



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 18.07.2024 - 18.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Tõnis Saar
kantsler
Justiitsministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/18

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

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Justiitsministeeriumi 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 Justiitsministeeriumi 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
 - toetuste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - investeeringud põhivarasse ja tehinguid põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Riigikontroll tuvastas audititoimingute tulemusena mitmeid eksimusi nii raamatupidamises kajastamisel kui ka toetuse andmisel. Lisas 1 on Riigikontroll esitanud neist ülevaate.

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

Riigikontroll tänab Justiitsministeeriumi 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
auditosakonna peakontrolör

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

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Justiitsministeeriumi toetuste sisekontrollisüsteem vajab täiendamist

- **Projektipõhist sihtotstarbelist toetust käsitleti ekslikult tegevustoetusena**

SA Eesti Mälu Instituut taotles Justiitsministeeriumilt (JUM) investeeringutoetust, et rajada kommunismiohvrite muuseumi ekspositsioon. Justiitsministeerium eraldas sihtasutusele sihtotstarbeliselt 1,2 miljonit eurot. Antud toetus kajastati raamatupidamises tegevustoetusena ja kanti kuludesse. Aruandest, mille sihtasutus esitas ministeeriumile 2023. aasta toetuse kasutamise kohta, on näha, et peamiselt muuseumi ehituseks planeeritud toetust jõuti kasutada vaid vähesel määral. Toetuse kasutamata jääki summas 1,1 miljonit eurot on plaanis kasutada aastal 2024.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt tuleb toetuste liigitamisel lähtuda nende sisust – tegevustoetust antakse jooksvaks aastaks, lähtudes toetuse saaja põhikirjalistest ülesannetest ja arengudokumentides määratud eesmärkidest. Sihtfinantseerimise kaudu antakse raha projektipõhisel otstarbel, millega kaasneb eesmärk, ajakava, eelarve ja detailne aruandlus raha kasutamise kohta ning see jaotatakse omakorda tegevuskulude ja põhivara sihtfinantseerimiseks (praktikas nimetatud ka investeeringutoetuseks). Juhendi kohaselt tuleb ette makstud, kuid kasutamata toetused kajastada raamatupidamises ettemaksuna. Ministeerium aga seda 2023. aasta lõpu seisuga teinud ei olnud. Ministeeriumi sõnul on tegu tavapärase põhikirjalise tegevusega, mitte põhivara sihtfinantseerimisega, ega näe ette, et sihtasutus peab ostma, ehitama või muul viisil soetama teatud põhivara.

Riigikontrolli hinnangul tuleb eristada jooksvateks ülalpidamiskuludeks antud tegevustoetust toetusest, mis on antud muuseumi ekspositsiooniks projektipõhiselt ja mille käigus soetatakse põhivara. Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu, et investeeringutoetused tuleb planeerida eelarves objektikoodiga (IN-kood).

Toetused tuleb kajastada raamatupidamises nende sisust lähtudes õige toetuse liigina, et oleks tagatud finantsandmete õigsus. Toetuste valesti liigitamine toob kaasa võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, ettemaks kajastamata või jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida raha kasutamise sihipärasust.

- **Toetuste kajastamisel ei kasutata mitte alati asjakohaseid tegevusala koode**

Auditi käigus selgus, et antud toetuse kajastamisel on Justiitsministeerium kasutanud vähemalt kahel juhul tegevusala koodi 03600, mille sisu on „muu avalik kord ja julgeolek“. Neist ühe toetuse puhul on toetuse eesmärk seotud aga hoopis muuseumi tegevusega (Justiitsministeeriumi ja SA Eesti Mälu Instituudi vahelise toetuse kasutamise lepingu järgi). Lähtudes toetuse eesmärgist ja avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi lisast 3, oleks selle tehingu puhul korrektsem kasutada muuseumide tegevusala koodi (08203). Auditi käigus parandas ministeerium tegevusala koodi.

Teise auditeeritud lepingu kohaselt – Justiitsministeeriumi ja Eesti Teaduste Akadeemia vahel – on toetuse kasutamise eesmärk edendada ja toetada Eesti riigiõiguse alast teadus-, uurimis- ja õppetööd, algatada ja edendada riigiõiguse teemal diskussioone ning suurendada avalikkuse teadlikkust selles vallas. Toetuse eesmärgi ja avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi lisa 3 alusel oleks kõnealuse tehingu puhul korrektsem kasutada koodi „tegevusala teadus- ja arendustegevus avalikus korras ja julgeolekus“ (kood 03500). Ministeerium lubas täiendada raamatupidamise sise-eeskirja täpsemate tegevusala koodide kasutamise poolest.

Ministeeriumi selgituste kohaselt on antud toetuste eesmärgid seotud Justiitsministeeriumi põhitegevusega, mistõttu kasutasid nad ministeeriumi tegevusala koodi.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse kontoplaani kasutusjuhendi kohaselt tuleb toetuste andmist üldjuhul kajastada aga toetuse saaja tegevusala või toetuse eesmärgi tegevusala koodiga. Riigikontrolli hinnangul on tegevusala koodi määramine vajalik, et saada tegevuspõhisel eelarvestamisel ja raamatupidamises statistiline aruandlus.

- **Toetuse saajate taustakontroll on kohati puudulik**

Auditis selgus, et Justiitsministeerium ei ole toetuse saajate ega tema partnerite taustakontrolli vajadusele tähelepanu pööranud. Kuna tegu on avaliku rahaga, peaks ministeerium kontrollima toetuse saaja tausta ning toetuse saaja peaks omakorda kontrollima, kas tema partnerid vastavad nõuetele. Kuna Justiitsministeeriumis ei olnud (auditi ajal) toetuste andmise korda, ei olnud ka sisekorraga kehtestatud toetuse saajale ega tema partneritele taustakontrolli tegemise põhimõtteid (nt seotud osapooltega tehingute tegemise piirangut, riigi ees kohustuste täitmise nõuet). Seetõttu ei olnud ka toetuse lepingus selliseid põhimõtteid kehtestatud.

Auditis tuvastati, et toetust anti ühingule, kes ei ole täitnud riigi ees aruandekohustust – mitu aastat järjest on jäetud äriregistrile esitamata majandusaasta aruanded. Justiitsministeerium andis 2023. aastal 60 000 eurot toetust Eesti Naisteühenduse Ümarlause SA-le, kes on jätnud majandusaasta aruande (märgukirja koostamise hetke seisuga) esitamata kahel aastal (kusjuures ühingu esitatud aruande kohaselt kulus sellest toetusest 2400 eurot raamatupidamisele). Samuti on antud toetust summas 70 000 eurot MTÜ-le Eesti Puuetega Inimeste Koda, kelle partneril (kellele läks suurem osa toetuse summast) SA-l Õigusteenuste Büroo oli toetuse andmise hetkel samuti 2021.–2022. aasta majandusaasta aruanded esitamata.

Riigikontroll leiab, et riigi kehtestatud aruandluskohustuse (majandusaasta aruande esitamine) õigeaegne täitmine aitab ettevõtluskeskkonna usaldusväärsust ja läbipaistvust ning maksumaksja raha ei peaks jõudma nende ühinguteni, kes ei täida oma kohustusi riigi ees.

- **Toetuste jagamine ei ole läbipaistev – toetuse andmise protsess on reguleerimata ning konkursse ei ole korraldatud**

Riigikontroll auditeeris toetuste andmise protsessi ja tuvastas, et toetuste jagamine ei ole mitte alati arusaadav ega läbipaistev. Selgus, et mitmel juhul ei ole korraldatud toetuse andmiseks konkursse. Justiitsministeeriumis ei ole kokku lepitud ega kirja pandud toetuse andmise korralduse põhimõtteid¹, kus oleks muu hulgas reguleeritud toetuse saaja tausta nõuded (nt maksuvõla puudumine, majandusaasta aruannete esitamise täitmine) ja konkursside korraldamine (nt hindamiskomisjonide moodustamine). Näiteks on 2023. aastal jagatud toetusi konkursse korraldamata Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Eesti Naisliidule ja Eesti Naisteühenduse Ümarlause SA-le.

Ministeeriumi selgituse kohaselt ei saa ministeerium oma töökorraldusega mõjutada (sh avalikke konkursse korraldades) Vabariigi Valitsuse otsustatud toetuste jagamist, kui need on suunatud riigieelarvest Justiitsministeeriumi eelarve kaudu väljamaksmisele konkreetsetele ühingutele.

Riigikontrolli hinnangul ei ole seesuguses olukorras tagatud rahaliste vahendite läbipaistev ja taotlejate võrdne kohtlemine. Riigikontroll leiab, et ilma konkursita toetuste andmist tuleb vältida või otsustuskorras toetuse määramine peab olema erandkorras ja põhjendatud.

¹Riigieelarve seadus, § 53¹ lg 1: Minister kehtestab määrusega tingimused ja korra ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist.

- **Toetust antakse rohkem kui jõutakse ära kasutada**

Riigikontroll auditeeris Justiitsministeeriumi poolt Eesti Teaduste Akadeemia kaudu riigiõiguse sihtkapitalile antud tegevustoetust. Auditis selgus, et aastast aastasse on Justiitsministeerium andnud ja üle kandnud samas suurusjärgus (200 000 – 300 000 eurot) toetust, kuigi toetuse saaja esitatud aruande kohaselt ei ole toetust suudetud viimase viie aasta jooksul ära kasutada (jääk 31.12.2023. aasta seisuga on ca 757 000 eurot). Ministeeriumi selgituste kohaselt ei ole nad toetuse jääki tagasi nõudnud, kuna tegevustoetuse korral seda ei peagi nõudma.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt tuleb tegevustoetuste maksmisel hinnanguliselt arvesse võtta toetuse saaja võimet rahalised vahendid makse laekumise aastal ära kasutada. Igal aastal kantakse üle summad, mille toetuse saaja peab ära kasutama samal aastal. Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt rakendub erand, mis on seotud pikemate lepinguliste kohustusega. Erandina võib finantsriskide maandamiseks tegevustoetust üle kanda rohkem kui ühe aasta mahus toetuse saaja finantsriskide maandamiseks, kui toetuse saaja põhitegevuse iseloomust tingituna võetakse lepingulisi kohustusi ühest aastast pikemaks perioodiks. Riigikontrolli arvates ei ole erand kirjeldatud juhul põhjendatud, sest üle kantud toetuse jääk on üleval olnud alates 2018. aastast ning toetuse saaja esitatud aruandes puuduvad vastav info ja selgitused, mis pikematele lepingulistele kohustusele viitaksid.

Kuigi toetuse saaja ei ole toetuse kasutamise aruandes välja toonud, miks ei ole suudetud toetust ära kasutada, on Justiitsministeerium igal aastal toetust juurde andnud. Riigikontroll soovitab ministeeriumil kaaluda, kas edaspidi ei oleks võimalik sihtkapitali seniseid tegevusemahtusid arvestada ning toetust vähendada.

Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt on avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt toetuse saajal õigus kasutada tegevustoetust oma põhikirjaliste ülesannete ja arengudokumentides määratud eesmärkide täitmiseks ning juhendist detailse aruande esitamise kohustust ega nõuet ei tulene. Samas on ministeeriumi sõnul peetud seda oluliseks ning aruannet küsitakse ka tegevustoetuste eraldamise korral.

Riigikontrolli hinnangul on oluline tagada, et ka tegevustoetusena välja makstud riigieelarve raha kasutatakse säästlikult ja läbipaistvalt.

Riigikontrolli soovitused Justiitsministeeriumi kantslerile:

- kajastada tehingud nende majanduslikust sisust lähtudes õige toetuse liigina, pidades kinni tulude-kulude vastavuse printsiibist;
- määrata raamatupidamise sise-eeskirjas tegevusala koodide täpsemad kasutamise reeglid;
- täiendada toetuste andmise sisekontrollisüsteemi, sh toetuse andmise korda, mis tagaks toetuste läbipaistva ja heaperemeheliku kasutamise ausa konkurentsi kaudu ning välistaks toetuse saajatena ühingu, kes on jätnud seadusega pandud kohustused riigi ees täitmata.