitsemisala asutuste varasid tervikuna. Ühe vara moodustavad varakaardid on võimalik sealt vajadusel filtreerida ja koondada.

Varade etapiviisiliste soetuste ümberklassifitseerimisel ning kapitaliseeritava kulutuse majanduskuludes kajastamisel oli eksimusi, mille põhjuseks oli ebapiisav info projektijuhilt ja tööde tellijalt.

Meede: Tugevdame finantskontrolli protsesse, et kapitaliseeritavad kulutused kajastatakse raamatupidamisarvestuses põhivarana õigel ajal ja õigetes summates.

Riigikontrolli soovitusel:

„Koostada juhend tarkvaraarenduste raamatupidamises kajastamiseks koos selgitustega“ vastuseks:

Teema on olnud Kliimaministeeriumi valitsemisalas analüüsimisel ning oleme jõudnud järeldusele, et täiendava eraldiseisva juhendi koostamine tarkvaraarenduste raamatupidamises kajastamiseks ei ole otstarbekas. Varade arvelevõtmise ja kajastamise põhimõtted on piisava selgusega reguleeritud kehtivates dokumentides – ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas, avaliku sektori finantsarvestuse juhendis, ning vajadusel täiendavad ka raamatupidamise toimkonna juhendid (RTJ).

Lisaks on iga konkreetse arenduse puhul projektijuhte teavitatud kehtivatest põhimõtetest. Projektijuht, kes tunneb arenduse sisu ja ulatust, oskab hinnata, kas konkreetne arendus vastab kapitaliseerimise tingimustele või kajastub kuluna. Leiame, et olemasolevad protseduurid ja juhised on piisavad, et tagada arenduste korrektne kajastamine raamatupidamises.

Kliimaministeerium tänab Riigikontrolli märgukirjas esitatud tähelepanekute ja soovitude eest ning oleme valmis jätkama konstruktiivset koostööd, et tagada riigi vahendite sihipärane, tõhus ja läbipaistev kasutamine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marten Kokk
kantsler

Liivi Fuchs, 626 9227
liivi.fuchs@kliimaministeerium.ee