



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 12.07.2024 - 31.08.2024
Alus: RKS § 48 lg 2

Kristi Vinter-Nemvalts
kantsler
Haridus- ja Teadusministeerium

Meie 12.07.2024 nr 2-1/80128/6

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

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. 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 auditaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Haridus- ja Teadusministeeriumi 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;
 - tehingud põhivaraga;
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Riigikontroll ei tuvastanud riigieelarve täitmise aruandes, kohtuvaidluste eraldise arvestamisel ega majandamiskulude tegemise sisekontrollisüsteemis, raamatupidamises kajastamisel ega seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele antud toetuste eelarve kasutamises ja raamatupidamises kajastamisel, ostuarvete kooskõlastamisel, tööjõukulude sisekontrollisüsteemis ning osalemisel mittetulundusühingutes. Käesolevas märgukirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Auditis selgus, et 2022. aastal toetuse andmiseks planeeritud, kuid kasutamata jäänud eelarve summas 14,2 miljonit eurot ületoomisel 2023. aastasse on ministeerium muutnud toetuse sihtotstarvet, eksides sellega riigieelarve seaduse vastu (vt täpsemalt p 1).

2. Põhivaratehingute auditeerimisel tuvastati, et vähemalt kahel korral ei ole ostuarvete kooskõlastusringis osalejad kontrollinud majandustehingu sisu ning seetõttu on põhivaratehinguid kajastatud valesti (vt täpsemalt punkt 2).
3. Tööjõukulude kontrollimisel tuvastati, et kaheksas koolis on lepinguid või nende muudatusi sõlmitud tagantjärele (vt täpsemalt p 3).
4. Riigikontroll juhib taas tähelepanu, et Haridus- ja Teadusministeerium ei ole viimase 9 aasta jooksul leidnud lahendust, et valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes oleks kooskõlas riigivaraseadusega (vt täpsemalt p 4).

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

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirja lisas tehtud soovituste kohta hiljemalt **12. augustiks 2024**.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Jane Sõmmer
Jane.Sommer@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. 2022. aasta vahendite üle viimisel 2023. aastasse muudeti toetuse sihtotstarvet, eksides riigieelarve seaduse vastu

2022. aastal oli Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) eelarvesse planeeritud 14,2 miljonit eurot rohetehnoloogia teadmuskeskuse arendamiseks. Auditis selgus, et eelarve kasutamata jääki ei tagastatud, vaid muudeti 2023. aastast teadmussirde programmi sees toetuse sihtotstarvet. Ministeeriumi selgituste kohaselt oleks 2022. aastasse kavandatud rohetehnoloogia teadmuskeskuse tegevused dubleerinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kavandatud rakendusuuringu keskuse tegevusi ning seetõttu otsustati suunata jääk nutikate energiatõhusate roheinvesteeringute toetamiseks ülikoolidele ja teistele teadusasutustele.

Riigikontroll auditeeris Tartu Ülikoolile antud nutika investeeringu toetust ja selle kasutamise aruannet, mille kohaselt kasutati toetust hoonete ühendamiseks kaugjahutusvõrguga, gaasiküttelt kaugküttele üleminekuks, LED-valgustusele üleminekuks, päikeseenergia salvestusakude paigaldamiseks jms. Auditi käigus ei selgunud, miks kasutati teadusvaldkonna raha sisuliselt hoonete rekonstrueerimiseks, kui selleks on alternatiivseid lahendusi näiteks CO₂-kvoodimüügi tuludest (energiatõhususe parandamiseks).

Riigikontrolli hinnangul ei ole kinni peetud riigieelarve seaduse § 59¹ lõikest 2, kuna muudeti 2022. aasta eelarvega kokku lepitud sihtotstarvet. Riigikontrolli arvates, oleks tulnud 2022. aasta jääk tagastada ja taotleda riigieelarve seadusega uut rahastust õige sihtotstarbega.

Lisaks toetuse eelarve sihtotstarbe muutmisele tuvastas Riigikontroll selle toetuse puhul veel, et 2022. aastast 2023. aastasse üle toodud eelarvele ei olnud lisatud eelarve objektikoodi. Eelarvestamise käsiraamatu kohaselt tuleb tegevuspõhise eelarve korral investeeringutoetused planeerida programmi teenusele objektikoodiga. Eelarve objektikoodi kasutamine on oluline, kuna sellega seatakse vastavaid piirmäärasid ja objektide kaupa peetakse täiendavat arvestust. Ministeeriumi sõnul ei olnud võimalik objektikoodi ülekantavatele rahale lisada, kuna 2022. aastal polnud toetus mõeldud investeeringutoetuseks.

Riigikontrolli soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- pidada riigieelarveliste toetuste ületoomisel kinni riigieelarve seadusest ja tagada, et järgmisesse aastasse ülekantavat eelarvet kasutatakse üksnes riigieelarve menetluses kokku lepitud otstarbeks või tagastada raha eelarvesse;
- tagada, et investeeringutoetused oleksid planeeritud objektikoodiga.

2. Haridus- ja Teadusministeerium ei veendunud arve kooskõlastusringil majandustehingu sisus, mistõttu tekkisid vead põhivara arvestuses

Haridus- ja Teadusministeeriumi põhivara tehingute kontrollimisel tuvastati kahel korral, et ostuarvete kooskõlastusringis ei ole arve kinnitajad veendunud majandustehingu sisus.

- Ühel juhul on seetõttu kajastatud uue Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS 2) arendustöid, mida pole kasutusele võetud, kasutusel oleva immateriaalse põhivara (EHIS 2) soetusmaksumuses. Põhivara arvele võtmine enne vara kasutusvalmis saamist põhjustab vea varade arvestuses, seetõttu ei olnud õige infosüsteemi soetusmaksumus, arvestatud kulum ega jääkmaksumus. Auditi ajal tehti parandus, mille käigus tõsteti kasutusel mitteolevad arendustööd kokku summas 416 625 eurot tagasi lõpetamata immateriaalse põhivara kontole ja korrigeeriti immateriaalse põhivara kulum, soetus- ja jääkmaksumus.

- Teisel juhul on seetõttu kajastatud Pelgulinna Riigigümnaasiumi projekteerimistöid, kokku summas 33 575 eurot, Mustamäe Riigigümnaasiumi koolihoone arvestuses. Pärast Pelgulinna Riigigümnaasiumi koolihoone kasutusvalmis saamist, võeti hoone raamatupidamises põhivarana arvele. Hiljem selgus, et arvele võetud koolihoone projekteerimistöid on veel ning need on kajastatud Mustamäe Riigigümnaasiumi ehitustööde hulgas. Seetõttu ei olnud õige põhivarana arvele võetud Mustamäe Riigigümnaasiumi koolihoone soetusmaksumus, arvestatud kulum ning jääkmaksumus. Auditi ajal tehti parandused, korregeeriti põhivara kulum, soetus- ja jääkmaksumus.

HTMi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt vastutab algdokumendi kinnitaja, et dokument kajastab majandustehingut õigesti, dokumendilt on selgelt aru saada tehingu sisu ning dokument on kooskõlas sõlmitud lepinguga. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ostuarvete menetlusringis on erinevates rollides mitu isikut, kellest keegi viga ei märganud ning kõik on kinnitanud algdokumendi ja raamatupidamise konteeringu õigsust.

Kui kooskõlastusringil ei veenduta majandustehingu sisus, tekib risk, et põhivara ei kajastata õiges väärtuses, mistõttu ei ole tagatud objektiivse ja võrreldava info saamine raamatupidamiskohustuslase bilansist, tulemiaruaandest ning riigieelarve täitmise aruaandest.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: juhtida ostuarvete kooskõlastusringis osalejate tähelepanu kooskõlastusringi eesmärgile ning konkreetsetele nõuetele ja vastutusele, mis on neile kooskõlastusringis osalemisega määratud.

3. Koolides on töötamise lepinguid sõlmitud hiline misega

Tööjõukulude auditeerimisel tuvastati, et HTMi hallatavates koolides oli töötamise lepinguid või nende muudatusi allkirjastatud pärast tööde alguskuupäeva 10 päeva kuni pool aastat hiljem. Riigikontroll tuvastas hiline misega sõlmitud lepinguid Tallinna Tõnismäe Riigigümnaasiumis, Saue Riigigümnaasiumis, Kõrgemas Kunstikoolis Pallas, Kohtla-Järve Järve Koolis, Rakvere Riigigümnaasiumis, Narva Eesti Gümnaasiumis, Narva Gümnaasiumis ja Tallinna Tööstus-hariduskeskuses.

Riigikontrolli hinnangul on lepingute ja nende muudatuste õigeaegne sõlmimine vajalik, et tagada osapoolte õiguste ja kohustuste selgus ning vältida hilisemaid vaidlusi.

Riigikontroll on töötamise lepingute hiline misega sõlmimist tuvastanud HTMi allasutustes ka varasematel aastatel. Riigikontroll on sellele juhtinud ministeeriumi tähelepanu näiteks märgukirjaga, mille edastas auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: juhtida valitsemisala asutuste tähelepanu lepingute õigel ajal sõlmimise olulisusele.

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

Riigikontroll kirjutas juba 2014. aasta auditiaruandes, et paljud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused (peamiselt kutsehariduskoolid) kuuluvad mitmesuguste MTÜ vormis tegutsevate erialaliitude liikmeskonda, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste liikmeks olemine MTÜdes on aga vastuolus riigivaraseadusega (§ 6 lg 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.

Auditi „Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta edastatud märguskirjas tehtud soovitusel vastas ministeerium, et 2023. aasta algusest on koondamisel valitsemisala asutuste osalused, et hinnata uuesti mittetulundusühingutes

liikmeõiguste teostamise põhjendatust. Samuti kinnitas ministeerium, et on alustanud ettevalmistusi Vabariigi Valitsusele asjakohase taotluse esitamiseks.

Käesoleva märgukirja koostamise hetkeks ei ole HTM veel taotlust esitada jõudnud. HTM on kokku pannud tabeli, millest selgub, et 2023. aastal on valitsemisala asutused tasunud liikmemaksu 132 eesti- ja välismaisele ühingule ning organisatsioonile. HTMi selgituse kohaselt on ministeerium 2023. aasta sügisel koostanud ülevaate kutsehariduskoolide MTÜdes osalemise kohta ning on alustanud hindamisega, millistes MTÜdes osalemine on vajalik ja millistes mitte, kuid ei ole sellega veel lõpule jõudnud. Ministeerium kinnitas veel kord, et on alustatud ettevalmistusi Vabariigi Valitsusele asjakohase taotluse esitamiseks, kuid protsess on võtnud planeeritust kauem 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.