



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 18.07.2024 - 18.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Keit Kasemets
kantsler
Kliimaministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/14

Märgukiri auditi „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kliimaministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Kliimaministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Kliimaministeeriumi valitsemisalas 2023. aasta septembrist kuni 2024. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - saastekvootide müügitulu, ressursitasu ja saastetasu kogumine;
 - toetuste andmine;
 - tööjõukulude arvestus;
 - majandamiskulude tegemine;
 - investeringud põhivarasse ja tehingud põhivaraga;
 - nõuete ja kohustuste inventuurid;
 - põhivara inventuur;
 - osaluste arvestus;
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Riigikontroll ei tuvastanud tulude kogumisel, majandamiskulude tegemisel, osaluste ning kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestuses sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Riigikontroll tuvastas eksimusi toetuste andmisel, tehingutes põhivaradega, 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsuses ning 2023. aasta riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse järgmises.

Osa vigu parandati auditi käigus. Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele.

1. **Kliimaministeeriumi toetuste andmise sisekontrollisüsteemis on puudusi** (vt täpsemalt p 1).
 - Kliimaministeerium eraldas SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) sihtotstarbeliselt 4 815 256 eurot, et rahastada toetuste andmise ja projektide rahastamise administreerimiskulusid. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kliimaministeerium lähtunud KIKile eraldatud toetuse sisust ega eristanud raamatupidamises õigesti toetuse liike (tegevustoetus vs. sihtotstarbeline toetus). Toetuste valesti liigitamine toob kaasa võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida raha kasutamise sihipärasust.
 - ASi A.L.A.R.A. esitatud projektipõhise toetuse aruandlus ei sisaldanud infot teadus- ja arendustegevuseks antud raha kasutamise kohta, kuigi sel eesmärgil oli Paldiski endise tuumaobjekti ja Tammiku radioaktiivsete jäätmete hoidla kiirgusallikate ohutustamise ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise projektis konkreetselt raha ette nähtud.
2. **Transpordiamet on rakendanud raamatupidamisarvestuse põhimõtteid valesti** (vt täpsemalt p 2).
 - Transpordiamet kajastas muu isiku eest makstud tasu asutuse tuluna, kuigi oleks pidanud kajastama kulude edasiandmisena.
 - Transpordiamet ei ole hinnanud vara arvele võtmisel kasulikku eluiga.
3. **Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KeMIT) on tarkvara soetusmaksumuses kajastanud jooksva hoolduse kulud ning võtnud põhivarana arvele lõpetamata tarkvara** (vt täpsemalt p 3).
 - Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et KeMIT on ehitisregistri soetusmaksumusse arvestanud kulutusi, mis peaksid olema kajastatud majandamiskuluna.
4. **Kliimaministeerium ületas mõnedes programmi tegevustes 2023. aasta eelarvet** (kuni 540 000 eurot), **tegi eelarves lubatust suuremaid muudatusi**, rikkudes etteantud paindlikkuse reegleid (kuni 808 000 eurot), ja **muutis eelarve liigendust ajal, mis 2023. aasta eelarve seadus enam ei kehtinud** (vt täpsemalt p 4).



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

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **12. augustiks 2024**.

Riigikontroll tänab Kliimaministeeriumi 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
auditiosakonna peakontrolör

Tiiu Lauri-Kivimäe
Tiiu.Lauri-Kivimae@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. KLIMi toetuste andmise sisekontrollisüsteemis on puudusi

Antud kodumaiste toetuste auditeerimisel tuvastas Riigikontroll järgmised sisekontrollisüsteemi puudused:

- 2023. aastal eraldas Kliimaministeerium SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) sihtotstarbeliselt 4 815 256 eurot, et rahastada toetuste andmise ja projektide rahastamise administreerimiskulusid. Kliimaministeerium kajastab antud toetuse raamatupidamises tegevustoetusena (kandes toetuse kohe kuludesse). Ent 813 500 eurot sellest toetusest oli summa, mille KIK pidi andma edasi ja mis oleks tulnud kajastada antud tegevuskulude sihtfinantseerimisena, ja 50 000 eurot summa, mis oleks tulnud kajastada põhivara sihtfinantseerimisena kulude tegemise ja põhivara soetamise perioodis – nii nagu on ette nähtud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendiga (edaspidi juhendiga). Auditis selgus, et 2023. aasta lõpu seisuga oli KIKil edasiantavast toetusest kasutamata jäänud 23 820 eurot, mis tulnuks Kliimaministeeriumi bilansis arvele võtta ettemaksuna.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Kliimaministeerium lähtunud KIKile eraldatud toetuse sisust ega eristanud raamatupidamises õigesti toetuse liike (tegevustoetus vs. sihtotstarbeline toetus), mistõttu on need raamatupidamises ja eelarve täitmisel valesti kajastatud. Antud toetuste õige liigi valik ja kajastamine on oluline, et saada raamatupidamisest õige ülevaade ja teha toetuste kasutamise üle sisulist kontrolli.

Kui sihtfinantseerimise korral peab toetuse andja nõudma saajalt detailset aruandlust raha kasutamise kohta ning raha ülejääk tuleb maksta andjale tagasi (juhend, § 24 lg 2), siis tegevustoetuse puhul seda tegema ei pea. Seetõttu soovitab Riigikontroll toetuste andmisel rohkem rõhku pöörata toetuse liikide õigele eristamisele ja raamatupidamises kajastamisele.

- 1. juuli reformi järel andis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Kliimaministeeriumile üle ASi A.L.A.R.A. Auditis tutvus Riigikontroll lepinguga, millega anti aktsiaseltsile toetust 653 000 eurot, et aktsiaselts haldaks Paldiski endist tuumaobjekti ja Tammiku radioaktiivsete jäätmete hoidlat ning oleks valmis osutama omanikuta kiirgusallikate ohutustamise ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise teenust. Sõlmitud lepingu kohaselt tuli sellest summast 185 000 eurot kasutada sihtotstarbeliselt teadus- ja arendustegevuseks.

Auditis selgus, et aruandes pole infot selle kohta, kuidas teadus- ja arendustegevuseks eraldatud toetust on kasutatud. Kliimaministeeriumi selgituste kohaselt tuleb anda aru toetuse kui terviku kasutamise kohta, lähtudes teenuse vaatest ning teadus- ja arendustegevuse eristamine pole selleks vajalik. Riigikontroll leiab, et kui leping näeb raha ette mingiks konkreetseks sihtotstarbeliseks tegevuseks, kuid aruandlus lepingu täitmise üle ei ole sama sisuline, siis ei täida aruandlus oma eesmärki ning kontroll antud toetuse kasutamise sihipärasuse üle on puudulik.

Riigikontrolli soovitusel Kliimaministeeriumi kantslerile:

- kajastada tehingud nende majanduslikust sisust lähtudes õige toetuse liigina;
- riigieelarve raha säästlikuks ja läbipaistvaks kasutamiseks fikseerida lepingus toetusraha kasutamise peamised tingimused, sh toetuse kasutamise kohta esitatava aruandluse sisu.

2. Transpordiamet on rakendanud raamatupidamisarvestuse põhimõtteid valesti

- Transpordiamet kajastas muu isiku eest makstud tasu asutuse tuluna, kuigi oleks pidanud kajastama kulude edasiandmisena. Aktsiaselts ehitas lõigu riigiteed 2017. aastal sõlmitud lepingu alusel, kuid garantiiajal tuvastati ehitusvead ning asutus tellis puuduste likvideerimiseks parandustööd kolmandatelt isikutelt. Parandustöödega seotud kulud kajastati muu rajatiste majandamisega seotud kuludena ning lisandunud kulude hüvitamine summas 536 955 eurot nõuti sisse aktsiaseltsilt. Asutus kajastas nõude tulukontol „muud trahvid ja varalise karistused.“

Juhendi järgi on tegevuskuludena üldjuhul lubatud näidata ainult riigiraamatupidamis-kohustuslase üksuse tegevusega seotud kulusid, muude isikute eest makstud tasud käsitletakse kulude edasiandmisena. Tehingu valesti kajastamise tõttu ei ole riigi tulud ja kulud õigesti kajastatud, sest tehingust ei teki riigile tulu. Transpordiamet ei põhjendanud selgelt, mis põhjusel kajastati nõue tuluna. Auditi jooksul viiga parandati.

- Transpordiamet ei ole hinnanud alamvara arvele võtmisel peavara kasulikku eluiga. Amet võttis arvele Hundipea sadama teenindusala rekonstrueerimise ehitustööd summas 1,7 miljonit eurot olemasoleva Hundipea sadama kai alamvarana, kuid ei ole arvele võtmise käigus hinnanud peavara järelejäänud kasulikku eluiga. Juhendi kohaselt hinnatakse parenduste lisamisel põhivara soetusmaksumusele vara võimalikku järelejäänud eluea pikenemist ning olulise muutuse korral korrigeeritakse amortisatsiooninormi.

Ameti selgituse kohaselt hinnatakse varade kasulikku eluiga iga-aastase inventuuri käigus. Kuna kõnealusel juhul ei ole tegu tavapärase parenduse lisamisega olemasoleva vara soetusmaksumusele, oleks tulnud ka selles olukorras hinnata peavara kasulikku eluea pikenemist. Riigikontrolli hinnangul ei ole järelejäänud eluea pikendamine inventuuri käigus piisav, sest inventuuri tulemusel tehtav korrigeerimine ei võta arvesse parenduse lisamise aega ja see põhjustab vigu amortisatsioonikulu arvestamisel.

Riigikontrolli soovitused Kliimaministeeriumi kantslerile koostöös Transpordiameti peadirektoriga:

- lähtuda nõuete kajastamisel avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist;
- täiendada Transpordiameti põhivarade parenduse arvelevõtmise senist protsessi ja viia see kooskõlla avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendiga.

3. Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KeMIT) on tarkvara soetusmaksumuses kajastanud jooksva hoolduse kulud ning võtnud põhivarana arvele lõpetamata tarkvara

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et KeMIT on ehitisregistri soetusmaksumusse arvestanud kulutusi, mis peaksid olema kajastatud majandamiskuluna. Ehitisregistri tarkvara hoolduslepingu raames on muu hulgas tehtud tarkvara arendustöid. Arendustööd on akteeritud koos hooldustöödega ning selle tulemusel kapitaliseeriti tarkvara maksumusse jooksva hoolduse kulud, mis tulnuks kajastada perioodikuludes. Auditi ajal hindas asutus, et jooksvad hoolduskulud moodustasid tehtud töödest 210 868 eurot, kuid põhivara soetusmaksumusest neid kulusid välja ei arvatud.

Lisaks ei ole tarkvara täienduste/parenduste arvelevõtmisel määratud parendatavat varaobjekti, hinnatud vara tegeliku kasutuselevõtu aega ega vajadust pikendada parendatava vara kasulikku eluiga ja kanda vananenud osa maha. Parendused summas 83 300 eurot on seetõttu võetud arvele eraldiseisva varana 31.12.2023. aasta seisuga. KeMITi selgituste kohaselt toimus parenduste lõplik kasutuselevõtt 15.02.2024.

Lisaks on ennatlikult võetud põhivarana arvele soetused (detailanalüüsid, prototüüp jms) summas 113 440 eurot, millega seotud arendustöid 31.12.2023. aasta seisuga veel lõpetatud ei olnud ning mida ei saa seetõttu iseseisvalt põhivarana arvele võtta. Seega on 31.12.2023. aasta seisuga näidatud tarkvara soetusmaksumus kõnealuse summa võrra suuremana ja etapiviisilised soetused vastavalt väiksemana.

Eeltoodud eksimused põhjustavad vigu riigieelarve täitmise aruandes, põhivara jääkväärtuse kajastamisel bilansis ja amortisatsioonikulu kajastamisel tulemiaruanes.

Riigikontrolli soovitused Kliimaministeeriumi kantslerile koostöös Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskusega:

- lähtuda tarkvara ja parenduste raamatupidamises arvelevõtmisel nende tegelikust kasutusele võtmise ajast ja vara tunduval spetsialistil määrata neile sobilik kasulik eluiga;
- koostada tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid tegelikult tehtud tööde sisust lähtuvalt, et võimaldada nende õiget kajastamist raamatupidamises, sh õige vara koosseisus;
- koostada juhend selgituste ja näidetega, et selgitada, millal on tegemist põhivaraga (tarkvara arendused ja parendused) ning millisel juhul majandamiskuluga (tarkvara jooksev hooldus). Nii on võimalik tagada aastate järjepidevus ka siis, kui valdkonna eest vastutavad isikud vahetuvad.

4. Kliimaministeerium ületas mõnedes programmi tegevustes 2023. aasta eelarvet, rikkus eelarve liigendamisel paindlikkuse reeglit ja tegi seda valel ajal.

- Kliimaministeerium on mõnedes programmitegevustes ületanud 2023. aasta eelarve kulude mahtu kuni 540 000 eurot. Riigieelarve seaduse § 53 lõige 1 näeb ette, et ministeeriumi valitsemisalal on õigus kasutada riigieelarve raha sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui raha on eelarves ette nähtud ja riigieelarve seadusest ei tulene teisiti. Kliimaministeerium põhjendas eelarve ületamist vigadega jaotusreeglites.
- Kliimaministeerium on rikkunud riigieelarve seaduses etteantud paindlikkuse reegleid. 2023. aasta riigieelarve seaduse § 5 lõike 1 kohaselt on ministril õigus oma valitsemisala ja tulemusvaldkonna eelarve piires muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga programmi tegevuse eelarvet viie miljoni euro ulatuses, arvestades, et kui programmi tegevuse piirmääraga eelarve maht on alla nelja miljoni euro, on seda lubatud muuta kuni 25%. Kliimaministeerium on ministri liigendusega teinud lubatust suuremaid muudatusi ja sellega rikkunud seaduses etteantud paindlikkuse reegleid (suurusjärgus 0,4% piirmääraga tegevuste eelarve kogumahust kuni 808 000 eurot).
- Kliiminister on eksinud 2024. aastal 2023. aasta eelarve liigendust muutes riigieelarve aastase kehtivuse põhimõtte vastu. Teisisõnu muutis kliiminister käskkirjaga 2023. aasta eelarve liigendust ajal, mil see seadus enam ei kehtinud. Riigieelarve seaduse § 27 lg 2 sätestab, et eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2023. aasta riigieelarve ja 2022. aastast ülekantud raha täiendav liigendamise käskkiri on kinnitatud 11. juunil 2024, mil 2023. aasta riigieelarve ei olnud enam kehtiv.

Kliimaministeeriumi selgituste kohaselt on tekkinud vead seotud peamiselt 2023. aasta keskel toimunud muudatustega. Alates 1. juulist 2023 liitusid Kliimaministeeriumiga ehituse- ja transpordi valdkond ning energeetika, mis olid enne Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valdkonnad, ja koos nendega ka kulude eelarve umbes 565 miljonit eurot. See tähendas nende jaotamist Kliimaministeeriumis tegevuspõhise eelarve teenustesse, milleks tuli luua uusi arvestusobjekte, määrata teenustega seosed ja jaotusreeglid ning uuendada kulumudel. Ministeeriumite ümberkorralduse ajal lahkus ka mitu võtmetöötajat. Ümberkorraldus oli töömahukas protsess ning uue süsteemi ülesehitamine ja KAISI sisestamine jõuti ära teha alles 2023. aasta lõpuks.

Kliimaministeerium on lubanud samade probleemide vältimiseks rakendada edaspidi mitmeid riske maandavaid tegevusi, näiteks eelarve muutmise ja täitmise pideva jälgimise protsesside ülevaatamine, kontrollireeglite kehtestamine paindlikkuse jälgimiseks, töötajate koolitamine jms. Riigikontroll nõustub, et planeeritud tegevuste rakendamine aitab edaspidi neid vigu vältida.

Riigikontroll soovitusel Kliimaministeeriumi kantslerile:

- jälgida programmitegevuste eelarve planeerimisel jaotusreeglite korrektsust;
- liigendamisel jälgida paindlikkuse reegli täitmist ning vajaduse korral teha Riigikogule eelarve muutmise ettepanek;
- teha muudatused eelarves vaid eelarve seaduse kehtivuse ajal.