



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 11.07.2023 - 31.08.2023
Alus: RKS § 48 lg 2

Kristi Vinter-Nemvalts
kantsler
Haridus- ja Teadusministeerium

Meie 11.07.2023 nr 2-1/80096/11

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

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 Haridus- ja Teadusministeeriumi 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
 - toetuste saamine ja andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidlustuste nõuete ja kohustiste arvestamine;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Riigikontroll ei tuvastanud toetuste saamisel, tööjõukulude arvestuses ega tehingutes põhivaraga sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele toetuste andmisel, majandamiskulude tegemisel, kohtuvaidluse eraldise arvestamisel ning osalemisel mittetulundusühingutes.

1. Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) toetuste andmise sisekontrollisüsteemi tuleb täiendada

HTM eksis tegevustoetuste ja sihtfinantseerimise eristamisel ning see on põhjustanud vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes

HTMi antud toetuste kontrollimisel selgus, et ministeerium on neid käsitletud tegevustoetusena, kuigi toetuse tingimused vastasid antud sihtfinantseerimisele. Kuna tegevustoetus kajastatakse raamatupidamises ja riigieelarve täitmises kuluna kohe väljamaksmise hetkel ning antud sihtfinantseerimine tekkepõhiselt selles perioodis, mil toetuse saaja kulud tegi, siis on eksimused antud toetuste eristamisel põhjustanud vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes.

HTMi toetuse määramise käskkiri sisaldas eksitavat infot, mistõttu ei pruugi toetuse saajad kasutada toetust õiges perioodis, ning toetuse andmise tingimused, mis võimaldasid toetust kasutada 2023. aastal, võivad põhjustada vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes

HTM kajastas 2022. aasta kuluna 9 245 750 eurot, mis oli ministri käskkirja kohaselt antud koolidele ja nende pidajatele õpilüünkade tasandamiseks ja sujuvate üleminekute toetamiseks ning eraldatud kaheks õppeaastaks (2021/2022. ja 2022/2023. õa). Samuti kajastas HTM 2022. aasta kuluna toetuse summas 13 754 581 eurot, millega võimaldatakse koolidele, lasteaeade ja -hoidude pidajatele sõjapõgenikest lastele hariduse tagamine, kuigi ministri käskkirja järgi saab toetust kasutada ka veel 2023. aastal. Ministeeriumi selgituse kohaselt on esimesel juhul käskkirjas tehtud viga, tegevustoetus eraldati vaid 2022. aastaks. Ministeerium toetuse määramise käskkirja ei parandanud. Kuna mõlemal juhul on toetuse saajatel toetuse eraldamise tingimuste järgi õigus kasutada toetust ka 2023. aastal, võib see põhjustada vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes.

Riigikontrolli hinnangul tuleb ministeeriumil toetuste eraldamise tingimused määrata ja toetuste andmise käskkirjad vormistada selliselt, et oleks tagatud toetuste kasutamine ja raamatupidamises kajastamine õiges perioodis.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- kajastada tehingud nende majanduslikust sisust lähtudes õige toetuse liigina ja õiges perioodis, et anda asutuse majandustehingutest õige ülevaade;
- määrata toetuste andmise tingimused ja vormistada toetuste andmise otsused selliselt, et oleks tagatud õiges perioodis toetuste kasutamine ning raamatupidamises ja eelarve täitmises kajastamine.

2. Haridus- ja Teadusministeerium ei vähendanud kohtuvaidluse jaoks moodustatud eraldist ega tagastanud kasutamata jääki Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisse reservi

Haridus- ja Teadusministeeriumi bilansis on kajastatud 2022. aasta bilansipäeva seisuga kohtuvaidluse kulude katteks moodustatud eraldis 632 870 eurot, millest 2023. aasta alguses tuli kohtuotsuse alusel tasuda 466 427 eurot. Seega oleks tulnud 166 443 euro võrra vähendada 2022. aasta raamatupidamise arvestuses moodustatud eraldist ja kulu ning tagastada kasutamata eraldise osa Vabariigi Valitsuse reservi, kust oli eraldiseks raha antud. Seda aga ei olnud tehtud.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tagada, et bilansisaldode aastainventuuri käigus veendutakse bilansis olevate eraldiste summade õigsuses ja vajaduse korral tehakse parandused raamatupidamises ning eelarve kasutamises.

3. Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool soetas erinevaid puidutöötlemise masinaid ja tarvikuid ilma ostu planeerimata ja lihthanget korraldamata

Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskooli majandamiskulude kontrollimisel selgus, et kool ei ole kulude tegemisel järginud riigihangete seadust, kui soetas 2022. aasta lõpus tegevuse lõpetanud puidurestaureerimise ettevõttelt puidutöötlemismasinaid ja -tarvikuid kokku summas 47 500 eurot käibemaksuta. Selliste masinate ja tarvikute ostu ei olnud hankeplaanis ette nähtud.

Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool avas 2022. aasta alguses mõisakompleksis puidukoja ning plaanis selle alguses sisustada vaid hädavajalike seadmetega ning soetada aja jooksul rahaliste võimaluste kohaselt seadmeid juurde. Kooli selgituse kohaselt ei kajastunud ost seetõttu ka hankeplaanis. Kuna tegevuse lõpetanud puidurestaureerimise ettevõtte pakkus kasutatud seadmeid ja tarvikuid kooli hinnangul alla turuhinna, otsustas kool pakkumise vastu võtta.

Riigihangete seaduse kohaselt tuleb korraldada lihthange, kui hangitavate asjade ja teenuste eeldatav maksumus on üle 30 000 euro käibemaksuta. Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool on soetanud erinevaid puidutöötlemise masinaid ja tarvikuid summas 47 500 eurot käibemaksuta ilma lihthanget korraldamata.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et ostude planeerimine hankeplaanis ja riigihangete korraldamine on oluline, et tagada riigieelarve säästlik ja otstarbekas kasutamine, ostude läbipaistev ja kontrollitav sooritamine ning konkurentsi efektiivne ära kasutamine.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: nõuda Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolilt riigihangete seaduse järgimist.

4. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega

Varasemates auditites tehtud soovitude täitmise kontrollimisel selgus, et HTMi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes (MTÜ) ei ole seni lahendust leidnud ning on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega. Riigikontroll kirjutas juba 2014. aasta auditaruandes, et paljud valitsemisala asutused (peamiselt kutsehariduskoolid) kuuluvad mitmesuguste mittetulundusühingute vormis tegutsevate erialaliitude liikmeskonda, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste liikmeks olemine MTÜdes on aga vastuolus riigivaraseadusega, mille järgi võib riigi liikmeõigusi MTÜdes teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantselei. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustel aga seda volitust ei ole.

Riigikontroll toonitab, et HTMil on võtnud alternatiivsete lahenduste otsimine, osalemisvajaduse analüüsimine ja riigivaraseadusega ette nähtud taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamiseks ebamõistlikult kaua aega.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: esitada Vabariigi Valitsusele riigivaraseadusega ette nähtud taotlus liikmeõiguste teostamiseks nendes mittetulundusühingutes, mille liikmeks olemine on jätkuvalt oluline ja vajalik.

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

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

Riigikontroll tänab Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Jane Sömmer
Jane.Sommer@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) toetuste andmise sisekontrollisüsteemi tuleb täiendada

HTM eksis tegevustoetuste ja sihtfinantseerimise eristamisel, mis on põhjustanud vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes

HTMi antud toetuste kontrollimisel selgus, et ministeerium on toetusi käsitlenud tegevustoetusena, kuigi toetuse tingimused vastasid antud sihtfinantseerimisele. Kuna tegevustoetus kajastatakse raamatupidamises ja riigieelarve täitmises kuluna kohe väljamaksmise hetkel ning antud sihtfinantseerimine tekkepõhiselt selles perioodis, mil toetuse saaja kulud tegi, siis on eksimused antud toetuste eristamisel põhjustanud vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 24 lg 2 p 3 järgi käsitletakse tegevustoetusena toetusi, mis antakse saajale tema põhikirjalistest ülesannetest lähtudes. Sama juhendi § 24 lg 2 p 2 järgi käsitletakse sihtfinantseerimisena projektipõhiselt sihtotstarbel antud toetusi, mille puhul toetuse andja nõuab saajalt detailset aruandlust raha kasutamise kohta ning raha ülejääk tuleb maksta andjale tagasi. Riigikontrolli hinnangul ei saa järgnevalt nimetatud vajaduspõhist eritoetust ja doktoriõppe lõpetanute eest makstud tulemustasu käsitleda tegevustoetusena, vaid sihtfinantseerimisena, mis anti konkreetseks otstarbeks.

HTM kajastas 2021. aastaks antud vajaduspõhise eritoetuse aastal 2021 tegevustoetusena. Kuna vajaduspõhise eritoetuse puhul on määratud kindlaks konkreetne kasutusotstarve, nõutakse aruandlust ning toetuse jääk tuleb tagastada, siis tulnuks toetus kajastada antud sihtfinantseerimisena. 2021. aastaks antud toetuse tagastamisel oleks tulnud toetuse kasutamata osa (summas 119 840 eurot) tagasilaekumine kajastada tekkepõhiselt aastal 2021, mitte aga toetuse tagasilaekumisel aastal 2022.

HTM kajastas 2021. aastal doktoriõppe lõpetanute eest makstud tulemustasu raamatupidamises 2022. aastal väljamaksmise hetkel tegevustoetusena (summas 122 760 eurot). Kuna kindlaks on määratud konkreetne sihtotstarve, toetust antakse akti alusel 2021. aastal doktoriõppe lõpetanute arvust lähtudes, siis on tegemist sihtfinantseerimisega, mitte tegevustoetusega ning toetuse andmise kulu tulnuks kajastada tekkepõhiselt aastal 2021, mitte aga 2022. aasta kuluna.

HTMi toetuse määramise käskkiri sisaldas eksitavat infot, mistõttu ei pruugi toetuse saajad kasutada toetust õiges perioodis, ning toetuse andmise tingimused, mis võimaldasid seda kasutada 2023. aastal, võivad põhjustada vea raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes

HTM maksis 2022. aastal lisatoetust koolidele ja kooli pidajatele täiendavate tugimeetmete rakendamiseks 2021/2022. ja 2022/2023. õppeaastal summas 9 245 750 eurot. HTM kajastas antud toetuse kulu aastal 2022. Kuna HTM andis toetust 2022/2023. õppeaastaks, mitte aga kalendriaastaks, siis võivad toetuse saajad toetust kasutada ka veel aastal 2023.

Ministeeriumi selgituse kohaselt tõusis tehingu kajastamisel raamatupidamises samuti küsimus, et miks eraldati toetust aastaks 2023. Toona saadi käskkirja kooskõlastanutelt vastuseks, et tegevustoetus eraldatakse ainult 2022. aastaks, kuigi käskkirja pealkirjas ja tekstis on märgitud kaks õppeaastat. Käskkirja muutmist ei algatatud. Lisaks selgitas ministeerium, et toetuse saajad, kes periodiseerimise küsimusega pöördusid, said vastuse, et toetus oli mõeldud kasutamiseks 2022. aastal.

Kuna käskkirja järgi on toetuse saajatel õigus kasutada toetust ka 2023. aastal, siis võib 2022. aastast kajastatud tegevustoetuse kulu osas osaliselt olla tegemist 2023. aastaks tehtud ettemaksega, mis tulnuks kajastada 2022. aastal ettemakstud toetusena.

Samuti kajastas HTM 2022. aasta kuluna lisatoetuse perioodi 01.09.2022–31.12.2022 eest summas 13 754 581 eurot, millega võimaldatakse koolidele, lasteaedade ja -hoidude pidajatele sõjapõgenikest lastele hariduse tagamine. Kuna ministri käskkirja järgi saab toetust vajaduse korral kasutada 2023. aastal, tulnuks 2023. aastal kasutatud toetuse summa kajastada sel aastal antud toetuse kuluna. Kuivõrd toetuse saajatel ministeeriumile toetuse kasutamise kohta aruandlust esitada ei tule, ei ole teada 2023. aastal kasutatud toetuste maht ning sellest tulenevalt 2022. aastal raamatupidamises ja eelarve täitmise aruandes potentsiaalselt tekkinud vea suurus. Ministeeriumi selgituse kohaselt kasutasid toetuse saajad toetuse olulises osas 2022. aastal.

Riigikontrolli hinnangul tuleb ministeeriumil toetuste eraldamise tingimused määrata ja toetuste andmise käskkirjad vormistada selliselt, et oleks tagatud toetuste kasutamine ja raamatupidamises kajastamine õiges perioodis.

Riigikontrolli soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- kajastada tehingud nende majanduslikust sisust lähtudes õige toetuse liigina ja õiges perioodis, et anda asutuse majandustehingutest õige ülevaade;
- määrata toetuste andmise tingimused ja vormistada toetuste andmise otsused selliselt, et oleks tagatud õiges perioodis toetuste kasutamine ning raamatupidamises ja eelarve täitmises kajastamine.

2. Haridus- ja Teadusministeerium ei vähendanud kohtuvaidluse jaoks moodustatud eraldist ega tagastanud kasutamata jääki Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisse reservi

Haridus- ja Teadusministeeriumi bilansis on kajastatud 2022. aasta bilansipäeva seisuga kohtuvaidluse kulude katteks moodustatud eraldis 632 870 eurot. Ministeerium tasus kohtuotsuse alusel 2023. aasta alguses eraldise arvelt 466 427 eurot. Kasutamata eraldise jäägiks jäi 166 443 eurot. Selle summa võrra oleks tulnud vähendada 2022. aasta raamatupidamisarvestuses moodustatud eraldist ja kulu ning tagastada kasutamata eraldise osa Vabariigi Valitsuse reservi, kust oli raha antud. Seda aga ei olnud tehtud.

Rahandusministeeriumi veebilehel oleva tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu punkti 8.2.1 kohaselt tuleb tagasikandmine kesksesse reservi teha kohe, kui mittevajalik reserviraha selgub. Ministeerium on lubanud jäägi reservi tagastada ja teha kanded raamatupidamises 2023. aasta arvestusse.

Eraldiste ja kulude õigeks arvestuseks tuleb aastaaruande bilansisaldode inventuuri käigus välja selgitada, kas bilansis olevate eraldiste summa on õige ja teha vajaduse korral arvestuses parandused. See tagab bilansis kohustiste ja tulemiaruanDES kulude õigsuse ning selle, et vajalikud eelarvetoimingud saaksid tehtud.

Riigikontrolli soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tagada, et bilansisaldode aastainventuuri käigus veendutakse bilansis olevate eraldiste summade õigsuses ja tehakse vajaduse korral parandused raamatupidamises ja eelarve kasutamises.

3. Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool soetas erinevaid puidutöötlemise masinaid ja tarvikuid ilma ostu planeerimata ja lihthanget korraldamata

Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskooli majandamiskulude kontrollimisel selgus, et kool ei ole kulude tegemisel järginud riigihangete seadust, soetades perioodil november-detsember 2022 puidutöötlemismasinaid ja -tarvikuid kokku summas 47 500 eurot käibemaksuta. Selliste masinate ja tarvikute ostu ei olnud hankeplaanis ette nähtud.

Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool avas 2022. aasta alguses mõisakompleksis puidukoja ning plaanis alguses selle sisustada vaid hädavajalike seadmetega ning soetada aja jooksul rahaliste võimaluste kohaselt seadmeid juurde. Seetõttu ei kajastu puidutöötlemismasinate ja -tarvikute hange ka kooli hankeplaanis.

Kuna tegevuse lõpetanud puidurestaureerimise ettevõtte pakkus lisaks hädavajalikele seadmetele ka seadmeid ja tarvikuid, mis muidu plaaniti mujale müüa, ning kooli hinnangul pakuti neid kasutatud seadmeid ja tarvikuid alla turuhinna, pidas kool otstarbekaks pakkumise vastu võtta.

Koolil oli puidukoja sisustamiseks vajalikke seadmeid ja tarvikuid summas 47 500 eurot käibemaksuta võimalik soetada majandustegevusest laekunud tulude arvelt.

Riigihangete seaduse kohaselt tuleb korraldada lihthange, kui hangitavate asjade ja teenuste eeldatav maksumus on üle 30 000 euro käibemaksuta.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et ostude planeerimine hankeplaanis ja riigihangete korraldamine on oluline, et tagada riigieelarve säästlik ja otstarbekas kasutamine, ostude läbipaistev ja kontrollitav sooritamine ning konkurentsi efektiivne ära kasutamine.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: nõuda Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolilt riigihangete seaduse järgimist.

4. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega

Varasemates auditites tehtud soovitude täitmise kontrollimisel selgus, et HTMi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes (MTÜ) ei ole seni lahendust leidnud ning on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega. Riigikontroll kirjutas juba 2014. aasta auditaruandes, et paljud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused (peamiselt kutsehariduskoolid) kuuluvad mitmesuguste mittetulundusühingute vormis tegutsevate erialaliitude liikmeskonda, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste liikmeks olemine MTÜdes on aga vastuolus riigivaraseaduse § 6 lõikega 3, mille järgi võib riigi liikmeõigusi MTÜdes teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantselei. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustel aga seda volitust ei ole.

Varasematel aastatel on HTM kogunud infot valitsemisala asutuste erinevates mittetulundusühingutes osalemise kohta, analüüsinud nendes ühingutes osalemise vajadust, eesmärgi ja huvi, koostanud õigusliku analüüsi koos võimalike lahendusettepanekutega ning hinnanud nende ettepanekute mõju MTÜde, koolide ja ministeeriumi jaoks. Seni on jõutud järeldusele, et erinevate huvide tõttu on ühtset lahendust keeruline leida, koolide osalemine MTÜdes on vajalik omavaheliseks ja rahvusvaheliseks koostööks. HTM pooldab tööandjate ja nende ühendustega koostöö tõhustamist ning ka koolid on seisukohal, et tööandjatega koostöö tarvis tuleb olla erialaliitude liige. Ministeeriumi sõnul lõpetaksid vastasel juhul mõned MTÜd tegevuse ning koolide koostööks muud õiguslikku vormi pole hetkel leitud.

Riigikontroll ei saanud auditi lõpptähtajaks vastust, miks ministeerium ei ole küsinud Vabariigi Valitsuselt luba osaleda nendes mittetulundusühingutes, mille liikmeks olemine on oluline ja vajalik.

Riigikontroll toonitab, et HTMil on võtnud alternatiivsete lahenduste otsimine, osalemisvajaduse analüüsimine ja riigivaraseadusega ette nähtud taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamiseks ebamõistlikult kaua aega.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: esitada Vabariigi Valitsusele riigivaraseadusega ette nähtud taotlus liikmeõiguste teostamiseks nendes mittetulundusühingutes, mille liikmeks olemine on jätkuvalt oluline ja vajalik.