



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 12.07.2023 - 31.08.2023
Alus: RKS § 48 lg 2

Merike Saks
kantsler
Rahandusministeerium

Meie 12.07.2023 nr 2-1/80096/22

Märgukiri auditi „Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Rahandusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumi valitsemisalas 2022. aasta septembrist kuni 2023. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2022. aasta eelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - maksutulude kogumine,
 - saadud ja antud toetused,
 - laenude andmine ja võtmine,
 - raha paigutamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - asutajaõiguste teostamine,
 - siirded,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Riigikontroll ei tuvastanud nimetatud valdkondades tehingute tegemisel sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatud auditiaruandes on Riigikontroll juhtinud tähelepanu reservi rahaeraldustega seotud kitsaskohtadele. Käesolevas märgukirjas on Riigikontroll välja toonud vead eelarvestamise protsessis, mis on Rahandusministeeriumi vastutusalas. Lisaks on käsitletud riigi äriühingute aruandlusega seotud teemat, mis vajab Rahandusministeeriumi kui riigi osaluspoliitika kavandaja ja koordineerija tähelepanu.

1. Finantseerimistehinguid ei planeerita eelarvesse õigesti või jäetakse üldse planeerimata

1.1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala finantseerimistehinguid ei planeeritud nende tegelikust sisust lähtudes

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala 2022. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel selgus, et 2022. aasta riigieelarve seaduses ja riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses finantseerimistehingute plokis planeeriti pikaajaliste finantsinvesteeringute (osaluste ost) asemel finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine. 2022. aasta riigieelarve seaduses eraldati 25 miljonit eurot Rohefondi ning riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses 75 miljonit eurot Rohefondi ja 15 miljonit eurot Riskikapitalifondi. Kuna tehingute tegelikult sisuks oli osaluse ost finantseerimisfondis, tulnuks need Riigikontrolli hinnangul eelarves planeerida pikaajaliste finantsinvesteeringutena, mitte aga finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimisena.

Eelneva tõttu ei ole finantseerimistehingud riigieelarve seaduses, lisaeelarve seaduses ning riigieelarve täitmise aruandes kajastatud nende tegelikult sisust lähtuvalt summas 115 miljonit eurot.

Lisaks eelkirjeldatud tehingutele selgus auditi käigus, et riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses ei olnud esitatud investeerimisfondi osaluse ost 10 miljonit eurot (Riskikapitalifond) õigel eelarvereval ja see põhjustab ka viga riigieelarve täitmise aruandes.

1.2. Maaeluministeeriumi valitsemisala eelarvesse ei ole planeeritud finantseerimistehinguid

Maaeluministeeriumi (nüüd Regionaal- ja Põllumajandusministeerium) eelarve täitmise aruannet kontrollides selgus, et finantseerimistehingute täitmine oli 2022. aastal 7,8 miljonit ning sellele eelneval 2021. aastal 8,4 miljonit eurot. Finantseerimistehinguid ei olnud aga eelarvesse planeeritud, vaatamata sellele, et tegu ei ole erakorraliste, vaid peamiselt varem (Maaelu Edendamise SAga) sõlmitud rahastamislepingutega seotud laekumistega.

Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumil kui riigi eelarve eest vastutajal tuleb senisest enam pöörata tähelepanu valitsemisalade finantseerimistehingute korrektsele eelarvestamisele, sh vajadusel juhendada ning juhtida tähelepanu puudustele.

Riigikontrolli soovitusel Rahandusministeeriumi kantslerile:

- tagada, et finantseerimistehingud planeeritakse nende tegeliku sisu järgi ning sisu täpsustumisel muuta vajaduse korral riigieelarve seadust;
- tagada, et finantseerimistehingute planeerimisel lähtutakse eelarveklassifikaatori määrusest;
- juhendada valitsemisalasid finantseerimistehingute planeerimisel.

2. Riigikogule esitatud 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri on varasemast parema ülesehitusega ja eelarve selgitused on sisukamad, kuid endiselt on vajakajäämisi

Riigikontroll tutvus riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjaga ja leidis, et võrreldes 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga on praegune seletuskiri siiski parema ülesehitusega ehk info on selgemalt struktureeritud ja lihtsamini loetav ning üles leitav. Ka sisu on paranenud – liiga detailset eelarve otsuste tegemiseks mittevajalikku infot on vähem ja on püütud välja tuua oluline info.

Samas selgus auditi käigus, et jätkuvalt oli seletuskiri vigadega, selle tekst eksitav ja ebaühtlase infoga. Varasemate aastate kohta puudusid võrdlev numbriline info ja selgitused olulisemate muudatuste kohta. Seletuskirjast ei selgu, milliseid tegevusi ja mis maksumuses tehakse, tekstis ei ole viidatud täiendavat infot sisaldavatele lisadele, samuti ei ole viiteid eelarvestamise aluseks olevatele programmidokumentidele või need viited ei vii vajaliku dokumendini. Samuti ei ole paranenud tegevuste mõõdikutega seotud olukord, mida ei saa aga seletuskirja koostamisega lahendada. Tegevuste mõõdikute kujundamine on üks osa tegevusepõhise eelarvestamise metoodikast. Rahandusministeerium tegeleb metoodika ülevaatamisega.

Analüüsi detailse kokkuvõtte saatis Riigikontroll e-kirjaga Rahandusministeeriumi eelarve osakonnale 15.11.2022.

Soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: jätkata riigieelarve seaduse seletuskirja koostamise protsessi arendamist selliselt, et oleks tagatud seletuskirjas esitatavate eelarveperioodide andmete võrreldavus, arvutuste korrektsus, oluliste tegevuste eelarvete sisu selgituste olemasolu ning asjakohaste mõõdikute kasutamine.

3. Riigi osalusega äriühingute aruandeid tuleb nõuda tähtaegselt

Rahandusministeeriumi ülesanne on muu hulgas ka riigi osaluspoliitika kavandamine ja koordineerimine. Kord aastas esitatakse Vabariigi Valitsusele riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne, mis koostatakse majandusaasta aruannete, osaluse valitsejate ning asutaja- ja liikmeõiguste teostajate seisukohtade ning esitatud teabe põhjal. Riigi osalusega üksuste majandusaasta aruandeid kasutab Rahandusministeerium ka riigi majandusaasta aruande koostamiseks.

Riigikontroll vaatas auditis riigi osalusega äriühingute ja riigi asutatud sihtasutuste majandusaasta aruannete esitamist registrile ning tuvastas, et äriühingud ei ole sageli aruandeid esitanud riigivara-seaduses sätestatud tähtajaks.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: nõuda riigi osaluspoliitika kavandaja ja koordineerijana riigi äriühingutelt aruannete tähtaegset esitamist.

Detailsemalt on märgukirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitustega esitatud märgukirja lisas 1.

Lisaks panid Riigikontrolli audiitorid ministeeriumite majandustehinguid auditeerides tähele, et Riigi Kinnisvara AS (RKAS) on jättnud sõlmimata (Politsei- ja Piirivalveametiga (PPA) kordoni remondiks kirjalikku kokkuleppe, mis oli ette nähtud PPA ja RKASi vahel sõlmitud korrashoiuteenuse lepingus) või sõlminud tagantjärele teenuse osutamiseks mitmeid lepinguid (riigi kinnisvararegistri andmetel näiteks Päästeameti, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse, Häirekeskuse ning PPAGA). Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumil on võimalus RKASi nõukogus olevate esindajate kaudu selgitada eeltoodud lepingutega seotud probleemide põhjuseid, sh juhtida tähelepanu riigieelarve raha säästliku ja läbipaistva kasutamise seisukohast olulisele aspektile, milleks on enne tööde alustamist lepingu tingimustes kokku leppida.

Samuti juhtis Riigikontroll märgukirjas Riigi Tugiteenuste Keskuse direktorile tähelepanu puudustele inventuuride korralduses ja dokumenteerimisel, kohtuvaidlustega seotud nõuete ja kohustiste arvestuses, kahjutasude kajastamises ning põhivaraga tehingute tegemisel rahavoo koodide kasutamisel.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **11. augustiks 2023**.

Riigikontroll tänab Rahandusministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning eelarvestamise protsessi parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Karin Rajapu
Karin.Rajapu@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Finantseerimistehinguid ei planeerita eelarvesse õigesti või jäetakse üldse planeerimata

1.1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala finantseerimistehinguid ei planeeritud nende tegelikust sisust lähtudes

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) valitsemisala 2022. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel selgus, et 2022. aasta riigieelarve seaduses ja riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses finantseerimistehingute plokis planeeriti pikaajaliste finantsinvesteeringute asemel finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine. 2022. aasta riigieelarve seaduses eraldati 25 miljonit Rohefondi ning riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses 75 miljonit Rohefondi ja 15 miljonit eurot Riskikapitalifondi. MKMi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) selgitusel planeeriti eelarve, lähtudes algsest ülekandest Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele (EIS) finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimisena, aga kui EIS kandis raha edasi investeerimisfondi riiklikule fondivalitsejale, omandas MKM investeerimisfondi osakud ja tehingud kajastati raamatupidamises osalusena investeerimisfondis.

Kuna tehingute tegelikuks sisuks oli osaluse ost finantseerimisfondis, tulnuks need Riigikontrolli hinnangul eelarves planeerida pikaajaliste finantsinvesteeringutena, mitte aga finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimisena. Eelarve täitmine näidati ka valesti planeeritud real, kuna teistel ridadel ei olnud eelarve limiiti. Eelneva tõttu ei ole finantseerimistehingud riigieelarve seaduses, lisaeelarve seaduses ning riigieelarve täitmise aruandes kajastatud nende tegelikust sisust lähtudes.

Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt planeeriti riigieelarvet vastavalt teadaolevale infole ehk ülekandena EISi finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimisena. Raha liikumise info EISist investeerimisfondi riiklikule fondivalitsejale jõudis selgituste kohaselt ainult raamatupidamisse, kuid mitte eelarve koostajateni.

Riigikontroll toob välja, et 2022. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas oli käsitletud Rohefondi 25 miljoni euro eraldamist ja raha riikliku fondivalitseja kaudu rakendamist. Samuti on riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu teiseks lugemiseks esitatud muudatusettepanekute loetelus selgitatud, et MKMi valitsemisala finantseerimistehingute eelarvesse suunatakse Euroopa taaste- ja vastupidavusrahastust 75 miljonit eurot riikliku fondivalitseja Rohefondi. Kuna Rahandusministeerium vastutab seletuskirja kokkupanemise eest, pidi olemas olema info Rohefondi tehingute sisu kohta, millest aga eelarve planeerimisel ei lähtunud.

Erinevalt Rohefondist ei olnud Rahandusministeeriumil infot Riskikapitalifondi muutunud plaanide kohta. Lisaeelarve seaduse eelnõu teiseks lugemiseks esitatud muudatusettepanekute loetelus oli info 40 miljoni euro suuruse käenduse kohta, kuigi tegelikult omandati käenduse asemel osalus investeerimisfondis.

Riigikontroll soovib suuremahuliste ja harva esinevate tehingute puhul vahetada raamatupidamise eest vastutava RTKga rohkem infot, et õigel ajal oleks selge majandustehingute tegelik sisu. See võimaldab operatiivselt ka tehingud eelarvesse planeerida ja vajaduse korral alata eelarveseaduse muutmist.

Lisaks eespool kirjeldatud tehingutele selgus auditi käigus, et riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses ei olnud investeerimisfondi osaluse ost 10 miljonit eurot (Riskikapitalifond) esitatud rahandusministri eelarveklassifikaatori määruse kohaselt. Riigieelarve infosüsteemi (REIS) ja kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) andmetel planeeriti finantseerimistehingute eelarve 10 miljonit eurot vastavalt tehingu tegelikule sisule pikaajaliste finantsinvesteeringutena (sh osalused rahvusvahelistes organisatsioonides, eelarvekonto 151), kuid riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses kajastub see real „osalused avaliku sektori ja sidusüksustes ning rahvusvahelised osalused“ (eelarvekonto 150). Rahandusministeerium selgitas, et riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses kajastati osalused avaliku sektori ja sidusüksustes ning pikaajalised finantsinvesteeringud ühel real „osalused avaliku sektori ja sidusüksustes ning rahvusvahelised osalused“, kuid selline planeerimine oli ekslik.

Rahandusministri eelarveklassifikaatori määruse järgi tuleb osalused avaliku sektori ja sidusüksustes ning pikaajalised finantsinvesteeringud kajastada erinevatel eelarvekontodel ja seega erinevatel eelarveridadel.

MKMi valitsemisala riigieelarve täitmise aruandes ületab finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimise piirmääraga vahendite täitmine lõplikku eelarvet. Ülekulu on põhjustatud sellest, et eespool nimetatud 10 miljoni suuruse finantseerimistehingu eelarve ja täitmine on kajastatud eri ridadel ehk lõplikus eelarves real „osalused avaliku sektori ja sidusüksustes ning rahvusvahelised osalused“ ning täitmises real „finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine“. Sisuliselt oli aga tegemist osaluse ostuga investeerimisfondis, mis tulnuks nii riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduses kui ka eelarve täitmise aruandes kajastada pikaajalise finantsinvesteeringuna.

1.2. Maaeluministeeriumi valitsemisala eelarvesse ei ole planeeritud finantseerimistehinguid

Maaeluministeeriumi (nüüd Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi) eelarve täitmise aruannet kontrollides selgus, et finantseerimistehingute täitmine oli 2022. aastal 7,8 miljonit eurot ning sellele eelneval 2021. aastal 8,4 miljonit eurot. Finantseerimistehinguid ei olnud aga eelarvesse planeeritud, vaatamata sellele, et tegemist ei ole erakorraliste, vaid peamiselt varem (Maaelu Edendamise SAg) sõlmitud rahastamislepingutega seotud laekumistega.

Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumil kui riigi eelarve eest vastutajal tuleb senisest enam pöörata tähelepanu valitsemisalade finantseerimistehingute korrektsele eelarvestamisele, sh vajaduse korral juhendada ning juhtida tähelepanu puudustele.

Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumi kantslerile:

- tagada, et finantseerimistehingud planeeritakse nende tegeliku sisu järgi ning sisu täpsustumisel muuta vajaduse korral riigieelarve seadust;
- tagada, et finantseerimistehingute planeerimisel lähtutakse eelarveklassifikaatori määrusest;
- juhendada valitsemisalasid finantseerimistehingute planeerimisel.

2. Riigikogule esitatud 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri on varasemast parema ülesehitusega ja eelarve selgitused on sisukamad, kuid endiselt on vajakajäämisi

Nagu varasematel aastatel nii analüüsis Riigikontroll ka käesoleval aastal 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu menetlemiseks Riigikogule esitatud seletuskirja ning kontrollis 2023. aasta riigieelarve seaduses olevate summade korrektsust.

Võrreldes 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga on siiski praegune seletuskiri parema ülesehitusega ehk info on selgemalt struktureeritud ja lihtsamini loetav ning üles leitav. Ka sisu on paranenud – liiga detailset eelarveotsuste tegemiseks mittevajalikku infot on vähem ja on püütud välja tuua oluline info. Samuti tuvastas Riigikontroll sel aastal eelmise aastaga võrreldes vähem vigu.

Samas tuvastas Riigikontroll, et jätkuvalt oli seletuskiri vigadega, selle tekst eksitav ja ebaühtlase infoga. Varasemate aastate kohta puudus võrdlev numbriline info ja selgitused olulisemate muudatuste kohta. Seletuskirjast ei selgu, milliseid tegevusi ja mis maksumuses tehakse, tekstis ei ole viidatud täiendavat infot sisaldavatele lisadele, samuti ei ole viiteid eelarvestamise aluseks olevatele programmidokumentidele või ei vii viited vajaliku dokumendini. Samuti ei ole paranenud tegevuste mõõdikutega seotud olukord, mida ei saa aga seletuskirja koostamisega lahendada. Tegevuste mõõdikute kujundamine on üks osa tegevusepõhise eelarvestamise metoodikast. Rahandusministeerium tegeleb metoodika ülevaatamisega. Analüüsi detailse kokkuvõtte saatis Riigikontroll e-kirjaga Rahandusministeeriumi eelarve osakonnale 15.11.2022.

Soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: jätkata riigieelarve seaduse seletuskirja koostamise protsessi arendamist selliselt, et oleks tagatud seletuskirjas esitatavate eelarveperioodide andmete

võrreldavus, arvutuste korrektsus, oluliste tegevuste eelarvete sisu selgituste olemasolu ning asjakohaste mõõdikute kasutamine.

3. Riigi osalusega äriühingute aruandeid tuleb nõuda tähtaegselt

Rahandusministeeriumi ülesanne on muu hulgas ka riigi osaluspoliitika kavandamine ja koordineerimine. Rahandusministeerium esitab üks kord aastas Vabariigi Valitsusele riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande, mis koostatakse majandusaasta aruannete, osaluse valitsejate ning asutaja- ja liikmeõiguste teostajate seisukohtade ning esitatud teabe põhjal. Nimetatud koondaruandes käsitletakse muu hulgas üksustele seatud tegevus- ja finantseesmärkide saavutamist, äriühingute makstavate dividendide suurust, sihtasutuste tegevuse efektiivsust.

Riigi osalusega üksuste majandusaasta aruandeid kasutab Rahandusministeerium ka riigi majandusaasta koondaruande koostamisel. Et riigi majandusaasta koondaruanne oleks võimalik esitada enne 30. juunit, tuleb Rahandusministeeriumile esitada sisend mõnevõrra varem. Seetõttu kohustab riigivaraseadus (§ 98 lg 1) osaluse valitsejat tagama, et äriühingu põhikirjas on sätestatud kohustus kinnitada majandusaasta aruanne ja esitada see registrile nelja kuu jooksul majandusaasta lõppemisest arvates. Riigi asutatud sihtasutustele kehtib aruande esitamiseks lühem ehk kolmekuuline tähtaeg.

Riigikontroll tuvastas auditis, et 2023. aastal esitasid aruande registrile nelja kuu jooksul majandusaasta lõppemisest 28 äriühingust 7. Aastal 2022 esitasid aruande õigeaks ajaks vaid 6 äriühingut. Samas järgivad sihtasutused aruande esitamisel tähtaega paremini: kolme kuu jooksul esitasid aruande registrile 63 sihtasutusest 42. Aastal 2022 esitasid kolme kuu jooksul aruande 21 sihtasutust. 2021. aasta aruande mittetähtaegne esitamine oli seotud riigivaraseaduse muudatusega. Kuni 31.12.2021. aastani kehtis ka sihtasutustele nelja kuu tähtaeg. Nelja kuu jooksul esitasid 2022. aastal aruande 43 sihtasutust.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: nõuda riigi osaluspoliitika kavandaja ja koordineerijana riigi äriühingutelt aruannete tähtaegset esitamist.